

ALESSANDRA CALDAROZZI

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELLE REGIONI E NEI COMUNI: A CHE PUNTO SIAMO

1. Premessa

Negli ultimi due decenni, numerosi sono stati gli interventi di carattere normativo introdotti al fine di rendere più trasparente, diretto e con minori vincoli burocratici il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini ed imprese. Tuttavia, spesso, si è trattato di provvedimenti finalizzati al perseguimento di singole azioni, costruite al di fuori di una logica di sistema; piuttosto che programmare politiche complessive di semplificazione sono state realizzate iniziative settoriali ed episodiche, per compartimenti stagni e prive di coordinamento.

Nella maggior parte dei paesi OCSE, la semplificazione amministrativa è attualmente una delle grandi priorità d'azione. Le strategie di semplificazione mirano a diminuire la complessità e l'incertezza della regolamentazione e a ridurre gli oneri amministrativi creati da un eccesso di burocrazia.

Con la definizione onere amministrativo, sono indicati «i costi derivanti dalla normativa: domande di autorizzazioni, formulari da riempire, redazione di rapporti e informazioni da fornire alle amministrazioni» (OCDE, 2006). La diminuzione degli oneri burocratici (OCDE, 2009) deve avere come principali obiettivi: a) migliorare l'efficienza dei processi amministrativi necessari al buon svolgimento delle attività economiche e sociali; b) instaurare una relazione di cooperazione tra l'amministrazione pubblica e i cittadini; c) ridurre il più possibile i costi inutili per le imprese e i cittadini. Secondo l'OCSE, per realizzare tali obiettivi sono necessarie alcune condizioni, tra le quali: a) mobilitare un sostegno a favore della semplificazione amministrativa. Senza l'appoggio di una rete di soggetti al livello di leadership politica ma anche al livello di dirigenza pubblica o *governance* interna, le riforme rischiano di non raggiungere gli obiettivi prefissati; b) incentivare la semplificazione. La semplificazione amministrativa non è iscritta nei mandati di tutte le istituzioni pubbliche, questa, infatti, deve essere incentivata in modo coordinato. La creazione di unità di semplificazione amministrativa all'interno dell'amministrazione stessa e di gruppi di lavoro esterni possono contribuire al coordinamento e alla realizzazione delle riforme (OCDE, 2003); c) assicurare la coerenza della *governance* ai diversi livelli dell'amministrazione. L'assenza di coordinamento dell'azione ai differenti livelli dell'amministrazione rischia di moltiplicare gli effetti negativi della burocratizzazione. Inoltre, una strategia di semplificazione, per essere messa in pratica con successo, è importante che preveda la consultazione delle parti interessate (OCDE, 2009). Questa fase è essenziale per l'adesione dei vari soggetti della *governance* esterna alle strategie che l'amministrazione si propone di perseguire.

Da quanto sopra esposto, ne deriva quindi che le politiche di semplificazione, adottate ai diversi livelli di governo, hanno una maggiore possibilità di essere implementate in modo sistematico se l'amministrazione presenta alcune precise caratteristiche. In particolare: una leadership politica in grado di dare impulso, coerenza e continuità alle azioni di semplificazione; un sistema di *governance* interna, che renda possibile progettare e realizzare un programma pluriennale di intervento a carattere trasversale, ad esempio attraverso l'introduzione di forme di coordinamento tra gli uffici o strutture che con varie

competenze intervengono sulle politiche di semplificazione; un sistema di *governance* verticale e orizzontale che consenta di sviluppare le necessarie sinergie con le altre amministrazioni pubbliche e impostare su basi nuove i rapporti di collaborazione con i privati.

L'obiettivo dell'analisi presentata in questo capitolo è quello di illustrare, partendo dall'esame dei dati disponibili, la variabilità dell'impianto istituzionale tra i diversi livelli di governo, regionale e comunale. Quindi, per ciascuno di questi ultimi, descrivere gli interventi di semplificazione adottati. Da questo primo livello di analisi saranno infine individuati distinti modelli di amministrazione.

La descrizione dello stato della semplificazione amministrativa dei due livelli di governo, regionale e comunale, non si fonda sugli stessi indicatori in quanto questi si riferiscono a diverse indagini precedentemente condotte.

L'analisi si baserà infatti sui dati raccolti da ricerche già svolte a livello regionale e comunale. In particolare, a livello regionale, si farà riferimento ad una indagine Formez condotta su dodici amministrazioni regionali [Natalini, Ferrara, 2008] e a precedenti rilevazioni volte ad esaminare lo stato di attuazione della l. n. 241 del 1990 [Peta, d'Ambrosio, 2006] e il livello di semplificazione dell'amministrazione regionale [Vesperini, 2004]. A livello comunale, si farà invece riferimento ad una recente indagine della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche compiuta su 43 amministrazioni comunali. Sebbene ambedue le indagini non siano statisticamente rappresentative, la numerosità dei casi trattati rende i dati da esse forniti comunque molto significativi.

2. L'istituzionalizzazione delle politiche di semplificazione

2.1 Il livello regionale

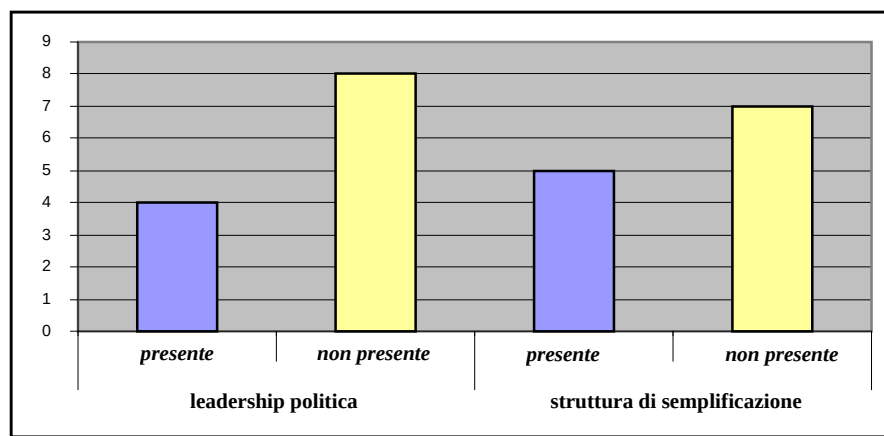
2.1.1 L'input politico e la governance interna

I dati evidenziati mostrano un elemento di criticità per l'amministrazione. Infatti, anche nei casi in cui è stato istituito un assessorato dedicato alla semplificazione, ciò non si è tradotto automaticamente in una complessiva politica di semplificazione dell'ente. Le limitate iniziative avviate hanno assunto un carattere prevalentemente settoriale a cui non ha fatto seguito un coordinamento delle azioni da parte della regione nel suo complesso.

Dai risultati dell'indagine condotta dal Formez¹, emerge che nelle regioni oggetto della rilevazione solo in alcuni casi è stato individuato un responsabile politico della semplificazione. Questo indicatore evidenzia quanto il vertice politico dell'amministrazione dedichi attenzione al tema della semplificazione e, di conseguenza, le concrete possibilità di implementare istituti e politiche previsti sia dagli indirizzi programmatici regionali sia dalle politiche nazionali. Infatti, solo in quattro delle dodici regioni oggetto della rilevazione è presente un responsabile politico con una delega specifica per la semplificazione (Fig. 1). Relativamente poi alla presenza di strutture appositamente dedicate a realizzare politiche di semplificazione, sono cinque le regioni in cui tali strutture sono presenti. Mentre in una sola regione è previsto un ufficio che presenta

¹ L'indagine, conclusa alla fine del 2007, è stata condotta su dodici amministrazioni regionali: Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Lazio, Puglia, Campania, Basilicata.

le caratteristiche dell'unità di semplificazione. Si tratta di un nucleo costituito da funzionari regionali che operano in modo trasversale e al tempo stesso stabile nell'ambito della semplificazione amministrativa.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Formez

Fig. 1. La presenza all'interno dell'amministrazione regionale di una leadership politica e di strutture di semplificazione

Ciascuna regione attribuisce una diversa funzione sia al responsabile politico sia alla struttura di semplificazione amministrativa. Nel primo caso, in due regioni esiste un assessorato dedicato alla semplificazione, mentre in una terza la responsabilità delle politiche di semplificazione è attribuita al vicepresidente della Giunta regionale e nella quarta le funzioni di impulso e sensibilizzazione alla produzione di tali politiche sono attribuite ad un assessorato dedicato ai rapporti con i cittadini. Un elemento significativo che emerge dall'analisi si riferisce alla variabilità territoriale: le regioni in cui è presente un impianto istituzionale sono infatti distribuite in modo equo sia al Nord del Paese sia al Centro che al Sud. Non esiste quindi un carattere territoriale dell'impianto.

Nella parte che segue saranno presentati, in relazione ai casi in cui esiste un impianto istituzionale, gli interventi di semplificazione adottati.

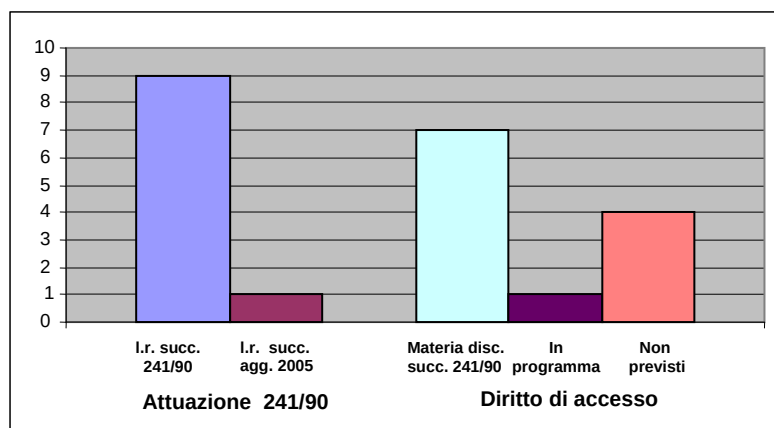
2.1.2 Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso

A partire dai primi anni Novanta, si sono sviluppati due diversi importanti filoni normativi: in una prima fase, è stata introdotta nel nostro ordinamento una specifica disciplina sul procedimento amministrativo, ovvero sulla sequenza di atti ed operazioni attraverso cui la funzione amministrativa si traduce in atto; in una seconda fase, il legislatore ha iniziato a porre la propria attenzione all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'azione amministrativa.

Con riferimento all'adeguamento delle amministrazioni regionali alla normativa sul procedimento amministrativo e al diritto di accesso ai documenti amministrativi, le rilevazioni del Formez [Peta e d'Ambrosio, 2006; Natalini e Ferrara, 2008] evidenziano come, in prevalenza, le regioni hanno adottato leggi regionali di applicazione della l. n. 241/90 all'inizio degli anni Novanta, non avendo tuttavia previsto ulteriori integrazioni e

modifiche della normativa alla luce delle sue successive riforme (l. n. 15/2005 e l. n. 80/2005). Un altro dato poco incoraggiante rileva come non siano stati emanati regolamenti di attuazione relativamente ai singoli procedimenti amministrativi in merito alla fissazione dei termini e del responsabile del procedimento. In particolare, a fronte delle dodici regioni oggetto dell'indagine, solo nove, nei primi anni Novanta, hanno adottato una legge regionale di recepimento della norma nazionale, mentre una sola regione ha adeguato la propria normativa alle riforme del 2005 (Fig. 2). La totalità delle regioni, pur avendo emanato una legge sul procedimento amministrativo e prevedendo una disciplina generale dei termini, non hanno adottato una normativa di attuazione relativamente ai singoli procedimenti (termine di conclusione del procedimento, decorrenza e sospensione). Risulta, infatti, che la determinazione dei tempi e dei diversi adempimenti procedurali è rimandata alle singole normative di settore. Una sola regione, pur non adottando il regolamento di attuazione della normativa statale, ha stabilito, adeguandosi alle riforme del 2005, termini più brevi per la conclusione dei procedimenti, rispetto alla precedente normativa regionale.

Con riferimento al diritto di accesso, in prevalenza, le regioni hanno disciplinato la materia dopo la legge n. 241/90 ma non a seguito delle riforme del 2005. Alcune eccezioni sono comunque previste; infatti, una regione ha recepito le novità normative in materia di accesso mediante una legge regionale, una seconda ha previsto la pubblicazione degli atti amministrativi della regione nel Bollettino Ufficiale in forma digitale, una terza ha previsto modalità informatiche per l'esercizio del diritto di accesso attraverso il proprio portale, infine, altre due regioni, pur non avendo adottato una legge sul procedimento, disciplinano il diritto di accesso secondo i recenti dettami della legge statale orientati alla trasparenza dell'azione amministrativa. Le regioni in questione sono distribuite a macchia di leopardo su tutto il territorio nazionale, non evidenziando quindi una specifica caratterizzazione territoriale.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Formez

Fig. 2. Adeguamento delle amministrazioni regionali alla normativa sul procedimento amministrativo e al diritto di accesso.

2.1.3 L'informatizzazione dei procedimenti

I procedimenti amministrativi sono spesso il frutto dell'azione di una pluralità di soggetti riconducibili a diverse pubbliche amministrazioni, anche di differente livello costituzionale, tutte coinvolte nell'adozione del provvedimento finale. L'articolo 12 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005 e s.m.i.) si rivolge a tutte le pubbliche amministrazioni prevedendo che, al fine di realizzare procedimenti amministrativi informatici "complessi", le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, si organizzino e riorganizzino i procedimenti di propria competenza, utilizzando le tecnologie dell'ICT anche nei rapporti con le altre amministrazioni.

Le regioni italiane, con riferimento al sistema di informatizzazione dei procedimenti e più in particolare all'adeguamento ai dettami del Codice dell'amministrazione digitale, nella quasi totalità (dieci regioni), hanno realizzato portali regionali contenenti banche dati sui procedimenti amministrativi nelle quali viene indicata la normativa, la modulistica scaricabile on-line, lo stato dell'iter procedimentale, i tempi e gli adempimenti previsti, mentre le rimanenti regioni (due regioni) hanno previsto nei loro programmi strumenti adeguati per l'utilizzo dei sistemi informativi (Fig. 3). I servizi offerti sono in prevalenza di tipo informativo e solo in limitati casi (quattro regioni) di tipo interattivo. Sono tuttavia presenti esperienze avanzate di innovazioni tecnologiche applicate alla pubblica amministrazione. Ad esempio, in una regione (la Toscana) è prevista una piattaforma di servizi telematici a supporto della cooperazione tra le amministrazioni denominata "Rete Regionale dei Suap" a cui hanno aderito, o stanno aderendo, la maggior parte delle amministrazioni locali. La piattaforma della Rete comprende gli strumenti tecnologici per la misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e un servizio che offre ai Suap news, modulistica e consulenza specialistica on-line. In una seconda regione (il Friuli Venezia Giulia), è prevista la semplificazione dei procedimenti, in particolare degli adempimenti a carico delle imprese che riguardano i procedimenti contributivi, attraverso: a) l'introduzione di forme certificate e semplificate di rendicontazione degli incentivi; b) la sperimentazione di forme di invio telematico delle istanze e dei relativi allegati. Inoltre, la stessa regione, con riferimento ai procedimenti amministrativi di formazione dei decreti del Presidente della regione, ha automatizzato l'intero percorso, sostituendo i documenti ufficiali cartacei con i corrispondenti digitali.

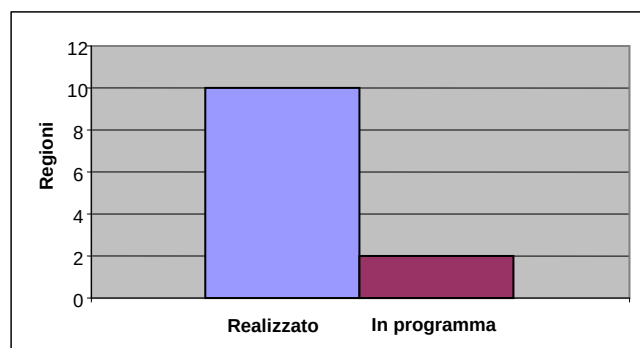


Fig. 3. Il livello di informatizzazione dei procedimenti amministrativi nelle amministrazioni regionali (Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Formez)

2.1.4 Il sistema di comunicazione

Le moderne forme di comunicazione e coinvolgimento degli *stakeholders* sono divenute un importante strumento a disposizione delle amministrazioni pubbliche sia per il miglioramento dei servizi sia per elaborare ed attuare politiche pubbliche sempre più articolate e complesse.

La consultazione dei destinatari, siano essi pubblici o privati, per gli interventi che l'amministrazione intende realizzare è quindi uno strumento determinante al fine di adottare decisioni in tempi relativamente brevi e consentire un'ampia collegialità nella definizione delle scelte strategiche, a cui conseguiranno proposte e progetti specifici.

La funzione della comunicazione è divenuta sempre più rilevante, estendendosi dal mondo dei servizi a quello dei procedimenti, della costruzione dei processi decisionali, dell'attuazione delle politiche, delle strategie di sviluppo organizzativo, da cui una sempre maggiore pervasività delle forme di comunicazione nelle diverse articolazioni organizzative dell'amministrazione, nel suo agire interno e nelle modalità di interazione con i cittadini utenti.

L'indagine condotta dal Formez nel 2007 ha preso in esame le modalità attraverso cui la regione interagisce con gli *stakeholders*, in particolare con riferimento alla formulazione delle politiche e dei processi di semplificazione. Ne risulta che solo un limitato numero di regioni ha previsto la costituzione di organismi di consultazione con enti locali e categorie economiche e sociali dedicati alla semplificazione. Inoltre, appare fortemente sottoutilizzato il ricorso allo strumento telematico quale forma bidirezionale di comunicazione tra pubblica amministrazione e cittadino, aspetto questo che, se adeguatamente incentivato, costituirebbe un forte input allo sviluppo della cultura alla partecipazione democratica dei cittadini (*e-democracy*) alle decisioni pubbliche. Una sola regione infatti (il Friuli Venezia Giulia), introducendo un sistema telematico di partecipazione per cittadini ed imprese, consente l'invio on-line di proposte di semplificazione e miglioramento di leggi e procedure.

Nello specifico, sono cinque le regioni in cui sono presenti organismi di consultazione con le categorie economiche e sociali dedicati alla semplificazione, solo una ne prevede l'istituzione, mentre nelle altre non è indicato alcun organismo con tali caratteristiche (Fig. 4). In prevalenza, le regioni utilizzano quali strumenti di consultazione i Tavoli di concertazione e gli Osservatori regionali. Nel primo caso, i Tavoli (regione Toscana) sono strutturati in modo tale che i temi in discussione sono preceduti da un'istruttoria tecnica elaborata dai tavoli settoriali o da gruppi di lavoro fra tecnici dell'amministrazione e tecnici indicati dalle associazioni partecipanti al Tavolo. Nel secondo caso (regione Piemonte), l'Osservatorio amministrativo regionale, che rappresenta una struttura stabile all'interno della regione, è composto da un Comitato tecnico, di cui fanno parte rappresentanti della regione e delle Autonomie locali, e da rappresentanti della società civile, delle categorie economico-produttive, del Terzo settore, dell'autonomia universitaria e scolastica. La sua funzione è quella di promuovere azioni di semplificazione.

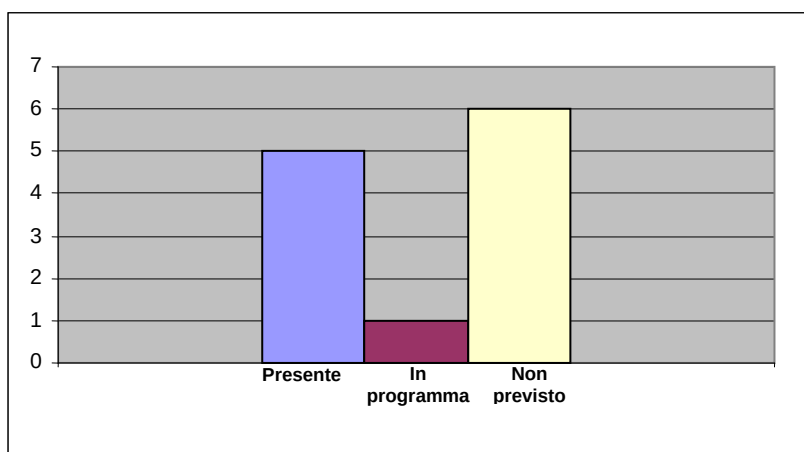


Fig. 4. La presenza di forme di consultazione con gli *stakeholders* (Fonte: elaborazione dell'autore su dati Formez)

2.2. Il livello comunale

2.2.1 L'input politico e la governance interna

Dai risultati dell'indagine condotta dalla Fondazione Cittalia – Anci Ricerche, risulta esserci una debole committenza politica negli interventi di semplificazione attivati dalle amministrazioni comunali. Infatti, solo nel 18% dei casi esaminati è prevista una specifica delega assessorile alla semplificazione. Questo dato si scontra però con un altro aspetto che mette, al contrario, in evidenza una forte attenzione al tema della semplificazione da parte dei sindaci che, nel loro programma di mandato, indicano quelli che dovranno essere gli obiettivi generali di semplificazione (ciò risulta nell'81% dei casi esaminati), e ancora più elevate, sono poi le azioni di semplificazione specifiche contenute nel programma politico (nell'87% dei casi). Confrontando questi ultimi due dati con, ad esempio, l'adozione di un "Piano di semplificazione", che rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione pianifica gli interventi da realizzare, rileviamo che solo due amministrazioni su quarantatre ne sono dotate. Se, infine, andiamo a verificare quali sono le strutture o gli uffici per la semplificazione operanti e già attivati presso l'amministrazione, rileviamo che il coordinamento dei funzionari responsabili della semplificazione è presente nel 45% dei casi, mentre se ci spostiamo dalla struttura alle funzioni, notiamo che solo nel 22% dei casi esaminati sono stati nominati funzionari dedicati al presidio delle attività di semplificazione (Fig. 5).

La lettura di questi dati evidenzia il rischio che le amministrazioni realizzino prevalentemente interventi "annuncio", non programmati e spesso non coordinati tra di loro dagli uffici dell'amministrazione che operano, al contrario, per "compartimenti stagni", da cui la debole possibilità di realizzare effettive e sistematiche politiche di semplificazione.

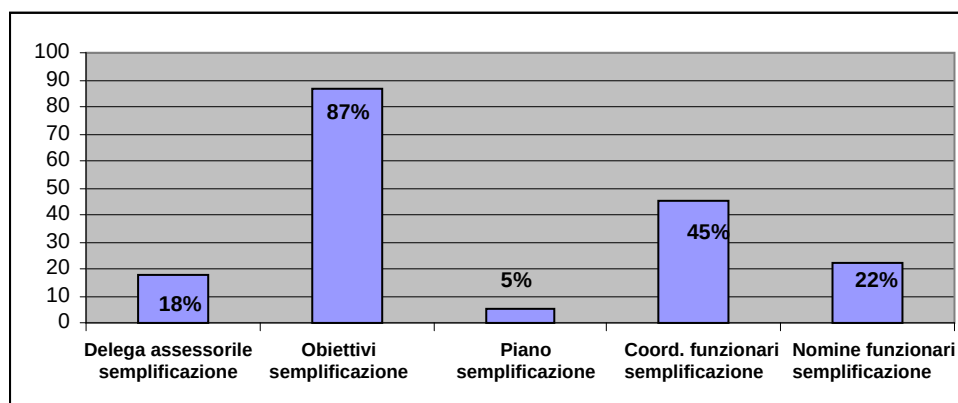


Fig. 5. La presenza all'interno dell'amministrazione comunale di una leadership politica e di strutture di semplificazione (Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche)

Nella parte che segue sono state descritte le caratteristiche e il grado di applicazione di tre macro aree tematiche: le attività di gestione organizzativa dell'ente, l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi e i sistemi di comunicazione adottati.

2.2.2 Le attività di gestione organizzativa

L'indicatore attività di gestione, che descrive il modo in cui è strutturata l'organizzazione dell'ente, è costituita dalle seguenti voci: la presenza o meno della figura del direttore generale; la previsione, nel regolamento di organizzazione, di un sistema di coordinamento dei dirigenti; l'esistenza di strutture temporanee di progetto trasversali alle unità organizzative finalizzate al miglioramento organizzativo; un sistema di valutazione del raggiungimento degli obiettivi assegnanti ai dirigenti connesso alla valutazione di risultato basato anche su criteri legati alla semplificazione, come ad esempio il rispetto dei tempi predeterminati; l'adozione o meno dei regolamenti di attuazione della legge 241/90; la costituzione, per ciascuna categoria di procedimenti, di una unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedurale; l'attivazione presso l'amministrazione di sistemi di controllo della qualità dei servizi erogati a cittadini ed imprese.

Dai dati emerge come, in prevalenza, le amministrazioni hanno introdotto sistemi di gestione i cui risultati possono essere definiti apprezzabili. Ad esempio, nell'82% dei casi esaminati, esiste ed è ricoperta la funzione di direttore generale e nel 92% dei casi, il regolamento di organizzazione prevede un sistema di coordinamento dei dirigenti il quale risulta attivo da oltre cinque anni (nel 76% dei casi) ed è effettivamente operativo: nell'anno precedente alla rilevazione si è riunito, infatti, per più di dieci volte (nel 58% dei casi). Ugualmente elevata risulta la percentuale (74%) delle strutture temporanee di progetto finalizzate al miglioramento organizzativo. In positivo è da guardare il dato (il 49% dei casi) secondo il quale la valutazione del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti connessa alla valutazione di risultato si basa anche su criteri legati alla semplificazione (Fig. 6). Per questo item, interessante è il dato che emerge dalle città con oltre 500.000 abitanti dove risulta una percentuale decisamente superiore (l'83%). Rispetto all'adozione dei regolamenti di attuazione della legge 241/90, questi sono stati adottati nel

55% dei casi esaminati, anche in questo caso con una differenziazione imputabile alla classe dimensionale del comune. Infatti, i regolamenti sono stati adottati in misura maggiore nei comuni con oltre 100.000 abitanti (68%) e in quelli con oltre 500.000 abitanti (67%), mentre percentuali più basse si registrano nei comuni di dimensioni minori. Il dato complessivo mostra tuttavia un ritardo delle amministrazioni nell'adozione dei regolamenti.

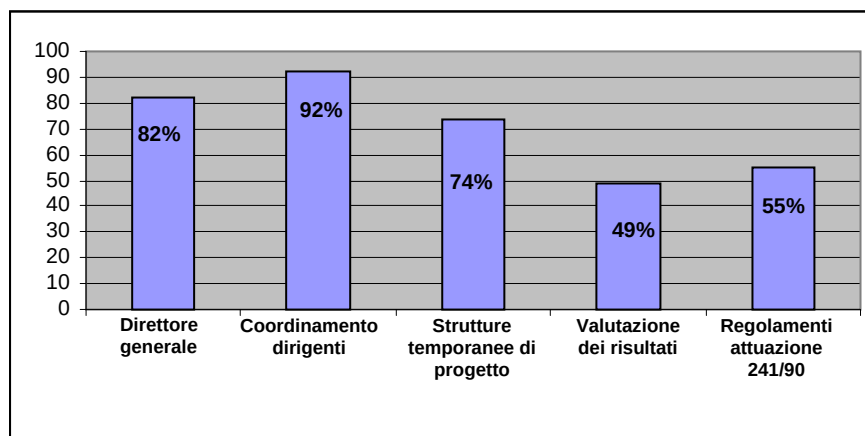


Fig. 6. La descrizione della struttura amministrativa dell'ente (Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche)

2.2.3 L'informatizzazione dei procedimenti

Rispetto al grado di informatizzazione dei procedimenti amministrativi (Fig. 7), emergono due stratificazioni. Infatti, se nel 98% dei casi tutte le amministrazioni dichiarano di aver introdotto strumenti volti a realizzare la gestione del protocollo con sistemi informativi automatizzati, le percentuali si riducono notevolmente quando andiamo a verificare l'istituzione del servizio per la gestione dei flussi documentali (il 38%) o l'introduzione della firma digitale (il 37%) e ancora inferiore è la percentuale relativa all'introduzione della posta certificata interna (29%). All'interno di questo indicatore è indicata anche l'esistenza di un sistema di controllo di gestione; in questo caso, se la percentuale complessiva può non risultare particolarmente elevata (il 55%), notevole è la distanza tra i comuni più piccoli (con meno di 100.000 abitanti) e quelli con un maggior numero di abitanti: sotto il 55% i primi, oltre l'83% i secondi.

L'analisi rileva il doppio binario su cui corre l'amministrazione, da un lato l'adeguamento all'introduzione del protocollo informatico, dall'altro una scarsa operatività del sistema informativo. La possibilità di disporre della firma digitale e della posta certificata rappresenta la premessa essenziale per rendere più veloce e diretta la comunicazione sia interna all'amministrazione sia nei confronti degli utenti, siano essi cittadini o imprese.

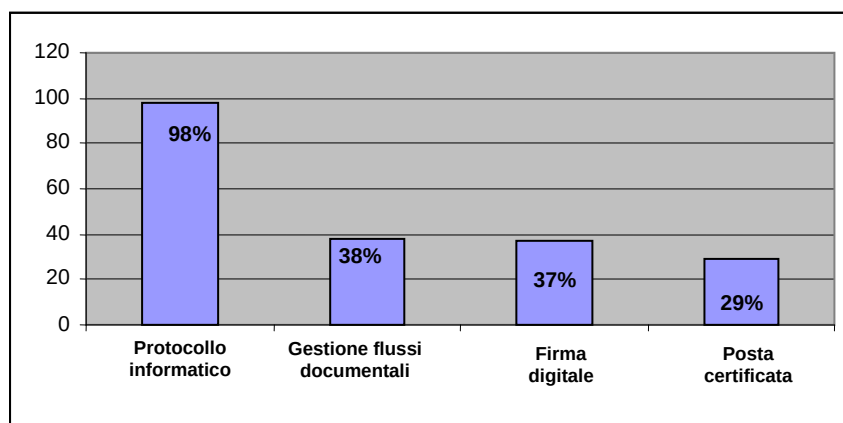


Fig. 7. Il grado di informatizzazione dei procedimenti amministrativi (Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche)

2.2.4 Il sistema di comunicazione

Il quarto indicatore preso in esame riguarda il sistema di comunicazione che l'ente ha adottato per permettere agli utenti di entrare in contatto con maggior facilità e speditezza con i servizi resi dall'amministrazione e gli strumenti da questa utilizzati per rendere più trasparente l'attività svolta (Fig. 8).

Dai dati rilevati emerge come in un'alta percentuale di casi (l'83%), l'utente ha la possibilità di scaricare la modulistica direttamente dal sito web del comune e sempre attraverso il sito istituzionale (nell'83% dei casi), il comune informa i cittadini rispetto ai servizi offerti dall'amministrazione. In merito al principio di trasparenza dei procedimenti amministrativi, l'amministrazione solo nel 32% dei casi ha indicato criteri univoci per l'indicazione del termine finale del procedimento e nel 37% dei casi i tempi medi di conclusione dei procedimenti amministrativi. Decisamente più numerose sono le amministrazioni (il 76%) che hanno indicato l'ufficio e la persona responsabile o referente di ciascun procedimento. Sempre nell'ambito del rispetto dei diritti dei cittadini ad essere informati e dei doveri dell'amministrazione ad utilizzare strumenti trasparenti che diano conto dei servizi resi, dall'analisi emerge un dato poco rassicurante. Infatti, solo il 30% delle amministrazioni coinvolte nella rilevazione, ha dichiarato di aver predisposto una Carta dei servizi.

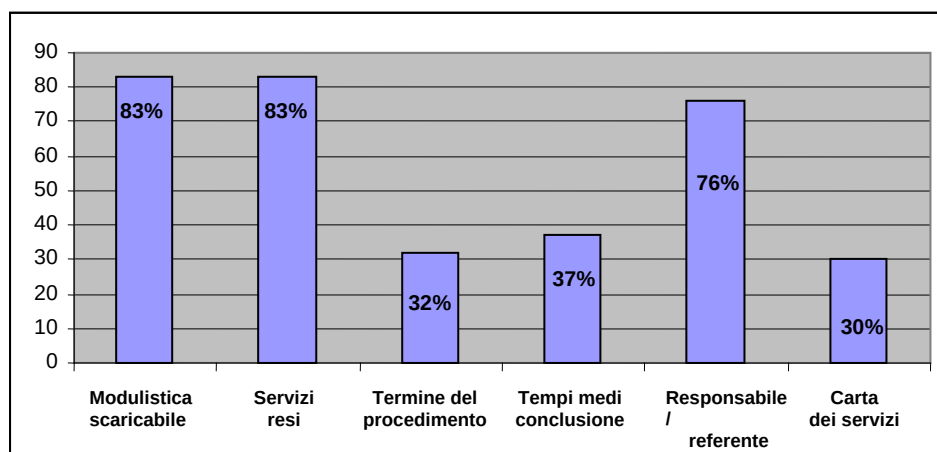


Fig. 8. Le modalità attraverso cui l'amministrazione comunica con l'esterno (Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Fondazione Cittalia – Anci Ricerche)

3. Conclusioni

Negli ultimi anni, la produzione di regole amministrative, per effetto di importanti riforme legislative e costituzionali, si è sensibilmente spostata dal centro verso la periferia. Anche le politiche di semplificazione amministrativa ricevono un forte impulso dal livello regionale e locale ed è a partire da questi livelli di governo che occorre intervenire per avviare organiche e coordinate politiche di semplificazione.

Utilizzando i dati emersi dalle indagini sopra mostrate, sono stati descritti, per ciascun livello di governo, gli interventi di semplificazione adottati dalle singole amministrazioni.

Dal confronto tra indicatori², è stato possibile evidenziare cinque diversi modelli di amministrazione:

- Il modello di amministrazione olistica.
- Il modello di amministrazione organizzativista.
- Il modello di amministrazione interattiva.
- Il modello di amministrazione annuncio.
- Il modello di amministrazione a-impianto.

a. Il modello di amministrazione olistica

Il modello di amministrazione olistica è così qualificato in quanto nella stessa amministrazione è presente sia una forma di impianto istituzionale, sia un sistema di

² Le variabili rappresentative di ciascun indicatore sono quelle descritte nei punti precedenti del capitolo. Gli indicatori a cui si fa riferimento e alcune delle relative variabili sono: a) impianto istituzionale (input politico e *governance* interna); b) un sistema di gestione organizzativa (adeguamento della normativa sul procedimento amministrativo e adozione dei regolamenti di attuazione della L. 241/90, presenza di un sistema coordinato dei dirigenti); c) un sistema di informatizzazione dei procedimenti (realizzazione di portali istituzionali che permettono di visionare e scaricare la normativa e la modulistica, realizzazione del protocollo informatico e introduzione della firma digitale); d) un sistema di comunicazione con l'esterno (costituzione di organismi di consultazione con le categorie economiche e sociali, indicazione, nelle pagine web dedicate, del termine finale del procedimento e dei tempi medi di conclusione, predisposizione di Carte dei servizi).

gestione organizzativa, sia un sistema di informatizzazione dei procedimenti e di comunicazione con l'esterno.

Questo modello è definibile ottimale poiché rappresenta una struttura amministrativa dotata di un forte input politico alla realizzazione di politiche di semplificazione, coordinate da apposite strutture organizzative che hanno attivato strumenti di *governance* sia interna sia esterna, attraverso il coinvolgimento delle categorie economiche e sociali. Il modello di amministrazione olistica comprende in sé tutti i presupposti per la realizzazione di politiche di semplificazione organiche e continuative nel tempo. Tale modello (Figg. 9 e 10) è presente nell'8% delle regioni prese in esame e nel 9% dei comuni. Questo dato dimostra quanto sia ancora lungo il cammino da fare all'interno dell'amministrazione pubblica. Solo una minima percentuale presenta, infatti, tutti gli indicatori utili alla realizzazione di politiche di semplificazione di sistema.

b. Il modello di amministrazione organizzativista

Il modello di amministrazione organizzativista è così definito poiché assume come propri caratteri principali una forma di impianto istituzionale, una gestione organizzativa dell'ente e un avviato sistema di informatizzazione dei procedimenti, escludendo gli strumenti riconducibili ad un sistema di comunicazione. Si tratta quindi di un'amministrazione rivolta prevalentemente alla propria organizzazione interna. Il limite di questo modello di amministrazione è quello di rimanere chiuso su se stesso. Infatti, non prevedendo alcun tipo di interazione con gli utenti dei servizi, siano essi cittadini o imprese, potrebbero presentarsi degli ostacoli, da una parte nella acquisizione del consenso per le azioni intraprese, dall'altra per una efficace implementazione delle stesse. Inoltre, ciò comporterebbe il non rispetto del principio della trasparenza amministrativa e del diritto degli utenti ad essere informati delle azioni e decisioni intraprese dall'amministrazione e ad essere coinvolti nei processi decisionali dell'ente.

Questo modello di amministrazione (Figg. 9 e 10) è presente nell'8% delle amministrazioni regionali esaminate e nel 2% di quelle comunali.

c. Il modello di amministrazione interattiva

Il modello di amministrazione interattiva prevede, accanto ad una forma di impianto istituzionale, una forte attenzione alla comunicazione con l'esterno. Questo modello di amministrazione ricerca il coinvolgimento delle categorie economiche e sociali nella formulazione delle politiche di semplificazione e a queste comunica le azioni svolte dall'amministrazione stessa. Include alcuni importanti presupposti sui quali costruire il modello olistico, purché non si fermi alla sola forma di comunicazione che, se non affiancata da un importante sistema di gestione e da un altrettanto sostenuto sistema informativo, rischia di rimanere un semplice «specchietto per le allodole» privo degli strumenti organizzativi e tecnologici adeguati ad adottare politiche efficaci. Tale modello (Figg. 9 e 10) è presente nell'8% delle amministrazioni regionali e nel 7% di quelle comunali.

d. Il modello di amministrazione annuncio

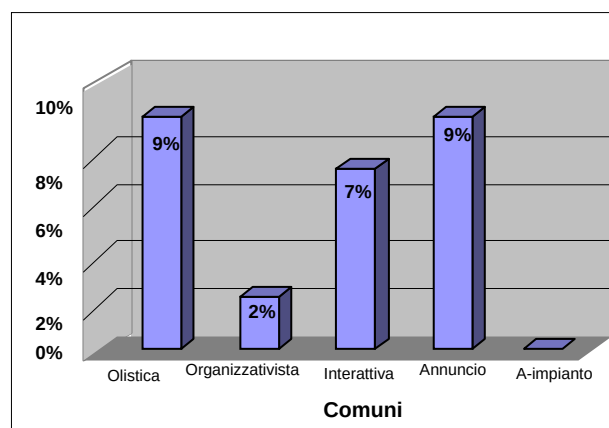
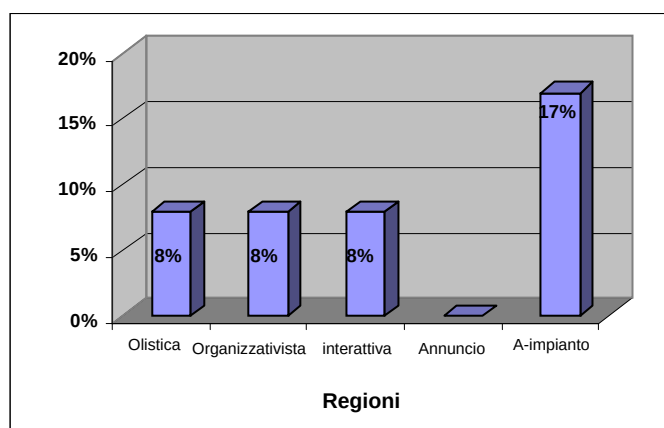
La caratteristica principale del modello di amministrazione annuncio è quella di prevedere la sola forma di impianto istituzionale, senza assumere né un sistema di gestione né di informatizzazione né di comunicazione. Il limite di questo modello di amministrazione è quello di considerare solo degli interventi «spot» che difficilmente

potranno trasformarsi in azioni coordinate e di sistema. Ad esempio, la costituzione di un assessorato alla semplificazione, se non affiancato dall'introduzione di strumenti che rendono possibile la reale implementazione delle norme e delle azioni amministrative adottate, rischia di assumere una funzione puramente simbolica.

L'amministrazione annuncio (Figg. 9 e 10) è, nei casi esaminati, presente, al solo livello comunale, nel 9% delle amministrazioni.

e. *Il modello di amministrazione a-impianto*

Il modello di amministrazione a-impianto include tutti gli indicatori da noi considerati tranne quello relativo alla presenza di una leadership politica e di una struttura di semplificazione. Il limite di questo modello è quello di prevedere interventi settoriali, per compartimenti stagni, non coordinati tra loro e privi dell'input politico necessario per trasformarli in politiche di semplificazione continuative e rappresentative di un definito programma amministrativo. Questo modello (Figg. 9 e 10) è presente, al solo livello regionale, nel 17% delle amministrazioni.



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Formez e Fondazione Cittalia – Anci Ricerche

Figg. 9 – 10. I modelli di amministrazione prevalenti al livello regionale e comunale. Valori %.

A corollario dei dati presentati, la conclusione da trarre è quella che mostra una amministrazione in cui sono realizzati prevalentemente interventi di semplificazione «spot», non coordinati tra loro, in cui si rileva la difficoltà, in assenza di un impianto istituzionale, ad adottare politiche di sistema.

La considerazione finale è dunque quella che sostiene la necessità di impiantare, attraverso forme istituzionalizzate, un sistema in grado di sostenere ed implementare con successo politiche stabili di semplificazione così da progettare e realizzare un programma pluriennale a carattere trasversale. L'indicazione che emerge è quella secondo la quale occorre adottare sistemi in grado di rendere tali politiche selettive e sistematiche, proiettate verso una logica di risultato, prevedendo le necessarie interazioni con gli interventi programmati dagli altri livelli di governo.

BIBLIOGRAFIA

- Fondazione Cittalia – Anci Ricerche (2008), *Politiche di semplificazione amministrativa. Indagine sullo stato di attuazione presso le amministrazioni comunali*, Rapporto finale;
- A. Natalini e F. Ferrara (a cura di) (2008), *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni*, Rapporto finale dell'indagine Formez;
- F. Peta e A. d'Ambrosio (a cura di) 2006, *La semplificazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali. Il caso della legge 241*, Quaderni Formez, n. 50;
- OCDE (2009), *Surmonter les obstacles à la mise en oeuvre des stratégies de simplification administrative: Orientations destinées aux décideurs*, Paris;
- OCDE (2006), *Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Paris;
- OCDE (2003), *Éliminer la paperasserie: La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Paris;
- G. Vesperini (a cura di) (2004), *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, Quaderni Formez, n. 23.