

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche



La semplificazione amministrativa nei Comuni italiani



Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione





La semplificazione amministrativa nei Comuni italiani



Il presente documento è stato redatto nell'ambito del progetto "La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali" realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il volume, a cura di *Alessandra Caldarozzi* e *Paolo Testa*, è stato redatto nell'ambito del progetto "*La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali*" realizzato dall'Anci su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il volume è frutto delle attività del *gruppo di lavoro di Cittalia* coordinato da *Paolo Testa* e composto da *Alessandra Caldarozzi, Roberto D'Alessio, Vanessa Gigli, Alessandro Natalini, Francesco Sarpi, Massimiliano Pacifico*.

Si ringraziano per il contributo di riflessione: *Samuele Bracci, Giovanni Gennai, Paola Manchi* e *Siriana Salvi*.

Il gruppo di lavoro che ha partecipato alla sperimentazione

Comune di La Spezia: *Pier Luigi Fusoni, Chiara Bianchi, Daura Sorrentino, Fabio Azzurrini*

Comune di Canicattì: *Giuseppe La Greca, Antonio La Vecchia*

Comune di Faenza: *Claudio Facchini, Oliana Facchini*

Comune di Bolzano: *Renzo Caramaschi, Cristina Pierotti*

Comune di Reggio Emilia: *Mauro Bonaretti, Antonio Russo*

Comune di Firenze: *Sonia Ceccherini, Marco Materassi, Nicoletta Vergari*

Comune di Cascina: *Salvatore De Priamo, Mauro Parducci*

Comune di Ancona: *Giacomo Circelli, Cristiana Manzotti*

Comune di Ravenna: *Annalisa Savioli, Loretta Mengozzi, Emanuela Frisoni*

Comune di San Giorgio a Cremano: *Giorgio Zinno*

Si ringraziano tutti i funzionari che con la loro collaborazione sempre puntuale e rigorosa hanno contribuito in maniera determinante ai risultati presentati in questo volume.

ISBN: 978-88-6306-017-1



Indice

Premessa.....	7
1. La semplificazione incompiuta	
1.1 Un'indagine sui Comuni Italiani.....	13
1.2 La dimensione nazionale e quella locale.....	19
1.3 Le ragioni della crisi della semplificazione.....	22
1.4 La semplificazione pianificata: dal livello comunitario, passando per quello statale fino a giungere a quello locale...	25
2. I presupposti alla istituzionalizzazione di politiche di semplificazione	
2.1 Una chiara responsabilità politica per gli esiti degli interventi di semplificazione.....	31
2.2 L'introduzione di strumenti di governo stabili e di sistema.....	33
2.3 Un sistema di governance orizzontale.....	37
3. Linee guida operative	
3.1 Le due tipologie di intervento.....	41
3.2 Il sistema informativo per la valutazione dei procedimenti amministrativi: la certezza degli adempimenti e dei tempi	45
3.3 La reingegnerizzazione dei processi: ridurre i tempi, gli oneri amministrativi ed i costi interni.....	63
Allegati metodologici	
Allegato 1 - Scheda di rilevazione n. 1: Identificazione del procedimento.....	80
Allegato 2 - Scheda di rilevazione n. 2: Rappresentazione del procedimento (SAD) e misurazione dei tempi.....	85
Allegato 3 - Scheda di rilevazione n. 3: Rapporti con l'utenza.....	87
Allegato 4 - Scheda di rilevazione n. 4: Misurazione degli oneri amministrativi.....	90

Premessa

La richiesta di maggiore semplificazione degli apparati della pubblica amministrazione è un'esigenza avvertita non solo in quest'ultimo periodo, risale infatti ai primi anni Ottanta quando lo Stato veniva paragonato ad una creatura ambigua, irragionevole e lontana dai cittadini e dai loro bisogni. Le criticità, allora come oggi, possono essere ricondotte a leggi incapaci di garantire un sufficiente grado di informazione e trasparenza dei procedimenti amministrativi, all'impossibilità reale di attivare processi di verifica e controllo, ad un eccessivo allungamento dei tempi e il conseguente aggravio dei costi interni per l'amministrazione ed esterni per il cittadino e le imprese.

A partire dagli anni Novanta, le riforme avviate nella pubblica amministrazione hanno introdotto una prima inversione di tendenza, abbiamo infatti assistito al passaggio da un modello gerarchico ed autoreferenziale, centrato sulla cultura dell'adempimento, ovvero sul rispetto puntuale di regole e procedure, ad un modello culturale e produttivo basato invece sulla cultura del risultato che mira all'efficienza e all'efficacia a cui, negli ultimi anni, si è aggiunto anche il principio della economicità. Non è un caso che, in questi anni, i principali interventi normativi sono in prevalenza orientati alla comprensione delle esigenze dei cittadini, come, ad esempio, le leggi in materia di semplificazione amministrativa e quelle in tema di comunicazione pubblica o quelle afferenti il monitoraggio della customer satisfaction. La linea rossa che unisce le politiche di semplificazione degli anni Novanta è essenzialmente

quella di facilitare in ogni modo e con ogni strumento il rapporto tra pubblica amministrazione, cittadini ed imprese. Ad esempio, la diffusione dell'uso dell'ICT cambia del tutto l'organizzazione della pubblica amministrazione, sia nella gestione dei processi operativi sia nel modo di fornire servizi e quindi nel modo di rapportarsi con gli utenti.

A livello degli enti locali, la semplificazione, l'innovazione amministrativa, la reingegnerizzazione dei processi attraverso l'uso delle tecnologie e il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e alle imprese sono, poi, fattore essenziale per dare certezza ai diritti e garantire la competitività e lo sviluppo stesso del paese. Le attività di sperimentazione descritte nel Manuale, condotte presso sei amministrazioni comunali, avviate a seguito di una convenzione tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'Anci e realizzate operativamente dalla Fondazione Cittalia - Anci Ricerche attraverso il progetto denominato ComuneSemplice, implementano quanto indicato in alcune recenti previsioni normative. In particolare, le indicazioni contenute nell'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 27 marzo 2007, dove è indicato, tra gli altri interventi, l'obiettivo, per lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi, in particolare gli obblighi d'informazione imposti alle imprese. Più di recente, nel decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in cui all'art. 25 (Taglia-oneri amministrativi) è prevista l'approvazione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi

derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25%, come stabilito in sede europea. La norma prevede che ciascun Ministro, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro per la semplificazione normativa, adotti il piano di riduzione degli oneri amministrativi in cui sono definite le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione degli oneri.

Ad oggi, grazie alle attività di misurazione e conseguente riduzione degli oneri, è stato possibile realizzare, a livello statale, una riduzione degli oneri amministrativi pari, a regime, a circa 5,5 miliardi di euro l'anno. Relativamente alla riduzione dei tempi, invece, si segnala la recentissima adozione della legge n. 69 del 2009 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" la quale prevede all'articolo 7 importanti misure finalizzate a ridurre i termini di conclusione dei procedimenti, rendere trasparente e verificabile l'azione amministrativa e garantire i diritti dei cittadini. In considerazione di tali disposizioni, l'amministrazione è ritenuta responsabile del mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento ed è quindi tenuta al risarcimento del danno recato. All'interno di questo complesso impianto regolativo, che spesso ha costretto le amministrazioni a muoversi su un piano quasi puramente teorico, il manuale rappresenta il risultato di una sperimentazione molto concreta attraverso la quale i comuni che vi hanno partecipato, hanno implementato una metodologia specificatamente dedicata alla mis-

urazione dei tempi e degli oneri dei procedimenti amministrativi, alla fissazione di standard di qualità e alla introduzione di forme esclusive di consultazione con gli stakeholder.

I risultati della misurazione hanno poi consentito alle amministrazioni di proporre ipotesi volte a semplificare i procedimenti esaminati, sia in termini di riduzione dei tempi che di riduzione degli oneri amministrativi. L'attività di sperimentazione si è svolta affiancando, con un dedicato gruppo di esperti, le singole amministrazioni nel percorso di implementazione delle metodologie, sia direttamente presso l'amministrazione sia attraverso specifici incontri periodici finalizzati alla descrizione delle metodologie da utilizzare, alla condivisione delle criticità rilevate dalle amministrazioni e alle esperienze maturate. Da anni il Dipartimento della Funzione Pubblica e i Comuni sono attivamente impegnati nel promuovere e realizzare interventi di semplificazione dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini. La semplificazione, l'innovazione amministrativa, la reingegnerizzazione dei processi attraverso l'uso delle tecnologie e il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e alle imprese a livello degli enti locali rappresentano un fattore essenziale per dare certezza ai diritti dei cittadini e garantire un ambiente favorevole allo sviluppo economico e alla competitività delle imprese.

Il testo qui presentato assume la forma di un manuale operativo, essendo uno strumento a disposizione di tutte le amministrazioni le quali possono riprodurre, all'interno della propria realtà amministrativa, le metodologie di analisi esposte e, allo stesso tempo, verificare le esperienze già maturate in altri contesti, con l'obiettivo di fissare standard più elevati di qualità dei

servizi offerti, premessa indispensabile per uno sviluppo competitivo del territorio. Il testo si compone di tre capitoli.

Nel primo capitolo, che descrive lo stato della semplificazione amministrativa sia a livello comunale sia nazionale che europeo, si vede come, nel nostro paese, il percorso che porta a un rapporto più semplice tra amministrazione e cittadini è ancora incompiuto. Il dato più significativo che se ne trae è quello di trovarsi spesso di fronte ad interventi di semplificazione poco organici, realizzati per compartimenti stagni e, a volte, costituiti dal solo "effetto annuncio". Da tale criticità rilevata emerge, piuttosto, l'esigenza di costruire e realizzare delle efficaci politiche di semplificazione.

È, infatti, dei presupposti alla istituzionalizzazione delle politiche di semplificazione che si parla nel secondo capitolo. L'ipotesi di partenza è quella secondo la quale, per favorire l'adozione di politiche di semplificazione continuative nel tempo, occorre creare una serie di condizioni o presupposti, individuati essenzialmente in una leadership politica in grado di dare impulso e continuità alle azioni intraprese e un sistema di governance interna in grado di progettare e realizzare un programma pluriennale a carattere trasversale e un sistema di governance verticale e orizzontale che garantisca lo sviluppo delle necessarie sinergie con le altre amministrazioni pubbliche oltre che impostare su basi nuove i rapporti di collaborazione con i privati.

Il terzo capitolo, descrive le linee guida operative utilizzate nella sperimentazione per la progettazione e l'utilizzo di interventi di semplificazione, illustrando le metodologie impiegate per la misurazione e la riduzione dei tempi procedurali e degli oneri amministrativi.

All'interno di ciascun paragrafo, in linea con le finalità del Manuale, sono stati riportati esempi concreti tratti dalle sperimentazioni effettuate nei comuni, in cui è descritto il percorso seguito e i risultati raggiunti dalle singole amministrazioni. Completano il testo alcuni allegati metodologici costituiti dalle schede di rilevazione utilizzate nella sperimentazione che connotano il manuale come uno strumento pratico, rivolto a tutte le amministrazioni comunali, in grado di fornire la "cassetta degli attrezzi" per mettere in pratica efficaci azioni di semplificazione.



1. La semplificazione incompiuta

1.1 Un'indagine sui Comuni italiani

Negli ultimi venti anni la semplificazione amministrativa è divenuta una costante nella discussione parlamentare e altrettanto intensa è stata la produzione normativa. Tuttavia, ancora oggi siamo di fronte alla necessità di collocare il tema della semplificazione tra le priorità dell'agenda politico istituzionale del Paese, perché l'introduzione di strumenti e istituti amministrativi innovativi non sono stati sinora sufficienti a rendere le strutture organizzative pubbliche adeguate alle esigenze del sistema produttivo italiano, alla competizione dei mercati internazionali e alle aspettative del cittadino/utente. Infatti, sia i singoli cittadini sia le imprese percepiscono ancora la pubblica amministrazione come un interlocutore inadeguato, problematico e, seppur sia stato riconosciuto l'avvio di un percorso di miglioramento, questo è ancora considerato troppo lento e difficoltoso. Le risposte del legislatore, sia a livello europeo che nazionale, sono quindi volte a rendere più semplice il rapporto tra utenti e pubblica amministrazione, in particolare riducendo il fastidio e la

sensazione d'impotenza che il cittadino prova di fronte a file interminabili agli sportelli, all'obbligo di doversi rivolgere ad uffici diversi per ottenere un documento, all'indeterminatezza dei tempi. Inoltre, un'interazione efficace ed efficiente tra amministrazioni, imprese e cittadini, improntata alla massima trasparenza e semplificazione possibile è alla base dello sviluppo del sistema produttivo locale e nazionale. La semplificazione dei procedimenti amministrativi e il miglioramento della qualità della regolazione sono unanimemente riconosciute come condizioni primarie per accrescere la competitività del Paese e condizioni di partenza su cui confrontarsi con i partner europei. Tuttavia, numerosi sono i vincoli che si inseriscono lungo il percorso che porta alla realizzazione di una completa semplificazione amministrativa, a partire dalla persistente frammentazione istituzionale e dalla scarsa interoperabilità telematica tra le diverse amministrazioni.

Per conoscere la reale situazione dei livelli di semplificazione amministrativa raggiunti dai comuni italiani, nel corso del 2008 è stata realizzata una veloce indagine¹ che ha fatto emergere alcune interessanti evidenze. L'indagine si è concentrata principalmente sulle azioni

1 L'indagine ha interessato i comuni con più di 10.000 abitanti distribuiti su tutto il territorio nazionale e raggiunge quasi il 20% della popolazione italiana, con un campione che copre la totalità di quelli con popolazione superiore ai 500.000 abitanti, il 27% di quelli al di sopra dei 100.000 e quote meno rappresentative per i restanti comuni. I riporti all'universo, effettuati sui risultati campionari (43 amministrazioni), sono stati realizzati ricorrendo ad un sistema di pesi definito rispetto alla distribuzione dei comuni nei singoli strati (classi demografiche). Tali elaborazioni permettono di ottenere delle stime relative all'intero universo dei comuni (1.163) con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, più significative delle semplici percentuali calcolate sul campione.

politiche, gestionali e organizzative che i Comuni hanno realizzato per rendere più semplice il rapporto con i cittadini e le imprese del proprio territorio.

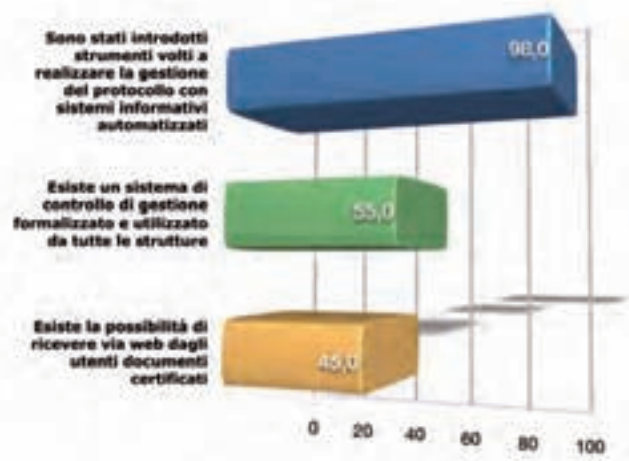
1.1.1 Prevalente attenzione all'organizzazione interna

In primo luogo emerge che le amministrazioni comunali, probabilmente condizionate dalla diffusione, propria degli anni '90, di approcci di tipo aziendalistico all'organizzazione del lavoro, hanno concentrato le loro azioni sulle leve gestionali e sull'informatizzazione dei processi di lavoro, quasi ovunque interessati da cambiamenti che hanno permesso di migliorare le performance organizzative. Basti pensare che: la quasi totalità delle amministrazioni intervistate può contare su un livello elevato di informatizzazione delle procedure (Fig. 1) complessivamente, il 98% dei Comuni possiede una qualche forma di protocollo informatico; più della metà di essi ha impiantato sistemi di controllo di gestione integrati (nel 55% dei casi è applicato in tutti gli uffici dell'ente), che nella stragrande maggioranza dei casi (81%) prevedono il monitoraggio di indicatori di processo; nonostante l'ancora scarso successo anche sul mercato privato dello strumento, quasi la metà dei Comuni (45% complessivo, che però sale al 56% per le città sopra i 100.000 abitanti) ha la possibilità di ricevere e-mail certificate dall'esterno.

Queste leve però, alla prova dei fatti, non si mostrano sufficienti per il concreto (e soprattutto duraturo) impianto di sistemi di semplificazione in grado di mantenere nel tempo adeguati standard prestazionali. Una

possibile spiegazione potrebbe essere proprio il disequilibrio tra l'utilizzo delle leve gestionali e quelle strategiche, a deciso favore delle prime, con la conseguenza di una cronica difficoltà nel costruire relazioni stabili ed efficaci con i cittadini e le imprese.

Figura 1 - L'informatizzazione delle procedure



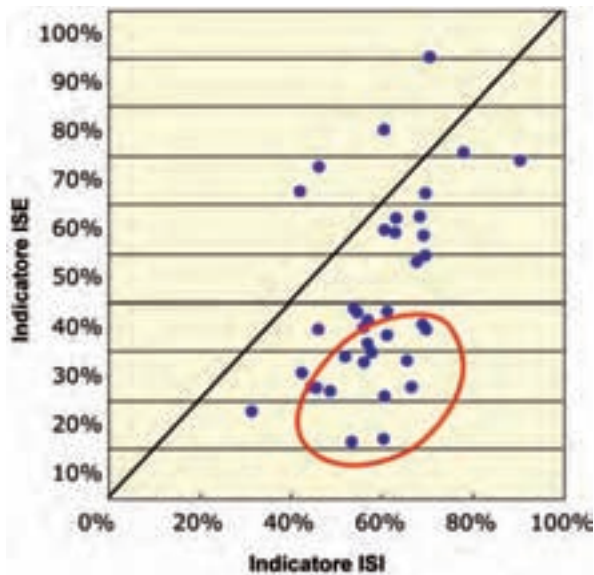
Per indagare questi aspetti, nel corso dell'indagine sono stati elaborati due indicatori sintetici in grado di rappresentare, da una parte, le azioni che le amministrazioni hanno intrapreso in questi anni per migliorare al proprio interno la gestione, l'organizzazione e il management (Indicatore della Situazione Interna - ISI), dall'altra le azioni che, sul fronte esterno, sono state realizzate per migliorare la qualità delle politiche e dei servizi (o anche solo della loro percezione) attraverso strumenti di relazione e di governance (Indicatore della Situazione Esterna - ISE²). Nella rappresentazione grafi-

2 L'Indicatore di Situazione Interna contiene i valori riferiti all'informatizzazione dei processi, all'impianto di sistemi di controllo di gestione, all'utilizzo evoluto delle leve gestionali e organizzative e ai livelli di attuazione delle normative in tema di accesso e trasparenza.

L'indicatore di Situazione Esterna contiene gli elementi legati alla governance esterna, alla qualità della comunicazione verso i cittadini, all'introduzione e all'utilizzo delle Carte dei Servizi.

ca (Fig. 2), i due indicatori citati sono stati messi, a loro volta, in relazione tra di loro, partendo dall'assunto teorico che il comportamento "ideale" di un Comune dovrebbe prevedere un perfetto bilanciamento nell'uso delle diverse leve. Dalla figura diventa evidente come la gran parte delle amministrazioni si posiziona in favore dell'Indicatore della Situazione Interna (al di sotto della bisettrice, più vicino all'asse delle ascisse). Colpisce in particolare come diversi comuni (contenuti nel cerchio rosso nella figura), pur segnando valori di tutto rispetto sotto il profilo dell'ISI, raggiungano invece risultati insoddisfacenti riguardo all'ISE, segnale che potrebbe significare che la maggior parte delle risorse di innovazione in questi anni sono andate in favore degli strumenti gestionali piuttosto che di quelli utili per il governo delle relazioni con il territorio.

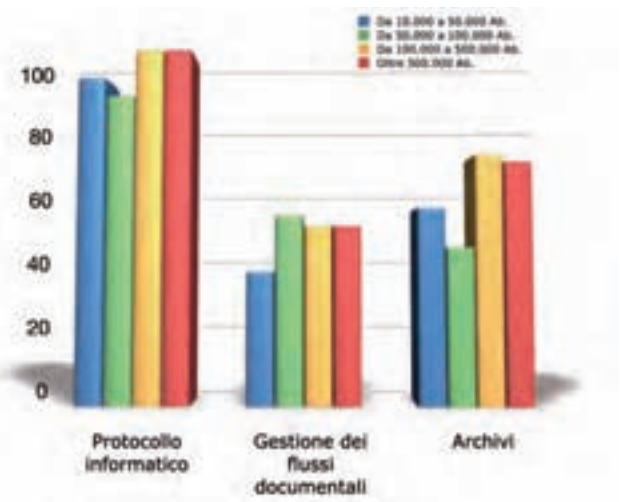
Figura 2 - Mappa di posizionamento



1.1.2 Semplificazione: una strategia con poche gambe

Un'altra causa, tipicamente italiana, che pesa in modo negativo sui concreti risultati dei processi di semplificazione è che questi si dimostrano spesso incompiuti e, per alcune parti, non coerenti con le finalità stesse della semplificazione. Per meglio comprendere questa affermazione, prendiamo ad esempio (Fig. 3) l'informatizzazione dei processi di lavoro, dove scopriamo che la quasi totalità delle amministrazioni comunali possiede una qualche forma di protocollo informatico (presumibilmente raggiunta anche a fronte di importanti investimenti); ma dall'altra troviamo un basso livello di automazione nella gestione dei flussi documentali e degli archivi. Questo significa, sul piano operativo, che spesso anche le pratiche che vengono protocollate in ingresso per via telematica, nel loro iter subiscono una "trasformazione" nel formato cartaceo e sotto questa forma, una volta terminato il percorso amministrativo, vengono archiviate, con relativo spreco di risorse e di tempo.

Figura 3 - Servizi informatizzati



Allo stesso modo, basti pensare che a fronte di un 98% di Comuni che si è dotato di protocollo informatico, solo il 37% di questi ha la firma digitale (che consentirebbe di dare valore legale ai documenti), rendendo di fatto “inutilizzabile” il documento informatico per la sua trasmissione al di fuori dell’amministrazione, come evidenziato nella tabella seguente.

A conferma di ciò, i risultati dell’indagine evidenziano come ancora del tutto marginale sia il numero delle amministrazioni che sembrano aver costruito delle strategie coerenti al perseguimento di concreti e duraturi risultati di semplificazione, a partire da un chiaro mandato politico in questa direzione. Infatti, analizzando le differenti azioni messe in campo in questi anni dai Comuni per migliorare il rapporto con cittadini e imprese, si scopre che molte di esse hanno dato avvio a percorsi di miglioramento, senza però

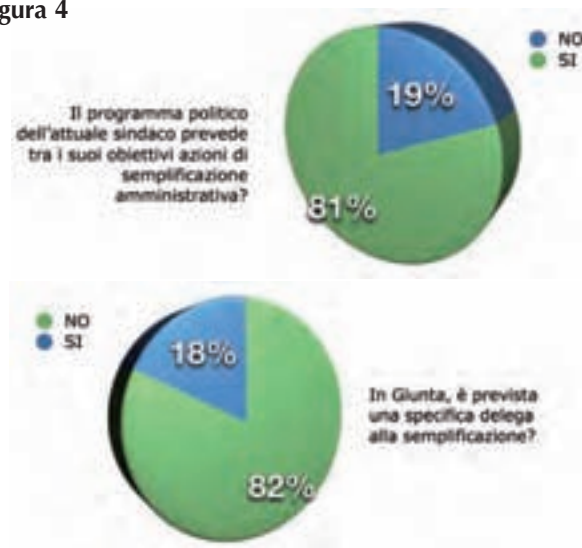
darsi una visione strategica complessiva e di periodo lungo che ne garantisca la riuscita.

Solo per fare alcuni esempi: ben l’81% dei sindaci ha previsto, negli obiettivi del proprio mandato, iniziative di semplificazione amministrativa, ma solo il 18% di essi ha previsto specifiche deleghe assessorili su questo tema (Fig. 4).

Tabella 1 - Strumenti di certificazione dei flussi documentali

	Da 10.000 a 50.000	Da 50.000 a 100.000	Da 100.000 a 500.000	Oltre 500.000	Totale con riparti all'universo
La firma digitale per tutte le posizioni apicali	4 su 11 36%	7 su 15 47%	3 su 10 30%	3 su 6 50%	37%
La firma digitale solo per alcune posizioni	4 su 11 36%	4 su 15 27%	7 su 10 70%	3 su 6 50%	37%
La posta elettronica certificata interna	3 su 11 27%	7 su 15 47%	4 su 10 40%	3 su 6 50%	29%
La possibilità di ricevere via web dagli utenti documenti certificati	5 su 11 45%	6 su 15 40%	5 su 10 50%	4 su 6 67%	45%

Figura 4



Se poi guardiamo al numero di amministrazioni che si sono dotate di uno specifico strumento di programmazione per orientare, realizzare e valutare le iniziative di semplificazione previste dai programmi di mandato, quello che alcuni definiscono il “Piano annuale di semplificazione”, scopriamo che esse sono solo 2 su 43.

Oltre alla verifica della presenza di adeguati documenti di pianificazione (che, sappiamo, possono essere a loro volta disattesi e non sempre sono garanzia di attuazione) abbiamo voluto verificare in quante amministrazioni erano contestualmente presenti quelle che vengono considerate le “condizioni abilitanti” per realizzare dei percorsi di semplificazione amministrativa,

vale a dire: la chiara committenza politica, un'adeguata organizzazione del lavoro per processi, i necessari strumenti gestionali e tecnologici per il controllo delle attività, l'utilizzo di canali di comunicazione che arrivano a tutti. A questa verifica, hanno risposto positivamente 4 amministrazioni su 43. L'impressione che complessivamente se ne trae, quindi, è quella di Comuni che si impegnano nei confronti dei cittadini per l'avvio di iniziative di semplificazione ma, all'atto pratico, sembrano "perdersi per strada": non si danno una strategia esplicita, seguono percorsi occasionali, investono in tecnologia senza prima aver messo ordine ai processi di lavoro, migliorano alcuni passaggi operativi ma non lo comunicano ai propri cittadini.

Ciò ci conferma in modo inequivocabile che, su questo tema, si rischia di fare della demagogia e che gli impegni presi nel corso delle campagne elettorali hanno difficoltà ad essere rispettati, perché non vengono poi costruite le condizioni operative per trasformarli in risultati concreti.

1.1.3 La trasparenza: la nebbia (lentamente) si dirada

In questi mesi, soprattutto dopo che il governo francese attraverso la Commissione Attali ha adottato molte misure di semplificazione già previste dal nostro ordinamento, si è riaperto il dibattito sulla validità della legge n. 241/90 e di tutto l'impianto normativo che a questa ha fatto seguito.

La nostra indagine conferma che la ragione del mancato raggiungimento degli obiettivi non è tanto da ricercarsi nei contenuti della legge in sé, quanto piuttosto nella mancanza di adeguati strumenti operativi, indispensabili per una concreta ed efficace applicazione della norma.

Come spesso accade quando si analizza un ambito di riforma così ampio e articolato, la prima, banale evi-

denza è che il livello di attuazione è molto differenziato a seconda delle questioni specifiche che vengono esaminate: alcune previsioni sono ormai diventate prassi consolidate all'interno della stragrande maggioranza delle amministrazioni; mentre, al contrario, altre sembrano ancora quasi del tutto inapplicate.

Tra le positività, segnaliamo (Fig.5) che quasi 3 amministrazioni su 4 (73%) hanno comunicato ai propri cittadini quali sono gli adempimenti necessari per la presentazione e l'accesso alle pratiche che li riguardano (almeno per quelle più frequenti). Questo è un segnale di apertura fortemente positivo, anche perché sradica alla radice il pregiudizio nei confronti di un'amministrazione che si vorrebbe chiusa e distante dai cittadini. Altrettanto confortanti sono i dati relativi all'adozione dei regolamenti interni per l'applicazione della legge n. 241/90 (69% dei Comuni) e all'individuazione, per ciascuna categoria di procedimenti, dell'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedurale, nonché dell'adozione del provvedimento finale (88% dei Comuni).

Se riguardo al rispetto formale degli obblighi amministrativi nell'adozione dei regolamenti tutto sembra quadrare, lo stesso non si può dire sul fronte "esterno",

Figura 5



quello della relazione con gli utenti, dove si riscontra una situazione meno confortante.

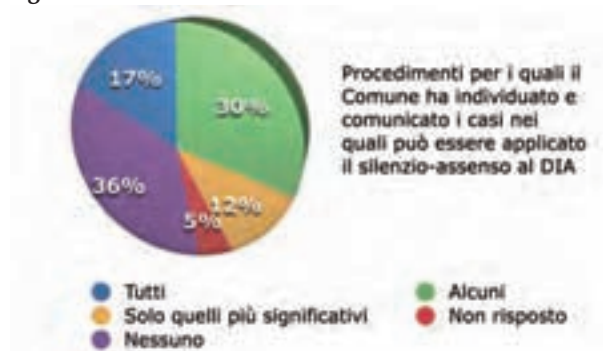
Se prendiamo, ad esempio, la comunicazione ai cittadini riguardo ai procedimenti (Fig. 6) per i quali sono previsti il silenzio-assenso o la Dichiarazione di Inizio Attività (che sicuramente sono stati individuati e codificati all'interno dell'ente), si scopre che solo il 17% dei Comuni lo ha fatto per tutti i procedimenti, mentre più del doppio, il 36%, non lo ha fatto per alcuno.

Leggendo questo dato in termini di impatto sui cittadini, significa che a più di un terzo di essi non viene garantito il diritto elementare di conoscere quando possono fare a meno di aspettare una comunicazione dall'amministrazione per realizzare una determinata attività.

Valori del tutto simili si registrano (Fig. 7) riguardo alla comunicazione agli utenti in merito alle conseguenze dovute al mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti: il 40% non la prevede per alcun procedimento, a fronte di un 20% che la prevede per tutti. In questo quadro, si conferma la parziale eccezione delle città "medie" (quelle con popolazione tra 100.000 e 500.000 abitanti) che si dimostrano, in questa occasione come in altre, quelle più virtuose nell'attuazione della semplificazione.

Entrambi questi dati testimoniano la priorità che le

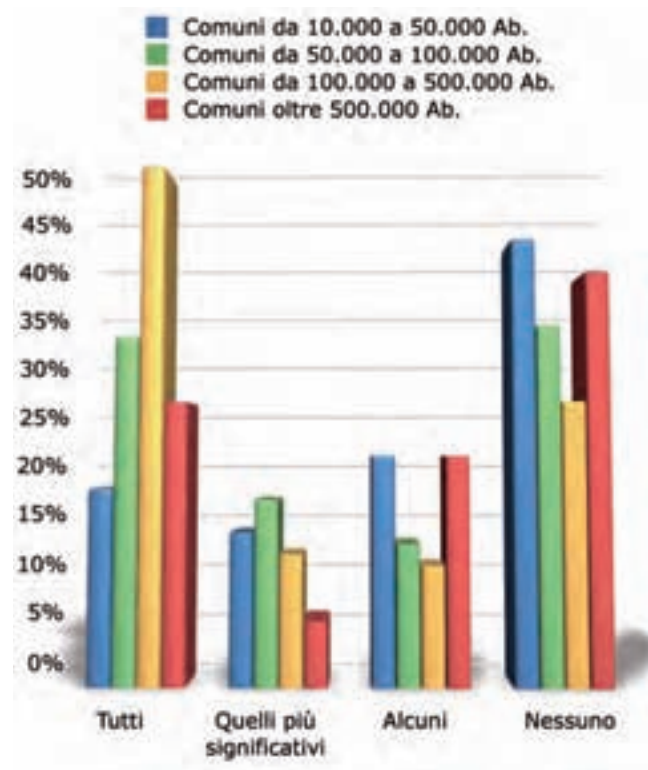
Figura 6



amministrazioni dedicano alla predisposizione degli strumenti amministrativi che supportano i processi di lavoro (in questo caso, la loro semplificazione), piuttosto che al reale contributo in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini che sarebbero in grado di fornire.

Se a questo dato si aggiunge il fatto che, riguardo all'adempimento degli obblighi amministrativi, la comunicazione con i cittadini avviene ancora, nella maggioranza dei casi, attraverso i canali più tradizionali, si comprende meglio quali siano gli attuali, reali limiti della semplificazione.

Figura 7 - Procedimenti per i quali le amministrazioni hanno previsto forme di comunicazione agli utenti sulle conseguenze in caso di mancato rispetto dei termini del procedimento.



Il canale di gran lunga più utilizzato per raccogliere le istanze di miglioramento dei servizi formulate dai cittadini è quello del contatto diretto agli sportelli, nel 94% dei Comuni. Questo elemento, che testimonia ulteriormente l'apertura dei Comuni all'ascolto, è anche però origine di un possibile rischio: infatti, se la raccolta delle istanze avviene in modo capillare, da parte di tutte le strutture preposte, si rimanda ad un momento successivo la loro integrazione. Non sempre però esiste un "coordinamento operativo" che agisce in questo senso con la conseguenza che, nella miglioire delle ipotesi, si generino inefficienze. Per quel che riguarda i canali telematici, si trova, da una parte, una più che positiva propensione all'utilizzo dell'e-mail per la raccolta delle segnalazioni dai cittadini (nel 63% dei Comuni), a fronte, di un "misero" 4% di Comuni che hanno attivato a questo scopo forum telematici sui siti. È facile comprendere che l'e-mail, pur garantendo una comunicazione efficace tra le due parti, è molto più debole rispetto al forum in termini di ricchezza del dibattito, coinvolgimento della comunità e mobilitazione di interesse collettivo.

Questa breve rassegna delle peculiarità organizzative, gestionali e procedurali che attualmente, in prevalenza, rappresentano l'amministrazione comunale, è la

giusta premessa e la motivazione principale che sta alla base della costruzione di un manuale operativo sulla semplificazione amministrativa.

Nei paragrafi successivi andremo infatti a presentare i risultati sinora ottenuti nell'ambito della semplificazione amministrativa, sia nella dimensione nazionale sia in quella locale.

1.2 La dimensione nazionale e quella locale

Le politiche di semplificazione realizzate a partire dall'inizio degli anni Novanta, pur avendo conseguito risultati non disprezzabili, non hanno consentito all'Italia di recuperare i ritardi accumulati negli anni precedenti nei confronti degli altri paesi avanzati³. In particolare, gli interventi posti in essere non hanno alleviato in modo decisivo il carico burocratico gravante sul sistema produttivo e, dunque, hanno ridotto solo marginalmente il gap esistente tra l'Italia e i paesi con cui essa è in competizione per attrarre gli investimenti delle imprese. A questa conclusione si giunge analizzando le risultanze delle indagini a carattere comparativo disponibili a cui (occorre precisare) è necessario riferirsi con estrema cautela: differenze nei modelli isti-

3 La legge n. 537/93 trova un immediato antecedente nella legge 7 agosto 1990, n. 241, la quale ha disciplinato alcuni degli istituti di maggior rilievo della semplificazione come la conferenza di servizi, il silenzio assenso, la denuncia di inizio attività e gli accordi. In materia di semplificazione procedimentale si v.: Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, Ipzs, Roma 1994; Id. I procedimenti amministrativi statali, Ipzs, Roma 1994; G. Vesperini, La semplificazione dei procedimenti amministrativi Riv. trim. dir. pubbl. n. 3/1998, p. 675 e ss.; Id. Le nuove misure di semplificazione, in Giornale di diritto amministrativo, 1997, p. 431 e ss.; D. Sorace, Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione, in Le Regioni, XXIII, n. 3, 1995, p. 499 e ss.; L. Torchia, Tendenze recenti della semplificazione amministrativa, Dir. amm., 1998, pp. 385 e ss.; Id. La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione, in Giornale di diritto amministrativo, 1997, p. 675 e ss.; A. Sandulli, La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione, in Giornale di diritto amministrativo, 1997, pp. 989 e ss.; Id. La semplificazione, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 3/1999, pp. 757 e ss.; S. Battini, La semplificazione amministrativa in I Governi del maggioritario, a cura di G. Vesperini, Donzelli, Roma, 1998, p. 63 e ss.; A. Natalini, Le semplificazioni amministrative, Il Mulino, Bologna, 2002.

tuzionali, negli ordinamenti giuridici vigenti e nelle caratteristiche della struttura economica aumentano i rischi di ignorare l'esistenza o il peso di variabili determinanti.

Sul tema specifico del livello di complicazione burocratica, l'indagine più significativa prodotta a livello internazionale è probabilmente quella del World Bank Institute nell'ambito del progetto Doing Business⁴, il quale analizza la "facilità del fare impresa" in un ampio campione di paesi, stilando annualmente una graduatoria complessiva⁵. Nel Rapporto Doing Business 2009 l'Italia è al 65° posto sul totale del campione (181 Paesi), perdendo 6 posizioni rispetto all'anno precedente. Questo dato, seppur indicativo dei problemi che incontra il nostro paese all'interno della competizione globale, è evidentemente influenzato anche dai differenti gradi di tutela che i singoli ordinamenti prestano ai diritti dei cittadini e delle imprese. Per questa ragione, è utile concentrare l'attenzione sul sottoinsieme dei paesi dell'UE inclusi nell'indagine, non solo per la maggiore omogeneità del contesto sociale ed istituzionale delle realtà considerate, ma anche perché buona parte della regolazione di questi paesi proviene dalla medesima fonte: le istituzioni comunitarie.

All'interno di questo più specifico campione, la posizione dell'Italia è particolarmente critica: nell'ultima rilevazione siamo al 22° posto su 25 paesi. Inoltre, va segnalato l'elevato campo di variazione delle posizioni dei diversi paesi membri in graduatoria: tra l'Italia e la

Danimarca (prima fra i paesi europei e quinta nella graduatoria generale) c'è un divario di ben 60 posizioni.

Mettendo a confronto Italia, Francia (al 31° posto della graduatoria totale), Germania (al 25° posto) e Spagna (al 49° posto) in relazione ad alcuni indicatori che concorrono al punteggio finale attribuito dalla Banca Mondiale, è possibile osservare che: a) la situazione più critica per il nostro paese si registra in riferimento alla voce "enforcing contracts", dove siamo al 156° posto, rispetto al 10° della Francia, al 9° della Germania ed al 54° della Spagna; b) il numero di procedure necessarie per avviare un'impresa (6, in linea con la media Ocse) ed i relativi tempi sono superiori solo a quelli della Francia; c) il numero di procedure da attivare per ottenere i permessi di costruzione (incluse licenze, notificazioni, collegamenti alle utilities) è di 14, sostanzialmente in linea con quello degli altri paesi, ma i giorni necessari per concludere le procedure sono ben 257, dato paragonabile solo a quello della Spagna e decisamente superiore rispetto a quello di Francia (137 giorni) e Germania (100 giorni); d) le ore spese in media per il pagamento delle imposte sono pari a 334 nel nostro paese, a 196 in Germania, a 132 in Francia ed a 234 in Spagna.

Da questa sintetica analisi comparata risulta, dunque, chiaramente che il gap competitivo del sistema economico italiano può essere almeno in parte spiegato dal livello di efficienza delle burocrazie dei singoli paesi. Si mostra, dunque, con chiarezza ed urgenza la necessità di ulteriori ed incisivi interventi di semplificazione.

4 Informazioni sulla ricerca, i risultati e la metodologia utilizzata sono disponibili sul sito www.doingbusiness.org.

5 Il rapporto Doing Business presenta indicatori quantitativi sulla regolazione delle imprese e dei diritti di proprietà. Nell'ultima edizione, il rapporto copre 181 Paesi. La graduatoria viene stilata in base alle performance che ogni Paese presenta rispetto a dieci indicatori: avviare un'impresa; ottenere le autorizzazioni; assumere e licenziare; registrare la proprietà; ottenere credito; protezione degli investitori; pagamento delle imposte; commerciare oltre frontiera; far valere gli impegni contrattuali; chiudere un'impresa (traduzione a cura dell'autore). Al fine di garantire la comparabilità dei dati, gli indicatori si riferiscono generalmente ad imprese a responsabilità limitata operanti nelle più grandi città.

La valutazione del sistema italiano che emerge dalle comparazioni internazionali cela, naturalmente, le (anche vistose) differenze delle specifiche realtà territoriali che lo compongono. E ciò a dispetto del fatto che, come vedremo meglio nei successivi paragrafi, le politiche di semplificazione sono state promosse soprattutto dal livello statale. A questo proposito, è necessario premettere che le informazioni ad oggi disponibili non consentono di restituire più che un quadro impressionistico dei risultati conseguiti dalle politiche di semplificazione a livello locale in termini di interventi realizzati e, soprattutto, di esiti⁶. Un esercizio di costruzione di un sistema di indicatori regionali sulle politiche di semplificazione a favore delle imprese è stato realizzato, ad esempio, dal Formez⁷. Rispetto ai livelli di introduzione dello Suap i dati disponibili evidenziano, in primo luogo, una forte disparità tra le diverse realtà regionali. Il grado di operatività degli sportelli mostra, in effetti, una variabilità piuttosto ampia, passando da percentuali pari o prossime allo zero (Trentino Alto-Adige, Valle d'Aosta, Lazio, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna) a quote molto vicine al 40% (Emilia-

Romagna e Toscana)⁸. In secondo luogo, l'indagine evidenzia come i livelli di funzionamento dello Suap rappresentino il risultato congiunto di spinte provenienti dal livello regionale (sotto forma di concessione di finanziamenti, di fornitura di infrastrutture tecnologiche, di realizzazione di interventi di formazione, ecc.) e di azioni più direttamente imputabili alle amministrazioni locali⁹.

La rilevanza della dimensione locale nel determinare il successo degli interventi di semplificazione, anche laddove derivanti dalla mera attuazione della normativa statale, è confermata da un'indagine sullo stato di attuazione della legge 241/90 condotta dall'Istat¹⁰. Infatti, la rilevazione mostra una notevole eterogeneità nella tempistica e nelle modalità adottate dalle diverse amministrazioni nell'attuazione degli istituti di semplificazione previsti da questo provvedimento normativo. Questa analisi mette in luce, in particolare, che il comportamento delle diverse amministrazioni è determinato in misura non trascurabile dalla localizzazione geografica, come dimostra il fatto che gli enti operanti nelle regioni settentrionali presentano un grado di applicazione delle

- 6 Nel nostro paese, infatti, non sono stati sinora messi a regime sistemi di comparazione riferiti alle politiche di semplificazione che, analogamente alla banca dati realizzata dal World Bank Institute, consentano di operare un confronto delle performance delle diverse amministrazioni territoriali nel tempo e nello spazio sulla base di un set di indicatori oggettivi. I dati prodotti sulla qualità dell'ambiente regolativo a livello sub-nazionale sono quindi frutto di rilevazioni sporadiche; inoltre, essi permettono per lo più di verificare il grado di attuazione degli istituti di semplificazione introdotti dalle previsioni normative piuttosto che i loro effetti.
- 7 Cfr. Formez, *Le misure del cambiamento nella PA - Indicatori di performance*, Roma, 2006. Il sistema di indicatori, riferito in particolare al funzionamento dello Suap e agli interventi legislativi regionali in materia di impianti produttivi, è stato elaborato nell'ambito di uno studio diretto a misurare la qualità delle azioni delle amministrazioni territoriali a favore della competitività e dello sviluppo economico attraverso l'osservazione di tre fattori: semplificazione amministrativa, politiche di promozione, ricerca e sviluppo e politiche attive del lavoro.
- 8 I dati sono riferiti al 2002.
- 9 Ciò emerge dall'osservazione congiunta dei dati relativi all'operatività degli Suap e di quelli relativi alle azioni regionali a favore degli stessi. Infatti, sebbene questi appaiono in genere correlati (si v. in particolare la tabella 2.1 a p. 44), si rilevano importanti eccezioni, costituite da territori in cui, a fronte di un forte intervento della regione, i livelli di operatività si attestano su valori relativamente bassi (Campania, Trentino-Alto Adige, Veneto) o in cui, viceversa, a fronte di un intervento di modesta entità messo in atto dall'amministrazione regionale, si registrano discreti livelli di funzionamento (Calabria, Molise).
- 10 Cfr. Istat, *Statistiche delle amministrazioni pubbliche - Anno 2003*, Roma, 2006.

diverse tipologie di istituti disciplinati dalla legge n. 241/1990 sistematicamente più elevato¹¹.

Nel complesso, sembra possibile affermare che laddove si ritenga che per favorire lo sviluppo economico dell'Italia (o per contrastarne il declino)¹² sia importante semplificare, abbia estremo rilievo la dimensione locale del processo di cambiamento. A ciò occorre aggiungere che questa rilevanza è stata accresciuta (almeno potenzialmente) dalla modifica del titolo V della Costituzione, che ha riconosciuto l'autonomia organizzativa dei comuni. Per questa ragione essi possono contare su uno spazio di intervento di semplificazione, almeno sulla carta, molto maggiore di qualche anno fa. E, nel contempo, il novero dei procedimenti amministrativi di competenza del livello comunale, in base al principio di sussidiarietà, è sempre più ampio.

In questo paragrafo, e nei successivi due, saranno analizzate le modifiche intervenute nel quadro generale delle politiche di semplificazione per mettere in luce, all'interno di esse, il nuovo (preminente) ruolo che dovrebbe essere svolto dai comuni. A valle di ciò, si intende proporre una revisione del modo di progettare e di realizzare gli interventi di riduzione degli oneri

e dei tempi burocratici in ambito locale, in sintonia con le linee di tendenza che stanno emergendo a livello statale e comunitario. Dal punto di vista operativo, la descrizione degli strumenti necessari a realizzare detti interventi di riduzione sarà oggetto del capitolo 3.

1.3 Le ragioni della crisi della semplificazione

Nel corso degli anni Novanta, una serie di disposizioni di legge ha tentato di mettere a sistema la semplificazione¹³. Infatti, è stata prevista l'emanazione di una legge annuale di semplificazione. Inoltre, sono state introdotte forme stabili di consultazione delle parti sociali attraverso l'istituzione dell'Osservatorio per le semplificazioni. Infine, le competenze in materia sono state attribuite ad un'apposita struttura denominata Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, composto in misura preponderante da esperti esterni all'amministrazione. In questo periodo il miglioramento della qualità della regolazione è stato perseguito essenzialmente dallo Stato, in qualità di "centro" dell'attività normativa.

11 L'analisi realizzata dall'Istat considera separatamente gli istituti di "trasparenza amministrativa" (emanazione del regolamento per l'esercizio del diritto di accesso alla documentazione amministrativa, emanazione del regolamento per la fissazione dei termini e l'individuazione del responsabile del procedimento) quelli di "semplificazione amministrativa" (emanazione di provvedimenti di semplificazione per procedimenti di propria competenza, ricorso alla denuncia di inizio di attività, ecc.) e quelli relativi all'autocertificazione e alla gestione dei flussi documentali.

12 L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino? Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Passigli, Firenze, 2005.

13 Si è trattato, in particolare, delle leggi 15 marzo 1997, n. 59, 15 maggio 1997, n. 127. Si v. anche la Legge di semplificazione 1998, 8 marzo 1999, n. 50, per cui si v. P. Marconi e C. La Cava, *La legge di semplificazione 1998*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, p. 407 e ss., F. Patroni Griffi, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, p. 101 e ss., F. Petricone, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1999, p. 663 e ss., e la Legge di semplificazione 1999, 24 novembre 2000, n. 349, per cui si v. S. Battini, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 451 e ss., M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 385 e ss.

Negli ultimi anni si è assistito ad un sostanziale ripiegamento delle politiche di semplificazione, che sembra essere riconducibile a diverse cause¹⁴.

La prima è che esse si sono scontrate con le resistenze di coloro che all'interno e all'esterno delle amministrazioni pubbliche godono di una rendita derivante dall'inefficienza burocratica. E si è mostrato chiaramente che queste contospinte non sono spontaneamente bilanciate dall'azione dei beneficiari degli interventi posti in essere. Infatti, il vantaggio prodotto dalle semplificazioni è spesso diffuso su ampie categorie di destinatari o scarsamente percepibile dall'utenza, almeno nel breve termine. Ciò significa che per catalizzare l'interesse dell'opinione pubblica e delle categorie economiche e sociali è necessario realizzare specifiche iniziative di consultazione e di comunicazione.

La seconda è che nel nostro ordinamento i procedimenti amministrativi sono numerosissimi, frammentati in tantissime fasi, prevedono un numero molto elevato di adempimenti e sono spesso regolati da una pluralità di norme. A fronte di questa situazione, gli interventi a carattere trasversale, rivolti indistintamente ad ambiti di attività tanto ampi quanto indifferenziati, finiscono per essere dispersivi. Al contrario, quelli selettivi, focalizzati su specifici procedimenti o su singoli adempimenti di questi procedimenti, finiscono per essere di scarso impatto e, in sostanza, marginali.

La terza è che le semplificazioni "sulla carta" hanno prodotto effetti molto limitati. L'introduzione di istituti come il silenzio assenso, la conferenza dei servizi o gli sportelli unici è una condizione necessaria, ma non sufficiente per diminuire i tempi di attesa dei cittadini o

per rendere più lieve il carico degli oneri burocratici. Il termine procedimentale ha finito per rappresentare un semplice monito che alle amministrazioni pubbliche virtuose non serve e che le altre non temono. Una riprova di ciò è che i regolamenti che determinano questi termini nella maggioranza delle amministrazioni non sono stati adottati o non sono stati aggiornati nel corso del tempo¹⁵. Questo fenomeno sembra essere dovuto al fatto che, in assenza di incentivi (e disincentivi) collegati ad un sistema di misurazione degli oneri (incluso in essi anche i tempi di attesa) che effettivamente (e non solo all'interno dei testi normativi) comporta ciascun procedimento, è svuotato alla radice ogni sforzo di rendere più cogenti gli standard di qualità dei procedimenti amministrativi.

La quarta è che semplificare è un pezzo di un più generale programma di riorganizzazione che dovrebbe comportare interventi di formazione del personale e l'introduzione di tecnologie informatiche. Per cui non basta introdurre nuove strutture o nuove funzioni dedicate alla semplificazione, occorre modificare le competenze e il modo di agire (e la cultura) di quelle esistenti. E non è possibile limitarsi ad introdurre nuove norme, dando per scontato che l'amministrazione si adopererà per dare ad esse attuazione, anche perché l'esperienza degli anni passati ha evidenziato la notevole capacità di resistenza degli assetti organizzativi esistenti.

L'ulteriore elemento di cui sembra necessario tenere conto è che le politiche di semplificazione avviate negli anni Novanta hanno trovato il loro baricentro fondamentalmente nel livello statale. Nei fatti, questo

14 Per un'analisi più approfondita del percorso evolutivo delle semplificazioni nel più generale contesto della modernizzazione dell'amministrazione pubblica si rimanda a A. Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2006.

15 Istat, *Statistiche delle amministrazioni pubbliche - Anno 2003*, Roma, 2006.

livello di governo ha operato in funzione di traino delle autonomie territoriali, tentando in diversi modi di intervenire su procedimenti amministrativi che rientravano nella competenza normativa regionale, in aperta contraddizione con i postulati di un sistema autonomistico¹⁶ e spesso con gli stessi principi affermati all'interno delle leggi che, dal 1993 in poi, hanno disciplinato la semplificazione¹⁷. Nel 2000 si è cercato di mutare questo assetto¹⁸. Infatti, si è affermato che, nelle materie di cui all'art. 117, co. 1 Cost., i regolamenti di delegificazione avrebbero dovuto trovare applicazione solo nei casi in cui la regione non avesse disciplinato autonomamente la procedura medesima (cd. regolamenti cedevoli). In seguito, la riforma del titolo V della Costituzione ha precluso allo Stato la possibilità di adottare provvedimenti di razionalizzazione normativa e procedimentale nell'ampia area delle materie soggette alla competenza esclusiva della regione. Per quanto riguarda le materie a competenza ripartita, lo Stato sembra ora in grado di dare impulso alla semplificazione solo attraverso norme di principio. In sostanza, in notevole misura lo Stato è ora in grado di realizzare interventi normativi di semplificazione che incidano

sull'intero sistema amministrativo esercitando le proprie competenze esclusive in materia di tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni¹⁹.

Il rapporto tra Stato e Regioni in materia di qualità della normazione durante la XIV legislatura non sembra avere conseguito un soddisfacente stato di equilibrio. Da un lato, tra le materie oggetto di riassetto normativo ai sensi della legge di semplificazione 2001, ne sono state incluse alcune che ricadono certamente nella competenza regionale concorrente (sicurezza del lavoro, prodotti alimentari, internazionalizzazione delle imprese)²⁰. Da un altro lato, la legge n. 241/1990, art.29 (nella versione modificata nel 2005), anche con riferimento alle norme ivi contenute in materia di semplificazione, ha stabilito che "le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge". Da un altro lato ancora, le Regioni, a parte alcuni sporadici casi, anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione, non si sono mostrate particolarmente

16 In questo senso, G. Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 671.

17 La legge n. 59/1997, art. 20, co. 2 ha stabilito che in sede di attuazione della delegificazione il governo individui, con le modalità di cui al d. lgs. n. 281/97, i procedimenti o gli aspetti del procedimento che possono essere autonomamente disciplinati dalle regioni e dagli enti locali. Il successivo comma 7 stabiliva che le regioni a statuto ordinario avrebbero dovuto regolare le materie indicate nei precedenti sei commi dello stesso articolo nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in esse contenute, che costituivano principi generali dell'ordinamento giuridico. Peraltro, le norme contenute nei primi sei commi operano direttamente (e non quindi in via di principio) nei confronti delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia.

18 L. n. 340/2000, art. 1, co. 4.

19 Sul rapporto tra Stato e Regioni nell'ambito della semplificazione si v. C. Barbati, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Le Regioni*, 1997, p. 1081 e ss.

20 La materia degli incentivi alle attività produttive, indicata tra quelle da codificare, sembrerebbe rientrare in larga parte addirittura nella competenza esclusiva delle Regioni, e in relazione ad essa è previsto espressamente il ricorso alla delegificazione.

interessate ad occuparsi di semplificazione e, più in generale, di qualità della regolazione²¹.

In questo complesso sistema di interazioni tra i livelli di governo non di rado a quello locale è stato attribuito il ruolo di front office nei confronti dei destinatari dei procedimenti amministrativi nell'ambito di interventi di semplificazione determinati e sospinti dall'amministrazione statale. Questo è parso essere particolarmente vero per i servizi burocratici rivolti alle imprese, almeno da quando, nel 1998, gli Suap sono stati allocati (principalmente) presso i comuni.

Non è questa la sede per analizzare la complessa vicenda che ha fatto sì che, come rilevato nel paragrafo introduttivo, la diffusione di queste strutture in molte realtà locali abbia incontrato difficoltà e ritardi. Tuttavia, è interessante rilevare come l'introduzione (spesso mancata) degli Suap sia coincisa con la diffusione di altri sportelli polifunzionali che, con modalità fisiche o virtuali, avrebbero dovuto facilitare l'interazione delle imprese con le pubbliche amministrazioni.

Questa proliferazione (spesso incontrollata) delle strutture di front office (sorte contemporaneamente, spesso presso diversi livelli di governo) ha determinato sovrapposizioni o duplicazioni che, in molti casi, non hanno rappresentato un'occasione di miglioramento del servizio²².

1.4 La semplificazione pianificata: dal livello comunitario passando per quello statale fino a quello locale

La politica di semplificazione intrapresa dalla Commissione Europea rientra nella più ampia strategia di better regulation, che, anche a seguito della pubblicazione del Libro Bianco sulla governance europea del 2001, è stata profondamente rivista a partire dalla metà del 2002. In particolare, nel febbraio 2003 la Commissione ha lanciato, con la comunicazione "Updating and simplifying the Community acquis", una serie di azioni volte a semplificare e ridurre lo stock regolativo e ad aumentare il grado di conoscibilità delle norme in vigore. Nell'ambito di questo programma, durato circa due anni, la Commissione ha messo sotto osservazione la regolazione di più di 40 settori, raggiungendo, però, solo parzialmente gli obiettivi previsti.

Un importante punto di svolta nelle politiche comunitarie di miglioramento della qualità della regolazione, in coerenza con la revisione della strategia di Lisbona (incentrata sulla crescita e l'occupazione) è rappresentato dalla comunicazione "Better regulation for growth and jobs" del 16 marzo 2005, che si è posta l'obiettivo

21 L'inerzia appare particolarmente pronunciata in materia di semplificazione procedimentale e di Air, come si evince da G. Vesperini (a cura di), *La semplificazione amministrativa nelle Regioni*, Formez, Roma, 2004 e da Formez, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali*, Roma, 2003. Le Regioni si sono mostrate maggiormente attive con riferimento al riordino normativo, come evidenziato in Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, Roma, 2004, p. 265 e ss., in cui si illustra una ricerca realizzata dal CNR, Istituto di studi sui sistemi regionali e federali e sulle autonomie Massimo Severo Giannini.

22 Si v. in proposito F. Ferrara (a cura di), *L'amministrazione per sportelli*, Formez, Roma, 2006.

di diminuire lo svantaggio competitivo che l'Europa registra rispetto alle altre economie in relazione alla qualità della regolazione. In particolare, nell'ottobre 2005 è stata avviata una nuova strategia di semplificazione, che si è concentrata sui problemi delle piccole e medie imprese. Nell'ambito di questa iniziativa è stato adottato un rolling programme, focalizzato su 100 iniziative di semplificazione (individuata anche grazie alla consultazione con gli Stati Membri e gli stakeholders), riguardanti 222 norme (corrispondenti a circa 1400 atti) su cui intervenire tra il 2005 ed il 2008. Così come previsto dal piano d'azione del 2005, i risultati raggiunti sono stati sottoposti a monitoraggio e valutazione, anche al fine di rivedere gli obiettivi perseguiti.

Parallelamente, la Commissione si è occupata del tema della misurazione degli oneri amministrativi. In particolare, a gennaio 2007 ha emanato un programma di azione per la loro riduzione, proponendo al Consiglio di fissare un target di riduzione aggregata (da raggiungere, cioè, in modo congiunto tra l'Unione e gli Stati Membri) pari al 25% entro il 2012. Il programma prevede l'avvio di una massiccia attività di misurazione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi contenuti nella legislazione comunitaria e nelle relative norme di trasposizione a livello nazionale, focalizzandosi su 13 aree prioritarie, scelte anche grazie alla consultazione realizzata con le imprese e gli Stati Membri. La Commissione ha anche individuato 11 azioni immediate di misurazione e riduzione degli oneri (fast track actions). Il programma comunitario presuppone il coinvolgimento degli Stati Membri e fissa delle scadenze da rispettare. Nel complesso, è

necessario rilevare che la semplificazione non è mai riuscita a diventare sistema, ma è rimasta il frutto di una serie di interventi a carattere più o meno episodico, che non hanno mutato il modo di amministrare. Le politiche di cambiamento non hanno trovato modo di sedimentarsi neanche a livello statale, al punto che la stessa legge di semplificazione è stata adottata in modo saltuario. Le esperienze avviate nelle amministrazioni pubbliche locali, spesso imposte e/o incentivate dallo Stato, non hanno trovato il terreno su cui attecchire e sono risultate sterili in quanto non hanno favorito la realizzazione di ulteriori passi avanti, mentre i miglioramenti conseguiti sono apparsi sempre precari e, laddove non sospinti dallo Stato, soggetti ad essere repentinamente abbandonati.

La risposta che, di recente, lo Stato e l'Unione Europea stanno cercando di offrire al bisogno (insoddisfatto) di semplificazione della nostra economia sembra essere l'adozione di piani pluriennali a carattere selettivo, ma trasversale, e la contaminazione degli interventi di riduzione dei costi e dei tempi burocratici con imponenti programmi di misurazione. Questo sembra essere il segnale che proviene anche dagli altri paesi avanzati, anche a causa della pressione esercitata da organismi internazionali (in primo luogo, l'Ocse). In particolare, sulla scia dell'esperienza e dei risultati raggiunti dal governo olandese, in cui è stata messa a punto la metodologia di misurazione nota come Standard Cost Model (SCM), molti Stati hanno adottato politiche specificamente rivolte a stimare²³ e ridurre i costi generati dagli obblighi informativi.

Nella fase di avvio della XV legislatura le azioni di

23 La metodologia ovunque utilizzata è quella dello SCM, che, attraverso l'individuazione degli obblighi informativi imposti da una norma e delle relative attività necessarie al loro rispetto, consente di stimare gli oneri amministrativi a carico delle imprese. Gli interventi di misurazione descritti nella parte II si basano su questo modello.

semplificazione intraprese dai singoli ministeri hanno trovato un luogo di impulso e di reciproca fertilizzazione nell'introduzione di un nuovo strumento, denominato Piano di azione per la semplificazione (Pas), che il Consiglio dei Ministri dovrebbe approvare annualmente (ogni 31 marzo). All'interno del Pas sono elencate le azioni intraprese dal Governo nei diversi ambiti in cui si esercita l'attività amministrativa statale, individuando, in base ad un approccio selettivo, quelli di maggiore rilevanza e criticità.

L'introduzione del Pas si è inserita, a livello statale, in una complessiva ridefinizione dell'assetto organizzativo della semplificazione, con l'istituzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione e dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, composta di esperti esterni alle pubbliche amministrazioni. Si è cercato, quindi, di ricostituire strutture dotate di specifiche competenze che abbiano come propria missione esclusiva quella di portare avanti politiche di miglioramento della qualità della regolazione. L'esigenza di mettere insieme i singoli interventi non dovrebbe essere un esercizio fine a se stesso, ma un modo per rendere visibile e coerente la complessiva strategia di semplificazione adottata dal Governo anche attraverso un complesso processo di concertazione. In proposito, è da sottolineare che il Pas è, in primo luogo, il contenitore delle semplificazioni realizzate dal livello statale, ma rappresenta anche il punto di riferimento per il coordinamento tra queste e quelle promosse dagli altri livelli di governo. Infatti, in materia di semplificazione sembra si stia affermando, non senza contraddizioni e incertezze, un approccio di

tipo cooperativo, che segue però modalità molto articolate. In particolare, è stato istituito presso la Conferenza Unificata un Tavolo permanente per la semplificazione, al quale, al fianco dei rappresentanti delle autonomie regionali e locali, siedono le associazioni produttive, degli utenti e dei consumatori. Inoltre, gli esponenti delle autorità regionali e locali possono essere invitati a partecipare alle riunioni del Comitato interministeriale. Infine, l'Unità di semplificazione può promuovere forme di raccordo con le misure di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione avviate da organi costituzionali, autorità indipendenti, regioni ed enti locali.

Una parte significativa del Pas 2007 è stata dedicata alla realizzazione di un intervento di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, condotto dal DFP con la collaborazione dell'Istat e della SSPA. A marzo 2008 è stato concluso il primo ciclo di misurazione degli oneri amministrativi nelle seguenti aree: privacy, ambiente, prevenzione incendi, paesaggio e beni culturali, lavoro e previdenza²⁴.

Tuttavia, il punto di svolta nell'attività di misurazione è rappresentato dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha introdotto un complessivo e ambizioso programma di misurazione (c.d. "taglia oneri") che estende tale attività a tutta la normativa statale con l'obiettivo di ridurre del 25% gli oneri amministrativi entro il 2012. Inoltre, sono introdotti anche in Italia, come già fatto in altre esperienze di successo (ad esempio, il Regno Unito), dei veri e propri piani di riduzione degli oneri che ciascun Ministro, di concerto

24 Gli oneri amministrativi annui totali sono stati stimati in oltre 16 miliardi di euro.

con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro per la semplificazione normativa, adotta. I piani definiscono le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 25% e confluiscono nel PAS.

Dall'analisi di questo complesso quadro sembra emergere una chiara indicazione: occorre pianificare le azioni di semplificazione, rendendole selettive e sistematiche, adottando una logica di risultato e tenendo conto delle necessarie interazioni con gli interventi programmati dagli altri livelli di governo. Questa indicazione può essere tenuta presente anche per impostare le nuove politiche di semplificazione a livello locale, che è quello in cui si manifestano (in notevole misura) le disfunzioni burocratiche. Infatti, è in questa sede che avvengono gran parte delle interazioni dirette tra i privati e le amministrazioni pubbliche, le quali non possono essere interamente predeterminate dalle norme giuridiche emanate da Unione europea, Stato o regione. Per cui occorre che all'interno dell'ampio margine di autonomia organizzativa dei comuni trovino spazio espliciti interventi di semplificazione. È necessario anche che le iniziative avviate dagli altri livelli di governo si fondino su una cooperazione non passiva con le autonomie locali. Sotto questo profilo è bene tenere presente che i piani di riduzione degli oneri amministrativi avviati a livello comunitario e nazionale devono trovare attuazione anche (e, forse, soprattutto) a livello locale, il quale, in molti casi, si occupa proprio di determinare la disciplina procedimentale di dettaglio.

La complessità procedimentale affonda le sue radici all'interno di alcuni degli elementi che legano il sistema amministrativo con quello sociale ed economico. Innanzitutto, i procedimenti amministrativi comportano (in misura crescente) la ponderazione di una mol-

teplicità di interessi pubblici (protezione dell'ambiente, sicurezza sul lavoro, ecc.). Inoltre, la partecipazione procedimentale dei privati e degli enti esponenziali degli interessi collettivi e diffusi è una condizione ineliminabile per l'attuazione del principio democratico all'interno delle decisioni amministrative. Infine, l'affermazione della rete come modello di riferimento del sistema amministrativo (implicita nella realizzazione del federalismo) porta ad un aumento della frammentazione del sistema che rende necessario trovare momenti di ricucitura sul piano procedimentale. Ciò significa che la complessità dell'azione burocratica non è una patologia momentanea o localizzata, ma un aspetto fisiologico della configurazione che ha assunto l'amministrazione pubblica, per cui è necessario adottare risposte che non siano contingenti o episodiche. Se la complessità procedimentale si genera "spontaneamente" e se si vuole evitare che essa si tramuti automaticamente in complicazione, occorre introdurre strumenti di governo stabili e di sistema. Per questa ragione, la semplificazione dei procedimenti non può essere l'obiettivo di interventi compiuti una tantum, ma deve essere il frutto di una modifica stabile del modo di gestire le pubbliche amministrazioni; non può essere una funzione o una struttura che si aggiunge alle altre, ma deve diventare un modo diverso di operare.

In questa prospettiva occorre però partire dall'assunto che per ristrutturare il processo organizzativo che presiede al funzionamento dei procedimenti amministrativi è necessario adottare una logica di governance. Per questo è necessario essere consapevoli che il successo di un intervento di cambiamento non può derivare dalla mera introduzione di una nuova, taumaturgica, tecnica gestionale o da un nuovo istituto giuridico. Infatti, questi strumenti diventano funzionali nel momento in cui si riesce a porre su diverse basi il rap-

porto (spesso collusivo) che lega tra loro politica, amministrazione, alcuni intermediari e alcuni destinatari privilegiati. L'inefficienza burocratica non sempre è generata da incapacità o da irragionevoli vincoli normativi, ma da un concreto assetto di interessi all'interno del quale resta marginale l'esigenza di rendere più celere e meno onerosa l'azione amministrativa. Per semplificare è allora necessario alterare questo assetto e per far ciò occorre introdurre adeguate contropinte. Da una parte, dovrebbe essere incoraggiato e sostenuto l'impulso dei destinatari dell'azione amministrativa. Da un'altra parte è necessario rendere più nitida la responsabilità politica per gli esiti degli interventi di semplificazione. Da un'altra parte ancora è opportuno immettere forme di incentivo che leghino in modo significativo la retribuzione dei dirigenti anche al contributo dato alla semplificazione e al rispetto di standard prefissati di funzionamento dell'azione amministrativa.

Per rispondere alla complessità strutturale dei procedimenti amministrativi occorre immaginare un sistema che agisca sia sul piano orizzontale sia su quello verticale. Da un lato, è necessario introdurre nuove modalità (o valorizzare e rafforzare quelle già introdotte, ma in modo discontinuo) per la progettazione e gestione di tutti i procedimenti di competenza dell'amministrazione comunale, definendo le responsabilità organizzative in merito alla loro qualità ed efficienza, nonché alla definizione dei relativi standard di funzionamento. E' quindi necessario introdurre sistemi informativi a carattere trasversale che alimentino in modo continuo il processo di valutazione dei livelli di efficienza di ciascun procedimento. Da un altro lato, si dovrebbe introdurre un sistema pianificato di semplificazione che si concentri sui casi di maggior rilievo e criticità. In relazione a ciascuno di essi si dovrebbero identificare gli obiettivi dell'intervento di cambiamento

(in termini di riduzione degli oneri o dei tempi di attesa per i destinatari) per poi individuare una molteplicità di opzioni per conseguirlo e, infine, scegliere e porre in essere quella ritenuta più vantaggiosa.

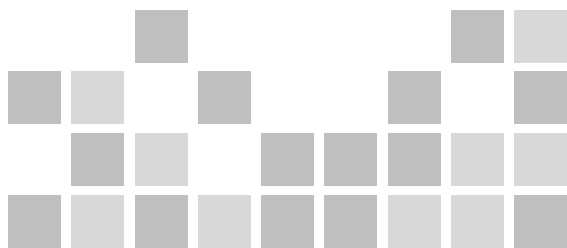
Nel far questo è necessario tener conto del ruolo svolto dall'amministrazione comunale in un sistema multilivello (caratterizzato nel modo evidenziato nei paragrafi precedenti), per cui, al fianco degli interventi di semplificazione che essa può realizzare in autonomia, ve ne sono altri che saranno imposti normativamente o incentivati da altri livelli (statale, regionale o comunitario), altri che richiederanno l'eliminazione di vincoli giuridici imposti da norme (irragionevoli o sproporzionate) che spetta all'Unione europea, allo Stato o alla regione rimuovere e, infine, altri ancora che saranno realizzati solo a patto di avviare l'attivazione di rapporti di collaborazione con altre amministrazioni (es. enti locali limitrofi, autonomie funzionali, province, ecc.).

Sulla configurazione del sistema semplificazione si ripercuotono le alterazioni che stanno intervenendo nel rapporto tra livelli di governo, ma anche le profonde modificazioni che attraversano il rapporto pubblico-privato. Infatti, si assiste in misura crescente (anche se con modalità non ancora pienamente consolidate) ad una esternalizzazione di compiti tradizionalmente svolti dalla burocrazia. Durante tutto l'arco degli anni Novanta l'obiettivo delle semplificazioni sembrava essere quello di minimizzare l'apporto dei soggetti privati che avrebbero dovuto limitarsi a presentare le proprie istanze alle amministrazioni pubbliche corredate delle eventuali dichiarazioni sostitutive. Sembrava spettare alla burocrazia il compito di accertare la sussistenza degli stati di fatto rilevanti ai fini della decisione pubblica. La prospettiva appare essere ora radicalmente cambiata: il compito di accertare la sussistenza dei

requisiti per svolgere determinate attività sembra debba essere attribuito in misura determinante ai soggetti privati, mentre le pubbliche amministrazioni dovrebbero limitarsi ad esercitare un controllo ex post.

Nel complesso si può dire che la semplificazione non si distribuisce per strati, ma è una rete che connette tra loro amministrazioni di diversi livelli di governo, oltrepassando le tradizionali ripartizioni tra pubblico e privato. In questo contesto il ruolo del comune deve

essere riconfigurato: non è più il luogo in cui si applicano le riforme pensate dal centro (che nel modello reticolare perde, almeno in parte, la sua capacità di indirizzo del sistema), ma neanche quello di un soggetto che è in grado di agire in assoluta autonomia. Occorre che l'ente locale si ritagli un proprio spazio all'interno di una fitta maglia di relazioni all'interno dei quali si incontrano vincoli, ma si generano anche opportunità di cambiamento.



2. I presupposti alla istituzionalizzazione di politiche di semplificazione

Politiche di semplificazione efficaci presuppongono che le amministrazioni siano dotate (o siano in grado di dotarsi, attraverso azioni di capacity building) di precise caratteristiche: una leadership politica in grado di dare impulso, coerenza complessiva e continuità alle azioni intraprese; un sistema di governance interna che renda possibile progettare e realizzare un programma pluriennale a carattere trasversale; un sistema di governance verticale e orizzontale che consenta di sviluppare le necessarie sinergie con le altre amministrazioni pubbliche; una capacità di impostare su basi nuove i rapporti di collaborazione con i privati. Per questa ragione programmare e realizzare azioni realmente efficaci non è facile, almeno nella misura in cui si intenda istituzionalizzare le politiche di semplificazione, passando, in altre parole, da un'ottica di breve periodo, estemporanea e caratterizzata da interventi isolati, ad una che inizi a rivedere il modo stesso di progettare e gestire i procedimenti.

Per far ciò occorre assicurare una serie di condizioni che favoriscano l'adozione di politiche di semplificazione continuative nel tempo, le più rilevanti delle quali sono: (a) la costituzione di un assessorato dedicato alla semplificazione, ovvero l'identificazione di un soggetto a cui attribuire una chiara responsabilità politica circa gli esiti degli interventi di semplificazione, con una leadership politica in grado di dare impulso, coerenza e continuità alle azioni intraprese; (b) la realizzazione di un sistema di governance interna in cui siano

previste forme di coordinamento tra gli uffici/strutture che con varie competenze intervengono sulle politiche di semplificazione; (c) la costituzione di una apposita unità operativa dedicata alla semplificazione, che sia di supporto ai soggetti politici ed amministrativi responsabili della semplificazione; (d) l'adozione di un piano per la semplificazione; (e) la realizzazione di un sistema di governance esterna che preveda la consultazione sistematica con i soggetti (cittadini ed imprese) coinvolti dagli interventi di semplificazione intrapresi dall'amministrazione. Per ciascuno dei fattori ora menzionati, saranno nel prosieguo evidenziate alcune esperienze maturate nell'ambito di amministrazioni aderenti al progetto ComuneSemplice. Oltre a fotografare l'esistente, poiché sull'argomento non vi è stato sinora un ampio approfondimento, ci si propone di avanzare proposte su possibili modalità di impianto di politiche di semplificazione, allo scopo di contribuire ad avviare una riflessione sul tema, da sviluppare e condividere con le amministrazioni.

2.1 Una chiara responsabilità politica per gli esiti degli interventi di semplificazione

In primo luogo, una politica di semplificazione che non sia una mera funzione accessoria (ed eventuale) rispetto alle attività "ordinarie" di un'amministrazione

L'ASSESSORATO ALL'INNOVAZIONE E ALLA SEMPLIFICAZIONE DEL COMUNE DI LA SPEZIA

L'esigenza alla base della costituzione dell'assessorato

L'assessorato è stato istituito nel 2007. Il processo di modernizzazione della macchina amministrativa trae origine dal programma del Sindaco e dalla creazione di un assessorato dedicato, con il compito di dare impulso alle politiche di riorganizzazione, innovazione e semplificazione amministrativa favorendo il coordinamento e la sinergia tra politiche, piani e progetti in materia di riorganizzazione, innovazione, qualità e semplificazione, comunicazione, sviluppo risorse umane, qualificazione degli strumenti di programmazione e controllo, governance delle società partecipate. Compito dell'Assessorato è quello di mettere a sistema tutte le azioni che possono portare a rendere più moderno ed efficiente l'operato del Comune, sia attraverso un vero e proprio processo di riorganizzazione che punti sull'efficienza e la qualità dei servizi erogati, sia attraverso la graduale diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione applicata ai servizi comunali, in modo che la digitalizzazione dei processi di servizio divenga garanzia di trasparenza, partecipazione e semplificazione. Mentre con la precedente Giunta, le azioni aventi ad oggetto la semplificazione facevano capo a diversi assessorati, producendo necessariamente interventi frammentati, l'esigenza e l'obiettivo dell'attuale Giunta è stato quello di coordinare tutte le azioni di semplificazione affidando una delega unica ad solo assessorato, in modo da mettere a sistema tutte le azioni volte all'innovazione e modernizzazione della macchina amministrativa.

Compiti e funzioni

L'assessorato ha il compito di dare impulso alle politiche di riorganizzazione, innovazione e semplificazione amministrativa favorendo il coordinamento e la sinergia tra politiche, piani e progetti. Esercita funzioni di coordinamento tra piani (alcuni dei quali di diretta competenza: Piano dell'Innovazione e Semplificazione, Piano della Formazione, Piano della Comunicazione) e, in alcuni casi, tra differenti assessorati (ad esempio, Programmazione e pianificazione Territoriale, Sviluppo Economico, Bilancio). Le funzioni di coordinamento con gli altri assessorati si espletano sia attraverso riunioni interassessorili (Tavoli periodici) sia attraverso specifiche sedute di Giunta. Ad esempio, una delibera che riguarda la materia del commercio ma che introduce elementi di semplificazione, viene firmata dall'assessore alla semplificazione e non da quello al commercio. All'interno della Giunta vi è una forte condivisione di questo metodo di lavoro.

Quale organizzazione

Vi è un doppio livello di organizzazione: a livello politico, il Sindaco fa da collante tra gli assessorati, a livello tecnico vi è un comitato di direzione che garantisce la sinergia tra le direzioni e a monte di queste vi è il Direttore Operativo il quale è il diretto responsabile del Piano dell'innovazione e semplificazione e che rappresenta il perno del quadro organizzativo. Tra i due livelli vi è una forte interconnes-

sione, ad esempio, i piani di lavoro dei singoli progetti (obiettivi, scadenze, risorse ecc.) sono approvati dalla stessa Giunta. L'Assessorato per le politiche organizzative e di innovazione è affiancato dallo staff della direzione operativa e da un gruppo di lavoro interdisciplinare e intersettoriale. Della Direzione Operativa fanno parte tre unità (il Direttore, una posizione organizzativa (P.O.) incaricata del Coordinamento del Piano dell'Innovazione e Semplificazione, una segretaria di direzione). Il gruppo di lavoro interdisciplinare è composto da quattordici persone. Dal punto di vista operativo il Piano dell'Innovazione e semplificazione è gestito e sviluppato dal Direttore operativo e dalla P.O. alla quale è attribuito il compito di coordinare il gruppo di lavoro.

a. le figure professionali

Le figure professionali del gruppo di lavoro presentano competenze interdisciplinari, si tratta infatti di personale proveniente dalla struttura informatica, Staff Direzione operativa, Ufficio di Gabinetto e Comunicazione, Controllo di Gestione, Servizi Sociali, Sviluppo Economico e Pianificazione strategica, Pianificazione territoriale, Risorse umane, altre figure di supporto (CFL).

Secondo l'esperienza maturata dal Comune, per la componente semplificazione, con particolare riferimento alla semplificazione degli atti amministrativi e regolamentari, potrebbero essere incluse professionalità in possesso di competenze giuridiche.

Come nascono le proposte di semplificazione

Le proposte di semplificazione, oltre che per dare attuazione ad una specifica linea del programma del Sindaco ed alle Linee Guida per l'Innovazione e la Semplificazione emanate dalla Giunta comunale, nascono sulla base di bisogni espressi sia dalla macchina organizzativa (Comitato di Direzione; singoli dirigenti o funzionari, circoli di ascolto organizzativo) sia dall'utenza, rilevati dai servizi attraverso indagini dirette (in particolare per i servizi alla persona), oltre che da partnership volte a rendere maggiormente integrabili banche dati (caso Edilizia - CCIAA) e dalla partecipazione a programmi e progetti di rilevanza nazionale o comunitaria, anche a carattere sperimentale (come i progetti di E-Democracy, programma Elisa, ComuneSemplice).

Per una più efficace elaborazione di politiche di semplificazione (le valutazioni del Comune). Secondo l'esperienza dell'amministrazione, per una efficace elaborazione di politiche di semplificazione, sarebbe utile la creazione di un percorso metodologico comune che abbia come fasi indispensabili:

- l'ascolto organizzativo interno;
- il coinvolgimento degli stakeholder o delle principali categorie di utenza (focus group, interviste, questionari di customer)
- la rilevazione delle criticità interne ed esterne e l'individuazione dei punti di miglioramento;
- la formalizzazione delle azioni di miglioramento da mettere in campo ed il loro recepimento a livello organizzativo.

richiede necessariamente il rafforzamento dell'impegno politico al massimo livello, con interventi volti a rendere credibile (verso l'esterno dell'amministrazione) l'impegno assunto di riduzione dei tempi e degli oneri procedurali e ad aumentare (verso l'interno) il grado di commitment politico. Ciò richiede che la semplificazione sia ricondotta alle funzioni attribuite ad un soggetto politico specifico, quale ad esempio un assessore o direttamente il sindaco. A tale soggetto dovrebbe essere attribuito il ruolo di coordinare le attività avviate, oltre che di garantire coerenza e continuità delle stesse. Ciò contribuirebbe ad assicurare un'adeguata applicazione del principio di accountability - ossia rendere conto delle azioni svolte e dei risultati raggiunti - largamente utilizzato nel contesto anglosassone e a cui si fa sempre più ricorso anche nel nostro paese. L'amministratore diviene responsabile nei confronti dei propri cittadini/utenti/elettori della buona gestione della struttura amministrativa che questi gli hanno affidato. Si tratta quindi della costituzione di una leadership politica che sia in grado di dare impulso, coerenza e continuità alle azioni intraprese.

Dalle analisi in nostro possesso²⁵ emerge un quadro a tinte grigie. Infatti, solo nel 18% dei casi esaminati è presente un assessorato o un assessore con una delega specifica alla semplificazione. Quanto alla previsione, tra gli obiettivi generali del programma politico del sindaco, di azioni di semplificazione amministrativa, nell'81% dei comuni vi è stata una risposta affermativa e altrettanto elevata è la percentuale (87%) delle amministrazioni che dichiarano di aver indicato nel programma politico azioni specifiche di semplificazione. Tuttavia, tale dato non può essere acquisito come del tutto positivo; al contrario, seppur sia necessario un

approfondimento di carattere qualitativo, esso conferma la tendenza, sopra evidenziata, a formulare annunci di interventi di semplificazione che non è detto si traducano automaticamente in interventi realizzati e soprattutto duraturi e continuativi nel tempo, ovvero in reali politiche di semplificazione.

Nel Box numero 1 è riportata l'esperienza del Comune di La Spezia presso cui nel 2007 è stato istituito un Assessorato con una delega specifica alle politiche per l'innovazione e la semplificazione. L'analisi ha voluto rilevare in primo luogo l'esigenza della costituzione di un assessorato dedicato alla semplificazione, evidenziando quali fossero le modalità decisionali esistenti in precedenza, ossia qual era il soggetto che promuoveva tali politiche e come ciò avveniva. Sono poi state evidenziate le funzioni attribuite all'assessorato, la sua struttura organizzativa e le modalità attraverso le quali si manifesta il raccordo con gli altri soggetti coinvolti dalle politiche di semplificazione, compresi i portatori di interessi.

2.2 L'introduzione di strumenti di governo stabili e di sistema

Oltre alla chiara identificazione di un responsabile politico della strategia di semplificazione, è importante che la dirigenza del comune contribuisca in modo attivo alla progettazione e realizzazione degli interventi di semplificazione. Proprio per questo il dirigente dovrebbe essere reso effettivamente responsabile, nel limite dell'autonomia che gli è stata conferita e delle risorse disponibili, del livello di efficienza e di qualità dei servizi burocratici offerti dal proprio ufficio. La valutazio-

25 Indagine Cittalia, Politiche di semplificazione amministrativa, Indagine sullo stato di attuazione presso le amministrazioni comunali, marzo 2008. L'indagine è stata condotta su 43 amministrazioni comunali con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

L'UNITÀ DI SEMPLIFICAZIONE NELL'ESPERIENZA DEL COMUNE DI LA SPEZIA

L'unità di semplificazione

Nelle diverse esperienze, l'unità assume forme più o meno strutturate. Ad esempio, a La Spezia, l'unità dedicata alla semplificazione è formata da un gruppo di lavoro, al cui interno vi sono specifici referenti o sub-gruppi per relativa area tematica o specifico progetto. Al gruppo di lavoro sono attribuite funzioni di sviluppo, gestione, monitoraggio del Piano dell'Innovazione e Semplificazione e il suo aggiornamento. Questa struttura interagisce con le altre strutture dell'amministrazione a due livelli: a livello direzionale, attraverso il Comitato di Direzione; a livello operativo, attraverso lo Staff della Direzione operativa, della P.O. (posizione organizzativa) preposta al coordinamento dei progetti del Piano e del gruppo di lavoro specifico formalizzato nell'ambito dell'elenco dei progetti prioritari del Sindaco, cui sono collegate specifiche responsabilità, da accertare e misurare in sede di valutazione.

ne del gradimento e della qualità dei servizi da parte dei cittadini, nei casi in cui è prevista, è a tutt'oggi solo in minima parte direttamente collegata alla valutazione delle prestazioni dei dirigenti. Si potrebbe quindi prevedere l'introduzione di strumenti volti a misurare e valutare le prestazioni dei dirigenti e degli stessi dipendenti pubblici da rendere direttamente confrontabili con le performances delle amministrazioni, introducendo sistemi di incentivo.

In particolare, ai fini della progettazione e realizzazione di un programma di semplificazione a carattere trasversale è necessario che nell'organizzazione sia prevista l'introduzione di un city manager o di altre modalità di coordinamento orizzontale che consentano di rendere identificabile (e possibilmente coesa) la responsabilità della sua attuazione.

La costituzione di un sistema di governance interna, che renda possibile progettare e realizzare un programma pluriennale di intervento a carattere trasversale, richiede anche la costituzione di un sistema strutturato di coordinamento tra i vari uffici/direzioni dell'ente interessati ai temi oggetto di semplificazione; ciò contribuisce ad una migliore programmazione e ad una più efficace implementazione degli interventi di semplificazione.

a. Una unità operativa dedicata alla semplificazione

Uno strumento utile al raggiungimento di questo obiettivo è la costituzione di una apposita unità operativa dedicata alla semplificazione, con una funzione di supporto ai soggetti politici ed amministrativi responsabili della semplificazione. Nonostante la centralità di questa struttura nella gestione delle politiche di semplificazione, e l'opportunità di posizionarla in prossimità del vertice amministrativo e politico, occorre evitare la tentazione di introdurre un "watchdog" della semplifi-

cazione: l'articolazione e l'estrema settorializzazione delle amministrazioni comunali richiedono necessariamente la realizzazione di un sistema policentrico, in cui, come detto, questa nuova unità deve essere dotata essenzialmente di funzioni di coordinamento più che di comando. I compiti che tale unità dovrebbe assumere possono essere sintetizzati come segue:

- progettare e sviluppare adeguate metodologie di analisi;
- avviare in modo sistematico il monitoraggio delle attività;
- effettuare analisi delle best practices individuate nella propria o in altre amministrazioni locali;
- coordinare le iniziative di semplificazione (anche normative) avviate dagli altri livelli di governo;
- elaborare un piano d'azione per la semplificazione;
- essere funzionale al coordinamento tra i diversi uffici dell'amministrazione.

Richiedendo gli interventi di semplificazione cono-

scenze variegate, questa unità dovrebbe essere costituita da professionalità diverse, arricchendosi dell'apporto di giuristi, economisti, statistici ed analisti delle politiche pubbliche e adottare un metodo di lavoro collaborativo e non gerarchico, tipico dei team multidisciplinari.

b. Il Piano d'azione per la semplificazione

Uno dei compiti dell'unità di semplificazione è, come sopra richiamato, l'elaborazione di un Piano per la semplificazione, ovvero di uno strumento che definisca il percorso che l'amministrazione dovrà seguire per realizzare gli interventi di semplificazione. La realizzazione del Piano, possibile solo in presenza di alcune condizioni, tra cui un forte commitment politico sui temi della semplificazione, fornisce la misura della reale istituzionalizzazione di una politica di semplificazione all'interno dell'Ente. Infatti, la presenza o meno del Piano per la semplificazione può essere interpretata da una duplice angolazione: è sia l'effetto di una efficace politica di semplificazione, ma ne è anche il suo presupposto.

Il piano d'azione, il cui orizzonte può essere correlato alla durata del mandato del vertice politico, dovrebbe prevedere, per ciascun anno, gli obiettivi di semplificazione che l'ente intende perseguire, indicando, per ciascuna attività, gli strumenti e i risultati attesi. Per assicurare una concreta ed efficace attuazione del piano andrebbero previste, sin dalla fase di elaborazione, l'individuazione dei soggetti responsabili delle varie azioni e l'attivazione di una funzione di monitoraggio e valutazione dei processi avviati e dei risultati raggiunti. Il piano dovrebbe essere elaborato attraverso un confronto con le parti sociali e sottoscritto dal responsabile politico della semplificazione, così da

assumere maggior valenza strategica e dovrebbe, per lo stesso motivo, essere pubblicato sul sito del comune.

Dai dati rilevati su 43 amministrazioni²⁶, il 34% dichiara di avere adottato un Piano annuale/pluriennale della semplificazione amministrativa.

Nello specifico, nel Box 3, descriviamo l'organizzazione e gli obiettivi del Piano dell'innovazione e semplificazione approvato dal Comune di La Spezia.

c. Un sistema strutturato di coordinamento tra gli uffici dell'amministrazione

Uno dei presupposti alla base della istituzionalizzazione di politiche di semplificazione è la presenza di un sistema strutturato di coordinamento tra gli uffici dell'amministrazione coinvolti dai processi di semplificazione e la struttura dedicata alla semplificazione. Quanto più è presente una rete istituzionalizzata tra uffici, in cui sono previsti momenti di incontro costanti e continuativi nel tempo e, in particolare, legittimati dai singoli referenti, tanto più è possibile dare corso a politiche di semplificazione stabili ed efficaci. Per l'attivazione di tali forme di coordinamento possono essere seguite varie strade: possono essere attivati gruppi di lavoro con referenti di diversi dipartimenti, gruppi di miglioramento e di ascolto organizzativo (come avviene a La Spezia), con l'obiettivo di coinvolgere attivamente il personale nel processo di rilevazione delle criticità e di predisposizione e messa in atto dei miglioramenti, tavoli periodici per condividere i progetti. Dal punto di vista organizzativo, il comune di La Spezia, ad esempio, ha costituito un comitato di direzione, che si riunisce almeno una volta al mese, in cui sono discussi e valutati i piani per l'innovazione e la semplificazione.

26 Indagine Cittalia, op. cit.

IL PIANO PER L'INNOVAZIONE E LA SEMPLIFICAZIONE DEL COMUNE DI LA SPEZIA

Il **Piano dell'Innovazione e Semplificazione** delle procedure, approvato dalla Giunta comunale nel novembre 2007, è lo strumento attraverso il quale il Comune della Spezia ha voluto mettere a sistema le azioni positive avviate e programmate per la modernizzazione della macchina organizzativa, fissando obiettivi raggiungibili e sostenibili da affinare nei piani d'azione annuali.

Gli obiettivi

Il Piano traccia un quadro coerente per il disegno riorganizzativo complessivo, agendo attraverso tre direttrici prioritarie: modernizzazione e sviluppo, efficienza e semplificazione; riorganizzazione interna e politiche del personale; sviluppo delle tecnologie informatiche.

Per ciascuna delle tre linee strategiche sono state individuate specifiche azioni di miglioramento su cui l'Amministrazione intende operare su base pluriennale e su base annuale, attraverso la predisposizione di piani d'azione annuali.

I principali ambiti d'azione del Piano sono: lo sviluppo ed il rinnovo globale delle tecnologie informatiche in dotazione all'ente; lo sviluppo dell'organizzazione per processi e l'avvio di azioni di reingegnerizzazione delle procedure di servizio, supportate da adeguate azioni formative; l'avvio delle certificazioni di qualità dei servizi comunali e la realizzazione delle carte dei servizi, utilizzando con cadenza strumenti di indagine sulla soddisfazione dell'utenza.

La dimensione organizzativa

Dal punto di vista organizzativo, significativo è stato anche l'avvio della riorganizzazione interna del Comune attuata su tre direttrici fondamentali: la valorizzazione del patrimonio di competenze interne; una proiezione progettuale rivolta all'esterno per cogliere le innovazioni più profonde; la centralità del cittadino come misura di ogni scelta e di ogni soluzione individuata nell'ambito dei servizi.

In questo quadro è stato attuato: il riassetto della Dirigenza; l'individuazione di un nuovo sistema per la valutazione delle performance dei Dirigenti e delle Posizioni Organizzative (che

tiene conto della propensione all'innovazione); l'introduzione di sistemi premianti e meritocratici per i dipendenti; l'avvio di un vasto programma di formazione del personale, teso ad un'effettiva crescita professionale dei dipendenti; l'introduzione degli obiettivi per progetti strategici e trasversali; l'inserimento di nuove figure con professionalità avanzate attraverso i contratti di formazione lavoro.

Attraverso lo strumento del Piano d'azione sono stati individuati obiettivi su base annuale che saranno sottoposti ad un costante monitoraggio (su tempi e risultati), al fine di procedere ad un aggiornamento annuale del Piano stesso, in un'ottica dinamica e flessibile rispetto alle variazioni del contesto normativo, organizzativo e socio economico generale.

Gli sviluppi

Il Piano dell'Innovazione e semplificazione è da intendersi quale processo in evoluzione e miglioramento, sia dal punto di vista dei contenuti, affinché obiettivi e azioni siano coerenti con le esigenze espresse dall'utenza e dalla stessa organizzazione, sia a livello gestionale.

L'amministrazione si prefigge di implementare il Piano al fine di: indicare obiettivi target quantificabili per ciascun progetto del Piano d'azione; agevolare la diffusione della cultura della semplificazione sviluppando l'esperienza dei gruppi di miglioramento interno; attivare forme di consultazione esterna e, ove possibile, di coordinamento tra i diversi attori istituzionali a livello di Piano; dare maggiore peso alla componente "Semplificazione", facendo tesoro delle azioni sperimentali già avviate, facendo proprio l'obiettivo di riduzione dei tempi e degli oneri per cittadini e imprese; dare continuità all'azione di informatizzazione dei vari servizi.

Il monitoraggio

È previsto un costante monitoraggio e condivisione degli avanzamenti delle azioni del Piano, sia da parte dei dirigenti dell'ente che dei componenti del gruppo operativo. Con la valutazione annuale del Piano, l'amministrazione si propone di aggiornare il Piano pluriennale e indicare i risultati ottenuti.

BOX 4

LE MODALITÀ DI COORDINAMENTO TRA GLI UFFICI DELL'AMMINISTRAZIONE L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI LA SPEZIA

Le forme del coordinamento tra uffici interessati alla realizzazione del piano per l'innovazione e semplificazione

Il Piano per l'innovazione e la semplificazione si caratterizza per un forte coordinamento a livello operativo, garantito dall'azione della Direzione operativa e del suo staff. Per lo sviluppo, la gestione ed il monitoraggio del Piano è stato difatti attivato un gruppo di lavoro trasversale, coordinato dalla Direzione operativa per il tramite di un'apposita Unità Organizzativa.

Il coordinamento interno tra uffici

È stato attivato un coordinamento interno che si manifesta attraverso tre diversi livelli: politico, per il tramite dell'Assessorato dedicato e per mezzo di specifiche sedute di Giunta; direzionale, attraverso il Comitato di Direzione, che si riunisce con frequenza mensile; operativo, attraverso

lo Staff della Direzione operativa, della P.O. preposta al coordinamento dei progetti del Piano e del gruppo di lavoro trasversale cui sono collegate specifiche responsabilità.

Il coinvolgimento del personale dell'amministrazione

Sono state previste ed in parte attivate forme di coordinamento e coinvolgimento interno volte a far conoscere i contenuti del Piano e ad aumentare il coinvolgimento e la responsabilizzazione sugli obiettivi dello stesso: incontri, seminari formativi, newsletter interne e circoli di ascolto organizzativo, già sperimentati per i processi di comunicazione interna e di riorganizzazione dei servizi sociali e volti a coinvolgere in modo attivo il personale nel processo di rilevazione delle criticità e di individuazione degli interventi di miglioramento.

ficazione; il comitato è coordinato dal direttore operativo il quale è anche il diretto responsabile del piano di semplificazione.

Oltre che un coordinamento interno agli uffici tecnici, vi è anche una forte interazione tra questo e il livello politico. Infatti, gli obiettivi e le varie fasi di progetto, dopo essere state condivise in sede di comitato di direzione, sono approvati direttamente dalla Giunta, legittimando e sostanziano così anche dal livello politico le scelte in materia di semplificazione ed innovazione.

Nel Box 4 è riportata l'esperienza del comune di La Spezia in merito alle modalità in cui, all'interno dell'amministrazione, avviene il coordinamento sulle scelte in materia di semplificazione.

2.3 Un sistema di governance orizzontale

Un elemento che contribuisce a responsabilizzare maggiormente gli organi politici e conseguentemente favorire una più efficace operatività delle politiche di semplificazione, è dato dal coinvolgimento dei destinatari dell'azione amministrativa nelle decisioni che più direttamente li riguardano e dalla previsione di forme di coordinamento con le altre amministrazioni coinvolte nei processi di semplificazione.

a. La consultazione dei destinatari

Lo svolgimento di consultazioni in merito alla semplificazione è in grado di arricchire il processo riguardo a diversi momenti:

- a. per la rilevazione delle criticità generate dall'assetto regolativo vigente;
- b. in merito alla stima degli oneri imposti dal procedimento in vigore;
- c. nella elaborazione di ipotesi di cambiamento delle norme e prassi attualmente seguite
- d. ai fini del monitoraggio e della valutazione ex post dei cambiamenti introdotti a seguito della semplificazione.

La consultazione è quindi un metodo di analisi volto a rilevare le opinioni dei destinatari dell'azione amministrativa in merito a specifici segmenti di policy. In una primissima fase, attraverso la consultazione con le categorie economiche e sociali è, ad esempio, possibile pervenire all'individuazione delle priorità che l'amministrazione dovrà inserire nella propria agenda politica. Nello specifico, le aree in cui sono rilevate le maggiori criticità e per le quali è richiesto un intervento di semplificazione, sia che riguardi la misurazione e riduzione dei tempi del procedimento, sia che riguardi la misurazione e riduzione degli oneri ricadenti sui destinatari. Le modalità di consultazione possono assumere varie forme: Tavoli tematici, focus group, somministrazione diretta di questionari, Osservatori, partecipazione on line, e un diverso grado di strutturazione: incontri sistematici (per alcuni ambiti, ad esempio, come quello della qualità dei servizi, il Comune di La Spezia prevede un periodico aggiornamento delle indagini condotte presso l'utenza), all'interno di specifici progetti e sulla base di rapporti consolidati con le categorie economico e sociali di riferimento, oppure in modo discontinuo. Un altro aspetto della conduzione delle consultazioni considera l'individuazione di colui che all'interno dell'amministrazione viene indicato come responsabile della loro realizzazione. Spesso, non vi è un unico responsabile a livello di Ente, bensì la realizzazione dei processi di consultazione è affidata al dirigente responsabile dell'obiettivo o progetto cui si fa riferimento.

Un'ultima considerazione riguarda le modalità con cui sono selezionati i destinatari della consultazione. Possono essere consultati tutti i cittadini o specifici target, solo i diretti interessati dal procedimento oggetto di intervento, solo le categorie rappresentative degli interessi. Anche in questo caso, le forme possono essere le più variegate. In alcuni casi, i destinatari sono selezionati a seconda delle tipologie di intervento, su indicazione dei responsabili dei servizi: dirigente o posizione organizzativa, come avviene a La Spezia.

Occorre infine specificare quali sono le forme con cui l'amministrazione recepisce le proposte o considerazioni avanzate nel corso delle consultazioni. In alcuni casi, sono recepite per migliorare i servizi resi secondo le differenti modalità attivate, come ad esempio le carte dei servizi, i sistemi di qualità, l'integrazione di banche dati. Nel Box 5 viene riportata l'esperienza del comune di Reggio Emilia in merito alla costituzione e alla funzione dei tavoli di lavoro istituiti per mettere in contatto amministrazione e associazioni di categoria.

b. Forme di coordinamento con le altre amministrazioni coinvolte nei processi di semplificazione

L'attivazione di forme di coordinamento tra il comune e le altre amministrazioni coinvolte nei processi di semplificazione è una delle condizioni principali affinché interventi di semplificazione possano implementarsi con successo. Le modalità in cui ciò avviene possono essere di diverso tipo, alcune sono previste dalla normativa, altre seguono percorsi tradizionali ed informali. Nel primo caso, si fa riferimento ad istituti quali accordi, conferenze di servizi, protocolli d'intesa ecc.,; nel secondo caso, il rapporto tra amministrazioni si fonda su contatti informali, consolidati nel tempo, tra responsabili di singoli uffici.

L'ESPERIENZA DEI TAVOLI DI CONCERTAZIONE DEL COMUNE DI REGGIO EMILIA

L'esigenza della costituzione dei Tavoli

L'idea di costituire tavoli di lavoro Amministrazione-Associazioni di categoria nasce da un esplicito input del Sindaco, trasmesso alla struttura organizzativa dal Direttore Generale. L'antefatto è costituito dalla preesistenza di un tavolo di concertazione e confronto tra amministrazione comunale e mondo produttivo, rappresentato dal TAI-Tavolo delle Associazioni imprenditoriali, nel cui ambito è emerso il tema della semplificazione burocratica e amministrativa. In conseguenza di ciò, il Sindaco e il Direttore Generale hanno dichiarato l'esigenza di progettare un intervento per la semplificazione dei procedimenti amministrativi ad impatto sulle imprese, che prevedesse sia azioni di ascolto del mondo produttivo, ma anche vere e proprie azioni partecipate.

Chi ne fa parte

E' stato costituito un primo Tavolo di lavoro, che si potrebbe definire "guida", composto da tutti i dirigenti/funzionari dei servizi che trattano procedimenti aventi rilevanza sulle imprese, nonché da un referente per ciascuna associazione di categoria presente nel TAI, ovvero tutte, mentre i rappresentanti degli ordini e dei colleghi professionali, saranno coinvolti in un secondo momento. Successivamente, sono stati costituiti tavoli settoriali, più ristretti e più operativi, in cui sono presenti dirigenti/funzionari comunali e rappresentanti delle associazioni operanti nel settore oggetto del tavolo (come ad esempio edilizia, commercio ecc.).

Come sono stati costituiti

I Tavoli sono stati costituiti attraverso un protocollo d'intesa sottoscritto dal Direttore Generale e dal Presidente del TAI. Il protocollo riprende gli estremi fondamentali del progetto, quindi anche la metodologia di lavoro prevista (tavoli di lavoro congiunti). Prima della sottoscrizione del protocollo, l'idea di organizzare tavoli congiunti è stata discussa e concordata nell'ambito delle formali sedute del TAI, prevedendo uno specifico ordine del giorno che trattasse la proposta di progetto.

L'organizzazione dei lavori

L'input "di riunione", dal punto di vista organizzativo, è dato dal coordinatore del progetto e di tutti i tavoli, ovvero il Direttore dell'Area Servizi alla città, area che riunisce tutti i servizi a rilevanza sulle imprese. Non ci sono regole specifiche di consultazione, tuttavia, nel corso della prima riunione è stata presentata la metodologia di lavoro dei gruppi, proposta dall'amministrazione, in cui sono state indicate fasi, attività, responsabilità. A seconda delle diverse fasi di lavoro discende un diverso coinvolgimento

delle associazioni. Ovvero ci sono fasi/attività che richiedono una collaborazione fattiva, come ad esempio la rilevazione e la diagnosi delle criticità procedurali, gli ambiti prioritari di semplificazione, la misurazione degli obblighi informativi o la definizione delle proposte di reingegnerizzazione-semplificazione, per altre attività, invece, è prevista solo la consultazione pre o post azione, come ad esempio l'analisi dei processi di lavoro o la misurazione dei tempi dei procedimenti.

Le materie sulle quali intervengono i tavoli

Oltre al tavolo "guida", sono stati costituiti tavoli settoriali, in base ad un preliminare censimento di tutti i procedimenti ad impatto sulle imprese, classificati per tipologia. La classificazione utilizzata riprende la struttura organizzativa comunale, ovvero i procedimenti sono stati, di fatto, suddivisi per servizio di competenza e secondariamente per ufficio.

Il soggetto dell'amministrazione che gestisce le consultazioni

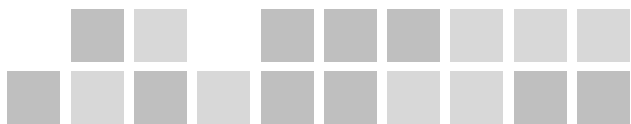
L'organizzazione dei tavoli prevede un coordinatore delle riunioni (Dirigente d'Area), dirigenti/funzionari dei servizi interessati, in qualità di "esperti" della materia, referenti del Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione (con funzioni di gestione organizzativa, tenuta delle comunicazioni/relazioni sia esterne che interne, supporto metodologico, predisposizione materiali, verbali, ecc., impostazione e coordinamento complessiva del lavoro). È, inoltre, previsto un coinvolgimento mirato di un referente del Servizio Comunicazione e relazioni esterne, il quale interviene direttamente nelle riunioni del tavolo "guida" e viene costantemente informato su quanto accade nei tavoli settoriali e di un referente del Servizio Gestione e Sviluppo delle Tecnologie e dei Sistemi informativi.

Il modo in cui sono recepite le proposte/osservazioni espresse nei tavoli

Sono previste due modalità: alcune osservazioni sono trattate direttamente nel corso della riunione, in quanto sono presenti anche i dirigenti e i funzionari dei servizi comunali interessati i quali possono fornire risposte ed elaborare ipotesi di soluzioni; altre proposte/osservazioni richiedono un approfondimento successivo da parte dei servizi stessi. In questi casi, l'input emerso in riunione dovrebbe dare luogo ad una successiva analisi, verifica interna all'Ente, affinché nella seduta successiva possano essere riportati gli esiti dell'approfondimento e le possibili soluzioni/proposte di lavoro.

Un caso tipico di coordinamento tra amministrazioni riguarda il funzionamento dello Sportello unico per le attività produttive. In questo caso la norma prevede l'uso della conferenza di servizi per definire, tra le amministrazioni coinvolte nella valutazione della pratica, una modalità di esame rapida e congiunta in modo da rispettare i termini previsti dalla legge. Uno strumento largamente utilizzato dalle amministrazioni è

poi il protocollo d'intesa che per lo più, al fine di snellire i flussi procedurali interni ed esterni con specifico riferimento alle modalità e ai tempi richiesti per l'istruttoria delle pratiche, definisce gli impegni, le procedure ed i rapporti, tra il Responsabile del procedimento unico dello Sportello Unico e i Responsabili degli Enti esterni per il rilascio dei pareri, nulla osta, autorizzazioni.



3. Linee guida operative

In questo capitolo si descrivono alcune linee guida utilizzate per la progettazione e l'utilizzo di interventi di semplificazione a livello locale, frutto delle attività e dei risultati ottenuti dalle sperimentazioni realizzate nell'ambito del progetto Comune Semplice. All'interno di ciascun paragrafo saranno riportati esempi concreti tratti dalle sperimentazioni effettuate nei comuni.

Il capitolo è organizzato come segue: il paragrafo 3.1 sintetizza le due linee di intervento oggetto di sperimentazione, illustrandone le caratteristiche. Il paragrafo 3.2 riguarda la realizzazione del sistema informativo per la certezza dei tempi e degli adempimenti; inoltre, esso affronta il tema (comune anche all'intervento di reingegnerizzazione) dell'introduzione di indennizzi in caso di mancato rispetto dei tempi prefissati. Il paragrafo 3.3 descrive le tecniche e le attività relative alla misurazione e riduzione dei tempi dei procedimenti, dei costi interni di gestione e degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese.

In Allegato sono presentate delle schede di rilevazione - e relative guide alla compilazione - relative alle differenti fasi dell'attività e differenziate in base alla tipologia di intervento scelta. Laddove un'amministrazione decidesse di svolgere contemporaneamente più tipi di intervento (ad esempio, misurazione dei tempi e degli oneri amministrativi) le informazioni contenute nelle rispettive schede sarebbero integrate.

Il progetto è stato realizzato adottando un approccio flessibile, in grado di adattarsi - nei limiti consentiti dal ricorso a metodologie comuni - alle necessità delle

amministrazioni, per cui ogni attività descritta nelle linee guida è stata integrata e modificata a seconda delle esigenze e dei vincoli di volta in volta presenti. Al tempo stesso, si è ritenuto indispensabile che in ogni amministrazione fosse realizzata un'adeguata attività di programmazione, anche al fine di individuare le soluzioni tecnico-organizzative più adeguate al caso specifico. A tal fine, ogni amministrazione è stata invitata ad elaborare un piano di lavoro in cui sono stati specificati:

- tempi (previsto avvio e chiusura di ogni singola attività);
- risorse necessarie (in termini di tempo del personale del gruppo di lavoro, di eventuale altro personale coinvolto a vario titolo e di costi per la predisposizione/acquisizione di software o altri supporti specifici);
- altri soggetti coinvolti (laddove si è lavorato su processi interamministrativi).

3.1 Le due tipologie d'intervento

Il progetto ComuneSemplice è stato ideato per proporre interventi di semplificazione che, pur garantendo omogeneità metodologica e comparabilità dei risultati, si adattassero alle specifiche esigenze delle amministrazioni aderenti. Di conseguenza, il progetto ha proposto due macro-tipologie di intervento, che si differenziano per strumenti, grado di complessità, risorse e tempi di realizzazione:

- 1) Sistema informativo per la certezza dei tempi e degli adempimenti

- 2) Reingegnerizzazione: riduzione di tempi, costi interni ed oneri amministrativi.

Il sistema informativo per la valutazione dei procedimenti: la certezza dei tempi e degli adempimenti

Il primo intervento riguarda la costruzione di un adeguato sistema informativo per la valutazione ed il monitoraggio dei procedimenti e, in particolare, la certezza dei tempi del procedimento e degli adempimenti da questo previsti. Esso può essere giudicato meno complesso e, dunque, realizzabile con tempi e risorse relativamente minori.

Questa tipologia di intervento è coerente con una serie di obiettivi:

- Migliore conoscenza delle risorse impiegate in ogni specifico procedimento e dei relativi "colli di bottiglia";
- Misurazione e riduzione dei tempi dei procedimenti;
- Aumento del grado di accountability;
- Recupero del tempo del personale e potenziamento delle loro capacità professionali;
- Miglioramento della qualità degli output, al fine di renderli maggiormente rispondenti alle esigenze degli utenti/decisori politici;
- Miglioramento della qualità dell'input, ovvero delle modalità con cui vengono attivate le istanze da parte dei soggetti esterni, allo scopo, ad esempio, di ridurre le eventuali interruzioni dei termini del procedimento.

Per raggiungere queste finalità, l'intervento sulla certezza dei tempi e degli adempimenti prevede la produzione di informazioni utili sia agli attori interni all'amministrazione, sia agli utenti del procedimento.

Le informazioni in questione riguardano:

- a) le fasi del procedimento;
- b) gli attori ed i responsabili delle singole fasi;
- c) i tempi delle diverse fasi, opportunamente classificati;
- d) la lista degli adempimenti richiesti all'utenza.

L'intervento sulla costruzione del sistema informativo e la certezza dei tempi e degli adempimenti mira, dunque, a fornire una serie di "cruscotti informativi" i cui contenuti saranno adattati alle specifiche esigenze di coloro che ne usufruiranno (decisori politici, responsabili amministrativi, utenza).

La descrizione dettagliata delle attività previste per questa linea d'intervento è contenuta nel paragrafo 3.2.

Reingegnerizzazione: la riduzione dei tempi dei costi interni e degli oneri amministrativi

La reingegnerizzazione dei processi è una metodologia di cambiamento organizzativo finalizzato al miglioramento della qualità (efficienza/efficacia) delle prestazioni che, generalmente, agisce in modo integrato su differenti leve di miglioramento.

Essa costituisce uno strumento flessibile e adattabile a molteplici obiettivi di semplificazione, quali:

- Misurazione e riduzione dei costi di gestione;
- Misurazione e riduzione dei tempi dei procedimenti;
- Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese;
- Semplificazione delle modalità di accesso e di fruizione dei servizi pubblici, da parte di una specifica categoria di utenti;
- Recupero del tempo del personale e potenziamento delle loro capacità professionali;
- Miglioramento della qualità degli output, al fine di renderli maggiormente rispondenti alle esigenze degli utenti/decisori politici.
- Miglioramento della qualità dell'input, ovvero delle modalità con cui vengono attivate le istanze da parte dei soggetti esterni, allo scopo, ad esempio, di ridurre le eventuali interruzioni dei termini del procedimento.

Come appare evidente già da questa prima descrizione, gli interventi di reingegnerizzazione includono una serie di attività previste già per la "certezza dei

tempi e degli adempimenti". Tuttavia, rispetto a questa, è prevista un'attività di misurazione degli oneri amministrativi e, soprattutto, l'elaborazione e valutazione di opzioni di riduzione dei tempi e degli oneri.

Il paragrafo 3.3 fornisce una descrizione dettagliata dei contenuti di questa linea d'intervento.

Sintesi della metodologia

Di seguito si fornisce un quadro generale della metodologia utilizzata per la realizzazione della sperimentazione; il numero ed il grado di approfondimento delle attività previste varierà in base allo specifico intervento richiesto, nonché ai vincoli dell'amministrazione.

I paragrafi 3.2 e 3.3 sono dedicati all'illustrazione specifica dei contenuti delle due tipologie di intervento previste (certezza e reingegnerizzazione).

a) Analisi della situazione attuale: processi e livelli di prestazione

L'analisi della situazione attuale consiste nell'individuazione delle condizioni di partenza, ovvero la struttura dei flussi operativi e il relativo livello di prestazione attuale (efficienza/efficacia).

Dopo aver chiarito gli obiettivi strategici della sperimentazione, dunque definito il contesto in cui si intende agire, è necessario conoscere in modo approfondito le condizioni organizzative di partenza.

I prodotti di questa fase sono:

1. Mappa dei processi attuali: processi, sotto-processi e relazioni reciproche.
2. Misurazione delle prestazioni: costruzione del sistema di indicatori, unità di misura e modalità di rilevazione per la quantificazione delle prestazioni attuali.

Il livello di dettaglio con cui verranno rappresentati

i flussi operativi e le informazioni raccolte, la scelta degli indicatori da utilizzare per misurare il livello di prestazione e le criticità esistenti, saranno individuati in funzione del particolare oggetto dell'intervento: tempi, oneri amministrativi, costi interni di gestione, efficacia delle prestazioni rispetto alle esigenze di utenti/decisioni politici.

1. Mappa dei processi di lavoro: partendo dai prodotti/servizi erogati, occorre rappresentare la mappa dei processi attuali, i relativi sotto-processi, le relazioni reciproche, le interfacce con altri processi, rappresentando peraltro, le principali caratteristiche dei processi stessi (ad es. attraverso diagramma di flusso):

- sequenza di attività e tempi;
- responsabilità e competenze;
- strumenti e tecnologie;
- input;
- output prodotti;
- sistemi di controllo.

2. Misurazione delle prestazioni: disegnati i processi di servizio occorre misurare le prestazioni derivanti dall'attuale assetto organizzativo. La scelta delle dimensioni di processo da sottoporre a misurazione e dei relativi indicatori, dipenderà dal particolare intervento che si sta attuando.

Oltre alla scelta degli indicatori, occorre definirne l'unità di misurazione, gli strumenti e le modalità di rilevazione, che serviranno anche in fase di monitoraggio degli esiti della sperimentazione.

b) Definizione dei gap di prestazione

A fianco del livello attuale delle prestazioni, occorre quantificare anche il livello atteso, che corrisponde agli obiettivi strategici prefissati, indicando, ove possibile, lo standard previsto per ciascuno degli indicatori rilevanti.

In questo modo sarà possibile evidenziare lo scostamento tra situazione attuale e “situazione “obiettivo”.

Oltre alla consistenza quantitativa dei gap di prestazione rilevati, è, inoltre, opportuno effettuare una diagnosi qualitativa distinguendo, ad esempio, tra sintomi e cause di ciascuno: i primi identificano gli effetti del malfunzionamento e sono utili in fase di verifica degli impatti dell'intervento di riprogettazione dei processi; le seconde invece individuano l'origine del malfunzionamento e sono utili soprattutto per la successiva progettazione delle soluzioni di miglioramento.

Individuate tutte le criticità, può essere necessario effettuare una scelta delle priorità di intervento. Una possibile tecnica di scelta consiste nell'elencare tutte le criticità rilevate e compararle reciprocamente in base ad alcuni criteri di confronto quali, ad esempio: importanza, urgenza, complessità, affrontabilità, dunque effettuare la scelta in funzione degli obiettivi strategici, dei vincoli e delle risorse disponibili.

Alcuni esempi delle criticità più ricorrenti sono:

- Ricicli ed errori;
- Sovradimensionamento delle risorse;
- Pratiche in attesa di lavorazione;
- Attività a scarso o nullo valore aggiunto;
- Spostamenti di persone non necessari;
- Elaborazione di informazioni non necessarie;
- Attese delle persone;
- Non ottimale utilizzo delle potenzialità delle persone;
- Carente coinvolgimento dell'utente.

c) Riprogettazione dei processi

La riprogettazione dei processi di lavoro costituisce una delle fasi centrali dell'intervento di semplificazione e ha lo scopo di giungere ad un ridisegno dei processi stessi funzionale al raggiungimento degli obiettivi del progetto, dunque alla rimozione delle cause che

generano i gap di prestazione rilevati.

In genere, la reingegnerizzazione dei processi si configura come intervento complesso che agisce in modo integrato su tutte le componenti del processo: organizzazione, personale, tecnologie, flussi, regolamenti.

A seconda delle criticità individuate e degli obiettivi specifici dell'intervento, è possibile utilizzare in forma integrata diverse leve di miglioramento:

- Ridisegno del flusso dei processi, per la razionalizzazione delle attività necessarie e la ridefinizione dell'organizzazione degli adempimenti;
- informatizzazione dei processi e delle relative modalità di interfaccia, ovvero delle modalità di acquisizione degli input e di rilascio degli output, sia intermedi che finali, allo scopo di evitare richieste multiple di informazioni; di ottimizzare l'integrazione con Enti e banche dati esterne; di consentire accesso ai servizi anche in “remoto” eliminando la circolazione di documenti cartacei;
- adeguamento e valorizzazione delle competenze del personale;
- ridefinizione delle strutture e dei ruoli organizzativi;
- ristrutturazione delle condizioni logistiche;
- miglioramento dell'informazione e della comunicazione al cittadino per garantire maggiore conoscenza e trasparenza delle modalità di svolgimento dei procedimenti amministrativi, dunque una qualificazione dell'input;
- integrazione e semplificazione dei riferimenti regolamentari e degli atti che disciplinano lo svolgimento dei procedimenti, nonché eliminazione dei relativi vincoli rimovibili, pur salvaguardando il raggiungimento degli obiettivi da essi perseguiti.

La scelta delle soluzioni e degli strumenti più idonei dipende dagli obiettivi di miglioramento e/o dalle criticità da cui ha origine l'intervento di reingegnerizzazione. A questo proposito, è utile individuare una pluralità di soluzioni possibili, tra cui scegliere quella ritenuta più adeguata e fattibile.

d) Monitoraggio e valutazione

Questa fase consiste nella progettazione del sistema di valutazione degli esiti della sperimentazione, il quale va pensato fin dalle prime fasi di realizzazione dell'intervento. La realizzazione di un apposito set di indicatori consentirà di verificare se ed in che misura gli obiettivi dell'intervento sono stati raggiunti ed aiuterà a definire eventuali correttivi.

3.2 Il sistema informativo per la valutazione dei procedimenti amministrativi: la certezza degli adempimenti e dei tempi

3.2.1 Perché valutare i procedimenti amministrativi

Negli ultimi anni si è avvertita in modo sempre più pressante l'esigenza di guardare all'azione amministrativa come ad uno strumento di attuazione delle politiche pubbliche che non può prescindere dal perseguimento di livelli adeguati di efficienza ed efficacia, il cui raggiungimento non è necessariamente garantito dal rispetto del dettato normativo. Ai soggetti chiamati a dare attuazione al procedimento stesso viene richiesta l'attivazione di sistemi di monitoraggio che forniscano un valido supporto alla gestione fornendo, fra le altre cose, informazioni tempestive sull'andamento dell'attività e sui risultati raggiunti. L'attenzione dei diversi livelli di responsabilità deve essere focalizzata sui diversi aspetti del "ciclo di produzione" (risorse impiegate, costi, produttività, tempi ecc.) ma anche sulla valutazione della qualità del prodotto come percepita dagli utenti.

Punto di partenza imprescindibile per la complessa valutazione dei procedimenti è la possibilità di dispor-

re di un insieme strutturato di informazioni che garantisca innanzitutto una rappresentazione dettagliata e precisa delle modalità di attuazione dei procedimenti. Solo partendo da tali informazioni, infatti, attraverso un processo di continuo miglioramento risulta possibile impegnare l'amministrazione su obiettivi di performance basati su dati certi e quindi concretamente raggiungibili. Una volta acquisita sicurezza sugli obiettivi dichiarati, che cessano dunque di essere mere "dichiarazioni d'intenti", l'amministrazione stessa può compiere il passo successivo prevedendo l'introduzione di strumenti sanzionatori che garantiscano un maggiore impegno da parte dei soggetti responsabili nelle azioni di miglioramento previste (certezza/riduzione dei tempi, riduzione degli oneri, ecc.).

Di pari passo con le sanzioni interne, possono essere introdotti, senza grossi rischi per l'amministrazione, indennizzi di diverso tipo da offrire agli utenti nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti. Ovviamente, quest'ultimo aspetto presuppone l'attivazione da parte dell'amministrazione di strumenti di comunicazione idonei a veicolare all'esterno le principali informazioni relative alle modalità di attuazione del procedimento.

3.2.2 Le informazioni per la gestione dei procedimenti amministrativi

Scopo della misurazione è innanzitutto verificare la capacità di garantire il perseguimento degli obiettivi per cui il procedimento è stato previsto controllandone efficienza, livello di performance e qualità dell'output.

Intesa come strumento di guida e verifica dell'azione amministrativa, la valutazione dei procedimenti si articola in tre distinti momenti ciascuno caratterizzato dalla necessità di disporre di specifiche informazioni di dettaglio:

1. definizione degli obiettivi dell'attività amministrativa (che comporta la previsione di tempi, oneri per l'uten-

za, quantità e qualità dell'output, risorse necessarie, ecc.);

2. verifica dello stato di avanzamento del procedimento attraverso informazioni idonee ad evidenziare eventuali scostamenti segnalando, in itinere, la necessità di adottare misure correttive per riorientare l'attività verso il raggiungimento degli obiettivi fissati (livello di impiego delle risorse, effettiva realizzazione delle attività previste, rispetto dei tempi, ecc.);
3. rilevazione dei dati di consuntivo, con particolare attenzione all'effettiva capacità di perseguire gli obiettivi dichiarati verificando dunque l'attitudine del procedimento a dare attuazione alle politiche pubbliche che ne motivano l'introduzione.

La terza fase può essere letta anche come fase conclusiva dell'azione di controllo sul procedimento e preliminare all'individuazione di eventuali ipotesi di miglioramento o di ripensamento degli obiettivi.

La gestione del procedimento deve dunque avvalersi di un articolato sistema informativo in grado di rispondere tempestivamente ai bisogni informativi propri delle diverse fasi, inerenti con particolare attenzione a:

- adempimenti, ovvero sequenza di attività ed operazioni svolte dalle unità organizzative e dai diversi operatori coinvolti nel procedimento;
- durata delle attività e tempo totale necessario per la conclusione del procedimento e l'adozione del provvedimento finale;
- ruolo assegnato alle unità organizzative ed agli operatori impegnati nel procedimento;
- livello di domanda espressa dagli utenti con indicazione della tipologia e del livello di soddisfazione rispetto ai prodotti/servizi erogati;
- risorse impiegate dalle amministrazioni coinvolte nell'attuazione;
- produzione realizzata, in termini di volumi di input trattati e volumi di output prodotti;
- qualità ottenuta.

3.2.3 Il sistema informativo come strumento di supporto ai processi decisionali

Le informazioni elementari, correttamente e tempestivamente raccolte, rappresentano il punto di partenza imprescindibile per le elaborazioni ed il calcolo di indicatori aggregati utilizzati ai diversi livelli di responsabilità per valutare il procedimento. L'utilizzo degli indicatori come strumenti di controllo permette di segnalare la presenza di eventuali criticità su cui intervenire per migliorare l'iter procedimentale.

L'obiettivo cui tendere nella progettazione del sistema informativo per la valutazione è dunque elaborare, per i diversi livelli decisionali, un sistema di indicatori, definiti considerando le caratteristiche proprie di ciascun procedimento, il cui periodico confronto con i valori obiettivo consenta di evidenziare eventuali scostamenti e quindi adottare le misure correttive necessarie.

La scelta degli indicatori sarà orientata a focalizzare l'attenzione su un numero relativamente ridotto di aspetti, e quindi variabili, ritenuti però fondamentali per verificare l'effettiva rispondenza dell'attività amministrativa agli obiettivi fissati ed alla soddisfazione degli utenti. Schematizzando, il sistema informativo interno deve essere progettato ed implementato con l'obiettivo di consentire la misurazione di:

- Obiettivi di performance fissati dall'amministrazione;
- Obiettivi di soddisfazione espressa dall'utenza;
- Livello di efficienza raggiunta nell'attuazione del procedimento;
- Efficacia dell'azione amministrativa;
- Tempestività e rispetto dei tempi;
- Qualità del prodotto/servizio erogato.

A partire da tali dati risulterà possibile misurare gli scostamenti tra valori previsti e risultati ottenuti evidenziando così:

1. l'adeguatezza dei risultati rispetto alla domanda;
2. la corretta allocazione dei fattori produttivi in termini di disponibilità e loro effettivo utilizzo;
3. la validità del disegno organizzativo rispetto alle esigenze e la funzionalità del processo tecnico-produttivo;
4. le caratteristiche quali-quantitative del prodotto realizzato;
5. i risultati effettivamente conseguiti.

Così strutturato il sistema informativo risulterà idoneo a supportare il controllo di gestione attraverso la periodica rilevazione di variabili qualitative e quantitative di natura fisica, economica e finanziaria, mentre l'attivazione di strumenti tipo customer satisfaction permetterà di verificare il livello di soddisfazione dell'utenza.

3.2.4 Le informazioni per l'identificazione del procedimento e degli adempimenti per l'utenza

Un ruolo di primaria importanza nella progettazione e successiva implementazione del sistema di gestione del procedimento spetta alla fase di identificazione dei tratti distintivi del procedimento in esame. Per una corretta identificazione, infatti, è necessario acquisire informazioni inerenti:

- La rappresentazione del procedimento (denominazione, finalità perseguite, obiettivi fissati, modalità di attivazione, unità organizzative responsabili dell'attuazione, risorse assegnate ecc.);
- Il contesto normativo che ne regola la configurazione e l'attuazione (azioni e comportamenti previsti, soggetti incaricati, utenti ecc.);
- Il ruolo svolto da soggetti esterni, in particolare dagli utenti (adempimenti a carico dell'utenza).

Occorre precisare che le categorie di informazioni identificate risultano in parte sovrapposte poiché le norme e le relative disposizioni attuative che discipli-

nano il procedimento, ne definiscono diversi aspetti in maniera vincolante per la successiva attivazione da parte delle strutture organizzative incaricate. Tuttavia, mantenere separate le informazioni in fase di analisi del procedimento risulta rilevante allo scopo di evidenziare la rigidità determinata dalla disciplina normativa con la previsione di vincoli imposti alle strutture organizzative in fase di attuazione. Inoltre, l'esame delle norme consente di definire correttamente gli adempimenti imprescindibili posti a carico dei soggetti esterni incaricati dell'attivazione e/o destinatari del provvedimento finale.

Delimitazione del procedimento

Per comprendere le caratteristiche del procedimento (Box 6) e definirne correttamente l'ambito di applicazione occorre analizzare:

- a. Le finalità per cui viene introdotto;
- b. Le modalità di attivazione;
- c. L'unità organizzativa responsabile della sua attuazione e i diversi soggetti che comunque vi concorrono;

In particolare, l'analisi della fase iniziale di avvio dell'attività procedimentale consente di distinguere diverse tipologie di procedimenti, classificabili in primo luogo, secondo le modalità previste per l'attivazione, in procedimenti ad istanza (impulso dell'utente) e procedimenti di routine (attivazione d'ufficio).

La semplice definizione delle caratteristiche generali del procedimento non è, tuttavia, esaustiva soprattutto quando si intende costruire un sistema di valutazione orientato alla misurazione dei termini di attuazione e alla successiva verifica dell'effettivo rispetto e/o della possibile riduzione di essi. La ricostruzione dell'iter procedimentale richiede infatti un'analisi di maggiore dettaglio sulla sequenza di attività in cui il procedimento può essere scomposto. Tale analisi prevede le seguenti fasi:

- a. Individuazione delle singole attività operative necessarie per attuare il procedimento;
- b. Definizione del ruolo svolto dai soggetti coinvolti, ai diversi livelli di responsabilità, nella gestione, nel monitoraggio e nel controllo delle operazioni;
- c. Valutazione delle risorse, umane e strumentali, impiegate;
- d. Delimitazione delle attività rispetto all'unità organizzativa che ne è responsabile;
- e. Delimitazione delle attività in termini di input che attiva ogni operazione e output prodotto (valutando implicitamente il valore aggiunto attribuibile all'attività stessa) e quindi ricostruzione dei collegamenti tra ogni attività e le precedenti/successive;
- f. Esame delle informazioni scambiate.

Schematizzando, le categorie di informazioni necessarie nella fase di analisi del procedimento sono quelle riportate nella Tabella 2.

La rappresentazione del procedimento

In presenza di procedimenti particolarmente complessi, la ricostruzione del procedimento, intesa come

elencazione e descrizione di operazioni necessarie per l'ottenimento dell'output, può risultare di difficile comprensione. Allo scopo di evidenziare le relazioni tra le attività e semplificare la lettura delle principali informazioni inerenti la gestione del procedimento, risulta dunque indispensabile ricorrere a rappresentazioni grafiche dell'iter procedimentale. La schematizzazione grafica consente, infatti, di:

- a. Rappresentare il processo produttivo evidenziando la sequenza input-output;
- b. Individuare chiaramente i momenti dell'attivazione di ogni operazione (input) e della produzione del relativo risultato (output);
- c. Evidenziare se le attività si svolgono in sequenza o in parallelo, i punti di snodo in cui il procedimento può seguire percorsi diversi e le condizioni perché ciò avvenga ("what-if");
- d. Collegare alle attività le unità responsabili.

Tra gli strumenti previsti dalla dottrina per la rappresentazione grafica dei procedimenti, particolare attenzione merita il SAD (Systematic Activity Description)

Tabella 2 - Informazioni generali di identificazione del procedimento "Iscrizione, modificazione e cancellazione dell'impresa"

Caratteristiche del procedimento	Denominazione	Iscrizione, modificazione cancellazione dell'impresa
Modalità di attivazione	Tipologia	Gestione dell'albo delle imprese. Obiettivo del procedimento è verificare l'esistenza dei requisiti richiesti, la regolarità dei pareri...
Attuazione del procedimento	Descrizione dell'input che attiva il procedimento	Istanza di parte
	Descrizione delle attività previste per l'attuazione: ricostruzione della sequenza di macrofasi in cui si articola il procedimento	Presentazione della domanda Istruttoria Deliberazione del provvedimento Notificazione all'interessato
Soggetti coinvolti	Unità organizzativa responsabile	Ufficio X, Assessorato Y,
	Altre unità organizzative	Comune Z, Sportello imprese, Commissione provinciale, Polizia municipale
	Utenti e altri soggetti esterni	Impresa richiedente...

UN ESEMPIO TRATTO DAL COMUNE DI CANICATTI: INFORMAZIONI PER L'IDENTIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO DI CONCESSIONE EDILIZIA NEL CASO DI NUOVA COSTRUZIONE

Caratteristiche generali del procedimento

Denominazione

Concessione/Autorizzazione edilizia / D.I.A. / Certificazioni

Tipologia e finalità perseguite

Il cittadino, che ha necessità di eseguire una trasformazione del territorio o una modifica su un'esistente unità immobiliare o abbia bisogno di una certificazione, dovrà richiedere all'Ufficio Tecnico il relativo titolo autorizzativo edilizio (concessione o autorizzazione), o potrà avvalersi della Denuncia d'Inizio Attività. Inoltre, potrà presentare richiesta di varie certificazioni (destinazione urbanistica, agibilità, etc.).

Modalità di attivazione del procedimento

Il procedimento viene avviato su istanza dell'utente

Attuazione del procedimento

Documentazione richiesta

La documentazione, prescritta dal vigente Regolamento Edilizio, da allegare alla richiesta di concessione edilizia è la seguente:

- 1) corografia della zona in scala non inferiore a 1:10.000;
- 2) stralcio dell'elaborato di zonizzazione del PRG vigente e stralcio dell'elaborato planovolumetrico di progetto dell'eventuale piano esecutivo vigente (prescrizione esecutiva, piano particolareggiato o di lottizzazione) con riportati gli estremi di approvazione del piano particolareggiato o di lottizzazione del quale il lotto stesso faccia eventualmente parte;
- 3) stralcio del foglio di mappa con indicata l'area interessata e relativa documentazione catastale;
- 4) planimetria quotata della zona, con riportate le linee di suddivisione catastale, estesa per un raggio di m. 40 almeno, dalla quale risulti l'ubicazione della proprietà oggetto della richiesta di concessione, la larghezza ed il nome delle strade esistenti adiacenti, le proprietà confinanti ed i nomi dei relativi proprietari; le altezze e distanze degli edifici circostanti; lo stato di diritto rispetto a servitù attive e passive e le indicazioni delle alberature esistenti; vanno attentamente documentati eventuali elementi di arredo urbano esistenti quali pavimentazioni, edicole, recinzioni;
- 5) planimetria di progetto del lotto, alla scala 1:200 o 1:500
- 6) piante quotate, normalmente in rapporto 1:100, dei singoli piani, compresi quelli interrati e delle coperture, dei singoli volumi tecnici, con l'indicazione della destinazione dei singoli locali e legenda con verifica delle superfici finestrate;
- 7) almeno una sezione verticale quotata secondo la linea di maggiore importanza o di massima pendenza che contempra anche i distacchi da fabbrica-

ti confinanti per una estensione minima a monte e a valle di almeno m. 10 e con l'indicazione del terreno prima e dopo la prevista sistemazione; nel caso di lotti interclusi tra edifici esistenti e confinanti con spazi pubblici devono essere allegate due sezioni verticali quotate contenenti l'ubicazione delle sagome degli edifici circostanti e la posizione e quote dei piani stradali;

- 8) prospetti esterni, con le quote dei piani e delle coperture, riferiti alle quote stradali e alle più basse sistemazioni esterne, e con riportate le sagome degli edifici limitrofi;
- 9) progetti degli impianti di riscaldamento o di produzione centralizzata di acqua calda redatti in conformità delle leggi e regolamenti vigenti, siano essi a gasolio, a gas, o alimentati da fonti energetiche alternative;
- 10) particolari costruttivi in scala non inferiore a 1/20, con l'indicazione dei materiali impiegati, loro trattamento e colore;
- 11) completa documentazione sugli scarichi delle acque reflue e sui relativi sistemi di smaltimento. Per gli edifici anche parzialmente produttivi devono essere indicate le opere e gli accorgimenti diretti a rendere gli scarichi conformi alle norme nazionali o regionali vigenti, producendo la documentazione tecnica e l'impegnativa di osservanza delle norme in materia di scarichi di insediamenti produttivi;
- 12) relazione illustrativa dettagliata con la descrizione delle strutture portanti, dei materiali e colori da impiegare nelle finiture esterne dei fabbricati, dello schema dettagliato del rifornimento dell'acqua potabile e dello scarico delle acque meteoriche, nere e luride; alla relazione deve essere allegata una documentazione fotografica dello stato di fatto con l'indicazione su planimetria dei punti di presa;
- 13) tabelle dei dati metrici di progetto sia per la verifica della compatibilità con lo strumento urbanistico generale ed esecutivo vigente che per la determinazione degli oneri di cui all'art. 3 della L. n. 10/1977; nel caso di interventi su edifici esistenti e di costruzioni ed impianti autonomi destinati alle attività turistiche, commerciali e direzionali da assoggettare a concessione dovrà essere redatto un computo metrico estimativo sommario delle opere da realizzare, al fine di stabilire il costo documentato di costruzione;
- 14) documentazione idonea a dimostrare la rispondenza delle caratteristiche di isolamento termico alle leggi e regolamenti vigenti;
- 15) progetto della sicurezza ove richiesto dalle norme vigenti;
- 16) dichiarazioni del progettista attestanti la conformità degli elaborati alle disposizioni contenute nella L. 9.1.1989, n. 13, e relativi decreti attuativi e loro succ. mod. e integr., relative al superamento delle barriere architettoniche, e nella L. n. 46/90 e succ. mod., sulle caratteristiche degli impianti.

Conclusione del procedimento

Il procedimento si conclude con il rilascio del provvedimento autorizzativo (concessione o autorizzazione) o di diniego o di verifica/sospensione (nel caso di D.I.A.).

che permette di indicare le operazioni e gli input/output ad esse collegate attraverso una configurazione tipo diagramma di flusso (Box 7). L'utilizzo del SAD nella rappresentazione dei procedimenti viene illustrato in Allegato 2.

Le fonti normative

L'analisi del contesto normativo in cui si inserisce il procedimento è rivolta all'individuazione delle diverse disposizioni normative che regolano:

- L'iter procedimentale;
- Gli adempimenti dei diversi soggetti coinvolti nell'attuazione e interessati dal procedimento;
- I termini di conclusione;
- Le modalità di attivazione;
- Le informazioni scambiate;
- La tipologia degli atti prodotti.

La ricognizione delle fonti normative deve essere rivolta all'individuazione di norme generali o specifiche, appartenenti all'ordinamento nazionale o internazionale, di diverso rango con particolare attenzione

anche ad eventuali norme emanate dalle unità organizzative incaricate dell'attuazione del procedimento e dotate di potestà regolamentare.

3.2.5 La stima dei tempi del procedimento

L'analisi di dettaglio del procedimento inteso come sequenza di operazioni elementari risulta particolarmente interessante anche ai fini della determinazione della sua durata complessiva, calcolata come sommatoria delle durate attribuite a ciascuna attività, agli adempimenti, alle operazioni comunque necessarie per arrivare alla produzione dell'output. Un'analisi completa deve tener conto sia delle attività lavorative e dei relativi tempi di lavoro, sia di quelle attività classificabili come improduttive che generano invece tempi di attesa, sebbene le informazioni prodotte siano strettamente correlate alla tipologia di destinatari (interni o esterni) a cui sono rivolte (Tab. 3). La considerazione dei tempi di attesa può evidenziare la presenza di criticità che allungano la durata complessiva del procedimento e suggeri-

Tabella 3 - Tempo di attraversamento del procedimento "Investimenti nelle aziende agricole"

Procedimento	Investimenti nelle aziende agricole			
	Attività	Unità organizzativa	Durata (giorni)	Di cui: tempo di attesa
Presentazione della domanda	Sportello A	2	1	
Verifica della documentazione	Ufficio B	7		6
Richiesta di integrazione della documentazione	Ufficio B	15		15
Verifica della documentazione integrativa	Ufficio B	1		
Effettuazione di sopralluoghi	Personale Ufficio C	7		6
Invio della pratica alla Commissione provinciale artigianato	Ufficio B	2	1	
		34	2	27

UN ESEMPIO TRATTO DAL COMUNE DI LA SPEZIA:
 SAD DEL PROCEDIMENTO DI RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE
 "ALL'INSTALLAZIONE E AZIONAMENTO DI MOTORI ELETTRICI E/O A SCOPPIO"

Attività (autorizzazione motori)	Soggetti	Tempi			Note/ Attività
		Previsione	Lavoro	Attesa	
<p>Richiesta autorizzazione</p> <p>1 Istruttoria tecnico-amministrativa</p> <p>Pratica completa</p> <p>Pratica Incompleta</p> <p>2b Chiusura Procedimento</p> <p>2 Richiesta Integrazioni</p> <p>3 Chiusura Procedimento</p> <p>Autorizzazioni</p> <p>Integrazioni</p> <p>Autorizzazione</p>	<p>Impresa</p> <p>Responsabile procedimento e Responsabili altri enti/ servizi (pareri)</p> <p>Responsabile procedimento</p> <p>Impresa</p> <p>Responsabile procedimento</p>	<p>/</p> <p>/</p> <p>Entro 30 gg.</p>	<p>15 gg.</p> <p>15 gg.</p> <p>15 gg.</p> <p>Max 30 gg.</p>	<p>15 gg.</p> <p>15 gg.</p> <p>15 gg.</p> <p>Max 30 gg.</p>	<p>sospensione termini</p>

scono strategie di ripensamento dell'iter finalizzate a minimizzare il tempo necessario per la produzione dell'output intervenendo sulla sequenza delle attività.

La durata complessiva del procedimento rappresenta un'informazione particolarmente rilevante nell'ambito di un intervento di semplificazione sia perché i costi del procedimento sono direttamente collegati ai tempi di attuazione, sia perché la conoscenza e la certezza del tempo necessario per emanare l'atto finale giocano un ruolo basilare nel giudizio dell'utente sulla qualità del servizio e sull'efficienza dell'amministrazione (Box 8). Particolare attenzione viene dunque dedicata all'analisi delle operazioni necessarie per determinare la durata complessiva del procedimento (denominata **tempo di attraversamento**) ed alla definizione di alcune variabili fondamentali. Innanzitutto, la misurazione del tempo di attraversamento richiede la determinazione di due durate elementari, riferite sia al "tempo di lavoro" che a quello "di attesa".

Il **tempo di lavoro** esprime il tempo impiegato dall'incaricato della fase o della attività per lo svolgimento delle operazioni che gli sono attribuite. Tale tempo, decorrente dal momento del ricevimento degli input (istanza degli utenti, documentazione predisposta da altro operatore/ufficio, etc.) necessari per l'avvio delle proprie attività, può essere determinato mediante rilevazioni dirette, sulla base delle dichiarazioni degli operatori o come prodotto tra gli output realizzati e i tempi standard di esecuzione (tempi medi per lo svolgimento delle attività in normali condizioni operative) preventivamente determinati.

Il **tempo di attesa** identifica, invece, il tempo impiegato dall'input di una attività o fase procedimentale (documento, pratica, istanza dell'utente e qualsiasi altro elemento che avvia una determinata fase o attività) per "giungere nelle mani" dell'operatore incaricato dello svolgimento della fase o dell'attività successiva (ad esempio, addetto al protocollo, funzionario istruttore, dirigente che adotta la deliberazione, etc.). In genere, nel tempo di attesa si inglobano, per convenzione, i tempi di trasporto in entrata; l'at-

tività o la fase si considera conclusa con la consegna (trasmissione, spedizione, inserimento nel sistema informativo, etc.) dell'output di attività o di fase, escluso il tempo di trasporto verso la fase successiva. Il tempo di attesa corrisponde quindi al complesso dei c.d. "tempi morti", tempi cioè non necessari a compiere le operazioni elementari di cui consiste la fase: si tratta di tempi di giacenza delle pratiche in attesa di essere lavorate, determinati dall'organizzazione del lavoro (ad esempio dall'accumulazione di un certo stock di pratiche), dal carico di lavoro o da altre cause di criticità del flusso.

Nella rilevazione dei tempi occorre, inoltre, distinguere chiaramente:

- a) i termini imposti da leggi o da regolamenti (cfr. art. 2 legge n. 241/1990);
- b) i tempi previsti autonomamente dalla stessa amministrazione che, in tal modo, definisce propri standard temporali; questi standard possono riguardare l'intera durata del procedimento o anche solo quella di singole fasi dello stesso;
- c) i tempi effettivi, anch'essi rilevati in relazione al procedimento nel suo complesso o alle sue singole fasi, vanno distinti, come prima chiarito, in tempi di lavoro e di attesa. La rilevazione dei tempi effettivi consente, evidentemente, di registrare gli scostamenti tra questi e i termini o gli standard di cui ai punti a) e b).

Dal punto di vista operativo, quindi, i tempi dei procedimenti possono essere determinati a partire:

- a) **dall'analisi delle disposizioni normativo/regolamentari che ne disciplinano l'attuazione.**

Quest'analisi consente di evidenziare alcuni "tempi insopprimibili" (termini normativi previsti) e di rilevare alcuni "tempi di attesa" che, pur trascorrendo inoperativi, condizionano la durata dell'intero procedimento (ad esempio, termini assegnati all'utenza per la presentazione delle istanze);

- b) **dalla determinazione puntuale (analitica) della durata delle singole attività svolte in esecuzione dell'iter procedurale.**

La disponibilità di informazioni di questo tipo

dipende, tuttavia, dalla presenza di un evoluto sistema di controllo di gestione e/o di workflow management (sistema informativo per lo smistamento e l'assegnazione alla responsabilità dei diversi operatori/uffici dei diversi adempimenti procedurali e il tracciamento delle attività svolte). In particolare, il sistema di workflow management consente, per ogni singola attività dell'iter procedurale, la determinazione dei tempi (di lavoro, di trasporto e di attesa) necessari per lo svolgimento degli adempimenti, intercorrenti tra la trasmissione delle pratiche da un ufficio all'altro, la presa in carico e l'evasione attraverso la produzione dell'output di fase e/o la trasmissione ad altro ufficio, etc.;

c) dalla determinazione sintetica della durata dell'intero procedimento amministrativo attraverso il tracciamento offerto dalle applicazioni di protocollo informatico e gestione documentale.

In particolare, il protocollo informatico costituisce una "finestra aperta" sul flusso di attività procedimenta-

Esempio di calcolo dei tempi

Si consideri una procedura (che, per semplicità, si ipotizza coinvolga solo due uffici) in cui una richiesta sia presentata da un utente il giorno 15 gennaio all'ufficio X. Quest'ultimo effettua i controlli sulla documentazione a partire dal giorno 24 gennaio e spedisce in data 28 gennaio la documentazione all'ufficio Y tramite posta. L'ufficio Y riceve la documentazione il giorno 30 gennaio, ma, dato lo stock di pratiche accumulate, inizia a lavorare su quella specifica documentazione in data 10 febbraio e comunica l'esito dell'istruttoria all'utente finale (ad esempio, rilasciando un'autorizzazione) in data 9 marzo.

In questo esempio, la durata del procedimento è di 53 giorni; i tempi di lavoro sono di 4 e 27 giorni (rispettivamente, per l'ufficio X e per l'ufficio Y); i tempi di attesa sono di 9 e 11 giorni (rispettivamente, per l'ufficio X e per l'ufficio Y); il tempo di trasporto dal primo ufficio al secondo è di 2 giorni.

li consentendo, attraverso la registrazione dell'entrata e dell'uscita delle "pratiche" (input di attivazione del procedimento, quali ad esempio, le istanze degli utenti; output in cui si risolve il procedimento, ad esempio comunicazione agli utenti, provvedimento amministrativo), il monitoraggio effettivo del flusso procedurale, il computo "in automatico" della durata dell'iter procedimentale, la verifica del rispetto dei tempi previsti, l'evidenziazione di principali profili di criticità (ad esempio, discendenti dalla "sequenzializzazione" di attività che possono essere svolte in parallelo).

La Scheda di rilevazione n. 2 specifica le informazioni da produrre per la misurazione dei tempi (cfr. Allegato 2).

La riduzione dei tempi

Le misure da adottare per ridurre i tempi dei procedimenti analizzati possono prevedere diverse forme di intervento, da valutare e implementare a seconda delle criticità individuate (per un approfondimento vedi paragrafo 3.3 "Reingegnerizzazione dei processi"):

- eliminare un procedimento o una intera fase dello stesso, ad esempio singoli procedimenti possono essere aggregati con altri procedimenti che si riferiscono alla stessa attività;
- rendere meno complessi i procedimenti, ad esempio attraverso la riduzione dei termini stabiliti per le singole fasi o per il procedimento nel suo complesso, delle fasi ritenute non necessarie o riformando gli organismi collegiali lì dove esiste una sovrapposizione di funzioni;
- unificare in un'unica procedura più procedimenti tra loro strettamente connessi ed adottare decisioni negoziate ma univoche, ad esempio attraverso conferenze dei servizi, accordi ecc.

In linea generale, è utile tener conto di diverse possibili "opzioni di intervento", che non necessariamente devono corrispondere ad alternative radicali, potendo consistere in diverse modalità attuative di uno stesso

UN ESEMPIO TRATTO DAL COMUNE DI LA SPEZIA: MISURAZIONE DEI TEMPI DEL PROCEDIMENTO

Nella tabella che segue è riportato un esempio di misurazione dei tempi di una pratica relativa al rilascio del permesso a costruire. Nella tabella sono indicati i giorni necessari per il rilascio dell'autorizzazione, dal momento in cui la pratica è stata presentata dall'utente alla comunicazione a quest'ultimo della possibilità di ritirare l'autorizzazione. Nella descrizione dei dati sono riportate nell'ordine: le attività, ossia le azioni che l'amministrazione svolge nel periodo di lavorazione della pratica, la data in cui quella attività è stata conclusa, il tempo previsto dalla normativa, il tempo impiegato a risolvere l'attività corrispondente, di questo tempo è poi indicato il tempo di attesa, sia quello imputabile all'ente sia quello imputabile all'intestatario della pratica, il tempo, suddiviso per macro fasi, effettivamente impiegato dall'ente (decurtato dal tempo di attesa imputabile all'intestatario), l'indicazione del rispetto o meno dei tempi previsti dalla normativa ed infine il tempo complessivo stimato per il rilascio del permesso.

Data Pratica	Attività	Data risoluzione attività	Tempo previsto	Tempo impiegato a risolvere l'attività	Tempo di attesa	Tempo di attesa imputabile all'Ente	Tempo di attesa imputabile intestatario	Tempo impiegato	Rispetto i tempi
18/08/2006	Parametri PUC - Note di attesa istruttoria	18/set/06		31	31	31			
	Tipi Opere	18/set/06		31					
	Documentazione Pratica	18/set/06		31					
	Controllo stato Documentazione	18/set/06		31					
	Relazione	18/set/06		31					
	Scelta commissione	18/set/06		31					
	Commissione ordinaria	27/set/06	120	40	9	9		40	<
	Documentazione Richiesta dalla Commissione	27/set/06		40					
	Ulteriore Documentazione Richiesta dalla Commissione	27/set/06		40					
	Tipo di Pratica	27/set/06		40					
	All'istruttore per destinazione pratica	27/set/06		40					
	Pratica non onerosa	27/set/06		40					
	Notifica del parere favorevole (Commissione Ordinaria)	02/ott/06		45	5	5			
	Pareri	06/nov/06		80	35		35		
	Verifica eventuale documentazione mancante	06/nov/06		80					
	In Archivio (ica)	09/nov/06		83	3	3			
	Permesso di Costruire Esente Oneri	09/nov/06		83					
	In Archivio -Controllo Concessione	09/nov/06		83					
	Comunicazione Permesso da ritirare	09/nov/06	15	83				8	<

intervento (es. informatizzazione). Tali opzioni saranno, di regola, costruite non solo in base alle informazioni raccolte sui tempi del procedimento e le relative criticità, ma anche attraverso il ricorso alla consultazione degli utenti del procedimento o di loro rappresentanti. Esse saranno valutate sotto il duplice profilo della efficacia (corrispondenza agli obiettivi di riduzione dei tempi) e dell'efficienza (miglior utilizzo delle risorse impiegate). Per una descrizione più dettagliata della valutazione delle opzioni si rinvia al paragrafo 3.3.3.

Nel Box 9 che riporta un esempio tratto dal Comune

di Canicattì, sono indicati i tempi attualmente previsti dalla norma, quelli impiegati prima della proposta di semplificazione ed i tempi stimati a seguito dell'approvazione del regolamento di semplificazione.

Nel box 10 è riportato un esempio di riduzione dei tempi di rilascio degli atti autorizzatori a seguito dell'introduzione, nella gestione della procedura, di soluzioni di tipo organizzativo. Il caso preso in esame è stato proposto dal Comune di Firenze e riguarda la riorganizzazione dell'Ufficio Pubblicità ed Insegne. La Direzione Sviluppo Economico PO Pubblicità e

BOX 9

UN ESEMPIO TRATTO DAL COMUNE DI CANICATTÌ: RIDUZIONE DEI TEMPI DEL PROCEDIMENTO PER IL PERMESSO DI COSTRUIRE

Fase	Data	Tempo previsto	Tempo effettivo	Tempo impiegato con regolamento a regime
Presentazione della domanda protocollata (assegnata al servizio)	14/nov/05			3
Rubricazione: la pratica è registrata e rubricata		30	109	2
Istruttoria: verifica completezza e correttezza documentazione tecnica e amministrativa				8
Richiesta integrazione agli utenti	03/mar/06			
Presentazione documentazione da parte utente	12/ott/03		223	non definibile
Richiesta ulteriore integrazione				7
Presentazione documentazione da parte utente	30/ott/06		18	non definibile
Parere tecnico	07/nov/06	45	8	11
Amministrazione invia parere tecnico A.U.S.L. per parere sanitario				2
Parere sanitario	24/nov/06		17	5
				non definibile relativo al versamento all'AUSL
Parere della commissione edilizia	12/dic/06	45	18	10
L'amministratore richiede nuove integrazioni	22/gen/07		41	8
Utente invia integrazione documentazione e pagamento oneri accessori	02/feb/07		11	non definibile
Cessione edilizia (rilascio provvedimento)	09/mar/07	30	35	10
Trascrizione concessione presso tesoreria				7
Tempo totale		150	480	73

Insegne, nella predisposizione delle modifiche all'organizzazione dell'Ufficio ha fatto riferimento al modello organizzativo dello Sportello Unico per le Attività produttive, sarà infatti questa la modalità che assumerà l'Ufficio quando il processo di riorganizzazione sarà definitivamente completato.

Distribuzione temporale delle attività per la misurazione dei tempi

Sebbene il concreto svolgimento delle diverse attività necessarie per la misurazione dei tempi dipenda dallo specifico contesto in cui si opererà, può essere utile, ai fini della progettazione ed organizzazione del lavoro, fornire una possibile suddivisione temporale delle azioni che, di regola, si ritengono necessarie (Tab. 4).

Occorre, infine, precisare che il grado di approfondimento dell'attività di misurazione dei tempi e, dunque, gli output prodotti, sono strettamente funzionali alla tipologia di soggetti destinatari delle informazioni. Così, ad esempio, quando destinatari della misurazione

sono gli utenti, basterà rendere nota (ad esempio, attraverso il sito Internet dell'amministrazione) la durata complessiva del procedimento; quando, invece, le informazioni sono trasmesse agli organi di governo, sarà utile fornire anche le stime sui tempi di lavoro almeno delle principali fasi; ai responsabili dell'attività amministrativa andranno, infine, fornite tutte le informazioni utili all'individuazione e valutazione delle criticità del procedimento in esame e, dunque, durata, tempi di lavoro, attesa e trasporto.

Il paragrafo 3.2.6 illustra più in generale l'articolazione delle informazioni rese dal sistema informativo in base ai loro destinatari.

3.2.6 Le informazioni rese dal sistema informativo

Il sistema informativo per la valutazione dei procedimenti deve essere progettato ed implementato come insieme strutturato di informazioni da utilizzare come base di conoscenza a supporto dei processi decisiona-

Tabella 4 - Distribuzione delle attività per la misurazione dei tempi e la rappresentazione del procedimento

Attività/Mese		Mese 1				Mese 2			
		1	2	3	4	1	2	3	4
1	Raccolta delle informazioni relative alla procedura (normativa, interviste)								
2	Scomposizione della procedura in fasi								
3	Individuazione input ed output di ogni fase								
4	Individuazione degli attori e relativa attribuzione ad ogni fase								
5	Rilevazione della durata del procedimento, dei tempi di lavoro e di quelli di attesa (analisi normativa, interviste)								
6	Realizzazione del SAD								

RICHIESTA DI AUTORIZZAZIONE INSTALLAZIONE PUBBLICITÀ PERMANENTE - COMUNE DI FIRENZE

Le modifiche introdotte

Nella prima fase, l'attività di semplificazione delle procedure ha riguardato prevalentemente interventi di natura organizzativa rivolti alle singole fasi del procedimento.

Attraverso una analisi interna, con l'aiuto della Direzione Organizzazione e attraverso strumenti di Business process reengineering (BPR) sono state evidenziate le criticità e per il momento introdotte le seguenti modifiche:

Modifica n° 1 - Dopo l'acquisizione della pratica al front-office (attualmente di tipo generalistico e non specifico) il responsabile della P.O., nello smistare la corrispondenza, svolge il lavoro proprio di un front-office "dedicato": esamina il contenuto della pratica [controllo formale] e valuta, sommariamente, la corrispondenza alla normativa di settore evidenziandone le eventuali incongruenze [controllo sostanziale ancorché informale]. Questo tipo di attività ha comportato anche una intensa attività di formazione del personale.

Modifica n° 2 - Dopo il controllo formale svolto dal responsabile del procedimento la pratica è assegnata ad un istruttore che cura la parte di rispondenza alle norme tecniche (regolamento per l'installazione delle insegne e regolamento edilizio comunale). Per facilitare la successiva trattazione delle pratiche l'istruttore della parte tecnica partecipa ed assiste all'esame in Commissione Edilizia e Commissione Comunale del paesaggio.

Modifica n° 3 - Per il miglioramento dei tempi di acquisizione dei pareri, atti o autorizzazioni della Soprintendenza è stato modificato l'iter di invio per renderlo più attinente alla norma del D.lgs. 42/04; per mezzo di questa nuova procedura (che ha comportato la predisposizione di un nuovo modello e il dover rendere al cittadino nuove informazioni in merito alla necessità di acquisire il nulla osta o l'autorizzazione da parte della Soprintendenza) la stessa Soprintendenza si è impegnata a rendere il parere o l'atto entro 30 giorni dal ricevimento della documentazione completa.

Modifica n° 4 - Infine per mezzo di un attento "controllo di gestione" delle pratiche, il responsabile del procedimento cura che le stesse siano esaminate in base all'ordine del protocollo di presentazione e rilasciate in base alla data di esame in commissione se ricorre il caso.

Modifica n° 5 - È stato introdotto un sistema di gestione informatizzata del procedimento, ovvero un sistema di gestione completo della pratica utilizzando il data base del protocollo sviluppato attraverso documenti ad esso collegati e con la produzione in modalità automatica di lettere e provvedimenti.

I risultati ottenuti a seguito delle modifiche introdotte

Mentre l'attività di snellimento delle procedure è in fase di attuazione, i primi risultati sono già avvertibili per quanto riguarda la riduzione dei tempi tra la presentazione delle pratiche di insegne definitive ed il loro rilascio. Dall'analisi effettuata su un campione di domande presentate nei primi sei mesi del 2007 e nei primi sei mesi del 2008, risulta che nel 2008, a seguito della introduzione delle modifiche organizzative sopra esposte, si è registrata una riduzione dei tempi pari a circa il 56%, nonostante vi sia stato un incremento del 30% delle pratiche presentate.

Gli interventi di semplificazione previsti

Per migliorare ulteriormente i tempi e garantirne ancor più la certezza e il rispetto, il Comune di Firenze sta avviando interventi di semplificazione aggiuntivi, identificati nelle seguenti attività:

- a) realizzazione di un "front-office dedicato", formato da personale dell'ufficio Pubblicità e Insegne, che riceverà le pratiche e le esaminerà dal punto di vista della completezza formale e per un primo esame di corrispondenza alla normativa di settore, in questo modo l'utente avrà oltre che un servizio di protocollazione anche un servizio di "consulenza";
- b) semplificazione della procedura attraverso il passaggio a Denuncia di Inizio Attività delle pratiche di insegne definitive e provvisorie, non ravvisando elementi di discrezionalità nella loro valutazione. Nel caso in cui le insegne e le altre forme pubblicitarie proprie dell'attività commerciali, professionali e produttive in genere rappresentino una corrispondenza alla normativa, ogni valutazione aggiuntiva risulta non dovuta e pertanto, fatta salva la necessità dell'acquisizione del parere della Commissione del Paesaggio nelle zone soggette a vincolo, viene meno la necessità del rilascio di un atto di autorizzazione e l'installazione stessa può essere autocertificata sotto forma di DIA;
- c) modifica del regolamento per l'installazione delle insegne allo scopo di eliminare dallo stesso elementi di valutazione discrezionale e introdurre norme applicabili in forma autocertificativa.
- d) completa introduzione dello sportello virtuale e invio delle pratiche on line da parte dell'utente con la possibilità di concludere la transazione on line compreso il pagamento, se previsto.

La completa applicazione delle modifiche sopra indicate permetterà di dare piena attuazione alla L. 241/90 sia in termini di rispetto dei tempi che di controlli (a campione) sulle pratiche, attraverso un protocollo di estrazione già messo a punto dalla Direzione Sviluppo Economico.

li, ma anche da comunicare all'esterno dell'amministrazione ai soggetti a diverso titolo interessati. Occorre, pertanto, partire da un'analisi dettagliata dei bisogni informativi dei diversi soggetti, interni ed esterni, per giungere alla definizione degli strumenti idonei a soddisfare tali bisogni tenendo conto dei diversi obiettivi perseguiti.

Possiamo innanzitutto individuare le seguenti categorie di soggetti destinatari degli output informativi del sistema di valutazione:

1. organi di governo dell'amministrazione incaricata dell'attuazione del procedimento;
2. organi responsabili della gestione;
3. utenti e più in generale portatori di interesse rispetto all'attività procedimentale.

Le informazioni per gli organi di governo

L'esigenza primaria degli organi di governo è disporre periodicamente di dati analitici da utilizzare come base per la valutazione dell'attività svolta, per la misurazione dei risultati ottenuti, per la verifica degli scostamenti rispetto agli obiettivi programmati e quindi per l'eventuale individuazione di misure da adottare per ottenere risultati migliori in termini di efficienza ed efficacia. Il sistema informativo deve quindi consentire agli organi di governo l'alimentazione di un "cruscotto di valutazione" ovvero una scheda informativa contenente una parte descrittiva del procedimento e un sistema di indicatori relativi al procedimento che evidenzia, per un numero definito di variabili, risultati ottenuti e scostamenti rispetto agli obiettivi. La scelta delle variabili da misurare andrà fatta tenendo conto delle caratteristiche del procedimento selezionando quegli aspetti che risultino rilevanti per l'attuazione ed effettivamente controllabili dai soggetti responsabili. All'interno dei report per il controllo, gli indicatori selezionati possono essere presentati indicando oltre al valore effettivo e

obiettivo per il periodo in esame anche quelli relativi al periodo immediatamente precedente in modo da consentire un confronto con le gestioni passate.

Nel dettaglio, tale scheda informativa di supporto per i processi decisionali dovrà indicare:

- a. attività, operazioni ed adempimenti da compiere;
- b. input e output della sequenza di lavorazione;
- c. adempimenti/comportamenti richiesti all'utenza;
- d. soggetti responsabili;
- e. tempi di realizzazione delle singole fasi e quindi dell'intero procedimento;
- f. risorse impiegate;
- g. obiettivi di performance e standard di qualità.

Così strutturata la scheda informativa risulta idonea a supportare la gestione del procedimento, ma anche eventuali interventi straordinari di semplificazione, innovazione, razionalizzazione.

Le informazioni per i responsabili dell'attività amministrativa

Informazioni inerenti l'attività procedimentale sono fondamentali anche per l'azione dei responsabili finali dell'attività amministrativa e delle politiche pubbliche attuate attraverso il procedimento. A tale livello, occorre disporre di una sintesi informativa che dia risalto a:

- scostamento tra risultati e obiettivi di performance e qualità fissati;
- soluzioni adottate per raggiungere gli obiettivi di innovazione.

Quanto al primo aspetto, l'analisi degli scostamenti consente soprattutto di valutare l'accuratezza della programmazione, la reale sostenibilità degli obiettivi di miglioramento, l'eventuale necessità di ripensare gli obiettivi stessi.

L'analisi delle soluzioni si riferisce, in particolare, agli obiettivi di produttività, soddisfazione degli utenti, riduzione degli oneri amministrativi, tempestività ovvero rispetto e riduzione dei tempi di attraversamento.

Le informazioni per gli utenti del procedimento

Non meno importante è la capacità del sistema informativo di veicolare informazioni a soggetti esterni all'amministrazione responsabile, ma comunque interessati a diverso titolo all'attuazione del procedimento. In generale, tali informazioni devono rendere il più possibile semplice ed immediata l'individuazione dell'interlocutore amministrativo, ovvero dei soggetti incaricati di attuare il procedimento e adottare il provvedimento finale, e la comprensione degli adempimenti richiesti specificando modalità, forme e tempi di interazione con l'amministrazione.

L'insieme delle informazioni rivolte agli utenti può essere raccolto in uno strumento informativo che funzioni da guida del procedimento, una carta dei servizi che ne indichi:

- a) i riferimenti normativi e organizzativi;
- b) la descrizione dell'iter procedimentale.

Le informazioni di dettaglio relative alle categorie sopra indicate vengono riepilogate in modo sintetico e schematico in una scheda informativa, una sorta di manuale per l'uso che fornisca all'utente una visione complessiva del funzionamento del procedimento e ne evidenzii gli aspetti di maggiore interesse. Chiaramente, tale scheda risulterà tanto più utile quanto maggiore ne sarà la diffusione presso i soggetti interessati all'attuazione del procedimento.

La pubblicazione delle schede informative sul sito istituzionale dell'amministrazione responsabile rappresenta sicuramente una soluzione ottimale per consentire un'immediata e agevole consultazione da parte dell'utenza (Tab. 5).

Tabella 5 - Scheda informativa del procedimento amministrativo "erogazione di fondi x"

Sezione A – RIFERIMENTI NORMATIVI E ORGANIZZATIVI			
INFORMAZIONI	DESCRIZIONE		
Procedimento e fonti normative principali	DESCRIZIONE - Erogazione di fondi x D.P.R n. - Digs n. - L. n.		
U.O. responsabile	Ufficio X - Principali attività svolte dall'ufficio: Verifica preliminare delle domande, Istruttoria tecnico amministrativa		mail
Responsabile del procedimento	Dr. Mario Rossi dirigente ufficio X - Recapiti		mail
	Natura	Requisiti	Criteri
Tipologia del procedimento	Finanziamento	Soggetti in possesso dei requisiti indicati nel bando	La selezione delle domande avviene secondo i progetti presentati
Silenzio-assenso	Non è previsto		
DIA	Non è ammessa		
Tempo del procedimento	Dalla pubblicazione del bando alla concessione del finanziamento trascorrono n giorni. Entro 3 mesi dalla concessione vengono effettuati gli accertamenti.		
Termine del procedimento	Viene stabilito dal bando		
Stato di avanzamento			

segue >

Sezione B – DOVERI DELL'AMMINISTRAZIONE, ONERI E DIRITTI DEGLI UTENTI

Fase/attività del procedimento (chi fa cosa)		Termini e tempi (scadenze per gli utenti e impegni della p.a)		Adempimenti degli utenti (cosa fare e come)	
Predisposizione e pubblicazione del bando	Il dirigente dell'ufficio x articola il bando secondo tipologie soggetti	Scadenza per la pubblicazione del bando	Entro n giorni dalla determinazione dirigenziale		
Presentazione delle domande	Il soggetto invia la domanda all'ufficio x	Scadenza per la presentazione	Entro n giorni dalla pubblicazione	Elenco degli adempimenti	Domanda inviata tramite raccomandata A.R. o presentata di persona. Allegati: Link
Protocollo della domanda	L'ufficio protocolla le domande pervenute	Scadenza entro cui protocollare	Entro n giorni successivi all'arrivo		...
Verifica preliminare	Il responsabile verifica che le domande contengano gli allegati richiesti	Scadenza entro cui verificare	Entro n giorni dalla protocollazione		

60

3.2.7 La pratica dell'indennizzo

La disponibilità di informazioni e strumenti per il monitoraggio e la valutazione dei procedimenti rappresenta il punto di partenza per l'introduzione di meccanismi che prevedano l'erogazione di un indennizzo in caso di mancato rispetto degli standard di prestazione fissati dall'amministrazione. Attraverso la previsione di un indennizzo l'amministrazione introduce una sorta di garanzia a tutela dell'utente rafforzando il proprio impegno a rispettare dei livelli minimi di prestazione nello svolgimento della propria attività. Dal punto di vista della gestione, peraltro, l'introduzione degli indennizzi rappresenta un efficace strumento di controllo che evidenzia la presenza di criticità in fase di attuazione del procedimento segna-

lando la tendenza ad allontanarsi dagli obiettivi di efficienza e qualità dei servizi perseguiti. Il mancato rispetto dei livelli di prestazione, su cui l'amministrazione assume un preciso impegno con gli utenti, agisce come un campanello di allarme che automaticamente richiama l'attenzione della dirigenza sulla necessità di intervenire sui fattori che hanno determinato la richiesta di indennizzo. Se inserito al termine di un'attenta osservazione dell'attività svolta dall'amministrazione in fase di attuazione del procedimento e basato, quindi, su informazioni precise ed affidabili, l'indennizzo rappresenta un'interessante opportunità per l'amministrazione che accetta di auto-sanzionarsi, ma senza assumere un rischio eccessivamente oneroso. L'indennizzo, infatti, può essere inserito in una

prima fase partendo dai punti di forza dell'unità organizzativa che si limita a dichiarare ai propri utenti dei livelli di prestazione che ritiene agevolmente raggiungibili. Considerando ad esempio il rispetto dei tempi di conclusione, una volta misurati i tempi di fatto mediamente richiesti per l'erogazione dell'atto finale, l'amministrazione può impegnarsi a rilasciare il provvedimento entro un tempo massimo abbastanza lungo da ridurre al minimo il rischio di ricevere richieste di indennizzo. Ovviamente, la decisione di attivare uno strumento di questo tipo può nascere al termine di un intervento di semplificazione e miglioramento dell'iter procedimentale, offrendo all'amministrazione l'opportunità di comunicare agli utenti il proprio impegno nel raggiungere livelli di efficienza sempre maggiori. In ogni caso, la fissazione dei livelli di prestazione di riferimento per l'indennizzo può anche essere basata sulla semplice osservazione del procedimento non necessariamente finalizzata alla realizzazione di interventi migliorativi. I passi per l'introduzione dell'indennizzo sono dunque:

1. Identificazione dei procedimenti per cui prevedere un indennizzo in caso di mancato rispetto degli standard qualitativi fissati;
2. Valutazione del procedimento e raccolta delle informazioni necessarie per determinare i parametri di riferimento per l'applicazione dell'indennizzo. Se inserita in un progetto di semplificazione del procedimento, l'analisi porterà alla fissazione di livelli di prestazione più elevati (ad esempio, un intervento di riduzione della durata del procedimento consente di impegnarsi su termini di conclusione più brevi);
3. Fissazione dei parametri di riferimento per l'applicazione dell'indennizzo. In tale fase è fondamentale coinvolgere tutti i soggetti che partecipano direttamente all'attuazione del procedimento per ottenere la piena condivisione dei livelli di prestazione su cui l'amministrazione è pronta ad impegnarsi. Particolarmente importante è

anche il coinvolgimento di soggetti esterni all'amministrazione comunque interessati all'attuazione del procedimento (ad esempio associazioni di categoria, altre amministrazioni coinvolte, rappresentanti dell'utenza ecc.) con cui confrontarsi in merito alle modalità di erogazione del servizio;

4. Determinazione dell'indennizzo e delle modalità di richiesta;
5. Comunicazione agli interessati dell'impegno assunto dall'amministrazione;
6. Monitoraggio del meccanismo di indennizzo con particolare attenzione alla verifica periodica delle richieste di indennizzo ricevute.

In merito alla determinazione dell'indennizzo occorre precisare che indennizzare l'utente in caso di mancato rispetto dell'impegno assunto dall'amministrazione non significa misurare esattamente il danno causato e determinare un giusto risarcimento. Il ruolo dell'indennizzo è, infatti, quello di rafforzare l'impegno assunto dall'amministrazione offrendo agli utenti la garanzia di un meccanismo trasparente che vincola l'amministrazione per il solo fatto di non aver rispettato gli standard indicati. Ciò che è importante nel rapporto con l'utenza, dunque, è il segnale inviato dall'amministrazione che vincolandosi ad indennizzare l'utente nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti si obbliga a mantenere un livello di produttività coerente con gli standard fissati. Ovviamente l'impegno complessivamente assunto dall'unità organizzativa si traduce nell'impegno di tutte le risorse, di ogni livello, coinvolte nell'attuazione del procedimento la cui partecipazione nella fase di fissazione degli standard è dunque di fondamentale importanza. Concretamente, l'indennizzo può consistere nell'erogazione di una somma prefissata o in altre forme di rimborso dell'utente che non comportino esborsi monetari per l'amministrazione. Ad esempio, accesso gratuito a strutture ricreative

UN ESEMPIO TRATTO DAL COMUNE DI BOLZANO*

Attività/ Prodotto	Descrizione dello standard	Valore previsto	Indennizzo
Servizi al pubblico			
Affidamento ceneri	Tempi	Entro 40 giorni dalla richiesta	Previsto
	Tempi di esecuzione	Entro massimo 5 giorni dal funerale (salvo problemi di manutenzione impianto)	Previsto
	Tempi di consegna urna	Entro 1 giorno dalla cremazione	Previsto
Cremazioni			

comunali tipo piscina oppure buoni spendibili per ottenere servizi tipo mense scolastiche, trasporto pubblico, nidi, ecc. (Box 11).

Per l'amministrazione attivarsi spontaneamente significa sfruttare l'opportunità di:

- evidenziare i punti di forza dell'amministrazione impegnandosi sui procedimenti già attuati con ottimi livelli di produttività;
- procedere per passi sperimentando l'applicazione dell'indennizzo su alcuni procedimenti e procedendo al monitoraggio per verificare se necessario modificare gli standard fissati;
- ottenere l'approvazione e il sostegno dei cittadini a fronte di un impegno dell'amministrazione a rispettare determinati livelli di produttività;

- avviare un dialogo con gli utenti che consenta la verifica delle aspettative e del livello di soddisfazione;
- attivare uno strumento di controllo della capacità di garantire i livelli di performance promessi basato su parametri derivati dall'osservazione del reale andamento del procedimento e condivisi con il personale.

Il Comune di Bolzano, da diversi anni impegnato su fronte dell'aumento della qualità dei servizi agli utenti, ha approvato, nell'ambito del Piano Qualità, una serie di Carte di servizi.

Per rendere effettivamente cogente l'applicazione di queste Carte, il Comune di Bolzano ha deciso di muoversi in una direzione innovativa dichiarando in maniera ufficiale gli impegni e gli standard che l'amministrazione garantisce agli utenti. Tutte le Carte prevedono infatti la

corresponsione di un indennizzo nel caso in cui tali livelli di prestazione non siano effettivamente erogati.

A titolo esemplificativo si riporta l'esperienza della Carta dei servizi funerari e cimiteriali, in cui è prevista per l'utente la possibilità di richiedere un indennizzo.

L'indennizzo è di natura simbolica e consiste in un bene o in un servizio prodotto dal Comune stesso e non invece in un importo monetario. Quasi sempre il contenuto dell'indennizzo è connesso alle materie o attività nelle quali il cittadino può avere ricevuto un disservizio. Può consistere nell'ingresso gratuito alla piscina comunale, oppure nella fornitura di biglietti per l'autobus o ancora nella possibilità di fare un numero di fotocopie gratuite, un servizio di reference o pasti gratuiti. Va detto però che il numero di indennizzi registrati annualmente da tutti i servizi comunali è davvero minimo.

3.3 La reingegnerizzazione dei procedimenti: ridurre i tempi gli oneri amministrativi ed i costi interni

3.3.1 La misurazione degli oneri amministrativi

L'oggetto della misurazione

Nel corso del progetto ComuneSemplice l'attività di misurazione si è concentrata sugli oneri amministrativi, ovvero sui costi sostenuti dai destinatari di una norma al fine di rispettare obblighi informativi da questa imposti.

Per obbligo informativo (OI) si intende un obbligo di fornire informazioni. Questa definizione va, tuttavia, inteso in senso ampio: vi rientrano non solo gli obblighi relativi all'invio di informazioni alla pubblica amministrazione, ma anche quelli consistenti nel reperire, produrre o conservare informazioni presso l'impresa, nonché tutte le attività connesse (es. formazione dei dipendenti necessaria per garantire che l'obbligo sia rispettato).

Più precisamente, gli oneri amministrativi sono quelli che i destinatari non sosterebbero in assenza di una disposizione regolativa²⁷.

Essi naturalmente rappresentano solo una parte dei costi di adeguamento imposti dalla regolazione. In particolare, questi ultimi possono includere anche i costi derivanti dall'adeguamento di processi produttivi o prodotti, nonché i costi puramente finanziari (imposte, dazi, ecc.). Tutti questi costi sono esclusi dalla misurazione attuata nell'ambito del progetto. L'attività di misurazione riguarda, di regola, oneri sostenuti dalle imprese.

Fasi della misurazione

Di seguito si descrivono le attività da svolgere per la misurazione e stima degli oneri amministrativi. Il modello di riferimento è quello dello European Standard Cost Model, attualmente utilizzato anche a livello nazionale per l'attività di misurazione degli oneri amministrativi prevista dal Piano d'azione sulla semplificazione. Le indicazioni del modello saranno, tuttavia, adattate al contesto specifico ed alle risorse disponibili.

a) Scelta degli ambiti di intervento

Selezionare i procedimenti che presentano le mag-

²⁷ Per cui, ad esempio, le norme sulle scritture contabili impongono dei costi amministrativi che non sono interamente qualificabili come oneri amministrativi, in quanto le imprese avrebbero comunque necessità di tenere una contabilità, anche in assenza di uno specifico obbligo di legge.

giori criticità in termini di oneri amministrativi sostenuti da imprese e cittadini. La selezione dei casi dovrebbe tener conto delle opinioni dei destinatari. L'amministrazione, dopo aver selezionato una rosa di procedimenti individuati a seguito di una prima valutazione del peso attribuibile agli oneri sostenuti dai destinatari e dell'effettiva possibilità della riduzione degli oneri stessi, consulta rappresentanti dei soggetti sui quali gli oneri vanno a ricadere (associazioni di categoria, intermediari, associazioni di cittadini) allo scopo di selezionare quelli percepiti come maggiormente onerosi o fastidiosi.

b) Quantificazione dell'obiettivo di riduzione

In questa fase occorre fissare un orizzonte temporale e dimensionale dell'intervento (ad esempio, l'amministrazione, con riferimento al procedimento X, o a tutti i procedimenti rientranti in un certo ambito, intende ridurre gli oneri del 20% entro il 2009. È possibile anche fissare obiettivi diversi in base al settore considerato).

c) Analisi del procedimento selezionato

Ricostruire, attraverso la rappresentazione grafica di un flowchart, le singole fasi del procedimento (durata, responsabili, tempi di lavoro e tempi di attesa). Questa operazione non è strettamente connessa alla misurazione degli oneri ma diventa un passaggio utile per individuare, per ogni singola fase rilevata, gli oneri a carico dei destinatari. Essa è, inoltre, indispensabile per definire i possibili interventi di semplificazione da apportare.

d) Individuazione degli obblighi informativi e delle conseguenti attività amministrative

L'amministrazione, per ogni procedimento analizzato, evidenzia tutti gli obblighi informativi imposti

dalla regolazione. Inoltre, evidenzia tutte le attività amministrative associate a ciascun obbligo informativo, completando, così, la cd. "mappatura degli OI" (Box 12). Difatti, ciascun OI comporta lo svolgimento di più attività; saranno poi gli oneri associati a ciascuna di queste attività che dovranno essere quantificati anche grazie alle consultazioni con i destinatari. Al fine di individuare la fonte degli OI, nonché per conoscere in anticipo la reale possibilità dell'ente di intervenire con propri regolamenti nella fase di semplificazione della norma, è determinante attribuire chiaramente, già in fase di ricognizione normativa, i vari obblighi informativi al livello di governo da cui essi provengono.

Una possibile classificazione degli obblighi informativi e dei conseguenti oneri utile in un contesto multilivello come quello italiano è la seguente:

- Categoria A - Gli obblighi informativi sono imposti esclusivamente dalla regolazione comunitaria o di fonti internazionali. Le regole dettate dal regolatore sovranazionale descrivono dettagliatamente le informazioni che le imprese devono produrre, conservare, inviare.
- Categoria B - In questo caso, la richiesta di informazioni deriva dalla regolazione sovranazionale, ma la specificazione dei relativi obblighi è contenuta nelle norme statali o regionali (es. direttive comunitarie che lasciano agli Stati membri il compito di regolare in dettaglio le modalità attraverso le quali l'obbligo informativo dettato dalla legislazione comunitaria deve considerarsi rispettato). A differenza della categoria A, dunque, le norme sovranazionali non specificano quali informazioni devono essere prodotte.
- Categoria C - Gli obblighi informativi derivano completamente ed in maniera esclusiva dalla legislazione nazionale.
- Categoria D - Obblighi informativi che derivano da una norma di origine statale, ma la cui applicazione dipende dal regolatore regionale. In questo caso, dunque, è la normativa regionale che specifica in che modo le imprese devono ottemperare agli obblighi di tipo informativo dettati a livello nazionale.

UN ESEMPIO TRATTO DAL COMUNE DI FAENZA: LA MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

Il Comune di Faenza ha sperimentato la misurazione degli oneri amministrativi in riferimento al procedimento unico ex DPR 447/1998. L'attività di identificazione e descrizione (c.d. "mappatura") degli obblighi informativi ha riguardato tutti gli endoprocedimenti di cui si compone il procedimento unico. Di seguito, a titolo di esempio, si riporta la mappatura degli OI di due endoprocedimenti: quello igienico sanitario e quello ambientale.

L'endoprocedimento igienico - sanitario

- a) **Ente di riferimento:** Azienda unità sanitaria locale - Servizio nuovi impianti produttivi.
- b) **Fonti normative:** Regolamento comunale d'igiene; DPR 547/1955; D.Lgs 626/1989; legge 13/1994; DM 236/1989; DPR 303/1956; legge 46/1990; Norme di buona tecnica UNI.
- c) **Soggetti obbligati:** tutti coloro che intendono realizzare una nuova costruzione o modificare (ristrutturare, ampliare, ecc) una costruzione esistente destinata ad attività di produzione di beni o servizi, che presenti problematiche igienico-sanitarie.
- d) **Obbligo informativo:** presentazione di una ulteriore copia della domanda unica, nella quale sono contenenti le informazioni anagrafiche generali e l'oggetto dell'intervento, nonché allegati tecnici:
 - estratto di PRG con individuazione dell'area oggetto di intervento;
 - estratto di mappa catastale (visure e planimetrie);
 - tavola dello stato attuale, con l'indicazione: delle destinazioni d'uso; delle caratteristiche dimensionali; dei parametri aereoilluminanti;
 - tavola di progetto, con l'indicazione: della destinazione d'uso dei locali; della dimensione dei locali e delle relative altezze utili interne; dei prospetti e delle sezioni; del verso di apertura delle porte dei locali di lavoro; dei rapporti di illuminazione e di aerazione; della disposizione dei macchinari; della disposizione dei sanitari nei servizi igienici; delle linee di alta e media tensione e della cabine elettriche, tipo di conduttore e fasce di rispetto evidenziate;
 - tavola comparativa;
 - relazione tecnica descrittiva, comprensiva di: approvvigionamento e/o scarico idrico; materie prime e prodotti utilizzati nel ciclo produttivo; delle caratteristiche dei serbatoi interrati;
 - scheda informativa;
 - schede di sicurezza delle sostanze e/o agenti chimici utilizzati;
 - attestato del versamento dei diritti di segreteria (quando richiesto).

L'endoprocedimento ambientale

Valutazione generale sugli impatti ambientali, quali: acqua (approvvigionamento o scarico), aria (emissione in atmosfera), rifiuti (produzione e/o recupero smaltimento), rumore (attività e impianti rumorosi), campi elettromagnetici, altre forme di inquinamento, nei casi in cui non sia previsto procedimento di Screening, Valutazione di impatto o Autorizzazione integrata ambientale.

- a) **Ente di riferimento:** Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente.
- b) **Fonti normative:** D.Lgs 152/2006; DPR 445/2000; LR 15/2001; Delibera GR 673/2004; LR 30/2000; Legge 36/2001; DPCM 8.7.2003; D.Lgs 259/2003; Delibera GR 197/2001.
- c) **Soggetti obbligati:** tutti coloro che intendono realizzare una nuova costruzione o modificare (ristrutturare, ampliare, ecc) una costruzione esistente destinata ad attività di produzione di beni o servizi, che presenti problematiche ambientali.
- d) **Obbligo informativo:** presentazione di una ulteriore copia della domanda unica, nella quale sono contenenti le informazioni anagrafiche generali e l'oggetto dell'intervento, nonché allegati tecnici:
 - estratto di PRG con individuazione dell'area oggetto di intervento;
 - tavola dello stato attuale, con l'indicazione: della planimetria con evidenziati gli edifici nel raggio di 50 metri e l'altezza dei medesimi; delle unità immobiliari adiacenti e/o sovrastanti l'unità oggetto dell'intervento e loro destinazione d'uso;
 - tavola di progetto, con l'indicazione: della destinazione d'uso dei locali; della rete fognaria con dimensionamento delle opere; dei punti di emissione in atmosfera; della disposizione dei macchinari; delle linee di alta e media tensione e della cabine elettriche;
 - relazione tecnica descrittiva, comprensiva di: approvvigionamento e/o scarico idrico; emissioni in atmosfera; produzione o recupero e smaltimento dei rifiuti; attività e impianti rumorosi; campi elettromagnetici; impianti che utilizzano fluidi refrigeranti; materie prime e prodotti utilizzati nel ciclo produttivo; caratteristiche dei serbatoi interrati;
 - scheda informativa;
 - schede di sicurezza delle sostanze e/o agenti chimici utilizzati;
 - attestato del versamento dei diritti di segreteria (quando richiesto)

- Categoria E - Gli obblighi informativi e le attività che ne seguono derivano esclusivamente dalla normativa regionale. Rientrano in questa categoria tutti gli obblighi informativi, ed i relativi oneri, che trovano la loro unica fonte in regole dettate dalla Regione.
- Categoria F - Obblighi informativi che derivano da una norma (di origine comunitaria, statale o regionale), ma la specificazione delle attività amministrative (e, dunque, dei relativi oneri) è dettata dal Comune.
- Categoria G - Gli obblighi informativi e le attività che ne seguono derivano esclusivamente dalla disciplina dettata dagli enti locali.

Un elenco, non necessariamente esaustivo, degli obblighi informativi da considerare è il seguente:

1. Redazione ed invio di rapporti e documenti;
2. Richieste di autorizzazioni, permessi, esenzioni;
3. Notificazioni di attività svolte;
4. Domande di sussidi, aiuti, ecc.
5. Redazione e aggiornamento di piani di emergenza e sicurezza;
6. Cooperazione in caso di ispezioni e controlli da parte dell'autorità pubblica;
7. Informazioni da fornire a terzi.

Per ogni obbligo informativo occorre individuare le specifiche attività che un'impresa deve svolgere. Un elenco delle attività da considerare è il seguente:

1. Acquisire dimestichezza con gli obblighi informativi
2. Recuperare informazioni;
3. Modificare informazioni esistenti;
4. Produrre informazioni ex novo;
5. Sostenere delle spese (uscite monetarie) finalizzate al rispetto degli OI;
6. Effettuare riunioni interne;
7. Svolgere attività di sostegno agli ispettori;
8. Correggere le informazioni a seguito delle ispezioni;

9. Garantire formazione interna;
10. Copiare, distribuire, conservare le informazioni;
11. Inviare le informazioni.

Questo elenco²⁸ va interpretato in modo flessibile, nel senso che mentre per certe rilevazioni non sarà esaustivo, in altri casi si rivelerà probabilmente sin troppo nutrito.

e) Selezione degli OI ritenuti più onerosi

L'amministrazione deve consultare le associazioni di categoria e/o associazioni dei cittadini per verificare la lista di OI e di attività individuate, nonché per selezionare gli OI ritenuti più onerosi/fastidiosi. Questa operazione è utile sia per concentrarsi sugli obblighi percepiti come più rilevanti dai diretti interessati, sia per concentrare la fase di rilevazione su tali obblighi, riducendo, così, i tempi di produzione delle stime.

f) Individuazione e quantificazione del target

In questa fase viene definita e quantificata la popolazione di imprese che devono rispettare gli obblighi informativi individuati. Di regola, le imprese sono classificate secondo uno o più criteri di segmentazione, da scegliere secondo il caso concreto (es. settore economico, n. di dipendenti, fatturato, ecc.). In merito, la logica da seguire è di pervenire ad una classificazione funzionale alla misurazione degli oneri amministrativi: se questi variano, ad esempio, con la dimensione dell'impresa considerata, si utilizzeranno criteri di classificazione tali da cogliere questo aspetto. Occorre anche evitare di creare sottoinsiemi eccessivamente numerosi e parcel-

²⁸ Gli elenchi di OI e relative attività sono tratti, con alcuni adattamenti, dall'International Standard Cost Model Manual, disponibile sul sito dello SCM network www.administrative-burden.com.

lizzati con l'effetto di complicare troppo l'analisi.

La segmentazione delle imprese e, ancor più, la loro quantificazione richiedono il ricorso ad una pluralità di fonti informative: consultazioni con le associazioni di categoria, fonti statistiche ufficiali (in primo luogo, l'Istat) ed archivi amministrativi.

g) Calcolo della frequenza di ogni azione

La frequenza indica il numero di volte in cui, ogni anno, deve essere rispettato un obbligo informativo. Se, ad esempio, un determinato documento deve essere inviato tre volte l'anno ad un ufficio pubblico, la frequenza di quest'obbligo informativo - e delle relative attività - sarà pari a 3.

h) Misurazione degli oneri amministrativi

In linea generale, la rilevazione dei dati utili alla stima degli oneri amministrativi si avvarrà (di regola, congiuntamente) di tre strumenti²⁹:

- raccolta di dati esistenti (es. n. di soggetti che sono sottoposti a determinati obblighi informativi);
- interviste con professionisti ed esperti;
- rilevazione presso le imprese.

In particolare, la consultazione con gli esperti sarà utile sia alla definizione del questionario di rilevazione, sia alla raccolta di dati sui tempi e costi medi sostenuti dalle imprese (questi dati possono anche riferirsi solo ad un loro sottoinsieme, ad esempio, quelle di dimensioni minori che, in genere, è più difficile coinvolgere nelle rilevazioni dirette).

La rilevazione presso le imprese avverrà tramite un questionario che, laddove possibile, sarà utilizzato per

un'intervista faccia a faccia; in tal modo, infatti, aumenta la probabilità di ottenere un adeguato tasso di risposta. Per realizzare le interviste occorrerà elaborare anche una guida alla compilazione da consegnare in tempo utile ai rilevatori.

Il questionario sarà costruito partendo dalla mappatura delle attività amministrative necessarie per rispettare gli obblighi informativi oggetto dell'indagine e servirà a raccogliere dati sui costi interni ed esterni sostenuti per svolgere tali attività; esso potrà anche essere utilizzato per ottenere eventuali suggerimenti relativi alla semplificazione del procedimento. Di regola, i dati richiesti nel questionario saranno riferiti ad un anno specifico (ad esempio, dati riferiti ad un'autorizzazione presentata nel 2006). Prima di avviare l'intervista diretta (o telefonica o postale) volta a rilevare in dettaglio gli oneri ed i tempi sarà utile disporre, tramite gli uffici direttamente coinvolti nel procedimento, di un elenco delle imprese che hanno effettivamente rispettato, in un determinato arco temporale, gli obblighi informativi oggetto di indagine, al fine di selezionare un campione utile alla stima dei costi.

A tal fine, potrà essere realizzata un'indagine telefonica preliminare o, in mancanza, potranno essere contattate le associazioni di categoria

i) Stima degli oneri amministrativi

Una volta raccolti i dati, (Box 13), è necessario calcolare gli oneri amministrativi sostenuti dai destinatari combinando le seguenti variabili:

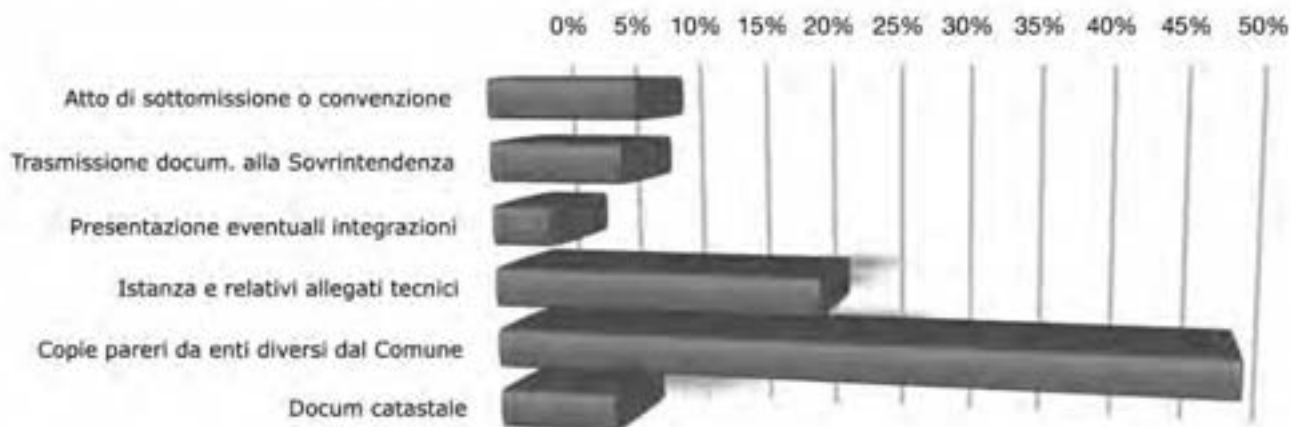
- prezzo (nel caso delle imprese, costo del lavoro interno e costo dei consulenti);
- tempo impiegato per svolgere ogni attività amministrativa;
- quantità (ottenuta moltiplicando numero dei soggetti

²⁹ Di fatto, questi strumenti sono attualmente utilizzati anche nell'ambito del progetto di misurazione degli oneri amministrativi (cd. progetto MOA) condotto a livello nazionale e coordinato dal Dipartimento per la Funzione Pubblica.

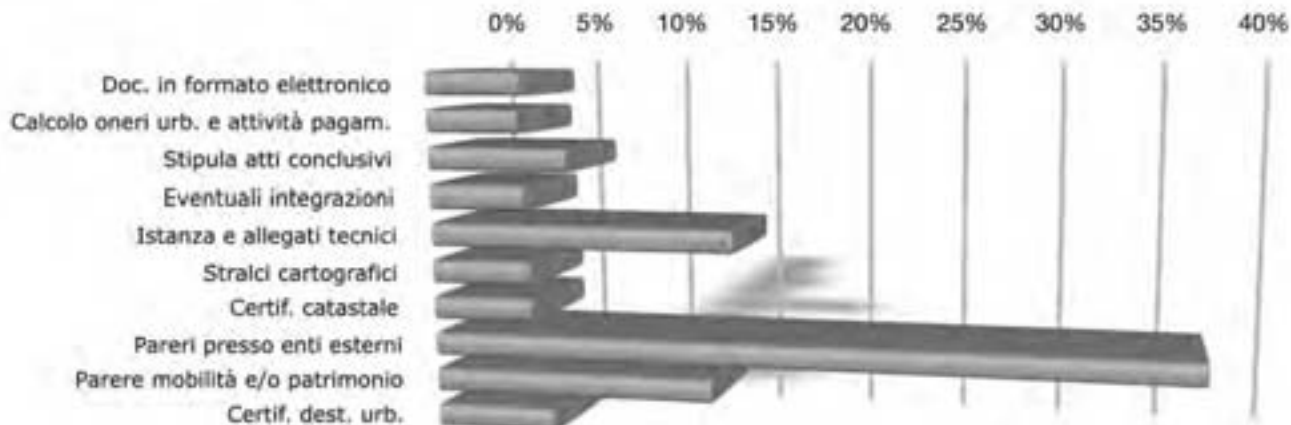
UN ESEMPIO TRATTO DAL COMUNE DI LA SPEZIA: LA STIMA DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

Il Comune di La Spezia ha sperimentato la misurazione degli oneri amministrativi in relazione al procedimento per il permesso di costruire. A seguito della mappatura degli obblighi informativi, della loro selezione e della rilevazione sul campo (tutte attività svolte anche grazie alla consultazione con i professionisti e le imprese), si è giunti alla stima degli oneri derivanti dal procedimento in esame. I grafici che seguono mostrano il peso dei costi esterni sostenuti dalle imprese per le procedure di permesso per costruire e di DIA.

Oneri amministrativi derivanti dal ricorso a professionisti esterni



Oneri amministrativi derivanti dal ricorso a professionisti esterni



Le due tabelle seguenti mostrano gli oneri amministrativi stimati, rispettivamente, per le procedure di permesso per costruire e di DIA, distinguendo i costi interni (tempo impiegato dal personale dell'impresa) da quelli esterni (pagati ai professionisti).

N.	Obblighi Informativi	Residenziale Nuova costruzione (valore opera € 250.000 - € 500.000)		
		Costi interni	Costi esterni	Costi totali
1	Richiesta certificato destinazione urbanistica e stralci cartografici	€ 47.685,00	€ 45.900,00	€ 93.585,00
2	Parere mobilità e/o Parere patrimonio	-	€ 112.200,00	€ 112.200,00
3	Ottenimento di pareri presso enti esterni	-	€ 306.000,00	€ 306.000,00
4	Richiesta del certificato catastale di proprietà	-	€ 40.800,00	€ 40.800,00
5	Richiesta degli stralci cartografici	-	€ 40.800,00	€ 40.800,00
6	Elaborazione e presentazione istanza e relativi allegati tecnici	-	€ 122.400,00	€ 122.400,00
7	Presentazione eventuali integrazioni	€ 8.670,00	€ 30.600,00	€ 39.270,00
8	Stipula degli atti conclusivi	€ 86.700,00	€ 51.000,00	€ 137.700,00
9	Calcolo degli oneri di urbanizzazione ed attività necessarie pagamento oneri e diritti di segreteria	€ 30.345,00	€ 25.500,00	€ 55.845,00
10	Produrre la documentazione in formato elettronico	-	€ 30.600,00	€ 30.600,00
11	Archiviare la documentazione prodotta	-	-	-
12	Fornire supporto ai professionisti esterni a cui l'impresa si è rivolta	€ 238.425,00	-	€ 238.425,00
13	Fornire supporto al personale delle amministrazioni pubbliche in sede di controllo	-	-	-
Totale annuo		€ 411.825,00	€ 805.800,00	€ 1.217.625,00

N.	Obblighi Informativi	Residenziale e terziario (valore opera € 60.000 - € 100.000)		
		Costi interni	Costi esterni	Costi totali
1	Richiesta della documentazione catastale	€ 750.805,00	€ 642.400,00	€ 1.393.205,00
2	Copie dei pareri ottenuti da enti diversi dal Comune (es. ASL, ACAM, ecc.)	-	€ 3.854.400,00	€ 3.854.400,00
3	Elaborazione e presentazione istanza e relativi allegati tecnici	-	€ 1.766.600,00	€ 1.766.600,00
4	Presentazione eventuali integrazioni alla documentazione tecnica	€ 136.510,00	€ 321.200,00	€ 457.710,00
5	Trasmissione documentazione alla Sovrintendenza	-	€ 722.700,00	€ 722.700,00
6	Stipula atto di sottomissione o convenzione	€ 1.365.100,00	€ 803.000,00	€ 2.168.100,00
7	Fornire supporto ai professionisti esterni a cui l'impresa si è rivolta	€ 3.754.025,00	-	€ 3.754.025,00
8	Fornire supporto al personale dell'amministrazione pubblica in sede di controllo	-	-	-
Totale annuo		€ 6.006.440,00	€ 8.110.300,00	€ 14.116.740,00

tenuti a svolgere un'attività e frequenza con cui ogni attività viene svolta).

I parametri di costo rilevanti per la misurazione degli oneri amministrativi possono essere classificati come in tabella 6.

Nel caso di costi interni, dunque, per ogni attività

Tabella 6 - Parametri di costo

Costi interni	Costi esterni	Acquisti di beni e attrezzature
<ul style="list-style-type: none"> • Numero di ore spese per ogni attività • Costo orario del lavoro del personale impiegato in ogni attività • Quota di spese generali 	<p>Tariffe pagate ai consulenti/ professionisti</p> <p>(es. consulenza per rispettare obblighi di contabilità)</p>	<p>Spese per l'acquisto di beni e attrezzature necessarie per rispettare gli obblighi informativi</p> <p>(es. software specifici).</p>

amministrativa l'operazione sarà del tipo:

Dai dati raccolti presso i destinatari occorrerà passare

<p>costo medio orario lordo del personale * ore di lavoro totali * n. di imprese tenute a svolgere l'attività analizzata * frequenza</p>

ad una misura del costo sostenuto da un'impresa "normalmente efficiente". Il prodotto finale è la stima degli oneri amministrativi per ogni attività svolta e per ogni OI. Un'ipotesi in genere adottata è che il livello di adesione alla normativa in vigore (compliance) sia totale.

Questa ipotesi, che generalmente induce ad una sovrastima degli oneri amministrativi effettivi, è ritenuta preferibile rispetto a stime arbitrarie sul grado di compliance di specifiche norme da parte delle imprese operanti in uno o più settori.

1) Schema di rappresentazione degli oneri amministrativi

I risultati dell'esercizio di stima degli oneri amministrativi devono essere rappresentati in modo trasparente e completo attraverso la redazione di un apposito documento. Tale attività di rendicontazione deve essere organizzata in modo da:

- rappresentare il percorso di analisi seguito;
- riportare in modo chiaro ed esauriente i risultati ottenuti in termini di costi amministrativi totali e per tipologia di impresa esaminata;
- indicare le ipotesi alla base delle stime ed il livello di incertezza di queste ultime.

La Scheda di rilevazione n. 4 propone il format da seguire per rappresentare i risultati dell'attività di misurazione (cfr. Allegato 4).

Anche in questo caso, si ritiene utile fornire una possibile distribuzione temporale delle attività da svolgere (Tab. 7). La durata effettiva dell'attività di misurazione, nonché delle diverse fasi che la compongono, sarà naturalmente adattata alle esigenze specifiche.

Si consideri, inoltre, che l'attività di misurazione degli oneri può essere svolta congiuntamente a quella dei tempi, per cui le relative attività vanno integrate. Al riguardo, è fondamentale che, per quanto possibile, esse siano svolte in parallelo e non in sequenza (in particolare, rilevando i tempi nella fase di ricostruzione del procedimento).

3.3.2 La misurazione e riduzione dei costi interni di gestione

Per l'attività di misurazione dei costi interni si ritiene preferibile adottare un approccio pragmatico che, pur se con qualche semplificazione, consenta di definire un percorso di analisi concretamente realizzabile, anche in considerazione delle informazioni di regola disponibili presso le amministrazioni comunali.

Tabella 7 - Distribuzione temporale delle attività di misurazione degli oneri amministrativi

Attività/Mese	Mese 1				Mese 2				Mese 3				Mese 4				Mese 5			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Settimana	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1 Scelta ambito di intervento e tipologia destinatari																				
2 Definizione di un piano di consultazione																				
3 Definizione e comunicazione obiettivi di riduzione																				
4 Analisi e rappresentazione del procedimento (input, output, fasi, tempi e attori)																				
5 Mappatura degli obblighi informativi e classificazione degli OI per fonte (analisi normativa)																				
6 Selezione degli OI																				
7 Individuazione, per ogni OI, delle attività amministrative																				
8 Definizione e analisi del target di destinatari																				
9 Definizione di un questionario di rilevazione																				
10 Rilevazione su un campione di destinatari																				
11 Raccolta dei dati																				
12 Elaborazione dei dati per la definizione di oneri standard																				
13 Stima degli oneri amministrativi per attività ed OI																				
14 Elaborazione delle opzioni																				
15 Analisi delle opzioni																				
16 Consultazione con i destinatari/utenti																				
17 Scelta dell'opzione preferita																				



Prima di entrare nel dettaglio delle fasi della misurazione, è utile precisare che una preventiva specificazione degli obiettivi nonché la predisposizione di adeguati indicatori di efficienza ed efficacia del processo costituiscono un ausilio importante per la corretta individuazione delle criticità prioritarie sulle quali concentrare gli interventi di miglioramento. D'altra parte, può anche verificarsi che un'insoddisfacciente performance procedurale derivi dall'errata programmazione delle risorse rispetto agli obiettivi prefissati. In entrambi i casi, risulta indispensabile disporre di un quadro di

dettaglio del funzionamento della procedura, che permetta di conoscere le cause sottostanti alle criticità o inadeguatezze nel contesto specifico dell'attività amministrativa che le genera. La determinazione della quantità e del costo delle risorse impiegate nella procedura oggetto di valutazione è un passo indispensabile anche per la valutazione di opzioni alternative di svolgimento dell'attività amministrativa specie quando esse si differenziano per una diversa quantità o composizione delle risorse impiegate.

Di seguito si illustrano le fasi che dovranno essere realizzate per condurre l'attività di misurazione.

a) Mappatura del procedimento

La prima attività da compiere consiste nella mappatura del procedimento, individuando le fasi di cui esso si compone e le unità organizzative a vario titolo coinvolte nella sua realizzazione. Come già illustrato per le attività di misurazione dei tempi e degli oneri amministrativi, uno strumento utile a tale scopo è la rappresentazione grafica del procedimento tramite il SAD.

b) Classificazione delle attività

La seconda fase consiste nel classificare le attività necessarie per realizzare un procedimento:

- attività primarie: che contribuiscono direttamente alla realizzazione del procedimento in esame
- attività di supporto: che contribuiscono indirettamente alla produzione del servizio, ad esempio gli acquisti di materiali, il controllo della qualità, ecc
- attività generali, che consentono la gestione e l'amministrazione complessiva dell'ente e che, dunque, non sono svolte esclusivamente e direttamente in funzione della procedura in esame.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata all'individuazione delle attività primarie, giacché la stima dei costi si concentrerà prioritariamente su queste.

c) Misurazione delle risorse umane impiegate nelle attività realizzate nel corso del procedimento

Partendo dall'identificazione delle attività primarie e degli attori che le svolgono, la determinazione della quantità di risorse umane complessivamente dedicate alla procedura può essere effettuata attraverso il seguente percorso ricognitivo:

1. Ricognizione dei compiti degli operatori di ognuna delle principali unità organizzative coinvolte nella procedura.
2. Ricostruzione dell'organizzazione del personale delle principali unità organizzative coinvolte nella procedura, reperendo informazioni anzitutto presso l'ufficio personale e, in seconda battuta, direttamente dai responsabili delle unità organizzative stesse. La determinazione del personale dedicato all'attuazione della procedura presuppone:
 - l'individuazione dei soggetti incaricati dello svolgimento delle attività e degli adempimenti, distinti per categoria professionale;
 - la stima del grado di assorbimento delle attività procedurali rispetto al totale di quelle svolte;
 - il calcolo del tempo lavorato (ad esempio, stimando che il 60% del tempo di lavoro di un dipendente di categoria D3 operante nell'ufficio X è utilizzato specificamente per lo svolgimento di attività richieste per la procedura in esame, è possibile giungere al numero di giorni di lavoro dedicati in modo esclusivo alla procedura).

Tabella 8 - Costo delle risorse umane impiegate in una procedura

Categoria di personale	Costo annuo del lavoro ordinario	N. addetti impiegati nella procedura	Tempo dedicato alla procedura	Costo imputabile alla procedura
D3	€ 32.000	1	50%	€ 16.000
D1	€ 27.000	2	70%	€ 13.500
C1	€ 25.000	1	40%	€ 12.500
Totale				€ 42.000

d) Calcolo dei costi delle risorse umane

Una volta quantificate le risorse umane impiegate nell'attuazione della procedura ed i relativi tempi di lavoro, si dovrà calcolare - o eventualmente stimare - il costo di ciascuna risorsa impiegata, dato dal prodotto tra il tempo di lavoro (ore o giorni) dedicato alla procedura ed il relativo costo lordo, cioè il costo inclusivo dei contributi ed altri oneri che l'amministrazione è tenuta a versare. Questa operazione va ripetuta per tutte le tipologie di personale impiegato nella procedura. Quanto alle fonti informative, in genere il servizio personale delle amministrazioni ha tutti i dati sulle retribuzioni e gli oneri riflessi, e talvolta sui costi standard³⁰, distintamente per ciascuna categoria e profilo contrattuale.

Il livello di dettaglio analitico dei costi è funzione, da un lato, del grado di dettaglio col quale è stata condotta l'analisi dell'impiego delle risorse e, dall'altro, dell'articolazione dei dati disponibili.

Nella tabella 8 (i cui valori sono arbitrari), si mostra il calcolo del costo delle risorse umane impiegate in una procedura in cui non è stato necessario ricorrere al lavoro straordinario (in caso contrario, è preferibile indicare separatamente il relativo costo).

e) Calcolo dei costi delle risorse strumentali

Generalmente le risorse tecnologiche e materiali strettamente funzionali alla gestione di una procedura amministrativa consistono in materiale di cancelleria e attrezzature informatiche. Di ognuna di queste risorse occorre considerare il costo di acquisto ed imputarlo alla procedura. Tuttavia, per semplificare i calcoli, le risorse meno onerose come la cancelleria potrebbero essere considerate ed imputate alla procedura in esame solo quando assumono un ruolo rilevante rispetto al complesso delle voci di costo.

Quanto, in particolare, alle risorse informatiche, occorre tener conto del costo di gestione dei software e degli applicativi specificamente dedicati all'attuazione della procedura. Rientrano in questa categoria tutte le applicazioni specifiche attive nei settori più diversi, dall'archivio dei documenti all'amministrazione del personale alle valutazioni di impatto, ecc., acquisite all'esterno o talvolta sviluppate all'interno dell'amministrazione.

Per tutti i software citati è importante rilevare che ruolo hanno nella procedura, se sono impiegati in modo esclusivo o meno, se vengono condivisi da più postazioni di lavoro, se implicano l'utilizzo esclusivo o prevalente di specifiche attrezzature hardware (processori, unità di memoria, sistemi di rete, periferiche, etc.), se prevedono contratti di assistenza o di formazione, se sono stati acquistati o sviluppati internamente (o una combinazione delle due cose) ed infine quale costo complessivo comportano, possibilmente distinguendo tra il costo iniziale e quello annuo (per licenze, aggiornamenti, etc.).

Per ciascuna voce occorre indicare il numero di unità utilizzate ed il costo annuo, inteso come quota di ammortamento (calcolata secondo le regole contabili) oppure, per i beni non ammortizzabili, l'intero costo di acquisto unitario. Infine, è necessario specificare la quota percentuale del tempo totale di utilizzo dell'attrezzatura utilizzata nella procedura qualora questa sia condivisa con altre procedure, in modo da calcolare la quota parte del costo imputabile.

f) Attribuzione dei costi comuni

Il costo interno di una procedura dipende anche dalle risorse utilizzate per le attività sopra definite "di supporto" e "generali". Le prime vanno imputate alla procedura oggetto di analisi seguendo un procedimento simile a quello illustrato per le risorse strumentali, cioè calcolando la quota parte del costo imputabile alla pro-

³⁰ I costi standard tengono conto delle retribuzioni contrattuali e dell'orario di lavoro standard.

cedura in funzione della relativa percentuale di utilizzo.

Le spese generali di funzionamento dell'amministrazione vanno imputate alla procedura sulla base di parametri di riferimento per la determinazione dell'assorbimento (definiti driver) scelti in base alla natura dell'attività sottostante.

L'operazione di imputazione alla procedura della quota di competenza dei costi generali richiede una conoscenza dettagliata delle attività svolte e la loro attribuzione ai processi realizzati. In presenza di sistemi di controllo in grado di attribuire analiticamente ogni attività di ciascuna procedura alle unità organizzative competenti (le quali, a loro volta, afferiscono a centri di costo distinti) un'imputazione sistematica delle spese generali alle procedure appare fattibile. Tuttavia, poiché le amministrazioni pubbliche sono normalmente strutturate su funzioni e servizi, anziché su processi, risulta complicato riferire i centri di costo alle procedure.

In mancanza di tali sistemi, per calcolare le spese imputabili ad una procedura occorre ricostruire le singole attività svolte, misurarne il consumo di risorse dirette (personale, materiali, ecc.) e indirette (ad esempio, i km percorsi dai veicoli comuni), riferire ciascuna

spesa indiretta al suo centro di costo ed infine scegliere i driver con i quali imputare le spese indirette. Nel concreto, ci sono situazioni (quando, ad esempio, la procedura in esame è marginale) in cui non è necessario effettuare questa precisa imputazione delle risorse comuni, ed è quindi preferibile adottare un approccio più semplice e meno dispendioso, quantificando in modo più approssimativo le quote di costi generali imputabili alla procedura.

I driver utilizzati più di frequente sono le persone addette e lo spazio assegnato alla procedura, ma si ricorre anche a variabili di output, come il numero di pratiche o di utenti. La tabella 9 sintetizza i driver più comunemente usati.

g) Possibili aggregazioni delle stime dei costi

L'approccio sin qui suggerito consiste, di fatto, nell'attribuzione dei costi diretti e (ove rilevanti) indiretti alla procedura in esame, senza ricorrere a strumenti particolarmente sofisticati e cercando di sfruttare le informazioni disponibili o, comunque, reperibile attraverso altri interventi che l'amministrazione potrebbe

Tabella 9 - Driver di costo comunemente utilizzati nelle amministrazioni pubbliche

Costi comuni a varie procedure	Parametri
Fitti passivi	Mq occupati
Ammortamento beni immobili	Mq occupati
Ammortamento beni mobili	Tempo di utilizzo
Energia elettrica	Mq occupati; n° "punti luce" utilizzati
Riscaldamento	Mq occupati; n° "punti calore" utilizzati
Carburanti	N° veicoli utilizzati; km percorsi
Assicurazioni	Mq occupati (beni immobili); tempo di utilizzo (beni mobili)
Sorveglianza, pulizia	Mq occupati

UN ESEMPIO TRATTO DAL COMUNE DI FAENZA: LA MISURAZIONE DEI COSTI PER LA GESTIONE DEL PROCEDIMENTO UNICO

La metodologia applicata dal Comune di Faenza per la misurazione dei costi sostenuti per la gestione del procedimento unico ex DPR 447/1998 dallo Sportello unico per le attività produttive, dagli altri uffici comunali e dalle altre pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento si ispira all'Activity Based Costing.

Essa è fondata sull'analisi di attività e processi, sull'individuazione delle principali determinanti di costo, sulle relazioni tra costi sostenuti e valore creato per gli utenti. Si sviluppa attraverso i seguenti passi operativi:

- a) raccolta delle voci di costo: del personale, delle utenze, dei beni e servizi, ecc;
- b) definizione delle attività: ricevimento del pubblico, istruttoria, conferenze di servizi, supervisione, ecc;
- c) attribuzione delle voci di costo alle attività;
- d) considerazioni in ordine alle azioni possibili per la riduzione dei costi.

Di seguito si riportano i risultati della misurazione.

1. Personale dello Suap

È stato conteggiato il costo al lordo degli oneri a carico dell'ente del personale dello Suap al 100%, del personale del Settore Sviluppo economico (dirigente, caposervizio, ecc), in base alla quota di impegno, e del personale che ha svolto attività di supporto presso altri settori (archivio ed economato).

2. Personale del Settore Territorio

È stato conteggiato il personale del Settore Territorio al lordo degli oneri a carico dell'ente, in base alla quota di tempo dedicata all'istruttoria dell'endoprocedimento edilizio delle pratiche gestite dallo Suap.

3. Costi generali diretti

Sono stati conteggiati i costi (in parte stimati) di: energia elet-

trica, riscaldamento, telefono, trasferte, spedizioni postali.

4. Costi generali indiretti

Sono stati considerati i costi pro quota del personale dei servizi comunali di supporto interno: Segreteria generale, Gabinetto del Sindaco, Ragioneria, Economato, Personale, Organizzazione, Contabilità del personale, Informatica.

5. Acquisto di beni e servizi

Sono stati conteggiati i costi di cancelleria, carta, fotocopie, comunicazione, manutenzione software.

6. Fitti figurativi

Stima del locale utilizzato dallo Suap.

7. Ammortamento beni

Non sono stati conteggiati costi, in quanto l'attrezzatura si considera interamente ammortizzata: i mobili e arredi sono stati acquistati da oltre 10 anni e le strumentazioni informatiche da oltre 5 anni.

8. Costi delle PPAA

Si tratta del costo del personale comunicato dalle altre principali pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento unico: Ausl, Arpa, Gestore del servizio idrico integrato, Vigili del fuoco, Provincia - Settore Ambiente, al quale è stata sommata una somma forfetaria di 5.000,00 per i costi relativi alle utenze e all'acquisto di beni e servizi strumentali al lavoro d'ufficio svolto per l'istruttoria di competenza.

In base all'analisi dei costi, il Comune di Faenza è arrivato a stimare per un volume di 250 pratiche annue un costo complessivo per l'intero sistema amministrativo della città pari a 280.909,59 Euro.

essere interessata a sperimentare.

Questa soluzione, che può apparire eccessivamente concentrata sul singolo procedimento amministrativo, è funzionale agli specifici obiettivi del Progetto ComuneSemplice e non intende fornire una guida metodologica generale per la stima ed il controllo dei costi interni dell'amministrazione. Al tempo stesso, vale ricordare che anche un approccio inizialmente mirato alla singola procedura può utilmente essere esteso in modo da fornire informazioni più generali, riferite ad ambiti più ampi. In effetti, se le misurazioni dei costi interni fossero svolte su gruppi di provvedimenti omogenei, si otterrebbero dati sui costi di gestione dei procedimenti per settore d'intervento, tipologia di output o di utenza. Così, individuate le aree più critiche (per la rilevanza dei servizi offerti o per il presunto assorbimento di risorse), si potrebbero valutare interventi di misurazione e riduzione dei relativi costi interni (ad esempio: i costi interni per tutti i procedimenti del settore edilizio, di quello dell'anagrafe, del SUAP, ecc.). Questo sforzo di "estensione" della misurazione consentirebbe di ottenere un quadro più ampio di come si utilizzano e si distribuiscono le risorse umane e strumentali dell'amministrazione.

h) Attuazione degli interventi di riduzione dei costi

La riduzione dei costi di gestione dei procedimenti può passare attraverso una ristrutturazione dei processi operativi indirizzata all'ottenimento di incrementi di efficienza nell'utilizzo delle risorse, come ad esempio la riduzione dei tempi di espletamento dei procedimenti.

A questo proposito, va sottolineato che nelle pubbliche amministrazioni la risorsa più rilevante in termini di costi complessivi è costituita dal personale e, poiché il costo del personale è caratterizzato da uno spiccato profilo di rigidità, un incremento di efficienza non

sempre può tradursi in una riduzione dei costi veri e propri, quanto piuttosto in un migliore utilizzo delle risorse disponibili. Ad esempio, l'eliminazione di attività a scarso valore aggiunto per l'utente non consente la proporzionale riduzione del costo del personale impiegato in tale attività, bensì il risparmio della quota parte del relativo tempo lavoro, che può essere impiegato in attività alternative, in grado di migliorare il livello del servizio reso.

3.3.3 Definizione e analisi di opzioni di riduzione dei tempi, dei costi interni e degli oneri amministrativi

L'amministrazione, sulla base delle informazioni relative alle stime effettuate ed alla ricostruzione del flusso del procedimento, nonché grazie alle consultazioni, propone delle ipotesi di intervento di riduzione dei tempi e/o dei costi interni e/o degli oneri amministrativi.

È possibile raggruppare le tecniche di semplificazione in funzione della finalità perseguita, distinguendole essenzialmente in tre tipologie:

- tecniche di eliminazione, utilizzate nel caso in cui si voglia eliminare l'azione amministrativa ritenuta inutile, dannosa o meno proficua di altre forme di intervento;
- tecniche di riduzione, utilizzate per rendere più agile e meno onerosa l'azione amministrativa;
- tecniche di razionalizzazione, utilizzate per rendere più agevole l'adozione delle decisioni e la composizione degli interessi coinvolti.

Più in dettaglio, alcune delle soluzioni tipiche della reingegnerizzazione dei processi sono:

- mettere in parallelo il più possibile azioni svolte in sequenza;
- eliminare le attività che non producono valore aggiunto per gli utenti intermedi o finali;
- integrare e unificare attività frammentate;
- semplificare flussi troppo complessi evitando cicli ed errori;

- armonizzare i processi per evitare rallentamenti e interruzioni causati dalla momentanea saturazione di alcune risorse;
- separare attività costanti da attività variabili e considerare richieste diverse degli utenti come varianti di uno stesso processo modulare, dove alcune azioni possono essere effettuate e altre no, a seconda delle varianti del processo;
- evitare che le pratiche si accumulino prima di essere istruite;
- unificare e condividere le basi informative per semplificare l'attività di caricamento dei dati ed evitare incongruenze.

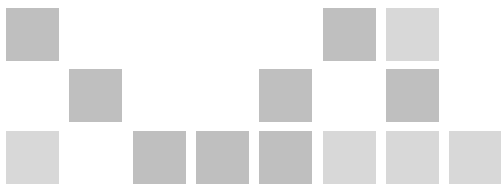
Per ogni opzione occorre esaminare le relative condizioni di attuabilità, al fine di individuare i presupposti necessari per la concreta realizzazione delle proposte

esaminate; inoltre, dovrà essere realizzata un'analisi dei costi di attuazione e dei benefici ricadenti sia sull'amministrazione (in termini di maggiore efficienza delle risorse impiegate) sia sui destinatari (in termini di efficacia dell'intervento, e di riduzione degli oneri). La soluzione migliore (opzione preferita) sarà quella che, oltre a risultare fattibile sul piano organizzativo e procedimentale, evidenzia il miglior rapporto costi/benefici.

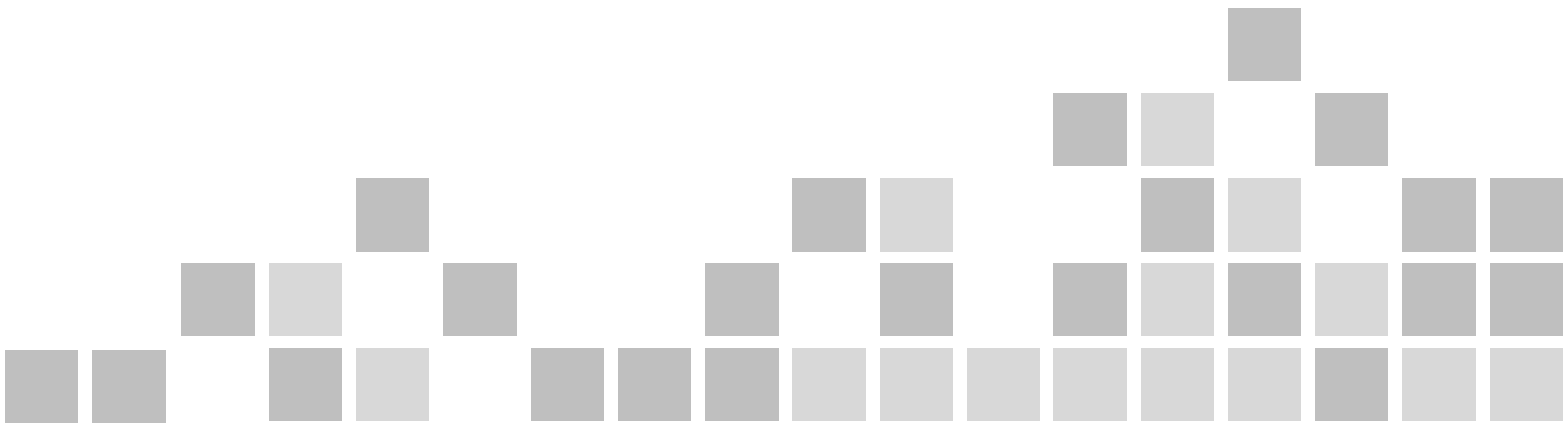
Il prospetto di descrizione e valutazione delle opzioni è quello descritto di seguito.

Le metodologie presentate in questo volume per essere concretamente efficaci devono essere introdotte all'interno di una cultura organizzativa orientata complessivamente alla qualità del servizio, all'innovazione dei processi, alla responsabilizzazione della dirigenza.

Opzione X			
Descrizione dell'opzione di riduzione degli oneri amministrativi.			
Condizioni necessarie per attuare l'opzione			
Individuazione delle condizioni organizzative ed economiche necessarie per attuare l'opzione. Giudizio di sintesi sull'attuabilità dell'opzione.			
Valutazione degli effetti dell'opzione: variazione degli oneri amministrativi			
Stime sulla riduzione dei tempi e/o dei costi interni e/o e degli oneri amministrativi che si prevede di ottenere, rispetto alla situazione attuale, grazie all'opzione in esame. Specificazione delle ipotesi alla base delle stime.			
Rischi derivanti dall'attuazione dell'opzione			
Eventuali rischi derivanti dall'attuazione dell'opzione, con particolare attenzione agli obiettivi della regolazione in esame (es. rischi derivanti dalla riduzione delle informazioni relative alla sicurezza o alla salute).			
Confronto tra le opzioni			
Confronto tra le opzioni alla luce dei criteri di valutazione ritenuti pertinenti. La tabella seguente fornisce un esempio di valutazione qualitativa di tre opzioni alternative (in cui si ipotizzano interventi congiunti sui tempi, sui costi interni e sugli oneri amministrativi).			
<i>Criteri di valutazione</i>	<i>Opzione 1</i>	<i>Opzione 2</i>	<i>Opzione 3</i>
Riduzione dei tempi	Media	Bassa	Media
Riduzione degli oneri	Alta	Bassa	Media
Riduzione costi interni	Bassa	Media	Alta
Attuabilità	Alta	Alta	Media
Rischi	Alti	Bassi	Medi



Allegati Metodologici



Allegato 1

Scheda di rilevazione n. 1:

Identificazione del procedimento

Unità organizzativa:

Indirizzo:

Telefono: Fax:

Referente:

Caratteristiche generali del procedimento

1.1 Denominazione:

.....
.....

1.2 Tipologia e finalità perseguite

.....
.....

1.3 Unità organizzativa responsabile dell'attuazione del procedimento

.....
.....

1.3.1 Responsabile del procedimento

.....

1.3.2 Altre unità organizzative coinvolte nell'attuazione del procedimento

(indicare in ordine decrescente di coinvolgimento)

1.

2.

3.

1.4 Fonti normative rilevanti

Tipologia	Numero ed art. rilevanti	Data gg/mese/anno	Contenuti principali

1.4.1 Termini previsti dalla normativa:

- a) per la conclusione del procedimento:
- b) per lo svolgimento della fase "descrizione fase":.....
- c) per lo svolgimento della fase "descrizione fase":.....
- d) per lo svolgimento della fase "descrizione fase":

1.5 Attivazione del procedimento

1.5.1 Soggetto che attiva il procedimento

.....

.....

.....

1.5.2 Documentazione richiesta:

.....

.....

.....

.....

1.6 Descrizione delle macrofasi procedimento

1.
2.
3.

1.7 Conclusione del procedimento

.....
.....
.....

Compilata il:

Da:

Guida alla compilazione della Scheda di rilevazione n. 1

La sezione 1.2 prevede la specificazione del tipo di procedimento e l'indicazione delle finalità per cui è stato introdotto. Ad esempio se si tratta di una richiesta di permesso per lo svolgimento di una specifica attività occorre indicare: "controllo e rilascio autorizzazione alle imprese per..." e poi indicare in breve le finalità ovvero lo scopo ultimo per cui l'amministrazione è chiamata a dare attuazione al procedimento: "L'attuazione del procedimento ha come obiettivo la verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa per l'edificazione nell'area..., nonché la regolarità e la completezza della documentazione allegata dall'impresa richiedente".

Le sezioni 1.3, 1.3.1 e 1.3.2 identificano le strutture amministrative coinvolte nell'attuazione del procedimento. Le sezioni 1.3 e 1.3.1, da compilare sempre, richiedono l'indicazione dell'unità responsabile e la specificazione del responsabile del procedimento, mentre la 1.3.2 va compilata solo nel caso in cui sia previsto l'intervento, a qualunque titolo, di altri soggetti da elencare indicando sinteticamente la relativa funzione (es. Assessorato regionale ... per rilascio parere...).

La sezione 1.4 deve essere compilata indicando i principali riferimenti normativi generali o specifici che regolano il procedimento ovvero che ne disciplinano l'iter, gli adempimenti a carico dell'amministrazione, i termini di conclusione, le modalità di attivazione, gli oneri posti a carico degli utenti interessati, caratteristiche dell'output e, in generale, ogni aspetto inerente le attività procedurali. Poiché gli interventi normativi possono risultare piuttosto articolati e numerosi, è necessario effettuare una selezione di quelli ritenuti

maggiormente rilevanti.

La tipologia deve essere indicata in forma abbreviata utilizzando ad esempio: RCEE per Regolamento della Comunità Europea, L per Legge nazionale, D.lgs per Decreto legislativo, DL per Decreto legge, DM per Decreto ministeriale, LR per Legge regionale, DGR Deliberazione della giunta regionale, DACR Delibera amministrativa del consiglio regionale ecc.

Il riferimento viene poi individuato riportando numero e data di adozione del provvedimento.

Gli articoli o punti rilevanti vanno indicati solo quando occorre specificare che, all'interno del complessivo provvedimento, solo singole norme sono espressamente dedicate a particolari aspetti inerenti il procedimento in esame.

La sezione 1.4.1 si riferisce alla possibilità che la normativa stabilisca dei termini per la conclusione del procedimento o comunque per lo svolgimento di alcune fasi specifiche.

La sezione 1.5.1 consente di identificare l'input che attiva il procedimento specificando il soggetto che attiva il procedimento: utente (persona fisica), associazione, impresa, amministrazione statale, regionale, locale, attivazione d'ufficio, etc. Nel caso in cui siano previste più possibilità di attivazione del procedimento, indicare la frequenza media (percentuale) nel periodo considerato (ad esempio, l'ultimo anno o nel periodo considerato).

La sezione 1.5.2, da compilare solo nel caso di attivazione su istanza di parte, vanno indicati i documenti richiesti al soggetto che richiede l'attuazione del procedimento.

La sezione 1.6 richiede una breve ma completa descrizione delle macrofasi necessarie per lo svolgimento del procedimento. In questa fase non è richiesto

un eccessivo livello di dettaglio ma è sufficiente ricostruire la sequenza di attività che porta al provvedimento finale. Un esempio di individuazione delle macrofasi è: Presentazione della domanda agli uffici... - Istruttoria delle domande ricevute - Richiesta pareri a - Acquisizione pareri e deliberazione del provvedimento - Comunicazione e notificazione del provvedimento all'interessato.

La sezione 1.7 analizza il momento conclusivo del procedimento specificando, in particolare, se è prevista l'adozione di un provvedimento come atto finale e in caso affermativo quale. Tale domanda ammette anche l'indicazione di diverse possibilità di conclusione del provvedimento (tipo accettazione/rifiuto, oppure adozione del provvedimento/silenzio assenso ecc.).

Allegato 2

Scheda di rilevazione n. 2:

Rappresentazione del procedimento (SAD) e misurazione dei tempi

2.1 Flusso procedurale, soggetti e tempi del procedimento

Tavola 2.1 – Esempificazione dell'iter procedimentale rappresentato secondo la tecnica SAD

Fase	Attività (autorizzazione motori)	Soggetti	Tempi			Note/ Attività
			Previsione	Lavoro	Attesa	
Istruttoria tecnico amministrativa	<p>Richieste di finanziamento</p> <p>1 Istruttoria tecnico-amministrativa</p> <p>Verbale Istruttoria</p> <p>2 Richiesta Integrazione Documenti</p> <p>3 Graduatoria</p> <p>Graduatoria Annuale</p>	<p><i>Utenti che intendono accedere ai finanziamenti</i></p> <p><i>Responsabile procedimento</i></p> <p><i>Responsabile procedimento</i></p> <p><i>Responsabile procedimento</i></p> <p><i>Dirigente del servizio Agricoltura</i></p>				

85

2.2 Informazioni sui tempi rilevati

Tabella 2.1 – Dati relativi al periodo di rilevazione

Numero di procedimenti conclusi	
Tempo medio effettivo per il rilascio del provvedimento	
Tempo minimo	
Tempo massimo	
Quante volte il tempo previsto dal regolamento per la conclusione del procedimento non è stato rispettato?	

Guida alla compilazione della Scheda di rilevazione n. 2

Sezione 2.1. Per la rappresentazione delle fasi del procedimento ci si avvarrà della tecnica SAD. Questa consente di specificare la configurazione tradizionale del diagramma di flusso distinguendo le operazioni da svolgere e i singoli output delle stesse (input per le attività successive), le singole responsabilità e i tempi di realizzazione, le criticità connesse all'attuazione delle stesse. L'applicazione della tecnica SAD all'analisi dei procedimenti, in particolare, permette il raggruppamento delle operazioni in macrofasi (al fine di una rappresentazione sintetica del flusso per omogeneità delle operazioni), prevedendo, per ciascuna di esse, l'indicazione dei soggetti responsabili delle attività e delle iniziative che attivano l'iter procedimentale o le singole fasi e/o operazioni, i tempi per l'espletamento di ciascuna attività (e quindi, la durata della procedura), nonché ulteriori informazioni che consentano di specificare meglio i contenuti delle attività, le criticità e gli elementi di complessità delle operazioni da svolgere. Nella sua versione semplificata, la rappresentazione grafica delle attività può essere realizzata mediante il ricorso a due soli simboli:

- a. il cerchio (O): indica le operazioni compiute, le quali sono a fianco sinteticamente descritte nel loro contenuto e imputate al soggetto (operatore, attore organizzativo, utente) che le ha poste in essere. Le operazioni sono contrassegnate da un numero progressivo che evidenzia la sequenzialità delle stesse;
- b. il parallelogramma (□): collegato ad uno o più cerchi mediante linee, individua l'input o l'output delle operazioni a seconda che, rispettivamente, preceda o segua le stesse. In questo modo, ogni operazione risulta collegata al suo prodotto, rappresentato, di norma da informazioni o documenti; ciascun prodotto oltre a rappresentare l'output dell'operazione dalla quale discende,

costituisce l'input di una o più operazioni successive (tranne il caso, ovviamente, in cui questo rappresenti il risultato finale del flusso delle operazioni).

Il SAD può facilmente essere integrato per tener conto delle diverse accezioni di "tempo" del procedimento (inserendo ulteriori colonne relative a: tempi di attesa, tempi di trasporto, durata del procedimento, tempi previsti dalla normativa) in base alle necessità informative legate al caso concreto.

La sezione 2.2 approfondisce alcune informazioni sui tempi, chiedendo di indicare, in relazione ad un mese "tipo", alcuni dati relativi ai tempi medi, minimi e massimi, nonché al numero di volte in cui i tempi previsti non sono stati rispettati.

Allegato 3

Scheda di rilevazione n. 3 :
Rapporti con l'utenza

Unità organizzativa:

Indirizzo:

Telefono: **Fax:**

Referente:

3.1 Utenti/destinatari del procedimento:

Tavola 3.1 Numerosità degli utenti - Anno di riferimento 20__

Tipologia di utente	Numero utenti potenziali	Numero utenti effettivi	Numero utenti ammessi	Numero utenti finali

3.2 In che modo l'utente riceve informazioni sulla documentazione da presentare?

.....
.....

3.2.1 I moduli e i formulari sono disponibili anche su Internet?

.....
.....

3.3 Adempimenti

3.3.1 Soggetti potenziali utenti/destinatari

Tipologia	Numero

3.3.2 Requisiti necessari per accedere alla procedura

Fonte Normativa	Obbligo Informativo Imposto	Destinatario dell'obbligo

3.4 Modalità di acquisizione della documentazione presentata dall'utente:

.....
.....

3.5 Quante volte l'utente contatta l'amministrazione in merito alla richiesta di rilascio del permesso o dell'autorizzazione?

.....
.....

BB

3.6 L'adempimento degli oneri a carico degli utenti richiede l'intervento di esperti?

.....
.....

3.6.1 La presentazione della domanda è delegata agli esperti?

.....
.....

Guida alla compilazione della Scheda di rilevazione n. 3

La sezione 3.1 richiede una classificazione degli utenti potenzialmente destinatari del provvedimento che vanno distinti tenendo conto delle caratteristiche specifiche del procedimento che può, ad esempio, rivolgersi a cittadini, imprese, pubblica amministrazione, ecc. Dove possibile, occorre definire le classi di utenza individuando la variabile maggiormente significativa rispetto alle caratteristiche e/o alle finalità del procedimento in esame. Nel caso di utenti “imprese” la classificazione può essere basata sulla dimensione, sul settore merceologico, sulla forma giuridica, ecc.

La tavola 3.1 esamina gli aspetti quantitativi del “bacino d’utenza” del comune rispetto al procedimento in esame.

Poiché per “utenti potenziali” si intendono i soggetti teoricamente destinatari del procedimento, ovvero in possesso dei requisiti previsti per l’attivazione, la numerosità si intende stimata sulla base di una fonte informativa da specificare tra parentesi (es. popolazione residente nel territorio del comune appartenente ad una specifica classe di età - fonte: elaborazione su dati Istat).

Il calcolo degli utenti effettivi è invece riferito alle richieste ricevute dall’unità organizzativa nel periodo di riferimento.

Per utenti ammessi si intendono quelli per cui sia stato verificato il possesso dei requisiti richiesti e la corretta attivazione del procedimento e che risultano dunque ammessi a beneficiare dell’output procedimentale.

Gli utenti finali corrispondono al numero di output emessi.

La domanda 3.2 valuta in che modo vengono messe a disposizione degli utenti interessati all’attiva-

zione del procedimento le informazioni necessarie. In particolare, occorre specificare se esiste la possibilità di verificare la documentazione richiesta ed eventualmente acquisire la modulistica prevista tramite internet (sito del comune, link su altri siti ecc.) o se l’utente deve necessariamente recarsi presso l’ufficio responsabile.

Le sezioni 3.3.1, 3.3.2 e 3.3.3 sono propedeutiche alla successiva analisi degli obblighi informativi e servono ad individuare chi e quanti sono tutti i potenziali utenti del procedimento (imprese, privati, imprese artigiane, coltivatori diretti ecc.), quali requisiti devono possedere (es. residenza nel comune, iscrizione a specifici albi professionali o registri, ecc.) e quali adempimenti devono rispettare in termini di obblighi informativi (produrre, comunicare o inviare documenti, moduli, ecc.).

La domanda 3.4 analizza gli strumenti attivati dall’amministrazione per acquisire e poi gestire le informazioni trasmesse dagli utenti, verificando soprattutto se è ammessa la possibilità di ricevere documentazione in formato elettronico (progetti, relazioni tecniche, ecc.). Va dunque specificato se le domande sono solo raccolte direttamente dal personale dell’ufficio o se è possibile anche trasmetterle per posta elettronica o tramite il portale.

La domanda 3.5 richiede una stima del numero medio di volte in cui l’interessato si rivolge all’ufficio responsabile per avere informazioni in merito al procedimento.

La domanda 3.6 si riferisce alla necessità di avvalersi della consulenza di esperti (architetto, geometra, geologo...) per predisporre parte o tutta la documentazione necessaria per richiedere il permesso e seguire eventualmente l’iter della domanda.

Allegato 4

Scheda di rilevazione n. 4
Misurazione degli oneri amministrativi

4.1 Mappatura degli obblighi informativi e delle relative attività

Obbligo informativo imposto	Destinatario dell'obbligo	Attività richiesta per rispettare l'obbligo	Fonte Normativa

4.2 Stima degli oneri amministrativi

4.2.1 Consultazioni per la stima degli oneri amministrativi

.....

.....

4.2.2 Risultati della misurazione

N.	Obbligo Informativo/ attività	Popolazione	Tariffa h.		Tempo		Prezzo	Frequenza	Quantità	$\Sigma(P_i+P_e) \cdot Q$	Fonte dell'OI
			I	E	I	E					
	Norma XXX										
	Obbligo informativo A										
1	Richiesta di info A1										
2	Richiesta di info A2										
3	Richiesta di info A3										
	Obbligo informativo B										
4	Richiesta di info B1										
5	Richiesta di info B2										
6	Richiesta di info B3										
7	...										

Guida alla compilazione della Scheda di rilevazione n. 4

La sezione 4.1 richiede di indicare tutti gli obblighi informativi imposti a carico dell'utenza per l'intera durata del procedimento. Per ogni obbligo informativo vanno indicate le specifiche attività che l'utente è chiamato a svolgere.

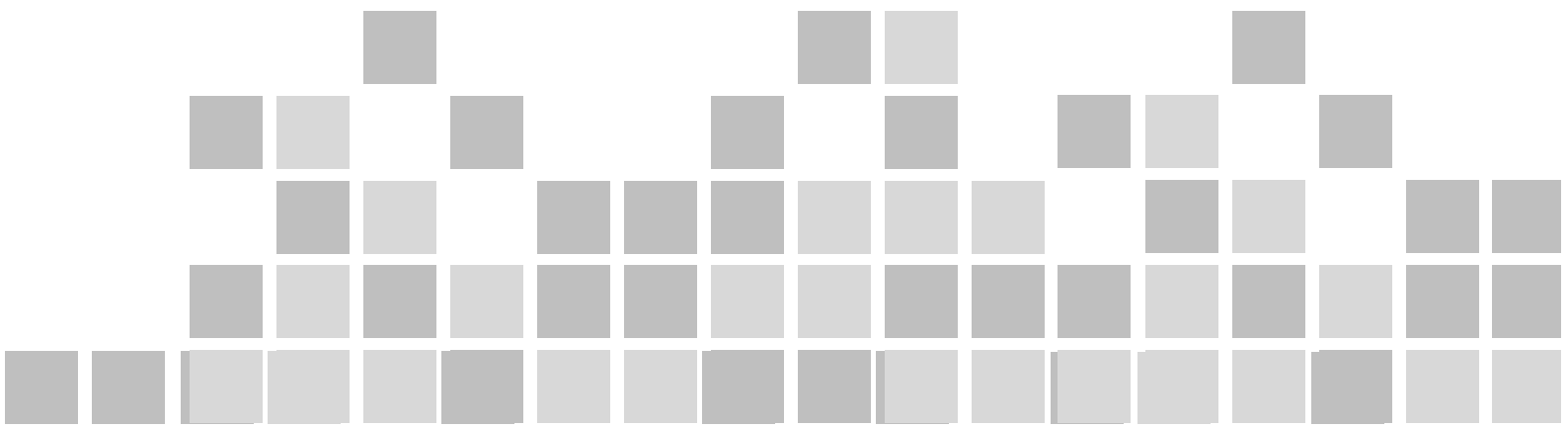
Ad esempio, per l'obbligo informativo "Fornire una copia del certificato CCIAA" le attività previste possono essere le seguenti: "Recarsi presso la CCIAA per richiedere copia del certificato", "Recarsi presso l'amministrazione per consegnare la copia del certificato".

Per un elenco degli obblighi informativi e delle relative attività cfr. par. 3.2.

La sezione 4.2.1 riguarda l'attività di consultazione svolta per selezionare gli O.I. su cui concentrare la misurazione o per ricavare le stime sugli oneri. Vanno indicati: soggetti consultati, tempi delle consultazioni, tecniche utilizzate (questionari, focus group, ecc.) e risultati.

Nella sezione 4.2.2 vanno indicate le ipotesi adottate per le stime ed i risultati ottenuti. La tabella riporta, per ogni O.I., il totale dei soggetti tenuti a rispettare l'obbligo in questione, i costi interni ed esterni unitari e quelli totali, nonché la fonte regolativa dell'obbligo.

Bibliografia



- C. Barbati, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Le Regioni*, 1997, p. 1081 e ss.;
- S. Battini, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 451 e ss.;
- S. Battini, *La semplificazione amministrativa in I Governi del maggioritario*, a cura di G. Vesperini, Donzelli, Roma, 1998, p. 63 e ss.;
- S. Battini, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in <Gda>, 2004, 4, pp. 450 ss.;
- M. Boccaccia, G. Buzzone, *Qualità della regolazione per l'attività d'impresa*, Centro Studi Confindustria, 2006;
- Bruxelles, 24.1.2007, COM (2007) 23 definitivo, Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni;
- A. Caldarozzi e F. Sarpi, *Il programma di riduzione dei tempi e degli oneri dei procedimenti* in A. Natalini e F. Ferrara (a cura di), *La riduzione degli oneri amministrativi nelle Regioni: sistemi di analisi e valutazione*, Formez, settembre 2008.
- Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, Roma, 2004, p. 265 e ss.;
- M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione*, in *Diritto amministrativo*, 2000, p. 385 e ss.;
- CNIPA, *Linee strategiche volte ad indirizzare le amministrazioni nella predisposizione del piano triennale per l'informatica 2008-2010*, in www.cnipa.it;
- COM (2005) 535 "Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment";
- Consiglio Europeo di Bruxelles 8-9 MARZO 2007, Conclusioni della Presidenza;
- European Commission, *European Governance: better lawmaking*, COM(2002) 275 final;
- F. Ferrara (a cura di), *L'amministrazione per sportelli*, Formez, Roma, 2006;
- Formez, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali*, Roma, 2003;
- Formez, *Le misure del cambiamento nella PA - Indicatori di performance*, Roma, 2006;
- Istat, *Statistiche delle amministrazioni pubbliche - Anno 2003*, Roma, 2006;
- P. Marconi e C. La Cava, *La legge di semplificazione 1998*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, p. 407 e ss.;
- R. Mayntz, *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, il Mulino, 1982;
- A. Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2006;
- A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002;
- OCSE, *Simplification Strategies for Reducing Administrative Burdens*, 2006;
- F. Patroni Griffi, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, p. 101 e ss.;
- F. Petricone, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1999, p. 663 e ss.;
- Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, *L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*;
- A. Sandulli, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1999, pp. 757 e ss.;
- A. Sandulli, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, pp. 989 e ss.;
- D. Sorace, *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Le Regioni*, XXIII, n. 3, 1995, p. 499 e ss.;
- L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino? Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Passigli, Firenze, 2005;
- L. Torchia, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, p. 675 e ss.;
- L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1998, pp. 385 e ss.;
- G. Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 3/1998, p. 675 e ss.;
- G. Vesperini, *Le nuove misure di semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, p. 431 e ss.;
- World Bank, *Doing Business*, 2009.

La semplificazione amministrativa e la riduzione degli oneri burocratici per cittadini e imprese sono obiettivi che tutti i governi delle ultime legislature hanno perseguito attraverso la previsione di nuove normative, l'implementazione di modelli organizzativi originali, la riorganizzazione dei processi di lavoro, l'innesto di forti dosi di informatizzazione nel rapporto tra amministrazione e utenti. Nonostante questi sforzi e i reali miglioramenti raggiunti in questo ambito, non si può dire che l'Italia sia un esempio di eccellenza nel panorama internazionale.

Per dare un contributo operativo all'impegno dei Comuni in questa direzione, il Dipartimento per la Funzione Pubblica e Cittalia hanno realizzato questo volume che presenta il risultato di un lavoro sul campo realizzato da sei amministrazioni comunali, che hanno sperimentato una metodologia innovativa di misurazione dei tempi e degli oneri dei procedimenti amministrativi. Se il compito insostituibile del legislatore rimane quello di formulare un impianto regolativo che favorisce la semplificazione, le amministrazioni locali hanno, dal canto loro, il dovere di creare quelle condizioni organizzative senza le quali anche le migliori regole sono destinate a fallire. Questo manuale spiega come fare, in concreto.

ISBN 978-88-6306-017-1



9 788863 060171