

VI

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

SILVIA PAPARO

PER UNA SEMPLIFICAZIONE DI RISULTATO

Premessa

A quasi vent'anni dalla legge n. 241, che ha segnato agli inizi degli anni '90 l'avvio di una nuova stagione nella semplificazione amministrativa¹, è venuto il tempo di una riflessione sulla evoluzione dei modelli di semplificazione e su quali possono essere, oggi, i fattori chiave di un nuovo paradigma della semplificazione amministrativa.

Come è noto, infatti, la legge n. 241 del 1990 ha incluso tra i principi che regolano l'attività amministrativa quelli della economicità, efficacia, pubblicità e non aggravamento del procedimento e ha disciplinato alcuni degli istituti più importanti e sempre attuali della semplificazione quali la Conferenza dei servizi, gli accordi tra amministrazioni, la disciplina dei pareri e delle valutazioni tecniche, l'autocertificazione, la denuncia di inizio attività e il silenzio assenso.

Successivamente, la legge n. 537 del 1993 ha avviato la semplificazione procedimentale e la delegificazione, individuando un numero limitato di procedure amministrative (elencate in un apposito elenco allegato) e i criteri e i principi per semplificarle attraverso lo strumento dei regolamenti delegificanti. Ma è con la legge n. 59 del 1997 e le successive leggi annuali che la semplificazione viene "messa a sistema" e si delinea un disegno unitario, in cui i temi della riforma amministrativa, del decentramento e della semplificazione si intrecciano inscindibilmente e costituiscono un quadro organico. Attraverso la previsione di un disegno di legge concernente la delegificazione dei procedimenti amministrativi, viene così introdotto un "meccanismo permanente" di semplificazione procedimentale: alla legge n. 59 del 1997 e alle successive leggi annuali di semplificazione sono allegati gli elenchi dei procedimenti da delegificare e semplificare (nel complesso ne sono stati individuati 247 dalla legge n. 59 del 1997, n. 191 del 1998, n. 50 del 1999 e n. 340 del 2000).

L'art. 20 della legge n. 59 del 1997 individua i principi e i criteri per la semplificazione dei procedimenti e l'esercizio della potestà regolamentare. Essi sono in larga misura omogenei a quelli della legge n. 537 del 1993 e sono stati ulteriormente integrati dalle successive leggi.

Più in generale, attraverso le leggi di semplificazione citate vengono gettate le basi di una *policy di better regulation*. Infatti, completano il quadro l'istituzione di strutture stabili dedicate alle attività di semplificazione, l'avvio di forme stabili di consultazione con le parti sociali e le categorie produttive e l'introduzione dell'Analisi d'impatto delle regolazioni. Non è possibile approfondire in questa sede queste previsioni, per le quali si rinvia ai cap. di questo volume

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, il sistema così delineato ha dato importanti risultati nella seconda metà degli anni '90, basti pensare, solo per fare qualche esempio, all'elevato numero di procedimenti semplificati e alle innovazioni introdotte con l'autocertificazione e lo sportello unico delle attività produttive che possono essere considerate emblematiche di quella stagione della

¹ Cfr. L. Torchia, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, p. 354 ss; S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1998, p. 703 ss.; AA.VV., *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. Vandelli – G. Gardini, Rimini, Maggioli, 1999; F. Patroni Griffi, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 97 ss.; V. Cerulli Irelli e F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 617 ss.

semplificazione amministrativa e sono state riconosciute come *best practices* a livello internazionale².

Nella fase successiva, con le ultime due leggi di semplificazione l'attenzione è stata, invece, focalizzata sulla codificazione (legge n.229 del 2003), sul riordino e la riduzione del numero delle leggi con l'introduzione del taglia-leggi (legge n.246 del 2005). Infine con il decreto legge n. 4 del 2006 viene prevista l'istituzione comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica della semplificazione con il compito di approvare ogni anno il piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Infine, nella XVI legislatura, in linea con gli obiettivi assunti in sede comunitaria, è stato introdotto il c.d. "tagliaoneri amministrativi" che prevede il completamento del programma di misurazione degli obblighi amministrativi nelle materie di competenza statale e l'adozione, su questa base, di piani per la riduzione di almeno il 25% degli oneri amministrativi.

Alla luce del quadro sin qui sinteticamente tratteggiato, caratterizzato da una pluralità di strumenti di semplificazione che "sulla carta" continuano e coesistere, possono essere indagate le ragioni della esigenza di ripensare ai modelli e agli strumenti della semplificazione amministrativa.

1. Le ragioni dell'esaurirsi di una fase

E' indubbio che gli strumenti introdotti dalla legge n. 241 del 1990 costituiscono ancora gli istituti fondamentali della semplificazione amministrativa e gli stessi, successivi, numerosi interventi di "manutenzione" ai quali sono stati sottoposti nel corso degli anni rappresentano un' ulteriore conferma del loro ruolo, anche se è ancora di grande attualità il tema di come assicurarne la piena effettività.

Allo stesso modo i criteri e i principi di semplificazione, individuati dall'art. 20 della legge n. 59 del 1998, anch' essi arricchiti ed integrati nel corso del tempo restano gli strumenti basilari delle attività di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi. E' significativo, ad esempio, che i criteri di riduzione individuati dalle linee guida per la predisposizione dei piani di riduzione degli oneri amministrativi, previsti dal taglia-oneri amministrativi, utilizzino in larga misura i principi individuati dalla legge n.59 del 1997, oltre naturalmente ai criteri adottati a livello internazionale.

Nello stesso tempo, sono venuti alla luce mutamenti che hanno progressivamente determinato la crisi di una esperienza imperniata sulla semplificazione procedimentale di cui cercheremo di mettere a fuoco le ragioni.

Innanzitutto con la riforma del titolo V si sono ridotti oggettivamente gli spazi della delegificazione e della semplificazione procedimentale nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre 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 prestazioni³.

Mentre negli anni '90 le politiche di semplificazione a livello statale hanno svolto un essenziale ruolo di traino nei confronti delle autonomie territoriali, oggi il baricentro della semplificazione si è oggettivamente spostato in larga misura nelle regioni e negli enti locali. A questo fondamentale passaggio di fase non ha corrisposto

² Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, 2001,

³ 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.

una capacità del sistema di costruire quella policy di semplificazione *multilevel* di cui la competitività del paese ha bisogno. L'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione normativa ed il miglioramento della qualità della regolamentazione approvato il 29 marzo 2007 dalla Conferenza Unificata è rimasto sostanzialmente "lettera morta".

In secondo luogo in una situazione caratterizzata da una elevata numerosità dei procedimenti e degli adempimenti amministrativi, gli interventi semplificazioni focalizzati su specifici procedimenti rischiano di essere di scarso impatto rispetto alle generali esigenze riduzione degli oneri burocratici e più in generale di reingegnerizzazione dei processi di servizio, anche in relazione all'uso crescente delle tecnologie.

In terzo luogo si sono manifestati i limiti di una visione riduttiva della semplificazione fondata esclusivamente su interventi normativi spesso non collegati agli altri strumenti essenziali per conseguire gli obiettivi di semplificazione quali l'innovazione organizzativa e tecnologica, la formazione del personale e la comunicazione.

In quarto luogo la scarsa attenzione alla implementazione degli interventi di semplificazione ha caratterizzato gli ultimi anni con l'assenza di strumenti sistematici di monitoraggio dei risultati. Gli unici casi di adozione di strumenti sistematici di verifica dell'impatto si sono avuti nella seconda metà degli anni '90 con l'autocertificazione e lo sportello unico per le attività produttive. E' emblematico che il raggiungimento dei risultati di semplificazione non sia, in linea generale, entrato nella valutazione dei risultati. Le resistenze alla semplificazione sia all'interno, che all'esterno delle amministrazioni pubbliche, infatti non possono essere contrastate senza un sostegno e un monitoraggio sistematico dei risultati.

2. L'evoluzione dei modelli di semplificazione: una riflessione su alcune esperienze recenti

Nella prospettiva di una evoluzione dei modelli di semplificazione amministrativa, può essere utile una riflessione su alcune esperienze recenti che ci possono fornire suggestioni e indicazione per il futuro quali ad esempio il piano d'azione per la semplificazione, i piani di riduzione degli oneri introdotti dal "tagliaoneri amministrativi", l'esperienza delle "comunicazioni uniche" e il ruolo delle tecnologie nelle esperienze recenti di semplificazione.

2.1 Il piano d'azione per la semplificazione

L'adozione del piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione predisposto dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione⁴ e approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007 ha segnato alcune novità interessanti da diversi punti di vista: 1) l'ambizione di adottare un approccio nuovo, fondato su una logica di risultato; 2) la capacità di coniugare la funzione di coordinamento della politica di semplificazione della Presidenza del Consiglio con la responsabilizzazione delle amministrazioni di settore; 3) il ruolo delle innovazioni tecnologiche. Per ciascuna azione del piano vengono individuati obiettivi, amministrazioni responsabili e termini di conseguimento. L'ambizione del piano era quella di commisurare la riuscita degli interventi proposti alla effettiva riduzione degli oneri e dei tempi burocratici per i

⁴ Il Comitato, previsto dall'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, è stato costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2 novembre 2006, n. 255.

cittadini e per le imprese e non solamente al numero di norme adottate o soppresse. Inoltre, in questa logica il piano coniugava innovazione organizzativa e innovazione tecnologica in modo da semplificare l'attività amministrativa e reingegnerizzare i processi di servizio, utilizzando le opportunità messe a disposizione dalle nuove tecnologie. Il percorso di costruzione del piano d'azione per la semplificazione è stato, inoltre, caratterizzato dal coinvolgimento degli stakeholders.

L'attuazione del piano d'azione per la semplificazione del 2007 è rimasta incompiuta nel passaggio di legislatura e non è quindi possibile un bilancio sugli esiti delle novità introdotte dal piano.

2.2 Le potenzialità della misurazione degli oneri e il ruolo dei piani di riduzione degli oneri

Il tagliaoneri amministrativi, introdotto dall'art. 25 del DL n. 112 del 2008, ha previsto a valle della misurazione, l'adozione da parte di ciascuna amministrazione di piani per la riduzione degli oneri che definiscono le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 25 % degli oneri. La responsabilizzazione della dirigenza e l'adozione di meccanismi stringenti, pubblici e trasparenti, di verifica dei risultati rappresentano un fondamentale tassello del nuovo sistema; il quadro è completato dalla previsione di una delega al Governo che consente, attraverso i regolamenti delegificanti, di ridurre o sopprimere gli oneri previsti per legge.

Le linee guida per la predisposizione dei piani di riduzione degli oneri⁵ disegnano modalità di pianificazione, che sviluppino le prime innovazioni già sperimentate con il Piano d'azione per la semplificazione.

Infatti, la misurazione degli oneri amministrativi, derivanti dagli obblighi amministrativi, consente di individuare in modo sistematico gli adempimenti più costosi da semplificare e, su questa base, l'adozione della logica di risultato è costruita in funzione dell'obiettivo di ridurre di almeno il 25% degli oneri amministrativi. In vista dell'effettivo conseguimento di tale obiettivo vengono definiti gli interventi organizzativi, tecnologici e normativi necessari a garantire il risultato atteso. Per ciascun intervento vengono stimati i risparmi attesi, i tempi e le responsabilità, le modalità di monitoraggio e i meccanismi di valutazione dei risultati. Recentemente sono stati approvati i primi piani nelle aree Lavoro e Previdenza e Prevenzioni incendi. E' ancora presto per un bilancio compiuto dei risultati di questa innovazione, nella quale comincia a delinearsi una positiva responsabilizzazione da parte delle amministrazioni di settore. La partecipazione degli stakeholders in tutte le fasi del processo di misurazione e riduzione degli oneri è un fattore essenziale dell'esperienza di predisposizione dei piani.

L'aspetto forse più significativo della prima esperienza dei piani di riduzione è l'utilizzo integrato in funzione del risultato atteso dell'intera gamma di strumenti di semplificazione e il ruolo particolarmente significativo in termini di impatto degli interventi amministrativi fondati sulla reingegnerizzazione dei processi e sul largo utilizzo delle tecnologie. Va evidenziato, inoltre, che con i primi piani è stata realizzata una riduzione di oneri nettamente al di sopra del 25%. Occorrerà valutare se tale tendenza verrà confermata, ma dalle prime esperienze sembra delinearsi una conferma delle potenzialità di un metodo, che consente di fare emergere e di intervenire sugli obblighi informativi che sembrano particolarmente gravosi nel nostro sistema amministrativo.

2.3 Il ruolo delle tecnologie e le “comunicazioni uniche”

Gli interventi di semplificazione recenti più rilevanti sono stati caratterizzati da un largo utilizzo delle nuove tecnologie. Particolarmente significative sono state le comunicazioni uniche introdotte in diversi settori: per le procedure inerenti le assunzione e la cessazione dei rapporti di lavoro e per l'avvio delle attività di impresa. Per rispondere al problema della miriade di comunicazioni con le quali le imprese erano tenute a comunicare lo stesso evento a soggetti diversi, alcune amministrazioni hanno operato per realizzare il principio della comunicazione unica. In ciascuno dei casi citati sono state adottate misure, che hanno consentito notevoli risparmi per le imprese, ma in assenza di un quadro unitario sono state previste modalità di accesso e sistemi di accreditamento differenti.

Gli stessi piani di riduzione degli oneri sono stati caratterizzati da molteplici interventi fondati sulla reingegnerizzazione dei processi di servizio quali ad esempio: 1) la “prevenzione incendi on line”, che ha realizzato la completa digitalizzazione delle procedure connesse alla richiesta e al rilascio delle relative certificazioni; 2) l'eliminazione dell'obbligo per le imprese di presentare il Documento unico di regolarità contabile nelle gare di appalto attraverso l'acquisizione d'ufficio per via telematica; 3) l'unificazione delle comunicazioni per via telematica dei dati previdenziali e retributivi che le imprese sono tenute ad effettuare all'INPS.

Gli effetti rilevanti conseguiti in termini di riduzione degli oneri mostrano le potenzialità di interventi fondati su una attività sistematica di reingegnerizzazione dei processi di servizio.

In particolare è ormai matura la necessità di affermare il principio generale della comunicazione unica per il cittadino e l'impresa: lo stesso evento deve essere comunicato una volta sola alla pubblica amministrazione e successivamente trasmesso o acquisito d'ufficio per via telematica. Per rendere effettivi questo principio e l'acquisizione d'ufficio per via telematica è indispensabile che le attività di reingegnerizzazione dei processi di servizio siano realizzate dalle singole amministrazione nel quadro di una governance e di una forte visione unitaria e integrata dei servizi alle imprese e ai cittadini.

3. Verso nuovi modelli di semplificazione amministrativa: la “logica di risultato”

E' ormai matura l'esigenza di innovare i paradigmi della semplificazione amministrativa. L'analisi delle ragioni dell'esaurirsi di una fase e la riflessione sulle esperienze recenti forniscono prime suggestioni e indicazioni per individuare alcuni dei fattori chiave per aprire una nuova stagione nelle politiche di semplificazione amministrativa.

Si tratta, come vedremo, di suggestioni che mostrano una sintonia con le recenti analisi dell'OCSE sulla semplificazione amministrativa⁶, che dedicano una grande attenzione alle diverse fasi della pianificazione e della implementazione delle strategie (pianificazione, consultazione, definizione degli interventi, implementazione, monitoraggio e valutazione). In particolare esse individuano, tra le nuove sfide, la necessità di costruire un network che sostenga a livello politico e tecnico la semplificazione amministrativa, di assicurare una *governance multilevel*, coinvolgere gli stakeholder e sviluppare la misurazione e i meccanismi di valutazione. La stessa *check-list* dell'OCSE individua tra le *best practices*, oltre alla esigenza di un

⁶ OECD, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and territorial Development “Overcoming Barriers to administrative Simplification Strategies: guidance for policy makers

supporto politico ad alto livello, a lungo termine, e di una struttura specializzata collocata “al centro del governo” per coordinare le politiche di semplificazione amministrativa, la necessità di utilizzare una molteplicità di strumenti, ivi inclusi la reingegnerizzazione dei processi di servizio, l’uso delle ICT e l’integrazione delle richieste delle amministrazioni; l’importanza di azioni di comunicazione su diversi piani (comunicazione generale, formazione e consultazione) e, infine, la necessità di sistemi di *check e balances* che realizzino un sistema di monitoraggio sistematico.

Il primo fattore di innovazione, che possiamo individuare sulla base delle esperienze recenti realizzate in Italia è rappresentato dalla necessità di superare una visione riduttiva, fondata esclusivamente sull’introduzione o sulla soppressione di norme, e di affermare una nozione nuova e più avanzata fondata sulla “logica di risultato” e sull’utilizzo integrato di innovazione organizzativa, tecnologica e normativa. L’affermazione di questa logica, si può realizzare attraverso la pianificazione degli interventi di semplificazione amministrativa o riduzione degli oneri, individuando i risultati attesi, tempi e responsabilità. Il necessario complemento di questa impostazione nuova, è rappresentato dall’attenzione all’implementazione e dall’adozione di meccanismi stringenti e sistematici di valutazione in itinere e di impatto successivo sulle semplificazioni introdotte. In questa logica sarà essenziale la capacità delle amministrazioni di dotarsi di cruscotti di indicatori per il monitoraggio e il più ampio coinvolgimento degli stakeholders in queste attività.

L’implementazione rappresenta, infatti, il momento della verità di una politica di semplificazione.. Questa, infatti, non ha un significato in sé, ma soltanto per come viene attuata⁷. Inoltre, non vanno trascurate le resistenze alla semplificazione che affondano le radici non solo nelle abitudini consolidate delle amministrazioni, ma possono provenire anche dalle categorie colpite dagli interventi di semplificazione, basti pensare alle resistenze delle categorie produttive ai processi di liberalizzazione o ai professionisti o intermediari colpiti dagli interventi di riduzione degli oneri.

La mobilitazione e la motivazione degli attori del processo di implementazione e cioè del personale delle amministrazioni e dei destinatari (cittadini e imprese) sono quindi un fattore chiave per il successo delle politiche di semplificazione. Da qui deriva l’attenzione dedicata, ad esempio, dai piani di riduzione degli oneri alle attività di supporto, di sostegno e comunicazione che sono previste da ciascun piano. Basti pensare al ruolo cruciale della comunicazione per far conoscere a cittadini e imprese nuovi diritti e le opportunità offerte dalla semplificazione e a quello della formazione rivolta al personale

I piani di riduzione degli oneri consentono sicuramente di sperimentare in modo particolarmente efficace tale approccio a partire dai risultati della misurazione, ma è indubbio che la logica di risultato e l’utilizzo integrato di innovazione organizzativa, procedimentale, reingegnerizzazione dei processi di servizio e innovazione normativa deve essere utilizzato in tutti i campi delle politiche di semplificazione amministrativa.

⁷Cfr. G.Regonini (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino sottolinea che anche “la politica meno complessa richiede una serie di passaggi quali:

- L’attivazione degli implementatori, che sono tenuti a studiare le norme, confrontare le interpretazioni e stabilire un piano di azione;
- La creazione di strutture amministrative ad hoc, quali agenzie, task-force, commissioni o, quanto meno, l’attivazione e lo spostamento del personale;
- L’intreccio di una rete di comunicazione e di cooperazione tra diversi comparti dell’amministrazione e tra queste ultime e le organizzazioni private;
- L’informazione dei destinatari per quanto riguarda i diritti e i doveri, con campagne di opinione;
- L’effettivo “recapito” dei beni e dei servizi, o l’effettiva applicazione delle norme ai casi singoli.”

Una sfida per il prossimo futuro è rappresentata dall'estensione della misurazione e della riduzione agli oneri gravanti sui cittadini, nello stesso tempo è essenziale dedicare, con il medesimo approccio, una attenzione nuova al tema della riduzione e della certezza dei tempi e degli adempimenti. Essa rappresenta una dimensione della semplificazione, essenziale per dare certezza ai diritti dei cittadini, alle imprese e contribuire alla stessa competitività del paese. Tranne poche eccezioni⁸ infatti, i regolamenti relativi ai termini di conclusione del procedimento ex art. 2 della legge n. 241 del 1990 risalgono alla prima metà degli anni '90 e non sono stati aggiornati. Analogamente sono rimaste inapplicate da parte degli stessi Ministeri le disposizioni dell'art. 54 del Codice dell'Amministrazione digitale che prevedono la pubblicazione sui siti web delle amministrazioni di tutte le informazioni sui procedimenti amministrativi, sui termini e i responsabili, sull'elenco della documentazione da presentare etc⁹. Le nuove previsioni della legge 26 maggio 2009 recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" potranno consentire una drastica riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti, ma è essenziale che la predisposizione dei regolamenti che dovranno ridurre i termini sia accompagnata da un' impegnativa attività di ricognizione dei tempi e degli adempimenti attuali e dalla pianificazione e adozione delle misure di semplificazione e reingegnerizzazione necessarie alla riduzione dei termini, nonché del monitoraggio successivo sui risultati raggiunti.

Sia nell'esperienza del Piano d'azione per la semplificazione, sia nella predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri è stato sperimentato un nuovo equilibrio tra funzione di coordinamento della Presidenza del Consiglio e la responsabilizzazione delle amministrazioni che può prefigurare la creazione di quel network sia livello politico che a livello tecnico che è considerato dall'OCSE un fondamentale fattore di successo.

Il tema cruciale per aprire una nuova stagione della semplificazione amministrativa è quello di rifondare una vera e propria policy di semplificazione multilevel in un quadro nel quale il baricentro della semplificazione si è spostato nelle Regioni e negli Enti Locali: è essenziale costruire e rafforzare gli strumenti della cooperazione interistituzionale valorizzando l'apporto e le esperienze realizzate a livello regionale e locale. Una nuova sfida di questa cooperazione potrebbe essere rappresentato dall'adozione, previa intesa, di un vero e proprio programma nazionale di misurazione e riduzione degli oneri. Altro terreno rilevante di cooperazione è costituito dalla semplificazione e standardizzazione delle procedure autorizzatorie per le attività produttive e dall'apertura di una stagione nuova nell'esperienza del SUAP.

Infine, il ruolo della consultazione: nella predisposizione del PAS e nelle attività di misurazione e riduzione degli oneri sono state sperimentate procedure standardizzate di coinvolgimento degli stakeholders¹⁰, ma una nuova stagione delle politiche di semplificazione richiede l'adozione sistematica della consultazione telematica e, al pari degli altri paesi avanzati, di procedure trasparenti e standardizzate di consultazione. Conoscere e avere sempre presente il punto di vista dei destinatari rappresenta, infatti, il fattore vincente nelle diverse fasi della *policy* di semplificazione.

⁹ La ricognizione effettuata dal gruppo di lavoro sulla riduzione e la certezza dei tempi dell'Unità per la semplificazione sull'attuazione dell'art. 57 del Codice dell'Amministrazione digitale ha evidenziato che solo un Ministero e un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicano le informazioni sui procedimenti e sugli adempimenti.

¹⁰ Cfr. linee guida...

BRUNO CAROTTI

LA RIDUZIONE DEI TERMINI PROCEDIMENTALI

1. *Introduzione*

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

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

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

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

È bene chiarire che si farà riferimento alle amministrazioni centrali: su queste si è imperniata l'attività degli uffici di semplificazione nel corso degli ultimi anni³. Secondo il disegno concepito, infatti, alle amministrazioni locali (come agli enti pubblici nazionali) si sarebbe arrivati in un secondo momento⁴. L'analisi, quindi, si riferisce ai ministeri; ma l'ottica complessiva è tesa anche agli altri livelli di governo: per questo, se ne terrà conto, seppure solo in modo tendenziale. Del resto, la cooperazione tra i vari livelli è uno dei criteri che ispirano la politica di semplificazione, come testimoniato dall'accordo tra Stato e Regioni del 29 marzo 2007⁵. L'esperienza condotta in riferimento alle amministrazioni centrali, inoltre, è certamente utile e in grado di fornire indicazioni a quelle regionali e locali: le quali, dal

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

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

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

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

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

canto loro, sono spesso da esempio, nei casi in cui forniscono servizi con un elevato grado di efficienza.

2. Le ragioni dell'intervento

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

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

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

Nel 2005, con la legge n. 246, si prevede un'ulteriore riforma degli strumenti utilizzati in materia di semplificazione (si pensi, in particolare, al taglia-leggi e all'Air semplificata)⁷; nel 2006 viene istituita l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e viene prevista l'adozione di un piano annuale di semplificazione (Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, Pas), strumento a carattere non normativo che individua azioni da compiere, gli obiettivi da conseguire e i termini per realizzarli⁸. Tra questi, un posto di rilievo è dato alla riduzione dei termini procedurali. Le ragioni di un nuovo intervento in questa materia sono tre.

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

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

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

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

risultavano ancora vigenti, e non più modificati, i regolamenti dettati in sede di prima attuazione della legge n. 241/90.

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

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

3. L'attività dell'Unità per la Semplificazione

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

Un gruppo di lavoro costituito all'interno dell'Unità per la semplificazione si è occupato della riduzione dei termini procedurali, avviando un'opera di ammodernamento e revisione dei regolamenti di attuazione dell'art. 2, l. n. 241/90. I regolamenti, come detto, non erano più stati aggiornati e molti, di conseguenza, non rispondevano più al mutato assetto organizzativo e funzionale delle amministrazioni (diversi erano precedenti all'emanazione del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300).

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

Questi obiettivi sono stati conseguiti al momento della rielaborazione degli schemi: una volta inviati all'Unità, infatti, sono stati analizzati, evidenziando i termini che apparivano eccessivamente lunghi o i possibili casi di accorpamento. Nel corso di alcuni incontri con le singole amministrazioni, quindi, sono state concordate le

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

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

modifiche ritenute opportune. Solo a seguito delle misure concordate con l'Unità, le amministrazioni hanno dato avvio all'*iter* di adozione del regolamento. Se ciò, in generale, potrebbe apparire come un aggravio del procedimento, nel concreto si traduce in un vantaggio, in quanto attraverso tale confronto è stato realizzato l'obiettivo prefisso in modo coordinato. Ciò ha condotto a buoni risultati sia per quanto riguarda la riduzione del numero che quella dei termini.

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

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

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

TABELLA 1. TERMINI DEI PROCEDIMENTI¹²

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

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

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

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

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

procedimenti di competenza; d) i criteri di ricognizione: questa è stata effettuata secondo gli uffici di competenza, per cui un procedimento può essere censito più di una volta.

La tabella seguente raccoglie i risultati di alcune amministrazioni.

TABELLA 2. NUMERO DEI PROCEDIMENTI¹³

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

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

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

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

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

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

pubblicazione dei dati relativi ai procedimenti (lettere *b*) e *c*) dell’articolo: responsabili, termini, adempimenti richiesti). In questo caso sono stati registrati due soli casi di attuazione¹⁵. Infine, è stata rilevata anche una buona presenza – seppure non completa – dei servizi *online*.

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

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

3.2 La certezza: l’attività di misurazione

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

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

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

Primo, è essenziale l’utilizzo esteso delle ICT; in particolare, l’applicazione del protocollo informatico è particolarmente proficua, in quanto consente di tracciare l’intero procedimento in maniera completa e immediata. Secondo, vi è la necessità, per le amministrazioni, di porre in essere tali attività in concreto, in quanto ciò consente di giungere a risultati significativi, migliorando l’analisi in modo continuativo. Terzo,

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

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

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

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

occorre suddividere il procedimento in diverse fasi, al fine di evidenziarle separatamente. Tale operazione, infatti, si affianca alla visione “globale” del procedimento e consente di far risaltare eventuali criticità. Infine, emerge l’importanza di ricondurre il controllo della durata delle procedure nell’ambito del controllo di gestione.

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

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

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

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

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

In riferimento all’analisi, è stata evidenziata la necessità di delimitare con esattezza l’oggetto del monitoraggio: esso deve essere esteso, in via tendenziale, a tutta l’attività amministrativa (dai procedimenti autorizzatori a quelli dichiarativi, fino all’erogazione di prestazioni), ma particolare accento deve essere posto sui procedimenti a rilevanza esterna. Sul metodo di analisi, si evidenzia la necessità di individuare i momenti iniziale e finale di ciascuna procedura (*input* e *output*), soprattutto attraverso l’applicazione diffusa del protocollo informatico, che consente questo passaggio in via immediata²¹, e di suddividere il procedimento in fasi²².

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

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

²¹ per gli altri strumenti utilizzabili, da quelli più semplici, da usare in mancanza del ricorso al protocollo, fino a quelli più complessi, come l’uso di un sistema informatico operativo, di *workflow management* e gestione documentale, si v. le *Linee guida sulla misurazione dei termini procedurali*, del 29 aprile 2008, disponibile su

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

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

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

3.3 Gli strumenti volti al rispetto dei termini

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

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

La valutazione conferisce forza maggiore all’attuazione dell’art. 2, l. n. 241/90, attribuendo ad un soggetto specifico le conseguenze precise relative al suo grado di osservanza. Secondo il ddl 1082, in particolare, del rispetto dei termini si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Riflettendo su tali disposizioni, il pensiero corre immediatamente alla recente riforma introdotta con legge 4 marzo 2009, n. 15. La norma parrebbe sposarsi con la tematica in esame, in quanto riflette, sotto altri profili, l’auspicato aumento della meritocrazia all’interno della p.a. e un incremento dell’efficienza, nell’ottica di un rafforzamento delle funzioni dei dirigenti e delle loro responsabilità.

Il secondo strumento è rappresentato dalla previsione di meccanismi sanzionatori. Nel ddl 1082, che inserisce l’art. 2-*bis* nella legge sul procedimento amministrativo, si stabilisce che il mancato rispetto del termine fonda una pretesa al risarcimento del danno. In precedenza, il ddl Nicolais prevedeva una “somma”, da corrispondere ai soggetti istanti “in ogni caso” (quindi, indipendentemente dal risarcimento del danno), “a titolo sanzionatorio del mero ritardo”. La previsione di una

http://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/maggio%202008/www.governo.it/Presidenza/SMsemplificazione/Guidelines_def.pdf, p. 12 ss.

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

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

“sanzione” a carico ha destato diverse perplessità²⁴, ma forse è ciò che richiede lo “spirito dei tempi”, onde pervenire ad un maggiore attenzione al tema e il rispetto di quanto stabilito dalle norme.

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

4. *Aspetti problematici*

Diversi i problemi emersi nel corso dell'attività svolta.

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

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

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

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

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

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

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

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

In quinto luogo, si devono considerare tutti i livelli di governo, non solo quello centrale. A questo riguardo, valgano le seguenti considerazioni. L'art. 29 della legge sul procedimento amministrativo, è cosa nota, stabilisce che le amministrazioni regionali e locali regolano le materie disciplinate dalla legge conformemente ai principi in essa stabiliti. Lo Stato può intervenire solo nei procedimenti ricadenti in materie di propria competenza. Può anche accadere che alcuni procedimenti, di competenza statale, siano gestiti dagli enti locali: in questi casi, vi è spazio solo per la disciplina statale, che pone limiti all'autonomia delle amministrazioni locali (si pensi all'installazione di nuovi impianti di telefonia: art. 87 ss., d. lgs. 1 agosto 2003, n. 259).

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

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

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

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

in questo settore, potrebbe costituire una chiave di volta nel dialogo tra i vari soggetti in gioco.

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

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

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

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

5. Indicazioni di policy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SAURO ANGELETTI

UNA CARTA DEI SERVIZI PER I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

1. *Perché valutare i procedimenti amministrativi*

Il tema della misurazione e della valutazione dei procedimenti amministrativi ai fini dell'innalzamento dei livelli di efficienza, trasparenza e partecipazione degli utenti ha costituito, negli ultimi anni, un costante focus del dibattito sul processo di riforma della pubblica amministrazione. Ciononostante, esso rischia di essere percepito, oggi, come un tema poco moderno, a quasi vent'anni dall'adozione della innovativa l. n. 241/90¹ sul procedimento amministrativo, la quale ha normato, tra gli altri, i principi della responsabilità, della certezza della durata degli iter procedurali, della trasparenza e della partecipazione, etc. Altrettanto datato sembra il tema della carta dei servizi, a quindici anni dalla sua introduzione attraverso una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che ne ha fissato oggetto e ambito di applicazione².

Perché quindi tornare a parlare di una strumentazione, peraltro solo parzialmente attuata, che sembra appartenere al passato, in una stagione in cui la promozione del processo di riforma della pubblica amministrazione ricorre, giustamente, a ben altre leve di innovazione di carattere più generale, di estrazione organizzativa, tecnologica, culturale, etc.?

La principale motivazione deve essere ravvisata, innanzi tutto, a giudizio di chi scrive, nella insoddisfazione degli utenti e degli operatori pubblici in ordine alla performance registrate dalle amministrazioni pubbliche nell'attuazione dei procedimenti amministrativi.

Le modalità, i termini e i tempi di svolgimento delle attività proceduralizzate sono infatti giudicate dagli utenti largamente al di sotto delle loro aspettative, innanzi tutto per i (lunghi) tempi necessari per il conseguimento dei risultati finali, ma anche per la scarsa trasparenza dell'iter e delle scelte operate dalle amministrazioni, per la complessità degli strumenti da attuare per l'attivazione dei procedimenti stessi, etc.

L'attuazione dei procedimenti risulta inoltre onerosa per gli interessati sia in termini di tempo che questi ultimi devono dedicare ai numerosi adempimenti richiesti, sia per la necessità di ricorrere al supporto di intermediari quali consulenti, associazioni di categoria, etc., al fine di adempiere ai numerosi obblighi informativi, etc.

Insoddisfatte delle performance procedurali sono le stesse amministrazioni pubbliche ed i loro operatori, per la complessa articolazione della sequenza delle attività da porre in essere (la quale prevede una moltitudine di adempimenti, spesso attribuiti alla responsabilità di soggetti diversi, con i noti problemi di coordinamento e di integrazione), per l'indisponibilità di adeguati strumenti informatici (protocollo informatico e gestione documentale), etc.

Questa duplice insoddisfazione evidenzia, più di altre cose, come la regolazione normativa dell'attività amministrativa non sia sufficiente, da sola, a garantire l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei procedimenti amministrativi, né, tanto meno, il loro orientamento al risultato. Per cogliere gli obiettivi di qualità e di performance appena evocati è necessario rafforzare il sistema di gestione dei procedimenti amministrativi in modo che quest'ultimo, centrato sulla programmazione e sul monitoraggio dei risultati attesi, consenta di verificare, tra le altre cose:

¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241 recante «Nuove norme sul procedimento amministrativo», successivamente modificata ed integrata dalla legge n. 15 del 2005.

² La direttiva in parola, recante «Principi sull'erogazione dei servizi pubblici» è del 27 gennaio 1994.

- a) a livello operativo, la (piena) aderenza della configurazione procedimentale, così come attuata, a quanto prescritto dalle norme;
- b) a livello gestionale, la coerenza tra risultati conseguiti e obiettivi programmati sia in termini quali-quantitativi, sia dal punto di vista della soddisfazione dell'utenza;
- c) a livello strategico, la perdurante idoneità del procedimento a perseguire le finalità per le quali era stato originariamente pensato.

È necessario, cioè, che il sistema di gestione dei procedimenti amministrativi sia affiancato da un sistema di valutazione il quale presuppone, a sua volta, la disponibilità di informazioni riconducibili, in prima approssimazione, a due principali categorie:

1. informazioni di base, rinvenibili in quelle obbligatorie prescritte da disposizioni normative inerenti l'attuazione dei procedimenti, ispirate ai principi della trasparenza, della partecipazione, della certezza dei tempi, della chiara individuazione delle responsabilità, etc., come individuate, ad esempio, dalla l. n. 241/90 e sue successive modifiche e integrazioni, dalle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/05 e successive modifiche e integrazioni³) e, più in generale, dalle prescrizioni normative che disciplinano il sistema dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche;
2. informazioni aggiuntive, le quali, oltre ad essere rilevanti dal punto di vista organizzativo-gestionale (modalità operative, tempi di svolgimento delle singole attività, volumi di attività, critichi di lavoro, etc.), consentono e rendono effettiva, proprio per questo, la possibilità di verificare che gli obiettivi normativi di trasparenza, responsabilità, etc. di cui al punto precedente siano effettivamente colti. Rientrano in questo ambito, tra le altre, le informazioni inerenti:
 - a) il tempo del procedimento (durata delle attività procedurali prevista), considerato anche in relazione al termine del procedimento (durata rispetto alla quale l'amministrazione si impegna, ad esempio come termine-obiettivo previsto nelle disposizioni attuative della legge n. 241/90 ovvero prescritto da disposizioni normative di carattere generale);
 - b) il carico di lavoro degli operatori preposti allo svolgimento delle singole attività procedurali e, quindi, la loro produttività, anche in relazione al volume della domanda e all'andamento della stessa;
 - c) gli oneri e gli obblighi informativi posti a carico degli utenti in relazione agli adempimenti di competenza;
 - d) il comportamento degli utenti, come determinato anche in conseguenza degli strumenti operativi adottati per l'attuazione del procedimento (ad esempio, la necessità di ritornare presso l'amministrazione incaricata dell'attuazione del procedimento per la richiesta di ulteriori elementi informativi; il grado di accuratezza nella presentazione della documentazione richiesta; etc.);
 - e) infine, il livello di soddisfazione degli utenti e le loro determinanti.

Si tratta, come si vede, di una base informativa articolata, ancora poco strutturata nelle amministrazioni pubbliche (sia per la scarsa implementazione dei singoli strumenti, in primis di quelli previsti dalla stessa l. n. 241/90, sia in quanto scaturente dalla integrazione di fonti informative diverse – normative, relative al controllo di gestione, di tipo informatico, conseguenti, ad esempio, all'attivazione di un sistema di protocollo informatico e di gestione documentale – inerenti il livello di soddisfazione degli utenti, etc.), la quale è tuttavia indispensabile per il controllo dei principi di

³ Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 159 del 4 aprile 2006.

eguaglianza, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia cui deve ispirarsi l'erogazione.

Senza una puntuale conoscenza delle modalità attuative dei procedimenti amministrativi, infatti:

- a) gli obiettivi di performance fissati dalle amministrazioni, tanto più quando siano definiti in maniera puntuale, sono aleatori, se non tengono conto di standard prestazionali realmente conseguibili, rilevabili solo se si dispone della base informativa di cui trattasi. Tali obiettivi rischiano, in altri termini, di essere delle mere, non riscontrabili dichiarazioni di principio destinate a rimanere sulla carta;
- b) la possibilità di introdurre misure sanzionatorie a carico delle unità organizzative responsabili dell'attuazione dei procedimenti, al fine di rafforzare il rispetto dei termini di conclusione e la riduzione degli oneri burocratici e, più in generale, la qualità delle prestazioni pubbliche, è puramente teorica, in quanto non esperibile, di fatto, dagli utenti;
- c) la possibilità di prevedere, per gli utenti, indennizzi automatici o progressivi, in relazione alla percentuale di scostamento dai tempi indicati dalle unità organizzative responsabili dell'attuazione dei procedimenti quali obiettivi di performance, è del tutto virtuale.

Di seguito si sviluppano sintetiche, preliminari considerazioni sulle informazioni che il sistema di valutazione dei procedimenti deve mettere a disposizione e deve rendere in relazioni al fabbisogno delle diverse categorie dei portatori di interesse rispetto all'attività di valutazione stessa, in primis degli utenti.

2. I portatori di interesse rispetto all'attività della valutazione dei procedimenti

La valutazione dei procedimenti amministrativi, intesa come attività di raccolta e di analisi di informazioni relative alla configurazione ed all'operatività dei procedimenti ai fini della formulazione di giudizi circa la loro efficienza, efficacia e qualità costituisce una insostituibile base di conoscenza per supportare i processi decisionali di tre principali categorie di soggetti: gli organi di governo dell'amministrazione preposta all'attuazione dei procedimenti; gli organi responsabili della gestione, in quanto incaricati dello svolgimento delle attività in cui si esplica l'iter procedimentale; infine, gli utenti dei procedimenti stessi.

La valutazione dei procedimenti amministrativi costituisce, per gli organi di governo, una fonte informativa utile, insieme ad altre, per supportare le attività di pianificazione e controllo strategico e di valutazione della dirigenza. Attraverso la disponibilità e l'elaborazione di dati quali-quantitativi inerenti l'attuazione dei procedimenti amministrativi è infatti possibile, tra l'altro:

- a) giudicare la perdurante adeguatezza dell'attività amministrativa alla implementazione delle politiche pubbliche presidiate/di riferimento;
- b) valutare gli effetti delle iniziative di innovazione a sostegno dei processi di riforma, in termini, ad esempio, di semplificazione degli iter procedurali, riduzione degli obblighi informativi e, più in generale, degli oneri a carico degli utenti, etc.;
- c) valutare l'attività dei responsabili della gestione in ordine all'attuazione degli obiettivi assegnati⁴.

Per gli organi responsabili della gestione, la valutazione dei procedimenti amministrativi costituisce, invece, la base informativa per la programmazione e il controllo di gestione, la modalità operativa per orientare l'attività amministrativa nella direzione del miglioramento continuo e nell'innalzamento dei livelli di performance.

Le informazioni di cui si sta trattando, infatti, sono necessarie, tra le altre cose, per:

- a) identificare, con puntualità, eventuali profili di criticità della gestione connesse al modus operandi, alle risorse a disposizione, ai comportamenti e/o alle aspettative dell'utenza, etc.;
- b) misurare i risultati dell'azione amministrativa conseguiti attraverso l'attuazione dei procedimenti, gli eventuali scostamenti (e le relative cause) rispetto agli obiettivi programmati;
- c) definire e progettare interventi finalizzati a promuovere livelli superiori di efficienza e di qualità dell'attività amministrativa, incentivare l'introduzione di misure atte alla semplificazione amministrativa ed alla riduzione degli oneri (informativi ed economici) sostenuti dagli utenti in qualità di destinatari dei provvedimenti, etc.

Oltre alla rilevanza interna all'amministrazione, la valutazione dei procedimenti presenta una indubbia valenza esterna. Le informazioni inerenti l'attuazione dei procedimenti amministrativi sono rilevanti per gli utenti degli stessi nella misura in cui, rendendo più intelligibile l'attività amministrativa e gli adempimenti loro richiesti, chiariscono, tra l'altro:

- a) «cosa fare per», ovvero le modalità di attivazione del procedimento, le forme e i termini di realizzazione degli adempimenti richiesti, le modalità di accesso, etc.;
- b) «chi fa cosa», ovvero quali sono i soggetti incaricati, in seno alla amministrazione, dello svolgimento di attività strumentali all'attuazione del procedimento (ad esempio, per la richiesta di informazioni, per la consegna della modulistica compilata, per l'esercizio del diritto di accesso, etc.) cui rivolgersi;
- c) infine, il «come dell'attività amministrativa», ovvero i profili quantitativi e qualitativi delle prestazioni pubbliche, con specifico riferimento al rispetto dei tempi previsti per la realizzazione delle attività procedurali, anche al fine di esercitare la possibilità di controllo, l'esperimento di iniziative di tutela e, se previste, di indennizzo.

Più nello specifico, la valutazione dei procedimenti amministrativi costituisce, per gli utenti, la fonte informativa e la base di conoscenza per:

1. apprezzare compiutamente i costi connessi all'attivazione del procedimento, non solo diretti, ma anche indiretti;
2. verificare il rispetto degli impegni presi dalle amministrazioni pubbliche, attraverso la comparazione tra gli obiettivi (di tempestività, di qualità di trasparenza, di riduzione dell'onerosità, etc.) programmati (standard di performance) ed i risultati effettivamente colti da queste ultime, tra i risultati colti in periodi diversi, tra risultati colti da diverse unità organizzative responsabili dell'attuazione di un medesimo procedimento;
3. valutare l'evoluzione nel tempo delle performance pubbliche con specifico riferimento all'impatto delle soluzioni di innovazione promosse (semplificazione delle attività, snellimento degli iter procedurali, etc.).
4. La figura 1 esemplifica, a fronte delle diverse informazioni inerenti la valutazione dei procedimenti, i focus di interesse in relazione a ciascuna categoria di stakeholder rispetto all'attività di valutazione stessa.

+ Livello di dettaglio delle informazioni –	Organi di governo	☐ Riferimenti normativi e organizzativi ☐ Ruoli e responsabilità ☐ Iter procedimentale ☐ Termine del procedimento ☐ Tempo di attraversamento del procedimento ☐ Livello di soddisfazione degli utenti	☐ Comparazione tra standard di performance e risultati ☐ Comparazione tra livelli di performance di unità organizzative diverse inerenti l'attuazione del medesimo procedimento
	Utenti	☐ Riferimenti normativi ☐ Riferimenti organizzativi e operativi ☐ Ruoli e responsabilità ☐ Contenuti, responsabilità e durata delle principali fasi procedurali ☐ Adempimenti richiesti agli utenti ☐ Modalità di interazione con la p.a. ☐ Termine del procedimento ☐ Tempo di attraversamento del procedimento ☐ Stato di avanzamento del procedimento	☐ Comparazione tra gli obiettivi (di tempestività, di qualità, di trasparenza, di riduzione dell'onerosità, etc.) programmati (impegni dell'amministrazione) e risultati effettivamente colti ☐ Comparazione dei risultati (di tempestività, di qualità, di soddisfazione, etc.) di un dato periodo con quelli del periodo precedente
	Organi responsabili della gestione	☐ Riferimenti normativi ☐ Riferimenti organizzativi e operativi ☐ Ruoli e responsabilità ☐ Contenuti e durata di ciascuna attività ☐ Termine di conclusione ☐ Tempo di attraversamento del procedimento ☐ Obiettivi di qualità e di performance e relativi risultati ☐ Adempimenti richiesti agli utenti ☐ Oneri a carico degli utenti ☐ Livello di soddisfazione degli utenti	☐ Comparazione tra gli obiettivi di performance programmati e risultati conseguiti ☐ Comparazione tra le attese degli utenti e l'effettivo livello di soddisfazione
		Valori assoluti	Valori relativi
Tipologia delle informazioni →			

Fig. 1. Informazioni inerenti l'attuazione dei procedimenti e rilevanza per stakeholder

Come si evince dalla rappresentazione proposta, nonostante l'oggetto di interesse e gli obiettivi conoscitivi rispetto all'attività di valutazione dei procedimenti siano sostanzialmente comuni alle diverse categorie di portatori di interesse (organi di governo e organi responsabili della gestione delle amministrazioni pubbliche; utenti dell'attività amministrativa), la significatività ed il livello di dettaglio delle informazioni varia necessariamente in funzione dei destinatari dei processi decisionali che queste sono destinate a supportare.

Così, ad esempio, le informazioni rilevanti per i responsabili della gestione sono analitiche e di dettaglio, relative a tutti gli aspetti dell'organizzazione e all'attuazione dell'iter procedimentale. Ciò, dal momento che la possibilità di attuare, nel concreto, interventi di miglioramento e di semplificazione dipende dall'esatta identificazione delle aree e dei profili di criticità; non basta sapere, infatti, che i tempi di attuazione di un dato procedimento siano, nel complesso, troppo lunghi, ovvero incompatibili con le esigenze e le aspettative dell'utenza, ma è necessario conoscere, tra le altre cose (l'elenco è parziale e puramente esemplificativo):

- a) il responsabile del procedimento, anche al fine di verificare le iniziative da questi poste in essere per l'accelerazione/la semplificazione dell'iter procedimentale;
- b) il termine di adozione del procedimento (e/o di conclusione delle attività intermedie);
- c) le specifiche fasi dell'iter procedimentale e le singole attività, in particolare ai fini della identificazione di quelle più complesse e/o che richiedono lunghi tempi di lavorazione, onde di verificare, ad esempio, se operazioni svolte in sequenza possono essere parallelizzate), etc.;
- d) la ripartizione tra le diverse unità organizzative delle attività e dei compiti inerenti l'attuazione del procedimento, al fine di verificare, ad esempio, se la lunghezza dei tempi trova la sua motivazione nella (eccessiva) numerosità degli attori intervenienti, la quale si traduce in reiterate interazioni cui sono associati (lunghi) tempi di trasporto e di attesa, difficoltà di coordinamento e di responsabilizzazione in ordine ai risultati, etc.;
- e) gli adempimenti e gli oneri posti a carico degli utenti, anche in relazione alle modalità di attivazione del procedimento e di interazione con l'amministrazione (previsione di modulistica predeterminata; possibilità di scaricare i moduli dai siti web delle amministrazioni ovvero di compilarli on line, etc.).

Le informazioni rilevanti per gli organi di governo, invece, sono quelle, necessariamente sintetiche ed aggregate, in grado di esprimere il livello di efficienza, efficacia, trasparenza e onerosità per gli utenti del procedimento amministrativo nel suo complesso. Più in generale, gli organi di governo, in quanto titolari delle funzioni di indirizzo, sono interessati, innanzi tutto, agli effetti dell'attuazione dei procedimenti (lunghezza dei tempi di adozione del provvedimento, onerosità per gli utenti, etc.) ed alle relative determinanti, ai risultati di miglioramento conseguiti dai responsabili della gestione sui quali questi ultimi verranno valutati (soprattutto in relazione alla loro capacità di ricorrere, in maniera sinergica, alle diverse leve esperibili), etc.

Il fabbisogno informativo dell'utenza si colloca chiaramente, quanto alla varietà ed al livello di dettaglio dei dati di interesse, a metà strada tra quello degli organi di governo e quello dei soggetti responsabili della gestione. Di seguito si illustrano i principali informazioni che il sistema di valutazione dei procedimenti deve rendere a questa categoria di soggetti e si propone una preliminare strutturazione del suo output.

3. *Una carta del procedimento per gli utenti*

Le informazioni di servizio rilevanti per gli utenti del procedimento amministrativo, desumibili dal sistema di valutazione sopra tratteggiato, possono essere ricondotte a tre principali categorie:

- a) informazioni inerenti le disposizioni normative e le regole organizzative che disciplinano l'attuazione del procedimento, necessarie per contestualizzare e chiarire l'ambito di riferimento dell'azione dell'amministrazione pubblica responsabile dell'attuazione del procedimento stesso;
- b) informazioni inerenti gli obblighi in capo alle amministrazioni e, quindi, gli impegni assunti da queste ultime nello svolgimento delle attività strumentali all'adozione del provvedimento (obiettivi di qualità e di performance dichiarati e/o normati);
- c) informazioni inerenti gli adempimenti cui gli utenti sono tenuti e, quindi, gli oneri in cui questi si traducono, in termini economici, di obblighi informativi, etc.;
- d) informazioni per l'esercizio di diritti di ascolto, di accesso ed, ove previsto, di risarcimento.

In termini generali, le informazioni di cui si sta trattando possono essere ricondotte ad alcune principali categorie logiche le quali, sistematizzate in una rappresentazione sintetica a beneficio degli utenti, costituiscono altrettante sezioni di una carta dei servizi loro rivolta,

intesa quale griglia informativa in grado di esemplificare diritti e doveri, obblighi ed oneri di ciascun attore della interazione costruita attorno all’attuazione del procedimento (utente e amministrazione pubblica).

L’esposizione di tale griglia informativa sul sito web dell’amministrazione, secondo quanto peraltro previsto dal già citato Codice dell’amministrazione digitale⁵, ne esalta le potenzialità informative, rendendola «portale per l’accesso ai servizi», strumento attraverso il quale l’utente interagisce con l’amministrazione pubblica incaricata dell’attuazione del procedimento, anche ai fini del controllo dell’attività di quest’ultima.

La prima sezione della carta dei servizi del procedimento ad uso dell’utenza (tab. 1) deve riportare le informazioni necessarie per una corretta identificazione del procedimento stesso in termini di riferimenti normativi che ne disciplinano l’attuazione, responsabilità in seno all’amministrazione, natura (autorizzatoria, concessoria, etc.), requisiti per l’accesso, previsione degli istituti del silenzio–assenso e della dichiarazione di inizio attività, tempi di adozione del provvedimento, secondo quanto previsto dal regolamento attuativo della legge n. 241/90, ovvero da disposizioni di carattere generale, etc.

Al fine di fornire un valore aggiunto agli utenti in termini di conoscenza dell’attività amministrativa e possibilità di controllo sull’operato dell’amministrazione, le informazioni di questa sezione della carta dei servizi, di estrazione sostanzialmente statica, devono essere affiancate da informazioni di carattere dinamico inerenti:

- a) il tempo del procedimento, ovvero la durata media delle attività procedurali svolte per l’adozione del provvedimento. Il progressivo aggiornamento di tale indicazione previsionale, rimodulata sulla base delle performance effettivamente conseguite, consente agli utenti di monitorare i reali miglioramenti colti dall’amministrazione, nell’attuazione del procedimento, ovvero la reale efficacia delle soluzioni di innovazione adottate (tecnologiche, di semplificazione normativa, etc.);
- b) lo stato di avanzamento del procedimento, ovvero la fase nella quale il procedimento si trova in un determinato momento, facilmente determinabile per grandi tipologie di procedimenti (procedure concorsuali; procedure ad evidenza pubblica per l’approvvigionamento di beni e servizi; etc.). L’aggiornamento nel tempo di tale indicazione fornisce informazioni preziose per gli utenti circa l’attesa residua in vista dell’adozione del provvedimento.

⁵ Il Codice dell’amministrazione digitale prevede che i siti delle amministrazioni pubbliche contengano necessariamente, tra gli altri, i seguenti dati pubblici: l’elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale; il termine di conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale; il nome del responsabile e l’unità organizzativa responsabile dell’istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell’adozione del provvedimento finale ai sensi della l. n. 241/90; le scadenze e le modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi della l. n. 241/90.

Tab. 1. *La prima sezione della carta dei servizi: informazioni identificative del procedimento amministrativo*

Riferimenti normativi e organizzativi inerenti l'attuazione del procedimento			
Procedimento	Denominazione del procedimento		
Responsabile	Principali riferimenti normativi e organizzativo/regolamentari che ne regolano l'attuazione		
	Denominazione dell'unità organizzativa responsabile; nome del dirigente /funzionario responsabile del procedimento		
Tipologia	Natura	Requisiti	Criteri
	Procedimento autorizzatorio o concessorio	Condizioni degli utenti necessarie per accedere al procedimento	Modalità e criteri di adozione del provvedimento
	Procedimento di erogazione di sussidi, contributi e ausili finanziari	Caratteristiche e status degli utenti che determinano condizioni di ammissibilità	Modalità e criteri di assegnazione di sussidi, etc. e/o di ripartizione tra i richiedenti
	Concorsi pubblici e gare per l'acquisizione di beni e servizi	Requisiti di partecipazione/ condizioni di partecipazione e modalità di presentazione delle offerte	Criteri di valutazione delle domande/delle offerte e di aggiudicazione
Silenzio–assenso	Presenza/assenza del silenzio assenso (per i procedimenti autorizzatori)		
D.I.A.	Previsione della Dichiarazione di Inizio Attività		
Tempo	Tempo medio entro il quale l'amministrazione prevede che il procedimento si concluda (ad esempio: entro X giorni dalla richiesta dell'utente, oppure dall'avvio d'ufficio)		
Termine	Termine entro il quale il procedimento deve obbligatoriamente concludersi (ad esempio: entro X giorni dalla richiesta dell'utente, oppure dall'avvio d'ufficio)		
Stato di avanzamento	Informazioni relative allo stato di attuazione del procedimento rispetto all'iter previsto		

Nella seconda sezione della carta dei servizi del procedimento (tab. 2) devono essere riportate tutte le principali informazioni inerenti lo svolgimento dell'iter in grado di esemplificare le principali attività poste in essere dall'amministrazione e quelle richieste agli utenti. In particolare, la rappresentazione di dettaglio delle fasi procedurali, in quanto operazione di trasparenza volta ad aumentare l'intelligibilità dell'attività amministrativa da parte degli utenti, consente a questi ultimi di individuare, tra l'altro:

- le competenze e le responsabilità interne alle amministrazioni, coinvolte nell'attuazione dei singoli adempimenti («chi fa che cosa»);
- gli impegni dell'amministrazione in ordine allo svolgimento delle singole attività e delle diverse operazioni svolte per l'attuazione del procedimento;
- gli adempimenti cui sono tenuti e gli oneri che ne discendono.
- L'esposizione della carta dei servizi sul sito web dell'amministrazione fa di quest'ultima uno strumento dinamico caratterizzato, ad esempio, dalla previsione di link che rinviano direttamente alla modulistica di interesse, consentendo di scaricarla e/o compilata on line, dal rinvio ad altre sezioni informative dell'amministrazione, etc.

Tab. 2. *La seconda sezione della carta dei servizi: informazioni relative ad obblighi dell'amministrazione e degli utenti*

Doveri dell'amministrazione e oneri degli utenti in ordine all'attuazione del procedimento					
Fase/Attività ¹ del procedimento (Chi fa che cosa)		Termini e tempi (Scadenze per gli utenti e impegni della p.a.)		Adempimenti degli utenti (Cosa e come fare)	
Presentazione della richiesta	<i>L'utente presenta l'istanza</i>	Scadenza entro la quale deve essere presentata	<i>Data oppure Termine massimo</i>	<i>Elenco degli adempimenti richiesti</i>	<i>Modulo A Auto-certificazione D.I.A.</i>
Istruttoria della richiesta	<i>La p.a. verifica la richiesta utente e la documentazione prodotta</i>	Scadenza entro la quale la p.a. effettua il sopralluogo Scadenza entro la quale la p.a. comunica l'esito dell'istruttoria	<i>Entro X giorni dal termine di presentazione della richiesta</i>		
Richiesta di riesame	<i>L'utente presenta l'istanza alla p.a.</i>	Scadenza entro la quale la richiesta deve essere presentata	<i>Data oppure Termine massimo</i>	<i>Elenco degli adempimenti richiesti</i>	<i>Modulo B</i>
Riesame della richiesta	<i>La p.a. valuta l'eventuale richiesta di riesame</i>	Scadenza entro la quale l'utente può produrre chiarimenti e integrare la richiesta	<i>Entro X giorni dalla comunicazione dell'esito dell'istruttoria</i>		
	<i>L'amministrazione comunica all'utente l'esito del riesame</i>	Scadenza entro la quale la p.a. comunica l'esito del riesame	<i>Entro X giorni richiesta di riesame</i>		
... Conclusione del procedimento	<i>... La p.a. adotta il provvedimento finale nei confronti degli utenti ammessi</i>	<i>... Scadenza entro la quale la p.a. emette il provvedimento</i>	<i>... Entro X giorni dalla comunicazione dell'esito dell'istruttoria o del riesame</i>	<i>...</i>	<i>...</i>

¹ Le fasi/attività presentate costituiscono una mera esemplificazione.

La terza ed ultima sezione della carta dei servizi in ordine al procedimento amministrativo (Tab. 3), concettualmente e strutturalmente analoga alla precedente, riporta le informazioni utili per gli utenti per l'esercizio di diritti riconosciuti, in particolare di quelli previsti per la tutela a fronte del mancato rispetto, da parte dell'amministrazione, degli obiettivi di qualità e di performance autonomamente definiti e/o normati.

L'autonoma configurazione di questa sezione informativa rispetto alla precedente trova la sua giustificazione nella crescente rilevanza riconosciuta a tali diritti nel nostro ordinamento e nel processo di riforma della pubblica amministrazione ancora in fieri.

Tab. 3. *La terza sezione della carta dei servizi: informazioni relative all'esercizio di diritti riconosciuti agli utenti*

Diritto di accesso e reclamo in ordine all'attuazione del procedimento					
Fase/Attività ¹ del procedimento (Chi fa che cosa)		Termini e tempi (Scadenze per gli utenti e impegni della p.a.)		Adempimenti degli utenti (Cosa e come fare)	
Presentazione di reclamo	<i>L'utente può presentare reclamo (e, se previsto, richiesta di indennizzo)</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	Presentazione di formale istanza	<i>Modulo C</i>
Istruttoria	<i>La p.a. verifica i motivi e i presupposti</i>	Scadenza entro la quale la p.a. comunica l'esito	<i>Entro X giorni dal termine di presentazione della richiesta</i>		
...	...	...	...	...	...
Richiesta di accesso agli atti	<i>L'utente può richiedere di accedere agli atti</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	Presentazione di formale istanza	<i>Modulo D</i>
Istruttoria della richiesta di accesso	<i>La p.a. verifica la richiesta ed i suoi presupposti</i>	Termine entro il quale la p.a. comunica l'esito	<i>Entro X giorni dal termine di presentazione della richiesta</i>		
Esercizio del diritto di accesso	<i>L'utente esercita il diritto nelle modalità/forme previste dalla p.a.</i>	Termine entro il quale l'utente esercita il diritto di accesso			

¹ Le fasi/attività presentate costituiscono una mera esemplificazione.

La sola prefigurazione di una vista informativa sui procedimenti amministrativi quale quella appena prefigurata consente, da un lato, l'innalzamento della comunicazione pubblica, della chiarezza e della trasparenza dell'attività amministrativa e dall'altro, la semplificazione degli adempimenti posti a carico degli utenti. La sua implementazione, tuttavia, è relativamente complessa, non (tanto) per le attività di misurazione da porre in essere, quanto per la necessità di disporre di una adeguata base informativa, da edificare a partire, tra le altre cose:

- a) dal censimento dei procedimenti facenti capo all'amministrazione, corredato di tutte le informazioni rilevanti sul piano organizzativo e operativo-gestionale cui si è fatto cenno. La completa e continua mappatura dei procedimenti amministrativi costituisce il dominio del sistema di valutazione dei procedimenti e della stessa carta dei servizi;
- b) dalla fissazione di obiettivi quali-quantitativi (*target* di produzione, livelli di soddisfazione degli utenti, etc.) che si intendono conseguire attraverso la gestione dei procedimenti amministrativi, espressi in termini misurabili;
- c) dalla rilevazione e dalla elaborazione di informazioni (quali-quantitative) in itinere ed ex post in ordine ai risultati conseguiti.

Solo in questo modo si possono rendere operativi gli strumenti previsti dal nostro ordinamento in relazione alla erogazione dei servizi a garanzia dei principi di partecipazione, efficienza ed efficacia quali⁶:

- a) la individuazione dei fattori da cui dipende la qualità del servizio, presupposto per l'adozione di standard di qualità e quantità da conseguire;
- b) la specificazione delle modalità previste per il conseguimento di standard generali e specifici, con l'indicazione dei fattori esterni non controllati destinati ad incidervi,
- c) la definizione degli indici da utilizzare per la misurazione o la valutazione dei risultati conseguiti;
- d) la definizione della base di comparazione per raffrontare i risultati effettivamente ottenuti con gli obiettivi previsti;
- e) la specificazione dei metodi di valutazione utilizzati per fissare o rivedere gli standard;
- f) la previsione di strumenti di informazione agli utenti circa le condizioni tecniche ed economiche per l'effettuazione dei servizi, gli esiti delle verifiche compiute, etc.

⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 recante Principi sull'erogazione dei servizi pubblici.

CARMEN IUVONE

LA CONFERENZA DI SERVIZI

1. *L'evoluzione dell'istituto nella legislazione statale e regionale*

La conferenza di servizi è stata disciplinata, in via generale, come strumento di accelerazione e di semplificazione di procedimenti amministrativi caratterizzati da particolare complessità in quanto implicanti una valutazione contestuale di diversi interessi pubblici di competenza di distinte amministrazioni. Si tratta di un modello partecipativo, introdotto inizialmente con alcune normative di settore e poi generalizzato dalla legge generale sul procedimento amministrativo, nel capo relativo alla semplificazione dell'azione amministrativa (art. 14 e ss.).

La sua origine può rinvenirsi, da un punto di vista organizzativo, nell'esigenza di accelerare l'espressione dei consensi delle amministrazioni coinvolte in procedimenti amministrativi complessi i quali a causa dell'assommarsi dei ritardi e delle disfunzioni imputabili ad ogni soggetto partecipante all'iter decisionale, finivano per comportare tempi lunghissimi di realizzazione, contrari ai canoni fondamentali di economicità, efficienza e buona amministrazione, desumibili dall'art. 97 cost. Si tratta, dunque, di un istituto considerato strategico per la semplificazione del procedimento amministrativo poiché consente di concentrare in un unico contesto logistico e temporale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, al fine di consentire il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte [Bassanini Carbone 2006].

In merito alla natura giuridica dell'istituto, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la conferenza funge non da organo amministrativo collegiale straordinario, bensì da modulo organizzativo e procedimentale in cui l'avviso espresso dalle singole amministrazioni resta pur sempre imputabile alle singole amministrazioni [2] .

Come noto, la legge n. 241 del 1990 ha previsto due tipologie di conferenze di servizi: la conferenza istruttoria e quella decisoria. La prima è contemplata dall'art. 14, comma 1, che dispone "qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice, di regola, una conferenza di servizi". Si prevede, in sostanza un dovere di collaborazione tra le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento, limitatamente alla fase istruttoria, in quanto la decisione conclusiva è comunque demandata all'amministrazione competente. Vi è, dunque, un'unica amministrazione competente a decidere (decisione monostrutturata) che con la conferenza acquisisce l'avviso delle altre amministrazioni portatrici di interessi coinvolti nella procedura.

La conferenza decisoria, invece, prevede la possibilità di acquisire gli atti di assenso (intese, concerti, nulla osta) delle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento con la rilevante conseguenza che le determinazioni concordate sostituiscono, a tutti gli effetti, gli atti richiesti. È caratterizzata dalla necessità dell'assenso di più amministrazioni che sostituisce le determinazioni delle amministrazioni partecipanti ai fini dell'adozione del provvedimento finale (decisione polistrutturata).

Per ragioni di completezza si ricorda, infine, la conferenza preliminare, già sperimentata settorialmente con la legge sulle opere pubbliche (cd. legge Merloni bis n. 549 del 1995) e con la disciplina dello sportello unico per le attività produttive; ha natura pre-decisoria, nel senso che le amministrazioni esprimono attraverso essa un

avviso anticipato, autovincolandosi a non esprimere in seguito ragioni di dissenso che non siano emerse in sede di progetto preliminare, salvo che siano legate a fatti sopravvenuti. Essa svolge un importante ruolo di mediazione tra le esigenze di certezza dei privati e le ragioni della legalità e dell'opportunità amministrativa. Essa è facoltativa per i progetti di particolare complessità, mentre risulta obbligatoria per le opere pubbliche.

Come noto, il legislatore ha più volte ritoccato i meccanismi di funzionamento della conferenza, sia sul piano funzionale che strutturale, in particolare con la legge n. 340 del 2000, legge di semplificazione del 1999 che, sulla base di quanto emerso dalle consultazioni delle parti sociali e delle autonomie locali nell'ambito dell'osservatorio sulle semplificazioni della presidenza del consiglio [3], ha operato una integrale sostituzione degli artt. da 14 a 14 quater della legge n. 241, con una nuova disciplina dei dissensi rilevanti e della conseguente decisione in ultima istanza. Da ultimo è poi intervenuta la legge n. 15 del 2005 le cui novità saranno esaminate nel successivo paragrafo.

Per quanto concerne il recepimento dell'istituto nella legislazione regionale occorre preliminarmente rilevare che, successivamente all'emanazione della legge n. 241 del 1990, circa dieci regioni hanno adottato una propria legge sul procedimento e l'istituto oggetto di maggiore attenzione del legislatore regionale è stata proprio la conferenza di servizi. Le norme regionali non hanno, però, in genere definito compiutamente, come sarebbe invece stato necessario, tutti gli aspetti procedurali necessari a garantire una puntuale implementazione dell'istituto e, in molti casi, è stato meramente riprodotto il testo dell'art. 14 della legge n. 241/90. Solo successivamente, con la legislazione regionale di settore, sono state introdotte alcune peculiarità nella disciplina dell'istituto in relazione anche alle modifiche introdotte dalla legge n. 340 del 2000, in particolare di quelle concernenti il superamento del dissenso. In questa sede non è possibile un esame puntuale delle leggi regionali di settore che hanno disciplinato l'istituto della conferenza di servizi stante l'estrema ampiezza e la varietà delle scelte effettuate dal legislatore regionale. In proposito si ricorda l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 465 del 1991, in base al quale il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle diverse competenze; da ciò consegue che la disciplina dei vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o a fonti regionali, a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni.

Per una più puntuale applicazione dell'istituto a livello regionale si rinvia ad una recente ricerca condotta dal Formez e dall'OLI (Osservatorio Legislativo Interregionale) sull'attuazione a livello regionale degli istituti previsti dalla legge n. 241 del 1990[4].

2. Il problema del superamento del dissenso e i limiti applicativi dell'attuale disciplina.

Uno dei profili maggiormente problematici della disciplina della conferenza dei servizi decisoria è stato, senza dubbio, da sempre rappresentato dal superamento del dissenso manifestato da una delle amministrazioni partecipanti.

L'originaria disciplina della legge n. 241 era improntata sul principio di unanimità degli assensi alla decisione finale, tanto che la conferenza veniva paralizzata sia nell'eventualità di mancata partecipazione di una P.A. necessaria, sia nell'ipotesi di

dissenso manifestato in seno alla conferenza da una P.A. intervenuta con l'obbligo di adottare in alternativa le vie ordinarie.

Tale disciplina è stata oggetto di successive modifiche sulle quali per ragioni di sintesi del presente lavoro non ci si sofferma (legge n. 537 del 1993; legge n. 127 del 1997; legge n. 191 del 1998). In particolare, con la legge n. 340 del 2000 sono stati individuati i presupposti giuridici per la formazione del dissenso e le modalità per il relativo superamento chiarendo, in primo luogo, che deve trattarsi di un dissenso propositivo, ossia corredato dalle condizioni per il suo superamento, espresso in conferenza, pertinente all'oggetto della conferenza e congruamente motivato. Invece, per quanto riguarda la disciplina in senso stretto sulla gestione del dissenso, la legge n. 340 ha proposto un più radicale strumento di elisione dei dissensi maturati in conferenza con un meccanismo abilitante l'amministrazione procedente a recepire la posizione maggioritaria espressa in sede di conferenza. La decisione "a maggioranza" ha trovato un limite soltanto in presenza di dissensi espressi in materia di interessi sensibili (paesaggio, ambiente, salute); in questo caso, la decisione veniva rimessa ad un secondo livello di valutazione, ossia al Consiglio dei Ministri integrato, in caso di dissenso regionale, dal presidente della Regione interessata che in ogni caso partecipava senza diritto di voto. Tale criterio non era stato esente da critiche in particolar modo per la difficoltà di considerare tutte le amministrazioni partecipanti allo stesso livello di importanza, in base al noto principio una amministrazione = un voto [Santini].

Sul punto, è intervenuta la legge n. 15 del 2005 con l'intento di adeguare il modulo procedimentale al nuovo assetto costituzionale dei poteri e delle competenze delineato dal vigente nuovo titolo V della parte II della Costituzione e per correggere alcune distorsioni legate al meccanismo maggioritario di decisione finale. In particolare si prevede – contrariamente alla L. n. 340 del 2000 in cui si faceva esplicito riferimento al criterio della maggioranza – che "l'amministrazione procedente adottata la determinazione motivata di conclusione del procedimento valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede" (art. 10, comma 1, lett. f).

Mentre il criterio della maggioranza implica che ad ogni amministrazione partecipante corrisponde un voto, il criterio della prevalenza introdotto dalla legge n. 15 del 2005 consente all'amministrazione procedente di adottare una determinazione di conclusione del procedimento anche a fronte di dissensi emersi in conferenza, ma solo sulla base di una motivazione che tenga conto delle posizioni "prevalenti" espresse in quella sede, ma non in senso puramente numerico bensì ma con riferimento al potere che ciascuna amministrazione avrebbe di determinarne l'esito. È stato evidenziato che, in tal modo, si realizza un valido compromesso tra le ragioni della semplificazione e le ragioni della legalità [Cerulli Irelli].

Del resto, "il criterio della maggioranza si era rivelato di difficile applicazione specialmente per la carenza di precisi criteri di conteggio e/o ponderazione dei voti ai fini della formazione delle maggioranze (e anche per la difficoltà di definire *de jure condendo* i criteri stessi); ma anche per la difficoltà di identificare normativamente le amministrazioni legittimate ad intervenire nelle conferenze (con il conseguente rischio che l'amministrazione convocante si trovasse in condizione di poter facilmente preconstituire la maggioranza numerica con un'accorta gestione dell'elenco delle amministrazioni invitate a partecipare" [Bassanini, Carbone].

Inoltre, alcune modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005 incidono, proprio sui meccanismi di superamento del dissenso introducendo un procedimento concertativo incentrato sui meccanismi decisionali delle conferenze intergovernative.

La questione di fondo è così riassumibile. Il richiamato art. 14 quater della legge n. 241 del 1990, come novellato, nel regolare le ipotesi di “dissenso espresso nella conferenza di servizi” prevede che, se il motivato dissenso è manifestato da una amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità), la decisione sia rimessa dall’amministrazione procedente, entro dieci giorni, rispettivamente alla conferenza stato-regioni, in caso di dissenso tra un’amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero alla conferenza unificata in casi di dissenso tra un’amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.

Il successivo comma 3-bis dell’art. 14 quater introduce una nuova ipotesi di dissenso “qualificato”; si prevede che laddove il motivato dissenso sia espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall’amministrazione procedente, entro dieci giorni alla conferenza stato-regioni, se il dissenso verte tra un’amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali, mentre è rimessa alla conferenza unificata in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale.

Una volta verificata la completezza della documentazione inviata a fini istruttori, la decisione è assunta rispettivamente dalla conferenza stato-regioni o dalla conferenza unificata entro trenta giorni, salvo che il presidente della conferenza stessa, valutata la complessità dell’istruttoria, decida di prorogare tali termini per un periodo non superiore a sessanta giorni.

Se entro il termine indicato la conferenza stato-regioni o la conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei ministri che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni ovvero, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale, alla competente giunta regionale ovvero alle competenti giunte delle province autonome di Trento e Bolzano che assumono la decisione sostitutiva nei successivi trenta giorni.

Si prevede, in sostanza, un meccanismo fondato sulla ricerca del consenso tramite il ricorso alla concertazione nella conferenza stato-regioni o nella conferenza unificata, in tutti i casi in cui entri in gioco la competenza delle regioni e degli enti locali, ma che ha creato alcune difficoltà applicative e secondo alcuni commentatori è sospettabile di illegittimità.

E’ apparsa, infatti, curiosa la sostituzione di un’istanza politica nella rappresentazione delle valutazioni espresse in termini di “giudizi tecnici” da amministrazioni che hanno in cura interessi “privilegiati” (ambiente, salute, ecc.), abbassando la soglia di protezione di interessi costituzionalmente protetti con la loro subordinazione agli interessi politici contingenti.

Altresì, si è rilevato che la critica più netta da muoversi al nuovo modello di conferenza di servizi è che “le conferenze sono chiamate ad esprimersi anche nel caso in cui il dissenso non coinvolga amministrazioni statali, ma solo amministrazioni regionali e locali: questo meccanismo ha l’effetto di riportare al centro decisioni che, per propria natura, dovrebbero essere invece mantenute il più possibile vicine al livello di governo in cui è localizzato l’interesse oggetto del procedimento. In altri termini, attraverso il meccanismo delle conferenze il potere decisionale è sottratto ai livelli territoriali tra cui il dissenso si è manifestato e si determina uno spostamento del potere decisionale a livello nazionale, con possibilità di rimettere la decisione all’organo esecutivo regionale solo in via subordinata, in caso di fallimento del metodo concertativo” [Bin 2006].

Il Consiglio di Stato, con il parere n. 7266/05 del 23 agosto 2005, dopo aver esaminato dettagliatamente gli aspetti procedurali relativi alle determinazioni delle

Conferenze, ha precisato i caratteri e la natura giuridica del provvedimento decisivo conclusivo delle conferenze di servizi. Tale decisione deve necessariamente configurarsi come determinazione conclusiva del procedimento amministrativo, dovendone presentare di conseguenza i relativi elementi, a partire da una adeguata istruttoria e motivazione nel merito della questione oggetto di esame. Infatti, “la decisione potrà in parte concedere e in parte negare le autorizzazioni ed i nulla osta richiesti, non potendo escludersi che il motivato dissenso sia ritenuto soltanto in parte superabile”. È evidente che tale interpretazione, strettamente conforme al dato normativo di riferimento, comporta un onere organizzativo per il sistema delle conferenze che da una funzione concertativa e di raccordo di carattere politico si trovano a dover svolgere una funzione amministrativa di carattere tecnico.

La soluzione che è stata profilata dalle regioni in sede di coordinamento istituzionale attiene alla costituzione di un gruppo tecnico costituito dai referenti delle amministrazioni interessate, preposto allo svolgimento della fase istruttoria, avente una rilevanza strategica ai fini dell’adozione della decisione finale. E’ stata, dunque, ribadita la centralità della fase istruttoria per l’adozione della decisione conclusiva della conferenza; in tal senso devono necessariamente essere chiamati a far parte del “gruppo tecnico istruttorio” gli enti locali dissenzienti nonché le altre amministrazioni dissenzienti non rappresentate all’interno delle Conferenze.

Come ha, infatti, ribadito il Consiglio di Stato nel richiamato parere “la composizione delle conferenze (stato-regioni ed unificata) chiamate ad assumere le decisioni sostitutive, non può che essere quella istituzionalmente prevista dalla disciplina di settore, con la conseguenza che la rappresentanza di enti e soggetti eventualmente non presenti nella conferenza dovrà essere assunta da soggetti istituzionali che compongono la conferenza (le regioni potranno, ad esempio, assumere la rappresentanza degli interessi degli enti regionali vigilati)”.

Da questo passaggio argomentativo si desume chiaramente che la decisione demandata alla conferenza, non può essere considerata una decisione di natura politica in senso stretto, cioè caratterizzata da una piena discrezionalità e insindacabilità, ma è a tutti gli effetti un provvedimento di riesame nel merito di seconda battuta. Da ciò consegue che tale provvedimento dovrà essere corredato da una puntuale e precisa motivazione in ordine alla valutazione tecnica seguita per la sua elaborazione essendo suscettibile di impugnazione in sede giurisdizionale.

È evidente che tale interpretazione, strettamente conforme al dato normativo di riferimento, comporta un onere organizzativo per il sistema delle Conferenze che sino ad oggi hanno svolto una funzione concertativa e di raccordo di carattere politico e che invece si trovano a dover svolgere una funzione amministrativa di carattere tecnico.

Questo profilo è sempre stato evidenziato anche dalle Regioni nelle sede di coordinamento tecnico interregionale per l’applicazione della nuova disciplina contenuta nella legge n. 15 e si è prospettata la necessità della costituzione di un gruppo tecnico costituito dai referenti delle amministrazioni interessate, preposto allo svolgimento della fase istruttoria e alla predisposizione della proposta di deliberazione, finalizzata all’adozione della decisione finale, ricercando una soluzione condivisa idonea a superare il precedente dissenso.

Inoltre, devono necessariamente essere chiamati a far parte del “gruppo tecnico istruttorio” gli enti locali dissenzienti. Per quanto riguarda le altre amministrazioni dissenzienti non facenti parte delle conferenze, si ritiene opportuno il loro coinvolgimento nell’attività del gruppo di lavoro per sopperire alla insuperabile circostanza della non partecipazione dei loro rappresentanti ai lavori della conferenza. Al proposito, il Consiglio di Stato, nel citato parere, ha ribadito che “la composizione delle conferenze (stato-regioni ed unificata) chiamate ad assumere le decisioni

sostitutive, non può che essere quella istituzionalmente prevista dalla disciplina di settore, con la conseguenza che la rappresentanza di enti e soggetti eventualmente non presenti nella conferenza dovrà essere assunta da soggetti istituzionali che compongono la conferenza (le regioni potranno, ad esempio, assumere la rappresentanza degli interessi degli enti regionali vigilati)”.

Il “gruppo di lavoro istruttorio” deve valutare, in particolare, la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori e la adeguatezza degli elaborati rimessi dalla amministrazione precedente atta a rappresentare l’oggetto e le ragioni del dissenso e a prefigurare le possibili soluzioni conclusive.

Per quanto attiene, infine, alle modalità di formazione della deliberazione conclusiva della conferenza, in mancanza di una specifica indicazione legislativa, appare problematico il ricorso alle modalità già previste nel vigente testo del d.lgs. n. 281 del 1997, sia con riferimento alle intese (art. 3, commi 2 e ss.) che alle deliberazioni per l’esercizio delle funzioni (art.9, comma 4) in quanto:

- si prevede sempre l’assenso del Governo per l’adozione delle deliberazioni, a fronte della necessità di risolvere un dissenso manifestatosi, nel caso concreto, solo tra Regioni ed enti locali;
- modalità di votazione complesse che prevedono di regola l’unanimità dei membri dei due gruppi delle autonomie.

Anche sotto questo profilo appare quanto mai decisivo valorizzare un momento concertativo e di composizione degli interessi che non può che avvenire nell’ambito della fase istruttoria con la diretta partecipazione dei rappresentanti degli enti interessati. Occorre, in ogni caso, valutare la percorribilità di una soluzione legislativa per la definizione della decisione conclusiva della conferenza.

Per assolvere a questi delicati compiti, la conferenza unificata, con la deliberazione del 16 marzo 2006, ha istituito un gruppo permanente di lavoro, con funzioni istruttorie, fra i rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato, quelli delle Regioni e delle Province Autonome e quelli delle Autonomie Locali, allo scopo di acquisire gli elementi informativi utili alla decisione della Conferenza stessa. Si è, infatti, ritenuto assolutamente prioritario prevedere, a supporto del momento decisionale, un’adeguata attività istruttoria finalizzata alla elaborazione ed alla predisposizione di una soluzione atta a comporre il dissenso il più possibile condivisa

Tale soluzione è senza dubbio la più idonea a garantire il ruolo concertativo delle conferenze intergovernative anche nello svolgimento delle nuove funzioni ad esse demandate dalla legge 15 del 2005.

Anche le regioni hanno sempre visto favorevolmente la scelta di procedere alla costituzione di un gruppo tecnico istruttorio, essendo assolutamente prioritario prevedere, a supporto del momento decisionale della Conferenza, una adeguata attività istruttoria finalizzata alla elaborazione e alla predisposizione di una soluzione il più possibile condivisa. A tale scopo é necessario costituire, per ciascuna questione oggetto di esame, un gruppo di lavoro che veda, accanto al rappresentante della Segreteria tecnica della Conferenza, da una parte la presenza di un rappresentante del Ministero che abbia la competenza primaria o prevalente sull’oggetto del dissenso e del rappresentante della o delle Regioni territorialmente competenti, e dall’altra i rappresentanti delle parti dissenzienti. Il gruppo dovrebbe avere una composizione “a geometria variabile” in quanto sia il Ministero che la Regione dovrebbero individuare, caso per caso, come proprio rappresentante, un soggetto che abbia una piena conoscenza della materia oggetto del dissenso così da favorire il rapido esercizio delle funzioni istruttorie e la predisposizione del provvedimento finale. Detti soggetti, unitamente ai rappresentanti della Segreteria della Conferenza, dovranno a tal fine

adoperarsi a ricercare le soluzioni del dissenso il più possibile condivise che portino alla composizione del dissenso stesso. Per questi aspetti è dunque necessario che, preventivamente all'iscrizione della questione oggetto di esame all'ordine del giorno della prima Conferenza utile, questo gruppo di lavoro non si limiti a svolgere una mera verifica formale della completezza della documentazione, già valutata in Conferenza di servizi, bensì una disamina dell'oggetto e delle ragioni del dissenso per individuare le possibili soluzioni.

3. Problemi aperti e possibili soluzioni

In conclusione, dalla ricostruzione compiuta dell'istituto della conferenza di servizi si evince che dopo la riforma costituzionale del 2001 e ai conseguenti profili del *multilevel governance*, si è avvertita l'esigenza di tutelare maggiormente le competenze costituzionalmente garantite delle autonomie territoriali e in particolare delle regioni. I cambiamenti salienti sono sintetizzabili nella soppressione della decisione a maggioranza e nella sua sostituzione con una determinazione motivata di conclusione del procedimento basata sulle specifiche risultanze della conferenza e sulle posizioni prevalenti espresse in quella sede, ovvero, in caso di interessi sensibili e di interessi riconducibili ad enti territoriali, nella sostituzione della decisione a maggioranza con uno strumento concertativo, finalizzato al raggiungimento del consenso tra i partecipanti alla conferenza.

Si è voluto, dunque, garantire l'effettiva conclusione della conferenza di servizi anche in presenza di dissensi, senza tuttavia affidarsi ad una logica puramente quantitativa e numerica, quale quella introdotta dalla legge n. 340 del 2000. Nel modello precedente, infatti, a fronte di uno o più dissensi espressi dalle amministrazioni competenti si prevedeva la possibilità per l'amministrazione procedente di assumere comunque la determinazione di conclusione del procedimento “sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi”, nel segno della massima semplificazione ed efficienza amministrativa. Detta previsione presentava due gravi difetti: da un lato, poneva difficoltà nel calcolare le maggioranze quando a partecipare erano enti di diversa natura e dimensione, datati di differente rappresentatività (non era chiaro, infatti, se si dovesse calcolare la maggioranza assegnando un voto pro capite ovvero un voto pesato che tenesse conto della popolazione rappresentata); dall'altro lato, comportava il rischio che la volontà dell'amministrazione procedente, sostenuta dalla maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza, risultasse di per sé sufficiente a superare il dissenso di enti dotati di primaria rilevanza per rappresentatività e *ratione materiae*, anche laddove questi enti adducessero valide argomentazioni e persino ragioni di legittimità in senso contrario alla conclusione del procedimento” [Gardini, 2005].

L'altra novità introdotta dalla legge 15 del 2005 è quella di rendere la disciplina dell'istituto rispondente al rafforzamento della garanzia costituzionale delle competenze delle amministrazioni regionali e locali introdotte nell'ordinamento dalla riforma del titolo v della costituzione.

Secondo autorevoli commentatori “la riforma del 2005 pone ora la conferenza di servizi in condizione di poter funzionare – con un inevitabile ma fisiologico incremento di complessità – anche nel sistema *multilevel* derivante dal nuovo quadro costituzionale, poiché il nuovo modello rispetta e attua con coerenza i nuovi principi costituzionali. Ma il nostro peculiare sistema multilivello, come è stato ben colto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, richiede una collaborazione istituzionale “forte” tra Stato e regioni: la condivisione, da parte di queste, del nuovo modello di conferenza di servizi disegnato dalla legge n. 15 – con una legislazione

regionale che, pur adeguandosi al modello generale, eviti di ricorrere alla conferenza stato-regioni o unificata per le questioni “interne” al territorio regionale – costituirà un banco di prova decisivo di questo importante e complesso strumento della “nuova” amministrazione pubblica” [Bassanini,Carbone].

Il meccanismo per il superamento del dissenso, tuttavia, non ha prodotto i risultati sperati proprio per le difficoltà degli organismi di concertazione politica di adottare decisioni a carattere eminentemente tecnico.

Come in precedenza ricordato, in sede di coordinamento tecnico interregionale, le regioni hanno ipotizzato di supportare le conferenze nell’espletamento delle funzioni previste dalla legge 15 con la costituzione di un gruppo di lavoro con funzioni istruttorie, ai sensi dell’art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997. Del resto, anche in relazione alle modalità di formazione della deliberazione conclusiva della Conferenza, in mancanza di una specifica indicazione legislativa, è apparso problematico il ricorso alle modalità già previste nel vigente testo del d.lgs. n. 281 del 1997, sia con riferimento alle intese (art. 3, commi 2 e ss.), che alle deliberazioni per l’esercizio delle funzioni (art.9, comma 4), in quanto si prevede sempre l’assenso del Governo per l’adozione delle deliberazioni, a fronte della necessità di risolvere un dissenso manifestatosi, nel caso concreto, solo tra Regioni ed enti locali. Anche sotto questo specifico profilo, appare quanto mai decisivo valorizzare un momento concertativo e di composizione degli interessi che non può che avvenire nell’ambito della fase istruttoria con la diretta partecipazione dei rappresentanti degli enti interessati. Occorre, in ogni caso, valutare la percorribilità di una soluzione legislativa per la definizione della decisione conclusiva della conferenza.

Stante la più volte richiamata centralità della fase istruttoria della decisione conclusiva della Conferenza occorre garantire il pieno coinvolgimento nel gruppo di lavoro delle singole Regioni interessate al procedimento, per assicurare un apporto tecnico completo nell’esame della pratica e costituire una sede di cooperazione e di concertazione tra i soggetti interessati. Per quanto riguarda le altre amministrazioni dissenzienti non facenti parte delle Conferenze, si ritiene opportuno il loro coinvolgimento nell’attività del gruppo di lavoro per sopperire alla insuperabile circostanza della non partecipazione dei loro rappresentanti ai lavori della Conferenza. Al gruppo di lavoro dovranno concretamente partecipare i referenti che nelle diverse amministrazioni hanno già conoscenza delle questioni in esame e possono, conseguentemente, in modo celere e approfondito portare il proprio contributo per la composizione del dissenso.

Come ha ribadito il Consiglio di Stato nel richiamato parere “la composizione delle Conferenze (Stato Regioni ed Unificata) chiamate ad assumere le decisioni sostitutive, non può che essere quella istituzionalmente prevista dalla disciplina di settore, con la conseguenza che la rappresentanza di enti e soggetti eventualmente non presenti nella Conferenza dovrà essere assunta da soggetti istituzionali che compongono la conferenza (le regioni potranno, ad esempio, assumere la rappresentanza degli interessi degli enti regionali vigilati)”.

Per quanto concerne lo svolgimento dei lavori in sede di Conferenza e ai delicati rapporti tra fase istruttoria e fase deliberativa si osserva che il Consiglio di Stato, con riguardo all’esigenza di celerità della conclusione del procedimento, indica “l’obbligo in linea di principio di iscrivere all’ordine del giorno della prima conferenza utile la decisione sostitutiva richiesta”. Tale soluzione non appare del tutto rispondente all’altra esigenza, manifestata sempre dal Consiglio di Stato, di assicurare una adeguata istruttoria e predisposizione della decisione finale. Infatti, se venisse seguita alla lettera tale indicazione e l’iscrizione all’ordine del giorno avvenisse senza la preventiva istruttoria della pratica si dovrebbe ricorrere in modo sistematico alla richiesta di

proroga dei termini istruttori prevista per i casi di particolare complessità per consentire, invece, l'ordinario esame della pratica. Tale interpretazione non appare del tutto condivisibile in quanto è necessario verificare che siano stati acquisiti nella fase istruttoria tutti gli elementi indispensabili alla decisione. La incompletezza degli elementi istruttori potrebbe, dunque, compromettere una adeguata ponderazione degli interessi coinvolti e la formulazione di una congrua motivazione del provvedimento conclusivo che, come noto, è suscettibile di impugnazione giurisdizionale.

In conclusione, se si vuole mantenere un ruolo centrale alla conferenza stato-regioni e alla conferenza unificata per il superamento del dissenso ex art. 14 quater, è assolutamente necessario prevedere un apparato di tipo tecnico-amministrativo, adeguatamente strutturato, avente il compito di istruire le diverse questioni sottoposte all'esame della conferenza di servizi, sentendo le Amministrazioni in dissenso e tutte le Amministrazioni convocate, formulando una proposta di decisione alla conferenza stato-regioni e alla conferenza unificata.

In alternativa all'attuale disciplina, a livello tecnico regionale è stata anche avanzata l'ipotesi di modificare integralmente la norma vigente sottraendo completamente il compito di decidere sui dissensi espressi in conferenza di servizi alla conferenza stato-regioni e alla conferenza unificata. In tal caso, l'ipotesi più facilmente perseguibile è quella di affidare il compito di autorità di appello per la risoluzione dei dissensi espressi in conferenza dei servizi ad una amministrazione che possa avvalersi di strutture tecnico-amministrative adeguatamente competenti e che possono essere individuate nella Presidenza del Consiglio dei Ministri e nelle Regioni e Province Autonome, vale a dire gli unici livelli istituzionali dotati di adeguate strutture tecnico-amministrative che coprono la generalità delle competenze necessarie.

Seguendo tale ipotesi, si può strutturare il procedimento per il superamento del dissenso affidando la decisione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel caso di progetti ed interventi la cui approvazione spetta all'amministrazione statale (la quale nella generalità dei casi ha anche la competenza a convocare la conferenza) e rimettendo, invece, alla Giunta regionale territorialmente competente la risoluzione del dissenso in caso di conferenza di servizi convocata da una amministrazione regionale e locale. Tale criterio di individuazione dell'amministrazione responsabile al superamento del dissenso è destinato ad applicarsi solo alle specifiche ipotesi in cui entrino in gioco interessi sensibili o materie di competenza regionale.

Si ricorda, infine, che si è anche ipotizzato di recuperare il vecchio modello in cui decide soltanto il Consiglio dei Ministri anche in caso di dissenso regionale e locale (d.d.l. AS 1532 della XV legislatura).

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

1. F. Bassanini e L. Carbone *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di Cerulli Irelli, Napoli 2006

2. Corte costituzionale, sentenze n. 62 dell'8 febbraio 1993 e n. 79 del 10 marzo 1996; Cons. Stato, IV, 9 luglio 1999, n. 1193; Cons. Stato, IV, n. 2874 del 2004; T.A.R. Lombardia, sez. III, n. 288 del 2002; T.A.R. Toscana n.1162 del 2004.

3. L'osservatorio sulle semplificazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, previsto dal patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, proprio con il compito di valutare l'impatto delle semplificazioni già approvate riguardo alla capacità di ridurre gli oneri burocratici. L'osservatorio, costituito con il d.p.c.m. 8 aprile 1998, ha rappresentato una delle forme stabili di consultazione delle regioni e degli enti locali, nonché delle diverse organizzazioni produttive e delle categorie interessate ai processi di semplificazione e di regolazione (legge n. 50 del 1999, art. 1, comma 2).

4. Quaderni Formez n. 50 del 2006. La semplificazione tra Stato, Regioni e autonomie locali. Il caso della legge 241. Occorre premettere che sino ad oggi l'unica regione che ha adeguato il proprio ordinamento ai principi della legge n. 15 del 2005 è stata la Regione Piemonte con la legge 4 luglio 2005 n. 7 che ha integralmente sostituito la legge n. 27 del 1994 con importanti innovazioni sotto l'aspetto procedurale. Il provvedimento finale è adottato tenendo conto della determinazione conclusiva della conferenza di servizi. L'amministrazione regionale adotta l'atto motivato di conclusione del procedimento, tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede. Viene prevista altresì una conferenza di servizi interna fra le strutture regionali interessate ad un determinato procedimento con importanti ricadute sulla speditezza dell'azione amministrativa. Per quanto attiene ai meccanismi di superamento del dissenso l'art. 21 comma 12 dispone che il dissenso deve recare, ove possibile, le specifiche indicazioni delle eventuali prescrizioni cui uniformarsi ai fini dell'assenso.

La Regione Lombardia con la l.r. 1 febbraio 2005, n. 1 Interventi di semplificazione – Abrogazione di leggi e regolamenti regionali – Legge di semplificazione 2004, ha adottato una disciplina specifica dell'istituto, poco prima dell'entrata in vigore della legge n. 15 del 2005. L'art. 7, comma 3 della legge in esame prevede che l'Amministrazione procedente ricorre alla conferenza di servizi in tutti i casi in cui sia necessaria l'acquisizione di pareri, intese, nullaosta o altri atti di assenso comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche. L'articolo disciplina in maniera dettagliata le varie fasi dell'intervento: il tempo necessario per la convocazione, l'organizzazione dei lavori che deve avvenire a maggioranza, le modalità di convocazione che devono essere personali con qualunque mezzo idoneo ad attestare la provenienza, il ricevimento e la relativa data; la partecipazione delle amministrazioni tramite il rappresentante legale, un suo delegato, o altro soggetto comunque legittimato ad esprimere la volontà dell'amministrazione; la previsione per l'amministrazione convocata ma assente di formulare osservazioni scritte, pareri, proposte o determinazioni; la definizione del termine di conclusione dei lavori della conferenza che devono comunque concludersi entro i successivi sessanta giorni e, in ogni caso, compatibilmente con la durata prevista per la conclusione del procedimento. Si dispone, inoltre, la possibilità di audizioni dei soggetti che possono essere pregiudicati dall'emanazione del provvedimento finale e il silenzio assenso dell'amministrazione, regolarmente convocata, che non si sia pronunciata nel termine di conclusione dei lavori della conferenza. Il comma 17, infine, dispone che, anche in caso di dissenso, che deve essere in ogni caso motivato, di una o più amministrazioni, l'amministrazione procedente adotta il provvedimento finale in base alle posizioni espresse a maggioranza dalle singole amministrazioni. Si prevede che in caso di dissenso espresso dalle amministrazioni regionali preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio storico-artistico e alla tutela della salute, il responsabile del procedimento rimette la decisione al presidente della regione, che decide entro i successivi trenta giorni. Nella legge regionale è disciplinata la sola conferenza decisoria, non essendo previste ipotesi di conferenze istruttorie o preliminari (art. 7, comma 2, L.R. 1/2005). Si prevede, altresì, l'audizione di soggetti portatori di interessi diffusi.

La Regione Basilicata si è uniformata alla legge n. 241/1990 con la l.r. n. 12/1992 e successivo regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 1565 del 21 .2.1995. Con riferimento alla conferenza dei servizi relativa allo sportello unico per le attività produttive si effettua con le modalità previste dalla legge n. 340 del 2000 (deliberazione G.R. n. 753/2005).

La Regione Sardegna, con la l.r. n. 40 del 1990, ha emanato specifiche norme sul rapporto tra i cittadini e l'amministrazione della Regione Sardegna nello svolgimento dell'attività amministrativa. La legge regionale è antecedente rispetto alla legge che, a livello nazionale, ha ampliato notevolmente la disciplina della conferenza di servizi; pertanto le norme regionali in materia sono molto limitate. Per la parte non disciplinata dalla legge regionale si applica, dunque, la legge nazionale.

Le Regione Sicilia con la l.r. n. 10 del 1991, di recepimento della legge n. 241/1990 nella sua originaria formulazione, contiene un rinvio “dinamico” alle modifiche ed integrazioni della stessa l. n. 241 del 1990 e si applicano, in quanto compatibili, le relative disposizioni e successive modifiche ed integrazioni ed i relativi provvedimenti di attuazione.

La Regione Calabria ha dettato norme sul procedimento amministrativo con la l.r. n. 19/2001 ed ha anche procedimentalizzato la disciplina della conferenza di servizi.

La Regione Emilia-Romagna ha dettato una disciplina generale relativa al procedimento amministrativo ed al diritto di accesso con la l.r. n. 32 del 1993 che si configurava sostanzialmente come legge di attuazione della legge n. 241 del 1990, contenente i principi generali dell'azione amministrativa. Con specifico riferimento all'istituto della conferenza di servizi, la legge regionale richiamata mutuava sostanzialmente il modello disciplinato dalla legislazione statale e solo successivamente con la legislazione di settore sono stati regolati in modo peculiare alcuni aspetti procedurali dell'istituto (ad esempio, la disciplina regionale sulla valutazione di impatto ambientale L.R. n. 9/1999) conformemente alle modifiche introdotte dalla legge n. 340 del 2000. Attualmente è allo studio un eventuale riordino della normativa vigente in materia di procedimento amministrativo alla luce dei nuovi principi introdotti dalla legge n. 15 del 2005.

La Regione Veneto non ha mai approvato una specifica legge regionale sul procedimento amministrativo, ma nelle singole leggi di settore disciplina gli specifici procedimenti individuandone termini, modalità e partecipazione e, di regola, la conferenza di servizi. Nella legge regionale n. 1 del 1997, il legislatore veneto ha dettato – titolo IV, artt. 27,28,29 e 30 – una prima normativa applicativa della legge n. 241 del 1990. Alcune disposizioni regionali disciplinano, in maniera specifica, l'istituto della conferenza di servizi (l.r. n. 15/2004, art. 20; l.r. n. 27/2003, art. 22; l.r. n. 15/2001, art. 13; l.r. n. 10/1999, art. 25. Altre leggi prevedono, invece, il ricorso a tale istituto senza disciplinarlo in maniera specifica e, pertanto, è chiaro che la disciplina di riferimento è quella dettata dalla L. n. 241/90).

La Regione Friuli Venezia Giulia, con la l.r. n. 7 del 2000 “Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso”, ha disciplinato l'istituto alla luce delle disposizioni della legge n. 340 del 2000. In particolare, viene dettata una disciplina specifica per il silenzio assenso espresso in conferenza di servizi nell'ambito dell'ordinamento regionale (art. 22 quater della l.r. n. 7/2000). Nella predisposizione del provvedimento legislativo si è, comunque, tenuto conto delle nuove norme previste dall'allora disegno di legge 1281 B, recante “Modifiche e integrazioni della legge 7 agosto 1990 n. 241. Norme generali sull'azione amministrativa”, recependone in via anticipata alcune nuove impostazioni.

La Regione Trentino Alto Adige, con la l.p. n. 23 del 1992, ha fissato i principi per la semplificazione e la partecipazione all'azione amministrativa provinciale ed ha predisposto un disegno di legge di iniziativa della giunta provinciale per l'adeguamento della l.p. n. 23 del 1992 alle modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005.

5. M.Santini *La conferenza di servizi*. Dike giuridica editrice 2008.

6. V.Cerulli Irelli *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*. in www.astrid.online.it rassegna 4/2003; L. Torchia *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in Giorn. Dir. amm. 1997, p.676.

7. F.Bassanini;L.Carbone *op. cit.* p.12

8. R. Bin *Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle Conferenze intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, in *Le Regioni* 2006. L'A. rileva che “la Conferenze non è un organismo elettivo né un organismo politicamente responsabile, non ha quindi la legittimazione sufficiente a far prevalere la sua volontà. A tacer del fatto che la Conferenza non è neppure un soggetto amministrativo imputabile allo Stato o alle regioni ma semmai una istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le Regioni per cui è quantomeno

dubbio che essa possa emanare un provvedimento amministrativo con l'effetto di concludere la conferenza dei servizi".

In generale sul tema delle conferenze intergovernative si rinvia a G. Carpani *La Conferenza Stato-Regioni*. Il Mulino 2006; F. Pizzetti *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"* in *Le Regioni* 2001; R. Bin *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*. in *Le Istituzioni del federalismo* n. 6/2007.

9. G. Gardini *La conferenza di servizi*, in *Giorn. Dir. Amm.* n. 5/2005, p. 491 ss.; dello stesso A. *La conferenza di servizi la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, relazione al convegno *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241, tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Urbino maggio 2006

MONICA LOMBINI

LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DOPO LA "DIRETTIVA SERVIZI":
ANALISI E PROSPETTIVE DELL'ESPERIENZA REGIONALE

(Versione provvisoria)

1. *La normativa e gli strumenti di semplificazione. In particolare lo Sportello unico per le attività produttive: dinamiche e possibilità di sviluppo (dalla Legge 59/1997 alla legge 133/2008)¹.*

La semplificazione resta l'obiettivo mai completamente raggiunto della pubblica amministrazione. Il peso burocratico è ancora più gravoso per il mondo dell'impresa che vede nella burocrazia un costo economico in passivo, una perdita di tempo prezioso, e soprattutto un freno alla competitività. In questo contesto si è spesso parlato di riforma dello SUAP che rimane (laddove ha trovato applicazione effettiva) lo strumento che ha realmente rivoluzionato il rapporto tra impresa e pubblica amministrazione.

Della ridefinizione del DPR 447/98 e s.m.e.i. e quindi del ruolo dello SUAP, di recente si è occupato il D.l. 112/2008 (conv. in l.133/08) i cui aspetti ancora dubbi o da interpretare potranno essere dissipati dai regolamenti attuativi.

La strada imboccata dal DPR 447/1998 con le modifiche apportate dal DPR 440 del 2000 verso la realizzazione di un unico punto di accesso e verso l'instaurazione di un rapporto diretto tra la p.a e l'impresa costituisce ancora oggi una prospettiva che l'art. 38 della legge 112 del 2008 conferma pur senza tuttavia arricchire di nuovi contenuti questa opportunità.

Se in questo contesto non si è colta l'utilità di rafforzare la centralità dello SUAP, ciò non significa che in attesa dell'emanazione di uno o più regolamenti e, in ogni caso, della piena operatività delle "c.d. agenzie per le imprese" (individuare come nuovi soggetti che si sostituiscono o si affiancano allo SUAP) le Regioni (soprattutto quelle ove lo sportello unico è una realtà effettiva e consolidata) non possano intervenire attraverso la definizione di principi normativi ed amministrativi quali punti salienti del sistema di semplificazione regionale, sia per garantire uniformità sul territorio regionale, sia per garantire lo sviluppo di forme di integrazione e raccordi organizzativi con le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento per assicurare efficacia e tempestività nell'azione amministrativa.

Il rilievo che lo SUAP non abbia sempre ed ovunque prodotto gli effetti positivi pensati al momento della sua previsione, non ha precluso in questi ultimi anni di operatività il diffondersi di prassi locali di soluzioni e di correttivi dapprima sperimentati e poi portati a regime anche in assenza di interventi normativi o regolamentari.

Legiferare per semplificare è una condizione necessaria ma non sufficiente.

¹ Le risposte del legislatore comunitario: la direttiva servizi nel mercato interno; il legislatore statale: il percorso dalla legge 59 del 1997, il d.lgs.112/98; dpr 447/98, dpr 440/2000 (perché gli impianti produttivi/ il governo del territorio – la concessione edilizia (il SUE))- alla legge 133 del 2008. Inoltre la comunicazione unica; il legislatore regionale: disamina delle leggi regionali: l.r. Emilia-Romagna 3/99 artt.70 ss. (le leggi regionali di prima generazione e di seconda generazione) ma anche l.r. 11 /2003; l.r. 6/2004; L.r. Sardegna; L.r. Lombardia; Veneto; FVG; Valle d'Aosta; ecc ecc. (che tengono conto anche del disegno Nicolais e delle modifiche previste dal Bersani); i regolamenti provinciali e comunali sullo sportello unico; regolamenti di organizzazione e di semplificazione del procedimento e i regolamenti telematici (esempi).

La strada fin qui percorsa rappresenta senza dubbio una esperienza di grande rilievo come emerge anche dai risultati dei monitoraggi effettuati dalle Regioni .

Lo SUAP si è affermato sia come modello di un più moderno raccordo tra i diversi modelli di intervento sia come laboratorio in cui sperimentare la definizione dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni, tra gli enti coinvolti e tra questi e le imprese.

L'interazione fra SUAP ed imprese è un'osmosi indispensabile per la riuscita del processo di semplificazione; pertanto, nell'ambito dei procedimenti amministrativi, dovrebbe proseguire il rafforzamento della collaborazione fra lo SUAP e le associazioni imprenditoriali nella fase di front and..

Le Regioni in questa valutazione del sistema SUAP possono delineare un cornice normativa che si fondi principalmente su:

- 1) estensione dell'utilizzo della procedura di denuncia di inizio attività e delle attestazioni autocertificative;
- 2) centralità dello SUAP come unico punto di accesso per le pratiche amministrative delle imprese e responsabilità unica del procedimento;
- 3) collaborazione con il sistema imprenditoriale nella gestione di front and. (disamina delle leggi regionali già approvate e dei progetti di legge).

Non aggiungere norme ma semplificare ciò che esiste

Un altro percorso importante che le Regioni hanno attivato attraverso l'istituzione di coordinamenti/osservatori regionali è quello di razionalizzare il sistema normativo attualmente in vigore rispetto alle resistenze di "settore".

La semplificazione quale processo multilivello.

La scelta di attivare uno SUAP, per quanto efficiente, attuando un progetto di riforma amministrativa che coinvolga esclusivamente il livello istituzionale comunale non è sufficiente, così come non è tale la mera definizione di livelli minimi a livello nazionale. Solo mediante un preciso progetto strategico amministrativo che coinvolga tutti i livelli istituzionali è possibile creare una solida rete di SUAP sul territorio.

(L'esperienza dei coordinamenti provinciali in Regione Emilia-Romagna: le "dimensione provinciale" quale processo amministrativo, sussidiario e complementare che consente il raccordo tra i principi generali regionali e l'applicazione diretta sui territori delle procedure. Nei confronti dei coordinamenti provinciali la Regione ha un triplice ruolo:

- a) essere il collettore delle esigenze percepite dalle diverse realtà territoriali , individuando le macro aree amministrative che necessitano di un complesso lavoro di semplificazione;
- b) sostenere il consolidamento e lo sviluppo dei coordinamenti provinciali riconoscendo il loro ruolo di semplificatori dei sistemi amministrativi;
- c) coordinare il progetto di armonizzazione interpretative delle norme esistenti).

2. *Operatività dei SUAP nelle esperienze regionali: dai monitoraggi alla carta dei servizi.*

La tematica dei modelli organizzativi adeguati.

La trasparenza e gli strumenti di servizio ai clienti/utenti.

La carta dei servizi.)

L'efficacia del servizio. Parametri non contabili o valori finanziari (tempi, interruzioni, integrazioni, soddisfazione utente)

Il cost management applicato allo suap

Maggiori diritti di segreteria per i procedimenti interrotti a fronte di comportamenti opportunistici.

3. *Semplificazione e digitalizzazione: Il ruolo dell'ICT; l'amministrazione digitale, lo sportello unico digitale, il regolamento telematico*

Una delle novità più rilevanti riguarda lo Sportello Unico per le Attività Produttive, che diviene a tutti gli effetti uno " Sportello telematico" (2), in quanto realizzato con modalità informatica, capace di fornire i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica e integrato con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, con enormi vantaggi per le imprese, che risparmieranno tempo e denaro nello svolgimento delle pratiche burocratiche.

Con questi riferimenti si completa il quadro legislativo necessario per portare a compimento l'ammodernamento della PA e per consentire il pieno utilizzo dell'ICT in tutti i settori della vita sociale ed economica del Paese, coerentemente con quanto contenuto nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2007-2011 (3)

Considerando che la semplificazione del contesto legislativo e la garanzia di chiarezza, efficacia e qualità della legislazione sono condizioni fondamentali in vista della realizzazione, tra l'altro, anche dell'obiettivo "Better regulation", che costituisce un'azione prioritaria dell'Unione Europea nel quadro del potenziamento della crescita e dell'occupazione (4), si vuole oggi puntare con impegno ad alcuni obiettivi che al tempo stesso costituiscono gli strumenti per incoraggiare la nascita e la crescita di un'impresa.

Per realizzare quanto detto occorre garantire un ricorso esteso e costante ad alcuni strumenti chiave in varie sedi più volte richiamati e riproposti, ma finora poco o scarsamente utilizzati:

- l'autocertificazione
- la comunicazione unica
- l'uso dell'ICT

Occorre dare fiducia all'impresa e di conseguenza consentire alla stessa di avviare subito l'attività quando essa sia in grado di dimostrare che "ha le carte in regola"; questo significa cambiare il rapporto tra impresa e Pubblica amministrazione perché vuol dire spostare l'intervento della P.A. da una fase preventiva di controllo, ex ante, ad una fase di intervento successiva, ex post, rispetto al momento della nascita dell'impresa, la quale intanto può già iniziare ad insediarsi e ad operare.

Questo significa ancora responsabilizzare l'impresa, la quale attraverso l'autocertificazione può documentare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge (che chiaramente devono essere codificati in maniera chiara e certa senza che possano dare adito ad interpretazioni differenti o generare applicazioni difformi e divergenti a danno delle stesse imprese).

2 Cfr. Sez. II, art. 10. Sportelli per le attività produttive.

“ Lo sportello unico di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, è realizzato in modalità informatica ed eroga i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica. Gli sportelli unici consentono l'invio di istanze, dichiarazioni, documenti e ogni altro atto trasmesso dall'utente in via telematica e sono integrati con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni”.

Cfr. anche DL Bersani n. 7/2007 Art. 9. Comunicazione unica per la nascita dell'impresa

“1. Ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa, l'interessato presenta all'ufficio del registro delle imprese, di norma per via telematica, la comunicazione unica per gli adempimenti di cui al presente articolo”.

”

Puntare sul pieno utilizzo delle nuove tecnologie significa per la pubblica amministrazione un'azione di governo più efficiente, efficace, partecipata. La tecnologia della informazione e della comunicazione (ICT) è presupposto imprescindibile per dare concretezza agli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, ribaditi anche dal Codice dell'amministrazione digitale, il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (art. 12) (5), che prevede l'adozione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, con misure informatiche, tecnologiche, e procedurali di sicurezza, nonché l'utilizzo di reti telematiche come strumento di interazione tra le pubbliche amministrazioni ed i privati.

E' prioritario promuovere l'autocertificazione, al fine di arrivare ad un ampio, capillare ed esteso ricorso di questo istituto quale strumento ordinario utilizzato sull'intero territorio da un lato dalle imprese quali soggetti titolari di atti autorizzatori o di assenso comunque denominati, dall'altro dagli sportelli unici quali soggetti preposti alla ricezione dell'autocertificazione e in generale alla gestione delle pratiche amministrative per il rilascio di dichiarazioni o altri titoli necessari per l'avvio delle attività produttive, nonché dai soggetti terzi che a vario titolo interagiscono con gli sportelli e con le imprese stesse.

Una delle novità normative più rilevanti riguarda infatti lo Sportello Unico per le Attività Produttive, che diviene a tutti gli effetti uno "Sportello telematico" (6), in quanto realizzato con modalità informatica, capace di fornire i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica e integrato con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, con enormi vantaggi per le imprese, che risparmieranno tempo e denaro nello svolgimento delle pratiche burocratiche; anche la Conferenza dei servizi telematica occupa un posto rilevante nel panorama delle novità, in quanto capace di ridurre costi e tempi dei procedimenti amministrativi per le imprese e le PP.AA. e consente una comunicazione e interazione più rapida e meno onerosa.

La "Comunicazione Unica": rappresenta una prima applicazione di semplificazione e riduzione dei tempi e dei costi per le imprese. Con un unico atto si ottempera ad un triplice ordine di adempimenti: ai fini previdenziali (INPS), assicurativi (INAIL) e fiscali (Agenzia delle Entrate) e per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA.

Inoltre si fonda su una rivisitazione della modulistica destinata all'utenza esterna, necessaria ai fini della sua pubblicazione sul WEB, così come previsto dal C.A.D. - Codice dell'amministrazione digitale- e sulla reingegnerizzazione dei processi al fine di creare flussi documentali digitali sicuri, trasparenti e agevoli da utilizzare.

TOMMASO DI NITTO – CLAUDIO CATALDI

NOTE SUGLI SPORTELLI UNICI DOPO LA DIRETTIVA «SERVIZI»: LE RIFORME IN ATTO IN ITALIA, FRANCIA, GRAN BRETAGNA E SPAGNA

1. Premessa

L'istituto dello sportello unico nasce per semplificare procedimenti complessi attraverso «*un modello procedimentale unico, dentro il quale ricondurre i subprocedimenti svolti da tutti gli altri apparati pubblici coinvolti*» [Piperata, 2006] ed «*un modello organizzativo altrettanto unico, al quale affidare più che la titolarità degli atti di consenso necessari per il privato, la regia di tutte le fasi di cui il modello procedimentale suddetto si compone*» [Piperata, cit.].

Proprio per la capacità del suddetto istituto di raggiungere finalità di semplificazione di procedimenti complessi, quali possono essere i procedimenti relativi all'avvio, all'esercizio ed alla cessazione delle attività produttive, la Commissione europea ha intrapreso un'indagine su di esso per garantire una sua uniforme applicazione nello spazio europeo.

Già nel 1997, la Commissione europea ha formulato agli Stati membri la seguente raccomandazione: «*Un unico punto di contatto può svolgere un ruolo ancora più importante se diviene un punto di intermediazione per tutte le formalità che devono essere compiute durante l'intero ciclo di attività di un'impresa*» [v. Commissione delle comunità europee, 1997, citata da Lazzara, 2008].

Pur non essendo un atto vincolante, la raccomandazione della Commissione ha costituito la base concettuale dell'evoluzione normativa, che ha condotto all'emanazione della c.d. direttiva «servizi», la quale impone un obbligo di risultato a tutti gli Stati membri, e cioè quello di istituire gli sportelli unici (o adeguare quelli esistenti) entro il 28 dicembre 2009.

2. La direttiva «servizi»

La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno, disciplina, tra gli istituti di semplificazione amministrativa, gli sportelli unici. Sono dedicati a tale istituto i paragrafi 48 – 53 della parte in considerazione della direttiva, nonché gli articoli 6 – 8 del dettato normativo [v., per un'analisi delle disposizioni introdotte dalla direttiva, Commissione delle comunità europee, DG Mercato interno e servizi, 2007].

La direttiva «servizi», nel prevedere che gli Stati membri provvedano all'istituzione ed all'adeguamento degli sportelli unici esistenti entro il 28 dicembre 2009, concepisce gli sportelli unici quali interlocutori istituzionali unici per il prestatore di servizi, che debba raccogliere tutte le informazioni ed espletare tutte le procedure necessarie per avviare ed esercitare la propria attività di impresa.

La direttiva impone, dunque, un obbligo di risultato agli Stati membri affinché:

(i) gli sportelli unici siano usufruibili da tutti i prestatori di servizi ricompresi nel campo di applicazione della direttiva, a prescindere che questi siano stabiliti sul loro territorio o sul territorio di un altro Stato membro (gli Stati membri sono liberi comunque di estendere le attività degli sportelli unici anche a tutti od alcuni dei settori esclusi dal campo di applicazione della direttiva o delle materie non contemplate dalla direttiva stessa);

(ii) gli sportelli unici costituiscano l'unico interlocutore per il prestatore di servizi, fermo restando che gli Stati membri non sono tenuti ad istituire sul loro territorio un unico organismo centralizzato, potendo decidere invece liberamente di avere più sportelli unici sul territorio;

(iii) gli sportelli unici e le autorità competenti rispondano con la massima sollecitudine alle domande di informazioni e alle richieste di assistenza da parte dei prestatori di servizi e, in caso di

richiesta irregolare o infondata, ne informino senza indugio il richiedente, fermo restando che spetta agli Stati membri definire le responsabilità per le ipotesi di comunicazioni errate o fuorvianti rese dagli sportelli unici.

È rimessa agli Stati membri la facoltà di assegnare agli sportelli unici esclusivamente un ruolo di coordinamento, cosicché le decisioni finali rimangano di competenza delle autorità già esistenti, ovvero di assegnare agli sportelli unici poteri decisionali, fermo restando che gli sportelli non pregiudicano la ripartizione delle competenze tra le autorità nazionali [cfr., Corte costituzionale n. 376 del 2002, per la quale lo sportello unico rappresenterebbe una sorta di «procedimento di procedimenti», cioè un *iter* procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano atti e adempimenti, rientranti nella competenza di amministrazioni diverse, con nota di D’Orsogna, 2003].

Gli Stati membri sono, altresì, liberi di assegnare la funzione di sportelli unici, oltre che alle autorità competenti a livello nazionale, regionale o locale, anche a camere di commercio od altre organizzazioni professionali, nonché ad operatori privati, purché in questo ultimo caso vengano rispettate, qualora applicabili, le disposizioni sugli appalti pubblici di servizi ed apprestati meccanismi appropriati per garantire che i suddetti operatori svolgano i propri compiti in conformità ai requisiti stabiliti dalla direttiva.

Gli Stati membri sono, infine, liberi di scegliere come finanziare gli sportelli unici, potendo richiedere agli utenti un corrispettivo per i servizi forniti che sia, però, proporzionale al costo effettivo delle procedure espletate.

La direttiva stabilisce, peraltro, le informazioni essenziali e minime che debbono essere fornite dagli sportelli e cioè:

- i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;
- i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, compresi quelli delle autorità competenti in materia di esercizio delle attività di servizi;
- i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;
- i mezzi di ricorso esistenti in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori;
- i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

Gli sportelli unici sono tenuti anche a prestare assistenza su come vengano interpretati ed applicati in generale i requisiti per accedere ed esercitare le attività di servizi, senza però essere obbligati a prestare consulenza legale in specifici casi.

Le informazioni devono essere accessibili non solo nella lingua del relativo Stato membro, ma anche in altre lingue comunitarie.

Tra gli obblighi di risultato posti a carico degli Stati membri vi è anche quello di provvedere affinché le procedure e le formalità relative all’accesso ed all’esercizio di un’attività di servizi possano essere espletate, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico. I mezzi elettronici devono, perciò, essere disponibili per l’intero procedimento amministrativo, dalla domanda e presentazione di documenti iniziale da parte del prestatore fino alla risposta finale, qualora necessaria, da parte dell’autorità competente, fatta eccezione per i controlli del luogo in cui il servizio è prestato, i controlli delle attrezzature utilizzate dal prestatore, l’esame fisico dell’idoneità od integrità personale del prestatore o del suo personale responsabile. A tal fine, la Commissione adotta le iniziative necessarie per agevolare l’interoperabilità dei sistemi di informazione per via elettronica in uso nei diversi Stati membri, per raggiungere *standards* comuni che consentano a prestatori di servizi transfrontalieri di utilizzare le procedure elettroniche di qualunque Stato membro [cfr., sullo spazio unico europeo dell’informazione, Commissione delle comunità europee, 2005].

3. *Le riforme in atto in Italia, Francia, Gran Bretagna e Spagna*

La direttiva «servizi» costituisce, dunque, per i legislatori europei una formidabile occasione di armonizzazione delle strutture amministrative deputate ai rapporti con le imprese ed, in particolare, alla semplificazione dei procedimenti di *start up* delle imprese stesse.

Un'indagine condotta nel 2000 dall'Istituto di studi e analisi economica [ISAE, 2000; v. anche Argiolas, 2007] ha operato una ricognizione delle strutture amministrative, assimilabili agli sportelli unici, all'epoca esistenti nei principali paesi Ocse, individuando le funzioni assegnate alle suddette strutture.

Gli esiti della ricerca sono stati sintetizzati nella tabella, che si riporta di seguito.

Tab.5 LO SPORTELLO UNICO NEI PRINCIPALI PAESI OCSE
(ANNO 2000)

Paesi	Strutture amministrative	Funzioni a sostegno delle imprese
Francia	Centre de Formalités des Entreprises	Centro unico di raccolta delle istanze relative alla creazione, modificazione e cessazione dell'attività dell'impresa
	Agence pour la création d'entreprise	"Agenzia per la raccolta e la diffusione di informazioni relative allo start-up; fornisce consulenze tecniche."
Germania	Gewerbeamt	Ufficio istituito presso l'amministrazione comunale per lo svolgimento di adempimenti amministrativi per l'insediamento di attività produttive.
Irlanda	Enterprise Ireland	Agenzia a sostegno dello sviluppo dell'industria locale mediante attività di consulenza.
	City and County Enterprise Board	Uffici locali per la fornitura di servizi di assistenza tecnica e finanziaria.
Regno Unito	One-stop Shop	Sportello unico per l'assistenza negli adempimenti burocratici delle imprese.
	Direct Access Government	Banca dati in grado di fornire informazioni e formulari.
	Small Business Service	Organizzazione creata all'interno del Department of Trade and Industry che dall'aprile del 2000 sostiene le PMI negli adempimenti burocratici di tipo regolamentare.
Spagna	Ventanilla Unica	Centro unico di informazione e gestione dei procedimenti amministrativi di competenza delle Comunidades Autónomas.
	Oficinas de Gestión Unificada	Organismo pubblico istituito in Catalogna a sostegno delle imprese nello svolgimento di procedure amministrative.
Stati Uniti	Business Information Centers	Centri unici di assistenza e di consulenza informatica e tecnologica.
	One-stop Shop	Strutture statali di assistenza tecnica e finanziaria alle piccole imprese.
	Small Business Development Centers	Uffici statali di assistenza tecnica e di consulenza per la gestione d'impresa.

Fonte: ISAE 2000.

Come si vede, prima dell'adozione della direttiva «servizi», nei maggiori paesi europei già esistevano, al pari dell'Italia, strutture amministrative deputate alla semplificazione degli adempimenti burocratici delle imprese secondo il principio del «punto unico di contatto».

Si tratta dei *Centre des formalités des entreprises* (Francia), dei *Gewerbeamt* (Germania), degli *One-stop shop* (Regno Unito), delle *Ventanilla Unica* (Spagna): esse sono, perciò, le strutture amministrative destinatarie della direttiva «servizi», che i legislatori nazionali dovranno adeguare, entro il 28 dicembre 2009, per garantire un trattamento uniforme dei prestatori di servizi in tutto lo spazio europeo.

Anche se il processo di recepimento della direttiva «servizi» non è ancora terminato, è possibile esaminare alcune riforme e proposte di riforma in corso di attuazione nei paesi europei, ad iniziare dalle disposizioni introdotte nel nostro ordinamento dall'art. 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

3.1 L'Italia

L'art. 38 del d.l. n. 112/2008, recante «*Impresa in un giorno*», ha dettato i principi informativi generali per la semplificazione ed il riordino della disciplina degli sportelli unici per le attività produttive (di seguito, «Suap»), istituiti presso ogni Comune alla luce di quanto previsto dagli artt. 23 – 25 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 [cfr. per un'analisi delle disposizioni, Camera dei Deputati, Servizio studi – Dipartimento bilancio, 2008, nonché D'Orsogna, 2008].

La novella si applica, per espressa previsione del comma 3, lett. b) dell'art. 38, «*sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi*».

La suddetta struttura amministrativa ha, perciò, un raggio di azione più ampio rispetto agli sportelli unici disciplinati dalla direttiva «servizi».

La norma stabilisce, innanzitutto, che l'attività inerente l'avvio di un'impresa (dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio) gode della copertura costituzionale relativa alla libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione (comma 1). In relazione poi al rapporto tra le fonti normative, l'art. 38 riconduce la disciplina degli Suap alla competenza legislativa esclusiva statale, attenendo essa ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione (comma 2).

La semplificazione ed il riordino degli Suap è demandata ad un regolamento di delegificazione, che disciplinerà gli sportelli in base ai seguenti principi e criteri, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 19, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in tema di d.i.a., e dall'art. 20, comma 4, della stessa l. n. 241/1990, in tema di silenzio assenso (comma 3):

(i) configurazione dello sportello unico quale unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva del richiedente, con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento;

(ii) garanzia di un collegamento, anche per via telematica, tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui all'art. 9 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 (comunicazione unica al registro delle imprese a fini previdenziali, assistenziali e fiscali) e le attività relative all'avvio dell'attività produttiva;

(iii) possibilità di affidare l'istruttoria, nel caso di attività discrezionale, e l'attestazione della sussistenza dei requisiti normativi previsti, nel caso di attività vincolata, a soggetti privati accreditati, denominati Agenzia per le imprese;

(iv) per i Comuni che non istituiscono lo sportello unico o il cui sportello unico non risponda ai requisiti richiesti, la funzione degli Suap è delegata alle camere di commercio;

(v) possibilità per l'operatore economico di avviare immediatamente l'attività di impresa nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della d.i.a., con rilascio da parte dello sportello di una ricevuta che vale come titolo autorizzatorio (e di richiedere, in caso di diniego, il ricorso alla conferenza di servizi);

(vi) previsione di un termine di 30 giorni per il rigetto dell'istanza, per la formulazioni di osservazioni ostative o per l'attivazione della conferenza di servizi, nei casi in cui il progetto di impianto produttivo contrasti con gli strumenti urbanistici;

(vii) facoltà per l'amministrazione procedente di concludere il procedimento anche in mancanza dei pareri delle altre amministrazioni una volta scaduto il termine ad esse assegnato per esprimersi, con esclusione di ogni responsabilità a carico del responsabile del procedimento in ordine ai danni eventualmente connessi alla mancata espressione dei pareri.

Ad un ulteriore regolamento di delegificazione è, infine, demandata l'individuazione dei requisiti, delle modalità di accreditamento e della vigilanza dell'attività delle Agenzie per le imprese, con possibilità di delegare tali funzioni anche al sistema camerale, nonché la definizione delle modalità di divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali (comma 4).

3.2 La Francia

Tra le proposte della *Commission pour la libération de la croissance française* [Attali, 2008] vi è quella di creare un'Agenzia di servizi alle piccole e medie imprese (di seguito, «Pmi»), posta sotto l'autorità del Primo Ministro (decisione n. 33; v. anche la decisione fondamentale n. 8).

L'Agenzia offrirà assistenza e consulenza alle imprese e fornirà risposte vincolanti per l'amministrazione, anche in sede giudiziaria.

Il raggio d'azione dell'Agenzia sarà, più precisamente, quello di prestare aiuto nella creazione delle imprese, di gestire e riscuotere i prelievi fiscali e previdenziali, di gestire i reclami ed integrare il controllo, con i vantaggi di disporre di un interlocutore unico, di un coordinamento migliore tra le amministrazioni coinvolte (per evitare di dovere richiedere più volte le stesse informazioni), di una percezione unificata dei contributi obbligatori e del massimo dei prelievi che gravano sulle imprese, di maggiori opportunità di collaborazione tra microimprese e Pmi.

Per perseguire i fini indicati, la decisione n. 34 prevede che venga istituito nell'ambito dell'Agenzia di servizi uno sportello unico *on line* per permettere la creazione di società per azioni semplificate (s.a.s.) e società anonime (s.a.). Lo sportello rappresenterà la sintesi degli strumenti disponibili: centro di assistenza alle imprese, camera di commercio e industria, unione di riscossione dei contributi di previdenza sociale e previdenziale (u.r.s.a.f.f.), casse pensioni, dichiarazioni e pagamenti telematici, consigli fiscali, domiciliazione, contabilità.

La creazione dell'Agenzia, con il connesso sportello unico, è previsto per le piccole imprese con meno di 20 dipendenti, con possibilità, in caso di valutazione positiva del modello, di estenderne l'operatività alle Pmi con meno di 50 dipendenti.

Più in generale, con riferimento all'esperienza dei *Centre des formalités des entreprises*, la decisione n. 243 prevede di “*concentrare presso una sola amministrazione o ente pubblico tutte le autorizzazioni necessarie per le attività e le pratiche delle imprese e dei nuclei familiari*”, al fine di realizzare la progressiva unificazione in uno sportello unico delle attività e delle strutture a contatto del pubblico presso le diverse amministrazioni ed enti pubblici [la suddetta decisione è richiamata da Macchia, 2008].

Nel varare dieci programmi di *e-administration*, tra i quali è ricompresa la semplificazione delle procedure amministrative (con un obiettivo di riduzione del 25 per cento del costo delle pratiche amministrative richieste dalle imprese), la Commissione prevede, peraltro, l'istituzione dello sportello unico virtuale (decisione n. 246).

3.3 La Gran Bretagna

La proposta di riforma francese, appena analizzata, muove dall'esperienza del Regno Unito, che ha reso operativa un'agenzia denominata *Small Business Service*, incardinata presso il Ministero del commercio e dell'industria.

L'agenzia offre un sostegno amministrativo permanente alle Pmi, assicurando consulenza ed informazione per l'espletamento delle procedure relative all'avvio e all'esercizio dell'attività di

impresa, nonché un servizio definibile di «perizia giuridica» con risposte vincolanti per le amministrazioni in materia sociale e fiscale.

Il *Department for Business Enterprise & Regulatory Reform* («Berr») ha, peraltro, recentemente lanciato un piano di azione per la semplificazione degli adempimenti per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa denominata «*Business Support Simplification Programme*».

All'indomani dell'adozione della direttiva «servizi», lo stesso Berr ha commissionato uno studio per individuare le priorità dei *Point of Single Contacts* («PSC»), il cui rapporto finale è stato pubblicato l'11 giugno 2007 [Berr, 2007].

Nel suddetto rapporto, il Berr ha indicato le linee fondamentali di azione per l'adeguamento degli *UK PSC*, che sono:

- «*The PSC should be 'proactive and helpful'*»;
- «*Content should focus on basic information on setting up a business*»;
- «*PSC should be primarily, though not exclusively, for the use of EU citizens seeking to trade in the UK*»;
- «*Ideally the service should be provided across a multiple range of channels*»;
- «*Integration with existing services wherever possible*»;
- «*Provision of basic information at no charge*»;
- «*New PSC brand identity, incorporating EU and UK elements*»;
- «*Language in native tongue*».

Nell'allegato D del medesimo rapporto, il Berr ha provveduto ad una puntuale elencazione degli obiettivi da perseguire, assegnando a ciascuno di essi un *rank* di priorità, in riferimento ai requisiti strutturali, contenutistici, di linguaggio, finanziari dei PSC.

3.4 La Spagna

La trasposizione della direttiva «servizi» in Spagna, pur resa difficoltosa dal riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome in tema di «*comercio interior*», trova quale immediato destinatario delle misure sugli sportelli unici la «*ventanilla única empresarial*», istituita presso le Camere di commercio con lo scopo di «*evitar el peregrinaje del ciudadano de oficina en oficina*» [Marti del Moral e de la Torre Martínez, 2008].

Con specifico riferimento allo sportello unico virtuale, successivamente all'adozione della direttiva «servizi», è stata emanata la *Ley 11/2007* del 22 giugno sull'accesso elettronico dei cittadini ai servizi pubblici, che consacra il diritto dei cittadini e la corrispondente obbligazione delle pubbliche amministrazioni di «*poner a disposición de los ciudadanos y las empresas al menos un punto de acceso general único*» [Marti del Moral e de la Torre Martínez, cit.].

4. Le criticità del modello italiano

Anche alla luce degli obblighi di risultato posti dalla direttiva «servizi», non mancano elementi di criticità del modello di Suap tratteggiato dal d.l. n. 112/2008, pur se una valutazione compiuta della riforma sarà possibile solamente quando verranno adottati i due regolamenti di delegificazione previsti dal comma 3 e dal comma 4 dell'articolo 38.

Che l'attuazione degli Suap si sia scontrata con criticità di carattere istituzionale, organizzative e tecnologiche è storia nota [Bassanini – Dente, 2007]: la recente riforma legislativa, se per un verso apre nuovi scenari in discontinuità con l'impostazione precedente, dall'altro introduce elementi di confusione e di complicazione.

A livello istituzionale, è netta la presa di posizione per la competenza legislativa esclusiva statale: la disciplina degli Suap è, infatti, ricondotta «*ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritto civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del*

mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione» (art. 38, comma 2, del d. l. n. 112/2008). Rimane, tuttavia, l'incertezza di fondo se lo Suap costituisca l'interfaccia unico dell'operatore economico nell'ambito di un «procedimento di procedimenti» ovvero realizzi anche un'unificazione delle competenze e delle responsabilità. Il legislatore comunitario propende sicuramente per il primo modello allorquando definisce lo sportello unico alla stregua di un «interlocutore unico», precisando che *«l'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali»* (art. 6, comma 2, della direttiva «servizi»). Di converso, il legislatore italiano, pur con una formulazione poco chiara, sembrerebbe volere unificare in capo agli Suap le competenze e le responsabilità, tanto che lo stesso è tenuto a fornire *«una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241»*, e cioè alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Le difficoltà maggiori sembrano, tuttavia, riguardare il profilo organizzativo degli Suap, con particolare riferimento ai rapporti con l'istituenda Agenzia per le imprese. Se da un lato, è prevista l'attribuzione, quanto meno in relazione alla formazione dei dipendenti pubblici, di un'auspicata cabina di regia al Comitato per la semplificazione (art. 38, comma 5), dall'altro viene affiancato agli Suap un nuovo soggetto, privato, del quale appaiono incerte le competenze e l'ambito di attività.

Si tratta della c.d. Agenzia per le imprese, in relazione alla quale è rimessa ad un regolamento di delegificazione la disciplina dei requisiti, delle modalità di accreditamento e delle forme di vigilanza. In mancanza del predetto regolamento è impossibile, ad oggi, una valutazione oggettiva: è, però, già evidente la difficoltà di individuare l'ambito di attività dell'Agenzia, se la suddetta individuazione è affidata, come avviene nel d.l. n. 112/2008, al labile confine tra attività vincolata ed attività discrezionale.

E' previsto, infatti, che l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa possa essere affidata a soggetti privati accreditati (l'Agenzia per le imprese), che rilascerebbero, in caso di esito positivo dell'istruttoria, una *«dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività»* (art. 38, comma 3, lett. c).

In caso di attività vincolata, l'Agenzia sostituirebbe, dunque, gli Suap, potendo rilasciare una dichiarazione di conformità alla quale la legge attribuisce direttamente dignità di titolo autorizzatorio. Sembra ripetersi, così, il fenomeno delle Società organismo di attestazione («Soa»), ovvero di organismi di diritto privato deputati al rilascio, nel settore degli appalti pubblici di lavori, dell'attestato di qualificazione, che realizzano una ipotesi di *«esercizio privato di funzione pubblica»* [Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2004, n. 991, con nota di Foà].

In caso di attività discrezionale, invece, è previsto che l'Agenzia svolga unicamente *«attività istruttorie in luogo e a supporto dello sportello unico»*. Nella legge, non sono affatto specificati i criteri di raccordo delle attività tra l'Agenzia e lo Suap, che rimangono del tutto indeterminate e potrebbero tentare le amministrazioni verso una nuova fuga dalle responsabilità, con la ricezione acritica, in assenza di adeguati sistemi di vigilanza, delle risultanze istruttorie dell'Agenzia.

La bulimia legislativa non ha risparmiato neppure l'istituto della d.i.a., che sembra uscire snaturato dalle disposizioni di riforma dello sportello unico. Ai sensi della lettera f) del comma 3 dell'art. 38 *«lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio attività, costituisce titolo autorizzatorio»*. Il legislatore dà veste di titolo autorizzatorio alla ricevuta rilasciata in sede di presentazione della d.i.a., quando quest'ultima, lungi dal costituire esercizio di potestà pubblicistica, rappresenta un atto di un soggetto privato, con il quale *«al principio autoritativo si sostituisce il principio dell'autoresponsabilità dell'amministrato che è legittimato ad agire in via autonoma valutando l'esistenza dei presupposti richiesti dalla normativa in vigore»* [Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717].

Quanto alle criticità tecnologiche degli Suap, pur avendo il legislatore comunitario dedicato un apposito articolo allo sviluppo delle procedure per via elettronica, il d.l. n. 112/2008 si limita a prevedere soltanto il condivisibile collegamento, anche per via telematica, tra le attività relative alla costituzione dell'impresa e quelle successive di avvio dell'attività di impresa, senza prevedere, però, ulteriori misure di rafforzamento delle procedure telematiche [eppure, secondo l'Istat, soltanto il 19,5% degli Suap utilizza strumenti telematici; una percentuale molto esigua di essi, pari al 3,5%, ricorre a soluzioni tecnologiche in grado di consentire la gestione integrata della pratiche e la totale interazione con l'utente finale del servizio, così da coordinare in via telematica tutto l'*iter* procedimentale sino al rilascio dell'autorizzazione unica in modalità elettronica; per la quota restante, gli Suap, pur senza gestire telematicamente la pratica sino al rilascio dell'autorizzazione unica in modalità elettronica, adottano comunque alcuni strumenti informatici interattivi: l'8,7% degli Suap assicura, almeno, lo scambio di informazioni con l'utenza in modalità elettronica, mentre il 7,3% degli Suap prevede la gestione in rete telematica delle pratiche tra le varie istituzioni coinvolte nel procedimento].

La persistenza di criticità implica valutazioni spesso negative, sul piano degli oneri amministrativi necessari per avviare un'attività di impresa in Italia, da parte di organizzazioni internazionali, quali l'Ocse nonché la *World Bank* e l'*International Finance Corporation* (rapporto *Doing Business*), alle quali occorre rimediare per evitare ulteriori perdite di competitività del nostro sistema economico [v., per una ricognizione delle valutazioni compiute dalle suddette organizzazioni, Ranci - Forti, 2008]

5. Conclusioni

In istituti come lo Suap un certo grado di complessità è inevitabile, in quanto esso è deputato, secondo le più recenti riflessioni, non tanto all'emanazione di provvedimenti amministrativi, bensì alla realizzazione di «una operazione amministrativa», e cioè di una *«funzione complessa, che trova svolgimento attraverso l'azione coordinata di un insieme di figure soggettive, nello svolgimento di una pluralità di poteri e funzioni verso un risultato unitario»* [D'Orsogna, 2008], quale sicuramente è l'avvio di un'attività produttiva.

Per semplificare un processo decisionale di per sé complesso, l'impianto organizzativo deve essere, perciò, il più possibile lineare e coordinato, perché la frammentazione delle attività provocherebbe gravi inefficienze e contraddizioni.

Il legislatore comunitario ha posto obiettivi minimi da raggiungere, lasciando ampia discrezionalità agli Stati membri: lo sportello deve costituire l'interlocutore unico del prestatore di servizi, il quale vuole esercitare una determinata attività in un certo ambito territoriale; lo sportello deve garantire il diritto all'informazione dei prestatori di servizi; lo sportello deve operare anche esclusivamente a distanza e per via elettronica.

Gli obiettivi imposti dal legislatore comunitario non sembrano essere stati pienamente raggiunti, nonostante venga ad approssimarsi il termine di scadenza di recepimento delle direttive: il d.l. n. 112/2008 ha introdotto, infatti, un ulteriore elemento di frammentazione delle competenze e delle responsabilità nel processo decisionale.

L'interlocutore dell'impresa potrà essere, infatti, esclusivamente il soggetto privato accreditato, in caso di attività vincolata, oppure in parte il soggetto privato ed in parte il soggetto pubblico (e cioè lo sportello unico comunale), in caso di attività discrezionale. In quest'ultimo caso, quindi, non vi sarà neppure un interlocutore «unico» per l'impresa, ma un apparato organizzativo misto pubblico – privato, senza che siano state nemmeno tracciate le linee di raccordo dell'attività.

Se è vero che il legislatore comunitario ammette che le funzioni di sportello unico possano essere anche affidate ad operatori privati, purché in questo ultimo caso vengano rispettate, qualora applicabili, le disposizioni sugli appalti pubblici di servizi ed apprestati meccanismi appropriati per garantire che i suddetti operatori svolgano i propri compiti in conformità ai requisiti stabiliti dalla

direttiva, l'obiettivo principale rimane quello dell'«unicità», essendo connesso l'effetto di semplificazione all'esistenza di una struttura che «svolga il ruolo di collettore di tutte le istanze e di tutte le attività e che operi quale referente unico sia per i soggetti privati interessati sia per i soggetti pubblici coinvolti» [Torchia, 1999]. Lo sportello unico può essere indifferentemente affidato a soggetti pubblici o ad operatori privati, ma perché sia unico non può essere affidato contemporaneamente ad un soggetto pubblico e ad un distinto operatore privato.

La suddetta combinazione organizzativa pubblica – privata costituisce, peraltro, un'eccezione nel panorama europeo, dove le funzioni di sportello unico sono affidate in via esclusiva o ad agenzie ricondotte nell'apparato amministrativo statale (come in Francia e Gran Bretagna) o alle camere di commercio (Spagna) o agli enti locali (Germania).

Occorre, perciò, ancora uno sforzo di razionalizzazione dell'impianto organizzativo, affinché la complessità dell'«operazione amministrativa» non diventi ingovernabile.

Il compito di garantire, nell'intero territorio nazionale, l'uniformità organizzativa, procedurale e tecnologica degli sportelli unici dovrebbe essere affidato ad una cabina di regia, quale potrebbe essere il Comitato di semplificazione di cui all'art. 1 del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, a cui il legislatore ha già affidato la funzione di predisporre un piano di formazione dei dipendenti pubblici.

La funzione di sportello unico, sia che l'attività da compiere sia vincolata che discrezionale, deve spettare, come dice il nome stesso, ad un unico soggetto, preferibilmente il Comune in base al principio di sussidiarietà verticale, ed in via sostitutiva, come peraltro già previsto, dalle camere di commercio, senza alcuna sovrapposizione con soggetti privati di nuova istituzione ed incerta collocazione.

BIBLIOGRAFIA

1. G. Piperata, *Sportello unico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, volume VI;
2. Commissione delle comunità europee, *Raccomandazione della Commissione sul miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese*, n. 97/344 CE, punto 12;
3. P. Lazzara, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in «Nuove autonomie», 2008, n. 3-4, p. 475 ss.;
4. Commissione delle comunità europee, DG Mercato interno e servizi, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, Lussemburgo, 2007;
5. M. D'Orsogna, *Unificazione funzionale e sportello unico*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2003, p. 471 ss.;
6. Commissione delle comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 1° giugno 2005, intitolata «i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione»* COM(2005) 229 def.;
7. ISAE, *Priorità nazionali: regolamentazione, competitività, cittadinanza*, Rapporto trimestrale, 19 aprile 2000, Roma;
8. B. Argiolas, *I vincoli amministrativi allo start-up*, in «I temi dei rapporti dell'ISAE», giugno 2007;
9. Camera dei deputati, Servizio studi – Dipartimento bilancio, *D. L. 25 giugno 2008, n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – Schede di lettura (articoli 1 – 63 bis) – Parte I*, 2008;
10. M. D'Orsogna, *Lo Sportello unico tra semplificazione e competitività*, in «Nuove autonomie», 2008, n. 3-4, p. 669 ss.;
11. J. Attali, *Liberare la Crescita 300 decisioni per cambiare la Francia*, con presentazione di F. Bassanini e M. Monti, Milano, Università Bocconi editore, 2008;

12. M. Macchia, *L'impresa e la programmazione*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2008, n. 12, p. 1225 ss.;
13. Department for business enterprise & regulatory reform, *Services Directive Point of Single Contact – Users' & Contributors' Requirements Capture*, Final Report, 11th June 2007;
14. A. Marti del Moral e L. de la Torre Martínez, *Notas sobre la simplificación administrativa en el ordenamiento español*, in «Nuove autonomie», 2008, n. 3-4, p. 499 ss.;
15. *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?*, a cura di B. Dente e F. Bassanini, Firenze, Passigli editori, 2007;
16. S. Foà, *L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici può annullare le attestazioni : esercizio privato di funzione pubblica e controllo*, in «Foro amministrativo CDS», 2004, n. 7 -8, p. 2282 ss.;
17. ISTAT, *L'ICT nelle amministrazioni locali – Anno 2007*, 2008, p. 6 ss.;
18. *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona*, a cura di P. Ranci e A. Forti, Firenze, Passigli editori, 2008;
19. D. D'Orsogna, *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, in «Nuove autonomie», 2008, n. 3-4, p. 583 ss.;
20. L. Torchia, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in «Giornale di diritto amministrativo», 1999, p. 109 ss.

VII

NUOVI STRUMENTI PER LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE

GIUSEPPE COCO

IL *REGULATORY BUDGET*: LA NUOVA FRONTIERA NEI LIMITI ALLA DISCREZIONALITÀ DEL GOVERNO SUGLI ONERI DA REGOLAMENTAZIONE

(Versione provvisoria)

1. Introduzione

L'idea di un *Regulatory Budget* è emersa per la prima volta alla fine degli anni '70 negli Stati Uniti. L'ispirazione può essere fatta risalire senza dubbio alla vivace elaborazione teorica di forte impronta libertaria e liberista che ha generato la rivoluzione reganiana nel decennio successivo. In campo regolatorio la documentata crescita della regolazione federale preoccupava non poco i liberisti. Per lungo tempo infatti la regolazione è stata giustificata con riferimento a generici o specifici fallimenti del mercato senza preoccuparsi dei cd fallimenti dello Stato. L'idea che lo Stato debba essere vincolato, oltre che da un budget finanziario anche da un budget regolatorio, incentrato sui costi piuttosto che sui benefici netti della regolazione, non può che essere giustificata dalla crescente consapevolezza dei costi dei cd fallimenti dello Stato.

Nonostante l'idea di cosa sia un *Regulatory Budget* (RB) sia rimasta di fatto vaga ad oggi per effetto della mancata applicazione concreta, possiamo ricostruirne alcune caratteristiche fondamentali e in questo lavoro ne discuteremo alcune delle opzioni applicative fondamentali. Al contrario di quanto il termine budget faccia presumere un RB non include poste di costo e beneficio. L'idea dei proponenti era in effetti quella di espungere dalla considerazione ogni possibile commistione con i benefici. La motivazione sta nella maggiore alea connessa alla valutazione dei benefici ma anche nella sfiducia nelle capacità o nella stessa volontà delle amministrazioni deputate a redigere il budget di elaborare misure non distorte (a favore della regolamentazione) dei benefici stessi.

Il budget non è concepito solo come una misura di efficienza nelle decisioni. Esso è una misura di trasparenza e di accountability democratica del governo e delle amministrazioni. Costringendo il governo a dichiarare un massimo di oneri da regolamentazione attraverso il budget si puntava a vincolare il governo a rendere esplicito il peso del proprio intervento sui cittadini e sulle imprese. La responsabilità si traduceva nella necessità di far passare il budget al Congresso analogamente a quanto avviene con il budget finanziario.

L'idea di un *Regulatory Budget* si è riaffacciata nel corso dei successivi 30 anni in Proposte di Legge al Congresso e persino nel Programma dei Repubblicani del 1994 (*Contract with America*), ma non ha mai avuto una applicazione effettiva. L'anno scorso il Governo Britannico ha emesso un documento di consultazione propedeutico alla definizione di un RB con caratteristiche parzialmente diverse da quelle inizialmente concepite dai precursori americani. Sembra quindi che il paese che per varie volte nel passato ha fatto da apripista ad una serie di innovazioni in campo regolatorio stia per stupirci di nuovo. I rischi dell'operazione però sono notevoli. Alla vigilia di un mutamento culturale di portata epocale innescato dalla crisi finanziaria ed economica, innescata tra gli altri fattori da una insufficiente regolazione degli intermediari finanziari, questa iniziativa potrebbe nascere azzoppata. Sarebbe un

peccato perché la necessità di mantenere alta la guardia sull'eccesso di intervento statale è ancora attuale nonostante sforzi ormai pluridecennali di semplificazione.

Nel nostro paese l'idea di un *Regulatory Budget* è prematura. Le motivazioni di un RB sono assolutamente valide anche per il nostro paese ma la sua attuazione non sembra praticabile allo stato. Un RB può essere compilato a partire solo in gran parte da dati preesistenti provenienti dalle Analisi di Impatto e dalle misurazioni di oneri amministrativi precedenti. L'esperienza italiana in fatto di valutazioni è ad oggi sconsolante. Solo un impegno consistente in questo campo che consentisse la creazione di un database adeguato sugli effetti della regolazione consentirebbe in alcuni anni di colmare il divario esistente, ma esso non sembra in vista.

2. Cosa è un Regulatory Budget e perché dovremmo utilizzarlo?

Ad un livello estremo di generalità un RB è uno strumento per imporre un vincolo complessivo ai costi che il sistema regolatorio nel suo complesso può imporre alla società civile. Di fatto il vincolo sarebbe fissato per un certo periodo temporale e ci sarebbe una suddivisione del budget permesso ad ogni Ministero/Autorità nell'ambito dei propri ambiti regolamentari sulla base delle risultanze storiche e delle analisi presentate in sede di fissazione del budget da parte di ogni singola amministrazione. La fissazione del budget avrebbe caratteristiche molto simili a quelle del Bilancio pubblico. Le Amministrazioni competerebbero per l'assegnazione di un budget prefissato di costi che possono imporre attraverso deduzioni e soprattutto analisi economiche che dimostrino la necessità e i benefici del complesso della propria regolazione settoriale. Per questa via, sebbene il budget si assolutamente basato sulla considerazione dei soli costi della regolamentazione, e trascuri il lato dei benefici, la procedura di fissazione dei budget delle singole amministrazioni non può che contemplare la accurata analisi dei benefici connessi alla regolazione.

L'ispirazione libertaria e liberista di questo concetto è evidente. L'idea della necessità di un Budget ha a mio parere due motivazioni fondamentali.

Da un lato la crescente consapevolezza dei cd fallimenti dello Stato e della conseguente necessità di vincolare efficacemente la sua azione in maniera da limitare un uso improprio ed eccessivo di tutti gli strumenti a sua disposizione. Questa motivazione trae la sua ispirazione dalle riflessioni dei filosofi libertari contemporanei¹, ma anche e soprattutto per quanto attiene alla dimensione dell'intervento nell'economia, a quella di economisti liberisti. L'idea prevalente in questi ambienti intellettuali era che lo Stato o sue componenti, non agiscono necessariamente per la massimizzazione del benessere collettivo. Sia la componente politica che le burocrazie sono necessariamente caratterizzate da obiettivi propri in termini di massimizzazione del proprio benessere e/o della propria influenza (Buchanan and Tullock, 1962, Brennan e Buchanan, 1980). O, più modestamente, anche da obiettivi di conservazione della propria influenza. Per questo verso la discrezionalità delle burocrazie può essere più preoccupante di quella dei politici che sono vincolati per quanto in maniera imperfetta dalla responsabilità politica (Niskanen, 1971). Nella relazione di agenzia che si instaura tra elettorato e politici da un lato e politici e burocrati dall'altro, molti elementi fanno ritenere che gli agenti nella relazione, ovvero i politici nella prima relazione e i burocrati nella seconda, sono in posizione di vantaggio informativo. La conseguenza quasi costante in questa tipologia di modelli di agenzia è che le dimensioni dell'intervento statale diventeranno necessariamente eccessive. In questo caso è chiaro che non ci si può aspettare sia dai

¹ Culminata nella mitizzazione della figura intellettuale di Ayn Rand

governanti eletti sia dalle burocrazie comportamenti coerenti con l'ottimo sociale. Da un lato gruppi sociali particolarmente coesi ed organizzati (gruppi di pressione) tenteranno di utilizzare la regolazione come mezzo di redistribuzione delle risorse a loro vantaggio, ad esempio attraverso l'imposizione di barriere all'entrata. D'altro canto le burocrazie utilizzeranno la regolazione come mezzo per aumentare la propria influenza e dimensione, focalizzandosi impropriamente sui soli benefici della regolazione piuttosto che sui suoi costi.

La seconda motivazione ha la stessa impronta culturale ma un contenuto parzialmente diverso. Si sostiene che in effetti la regolazione è uno strumento analogo alla tassazione per perseguire mezzi sociali (Thompson and Weidenbaum, 1997, Crews Jr, 1997). Fino ad un certo punto anzi i due mezzi sono sostituibili tra loro. Gran parte degli (ma non tutti gli) obiettivi del governo sono infatti perseguibili sia attraverso una spesa pubblica diretta, sia attraverso l'imposizione di spesa privata per rispettare standard o prescrizioni particolari. La differenza è che mentre le spese devono essere autorizzate attraverso la procedura di bilancio e coperte da imposte a loro volta oggetto di scrutinio nel bilancio, la regolazione impone costi alla società civile senza 'lo scrutinio democratico'. In realtà questa caratterizzazione delle differenze è certamente più applicabile al modello di governo statunitense, in cui il peso delle Agenzie governative semindipendenti, dalle quali dipende gran parte della regolazione in essere, è molto maggiore rispetto al nostro paese. Alcuni studiosi si spingono fino a descrivere questo sistema come *'regulation without representation'* (De Muth, 1980), per enfatizzare il fatto che sfuggono ad una valutazione politico-democratica complessiva.

Per quanto i termini della questione siano probabilmente meno drammatici di quanto presentato, in effetti appare chiaro che i costi che lo Stato può imporre attraverso regolazione non sono sottoposti ad un vaglio complessivo e quindi non hanno un vincolo. Oltre ad essere preoccupante di per sé, questo problema può diventare particolarmente rilevante in una situazione di problemi di bilancio pubblico, quale quella in cui si trova il nostro paese. Il perseguimento di interessi pubblici potrebbe essere continuato attraverso l'imposizione di standard irragionevoli quando i margini di bilancio siano esauriti. Posto di fronte alla scelta dello strumento di policy da utilizzare, il policy maker potrebbe optare per la regolazione solo per la sua maggiore opacità in termini di costi, non per la sua maggiore efficacia.

In ultima analisi ogni volta che si impone una regola, si costringe il settore privato ad una spesa direttamente o indirettamente. Questo diritto non è sottoposto in linea di principio allo stesso tipo di vaglio democratico della tassazione per l'assenza di un Bilancio regolatorio. Si noti però che questo argomento vale solo fino ad un certo punto. La regolazione è sempre sottoposta al vaglio democratico nel senso che comunque autorizzata in termini generali dal Parlamento, anche quando il dettaglio delle regole, per ovvie ragioni di complessità tecnica, viene determinato da autorità indipendenti o burocrazie non elette (si pensi al caso della Banca d'Italia). Inoltre, almeno negli Stati Uniti, ogni regolazione passa il vaglio della analisi di impatto (analisi costi-benefici), un livello di controllo di congruità teoricamente superiore a quello del bilancio pubblico. I benefici della spesa pubblica (e i corrispettivi costi della tassazione) al contrario non sono infatti valutati se non in termini finanziari, una misura ovviamente lontana dai reali costi e benefici dell'intervento pubblico diretto.

Se si ritiene che in effetti ci siano delle distorsioni sistematiche nelle scelte pubbliche che conducono all'eccesso di regolazione un RB è uno strumento utile per disciplinare il settore pubblico. Esso rende trasparenti costi complessivi della regolazione e i costi delle singole regolazioni, così aumentando la responsabilità (*accountability*) dei rappresentanti e dei burocrati. Allo stesso tempo costringe le

amministrazioni a comparare sistematicamente i benefici delle singole regolamentazioni tra di loro. Senza un Budget aggregato la possibilità di imporre regolazione e costi regolatori è in pratica illimitata. Con il budget le amministrazioni potrebbero essere costrette a scegliere in maniera automatica tra le regolazioni quelle più efficienti in termini di costi correlati. In altri termini entro il budget assegnato esse dovranno scegliere le regolazioni (o il livello di standard) che producono maggiori effetti.

Un ulteriore effetto positivo accennato di sopra è l'incentivo che si fornisce allo sviluppo di metodi di valutazione economica. L'assegnazione del budget infatti non potrebbe avvenire se non attraverso la comparazione dei vantaggi (benefici) che le singole regolazioni generano. Questo incentivo potrebbe stimolare finalmente le amministrazioni a confrontarsi seriamente col problema della valutazione economica della convenienza della regolazione. Una amministrazione più efficiente sotto il profilo della valutazione sarà in grado di dimostrare meglio la necessità di una certa allocazione di budget regolatorio.

Il vincolo quindi costringe le amministrazioni da un lato a scegliere le regolazioni migliori, dall'altro a fornire migliori valutazioni dei benefici correlati alle regolamentazioni proposte. In generale è ragionevole aspettarsi che il meccanismo decisionale e le scelte conseguenti migliorino.

3. Impianto e Gestione di un sistema di Regulatory Budget

La adozione di un sistema di RB ovviamente richiede la soluzione di un certo numero di questioni pratiche. L'adozione in questo caso di soluzioni pragmatiche piuttosto che teoriche è assolutamente necessario. Di seguito discuteremo alcune delle questioni più rilevanti nella consapevolezza che molte questioni possono essere risolte solo nel momento della applicazione del sistema che non potrà che avvenire per gradi e con un congruo periodo di sperimentazione.

3.1. Assetto Istituzionale

Una prima questione da affrontare è quella relativa al livello di vaglio democratico cui si vuole sottoporre il budget. Nelle versioni originarie suggerite in letteratura (De Muth, 1980, Crews Jr, 1998) e proposte per gli Stati Uniti, il budget deve essere sottoposto al vaglio del Congresso in assoluta analogia al budget finanziario. Questo aumenta il controllo democratico sulla 'spesa regolatoria'. Si tratta come è ovvio della conseguenza necessaria della visione libertaria cui si accennava in precedenza in una accezione ampia, non solo economica. Il RB in questa visione non è solo uno strumento tecnico di gestione della regolazione e dei suoi eccessi ma uno strumento più generale di trasparenza democratica per il controllo delle burocrazie.

Se in astratto la procedura parlamentare può essere preferibile sotto questo profilo vanno però evidenziate le notevoli difficoltà di carattere tecnico e di farraginosità che il passaggio parlamentare potrebbe imporre. Nel complesso, date le altre incertezze connesse alla gestione di un sistema di RB, appare senz'altro preferibile partire con un RB a livello governativo. In questa accezione una agenzia governativa, o, in Italia, il Ministero della Semplificazione, potrebbero gestire la fissazione del Budget complessivo e il coordinamento della allocazione del Budget regolamentare ai Ministeri e alle Autorità. Non a caso questa è la soluzione che è in via di adozione nell'unico paese che si avvia a sperimentare il RB, il Regno Unito, dove la procedura è interamente 'interna' al governo che la 'annuncia' al Parlamento e alle parti per trasparenza ma non la sottopone per approvazione.

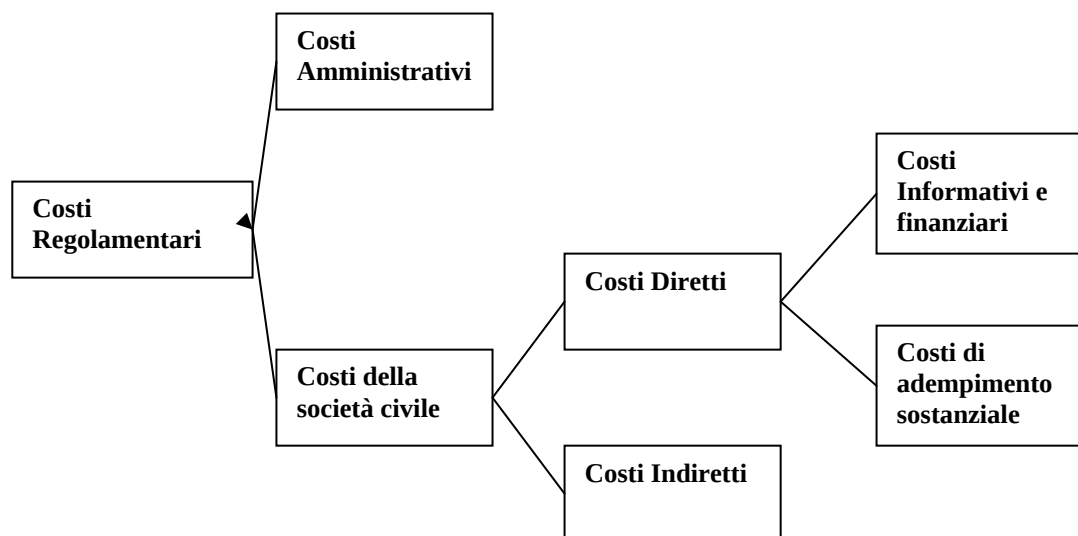
3.2. *Durata del Budget*

Anche in questo caso le prime suggestive proposte immaginavano un Budget annuale. Dati i tempi di elaborazione e di implementazione della regolazione però, senza peraltro menzionare le difficoltà e i costi di elaborazione di un Budget basato su valutazioni aleatorie, una scelta più prudente sembra necessaria per la praticabilità del RB. Di conseguenza l'orizzonte temporale dovrebbe essere molto più esteso (il Regno Unito considera una durata minima di 3 anni). Vale la pena di evidenziare come in realtà esista un *trade-off* tra vantaggi di una maggiore durata, essenzialmente correlati alla difficoltà di elaborazione del budget, e svantaggi, dovuti alla possibilità che esigenze regolatorie inattese rendano inadeguati i budget elaborati molto tempo prima. Ciò suggerisce la necessità di prevedere forme di flessibilità del budget, nella forma di permessi temporanei alle Amministrazioni di 'sforare' il budget in presenza di motivazioni consistenti. A questo proposito due considerazioni seguono immediate. E' evidente che un budget con un orizzonte troppo lungo finirebbe per essere derogato troppo spesso. Come in ogni campo, ogni deroga costituisce una diminuzione della credibilità del vincolo e quindi minimizzarne l'uso è di capitale importanza. La considerazione conseguente è che la lunghezza del periodo regolatorio deve essere necessariamente correlata alla flessibilità prevista.

3.3. *Estensione del Budget*

Una questione fondamentale riguarda il novero dei costi da prendere in considerazione per la fissazione del budget. Di seguito riporto una classificazione di massima (non esaustiva) dei costi provocati dalla regolazione finalizzata a questa presentazione. In primis abbiamo i costi amministrativi, non nella accezione dello SCM, ma nel senso dei costi interni della amministrazione. L'inclusione di questa categoria di costi nel RB è perlomeno dubbia, si tratta di spese statali che finiscono comunque nel Budget finanziario e quindi la responsabilità del settore pubblico è assicurata in quella sede. Il RB deve quindi concentrarsi sulle altre voci di costo, quelle imposte ad imprese e cittadini. Si noti che questa scelta è congruente anche con la logica del RB, come vincolo alla spesa imposta dalla regolazione sulla società civile in analogia (o in contrapposizione) alla spesa pubblica. Possiamo tracciare una distinzione di massima tra costi diretti ed indiretti. I costi diretti configurano una spesa come conseguenza immediata della regolazione. Possiamo loro volta classificarli come costi informativi, finanziari e costi di adempimento sostanziale (vedi SCM). I costi indiretti sono collegati alle conseguenze della regolazione sugli scambi di mercato. In generale essi si configurano come perdita di surplus per transazioni che per effetto della regolamentazione non vengono effettuati. Solo a titolo di esempio si consideri una regolazione che imponga uno standard di emissioni ad impianti industriali: Il costo della installazione dell'impianto che consente di abbattere le emissioni è il costo sostanziale di adempimento, i costi informativi sono quelli connessi alla dimostrazione della regolarità e conformità dell'impianto alla regolazione. I costi indiretti sono connessi al fatto che i maggiori costi diretti implicheranno un prezzo di mercato del bene finale maggiore rispetto all'assenza di regolazione. Ciò comporterà minori scambi e la perdita di una parte del surplus dei consumatori².

² Si noti che questo è un problema assolutamente separato ed ulteriore rispetto al problema del maggiore prezzo di mercato che i consumatori pagheranno in equilibrio. Nella misura in cui il maggiore prezzo riflette il costo diretto a carico dell'impresa esso è già considerato nel computo.

Figura 1. *Costi della regolamentazione*

I costi indiretti della regolazione possono essere anche molto consistenti. La loro esclusione potrebbe condurre a una forte distorsione nel calcolo dell'onere complessivo di diversi tipi di regolazione. E' stato osservato che la esclusione dei costi indiretti potrebbe indurre le agenzie (Ministeri) ad adottare regolazioni che piuttosto che imporre spese dirette, ad esempio attraverso la fissazione di standard, vietino del tutto alcuni tipi di prodotto o di cicli produttivi. Il divieto di per sé non implica una spesa diretta e quindi non causa costi diretti, ma può provocare costi indiretti molto maggiori costringendo i consumatori a scegliere alternative potenzialmente molto più costose. Tuttavia la loro inclusione nel Budget comporta problemi di computo notevoli. Allo stato non sembra che la Pubblica Amministrazione italiana sia nemmeno lontanamente in grado di formalizzare un calcolo di questo tipo.

La soluzione più ragionevole, almeno in uno stadio iniziale, è quindi quella di includere nel budget i soli costi diretti, instaurando un sistema di controllo specifico sulle tipologie di regolazione che causano soli costi indiretti per evitare il tipo di sostituzione impropria descritta di sopra. La stessa agenzia incaricata di gestire il Budget avrebbe il compito di sorvegliare sulla regolazione che implichi divieti puri o anche barriere all'entrata in determinati mercati.

3.4. *Budget complessivo vs Budget marginale.*

Una altra importante questione riguarda il tipo di costi da riportare nel budget. Nella ispirazione iniziale il Budget doveva ricomprendere tutti i costi da regolazione vigente suddivisi per normativa e amministrazione di riferimento. Appare evidente che la valutazione di tutti i costi è un esercizio proibitivo dal punto di vista analitico. In molti paesi gran parte delle voci di costo sulla regolazione in essere sono disponibili per effetto di una applicazione oramai pluridecennale dell'analisi di impatto. Per le regolazioni entrate in vigore negli ultimi due decenni negli Stati Uniti ad esempio, l'analisi di impatto può fornire delle stime di base abbastanza affidabili dei costi suddetti. Analogamente una fonte importante di informazioni sui costi informativi è la misurazione effettuata in alcuni paesi con lo SCM. Ovviamente le stime si deteriorano col tempo ed hanno bisogno di adeguamenti anche quando la stima iniziale fosse qualitativamente accettabile. Tuttavia per gli Stati Uniti o, in misura minore il Regno Unito, l'obiettivo di misurare un budget complessivo può essere discusso da una persona razionale, cosa impossibile nel nostro paese. Si noti però che nello stesso Regno Unito la proposta di *Regulatory Budget* nella sua fase iniziale si limita a prevedere una budget 'marginale', ovvero che valuti ed autorizzi le sole variazioni al budget regolamentare aggregato delle singole amministrazioni. Questo approccio è oggettivamente inferiore dal punto di vista della trasparenza democratica, in quanto non consente di esporre la dimensione complessiva dell'intervento regolatorio sulla economia privata e dei singoli interventi e discuterlo in pubblico. Inoltre consente la comparazione con i benefici della regolazione in misura solo marginale (ovvero per le regolazioni nuove o quelle modificate). Tuttavia anche un budget marginale potrebbe avere effetti notevoli in termini di *better regulation*. La necessità di muoversi all'interno di un budget predefinito costringerebbe le amministrazioni a riconsiderare la regolazione esistente ogni volta che una nuova esigenza sorge e quindi a riallocare in maniera più efficiente i costi. In alternativa potrebbe costringerle a dimostrare la necessità e congruenza della nuova regolazione con stime decenti sui potenziali benefici. Per questa via potrebbe essere una maniera per incentivare le amministrazioni, in un paese dove le uniche AIR effettuate sono ancora quelle della sperimentazione del 2001, a dotarsi dei mezzi per valutare le proprie proposte. L'allocazione dei budget infatti non potrà che essere fatta sulla base dell'evidenza che le amministrazioni forniranno sulla necessità della nuova regolazione.

4. Problemi e Conclusioni

L'idea di un *Regulatory Budget* è stata a lungo proposta da studiosi principalmente americani e recepita in proposte di Legge negli USA, senza produrre una applicazione pratica. Gli Stati Uniti hanno però stabilito una tradizione di Regulatory reporting, con il rapporto annuale dell'OMB, che perlomeno tenta attraverso una collazione di dati dalle Analisi di Impatto una stima complessiva degli effetti della (di parte consistente della) regolazione in essere, un elemento di trasparenza non trascurabile. Un tentativo di fondare un sistema di *regulatory budgeting* è in corso nel Regno Unito. Si tratta di un esperimento concepito in maniera praticabile sulla base di alcune variazioni ragionevoli al modello proposto in letteratura (HM Government, 2008). Il Budget sarà fissato sulle variazioni di oneri permesse alle singole amministrazioni, con l'obiettivo di fissare a medio termine anche degli obiettivi di decremento degli oneri stessi, analogamente a quanto avviene nell'ambito dello SCM in vari paesi per i soli oneri informativi.

I problemi principali che sorgeranno nell'ambito di questa applicazione sono ampiamente prevedibili. La stima degli oneri potrebbe essere distorta dalle Amministrazioni di volta in volta in senso positivo o negativo per dimostrare bassi

costi di nuova regolazione o grossi risparmi in caso di regolazioni riviste e modificate per liberare budget regolatorio (White, 1980). La maggiore alea esistente sulle valutazioni di questo tipo rispetto alle valutazioni del budget finanziario rendono questo rischio maggiore nel caso di un Budget Regolatorio rispetto al Bilancio dello Stato. Un argomento di più per sostenere la necessità di un soggetto che asseveri le stime delle amministrazioni e gestisca il budget, con una missione specifica di riduzione degli oneri.

Tra RB e altre forme di valutazione quantitativa esistono forti sinergie, quelle che gli economisti chiamano economie di scala. Sistemi di valutazione adeguati dei costi informativi sono un background prezioso per la definizione di RB. La capacità di effettuare analisi di impatto è cruciale per la fase di allocazione dei budget alle diverse amministrazioni senza commettere gravi errori. Un sistema di RB a sua volta potrebbe però fornire un incentivo ad amministrazioni recalcitranti a fornire valutazioni adeguate dei benefici. Anche nella versione più ridotta immaginabile tuttavia il Budget richiede capacità di stima che ad oggi sono risultate assolutamente estranee alle Amministrazioni incaricate, con la significativa eccezione del primo anno di stima degli oneri informativi nel progetto MOA. Instaurare un sistema di RB senza modificare significativamente la struttura e i soggetti dell'amministrazione semplicemente non è ipotizzabile.

LAURA CAVALLO

UNFUNDED MANDATES REFORM ACT: UNA RIFORMA CONCLUSA O UNA OPPORTUNITÀ PER IL FUTURO DELL’AIR?

(Versione preliminare)

1. Introduzione

I più significativi esempi di analisi e misure di riduzione dell’impatto della regolazione sono offerti dalla lunga esperienza degli Stati Uniti, che sono stati tra i primi Paesi ad avere avviato percorsi di miglioramento della qualità della regolazione. Anche la regolazione degli “*unfunded mandates*”, ovvero i “mandati senza copertura”, nasce negli Stati Uniti a causa delle tensioni tra governo federale e soggetti subnazionali.

Un mandato senza copertura è una disposizione o una regolazione che impone a carico di altri soggetti, siano essi governi statali o locali o privati, obblighi a fronte dei quali non è prevista alcuna copertura o sovvenzione finanziaria, ovvero divieti che comportano rilevanti oneri di tipo economico a fronte dei quali non è prevista alcuna forma risarcitoria.

Il problema è tipico dei governi federali: lo Stato federale implica una gestione piuttosto complessa dei rapporti tra governo federale e Stati e la necessità di delimitarne, quanto più chiaramente possibile, le sfere di competenza evitando i possibili conflitti. Il governo centrale dovrebbe dettare gli indirizzi da seguire nell’amministrazione della cosa pubblica, senza tuttavia esercitare una eccessiva ingerenza nell’attività dei singoli Stati e senza sminuirne l’autonomia, che rappresenta un esempio particolarmente significativo di normativa volta ad analizzare l’impatto della regolazione.

Negli Stati Uniti l’esigenza di risolvere i conflitti tra governo federale e stati ha portato, nel 1995, all’emanazione di una normativa specifica sull’argomento, nota come “*Unfunded Mandates Reform Act*”, che ha in particolare il merito di aver esteso l’obbligo della valutazione dell’impatto della norma *in itinere* sui soggetti destinatari a tutta la regolazione.

A quasi quindici anni dalla sua approvazione, l’*Unfunded Mandates Reform Act* continua a far discutere, sollevando pareri discordanti in merito alla sua efficacia e ai risultati ottenuti dalla sua applicazione. Allo stesso tempo però, tale normativa offre ancora interessanti indicazioni e spunti di riflessione.

La problematica degli *unfunded mandates* riguarda non solo gli Stati federali ma tutte le forme di governo organizzate su diversi livelli o nelle quali una disposizione impone oneri a soggetti pubblici o privati senza prevedere una corrispondente copertura. La questione è quindi di particolare interesse per le diverse realtà in cui vige la “*multilevel governance*”, e i poteri autoritativi sono divisi su più livelli del territorio. Nell’integrazione europea il concetto di *governance* a più livelli indica e riassume un’architettura basata su una pluralità di livelli (sopranazionale, statale e subnazionale). In Italia il livello di governo subnazionale non comprende solo il livello delle Regioni, ma anche quello delle autonomie locali (Comuni e Province).

Il presente lavoro si propone di analizzare la normativa dell’*Unfunded Mandates Reform Act* alla luce del contesto nel quale essa ha avuto origine, esaminare la sua evoluzione nel tempo e approfondire i principali punti di forza e di debolezza

della normativa. La finalità dell'analisi è quella di trarre dalla normativa in oggetto spunti e suggerimenti utili ad affrontare situazioni analoghe che possono verificarsi in altri contesti e che potrebbero essere utili ad arricchire e integrare la normativa sull'AIR ai diversi livelli di governo.

2. Il sistema istituzionale Statunitense e l'Unfunded Mandates Reform Act

Per comprendere meglio i principi e il contesto in cui si è sviluppato l'*Unfunded Mandates Reform Act*, è utile richiamare alcuni aspetti principali del sistema istituzionale statunitense [cfr. Radaelli, 2001].

Gli Stati Uniti sono uno Stato federale fondato sui principi sanciti dalla Costituzione federale, dove vige un regime presidenziale. I governi dei cinquanta Stati che lo compongono non costituiscono organi periferici del governo centrale: ciascuno Stato è sovrano e ha la possibilità di darsi una propria costituzione nel rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione federale.

I tre principi basilari sanciti dalla Costituzione a fondamento dell'organizzazione degli Stati Uniti sono: la separazione dei poteri politici, l'equilibrio tra i poteri e il federalismo. In conformità con i principi del federalismo, le competenze legislative sono ripartite tra stato federale e stati federati. Lo stato centrale ha un ruolo di primaria importanza. Gli stati federati hanno il potere di legiferare nelle materie di propria competenza in maniera autonoma, senza intervento alcuno da parte del governo federale o dei governi di altri Stati.

Il potere legislativo è attribuito al Congresso che si compone di due rami (parlamento bicamerale): il Senato e la Camera dei Rappresentanti. Nel rispetto della divisione delle competenze legislative, prevista dall'assetto federale, il Congresso legifera relativamente ad un insieme di materie ben determinato, del quale fanno parte, ad esempio la difesa, la moneta e il commercio internazionale. Tra le competenze esclusive del Congresso rientra in particolare l'approvazione del bilancio federale. I deputati della Camera dei Rappresentanti sono ripartiti tra gli Stati secondo un criterio proporzionale basato sulla popolazione di ogni Stato. Rispetto al Senato, la Camera dei Rappresentanti gode di una importante prerogativa: è l'unico organo che può proporre progetti di legge in materia finanziaria, che comunque sono soggetti all'esame ed al voto da parte del Senato.

Nell'emanazione delle leggi federali, il Congresso si avvale del sostegno delle Commissioni e di vari uffici istituiti nel tempo con vari compiti di consulenza e supporto. Tra questi, il *Congressional Budget Office* (CBO), istituito nel 1974 per fornire supporto informativo alle scelte di politica fiscale attuate dal Congresso e prestare assistenza nella preparazione del bilancio, ha assunto un ruolo prioritario nell'implementazione del dettato dell'*Unfunded Mandates Reform Act*.

Il Presidente degli Stati Uniti, allo stesso tempo Capo dello Stato e Capo del governo, è l'organo più rappresentativo del potere esecutivo, ed è coadiuvato dall'*Executive Office*. All'interno dell'*Executive Office* opera l'*Office of Management and Budget* (OMB), un altro organismo che ha avuto grande rilievo nell'ambito dell'*Unfunded Mandates Reform Act*. L'OMB ha infatti il compito di coordinare la gestione finanziaria e gli indirizzi regolamentari, al fine di ridurre eventuali oneri non necessari a carico del cittadino. Fanno parte della struttura amministrativa statunitense anche i Dipartimenti (paragonabili a ministeri), cui spetta il compito dare seguito ai programmi politici e di fornire servizi governativi. I Dipartimenti sono affiancati da altri organismi, denominati Agenzie (*Agencies*) nella realizzazione di interessi pubblici. Pur non dipendendo direttamente da alcun Dipartimento, le Agenzie federali

sono parte integrante dell'esecutivo, e possono essere di varia natura: alcune sono Agenzie regolative, dotate del potere di supervisione nei confronti di determinati settori dell'economia, altre forniscono servizi particolari al governo o alla cittadinanza.

Alcune Agenzie possono essere ricondotte al ramo legislativo (Congresso). Tra queste si inserisce il *Government Accountability Office* (GAO), nato nel 1921 come organo di revisione e controllo contabile (una sorta di "Corte dei Conti"). Il GAO ha assunto nel corso del tempo funzioni di sempre maggiore importanza; il suo ruolo si è modificato gradualmente passando da un controllo giuridico-formale delle politiche pubbliche ad un'analisi più sostanziale sull'attuazione e sui risultati delle politiche implementate a livello federale. Il GAO esamina l'utilizzo dei fondi federali e valuta tanto i programmi federali che le attività dell'amministrazione. L'organizzazione statale riflette quella federale: il potere legislativo è esercitato da un Parlamento bicamerale, mentre quello esecutivo è esercitato da un Governatore, eletto a suffragio universale.

3. *Le origini dell'Unfunded Mandates Reform Act*

A partire dagli anni '70, in un periodo di piena crisi, il sistema regolativo statunitense ha subito un lungo e faticoso processo di riforma che non è ancora pienamente concluso. Tale processo è iniziato sotto le pressioni del mondo imprenditoriale, che rivendicava autonomia e flessibilità a fronte di un governo molto presente sulla scena economica e che imponeva rilevanti oneri a carico delle imprese.

Il processo di riforma della regolazione è stato avviato sotto la presidenza del repubblicano Nixon (1969-1974), dando vita alla creazione di numerose agenzie e all'elaborazione del progetto *Quality of Life Review* (1971). Il progetto, nato per migliorare le condizioni di vita dei cittadini e dei soggetti economici, introduceva l'analisi dell'impatto della regolazione, con un'attenzione particolare agli effetti prodotti dall'emanazione di nuovi atti sulle imprese.

Il successore di Nixon, Ford Jr (1974-1977, repubblicano), attribuì alle Agenzie regolative il compito di corredare le proprie proposte di legge con l'*Impact Assessment*, un rapporto nato con la finalità di illustrare gli effetti inflazionistici direttamente riconducibili alle proposte stesse. Per portare avanti l'opera di riforma venne costituito un nuovo soggetto, il *Review Group on Regulatory Reform*, composto, tra gli altri, da personale proveniente dall'*Office of Management and Budget*.

Il Presidente Carter (1977-1981, democratico), portò avanti la strada tracciata dai suoi predecessori, costituendo il *Regulatory Analysis Review Group* (RARG) cui venne attribuito il compito di individuare, annualmente, le dieci norme più rilevanti. Al *Regulatory Council*, istituito nello stesso periodo, fu affidato il compito di stilare un Calendario che riassume le principali proposte di legge, indicandone i costi e i benefici.

Il Presidente Reagan (1981-1989, repubblicano) fece della riforma della regolazione una delle priorità del suo programma di governo. Nella convinzione che per rilanciare l'economia bisognava ridurre sensibilmente la pressione fiscale, il Presidente Reagan si prefisse di ridimensionare l'attività normativa allo scopo di ridurre la pressione economica esercitata sulle imprese. Per raggiungere questo obiettivo si rese necessario provvedere anche a una semplificazione e alla definizione di una struttura organizzativa più snella e capace di adeguarsi ad un contesto economico in veloce mutamento.

Il repubblicano George Bush (1989-1993) proseguì sulla stessa strada, e attribuì alle Agenzie il compito di elaborare valutazioni che contenessero, oltre al

rapporto costi-benefici, un'analisi approfondita dell'impatto della regolazione sui destinatari.

L'amministrazione Clinton (1993-2001), nonostante il diverso colore politico, sostenne il processo di riforma, prestando però maggiore attenzione alle esigenze degli Stati e dei governi locali per i quali stava diventando sempre più difficile attenersi ai mandati federali in assenza di risorse aggiuntive da parte del governo centrale. E' in questo periodo che venne emanato l'*Unfunded Mandates Reform Act* (1995), oggetto della presente analisi, che segnò un importante passo a favore dell'impegno dell'Amministrazione nella ricerca di una soluzione al problema dei mandati privi di copertura finanziaria. L'atto di riforma attribuiva al *Congressional Budget Office* (CBO) il compito di stimare i costi delle proposte legislative e alle Agenzie quello di scegliere l'alternativa legislativa più efficace in termini di rapporto costi-benefici. Nello stesso periodo vennero varati anche altri importanti provvedimenti, tra cui il *Government Performance and Result Act* (1993), con il quale venne imposto ai Dipartimenti l'obbligo di presentare al Congresso un piano strategico contenente gli obiettivi della regolazione e le strategie di attuazione.

4. I contenuti dell'UMRA

L'*Unfunded Mandates Reform Act* (UMRA), in vigore dal 1996, è stato approvato il 22 marzo 1995 con Legge (*Public Law-P.L.*) n. 104-4. L'emanazione dell'Atto è il risultato finale di un intenso e lungo dibattito [Anderson, 2005] sviluppato sulla base delle rimozioni degli Stati e dei governi locali. Tali enti lamentavano una eccessiva e iniqua pressione esercitata su di loro, attraverso l'emanazione di leggi, dal governo federale e sottolineavano, a supporto dell'urgenza di affrontare il problema, le pesanti ricadute che tale comportamento avrebbe avuto sui cittadini. Infatti, la mancata specificazione del soggetto che doveva farsi carico degli oneri derivanti da un provvedimento con alta probabilità si sarebbe tradotta in un aumento del carico fiscale. A fronte dell'esigenza di ridurre la pressione dei mandati privi di copertura, si riportava anche la necessità di evitare di arrivare all'opposto a un'eccessiva azione di sovvenzionamento, che avrebbe potuto compromettere il mantenimento di una certa flessibilità nell'attività regolativa del governo federale con effetti negativi sia sul buon andamento del governo federale che di quello degli Stati stessi.

L'UMRA non impedisce che vengano approvate leggi contenenti mandati privi di copertura, ma si pone l'obiettivo di limitare questa prassi regolatoria in grado di imporre pesanti e iniqui oneri economici a carico degli enti subnazionali. Ai sensi della legge possono essere definiti mandati federali tutte quelle clausole che comportano inevitabili oneri a carico di altri soggetti, siano essi governi statali o locali o privati. Gli oneri di tipo economico per gli enti subnazionali possono derivare sia da obblighi che da divieti o restrizioni imposti dal governo federale. Rientrano nella categoria dei mandati federali le clausole che prevedono una riduzione o l'eliminazione di una parte dei fondi federali concessi agli enti intergovernativi, sulla base di precedenti disposizioni. Sono invece esclusi gli oneri che costituiscono la condizione necessaria per ottenere assistenza federale o che derivano dalla partecipazione volontaria a programmi federali.

Uno degli esempi più significativi dei provvedimenti che comportano obblighi a carico degli enti subordinati è rappresentato dal "*National Voter Registration Act*" del 1993, con il quale venne richiesto agli Stati di semplificare ed ampliare le procedure per la registrazione dei cittadini nelle liste elettorali. Tra i divieti in grado di comportare oneri significativi per gli Stati rileva l'esempio dell'*Internet Tax Nondiscrimination Act* del 2004 che impedì agli Stati, seppur temporaneamente, di

imporre tasse su varie tipologie di accesso alla rete, provocando una riduzione delle entrate per gli Stati che, secondo le stime del CBO, ammontano a diversi milioni di dollari. Altri esempi interessanti di obblighi o divieti che hanno comportato rilevanti oneri di tipo economico sugli Stati e a fronte dei quali non era prevista alcuna forma risarcitoria sono rinvenibili in Robinson [2005].

Le disposizioni previste dal testo di legge per attivare il processo di analisi di un progetto di legge o di un regolamento a cui siano collegati mandati federali, sono contenute rispettivamente nel Titolo I e dal Titolo II dell'UMRA. I criteri da seguire nell'indagine a seconda della diversa natura dell'atto in esame (legislativa o regolamentare), sono simili con qualche significativa sfumatura.

Il sistema su cui si basa la legge per promuovere l'obiettivo di realizzare un sistema regolativo equo e senza costi inutili e ingiustificati per i soggetti destinatari, consiste nell'attività informativa svolta dai soggetti preposti individuati dall'UMRA. I principali soggetti coinvolti attivamente nell'analisi della regolazione, sono il *Congressional Budget Office* (di seguito CBO) e l'*Office of Management and Budget* (OMB) che si occupano, rispettivamente, di redigere con regolarità rapporti relativi alle attività legislative (previste dal Titolo I) e regolamentari (previste dal Titolo II della legge). L'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) ha invece il compito di effettuare il monitoraggio del livello di conformità dell'operato delle Agenzie con riferimento ai regolamenti.

Con riferimento ai progetti di legge, il CBO e le altre commissioni di autorizzazione interne al Congresso devono indicare, in una apposita relazione, la stima dei costi che i soggetti destinatari devono sostenere per implementare la legge. Nel caso in cui non fosse possibile determinare una stima dei costi (alcuni motivi che rendono impossibile arrivare a una quantificazione dei costi sono indicati nel Rapporto del CBO del 2004)¹, l'ente è comunque tenuto a specificare nella relazione i motivi che rendono impossibile arrivare alla valutazione richiesta. Le disposizioni dell'UMRA si applicano soltanto a quegli interventi legislativi il cui impatto finanziario si riveli "significativo" sulla base di una soglia di costo, fissata nel 1996 a 50 milioni di dollari per i mandati intergovernamentali e a 100 milioni di dollari quelli del settore privato, soglie adeguate annualmente al tasso di inflazione e che nel 2007 sono arrivate rispettivamente a 66 milioni di dollari e 131 milioni di dollari [Rapporto CBO 2008]. Il superamento della soglia può realizzarsi in uno dei 5 anni in cui il mandato avrà i suoi effetti. Il CBO deve comunque redigere un rapporto contenente la stima dei costi di tutti i provvedimenti che rientrano nel campo di applicazione dell'UMRA, a prescindere dall'eventualità che questi costi siano superiori alla soglia prevista.

Per valutare l'impatto delle norme sui destinatari, devono essere presi in considerazione solo i costi diretti, calcolati per ogni mandato, che ricadono sullo Stato, sugli enti locali o sui privati, inclusi i costi causati dal mancato introito di somme in conseguenza di restrizioni stabilite con disposizioni federali.

L'UMRA prevede che Camera e Senato non debbano prendere in considerazione la legislazione che non rispetta determinate condizioni, in particolare che non è accompagnata dalla valutazione del CBO che riporta i costi di tutti i mandati. Tuttavia l'applicazione di questa regola non è automatica, ma è subordinata, per i mandati aventi natura intergovernamentale (la disposizione non incide sul settore privato) alla procedura della "mozione d'ordine", ovvero un richiamo da parte di un membro del parlamento mirato a far sì che la procedura venga comunque osservata,

¹ Ad esempio i casi in cui i costi sono legati a regolamenti futuri, oppure non sono disponibili le informazioni utili a determinare l'impatto del mandato o risulta difficile individuare con certezza i destinatari diretti e indiretti del progetto di legge.

anche se per il mandato non risulta possibile arrivare alla valutazione richiesta. L'ostacolo della mozione d'ordine può essere superato con un voto a maggioranza semplice, ma è riuscito nei fatti a limitare e rendere più difficile l'approvazione dei progetti di legge privi del rapporto analitico redatto dal CBO. Senza dubbio la mozione d'ordine ha il vantaggio di sollevare la questione costringendo a discuterne i contenuti.

Esiste una serie di norme che sono esplicitamente escluse dalle prescrizioni dell'UMRA, indicate espressamente nella legge. In particolare, sono esclusi dall'applicazione della norma: i disegni di legge che danno applicazione a diritti individuali garantiti costituzionalmente e che istituiscono o diritti fondamentali volti a impedire discriminazioni di razza, colore, religione, sesso, nazionalità, età handicap o disabilità, le norme relative alla sicurezza nazionale e alcune parti dei programmi previdenziali e assistenziali.

Per i mandati federali contenuti nei regolamenti, la disciplina di cui al Titolo II della legge attribuisce alle Agenzie il compito di redigere i rapporti contenenti la descrizione e la stima del rapporto costi-benefici del mandato. L'OMB raccoglie i rapporti forniti dalle Agenzie e trasmette ogni anno un rapporto finale al Congresso. Le Agenzie devono anche produrre un'indagine tesa alla individuazione di un numero ragionevole di alternative da sottoporre a valutazione. Le Agenzie sono tenute a confrontare le varie proposte e individuare quella in grado di massimizzare il rapporto benefici-costi, avvalendosi dello strumento della consultazione. Prima di approvare una determinata proposta devono dimostrare che i benefici sociali ad essa attribuibili siano superiori ai costi conseguenti. Nel caso ritenessero opportuno preferire una opzione che non risulti essere la meno costosa tra quelle individuate, sono tenute a motivare e giustificare la scelta. L'Office of Management and Budget (OMB) ha il compito di collaborare con le Agenzie per assicurare che le opzioni regolamentari prescelte siano conformi alle disposizioni normative del Titolo II.

La normativa dell'UMRA riferita ai mandati di origine regolamentare presenta alcune differenze rispetto a quella riferita ai mandati di origine legislativa. Le Agenzie federali non hanno il compito di redigere un rapporto di valutazione dei costi per ogni provvedimento che rientri in determinati criteri, come avviene per gli atti di origine legislativa, ma solo per i provvedimenti che superano il valore di soglia, che nel caso dei mandati regolamentari è stato fissato nel 1996 a 100 milioni di dollari sia per i mandati intergovernamentali che per quelli riferiti al settore privato [GAO 2004]. Inoltre, la soglia è riferita alle "spese" e non ai "costi diretti"; questo implica che la soglia non viene superata se le norme hanno l'effetto di ridurre i ricavi o altri proventi. Ancora, a differenza della disciplina contenuta al Titolo I dell'UMRA, la disciplina di cui al Titolo II è relativa ai regolamenti non prevede strumenti di *enforcement* come la mozione d'ordine. Infine, le eccezioni puntuali all'applicazione dell'UMRA con riferimento ai regolamenti sono 14 a fronte delle 10 eccezioni previste con riferimento agli atti legislativi. In particolare, l'UMRA non si applica ai regolamenti emanati da agenzie di regolazione indipendenti.

5. Prime valutazioni dell'impatto dell'UMRA alla luce dei principali risultati dell'attività informativa svolta ai sensi della normativa

I rapporti periodici preposti dal CBO e dall'OMB, oltre a promuovere la trasparenza e la diffusione delle informazioni al fine di realizzare un sistema regolativo più equo riducendo i costi "inutili e ingiustificati", hanno il ruolo importante di contribuire a tracciare un quadro dettagliato e aggiornato dell'impatto che disposizioni dell'UMRA hanno sul sistema di regolazione statunitense permettendo di valutare

l'efficacia di queste disposizioni e la compatibilità tra le norme stabilite dall'UMRA e il sistema vigente [le prime evidenze sull'applicazione dell'UMRA sono offerte da Blum, 1999].

Dalle informazioni raccolte si evince che le nuove disposizioni hanno funzionato in maniera più efficace con riferimento alle attività contenute nel Titolo I del testo di legge, riferite agli atti di origine legislativa, che a quelle disciplinate dal Titolo II dell'UMRA.

Dall'inizio dell'applicazione dell'UMRA al 2007 l'attività svolta dal CBO è stata molto intensa (nel periodo 1996-2007 sono stati redatti quasi 7000 rapporti)². In tutto il periodo, sono stati pochi i mandati intergovernativi adottati, e solo una minima parte di questi mandati ha superato la soglia di costo prevista dall'UMRA. A quanto si evince dal Rapporto UMRA 2008, nell'intero periodo che va dall'inizio dell'applicazione dell'UMRA al 2007, su 81 mandati intergovernativi con costi eccedenti la soglia minima ne sono stati approvati soltanto 8. Con riferimento ai mandati riferiti al settore privato, 53 dei 264 mandati federali privi di copertura finanziaria con un valore superiore alla soglia hanno completato l'iter normativo.

Il dato più significativo che si evince dall'analisi dei rapporti è che in media, su tutti i progetti di legge esaminati aventi natura intergovernamentale, solo l'1% conteneva mandati federali con un costo superiore alla soglia minima prevista dalla legge per l'applicazione delle disposizioni dell'UMRA (in media i progetti di legge contenenti mandati federali rappresentano circa il 13% del totale dei progetti esaminati). La percentuale arriva al 2% se si includono i mandati per i quali il CBO non è stato in grado di elaborare una stima. La percentuale dei progetti di legge che superavano la soglia sul totale dei progetti contenenti mandati federali si aggira invece intorno al 9%, e ha registrato una costante flessione nel primo periodo di applicazione dell'UMRA, fino al 2000, per poi risalire verso il livello medio nel secondo periodo e attestarsi al 5% nel 2007 (vedi tabella 1). Di tutti i progetti analizzati per lo stesso periodo e riferiti al settore privato solo il 16% contenevano mandati incidenti sul settore privato e circa il 4% del totale dei progetti esaminati superava la soglia minima prevista. Il trend è rimasto pressoché invariato in tutto il periodo analizzato (vedi Tabella 2).

Dall'ultimo rapporto del CBO, che riporta i risultati fino al 2007, risulta che nel 2007 dei 175 atti legislativi emanati dal Congresso o dal Presidente 14 contenevano almeno un mandato intergovernativo, e 20 almeno un mandato che ricadeva sul settore privato. Nel complesso, i mandati intergovernativi risultanti dai 14 atti legislativi che sono stati emanati sono 20, di cui solo 3 superavano la soglia prevista. I mandati privati per cui è stato possibile accertare il superamento della soglia sono 10 su 47. La tabella che segue riporta una sintesi dei dati sugli atti legislativi contenenti mandati intergovernativi e rivolti al settore privato nel 2007.

Tabella 3 – Dati sugli atti legislativi contenenti mandati, anno 2007

Atti legislativi con- tenti	Mandati imple- mentati	Mandati imple- mentati i cui costi supe-	Mandati imple- mentati per i quali non

² CBO, vari anni

	en en ti m an da ti		rava no la sogli a	è stato possi bile verif icare se il costo supe rava la sogli a
Manda ti intergo vernati vi	14	20	3	0
Manda ti sul settore privato	20	47	10	8

Fonte: CBO 2008

Per valutare l'impatto dell'UMRA è importante valutare i mandati che sono stati emendati prima dell'emanazione per ridurne i costi. Nel primo periodo (1996-2000) sono stati emendati 4 mandati intergovernativi e 5 mandati del settore privato [Gullo, 2001]. Ad esempio l'*Internet Tax Freedom Act* (1997, legge di affrancamento di Internet dalle tasse) è stato emanato nell'ottobre 1998 in seguito a modifiche tali da garantire che i mandati modificati non avrebbero generato perdite superiori alla soglia prevista per legge. Nel 2007, dei 20 mandati intergovernativi emanati ne sono stati emendati 12; dei 47 mandati che ricadevano sul settore privato ne sono stati emendati 35.

Nel corso della propria attività analitica, il CBO ha escluso molti mandati dall'ambito di applicazione della disciplina perché non rispettavano i due criteri di base previsti dall'UMRA, in particolare non erano "mandates", poiché i costi venivano effettivamente imposti dal governo soltanto se il soggetto destinatario decideva di partecipare a programmi volontari o di accettare fondi federali. Un esempio in tal senso è il "No Child left Behind Act" del 2001. Il governo ha costituito un proprio programma federale e ha offerto di sussidiare i costi degli Stati che avessero volontariamente aderito al programma. Gli Stati erano comunque liberi di adottare un programma proprio, rinunciando alle sovvenzioni. In alcuni casi le sovvenzioni possono invece essere così alte da rendere anche i programmi volontari dei mandati "di fatto". In quel caso, accettando i fondi federali lo Stato deve anche accettare i vincoli del governo federale sull'utilizzo dei fondi [Riedl 2003].

Ad oltre dieci anni dall'emanazione dell'UMRA si può trarre un bilancio tutto sommato positivo dell'esperienza. La continua attività informativa da parte del CBO ha senza dubbio accresciuto l'interesse del Congresso sui dati contenuti nei rapporti presentati, aumentando l'attenzione del legislatore verso le esigenze dei soggetti subnazionali.

Con riferimento al ramo legislativo, si può affermare che l'UMRA ha contribuito a diminuire il numero dei mandati federali rilevanti ai fini della normativa. A prescindere dalla motivazione, che alcuni attribuiscono non tanto alla consapevolezza dell'iniquità dei mandati imposti quanto al timore da parte delle amministrazioni proponenti di ricevere una mozione d'ordine, l'evidenza empirica e in particolare la costante discesa del trend statistico riferito al numero di mandati federali rilevanti ai fini della normativa dimostra un importante effetto deterrente dell'UMRA.

L'analisi evidenzia inoltre che molti progetti di legge sono stati emendati prima di essere emanati, per risultare compatibili con le nuove disposizioni. Le modifiche hanno portato a una sensibile riduzione dei costi imposti dai mandati se non alla totale eliminazione dei mandati stessi.

A differenza di quanto avvenuto per il ramo legislativo, i rapporti delle Agenzie sui mandati e le analisi del GAO e dell'OMB rivelano che l'approvazione dell'UMRA non ha inciso in maniera sensibile sull'attività regolamentare. Nell'intero periodo che va dal 1996 al 2007 solo sette regolamenti hanno imposto costi agli stati e agli enti subfederali e sono stati quindi ricompresi nell'ambito di applicazione dell'UMRA. Nel 2007, sono stati identificati 8 regolamenti che hanno imposto oneri superiori alla soglia. In tutti i casi, questi oneri ricadono sul settore privato [OIRA, 2008]. Il motivo dello scarso rilievo dell'UMRA con riferimento all'attività delle Agenzie è che tale attività ricade quasi completamente nella categoria delle eccezioni e quindi non è assoggettabile alle direttive stabilite nel Titolo II della legge dell'UMRA, nonostante abbia comportato oneri a carico dei soggetti destinatari o effetti negativi consistenti. A titolo di esempio, uno dei provvedimenti esclusi dall'UMRA è il regolamento avente ad oggetto la conservazione di aree prive di strade (*“Special Area Conservation; Roadless Area Conservation”*) approvato nel 2001 dal Dipartimento dell'Agricoltura. Questo regolamento proibisce la costruzione di nuove strade o la loro ristrutturazione, nonché la raccolta di legname, in aree catalogate come prive di strade nell'ambito del Sistema Nazionale delle Foreste. Il provvedimento comporta per i soggetti una spesa inferiore alla soglia minima prevista dall'UMRA. Tuttavia, come riconosciuto dalla stessa Agenzia, la sua applicazione comporta costi evidenti tra cui la perdita di posti di lavoro, la perdita di profitto per alcuni settori industriali (legname, costruzione di strade, sfruttamento delle risorse minerali). Questa situazione, rendendo di fatto inapplicabile l'UMRA con riferimento ad attività che comunque possono avere ricadute consistenti a carico dei destinatari, solleva forti critiche sull'utilità e l'efficacia della legge.

6. *L'Unfunded Mandates Reform Act: punti di forza e debolezza del sistema*

L'*Unfunded Mandates Reform Act*, ha il merito di avere introdotto innovazioni di grande rilievo e di aver contribuito a scoraggiare o limitare l'imposizione di mandati federali privi di copertura finanziaria. I principi di base della normativa sono ancora validi anche a distanza di diversi anni.

La previsione di rendere obbligatoria l'analisi dell'impatto dei costi di un provvedimento sui soggetti destinatari ha dato alla legge un grosso peso sul sistema regolativo federale, obbligando a una regolazione più equa e ragionata.

L'attività di informazione su cui si fonda la regolazione dell'UMRA, fondata su rapporti periodici la cui redazione e responsabilità è affidata a organismi istituzionali indipendenti, ha un ruolo fondamentale nello stimolare la comunicazione interistituzionale e nell'offrire al legislatore un quadro chiaro e efficace delle conseguenze dell'emanazione di una determinata norma o di diverse opzioni di

regolazione. La maggiore trasparenza indotta dall'attività informativa e lo strumento della mozione d'ordine, per quanto non coercitivo, hanno avuto un effetto deterrente importante in grado di migliorare sensibilmente la qualità della regolazione e di ridurre sensibilmente il peso economico degli obblighi o restrizioni che il governo centrale imponeva a carico dei governi statali.

Tuttavia, la facilità con la quale l'applicazione dell'UMRA può essere evitata desta forti dubbi in merito alla capacità delle norme in essa stabilite di svolgere una attività di supervisione completa ed efficace sull'impatto delle disposizioni e conferma le perplessità in merito alla possibilità di risolvere con un unico atto problematiche complesse quali quelle sollevate dalla questione dell'*unfunded mandate* [Kelly e Janet, 2003].

Per approfondire la possibilità e le modalità di intervento volte a dare nuovo impulso e maggiore efficacia all'UMRA, è utile richiamare i principali punti di debolezza del sistema.

Una delle principali cause del limitato impatto dell'UMRA, soprattutto con riferimento alle disposizioni di cui al titolo II della normativa, consiste nel ristretto ambito di applicazione delle disposizioni contenute nella legge, conseguenza da un lato di un gran numero di esclusioni e limitazioni di alcune tipologie di atti da cui possono derivare costi ingenti, dall'altro di una soglia che non sembra adatta a garantire l'effettiva irrilevanza dell'impatto dei provvedimenti che non superano il valore definito.

Un altro grosso limite della legge, come di tutti i provvedimenti che si basano su analisi di tipo quantitativo, consiste nella necessità di valutare i costi e la conseguente difficoltà di giungere a stime totalmente attendibili e in grado di dare informazioni chiare e utili a quantificare l'incidenza del provvedimento sui destinatari.

Alla difficoltà di ottenere stime attendibili dei costi, si aggiunge il fatto che il CBO non può comunque tenere conto dei costi indiretti ai fini della determinazione del superamento dei valori di soglia, con la conseguente alta probabilità che le stime portino a sottovalutare i costi a carico dei soggetti destinatari. Altro limite metodologico consiste nel fatto che le stime non tengono conto dei costi aggregati derivanti da un provvedimento; per la valutazione del superamento della soglia, viene considerato un singolo mandato alla volta. In alcuni casi può non essere facile isolare i soli costi aggiuntivi determinati dalla legislazione dell'UMRA.

La fragilità degli strumenti di *enforcement* previsti dal legislatore costituisce un ulteriore elemento di debolezza del sistema. L'unico strumento esecutivo è infatti quello della mozione d'ordine, che peraltro non si applica ai mandati che si riferiscono al settore privato e ai mandati derivanti dai regolamenti di cui al Titolo II della normativa sull'UMRA. La mozione d'ordine inoltre, per quanto eserciti un significativo effetto deterrente, non determina automaticamente la decadenza del progetto di legge e può essere superata con un voto a maggioranza semplice, con la conseguenza di assoggettare la decisione finale agli indirizzi politici dominanti.

Per ampliare il campo di applicabilità dell'UMRA, soprattutto con riferimento ai mandati riferiti ad atti regolamentari, bisognerebbe agire non solo sul numero e sul tipo di eccezioni esplicitamente elencate nella legge, ma anche e soprattutto sul valore di soglia prevista per valutare la rilevanza di un provvedimento ai fini dell'applicazione dell'UMRA, ovvero sulla definizione dei costi da includere ai fini del raggiungimento del valore di soglia.

Eliminare un valore di soglia, come suggerito nelle discussioni che hanno accompagnato l'UMRA dalle visioni più estremiste, metterebbe a rischio la fattibilità dell'analisi. Arginare il campo di analisi è infatti necessario a focalizzare gli interventi

sui provvedimenti di maggiore impatto e ad evitare che i costi dell'analisi superino i costi imposti dai mandati intergovernativi.

L'analisi dovrebbe prevedere dei criteri volti anche tener conto di eventuali legami tra diversi provvedimenti, evitando che possano sfuggire alle disposizioni dell'UMRA provvedimenti che presi singolarmente non superano la soglia ma che nel loro complesso hanno un impatto rilevante, o addirittura che sia possibile aggirare la soglia adottando comportamenti strategici (ovvero “frammentando” norme o regolamenti che attengono a uno stesso obiettivo o ad obiettivi comuni).

Con riferimento agli strumenti, l'obiettivo della mozione d'ordine, per quanto debole, sembra aver avuto un importante effetto deterrente. La previsione di sanzioni o strumenti più invasivi si scontrerebbe inevitabilmente con forti resistenze da parte delle amministrazioni e difficilmente riuscirebbe ad avere il sufficiente consenso politico. Tuttavia, si potrebbero analizzare forme volte ad aumentare l'efficacia dello strumento, ad esempio aumentando la trasparenza o la diffusione delle informazioni relative ai provvedimenti soggetti a mozione d'ordine, per rafforzare l'impatto dissuasivo sulle amministrazioni proponenti. Inoltre, si potrebbe ragionare su strumenti di *enforcement* a sostegno dell'attività delle Agenzie.

7. *Gli interventi di riforma dell'UMRA e l' “Unfunded Mandates Information and Transparency Act” del 2008*

Gli evidenti limiti dell'UMRA sono stati oggetto di accesi dibattiti che hanno accompagnato la normativa fin dal momento della sua emanazione. La maggior parte delle proposte di modifica dell'UMRA si focalizzano sulla necessità di ampliare il campo di applicabilità della norma e ridurre il numero delle restrizioni, per dare la possibilità al CBO di analizzare un numero di progetti di legge più consistente e di attribuire maggiore peso allo strumento della mozione d'ordine. In questa direzione fu formulata la proposta di legge nota come “*Mandates Information Act*”, che tuttavia non riuscì ad ottenere l'approvazione [CBO 2006].

Le tesi più estremiste arrivano ad ipotizzare anche la completa eliminazione dei mandati non finanziati e la previsione del finanziamento dei costi totalmente a carico del governo. Un simile intervento tuttavia avrebbe notevoli e gravi implicazioni, e imporrebbe un vincolo eccessivo alla attività dei Congressi futuri.

Nonostante le accese discussioni e le numerose proposte di modifica che hanno accompagnato la normativa, l'*Unfunded Mandates Reform Act* ha subito un'unica modifica, contenuta nello *State Flexibility Clarification Act* (P.L. 106-141, 1999). L'obiettivo di questo atto era quello di aumentare il grado e la qualità delle informazioni fornite al Congresso chiedendo alle commissioni di autorizzazione e al CBO di aumentare la quantità di informazioni elaborate e trasmesse, soprattutto in relazione ad atti contenenti limitazioni alle responsabilità di finanziamento da parte del governo federale. In particolare, veniva richiesto agli organismi preposti di descrivere le modalità con cui gli stati o gli enti locali avrebbero potuto far fronte ai costi o alle mancate entrate dovute all'applicazione del mandato federale. Inoltre, si chiedeva al CBO di includere nei rapporti sui mandati un'analisi qualitativa, e se possibile anche quantitativa, dei costi e dei benefici riferiti anche ad alcuni effetti indiretti, come quelli derivanti dall'impatto dei mandati sulla salute o sulla sicurezza e sulla protezione dell'ambiente. Tuttavia queste valutazioni, pur contribuendo a migliorare il contenuto informativo dei rapporti, continuavano a non poter essere considerate ai fini del raggiungimento della soglia, rispetto alla quale continuavano ad avere rilevanza solo le stime relative ai costi diretti. La modifica non ha avuto effetti di particolare rilievo.

Un secondo tentativo di riforma è il progetto di legge presentato nel 2008 e denominato “*Unfunded Mandates Information and Transparency Act*” (H.R. 6964). Il progetto di legge è decaduto prima delle elezioni del nuovo Congresso per il biennio 2009-2010, e nemmeno questo tentativo è andato a buon fine.

L’*Unfunded Mandates Information and Transparency Act* of 2008 introduceva emendamenti all’*Unfunded Mandates Reform Act* del 1995 e al *Congressional Budget Act* del 1974 volti in particolare a ricondurre nell’ambito di applicazione della legge l’attività di tutte le Agenzie, comprese quelle di regolazione indipendenti.

La riforma del 2008 :

- Richiede al Congressional Budget Office (CBO) di determinare in che modo le variazioni dei requisiti relative a programmi di finanziamento federali già esistenti possano trasferire costi su Stati e Governi locali;
- Richiede al CBO e al Joint Committee on Taxation di analizzare l’impatto dei costi indiretti associate con i mandati;
- Riconduce sotto l’ambito di applicabilità dell’UMRA tutte le Agenzie, comprese le Agenzie di regolazione indipendente eliminando e abrogando le condizioni di esclusione previste per alcune Agenzie;
- Assicura che tutte le agenzie emettano un rapporto sui costi relativi a tutte le normative finali entro sei mesi dalla pubblicazione.

La riforma era stata accolta con favore anche dalla *National Conference of State Legislatures* (NCSL)³, che ha riconosciuto l’impatto positivo che la norma avrebbe potuto avere sulla trasparenza e sul miglioramento della qualità delle informazioni fornite al Congresso, e sulla possibilità di condurre a una legislazione più responsabile sotto il profilo fiscale.

Nonostante le forze che si oppongono a un rafforzamento dell’UMRA, il progetto di legge presentato nel 2008, per quanto non sia andato a buon fine, ha dato un segnale importante a testimonianza di quanto viva e attuale sia ancora la necessità di cambiamento nel mondo politico statunitense.

8. Conclusioni e approfondimenti

Il risultato soddisfacente dell’*Unfunded Mandates Reform Act*, dimostra che un effettivo rinnovamento della burocrazia è possibile, a condizione però che lo sforzo innovativo venga portato avanti nel tempo con continuità e costanza e che non venga mai meno l’impegno politico. Nonostante i vari avvicendamenti politici, negli Stati Uniti l’obiettivo dell’UMRA è rimasto ben saldo nella lista delle priorità dei vari capi di governo. Questa continuità istituzionale è stata un fattore decisivo ai fini della riuscita del processo innovativo.

Uno degli elementi di maggiore successo nell’esperienza statunitense è costituito dall’importanza attribuita al fattore “informazione”, sul quale l’*Unfunded Mandates Reform Act* è completamente incentrato. L’impegno politico a favore di una regolazione ben ponderata e sostenuta da dati e informazioni è uno dei punti di forza della del sistema statunitense. L’attività di informazione svolta da CBO e OMB ha permesso di stimolare la comunicazione interistituzionale e di dare al legislatore un quadro nettamente più chiaro delle conseguenze derivanti dall’emanazione di una determinata norma. Il miglioramento del sistema informativo aumenta il livello di

³ l’organizzazione *bipartisan* che assiste gli uffici legislative e lo staff degli stati e dei governi locali anche attraverso studi, ricerche, assistenza tecnica e promuovendo occasioni di incontro e di dibattito sui temi rilevanti

trasparenza della regolazione, rendendo chiaramente identificabili i criteri seguiti dal legislatore nell’emanazione di un atto normativo.

Naturalmente questo punto di forza rappresenta allo stesso tempo un punto di debolezza del sistema: troppa trasparenza mette a rischio i gradi di libertà d’azione dell’amministrazione, e questo è uno dei motivi per cui i tentativi di riforma del sistema, pur condivisi nelle modalità e negli obiettivi, trovano importanti resistenze a livello politico. Le questioni tecniche sulle quali bisognerebbe intervenire per aumentare l’efficacia delle disposizioni dell’UMRA sono state in larga misura già individuate e discusse. In particolare la necessità di ampliare il campo di applicabilità della norma e ridurre il numero delle restrizioni, di rafforzare gli strumenti di *enforcement*, di migliorare e dare più peso all’analisi quantitativa. La possibilità di riformare l’UMRA per superare le attuali debolezze strutturali dipenderà fondamentalmente dalla capacità di trovare soluzioni in grado di registrare un diffuso consenso politico.

I principi dell’UMRA sono ancora validi e utili a indirizzare interventi di miglioramento della qualità della regolazione per altre realtà istituzionali caratterizzate da una *governance* strutturata su più livelli di governo. La previsione di misure come quelle previste dall’UMRA e la definizione di una struttura informativa di supporto all’attività di regolazione è fondamentale a prevenire e risolvere le tensioni nei rapporti tra i diversi livelli di governo e a migliorare la qualità della regolazione limitando gli oneri eccessivi imposti dalla regolazione. La definizione di una simile architettura informativa e di valutazione dovrà essere introdotta gradualmente cercando il consenso di tutte le parti interessate. Come per tutte le iniziative di valutazione di impatto della regolazione, il consenso politico e la continuità dell’azione sono alla base della buona riuscita del progetto.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson S. “*Unfunded Mandates. Briefing Paper No. 7*” maggio 2005, Harvard Law School – Federal Budget Policy Seminar 3
- Antonelli A. “*Promises Unfulfilled-Unfunded Mandates Reform Act of 1995*” , settembre 2008
- Belella, Cinzia, *Unfunded Mandates Reform Act: Prove di una riforma possibile*, Tesi di laurea in “Scienza della Pubblica Amministrazione”, 2008.
- Blum James L. H.R. 350- CBO Testimony, CBO, 1999
- CBO 2007, “*A Review of CBO’s Activities in 2006 under the Unfunded Mandates Reform Act*”, Washington, aprile 2007.
- CBO, 2008, *Review of CBO’s Activities in 2007 Under the Unfunded Mandates Reform Act*, Marzo 2008
- GAO, 2004, “*Unfunded Mandates-Analysis of Reform Act Coverage*”.
- GAO, 1998, “*Unfunded Mandates-Reform Act has had Little Effect on Agencies Rulemaking Actions*”.
- Gullo T. “CBO’s Activities Under the Unfunded Mandates Reform Act, 1996-2000”, Washington, maggio 2001, CBO Paper.
- H.R. 6964, 2008: Unfunded Mandates Information and Transparency Act.
- Kelly, R. Janet M., 2003, *The unfunded mandate reform act: working well for no good reason. Government Finance Review*.
- OIRA, 2008, Draft 2008 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities.
- OMB, 1999, “*Agency Compliance with Title II of the Unfunded Report Act of 1995*”, 4° Rapporto annuale, Washington, 1999.
- Public Law 104-4- MAR 22, 1995, “Unfunded Mandates Reform Act of 1995”
- Radaelli Claudio M. (a cura di), 2001, “*L’analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata-analisi e strumenti per l’innovazione*”, Rubbettino Editore;
- Riedl, B. M. , “What unfunded mandates? CBO Study reveals Washington not at fault for State Budget Crises”, *Backgrounder*, 2003.
- Robinson E. “A Review of CBO’s Activities Under the Unfunded Mandates Reform Act”, Washington, 14 aprile 2005;

Tabella 1 – Rapporti redatti dal CBO in merito ai mandati federali nel periodo 1996-2007 - Mandati intergovernativi

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1996-2007
Numero di Rapporti presentati	718	521	541	573	706	389	649	615	557	500	478	703	6950
Numero di Rapporti contenenti mandati	69	64	64	81	77	50	60	86	66	83	88	111	899
- Mandati con costi superiori alla soglia	11	8	6	4	3	4	6	7	9	6	12	5	81
- Mandati per cui non è stato possibile verificare se i costi superavano la soglia	6	7	7	0	1	3	5	5	2	3	3	4	46
Percentuale dei mandati sul numero dei rapporti presentati	10%	12%	12%	14%	11%	13%	9%	14%	12%	17%	18%	16%	13%
Mandati con costi superiori alla soglia sul totale dei rapporti presentati	2%	2%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	2%	1%	3%	1%	1%
Mandati con costi superiori alla soglia sul totale dei mandati	16%	13%	9%	5%	4%	8%	10%	8%	14%	7%	14%	5%	9%

Fonte: Elaborazione sulla base dei dati del CBO – vari anni

Tabella 2 – Rapporti redatti dal CBO in merito ai mandati federali nel periodo 1996-2007 - Mandati riferiti al settore privato

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1996-2007
Numero di Rapporti presentati	673	498	525	556	697	389	645	613	555	500	474	703	6828
Numero di Rapporti contenenti mandati	91	65	75	105	86	66	73	100	71	91	93	160	1076
- Mandati con costi superiori alla soglia	38	18	18	20	6	18	19	24	14	22	23	44	264
- Mandati per cui non è stato possibile verificare se i costi superavano la soglia	2	5	9	13	7	8	14	18	10	11	21	32	150
Percentuale dei mandati sul numero dei rapporti presentati	14%	13%	14%	19%	12%	17%	11%	16%	13%	18%	20%	23%	16%
Mandati con costi superiori alla soglia sul totale dei rapporti presentati	6%	4%	3%	4%	1%	5%	3%	4%	3%	4%	5%	6%	4%
Mandati con costi superiori alla soglia sul totale dei mandati	42%	28%	24%	19%	7%	27%	26%	24%	20%	24%	25%	28%	24%

Fonte: Elaborazione sulla base dei dati del CBO – vari anni