

La semplificazione amministrativa

Un cambiamento complesso,
un risultato indispensabile



in collaborazione con



Centro
ICONA

La semplificazione amministrativa

Un cambiamento complesso,
un risultato indispensabile

in collaborazione con



a cura di
ANCI Lombardia

In collaborazione con
Centro Icona



Via Rovello, 2 Milano
www.anci.lombardia.it

Sommario

<i>Introduzione</i>	7
<i>Prefazione</i>	9
1. Dieci idee controintuitive per la semplificazione amministrativa	11
1. <i>La semplificazione non è un problema prevalentemente giuridico</i>	12
2. <i>La semplificazione non si fa per eliminazione, ma per aggiunta: di evidenze, e di competenze capaci di decifrarle</i>	13
3. <i>L'omogeneità calata dall'alto può generare più complicazioni che semplificazioni</i> ..	14
4. <i>Lost in translation: regulation non è regolamentazione</i>	15
5. <i>Burocrazia è l'incapacità di adattare la regolazione alle specifiche situazioni</i>	16
6. <i>Burocrazia è l'incapacità di apprendere dagli errori attraverso la valutazione</i>	18
7. <i>Burocrazia è una visione miope del ruolo della politica</i>	19
8. <i>Burocrazia è ignorare i costi dell'inazione</i>	20
9. <i>La semplificazione richiede strumenti differenziati</i>	21
10. <i>Servono urgentemente innovazioni verificabili e coerenti</i>	23
2. Semplificazione: una questione di fiducia	27
<i>Il cuore della semplificazione</i>	28
<i>La 241 incompiuta</i>	28
<i>Una questione di fiducia e il potere di veto</i>	30
<i>Due proposte</i>	32
<i>Riferimenti bibliografici</i>	33
3. La semplificazione amministrativa in un sistema complesso: lo Sportello Unico per le Imprese come caso paradigmatico	37
<i>Il SUAP come caso esemplare di riforma amministrativa</i>	38

<i>20 anni di SUAP in poche parole</i>	40
<i>20 anni di SUAP: più ombre che luci?</i>	42
<i>Uno sguardo retrospettivo</i>	45
4. Le recenti normative e le principali modalità di attuazione	51
<i>Le recenti normative di semplificazione</i>	52
<i>L'agenda per la semplificazione</i>	56
<i>La modulistica unificata e standardizzata</i>	57
5. La complessità della semplificazione, ovvero quanto è difficile amministrare in modo semplice	63
<i>La semplificazione in Regione Lombardia: ambiti di intervento, metodo e strumenti</i>	64
<i>Semplificazione dei bandi regionali</i>	65
<i>Cartella sociale informatizzata</i>	69
<i>Moduli edilizi unificati regionali</i>	71
<i>Autorizzazione unica ambientale</i>	72
<i>Siti Web per approfondimenti</i>	74
6. Un Progetto Innovativo di Regione Lombardia per la Semplificazione Amministrativa - Gli Angeli Anti Burocrazia - Il caso degli Sportelli Unici	77
<i>Per approfondire</i>	84
<i>Atti della Giunta Regionale</i>	84
7. Spunti su Semplificazione e PA	87
<i>Un necessario disegno unitario</i>	88
<i>la semplificazione della struttura della Repubblica</i>	88
<i>La semplificazione per i Comuni</i>	92
<i>La semplificazione come responsabilità e trasparenza</i>	94
<i>La semplificazione della PA come rinnovamento</i>	96
<i>Le società partecipate</i>	97

Introduzione

di Pier Attilio Superti

.....
Segretario Generale ANCI Lombardia

La collaborazione di ANCI Lombardia col Centro Icona si inserisce all'interno di un percorso che intende proporre strumenti di riflessione e ricerca al mondo degli enti locali e ai cittadini interessati ai temi della Pubblica Amministrazione.

Per ANCI Lombardia partecipare a convegni, dibattiti, confronti a più voci col mondo accademico è sempre più importante per far conoscere le reali condizioni in cui l'amministratore locale si trova ad agire ed insieme per affrontare l'azione quotidiana con uno sguardo più alto. Presi dalle innumerevoli incombenze quotidiane è difficile per tutti alzare lo sguardo, sviluppare analisi e cercare fondamenta che diano senso all'agire quotidiano e indichino possibili direzioni utili a migliorare il rapporto tra PA e cittadini.

Questo e-book nasce alla fine di un convegno tenuto alla Università Statale di Milano in cui con la presidente del Centro Icona e gli altri relatori ci si domandava come dare continuità a quanto esposto.

È nata così l'idea di raccogliere gli atti del convegno come strumento utile di riflessione e di stimolo ad azioni vere di semplificazione.

I Comuni sono le vittime della complicazione burocratica e della bulimia legislativa del nostro Paese. Spesso intervengono regole che si sovrappongono ad altre, più volte nel corso dello stesso anno, rendendo non solo difficile la vita ai cittadini ma impedendo di fatto una programmazione ordinata degli interventi della PA. A questo si aggiunga che in questi anni ai Comuni sono stati affidati compiti senza adeguate risorse finanziarie ed umane

necessarie a svolgerli. Anzi, come si può leggere nei contributi di questo e-book, in questi anni sono fortemente calati i dipendenti della PA locale mentre sono fortemente aumentati obblighi di comunicazione, monitoraggio, funzioni a suo carico.

Ci auguriamo che questo strumento sia utile per tutti, per conoscere la realtà, i suoi problemi ma anche le occasioni ed i passi positivi che si sono compiuti sapendo che semplificare significa anzitutto investire sulla responsabilità ed autonomia delle comunità locali e dei loro amministratori.

Prefazione

di **Virginio Brivio**

.....
Presidente di ANCI Lombardia

L'esigenza di una concreta semplificazione delle norme e del sistema dei controlli cui i Comuni sono sottoposti, è diventata quanto mai urgente, soprattutto dopo anni in cui gli Enti locali sono stati vittime della burocrazia e della iperproduzione legislativa.

Per comprendere la dimensione del fenomeno basti pensare che oggi un piccolo Comune, tra controlli e monitoraggi, deve rispondere a oltre 60 richieste provenienti da diversi soggetti istituzionali: un fenomeno che, di fatto, rallenta, e in alcuni casi blocca, l'azione amministrativa.

L'infoltirsi di obblighi e di passaggi che rendono farraginoso l'attività amministrativa, aumentando la distanza tra i cittadini e le istituzioni, e tra quest'ultime e i corpi intermedi dello Stato, impedisce inoltre la partecipazione in chiave sussidiaria di chi vuole concorrere proattivamente alla realizzazione degli obiettivi collettivi.

Puntare sulla semplificazione non significa quindi soltanto rendere più snella l'attività burocratica, bensì creare le condizioni affinché la partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica possa tornare a essere protagonista, restituendo senso al concetto stesso di democrazia, oggi messo in discussione.

Queste considerazioni generali trovano conferma nel volume che avete tra le mani, frutto della proficua collaborazione con il Centro Icona, che raccoglie le riflessioni dei relatori che si sono confrontati durante un recente convegno tenutosi all'Università Statale di Milano e dedicato al tema della semplificazione amministrativa.

Dal libro non emerge però solo l'esigenza di un processo legislativo che introduca nuovi provvedimenti a favore di uno snellimento dello Stato, bensì anche la constatazione che le norme fino a qui promosse in merito a questo tema non sempre sono andate nel verso desiderato, restando spesso incompiute, oppure, caso più grave, introducendo misure che si sono rivelate controproducenti rispetto all'obiettivo iniziale.

È quindi necessario che il legislatore allarghi lo sguardo oltre l'orizzonte, comprendendo il maggiore dinamismo e il sicuro miglioramento delle attività degli enti locali derivanti da un corpo normativo orientato alla semplificazione.

Non si deve però dimenticare che il successo di questo processo richiede innanzitutto il giusto riconoscimento di fiducia da parte dei livelli istituzionali più alti verso quelli inferiori, che dovranno operare all'interno di un quadro normativo definito e secondo una responsabilità chiara in merito a compiti, ruoli e titolarità delle funzioni.

Confidiamo che i saggi raccolti in questo e-book contribuiscano ad aiutare chi sta affrontando questa partita, affinché la tanto auspicata stagione della semplificazione possa trovare compimento, per far tornare le Autonomie locali protagoniste dello sviluppo territoriale.

1

Dieci idee *controintuitive* per la semplificazione amministrativa

Gloria Regonini

.....
Professoressa ordinaria di Scienza politica
all'Università degli Studi di Milano



1. La semplificazione non è un problema prevalentemente giuridico

L'impostazione italiana del problema della semplificazione ha generato risultati inferiori alle aspettative, se non veri e propri fallimenti. Come è riconosciuto in documenti dello stesso Governo a proposito degli adempimenti per le imprese, *"Negli anni si sono susseguiti annunci e interventi normativi, che non hanno affrontato efficacemente questo problema cruciale per la crescita e lo sviluppo del paese."*¹

La prima tesi riguarda la causa principale di questo fallimento: l'aver considerato la semplificazione come un problema di riscrittura dei testi normativi, affidando ai giuristi la sua soluzione. E' come se al Google Lab, davanti all'obiettivo di costruire l'auto che si guida da sola, fossero partiti dalla riforma del Codice della strada. Gli effetti sono paradossali. Una Guida del 2013 della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sui *"Principali (!!! ndr) interventi normativi di semplificazione per le imprese adottati a livello nazionale nel periodo 2008-2012"* è di 409 pagine. E sono esclusi tutti gli interventi di semplificazione regionali e locali.

Il risultato complessivo è l'implosione del significato stesso di legge, come viene riconosciuto nella sentenza del Tar Piemonte, n. 1946/14 sulle autorizzazioni per i pannelli fotovoltaici: *"La sequenza dei rinvii a cascata (...) rende pressochè imperscrutabile la voluntas legis"*.

Il monopolio della prospettiva giuridica è originato anche dal ritardo delle altre discipline (scienze dell'organizzazione, scienze cognitive, scienze sociali e politiche, psicologia, informatica, intelligenza artificiale..) nel cogliere l'importanza del tema e la specificità del loro contributo. Ben più delle leggi elettorali o del costo della politica, la qualità dei rapporti tra amministrazione pubblica da un lato, e cittadini e imprese dall'altro, è un problema centrale per la fiducia nelle istituzioni e per la stessa sopravvivenza dello stato di diritto nel

¹ Governo Italiano, Agenda per la semplificazione 2015-2017, Rapporto di monitoraggio agosto 2015, www.italiasemplice.gov.it/versione-testuale-news/agenda-impresa/.

nostro Paese. Per dimostrare l'apporto che una prospettiva multidisciplinare può recare al miglioramento della semplificazione, qui di seguito compaiono contributi di esperti con diverse competenze tecniche. In particolare, è decisivo il dialogo tra le scienze giuridiche e la ricerca empirica sui concreti comportamenti di chi si trova davanti a un modulo o a una pagina web delle amministrazioni.

2. La semplificazione non si fa per eliminazione, ma per aggiunta: di evidenze, e di competenze capaci di decifrarle.

In Italia è forte la credenza che, per ottenere la semplificazione, basti tagliare, eliminare, togliere di mezzo norme, uffici, procedure. Questa 'semplificazione attraverso l'eliminazione' è una strategia perseguita da almeno tre decenni, da governi di opposti orientamenti politici, con un'ampia serie di strumenti, dai testi unici alle sanzioni, dai roghi delle leggi inutili ai moduli unificati.

L'obiettivo non è stato raggiunto perché il metodo è sbagliato, in quanto prende a riferimento una logica da amanuense medievale, che misura la fatica cognitiva di un testo in base al numero di parole che occorre leggere e scrivere. L'epoca degli ipertesti, delle parole chiave, dei menu ad albero per la selezione progressiva delle alternative ci ha insegnato che la difficoltà di una procedura amministrativa si basa su ben altri parametri, che dipendono dalla nitidezza cognitiva delle situazioni da certificare, dalla linearità delle norme che la regolano, dalle competenze di chi deve compilare le domande e da quelle di chi deve valutarle. Il modulo semplice è quello che si spiega da sé perché si adatta perfettamente alle alternative della situazione concreta. Ad esempio, è molto dubbio che predisporre un unico modulo che valga sia per chi deve iscrivere un figlio all'anagrafe municipale, sia per chi deve registrare il cane all'anagrafe canina sia un gioco che vale la candela. Occorrerebbe prevedere la domanda "Quante gambe ha?", con una nota esplicativa per il caso di amputazioni. Occorrerebbe spiegare che cosa si intende per altezza nei due casi... Eppure, l'idea che un modulo unico per diverse funzioni sia in

ogni caso una semplificazione è considerata un'ovvia verità. Se poi il modulo per funzionare e ricondurre a poche caselle la grande varietà degli interventi che devono essere descritti richiede istruzioni di 100 pagine, questo non impedisce ai politici di sbandierare il successo, ai dirigenti di ricevere gli incentivi per i risultati raggiunti, ai giornalisti frettolosi di parlare di tagli alla burocrazia.

3. L'omogeneità calata dall'alto può generare più complicazioni che semplificazioni

Anche il secondo obiettivo della semplificazione *Italian style* - l'omogeneità delle definizioni nei regolamenti edilizi, cimiteriali ecc, da Vipiteno a Lampedusa - se considerato con attenzione rivela un'ampia incongruenza tra il suo forte appeal politico e mediatico e la sua scarsa concreta rilevanza. Gli '8 mila modi per definire una veranda'² sono sicuramente un problema. Ma nessun gestore di una piattaforma per il commercio di alimentari online penserebbe di risolvere in questo modo il problema degli 8 mila termini usati dai suoi clienti per acquistare un pezzo di pane. L'enorme sviluppo delle tecnologie cognitive permette a ciascuno di usare le parole che gli sono più familiari, affidando alla tecnologia il problema di ridurre la complessità, di identificare gli equivalenti, di convertire e tradurre vocaboli, unità di misura, definizioni diverse, ricorrendo alla geolocalizzazione e alle precedenti esperienze degli utenti. Se vi sembra che 8 mila varianti siano troppe da gestire, potete dare un occhio al programma *Digital India* (digitalindia.gov.in) e ai risultati conseguiti in pochi anni da un paese con 122 'lingue principali' e 1599 'altre lingue'. Per altro, già Maria Teresa aveva risolto brillantemente il problema del rapporto tra pertiche bresciane e pertiche cremonesi.

Il fatto è che l'omogeneità semantica forzata non è priva di costi: può generare problemi di comprensione tra gli utenti finali; può

² Sergio Rizzo, *Burocrazia e regolamenti edilizi: 8 mila modi per definire una veranda*, Corriere della sera, 27 gennaio 2016

richiedere la creazione, gestione e consultazione di pesantissimi dizionari; può mettere in difficoltà i processi decisionali nelle varie comunità locali, ingabbiate in una logica *'one size fits all'*.

Dunque, a valutare il rapporto costi-benefici e l'effettivo grado di semplificazione di una procedura rispetto alla precedente dovrebbe essere un team composto da psicologi cognitivisti, esperti di analisi delle decisioni, esperti del passaggio dai linguaggi naturali ai linguaggi formalizzati, sociologi delle organizzazioni, analisti delle dinamiche burocratiche, statistici e, *last but not least*, un esperto di diritto amministrativo. E il giudizio dovrebbe essere espresso dopo aver raccolto dati e registrato i comportamenti con riferimento alle diverse procedure, alle diverse tipologie di destinatari, alle diverse competenze professionali dei funzionari pubblici.

4. **Lost in translation:** *regulation non è regolamentazione*

In Italia per decenni si è considerato il termine inglese *'regulation'* come equivalente di *'regolamentazione'*, cioè definizione delle norme e delle procedure formali. Questo errore di traduzione, colto in altri paesi neolatini, quali la Spagna e la Francia³ da decine di anni, ha impedito di capire la fondamentale distinzione tra i due termini e tra le discipline che li utilizzano. La regolazione è un tipo di politica pubblica che ha come obiettivo la tutela di un bene pubblico (l'ambiente, la salute dei consumatori, la sicurezza dei trasporti...) che il mercato tende a garantire in modo inferiore a ciò che sarebbe utile e giusto. Gli strumenti per fare politiche regolative sono molteplici: l'informazione (etichette sugli alimenti...), l'educazione (le campagne contro le stragi del sabato sera...), la tecnologia (gli autovelox...), gli incentivi (detrazioni per il risparmio energetico...) e, infine le norme, le regolamentazioni, che vincolano la libertà di scelta di individui e imprese, richiedono specifiche autorizzazioni e

³ V. ad esempio Michel Crozier, *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987

impongono sanzioni a chi non si adegua. Tipicamente, è nell'ambito della regolamentazione, delle sue procedure e della sua applicazione per 'comando e controllo' che nasce il problema dei carichi burocratici, delle scartoffie, delle esasperanti lungaggini.

Ricondurre la regolamentazione a una logica più ampia di regolazione (*regulation, or regulative policy*) permette di valutare la razionalità dei metodi scelti per tutelare i beni pubblici. Infatti la regolazione ben disegnata, ben implementata e ben valutata non aumenta, ma riduce **i costi per i cittadini, nel medio lungo periodo**. I fallimenti della regolazione possono avere conseguenze molto pesanti per la comunità, per le persone, per le imprese, per i contribuenti. Si pensi ai casi dell'Ilva, dell'hotel di Rigopiano, del condominio di Torre Annunziata. La mancata prevenzione ha generato costi in termini di dolore per i morti, per i malati e per le loro famiglie e costi in termini di offese a beni pubblici quali il paesaggio, l'ambiente, la sicurezza. Ma i fallimenti della regolazione generano anche costi in termini di soldi per i contribuenti, che di fatto si fanno carico del finanziamento dei soccorsi pubblici, dell'assistenza medica, della bonifica, dei procedimenti giudiziari, dell'esecuzione delle pene..., come un'assicurazione si fa carico dei rimborsi ai suoi assicurati in caso di incidenti.

Larga parte di quello che chiamiamo 'burocrazia' nasce dall'incapacità dell'amministrazione italiana di capire la differenza tra regolazione e regolamentazione, tra il fine - la tutela di un bene pubblico - e uno dei mezzi per raggiungerlo.

5. Burocrazia è l'incapacità di adattare la regolazione alle specifiche situazioni

La regolazione ben disegnata, ben implementata e ben valutata è una politica pubblica assolutamente conveniente per una comunità, perché è basata sui concetti di

- valutazione dei rischi,
- analisi dello specifico rapporto tra costi dell'intervento pubblico e benefici,

- spostamento dell'azione repressiva dalla fase ex ante, quella delle autorizzazioni, alla fase ex post, con la messa a punto di specifici 'marcatori di difformità' capaci di rilevare ogni precoce scostamento dai comportamenti virtuosi,
- proporzionalità (inversa) tra la propensione al rispetto delle regole dei singoli destinatari e l'incisività dei controlli.

Dunque, la regolazione richiede competenze tutte diverse da quelle che abbondano nella nostra amministrazione:

- competenze tecniche per l'esatta valutazione del rischio nei luoghi e nei tempi specifici,
- capacità di analisi dei big data per la profilazione della correttezza dei diversi gruppi di destinatari,
- competenze informatiche, didattiche e psicologiche per migliorare l'esperienza degli utenti (user experience) nell'interazione tra regolati e responsabili dell'implementazione.

Più queste competenze sono diffuse e utilizzate e meno c'è bisogno di ricorrere alla regolamentazione attraverso le scartoffie.

Ovviamente nessuno, in nessun paese, può pensare che le competenze geologiche, botaniche, fisiche, chimiche, mediche, statistiche, informatiche, economiche, psicologiche necessarie per queste valutazioni siano possedute dagli ultimi anelli della catena amministrativa. Per questo, oggi, l'obiettivo della semplificazione richiede innanzi tutto un forte investimento in banche dati capaci di integrarsi in sistemi di Intelligenza Artificiale, in modo da fornire risposte immediate a domande del tipo: "Quale rischio presenta un intervento di sopraelevazione di un'abitazione nel Comune di Castelnuovo, Mappale 403 sub.I, 413, in ambito 'Nuclei di antica formazione' del P.G.T, la cui autorizzazione è richiesta da una cittadina con una storia di fedeltà amministrativa e fiscale superiore alla media? Dato il tipo di intervento, quali sono i più ricorrenti scostamenti e inadempienze? Quando si manifestano rispetto all'inizio dei lavori? Come si manifestano? Sono rilevabili dall'esterno? Sono rilevabili da remoto?". Naturalmente, le risposte dei sistemi esperti sostengono, e non eliminano, la funzione del giudizio umano. Ma per un'amministra-

zione che ha commesso errori madornali per **non** realizzare l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr), la mancanza di queste infrastrutture è una vera emergenza nazionale.

6. Burocrazia è l'incapacità di apprendere dagli errori attraverso la valutazione

Secondo Crozier, "Un'organizzazione burocratica è un'organizzazione che **non riesce a correggersi sulla base dei suoi errori**."⁴

Il fatto di non incorporare nelle politiche regolative fasi di valutazione - sia interna, sia indipendente - condanna le amministrazioni a rimanere burocrazie.

La valutazione istituzionale delle **politiche regolative** è sostanzialmente inesistente. Le cause rinviano al grande equivoco tra regolazione e regolamentazione. Per quanto riguarda il Parlamento, è nelle sue strutture tecniche che negli anni '90 nasce e cresce l'errore. L'**Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)** si autopropone come la traduzione italiana della *Regulatory Impact Analysis* di matrice anglo-americana: ma in realtà ne travisa completamente il significato, collocando questa valutazione in sequenza con l'"analisi tecnico-normativa". Di fatto, quel che è avvenuto è una 'cattura' da parte del paradigma giuridico - l'unico conosciuto dai parlamentari e dai funzionari della Camera e del Senato - di tecniche che in altri paesi richiedono invece, come abbiamo visto, tutt'altro tipo di competenze. Ancora oggi, a differenza di quanto avviene in altri paesi, il nostro Parlamento reagisce ai più clamorosi fallimenti di policy con Commissioni di indagine che ignorano la logica della valutazione delle politiche pubbliche e procedono con tempi e modi ben lontani da quelli necessari per una efficace *evidence based evaluation*.

Per quanto riguarda l'esecutivo, basta ricordare un dato. La delega contenuta all'Art. 8 (Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato) della Legge 124/2015 (Riforma Madia) prevedeva la definizione

⁴ Michel Crozier, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963

delle “attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche”. Ebbene, questa delega è rimasta priva di qualunque attuazione, e non per difficoltà tecniche.

Se poi passiamo a considerare le risorse esterne alle istituzioni, dobbiamo constatare che in Italia i ricercatori con una qualche formazione nelle scienze comportamentali hanno dedicato scarsa attenzione alle cause e agli effetti dei fallimenti della regolazione, a differenza di quanto è avvenuto nei principali paesi con gli studi sui *nudge*, sulla *user experience*, sul *policy design*. Da questo campo non sono quindi venute indicazioni 'dalla conoscenza alle politiche'.

Purtroppo, anche dai media, che in una democrazia hanno la funzione essenziale di ‘cani da guardia’ dei beni pubblici, difficilmente provengono diagnosi utili. La formula ‘per colpa della burocrazia’ è divenuta una comoda etichetta che permette di riunire in un’unica, sbrigativa e popolare sentenza le cause di fallimenti che invece sono riconducibili a pattern diversi, perché riguardano beni pubblici diversi, con gradi di rischio o di incertezza diversi. Come per i terremoti o per i tumori, la conoscenza inizia quando si è in grado di riconoscere e differenziare i pattern ricorrenti negli eventi negativi. Solo in questo modo si possono riconoscere le specifiche tipologie degli eventi indesiderati e mettere a punto rimedi adeguati.

7. Burocrazia è una visione miope del ruolo della politica

Fare ricerca empirica significa in primo luogo provare a capire le logiche - e le ‘illogiche’ - che orientano le scelte dei diversi attori coinvolti nella semplificazione.

Partiamo dai politici. Purtroppo, a causa della debolezza delle istituzioni cui compete garantire l'*accountability*, cioè la rendicontazione dei risultati effettivamente conseguiti dai governi, il contesto italiano fornisce pochi incentivi ai politici per migliorare sia il loro ruolo di ‘agenti’ rispetto alle preferenze dei cittadini - elettori - contribuenti, sia il loro ruolo di ‘principali’ rispetto alla burocrazia.

Per quanto riguarda il loro ruolo di 'agenti', criteri di regolazione quali la valutazione del rischio, la proporzionalità, il rigore dei controlli *ex post*, sono in contrasto con forme di acquisizione del consenso basate sul clientelismo, sul protezionismo localistico, sull'invocazione della specificità per eludere la competizione e garantire deroghe. Come dovrebbe essere chiaro da quanto abbiamo scritto a proposito dell'esigenza di adattare la regolazione alle specifiche situazioni, con queste osservazioni non si intende mettere in discussione il sacrosanto diritto delle comunità locali ad esercitare un potere deliberativo sul futuro dei loro territori. La costrizione al centralismo, all'omogeneità procedurale e semantica non è sinonimo di efficienza quando sono in gioco scelte che richiedono una grande conoscenza e sensibilità per i concreti contesti sociali, ambientali, economici. E tuttavia nemmeno la rivendicazione dell'eccezionalità e della differenziazione di per sé è sinonimo di efficienza, se mancano criteri di valutazione per distinguere l'*empowerment* virtuoso dal localismo clientelare e protezionistico.

Per quanto riguarda il ruolo dei politici come 'principali' dei funzionari amministrativi, occorre sottolineare che le loro denunce contro la burocrazia in molti casi sono le mosse di un *blame game* che mira solo a scaricare le loro responsabilità. La bassa qualità dei testi normativi primari, con commi incomprensibili, deroghe infilate dove nessuno se le aspetta, eccezioni senza alcuna motivazione, sono in larga parte dovute non all'incompetenza dei tecnici che si occupano del *drafting*, ma a pressioni, negoziazioni, colpi di mano che avvengono nell'arena politica.

8. Burocrazia è ignorare i costi dell'inazione

Se passiamo a esaminare le logiche e le 'illogiche' dei funzionari amministrativi, conviene partire da Victor Thompson che, nel 1964, ha collegato in modo convincente la 'buropatologia' con il senso di insicurezza personale che induce un funzionario a privilegiare in modo abnorme la propria autotutela rispetto ai fini dell'organizzazione in cui opera. Per il funzionario-tipo, il principio 'meglio un modulo (o un timbro, o una firma) in più, che uno in meno' è una forma di assicurazione contro l'elevato rischio di sanzioni da parte dei superiori e

degli organi di controllo in caso di indagini o di incidenti. L'eventualità di un incidente, un terremoto, una valanga, una fuga di gas, non è mai zero. Quindi, in Italia come in altri paesi, non è mai zero il rischio che gli inquirenti vadano a rivedere le procedure autorizzative all'origine delle opere coinvolte. Come nella medicina difensiva, l'avversione al rischio e l'autotutela sono i criteri che improntano le strategie del professionista sostanzialmente indifferente all'impatto delle sue precauzioni sul benessere del suo 'cliente'. Sulla base di questa logica perversa, i genitori non dovrebbero più portare a scuola i loro figli, dato che il rischio di un incidente stradale non è uguale a zero.

Nei paesi con una buona regolazione, che permette una ragionevole integrazione tra esigenze degli individui e delle imprese e tutela dei beni pubblici, anche nei tribunali è attribuito un valore probatorio alle evidenze su cui si basano i ragionamenti di comparazione dei costi e dei benefici, di valutazione del rischio, di profilazione degli utenti, di proporzionalità dei controlli. E anche nei tribunali è possibile far pesare i costi dei rinvii, dell'inazione, della perdita di tempo, in un mondo in cui le tecnologie, i mercati, le mode sono in continua evoluzione, e nessuno confermerebbe oggi a occhi chiusi l'acquisto di un bene considerato buono un anno fa.

Quel che differenzia il caso italiano è il fatto che questo tipo di argomenti tende a soccombere rispetto al criterio dell'applicazione indifferenziata, non discrezionale delle norme, considerata come l'unica declinazione valida del principio dell'uguaglianza dei cittadini - e dei funzionari amministrativi - davanti alla legge. Una riflessione su questo punto esige uno stretto confronto tra scienze empiriche e scienze giuridiche. L'obiettivo è studiare soluzioni tecniche che siano, nel contempo, trasparenti e verificabili, tali da non suonare all'opinione pubblica come scudi a protezione della casta dei burocrati, ma siano anche un sostegno all'uso responsabile della discrezionalità da parte dei dirigenti amministrativi.

9. La semplificazione richiede strumenti differenziati

Nessun passo sulla strada della semplificazione è realmente consolidato se manca una chiara idea della radicale differenza e della complementarietà

- tra *front-office* e *back-office*
- tra fattore digitale e fattore umano

	Fattore digitale	Fattore umano
Front-office	1 front-office digitale (pagine web, email, social network, app, robot..)	2 front-office umano (uffici per il pubblico, intermediari, angeli antiburocrazia..)
Back-office	3 back-office digitale (tecnologie cognitive, banche dati, analitiche..)	4 back-office umano (elaborazione e valutazione di strategie per il <i>Citizen Relationship Management</i>)

Solo la ricerca empirica permette di capire meglio i diversi significati della semplificazione nei concreti contesti organizzativi. Innanzi tutto: semplice per chi? per chi fornisce un servizio, o per chi lo usa? Per il *back-office* o per il *front-office*? Le vecchie macchine fotografiche erano sicuramente più semplici per chi le costruiva rispetto alle attuali camere digitali 'inquadra e schiaccia'. Ma l'impegno richiesto agli utenti finali per avere risultati decenti era molto, molto superiore a quello di oggi.

In genere, la semplicità del front-office richiede un enorme e complicato lavoro di back-office. Maggiore è la differenza tra quel che vedono gli utenti finali e quel che è stato trasformato nel back-office, e maggiori sono le probabilità di un'esperienza soddisfacente per l'utente.

Purtroppo, in molti siti - fisici e web - delle amministrazioni italiane non c'è traccia di questo impegno, perché la loro organizzazione continua a piegare il *front-office* alle esigenze del *back-office*. Per uscire

da questa logica, occorre un enorme lavoro di osservazione dei concreti comportamenti degli utenti, per verificare empiricamente quali mappe cognitive usano e quali scorciatoie adottano quando interagiscono con un ufficio pubblico, fisicamente o online. Questi fattori hanno una imperiosità maggiore di ogni norma o codicillo nel determinare il successo o il fallimento della regolazione. Ma questi fattori, più che dagli editti dei governi, sono condizionati dalla *user experience* che gli utenti accumulano navigando in siti globali per acquistare da Amazon o per scaricare film da Netflix. Ignorare questo dato è come ignorare la forza di gravità nella progettazione di un edificio pubblico, e pensare che bastino i commi delle leggi per farlo stare su.

La distinzione *front-office/back-office* non è utile solo per la gestione delle risorse informatiche, ma serve anche per riprogettare l'impiego delle risorse umane. Di nuovo, solo la stretta osservazione dei concreti comportamenti può dirci che cosa funziona meglio. In generale, nel *Citizen Relationship Management*, il trend va indubbiamente nella direzione di aumentare la rilevanza del digitale, anche con robot o personaggi quali Emma (www.uscis.gov/emma), l'assistente virtuale che guida gli utenti nel sito dell'*U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)*, l'agenzia del governo americano che controlla l'immigrazione negli Stati Uniti.

Tuttavia questa tendenza può avere l'effetto inatteso di far risaltare il valore aggiunto del contatto umano esclusivo a 'metro zero'. La valorizzazione del rapporto diretto, personale, tra regolato e regolatore è del resto la strategia seguita da alcuni cantoni svizzeri o da alcune regioni austriache, quali la Carinzia, nelle loro incursioni in territorio italiano, per promuovere la delocalizzazione di piccole e medie imprese.

10. Servono urgentemente innovazioni verificabili e coerenti

Una strategia per integrare fra loro front-office e back-office, fattore digitale e fattore umano è di fondamentale importanza e urgenza in un paese che ha livelli di competenze tra i più bassi in Europa da tutti

e due i lati dell'interazione amministrativa. Chi sta dietro lo sportello è un gruppo professionale caratterizzato dall'età avanzata, dalla formazione quasi esclusivamente giuridica, dalla mancanza di conoscenza dell'inglese, dall'ignoranza e dalla diffidenza verso le nuove tecnologie. Gli adulti che stanno davanti allo sportello hanno in media bassissime capacità di comprensione di un testo più lungo di tre righe, usano l'ICT prevalentemente attraverso i cellulari e hanno difficoltà a risolvere i più elementari problemi matematici. Rimontare questo svantaggio richiede politiche di lungo periodo che vanno ben al di là dell'obiettivo della semplificazione amministrativa. Ma l'emergenza creata dal crescente scollamento tra le aspettative dei cittadini e le prestazioni del settore pubblico esige una risposta immediata. Più precisamente, quel che occorre è una qualche consapevolezza delle diverse opzioni disponibili per migliorare la qualità del rapporto, qui e ora.

Una schematica rassegna dovrebbe quanto meno considerare:

- una strategia di internalizzazione della funzione di *consumer advocate* da parte della stessa amministrazione, sia prestando un'assistenza diretta e personalizzata nella compilazione dei moduli, sia offrendo soluzioni preconfezionate, sul modello del servizio fornito dall'Agenzia delle Entrate con il '730 precompilato'
- un aumento della delega delle funzioni di controllo ex ante agli intermediari su base profit (i consulenti) e quasi no profit (Caf...)
- un forte investimento nelle applicazioni di intelligenza artificiale 'a portata di mano', con app in grado di compilare un modulo sulla base di poche, semplici indicazioni fornite in linguaggio naturale
- la sperimentazione di rapporti più flessibili e personalizzati, quali quelli delineati in Lombardia dal progetto degli 'angeli antiburocrazia'.

Queste linee di intervento possono convergere, ma possono anche entrare in conflitto tra loro. E' chiaro, ad esempio, che un'assistenza più attiva e personalizzata da parte delle amministrazioni riduce la domanda di servizi di consulenza su base profit o quasi no profit. Di

nuovo, non c'è che un metodo per prevenire iniziative contraddittorie: osservare da vicino come i diversi attori utilizzano e giudicano le innovazioni, dare loro strumenti per farsi sentire e impiegare queste evidenze per imparare dagli errori. Ma il tempo a disposizione per riprendere il contatto con le migliori esperienze internazionali è veramente poco.



GLORIA REGONINI è professoressa ordinaria di Scienza politica all'Università degli Studi di Milano, dove insegna Analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Ha contribuito all'avanzamento di questa disciplina con ricerche nel campo delle politiche previdenziali, dell'istruzione universitaria, della regolazione per le piccole e medie imprese. Ha svolto attività di consulenza per le istituzioni pubbliche con l'obiettivo di aumentare la loro capacità di valutare gli effetti delle scelte compiute. Tra i suoi lavori, *Capire le politiche pubbliche* (2001), *Administrative Simplification between Utopia and Nightmare* (2016), *Le riforme amministrative come politiche pubbliche. Il problema della semplificazione* (2017), *Governmentalities without policy capacity* (2017).

2

Semplificazione: una questione di fiducia

Alessandro Colombo

.....
Direttore scientifico Éupolis Lombardia
Direttore dell'Accademia di formazione per
il servizio sociosanitario della Lombardia



Il cuore della semplificazione

Semplicità significa andare al cuore delle cose e all'essenza di un problema. Semplificare è eliminare ogni aspetto non essenziale; l'innovazione non consiste nell'aggiungere qualcosa, ma nel togliere ciò che non è fondamentale (Franzolin, 2017).

Il tutto è reso più difficile dal fatto che invece la complessità si percepisce e si "vende" meglio. Insuperabile e noto il pensiero del grande designer Bruno Munari (*Verbale scritto*, p. 53), che mette conto di riportare ampiamente:

Complicare è facile, semplificare è difficile. Per complicare basta aggiungere, tutto quello che si vuole: colori, forme, azioni, decorazioni, personaggi, ambienti pieni di cose. Tutti sono capaci di complicare. Pochi sono capaci di semplificare. Piero Angela ha detto un giorno è difficile essere facili. Per semplificare bisogna togliere, e per togliere bisogna sapere cosa togliere, come fa lo scultore quando a colpi di scalpello toglie dal masso di pietra tutto quel materiale che c'è in più della scultura che vuole fare. [...]

Togliere invece che aggiungere vuol dire riconoscere l'essenza delle cose e comunicarle nella loro essenzialità. Questo processo porta fuori dal tempo e dalle mode, il teorema di Pitagora ha una data di nascita, ma per la sua essenzialità è fuori dal tempo. Potrebbe essere complicato aggiungendogli fronzoli non essenziali secondo la moda del momento, ma questo non ha alcun senso secondo i principi della comunicazione visiva relativa al fenomeno.

Eppure la gente quando si trova di fronte a certe espressioni di semplicità o di essenzialità dice inevitabilmente questo lo so fare anch'io, intendendo di non dare valore alle cose semplici perché a quel punto diventano quasi ovvie.

In realtà quando la gente dice quella frase intende dire che lo può Rifare, altrimenti lo avrebbe già fatto prima.

La semplificazione è il segno dell'intelligenza, un antico detto cinese dice: quello che non si può dire in poche parole non si può dirlo neanche in molte.

La 241 incompiuta

Legge n. 241/1990 «Nuove norme in materia di procedimento ammi-

nistrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» ha obiettivamente contribuito a trasformare e migliorare la nostra pubblica amministrazione (PA). Tuttavia mi pare si possa fare una considerazione, ai nostri fini.

La legge 241 del 1990 aveva tre grandi direzioni:

- Trasparenza
- Velocità e razionalità
- Partecipazione

Lo sviluppo della legge 241 ha insistito molto sui primi due punti; molto meno sul terzo. Trasparenza e velocità sono oggi un mantra della PA. Non sempre i risultati in entrambi i casi sono stati efficaci ma non vi è dubbio che l'attenzione si sia concentrata su una pubblica amministrazione che dovesse essere soprattutto trasparente, rapida ed efficiente.

La questione sostanziale riguarda invece il conflitto tra le finalità degli attori, che raramente possono essere convergenti. Si pensi a processi autorizzatori o di controllo. Obiettivo di cittadini e imprese è in generale quello di ridurre i vincoli e ottenere i più ampi spazi di azione. Obiettivo della PA - ancora in via generale - quello di garantire obiettivi costituzionali di equità, omogeneità di trattamento, salvaguardia dei beni comuni, garanzie di fede pubblica. Di fronte a tali contrastanti obiettivi serve a poco indugiare sulla velocità dei tempi o sugli strumenti per la riduzione dell'onere documentale.

Sui meccanismi di partecipazione siamo indietro. A parte la retorica partecipativa che ha sempre guardato al dibattito pubblico francese come stella polare (e che ha consentito consulenze professionali e qualche carriera accademica) non abbiamo conseguito risultati realmente significativi in chiave di sistema. Le Agende locali e gli osservatori sulla partecipazione e sui conflitti ambientali continuano ad essere invocate e sperate, ma non convincono davvero nessuno degli operatori. I pochi felici esperimenti di bilancio partecipato soddisfano il sincero sforzo di alcuni, ma non sono diventati sistema. Ciò che rischia di rimanere sistematico in Italia è piuttosto la dinamica dei ricorsi e un atteggiamento della magistratura amministrativa che dà l'impressione di preferire la sospensiva alla decisione.

Personalmente ritengo che nell'affronto della questione dei meccanismi partecipativi, che pure ritrovo interessanti, specie nella variante deliberativa (Colombo e Cucca, 2010), l'Italia sia storicamente e strutturalmente impossibilitata ad importare le dinamiche proprie del dibattito pubblico. La miriade di castelli che contribuisce ad abbellire la nostra patria documenta una storia di conflittualità e, almeno dalla Pace di Lodi, il nostro Paese è stato dominato da stranieri: francesi, spagnoli, austriaci a turno. Nei secoli l'italiano ha sviluppato la convinzione che presto o tardi l'autorità reggente sarebbe stata sostituita; quello che permane è la regola della famiglia e i suoi interessi, la dimensione locale. Per questo motivo la Francia che intende sviluppare una tratta ferroviaria può fare appello a un "interesse nazionale" che ai nostri orecchi suona invece sostanzialmente privo di significato.

Una questione di fiducia e il potere di veto

I tempi recenti hanno moltiplicato le difficoltà. Lo sviluppo delle norme, degli strumenti, delle agenzie e prassi connesse all'anticorruzione e trasparenza, opportuni e salutari sul piano del richiamo necessario di fronte alla diffusione del fenomeno corruttivo, hanno però avuto la conseguenza di aumentare una frattura decisiva.

Tale frattura era già stata lucidamente identificata da Icona nel volume a cura di Levi *Reinventare il pubblico*. In quella occasione Bottino (p. 184) pone una domanda di fondo che mi piace riprendere proprio in questa sede

Quanto spazio lascia il legislatore nazionale all'amministratore? Quanto spazio rimane all'amministrazione per applicare, interpretare o integrare la norma?

La risposta è nessuno: il legislatore non ha fiducia nella PA. Questa situazione rende la questione della semplificazione strutturalmente insuperabile. La mancanza di fiducia del legislatore nei confronti della PA genera la iperproduzione normativa, la conseguente

impossibilità alla implementazione (si pensi al ritardo di attivazione dei decreti attuativi), il proliferare della possibilità di ricorso e, quindi, come conseguenza, l'enorme potere di veto che il funzionario pubblico può esercitare in mancanza del dettaglio normativo che lo tranquillizza.

Ciò è ulteriormente complicato dal fatto che i livelli apicali della PA sono oggi costretti tra due preoccupazioni: da una parte una magistratura (contabile, civile e penale) che nell'esercizio della sua azione inquirente ed ispettiva rappresenta soggettivamente una minaccia costante e, dall'altra parte, la prossimità per molti del termine dell'attività e del congedo in pensione.

A nessun alto funzionario di una certa età conviene agire: se agisci rischi sicuramente, ma – questo è l'aspetto più delicato – se non agisci, non rischi nulla. Il potere di veto viene qui esasperato ed è oggi l'elemento più faticoso e quotidiano.

Andare all'essenziale, togliere il superfluo, è diventato troppo rischioso: è molto più rassicurante attardarsi sull'adempimento e la coerenza formale agli orpelli accessori che compongono le condizioni preliminari del procedimento e la sua correttezza. Rallentare o addirittura sospendere il procedimento non ha costi marginali superiori all'assunzione di responsabilità di decisione per agevolare il raggiungimento degli obiettivi.

Toqueville aveva puntato il dito a questa possibile tentazione riduzionistica e immobilista di un certo modo di concepire e praticare il diritto amministrativo. Con parole che a noi possono sembrare esagerate, ma non inutili, così scriveva il 15 febbraio 1854 al suo giovane nipote Aubert, che pareva deciso a rinunciare alla carriera in magistratura per dedicarsi al diritto amministrativo:

Se sceglierai il diritto amministrativo, almeno fai molta attenzione a questo; non vi è nessuna materia che comporti più del diritto amministrativo il rischio di restringere e deviare la mente, se non si fa attenzione. [...]

Sono tutti infatuati della loro materia, e si sono immaginati che non vi sia nulla di più perfetto a questo mondo. Evita un simile errore. La centralizzazione amministrativa, di cui il diritto amministrativo ha come oggetto di insegnare le norme, è sicuramente una macchina costruita solidamente e

si può provare ammirazione per essa, se la si vuole considerare unicamente dal punto di vista della facilità che dà ai governi di arrivare dappertutto, di condurre e di dominare tutti gli uomini e tutte le questioni. È una macchina per governare fatta molto bene, ma inadatta a produrre la sicurezza, la libertà, le virtù pubbliche che determinano la prosperità dagli imperi e la loro grandezza. È soprattutto lei la causa delle nostre continue rivoluzioni, delle nostre usanze servili, dell'impossibilità di fondare una libertà moderata e ragionevole in cui abbiamo sempre vissuto; è a causa sua che le province vivono in quella sorta d'imbastardimento intellettuale in cui sono cadute e che fa sì che da loro ogni movimento sia come impedito.

A ben guardare è sempre una mancanza di fiducia che impedisce anche di attuare meccanismi partecipativi e deliberativi efficaci. Nel nostro contesto in cui le forme di rappresentanza si sono consolidate in ordini corporativi precostituiti e molto forti, sembra scontato che chiunque parli possa intervenire solo a nome e per conto di una parte, senza una capacità di rappresentanza di un interesse obiettivo.

Due proposte

Non ho mai trovato nessuno che non condividesse questa critica profonda alle condizioni in cui versa la PA. Per lavoro ho la fortuna di raccogliere queste impressioni da giudici costituzionali, ordinari di diritto amministrativo, alti funzionari regionali, ministeriali, giornalisti e - soprattutto - dai miei collaboratori a livello più basso, che quotidianamente mi danno testimonianza di un personale della PA straordinario, capace di dedizione sincera e spesso con ottime doti e competenze. Soprattutto questi ultimi soffrono nel vedere la paralisi delle responsabilità.

Credo che la situazione del Paese non consenta di ripetere la lamentela e soffermarci sulla diagnosi. Davvero ormai è questione abbastanza noiosa.

Mi permetto, quindi, di formulare due proposte, anche molto puntuali e certamente parziali, ma che avanzo anche nella prospettiva di individuare percorsi concreti di impegno.

La prima proposta è di attivare ricerche puntuali, magari attraverso borse per giovani (di età inferiore ai 30 anni), sulle possibilità di costruire una “via italiana” ai percorsi deliberativi. Occorre avere il coraggio di criticare rigorosamente e apertamente i tentativi attuati e soprattutto la tanta retorica sul tema e rintracciare degli esperimenti piccoli ma concreti di percorsi deliberativi. Ad esempio, alcune forme di contrattazione decentrata delle imprese o anche soluzioni di partnership che soprattutto in Lombardia si sono sperimentate sono state finora attuate e conosciute fuori dai tradizionali schemi partecipativi.

La seconda proposta è più puntuale. Il decreto legge n. 78/2010 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica» all'art. 29, co. 7. limita la responsabilità del funzionario pubblico nel caso di accertamento con adesione alla sola ipotesi di dolo, eliminando quindi la responsabilità per colpa grave.

L'eliminazione della colpa grave per il funzionario pubblico è impopolare, politicamente impraticabile e perfino impronunciabile. Soprattutto, detto da un funzionario pubblico, dà l'impressione di fuggire responsabilità e punibilità. Ne sono consapevole. Eppure è opportuno notare che già esiste tale possibilità (qualcosa di analogo è accaduto di recente anche con l'approvazione della cosiddetta Legge Gelli-Bianco in materia di responsabilità dei professionisti sanitari) e soprattutto che, dal punto di vista culturale, limitare la responsabilità al dolo significa riconoscere esplicitamente una reale fiducia nel funzionario pubblico.

Avere il coraggio di agevolare alla PA l'esercizio e il rischio della propria responsabilità credo sia parte del cuore della semplificazione.

Riferimenti bibliografici

- Alessandro Colombo e Roberta Cucca (a cura di), *Innovare la democrazia. Teorie ed esperienze di deliberazione pubblica*, Milano, Guerini, 2010.
- Alexis de Tocqueville, *Correspondance Familiale*, Opere Complete, Tomo XIV, Parigi, Gallimard, 1998.

- Enrico Franzolin, *Il potere della semplificazione. Innovare e ridurre i costi della complessità con il metodo Innovative Simplification*, Milano, Guerini, 2017.
- Sergio Levi (a cura di), *Reinventare il pubblico*, Milano, Pearson, 2014.
- Bruno Munari, *Verbale scritto*, Mantova, Corradini, 2008.
- Victor Alexander Thompson, *Modern Organization*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1961.



ALESSANDRO COLOMBO Laurea in Filofia all'Università Cattolica del Sacro Cuore, PhD in Storia economica a Verona, MPhil in European studies a Cambridge, MSc in Policy research a Bristol, Alessandro Colombo ha passato la sua esperienza formativa e professionale tra la ricerca e il servizio alle istituzioni pubbliche. È Direttore scientifico di Éupolis Lombardia, Istituto Superiore per la ricerca, la statistica e la formazione della regione Lombardia. È inoltre Direttore dell'Accademia di formazione per il servizio sociosanitario della Lombardia.

Insegna politiche pubbliche all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, è stato visiting scholar al Sydney Sussex College, University of Cambridge (2015-2016), è reviewer di alcune riviste internazionali quali: *Journal of School Choice*. *International Research and Reform*, ISSN 1558-2159; *Social Policy & Administration*. ISSN 1467-9515; *Evidence and Policy*. ISSN 1744-2656; *Journal of Comparative Policy Analysis*. ISSN 1387-6988.

Membro dell'Editorial Board of the *Journal of Comparative Policy Analysis*. ISSN 1387-6988 e dell'esecutivo dell'Associazione mondiale di politiche pubbliche.

È stato componente dei nuclei di valutazione di alcuni ospedali e Member of the Evaluation Committee of the "Bolognini" Hospital of Seriate (Bergamo, Italy)

Tra le sue pubblicazioni più recenti: - *The Research Policy Nexus. Boundary Working, in Knowledge, Policymaking and Learning in European Metropolitan Areas: Experiences and Approaches* (Forthcoming); - *Policy Analysis as Client Advice*, "Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice", 18:3 (2016), 307-31; - *Skills and Synergies as Drivers of Success in Milan's Fashion Industry*, in *Globaliza-*

tion and Skills. Challenges towards National Human Resource Policies, Y. Park and Y. Choi eds., Krivet, Seoul, pp. 215-243 (2014); - [*Government, Governance and Welfare Reform: Structural Changes and Subsidiarity in Italy and Britain*](#) (ed. with A. Brugnoli), E-Elgar, London (2012); - *The Lombardy Model of Governance* (with Tim O'Sullivan) In: *Government, Governance and Welfare Reform...*, pp. 81-94 (2012); - [*Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*](#), (ed.) Palgrave, New York (2012); *Principle of Subsidiarity and Lombardy: Theoretical Background and Empirical Implementation, in Subsidiarity Governance...*, pp. 3-17 (2012).

3

La semplificazione amministrativa in un sistema complesso

Lo Sportello Unico
per le Imprese come caso
paradigmatico

**Walter Castelnovo e
Maddalena Sorrentino**

.....
Università dell'Insubria
Università degli Studi di Milano



Il SUAP come caso esemplare di riforma amministrativa

La riforma della Pubblica Amministrazione con l'obiettivo di ridurre la burocrazia semplificando le procedure amministrative è un obiettivo che in Italia è stato perseguito da tutti i governi che si sono susseguiti almeno a partire dalla fine degli anni '80. Negli anni '90 e per buona parte del primo decennio del nuovo secolo, i processi di riforma della Pubblica Amministrazione italiana si sono ispirati, seppure in forma più blanda di quanto è accaduto in altri paesi, ai principi del New Public Management. In termini generali, i vari programmi di intervento hanno perseguito l'obiettivo del miglioramento delle performance dell'amministrazione mediante:

- un'enfasi sulla centralità dell'utente, spesso considerato come il "cliente" dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione;
- la devoluzione di competenze ai livelli locali, con la conseguente decentralizzazione delle responsabilità;
- il ricorso a meccanismi di (quasi) mercato;
- il tentativo di adottare meccanismi di accountability basati sui risultati;
- l'adozione di stili di management tipici del settore privato.

Inoltre, fino almeno al 2010, i processi di riforma della Pubblica Amministrazione sono stati fortemente influenzati dall'idea, tipica dei programmi di governo digitale (o *e-government*), che gli obiettivi di semplificazione e di riduzione del peso della burocrazia potessero essere conseguiti attraverso il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con l'informatizzazione degli enti, l'automazione delle procedure amministrative e l'erogazione dei servizi su canali online.

Entrambi questi elementi - l'ispirazione ai principi del New Public Management (rivisti in ottica "mediterranea") e la concezione quasi salvifica del ruolo delle ICT come motore per la trasformazione dei sistemi amministrativi - hanno giocato un ruolo cruciale in quello che per tanti motivi appare essere il più sistematico (e lungo) tentativo di semplificazione amministrativa e di riduzione del peso della

burocrazia, vale a dire lo Sportello Unico per le Attività Produttive - SUAP - (e lo Sportello Unico per l'Edilizia - SUE - come sua successiva evoluzione/integrazione).

Come è ben noto, l'obiettivo fondamentale del SUAP è quello di ridurre il peso degli oneri burocratici per le imprese attraverso la semplificazione delle procedure relative alla attivazione, trasformazione e cessazione di un'attività economica. Connessa a questo obiettivo primario, vi è poi l'esigenza di migliorare la competitività del sistema economico italiano e rendere il paese più attrattivo per gli investimenti di capitali stranieri. Tutto ciò usando come leva la trasformazione radicale (almeno nelle dichiarazioni programmatiche) delle relazioni tra Pubblica Amministrazione e imprese.

Ci sono almeno tre ordini di motivi per cui quello del SUAP può essere considerato come un caso paradigmatico di riforma dell'amministrazione in Italia:

- in primo luogo, come implicato dalla idea stessa di sportello unico, l'attivazione del SUAP determina una ridefinizione delle relazioni tra differenti livelli di governo (amministrazione centrale, amministrazioni regionali e amministrazioni comunali) e tra enti della pubblica amministrazione appartenenti allo stesso livello istituzionale;
- in secondo luogo, il processo di attivazione dei SUAP si è sviluppato in un lungo intervallo temporale: dal 1998 con l'approvazione del Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, fino all'ultimo intervento legislativo in materia nel 2016;
- in terzo luogo, il SUAP è stato considerato dai vari governi che si sono succeduti nel tempo come un caso esemplare di applicazione dell'e-government.

Da questo punto di vista, l'analisi della traiettoria di implementazione del programma che ha portato all'attivazione dei SUAP può fornire indicazioni rilevanti per meglio comprendere come, e con che risultati, i programmi di riforma dell'amministrazione sono stati progettati e attuati nell'ultimo ventennio.

20 anni di SUAP in poche parole

Il programma per l'attivazione dei SUAP è stato lanciato nel 1998 come attuazione delle politiche di semplificazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese, diventando rapidamente un caposaldo delle politiche a supporto della diffusione dell'e-government a livello locale.

Prima del DPR 447/98, ogni Comune italiano poteva applicare ai procedimenti autorizzatori in materia di attività produttive procedure, moduli e tariffe definite in piena autonomia. Cambiare radicalmente questo stato di fatto è stata una delle motivazioni principali alla base dell'adozione del modello dello sportello unico come strumento di semplificazione amministrativa. L'intento del legislatore era quello di conseguire questo obiettivo attraverso un processo di standardizzazione delle procedure e di responsabilizzazione dei Comuni, ai quali veniva lasciata autonomia organizzativa. L'unico vincolo previsto era, infatti, quello dell'identificazione di un responsabile unico del procedimento, sia che il SUAP fosse attivato da un singolo Comune o fosse organizzato in forma associata.

L'attività del SUAP è stata fin dall'inizio una tipica attività di coordinamento, sia a livello intra-organizzativo che a livello inter-organizzativo, che avrebbe dovuto essere supportata dall'uso di sistemi ICT, sia per la gestione dei flussi informativi, sia per semplificare i rapporti con gli utenti. Da questo punto di vista, per implementare il SUAP i Comuni italiani sono stati chiamati a gestire un processo complesso di trasformazione organizzativa e tecnologica che richiedeva la disponibilità di risorse (umane prima ancora che economiche e tecnologiche) difficilmente reperibili all'interno degli enti, anche ricorrendo a forme di gestione associata. Il risultato è stato che, nel 2001 a tre anni dal DPR, solo il 40% dei Comuni italiani avevano attivato il SUAP e, nel 2007, cioè quasi 10 anni dopo, la percentuale era salita solo al 70%. Questa difficoltà di raggiungere una completa copertura territoriale ha limitato sensibilmente la possibilità che la riforma potesse portare ai risultati attesi, sia in termini di semplificazione delle procedure amministrative che di incremento della competitività e attrattività del sistema economico italiano.

Questa criticità è apparsa evidente fin da subito, tanto che già a partire dal 2000 il governo centrale è intervenuto ripetutamente con aggiustamenti normativi (a volte anche sostanziali) che, nelle intenzioni dell'esecutivo, avrebbero dovuto accelerare la semplificazione delle procedure e dare efficacia all'attività del SUAP. Gli interventi hanno operato su due livelli: da una parte, sulla riduzione degli adempimenti amministrativi, dall'altra sulla progressiva "virtualizzazione" del SUAP. L'effetto di queste azioni sui rapporti tra pubblica amministrazione e imprese non è stato particolarmente rilevante, se si considerano le rilevazioni condotte nel corso degli anni, sia a livello nazionale che a livello internazionale. Inoltre, questi interventi hanno lasciato sostanzialmente irrisolti i problemi che fin dall'inizio hanno vincolato la capacità dei Comuni, in primo luogo di attivare il SUAP (basti ricordare i dati sopra riportati) e, in secondo luogo, di gestire il SUAP in maniera efficiente ed efficace.

Un deciso passo avanti si è avuto con l'entrata in vigore del DPR 160/2010, i cui elementi principali riguardano:

- la definizione di un unico front-office centralizzato per la rete dei SUAP, rappresentato dal portale nazionale www.impresainungiorno.gov.it;
- l'obbligo di erogare esclusivamente online i servizi del SUAP e di utilizzare esclusivamente il canale online per i flussi informativi tra tutti i soggetti coinvolti nelle attività del SUAP;
- l'obbligo per i SUAP attivati di soddisfare alcuni (semplici) requisiti tecnologici ed organizzativi per poter ottenere l'accreditamento da parte del Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE);
- la possibilità per i Comuni di affidare alle Camere di Commercio la gestione del SUAP, possibilità che diventa un obbligo per tutti i Comuni che al primo gennaio 2011 non fossero in grado di soddisfare i requisiti per l'accreditamento al MISE.

Come conseguenza delle novità introdotte dal DPR 160/2010, a giugno 2013 il 94,4% dei Comuni si erano dotati di un SUAP gestito in forma singola, in forma associata o affidato alla gestione da parte di una Camera di Commercio. Con questo dato si può considerare come effettivamente conclusa la fase di attivazione del sistema dei

SUAP, dopo 15 anni dal DPR 447/1998.

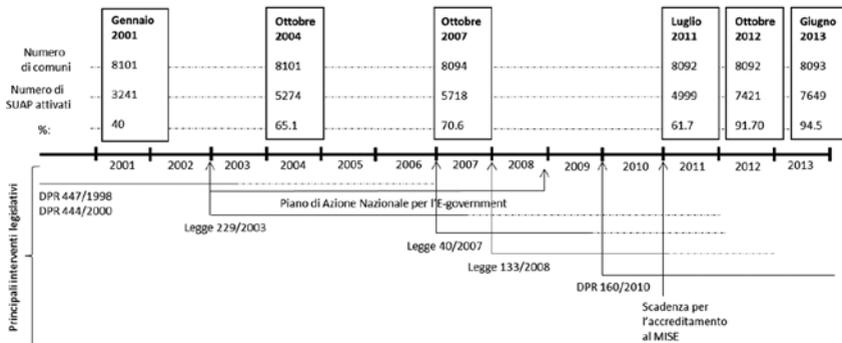


Figura 1 - Il percorso di attivazione del sistema dei SUAP

20 anni di SUAP: più ombre che luci?

A quasi 20 anni dall'avvio del programma per la costituzione della rete dei SUAP, e quasi 7 anni dopo le rilevanti modifiche introdotte dal DPR 160/2010, non è stata condotta alcuna valutazione sistematica e completa dei risultati conseguiti. In particolare, manca una valutazione dell'impatto che i SUAP hanno avuto in termini di: a) riduzione degli oneri amministrativi per l'attivazione, la trasformazione e la chiusura di un'attività economica; e b) di miglioramento della competitività e attrattività del sistema economico italiano. Tuttavia, alcune indicazioni possono essere ricavate da studi nazionali e internazionali che hanno monitorato lo stato di salute del sistema economico italiano.

Visto che la riduzione dei vincoli sulle attività economiche era tra gli obiettivi fondamentali dei SUAP, un indicatore dell'efficacia del programma è il cosiddetto *Ease of Doing Business Index*, misurato annualmente dalla Banca Mondiale (World Bank) con riferimento a 190 Paesi. L'indice globale è determinato considerando un insieme di indicatori tra i quali la complessità delle procedure per l'avvio di una attività economica e la difficoltà di ottenere autorizzazioni edi-

lizie relative a tali attività. Per quanto questi indicatori non riguardano soltanto le attività di competenza del SUAP, si può certamente assumere che la presenza dello sportello unico abbia contribuito a determinare il piazzamento dell'Italia a livello internazionale.

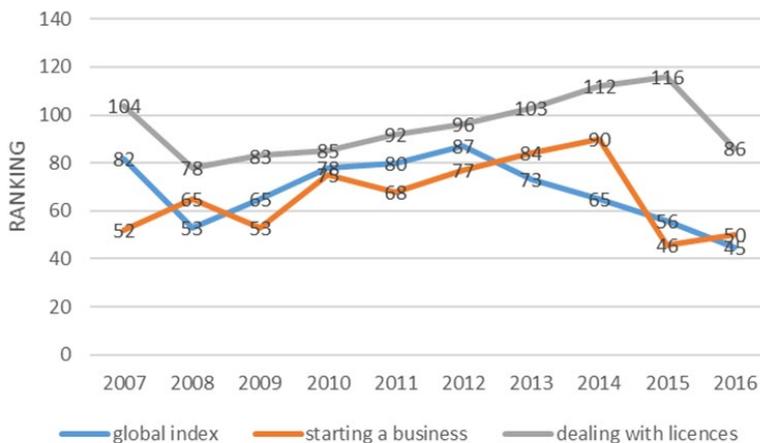


Figura 2 - Ease of Doing Business: il posizionamento dell'Italia

Nel grafico (Fig. 2) è riportato il posizionamento dell'Italia nelle graduatorie della World Bank negli ultimi 10 anni (minore è il valore dell'indicatore, migliore è il piazzamento). L'indice globale (*global index*) segnala un sensibile miglioramento, anche se nel 2016 il nostro paese occupava soltanto il 45° posto. Meno positivo è l'andamento se invece si considera l'indicatore relativo all'avvio di una attività economica (*starting business*). Qui l'Italia si posizionava al 52° posto nel 2006 e solo al 50° posto nel 2016. Infine, per l'indicatore relativo alle autorizzazioni in campo edilizio (*dealing with licences*), si nota un progressivo peggioramento fino al 2015, con una decisa inversione di tendenza nel 2016. Tuttavia, se si considerano nel dettaglio i componenti di quest'ultimo indicatore, si rileva come il numero delle procedure necessarie non sia cambiato, mentre i tempi medi per le autorizzazioni sono passati da 233 giorni a 227,5. Sembrerebbe quindi che il migliore piazzamento dell'Italia sia dovuto più

all'arretramento di altri paesi che non a una sensibile riduzione degli adempimenti burocratici.

Un rapido sguardo al *Global Competitiveness Index* del World Economic Forum (Fig. 3) offre una visione d'insieme sull'andamento della competitività del nostro paese. Anche in questo caso, dato che il miglioramento della competitività e attrattività del sistema economico figurava tra gli obiettivi attesi dall'attivazione del sistema dei SUAP, l'indice può fornire un'indicazione - sia pure indiretta - dell'impatto dei SUAP sul sistema-paese.

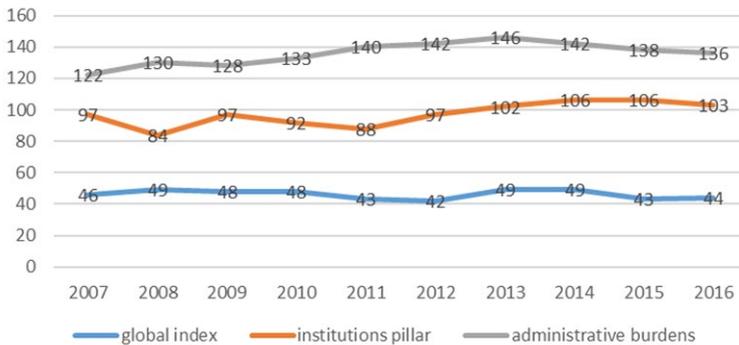


Figura 3 - L'Italia nella classifica Global Competitiveness Index

La classifica del World Economic Forum prende in esame 138 sistemi economici, confrontandoli sulla base di 7 categorie di fattori (*pillars*). Anche in questo caso, minore è il valore dell'indice, migliore è il posizionamento nella graduatoria. L'indice del World Economic Forum è composito e comprende 114 indicatori, alcuni dei quali riguardano la Pubblica Amministrazione (nell'insieme questi costituiscono il cosiddetto *institutions pillar*). Nello specifico, viene presa in considerazione la qualità delle istituzioni, pubbliche e private, in rapporto alla competitività di un paese.

Rispetto all'indicatore globale, l'Italia ha leggermente migliorato la sua posizione negli ultimi 10 anni (risalendo dal 46° posto al 44° posto nella graduatoria), mentre con riferimento all'*institutions pil-*

lar il dato è peggiorato, passando dal 97° a 103° posto. La persistente inefficienza dei nostri apparati pubblici risulta ancora più evidente se si considera l'indicatore relativo al peso degli oneri amministrativi (*administrative burdens*). In questo caso, l'Italia è arretrata di ben 14 posizioni rispetto al 2007.

Tralasciando ulteriori dati, per esempio quelli relativi all'impatto degli oneri amministrativi sulle piccole e medie imprese o il grado di soddisfazione che queste nutrono nei confronti della pubblica amministrazione, le due figure precedenti sono sufficienti a mostrare come l'impatto positivo dei SUAP sulla semplificazione dei rapporti tra imprese e amministrazioni pubbliche sia tutt'altro che scontato. Si pone quindi il problema di capire come mai, visto che sono passati 20 anni dal decreto istitutivo dello sportello unico.

Uno sguardo retrospettivo

Sono molti gli elementi che possono aiutare a spiegare perché la riforma introdotta con i SUAP tardi a determinare un impatto positivo in termini di semplificazione e di miglioramento delle relazioni tra Pubblica Amministrazione e imprese. Per cominciare, è opportuno sottolineare come l'argomento relativo alla curva di apprendimento, spesso invocato nei casi in cui interventi di trasformazione radicale stentano a dare i risultati attesi, non possa essere richiamato in questo caso. Un intervallo temporale di 20 anni è infatti decisamente troppo lungo per poter sostenere questo argomento.

Allo stesso modo, appare poco convincente appellarsi alla scarsa compatibilità (interoperabilità) tra i sistemi tecnologici in uso presso i differenti attori coinvolti nell'attività del SUAP. Se da un lato è vero che la piena interoperabilità dei sistemi informativi non è ancora stata raggiunta, dall'altro bisogna ricordare che tutti i SUAP attualmente operativi soddisfanno gli standard tecnologici definiti dal DPR 160/2010. La sussistenza del problema, semmai, è da attribuire al fatto che il legislatore non ha saputo definire criteri più restrittivi di accreditamento delle soluzioni informatiche. Ciò porta immediatamente a chiedersi se i risultati modesti non siano da ad-

debitare proprio al modo in cui il processo di implementazione dei SUAP è stato concepito dal governo centrale.

L'Italia è un paese di tradizione napoleonica, caratterizzato da una cultura amministrativa di impronta fortemente legalistica. Quando si tratta di processi di riforma dell'amministrazione, e più in generale di processi di innovazione/trasformazione, un contesto culturale di questo genere porta inevitabilmente a privilegiare la leva legislativa. In altre parole, l'assunto di base è che la definizione di un adeguato quadro regolamentare sia sufficiente ai fini del raggiungimento di un certo risultato, dimenticando che le norme sono un elemento abilitante, ma non determinante, nei processi di innovazione/trasformazione delle amministrazioni pubbliche.

L'approccio normativo all'innovazione poggia su assunti di tipo razionalistico e deterministico, e si caratterizza per la presenza di due fattori strettamente interconnessi. Da una parte, l'identificazione di un modello astrattamente ottimale (spesso ricalcato su vere o presunte *best practices*), da codificare attraverso le norme e da replicare attraverso l'applicazione delle norme stesse. Dall'altra, una visione (anch'essa irrealistica) dei soggetti tenuti ad applicare le norme (in questo caso: i Comuni chiamati ad attivare il SUAP). L'impressione che si ha leggendo la normativa sullo sportello unico è che i Comuni siano entità quasi avulse da quel contesto complesso e complicato che tutti conosciamo. Come noto a chiunque, soltanto in contesti stabili e altamente prevedibili le prescrizioni formali possono essere ritenute sufficienti per attivare il cambiamento nella direzione desiderata. L'approccio del legislatore, insomma, è stato deterministico e tendenzialmente riduzionistico, applicato ad un contesto istituzionale caratterizzato da elevata frammentazione, fin quasi alla polverizzazione, come quello che contraddistingue il sistema delle amministrazioni locali del nostro Paese.

La sottovalutazione della complessità dei contesti locali e dell'impatto che le specificità possono avere nel concreto porta ad attribuire un ruolo preminente alla definizione del modello astratto rispetto capacità del modello medesimo di cambiare le condizioni iniziali. Conseguenza diretta di ciò è una scarsa attenzione alla gestione dei processi di implementazione, al monitoraggio dei risultati e all'ade-

guamento del modello alle variazioni contestuali. Da questo punto di vista, il mancato conseguimento dei risultati attesi - anziché portare alla puntuale individuazione e rimozione delle possibili cause - porta, con un effetto a valanga, a una ulteriore produzione normativa che tende a imporre vincoli ancora più stringenti e, eventualmente, sanzioni che - secondo il medesimo meccanismo di causa-effetto - potranno determinare il conseguimento degli obiettivi attesi. Ciò è esattamente quello che è avvenuto nel caso dei SUAP negli ultimi 20 anni.

Un approccio normativo ai processi di innovazione/trasformazione privilegia una impostazione *top-down* per la quale ci si aspetta che le amministrazioni periferiche perseguano obiettivi di innovazione semplicemente come risultato di un quadro legislativo definito centralmente. Tuttavia, ridurre la complessità dei processi di implementazione alla semplice *compliance* può portare, come spesso è accaduto, un soggetto destinatario delle norme a considerare come conseguito l'obiettivo di implementazione una volta che siano stati soddisfatti (anche solo formalmente) gli obblighi legislativi, senza alcuna valutazione dell'efficienza ed efficacia della soluzione implementata.

Un tipico esempio di questo fenomeno è l'attribuzione del ruolo di Responsabile Unico del procedimento SUAP. Si tratta di un ruolo che deve essere obbligatoriamente assegnato e le cui competenze e attribuzioni nei vari procedimenti SUAP sono chiaramente definiti dalla legge. Nominare un responsabile unico fa sì che l'obbligo normativo sia soddisfatto, tuttavia ciò non dà alcuna garanzia del fatto che questa figura possa poi effettivamente esercitare le sue prerogative anche nei confronti di organizzazioni/soggetti 'terzi' (pubblici e privati) su cui non ha alcuna autorità.

Un'altra conseguenza critica di un approccio normativo e top-down all'innovazione è la focalizzazione sul lato dell'offerta, piuttosto che su quello della domanda, nella progettazione dei servizi. Si tratta di un aspetto che è emerso chiaramente anche nell'esperienza dello sportello unico. Così, per esempio, fin dal DPR 447/1998, si è assunto che un fattore fondamentale per la semplificazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese fosse il ricorso ai canali online come strumento idoneo a ridurre i tempi di autorizza-

zione e, di conseguenza, gli oneri amministrativi per le imprese stesse. Da qui la particolare enfasi posta sulla virtualizzazione dei SUAP.

Eppure, se si considerano i risultati delle rilevazioni condotte nel corso degli anni dalla fondazione PromoPa sul grado di soddisfazione delle piccole e medie imprese italiane nei confronti della Pubblica Amministrazione, emerge che le priorità indicate dagli imprenditori sono altre. Ad esempio, tra i desiderata compaiono costantemente l'estensione degli orari di apertura degli uffici pubblici e una maggiore competenza del personale di front-office. Entrambi gli elementi indicano chiaramente una decisa preferenza da parte degli intervistati verso le interazioni dirette con la Pubblica Amministrazione. Il sistema produttivo stenta, comprensibilmente, a percepire l'utilità dell'informatizzazione applicata al punto di contatto con le amministrazioni.

L'approccio per via legislativa ai processi di innovazione/trasformazione e l'assunzione di un'ottica *top-down* e *supply-driven* che ha caratterizzato l'intero programma SUAP sono i principi che hanno guidato gran parte delle riforme amministrative degli ultimi decenni. In termini generali, la visione razionalistica e deterministica che supporta questa posizione risponde all'esigenza da parte dei livelli centrali della Pubblica Amministrazione di gestire la complessità del sistema pubblico. In un sistema altamente frammentato come quello italiano, un approccio *top-down* e *supply-driven* sostenuto dalla leva legislativa rappresenta una strategia piuttosto ovvia di riduzione della complessità attraverso la definizione, a livello centrale, di soluzioni da adottare localmente. Una tale strategia di riduzione della complessità sulla carta può favorire la standardizzazione del sistema. Tuttavia ignorare le peculiarità dei contesti locali è sicuramente pericoloso. Da una parte, questa strategia porta a sottovalutare i problemi che a livello locale possono limitare la possibilità di implementare la soluzione prevista a livello centrale. Dall'altra parte, si impedisce ai soggetti locali di adottare soluzioni che facciano leva sulle opportunità offerte dai rispettivi contesti e che, per quanto possano risultare non pienamente conformi al modello definito centralmente, risultano essere, nel concreto, quelle più efficienti ed efficaci.

Assumere una strategia che valorizzi i contesti locali certamen-

te non riduce la complessità del sistema, anzi tende ad aumentarla. Tuttavia, la complessità è un aspetto tipico e ineludibile delle organizzazioni del settore pubblico e, in quanto tale, dovrebbe essere considerata come un elemento da gestire negli interventi di riorganizzazione, piuttosto che una patologia che deve essere eliminata. In altri termini, nell'implementare processi di innovazione/trasformazione nel settore pubblico potrebbe essere più efficace assumere una strategia di gestione della complessità piuttosto che di riduzione della complessità, anche se ciò dovesse comportare dover gestire processi complessi difficilmente pianificabili a priori.

Gestire la complessità significa essere realistici e accettare di affrontare e risolvere i problemi via via che questi si presentano. Per i decisori pubblici significa valorizzare e approfittare delle opportunità offerte dai contesti locali, adottare una pianificazione flessibile dei processi di implementazione. Vuol dire anche accettare il carattere dinamico e in continua evoluzione dei sistemi in cui si trovano a operare. Gestire la complessità significa, infine, accettare il fatto che esistono limiti posti alla capacità di determinare a priori i risultati e gli impatti delle trasformazioni, nonché di controllare il processo di implementazione mediante norme e regolamentazioni.

La semplificazione è un obiettivo molto complesso che non si presta a scorciatoie o ricette miracolose, e l'innovazione non può essere imposta per legge. Quando l'obbligo della conformità prevale sul valore generato dall'efficienza ed efficacia delle soluzioni emergenti a livello locale, i processi di riforma vengono percepiti dai destinatari come obblighi e non come opportunità di trasformazione reale. Ciò è quanto si è verificato in occasione dell'avvio del sistema dei SUAP italiani. Il risultato è che la capacità di questo programma di riforma/semplificazione di conseguire pienamente gli obiettivi previsti suscita non pochi dubbi anche a distanza di molti anni dalla sua prima formulazione. Le regole sono necessarie, purché siano anche semplici e ragionevoli, tuttavia - come l'esperienza SUAP insegna - non sono certamente sufficienti.



WALTER CASTELNOVO è docente di Sistemi Informativi e di Sistemi Organizzativi a Rete presso l'Università dell'Insubria. La sua attività di ricerca verte principalmente su temi relativi all'innovazione tecnologica ed organizzativa nella Pubblica Amministrazione. È membro del comitato di programma di numerose conferenze internazionali su E-Government e valutazione dei sistemi informativi. È stato Conference Chair della *5th European Conference on Information Management and Evaluation* (ECIME 2011) e della *13rd European Conference on E-Government* (ECEG 2013). E' associate editor del *Journal of Information Systems and Technology Management* (JISTEM) ed è membro del Centro di Ricerca ICONA dell'Università degli Studi di Milano e del Centro di Ricerca in *Knowledge and Service Management for Business Applications* dell'Università dell'Insubria.

MADDALENA SORRENTINO insegna Organizzazione delle amministrazioni all'Università degli studi di Milano ed è professore associato presso il Dipartimento di Economia, management e metodi quantitativi. È autrice di numerose pubblicazioni sui temi del cambiamento organizzativo nelle amministrazioni locali, della co-produzione di servizi pubblici, delle forme di collaborazione intercomunale e dell'e-government. E' responsabile del Centro di ricerca ICONA, co-fondato insieme a un gruppo di politologi, sociologi, giuristi, informatici e organizzativisti particolarmente vicini al mondo delle amministrazioni pubbliche. In tale veste, ha partecipato a progetti di formazione e sviluppo organizzativo per conto di numerose istituzioni.

4

Le recenti normative e le principali modalità di attuazione

Carlo Apponi

.....
Consulente FormezPA



Le recenti normative di semplificazione

La necessità di semplificare l'attività della Pubblica Amministrazione con la "sburocratizzazione" dei processi, lo snellimento e la dematerializzazione delle procedure, è divenuta una richiesta sempre più pressante da parte dei cittadini e delle imprese. Le Autorità nazionali e comunitarie individuano nella semplificazione uno dei primari obiettivi da raggiungere per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'organizzazione pubblica. Difatti procedure più semplici, "sburocratizzate" e dematerializzate comportano un minor dispendio di risorse economiche ed umane non solo per la Pubblica Amministrazione, ma anche per i cittadini e le imprese che sono i destinatari dei servizi erogati.

La Comunità europea nel ribadire che la semplificazione potrà essere attuata in forme molteplici, alcune esplicite e dirette, altre opzionali o da recepire dalle normative nazionali, propone di semplificare attraverso attività differenti, quali l'armonizzazione delle norme anche per l'utilizzo dei diversi fondi, l'aumento della flessibilità e della proporzionalità, la chiarificazione normativa atta ad aumentare la certezza giuridica e la digitalizzazione di documenti e procedure.

A partire dal 2010 si sono succeduti diversi provvedimenti di carattere generale e settoriale intesi a semplificare l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa, i regimi autorizzatori del settore ambientale ed edilizio, i rapporti tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni ed a ridurre il peso della legislazione vigente. Tra il 2011 e il 2013 questi interventi sono stati ulteriormente rafforzati con l'obiettivo primario di favorire la crescita del sistema economico nazionale, semplificare i procedimenti amministrativi, promuovere la trasparenza all'interno del sistema pubblico, supportare la prevenzione e il contrasto alla corruzione e ridurre la spesa pubblica a parità di servizi offerti ai cittadini.

L'approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 nonché le proposte di revisione Costituzionale prefigurano una ristrutturazione complessiva della pubblica amministrazione e di riassetto delle funzioni amministrative esercitate a livello locale nell'ottica individuata dall'OCSE: il successo della politica di semplificazione richiede il co-

ordinamento dei differenti livelli di governo coinvolti e la consultazione delle parti interessate.

Sul fronte delle relazioni interistituzionali da evidenziare il decreto legge (d.l.) 9 febbraio 2012, n. 5 “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”, convertito in legge con modificazioni dalla legge (l.) del 4 aprile 2012, n. 35, che oltre ad introdurre disposizioni urgenti in materia di semplificazione, ha creato le condizioni per una governance multilivello delle politiche di semplificazione, recentemente confermata dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90 “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Ai sensi del d.l. n. 5/2012, infatti, nel maggio 2012 è stato sottoscritto un Accordo tra Governo, Regioni, Province autonome, Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e UPI (Unione Province d’Italia), che ha previsto la costituzione, nell’ambito della Conferenza unificata, di un “Tavolo istituzionale” per la semplificazione con lo scopo di favorire ‘collaborazione, valutazione e individuazione delle misure per la semplificazione dei procedimenti’ e con il d.l. n. 90/2014 che all’art. 24 prevede l’istituzione presso la Conferenza unificata di un apposito “Comitato Interistituzionale” e l’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dell’“Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017”.

Nell’ultimo anno il Consiglio dei ministri ha approvato i seguenti provvedimenti:

- a. il decreto legislativo (d.lgs.) 30 giugno 2016, n. 126, recante norme per il riordino della disciplina in materia di Conferenza dei servizi, in attuazione dell’art. 5, co. 1, della legge n. 124/2015;
 - l’introduzione di una clausola in base alla quale le attività private non espressamente individuate ai sensi dei decreti o non specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono libere: lo scopo di tale precisazione è quello di ‘garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica’;

- la disciplina della predisposizione dei moduli unificati e standardizzati per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, regolandone le modalità di pubblicazione sui siti delle amministrazioni e prevedendo sanzioni per la mancata pubblicazione;
 - l'introduzione dell'art. 18-bis nella l. n. 241/1990 che prevede l'obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica;
 - l'introduzione dell'art. 19-bis nella l. n. 241/1990 alla l. n. 241/1990 che prevede:
 - la presentazione di un'unica SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio attività) se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche;
 - la presentazione di una SCIA condizionata all'acquisizione, da parte della pubblica amministrazione (P.A.), di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive. L'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui a P.A. dà comunicazione all'interessato.
- b.** Il d.lgs. 30 luglio 2016, n. 127, recante norme per il riordino della disciplina in materia di Conferenza dei servizi, in attuazione dell'art. 2 della legge n. 124/2015. In sintesi si può dire che le principali modifiche apportate alla conferenza di servizi e contenute nel d.lgs n. 127/2016, sono:
- la riduzione dei tempi e lo svolgimento con modalità semplificate;
 - la partecipazione del rappresentante unico; nel caso in cui alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente

del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa regione o allo stesso ente locale nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza;

- la previsione che le amministrazioni che hanno espresso posizioni dissenzienti qualificate devono attivare il procedimento di opposizione avverso la decisione presa in sede di conferenza di servizi.
- Vi sono inoltre disposizioni di coordinamento con le discipline settoriali della conferenza di servizi (edilizia, Sportello Unico per le Attività Produttive ecc.), la disposizione transitoria relativa all'affidamento in concessione di lavori pubblici e una clausola di coordinamento.

- c. Il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, recante l'individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'art. 5 della l. n. 124/2015.

Il decreto proseguendo l'attuazione della delega contenuta nell'art. 5, co. 1, della l. n. 124/2015, provvede alla precisa individuazione delle attività dei privati assoggettate ai quattro regimi amministrativi definiti nella norma di delega, ossia:

- segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);
- silenzio assenso;
- comunicazione preventiva;
- titolo espresso.

Il decreto all'art. 3 nel modificare il testo unico in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica) d.P.R. n. 380/2001 apporta le seguenti novità:

- introduzione di un criterio residuale per individuare gli in-

terventi sottoposti a CILA (Comunicazione Inizio Lavori Asseverata): sono assoggettati a CILA tutti gli interventi non riconducibili ad attività di edilizia libera e per i quali non è nemmeno previsto il permesso di costruire o la presentazione della SCIA. In altre parole il regime ordinario (e anche residuale per gli interventi non diversamente disciplinati) diviene quello della CILA, e non più della SCIA, fatte salve le ipotesi che non siano espressamente assoggettate ad altri regimi;

- ricollocazione della disciplina della super-DIA (Denuncia di Inizio Attività), nell'ambito del testo unico, e modifica della denominazione in SCIA alternativa al permesso di costruire;
- sostituzione del certificato di agibilità con la segnalazione certificata di agibilità;
- semplificazioni in materia di certificazioni connesse al collaudo statico dell'opera.

Nei paragrafi seguenti si riportano alcune delle principali modalità di attuazione delle normative suddette.

L'agenda per la semplificazione

Come prevede l'art. 24 del d.l. n. 90/2014 il Consiglio dei Ministri del 1 dicembre 2014 ha approvato l'“Agenda per la semplificazione 2015-2017”, già condivisa nella Conferenza Unificata del 13 novembre 2014. Il Governo, le Regioni e gli enti locali hanno assunto un impegno comune, con un cronoprogramma definito, per assicurare l'effettiva realizzazione di obiettivi di semplificazione, indispensabili per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia, liberare le risorse per tornare a crescere e cambiare realmente la vita dei cittadini e delle imprese.

L'Agenda punta su cinque settori strategici di intervento individuando per ciascuno di essi azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi.

I settori strategici di intervento, che rappresentano gli ambiti fondamentali della vita quotidiana di un cittadino e di una impresa, sono i seguenti:

- La cittadinanza digitale
- Il welfare e la salute
- Il fisco
- L'edilizia
- L'impresa

Viene, inoltre, garantito il controllo del raggiungimento dei risultati che saranno resi accessibili online, assicurando il coinvolgimento costante di cittadini e imprese nella verifica dell'attuazione. La principale novità dell'Agenda è rappresentata, infatti, dall'adozione di una logica di risultato: il successo degli interventi non sarà valutato sul numero delle norme introdotte o eliminate, ma sull'effettiva riduzione dei costi e dei tempi.

In quest'ottica tutte le azioni previste saranno accompagnate da un'attività di misurazione dei tempi e degli oneri sopportati da cittadini e imprese. Particolare attenzione sarà inoltre riservata alla percezione dei risultati, che sarà verificata attraverso rilevazioni di carattere quantitativo (indagini campionarie) e qualitativo (interviste, *focus group*).

Il consiglio dei Ministri e la Conferenza unificata verificheranno e aggiorneranno periodicamente l'Agenda.

La modulistica unificata e standardizzata

L'art. 24 del d.l. n. 90/2014, prevede che il Governo, le Regioni e gli enti locali tramite intese e accordi adottano una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese.

L'art. 2 del d.lgs. n. 126/2016 dispone che le amministrazioni statali adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono

esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'art. 5 della l. n. 124/2015, nonché della documentazione da allegare. Per la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali, con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive, i suddetti moduli sono adottati, in attuazione del principio di leale collaborazione, in sede di Conferenza unificata con accordi o con intese tenendo conto delle specifiche normative regionali.

Il d.lgs. n. 222/2016 con l'allegata Tabella A ha individuato una prima serie di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso e comunicazione e la definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti.

Alla luce di quanto riportato nella Tabella A sono stati adottati in sede di conferenza unificata del 4 maggio 2017 e del 6 luglio 2017 i moduli unificati e standardizzati in materia di attività commerciali e assimilate e in materia di attività edilizia, nonché le relative istruzioni operative sull'utilizzo della nuova modulistica.

I moduli unificati e standardizzati, approvati con "accordo" in Conferenza Unificata del 4 maggio sono i seguenti:

- a. relativi alle *attività commerciali e assimilate*:
 - Scheda anagrafica
 - Esercizio di vicinato
 - Media e grande struttura di vendita
 - Vendita in spacci interni
 - Vendita mediante apparecchi automatici in altri esercizi già abilitati e/o su aree pubbliche
 - Vendita per corrispondenza, tv, e-commerce
 - Vendita presso il domicilio dei consumatori
 - Bar, ristoranti e altri esercizi di somministrazione di alimenti e bevande (in zone tutelate)
 - Bar, ristoranti e altri esercizi di somministrazione di alimenti

e bevande (in zone non tutelate)

- Bar, ristoranti e altri esercizi di somministrazione temporanea di alimenti e bevande
- Attività di acconciatore e/o estetista
- Subingresso in attività
- Cessazione o sospensione temporanea di attività
- Notifica sanitaria ai fini della registrazione (Reg. CE n. 852/2004)

b. relativi all'*edilizia*:

- Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)
- Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)
- Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa al permesso di costruire
- Comunicazione di inizio lavori (CIL) per opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee
- Soggetti coinvolti - allegato comune a CILA, SCIA e CIL
- Comunicazione di fine lavori
- Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'agibilità

I moduli unificati e standardizzati, approvati con gli "accordi" in Conferenza Unificata del 6 luglio sono i seguenti:

a. relativi alle *attività artigianali e di somministrazione di alimenti e bevande*

- Panifici
- Tintolavanderie
- Somministrazione di alimenti e bevande al domicilio del consumatore
- Somministrazione di alimenti e bevande in esercizi posti nelle aree di servizio e/o nelle stazioni
- Somministrazione di alimenti e bevande nelle scuole, negli ospedali, nelle comunità religiose, in stabilimenti militari o nei mezzi di trasporto pubblico
- Autorimesse
- Autoriparatori

- b. relativi all'*edilizia*:
 - Permesso di Costruire (PdC)
- c. relativi alla *notifica sanitaria ai fini della registrazione* (Reg. CE n. 852/2004)
 - Estensione del modulo "Notifica ai fini della registrazione" a tutti gli operatori del settore alimentare (OSA) anche per attività diverse da quelle commerciali, laddove non sia prescritto il riconoscimento.

Le Regioni adeguano entro il 20 giugno 2017, in relazione alle specifiche normative regionali, i contenuti informativi dei moduli unificati e standardizzati utilizzando le informazioni contrassegnate come variabili mentre i Comuni, in ogni caso, adeguano la modulistica in uso sulla base delle previsioni dell'accordo entro e non oltre il 30 giugno 2017.

Le amministrazioni comunali, alle quali sono rivolte domande, segnalazioni e comunicazioni, hanno l'obbligo di pubblicare sul loro sito istituzionale entro e non oltre il 30 giugno 2017 (20 ottobre 2017 per l'accordo del 6 luglio) i moduli unificati e standardizzati adattati, ove necessario, dalle Regioni alle specifiche normative regionali entro il 20 giugno 2017 (30 settembre 2017 per l'accordo del 6 luglio).

Gli accordi stabiliscono che è vietata la richiesta:

- di informazioni, documenti ulteriori diversi o aggiuntivi, rispetto a quelli indicati nella modulistica unica standardizzata adottata con il presente accordo o comunque pubblicati sul sito. Le richieste di integrazione documentale sono limitate ai soli casi in cui non vi sia corrispondenza tra il contenuto dell'istanza, della segnalazione, della comunicazione e quanto pubblicato sui siti istituzionali;
- di documenti o informazioni in possesso della stessa o di altre pubbliche amministrazioni.

La mancata pubblicazione dei moduli e delle informazioni entro il 30 giugno (20 ottobre) e la richiesta di informazioni e documen-

ti non corrispondenti a quelli pubblicati sul sito costituisce illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi (art. 2, co. 5, d.lgs. n. 126/2016).



.....

CARLO APPONI è consulente del Formez e del Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del Progetto "Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione". La sua attività riguarda principalmente la consulenza alla Pubblica Amministrazione in materia di semplificazione nel settore delle attività produttive di beni e servizi. È stato dirigente e consulente del MISE (Ministero dello sviluppo economico), membro della "Commissione di studio per la revisione e il riordino della normativa vigente in materia di difesa e consumo del suolo contro il dissesto idrogeologico" istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presidente del SINCERT (Sistema Nazionale per l'Accreditamento degli Organismi di Certificazione), membro del Consiglio di amministrazione del CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi), membro del Comitato Scientifico dell'ISPESL (Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro). Inoltre, è stato presidente della Commissione istituita presso il MISE con il compito di riordinare la normativa riguardante la sicurezza degli impianti all'interno degli edifici e consulente di varie Regioni (tra cui Lazio e Emilia Romagna).

5

La complessità della semplificazione

ovvero
quanto è difficile
amministrare in modo
semplice

Manuela Giaretta

.....
Direttore Centrale Programmazione,
Finanza e Controllo di Gestione
Regione Lombardia



La semplificazione in Regione Lombardia: ambiti di intervento, metodo e strumenti

La semplificazione è una delle priorità strategiche di Regione Lombardia per la X Legislatura di governo.

Gli **ambiti di intervento** delle politiche regionali di semplificazione a livello regionale sono:

1. la *semplificazione normativa*, che ha l'obiettivo di mettere ordine al corpus normativo regionale e di rendere le regole più chiare e fruibili, mediante leggi di semplificazione annuali (negli ambiti istituzionale, economico e territoriale) e provvedimenti legislativi di settore (es. in materia di cultura, di commercio ecc.);
2. la *semplificazione amministrativa*, che ha l'obiettivo di ridurre gli oneri informativo/burocratici e di conseguire una maggiore efficienza del sistema pubblico lombardo, mediante la digitalizzazione di processi e procedimenti amministrativi e l'interoperabilità tra i sistemi informativi che li gestiscono.

Regione Lombardia affronta la semplificazione normativa e amministrativa in un'ottica di sistema, contribuendo alla definizione delle iniziative assunte a livello nazionale e promuovendole per il loro recepimento regionale, con particolare attenzione alle esigenze di enti locali, imprese e cittadini lombardi.

Il **metodo** individuato da Regione Lombardia per la realizzazione delle politiche di semplificazione prevede un approccio multidisciplinare (che coinvolge tutte le competenze e le professionalità necessarie, sia interne sia esterne alla Pubblica Amministrazione) e multidimensionale (normativo-procedurale, tecnologico-applicativo e formativo-informativo), con l'obiettivo di rafforzare il raccordo e il coordinamento dei diversi attori pubblici e privati che erogano servizi al cittadino e alle imprese, di semplificare e standardizzare passaggi e di assicurare comportamenti uniformi sul territorio.

Gli **strumenti** individuati da Regione Lombardia per attuare le azioni di semplificazione sono l'Agenda di Semplificazione regionale ("Lombardia semplice") e le Relazioni annuali sulla Semplificazione.

L'*Agenda Lombardia Semplice* per la X Legislatura è il documento programmatico che individua le priorità di intervento, le azioni e gli strumenti di semplificazione normativa e amministrativa da realizzare, per favorire e migliorare i rapporti con cittadini, imprese e istituzioni.

Per sviluppare e attuare i contenuti dell'*Agenda Lombardia Semplice*, a partire dal 2015 è stata predisposta, oltre a una Legge annuale di semplificazione, una *Relazione annuale sulla semplificazione*, che illustra i principali e più rilevanti ambiti in cui si sono sviluppati gli interventi di semplificazione e digitalizzazione attivati dalla Giunta regionale. Tra questi si possono menzionare, con descrizione di sintesi nei paragrafi successivi:



Semplificazione dei bandi regionali

Nel corso del 2016 e 2017 Regione Lombardia ha messo a punto alcuni strumenti di supporto per cittadini, imprese, terzo settore ed Enti locali finalizzati ad agevolare l'accesso ai finanziamenti regionali e perseguire la riduzione degli oneri burocratici, in attuazione della normativa regionale vigente. In particolare:

- la l.r. 1/2012 (art. 32, comma 2bis e 2ter e art. 3 comma 3), che prevede che la Giunta regionale definisca procedimenti uniformi

per la formulazione dei bandi, per facilitarne l'accesso, ridurre gli oneri burocratici a carico dei beneficiari e realizzare un parallelo risparmio di costi e tempi anche per la P.A.;

- la l.r. 11/2014, che richiama, tra i suoi obiettivi, la semplificazione delle procedure amministrative a favore delle imprese.

Il 15 marzo 2016 è stato istituito un Gruppo di Lavoro (GdL) tecnico multidisciplinare per la semplificazione dei bandi, coordinato dalla struttura Semplificazione e Digitalizzazione e con il coinvolgimento di rappresentanti di Regione Lombardia, degli Enti del Sistema regionale e di Unioncamere Lombardia, cui è stato affidato il compito di dare attuazione al disposto normativo regionale, definendo linee guida e strumenti di supporto e affiancamento al cittadino, all'impresa e al professionista, per agevolare l'accesso ai finanziamenti e ridurre gli oneri burocratici;

Le attività del GdL sono state organizzate in cinque sottogruppi di lavoro tematici per ambiti di attività:



Le attività dei sottogruppi di lavoro tematici hanno portato alla definizione di **undici strumenti di supporto per la semplificazione dei bandi regionali**, allegati a tre delibere di Giunta:

1. la delibera n. 5500 del 2 agosto 2016 “Semplificazione dei bandi regionali: determinazioni e strumenti a supporto”, con la quale sono stati approvati:
 - il diagramma di flusso-tipo per procedure automatiche e

- valutative, con l'obiettivo di focalizzare l'attenzione in fase di predisposizione di un bando sulle diverse fasi del ciclo di vita del bando stesso, accompagnate da schede di dettaglio in cui le macro-attività rappresentate nel diagramma sono declinate in attività specifiche;
- le modalità e i criteri per pre-qualifica e sorteggio, nei casi di procedura automatica con superamento della disponibilità finanziaria del bando, da utilizzare qualora non risulti necessaria un'attività istruttoria di carattere tecnico-discrezionale, con individuazione dei criteri fondamentali per la verifica della sussistenza dei requisiti di ammissibilità previsti nei casi di procedure automatiche. La procedura di pre-qualifica automatizzata è operativa sulla piattaforma regionale SIA-GE e disponibile anche per i bandi gestiti da altre piattaforme informatiche a partire dal mese di dicembre 2016;
 - la scheda informativa-tipo da allegare ai decreti di approvazione dei bandi regionali quale parte integrante e da pubblicare nel portale regionale, che presenta i principali contenuti informativi di un bando in modo sintetico, con un linguaggio semplice, diretto e possibilmente privo di termini tecnici o di non immediata comprensione;
 - il questionario per la customer satisfaction dei bandi regionali, in attuazione dell'articolo 32.2 bis della lr. 1/2012, che monitora l'efficacia del bando analizzandone -sia in fase di adesione, sia in fase di rendicontazione dello stesso- alcuni parametri quali la reperibilità, la chiarezza e la completezza delle informazioni, la funzionalità della piattaforma tecnologia utilizzata, la validità degli strumenti di supporto a disposizione e il livello di soddisfazione rispetto all'iniziativa e al bando nel suo complesso. A partire dal 25 ottobre 2016 è attivo e utilizzabile da tutti i sistemi di gestione dei bandi regionali un applicativo informatico che consente la raccolta in forma anonima delle risposte dei cittadini al questionario e l'elaborazione di una reportistica collegata.

2. La delibera n. 6000 del 19 dicembre 2016 "Semplificazione dei

bandi regionali: determinazioni e strumenti a supporto - secondo provvedimento”, con cui sono stati approvati:

- l'indice tipo dei bandi regionali e la versione semplificata dell'indice tipo per le DOTI regionali, con l'obiettivo di armonizzare le modalità di presentazione e organizzazione dei contenuti informativi d'interesse per cittadini, imprese ed Enti locali e di mettere a disposizione ai soggetti responsabili dell'ideazione e progettazione del bando una struttura logica di riferimento semplice ed immediata;
- i testi standard, associati a specifici paragrafi dell'indice tipo, per semplificare e uniformare il linguaggio adottato, messi a punto affinché ciascun bando fornisca informazioni su temi -laddove presenti- imprescindibili nei bandi regionali (ad es. imposta di bollo, firma elettronica, DURC per le imprese, certificazioni antimafia, procedura di sorteggio, pubblicità del contributo regionale, indicatori, customer satisfaction, aiuti di Stato, verifica di conformità, ecc.);
- gli allegati, informative e istruzioni tipo, con l'obiettivo di uniformare modelli in uso e favorire la loro gestione per via telematica (ad es. dichiarazione sostitutiva di certificazione, informativa sul trattamento dei dati personali, istruzioni su firma elettronica, sull'applicazione dell'imposta di bollo, ecc.);
- la scheda tipo da allegare alla delibera di approvazione dei bandi regionali, che uniforma voci ed informazioni in uso nella redazione dei bandi e che rappresenta in maniera sintetica ed esaustiva gli elementi principali, utili alla Giunta regionale per valutare la misura proposta;
- la metodologia per l'utilizzo degli indicatori nei bandi regionali, con l'individuazione di un set di indicatori circoscritto e definito centralmente, per poter misurare l'apporto dei bandi regionali al raggiungimento dei Risultati Attesi (RA) del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) di Regione Lombardia. Per facilitare la scelta di indicatori circoscritti e selezionati in base alla loro effettiva rappresentatività, è stato predisposto un cruscotto navigabile corredato da un manuale d'uso;

- la verifica preventiva della conformità dei bandi, resa operativa a partire dal 1° gennaio 2017 in attuazione dell'art 32.2 ter della lr 1/2012, che prevede in capo alla Direzione regionale competente in materia di semplificazione la verifica ex-ante di conformità dei bandi, che prende in considerazione undici elementi fondamentali per l'approvazione di un bando regionale, di cui sei obbligatori (presenza e completezza di alcune voci dell'indice tipo e delle parti di testi standard; selezione di indicatori di risultato tra quelli a disposizione nel cruscotto, per valutare l'efficacia del bando; messa a disposizione agli utenti di una modalità telematica per la presentazione delle domande e successivi adempimenti; previsione della procedura di sorteggio per i bandi a procedura automatica, nei casi in cui a seguito della fase di pre-qualifica l'importo totale delle domande ammissibili superi la disponibilità del bando; presenza della scheda informativa tipo da allegare al decreto di approvazione dei bandi regionali).

3. La delibera n. 6642 del 29 maggio 2017 "Semplificazione dei bandi regionali: determinazioni e strumenti a supporto - terzo provvedimento", con cui sono stati approvati:

- 'Modalità per l'Analisi Costi/Benefici dei bandi regionali', strumento di supporto non obbligatorio a disposizione delle Direzioni regionali per l'analisi preventiva dei possibili costi da sostenere e dei benefici ottenibili dall'attivazione di un bando;
- Aggiornamento di alcuni strumenti di semplificazione approvati con le precedenti due delibere (indice tipo, testi standard, allegati/informative/istruzioni tipo, scheda informativa tipo da allegare ai decreti, scheda tipo da allegare alle delibere, verifica preventiva di conformità).

Cartella sociale informatizzata

Con delibera n. 5499 del 2 agosto 2016 la Giunta regionale ha

approvato le *Linee Guida per uniformare la realizzazione della Cartella Sociale Informatizzata* e le specifiche di interscambio informativo per la definizione degli elementi minimi comuni, necessari a garantire l'interoperabilità delle comunicazioni tra tutti i professionisti e gli enti coinvolti in ogni fase del percorso socio-assistenziale.

Le attività propedeutiche alla realizzazione delle Linee Guida sono state:

- la ricognizione delle esperienze di Cartelle Sociali Informatizzate realizzate;
- la schematizzazione dei processi caratteristici delle Cartelle Sociali per la loro informatizzazione;
- l'individuazione dei contenuti informativi per il corretto funzionamento delle C.S.I. attraverso il confronto con le SH, ATS/ASST, Ambiti di Zona, ecc.;
- la definizione di alcuni aspetti tecnici da implementare nelle soluzioni informatiche (es. codifiche, anagrafiche e standard di interoperabilità da utilizzare);
- le indicazioni per l'integrazione con sistemi esterni, per favorire l'interoperabilità fra le soluzioni CSI;
- il supporto all'analisi degli aspetti di privacy, connessi allo scambio di dati sensibili e di sicurezza;
- la definizione del Modello informativo di riferimento.

Per favorire lo sviluppo e la diffusione delle Linee Guida e delle soluzioni di Cartella Sociale Informatizzata sono state promosse, con il contributo di ANCI Lombardia, iniziative di divulgazione e comunicazione diffusa, anche mediante un *webinar* dedicato sul territorio (5 ottobre 2016).

A seguito dell'analisi degli applicativi già in uso sul territorio, è stato possibile "clusterizzare" gli Uffici di piano in tre classi e attivare tre specifici Tavoli di lavoro, che stanno dettagliando gli ambiti declinati nelle Linee-Guida, con l'obiettivo di aumentare il livello di omogeneità dei processi gestiti e dei dati rilevati, oltre che dei servizi e delle prestazioni erogate, ai fini dell'informatizzazione delle Cartelle Sociali. Per garantire una corretta informatizzazione che adotti un linguaggio comune di interscambio tra i diversi sistemi informativi, che riduca altresì l'eterogeneità delle informazioni relative ai

servizi sociali, la delibera ha inoltre disposto l'incentivazione degli Enti all'adozione delle Linee Guida e la condivisione delle informazioni a livello regionale/zonale.

Moduli edilizi unificati regionali

Regione Lombardia mette a disposizione di enti ed operatori lombardi i moduli unificati e standardizzati per la presentazione dei titoli edilizi.

I moduli regionali derivano dai moduli nazionali approvati dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Enti Locali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e adattati alle specifiche normative regionali e di settore.

Gli adeguamenti sono il risultato dell'attività del Tavolo regionale di confronto sulla modulistica edilizia unificata, al quale partecipano le Consulte degli ordini professionali tecnici regionali, le principali Associazioni di Categoria e ANCI.

I Comuni adeguano la modulistica già in uso ai contenuti informativi della modulistica unificata regionale; nelle more, gli operatori possono utilizzare la modulistica unificata regionale, per gli adempimenti nei confronti dei Comuni.

La Conferenza Stato, Regioni ed Enti locali, con Intesa siglata il 4 maggio 2017, ha adottato i nuovi moduli edilizi unificati nazionali, adeguandoli alle disposizioni del decreto Madia (d. lgs. 222/2016), che ha modificato i regimi relativi alle segnalazioni, comunicazioni e denunce in materia edilizia.

Tali moduli sono:

- Comunicazione Inizio Lavori (CIL)
- Comunicazione Edilizia Libera Certificata (CILA)
- Segnalazione di Inizio Attività (SCIA)
- Segnalazione di Inizio Attività (SCIA) alternativa al Permesso di Costruire (PdC)
- Segnalazione di Agibilità.

Regione Lombardia sta lavorando per approvare in tempi brevi

la nuova modulistica nazionale, adeguata alle normative regionali secondo una logica di compilazione telematica che rende omogenei i contenuti informativi dei diversi moduli. In particolare, sarà approvato un primo “Modulo Unico”, a cura del titolare, relativo a: Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), Segnalazione Certificata di inizio attività (SCIA), Segnalazione Certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire (SCIA Alternativa), Istanza del Permesso di Costruire e un secondo “Modulo unico”, a cura del professionista, contenente la “Relazione tecnica di Asseverazione”, da allegare a tutti i moduli edilizi.

I Comuni dovranno fornire a Regione Lombardia i dati di sintesi in materia edilizia, per consentire il monitoraggio delle variazioni territoriali intervenute a seguito del rilascio dei titoli abilitativi.

Autorizzazione unica ambientale

Un intervento di semplificazione amministrativa rilevante per le piccole e medie imprese lombarde (circa 40.000), ha riguardato l'attuazione regionale del regolamento statale sull'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), emanato nel 2013, che consente alle imprese di richiedere un *unico titolo abilitativo in sostituzione di sette comunicazioni e autorizzazioni in materia ambientale* ad un *unico soggetto* (lo Sportello Unico Attività Produttive - SUAP), quale unico interlocutore pubblico per tutti gli aspetti amministrativi che riguardano la sua attività produttiva (in precedenza le autorizzazioni venivano rilasciate da diverse Pubbliche Amministrazioni: Regione, Provincia, A.T.O., A.R.P.A., Uffici comunali etc.).

Regione Lombardia ha adottato nel maggio 2014 - anticipando il modello nazionale - *un modello unico per la presentazione telematica delle istanze AUA*, che si compone di un'unica scheda generale, riportante una volta per tutte i dati del gestore, della società e dell'impianto oggetto di richiesta, e di sette schede settoriali, relative ai sette titoli abilitativi accorpatis nell'AUA, ottimizzate e razionalizzate nei contenuti tecnici. Contestualmente al modello unico, Regione Lombardia ha adottato gli *standard di interoperabilità tra i sistemi informa-*

tivi degli enti coinvolti nel procedimento, per favorire l'interscambio della documentazione tra gli Enti coinvolti e l'aggiornamento delle informazioni presenti nel Registro AUA di Regione Lombardia, implementato nel sistema regionale MUTA.

Nel 2015 sono stati approvati, inoltre, un *Tariffario regionale unico*, nel quale sono definite le modalità di determinazione e versamento degli oneri istruttori da parte dei gestori degli impianti AUA in sostituzione dei tariffari settoriali (laddove esistenti), e un ulteriore set di *documenti divulgativi, per accompagnare operatori ed enti in tutte le fasi del procedimento AUA*.

Le attività svolte da Regione Lombardia in tema di semplificazione nel corso del 2016 si sono focalizzate sui seguenti ulteriori aspetti:

- predisposizione di documenti/modelli finalizzati ad agevolare ed uniformare la gestione dei procedimenti; in particolare, il *modello di allegato tecnico AUA* per le Autorità Competenti e modulistiche per le Aziende, finalizzate alla presentazione di domande/comunicazioni inerenti ulteriori fasi del procedimento AUA, quali *voltura, modifica, autorizzazione generale*;
- attività di *formazione e informazione*, rivolta in particolare ai SUAP mediante seminari/workshop territoriali (4 incontri a Bergamo, 1 a Lodi, 1 a Como), e un webinar dedicato;
- monitoraggio dell'attuazione del Regolamento AUA sul territorio regionale, tramite l'analisi dei dati relativi alle istanze presenti sul registro AUA, attività di *audit e interviste* sul territorio a Province e SUAP.

Il vantaggio dell'AUA per le Piccole e Medie Imprese lombarde è rilevante, grazie alla semplificazione delle modalità di presentazione della domanda, alla diminuzione dei costi di implementazione del modello telematico di istanza di AUA e alla riduzione dei tempi di compilazione dello stesso, conseguite mediante funzionalità automatizzate di precompilazione delle informazioni regionali già disponibili presso Regione Lombardia, di editing geografico per calcolare le coordinate geografiche dell'impianto, nonché di tasti di ricorsività e di menu a tendina. Anche le Pubbliche Amministrazioni interessate (Province e SUAP) possono beneficiare di un rilevante

contenimento di oneri in termini di riduzione di tempi e adempimenti procedurali, anche grazie alla velocizzazione dei meccanismi di trasmissione di documentazione tra tutti i soggetti interessati e al controllo informatico dei dati inseriti, oltre a poter disporre di un archivio telematico di tutte le domande di AUA, della documentazione tecnica allegata e delle istanze rilasciate.

Siti Web per approfondimenti

- 🌐 [Regione Lombardia: Semplificazione](#)
- 🌐 [Agenda Digitale Lombarda: Cartella Sociale Informatizzata](#)
- 🌐 [Regione Lombardia: Moduli edilizi unificati](#)
- 🌐 [Regione Lombardia: Autorizzazione Unica Ambientale \(AUA\)](#)



MANUELA GIARETTA è Direttore Centrale Programmazione, Finanza e Controllo di Gestione presso Regione Lombardia dove coordina le attività inerenti la programmazione strategica e finanziaria, la gestione finanziaria e del patrimonio, il controllo strategico e di gestione, la semplificazione e la programmazione comunitaria. Dal 1986 al 1997 è stata Responsabile dei Servizi Ragioneria, tributi ed economato presso il Comune di Vimercate e, dal 1997 al 1998, Dirigente-Ragioniere Capo del Settore Economico finanziario e Controllo di gestione presso l'Amministrazione Provinciale di Lecco. Ha rivestito il ruolo di Consigliere di amministrazione di Finlombarda S.p.A. e di Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. oltre che di Presidente di Finlombarda SGR.

6

Un Progetto Innovativo di Regione Lombardia per la Semplificazione Amministrativa

Gli Angeli Anti Burocrazia
Il caso degli Sportelli Unici

**Giuseppe Aquino
e Paola Consonni**



Dal 2015 sono operativi su tutto il territorio lombardo, gli **Angeli Anti Burocrazia**, giovani laureati (in Giurisprudenza, Scienze Economiche, Ingegneria Gestionale e Scienze delle Pubbliche Amministrazioni) il cui compito principale riguarda la semplificazione dei rapporti tra le imprese e la Pubblica Amministrazione e la soluzione dei c.d. “nodi burocratici” che ostacolano l’attività d’impresa.

Come evidenziato nella Deliberazione N° X/3840 del 14/07/2015, *“Regione Lombardia in collaborazione con il Sistema Camerale ha attivato il progetto sperimentale 'angeli anti burocrazia' [...]. Selezionati con un bando da UNIONCAMERE Lombardia, gli angeli sono 30 giovani neolaureati entrati in servizio il 7 gennaio 2015 a disposizione delle imprese sul territorio regionale (2 per ogni provincia, 1 a Sondrio e 9 a Milano).*

L’iniziativa, prevista dalla legge regionale n. 24/2014, si colloca all’interno del percorso di attuazione della L.r. n. 11/2014 “Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività”, dei lavori del Comitato Semplificazione e del programma d’azione 2014 dell’Accordo di programma con il Sistema camerale per lo sviluppo economico e la competitività del sistema lombardo 2010-2015.”

Il progetto sperimentale nasce con un’impronta estremamente innovativa, sono state infatti selezionate e inserite, nel tessuto amministrativo lombardo, giovani risorse con l’obiettivo di migliorare l’efficacia e l’efficienza dell’azione amministrativa, superando i tradizionali meccanismi burocratici e favorendo quindi un nuovo approccio maggiormente orientato ai bisogni delle imprese.

Coinvolti e attivati dalle Pubbliche Amministrazioni e dagli imprenditori stessi, *“gli angeli anti burocrazia, in collaborazione con le Sedi Territoriali di Regione Lombardia (attuali Uffici Territoriali Regionali) e le Camere di Commercio, si occupano di fornire informazioni e assistenza rispetto alle procedure da seguire, indicare le normative e gli adempimenti per l’esercizio dell’attività produttiva, garantire l’osservanza delle migliori prassi amministrative, coordinare le pubbliche amministrazioni coinvolte nei procedimenti, promuovere e diffondere le opportunità dei bandi nazionali ed europei, favorire l’informatizzazione dei sistemi informativi, individuare gli ostacoli ed elaborare in tempi brevi soluzioni”* (Delibera sopra citata).

Come emerge dai documenti ufficiali, gli Angeli Anti Burocrazia hanno individuato nei primi sei mesi di attività le principali criticità incontrate dalle imprese nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni. La fase iniziale del progetto è stata quindi dedicata al confronto con gli *stakeholders* delle diverse province (Pubbliche Amministrazioni, Imprese, Associazioni di Categoria ed Ordini Professionali) per individuare le criticità burocratiche maggiormente percepite sia dagli utenti che dagli stessi operatori della Pubblica Amministrazione. Questa impostazione ha consentito di scardinare il tradizionale approccio burocratico che pone la Pubblica Amministrazione al centro dei rapporti con gli utenti. Per abbracciare il punto di vista degli attori interessati, gli Angeli Anti Burocrazia hanno avviato un dialogo diretto, coinvolgendo dal 2015 ad oggi circa 700 Pubbliche Amministrazioni, 600 imprese e 100 referenti delle principali associazioni di categoria ed ordini professionali, come emerge nei diversi rapporti di monitoraggio del progetto.

Sulla base del primo confronto con il territorio e dell'analisi dei nodi burocratici, sono state individuate diverse linee di intervento:

1. Sportelli Unici per le Attività Produttive e l'Edilizia
2. Procedimenti Amministrativi
3. Servizi per le Imprese
4. Servizi per l'Expo (linea d'intervento attiva durante l'Esposizione Universale del 2015)

Nel secondo semestre del 2015, sono state quindi individuate e proposte soluzioni volte al superamento delle criticità riscontrate nella fase iniziale. Visti i risultati raggiunti e la positiva valutazione, il progetto è stato confermato con due rinnovi fino al 2017.

Data la complessità e la durata del progetto Angeli Anti Burocrazia, questo contributo vuole concentrarsi esclusivamente sulla linea di intervento "Sportelli Unici per le Attività Produttive e l'Edilizia", mostrando le criticità riscontrate, le proposte di semplificazione e le attività avviate, documentate nei diversi rapporti di monitoraggio e negli altri documenti ufficiali legati al progetto.

Per individuare le principali problematiche, è stata condotta un'indagine a livello regionale presso i SUAP di ogni provincia, considerando un campione eterogeneo per dimensione organizzativa (SUAP singoli, associazioni, ecc.), popolazione residente e bacino d'utenza, ovvero il numero di imprese aventi sede nel territorio di competenza del SUAP. Inoltre, sono state effettuate interviste sia con gli operatori comunali (responsabili e funzionari dei SUAP e degli Sportelli Unici per l'Edilizia) sia con imprese, associazioni di categoria e ordini professionali.

Come indicato nelle delibere regionali, le principali problematiche riguardano *“i livelli di organizzazione e informatizzazione degli Sportelli, la tracciabilità dei procedimenti e i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, il raccordo con gli Enti Terzi responsabili degli endoprocedimenti e la gestione delle pratiche in materia edilizia”*.

Inoltre, sono state rilevate criticità riguardanti le informazioni presenti nei siti comunali e nei portali degli Sportelli Unici: *“non tutti i siti comunali riportano informazioni inerenti al SUAP, i Comuni che offrono spiegazioni lo fanno in modo difforme. Con riferimento alla modulistica richiesta per una medesima attività si è riscontrata una forte difformità a livello territoriale (ad es: alcune tipologie di attività sono soggette a S.C.I.A. solo in alcuni Comuni). Ne consegue una frequente richiesta di integrazione documentale. In taluni casi è frequente il ricorso anche alla richiesta di documentazione cartacea”*.

Sulla base delle evidenze emerse nei rapporti di monitoraggio, le criticità individuate si possono distinguere per classi di *stakeholders*: da un lato gli operatori degli Sportelli Unici, dall'altro gli operatori delle imprese (imprenditori, professionisti e altri intermediari).

Per quanto riguarda i funzionari degli Sportelli Unici, le problematiche riscontrate concernono i seguenti aspetti:

- i problemi di coordinamento tra i diversi Enti che intervengono nel procedimento di competenza del SUAP;
- la scarsa interoperabilità fra i sistemi informativi utilizzati dai

- singoli Enti coinvolti nel procedimento;
- la scarsità di risorse, finanziarie, umane e tecnologiche;
- la mancata percezione della rilevanza del SUAP all'interno dell'amministrazione comunale;
- la mancanza di personale dedicato esclusivamente al SUAP.

Il SUAP dovrebbe costituire uno strumento strategico per aumentare la produttività e la competitività di un territorio, con l'obiettivo di costituire un unico punto d'accesso tra Pubbliche Amministrazioni e imprese, snellendo le procedure per l'avvio e l'esercizio dell'attività produttiva e realizzando una più efficace ed efficiente azione amministrativa. Come evidenziato infatti nella Deliberazione N° X/4513 del 10/12/2015, Il SUAP nasce, per superare *“la complessità della regolamentazione vigente e della disarticolazione del sistema amministrativo che, per l'avvio di un'attività d'impresa o per la realizzazione o modifica di un impianto, richiede diversi titoli abilitativi (autorizzazioni, licenze, pareri, permessi, concessioni, nulla osta, ecc.) di competenza di distinte amministrazioni pubbliche”*.

Tuttavia, in molti casi, lo Sportello Unico viene visto come un mero adempimento alle previsioni normative e un'estensione dell'ufficio commercio, non come un ente sovracomunale con un ruolo specifico e dotato di una propria autonomia funzionale e organizzativa, limitando quindi la sua efficacia e frenando l'operatività e l'insediamento delle imprese sul territorio.

Le criticità riscontrate dalle imprese, riguardano invece le seguenti tematiche:

- le tempistiche di istruttoria della pratica
- la parziale telematizzazione dei procedimenti amministrativi
- la limitata diffusione dei pagamenti on line
- la difficoltà nel reperimento delle informazioni sui siti istituzionali del Comune
- la frammentazione territoriale di procedure e prassi amministrative.

A nostro avviso, si può ipotizzare una sorta di nesso causale tra le criticità individuate dagli operatori del SUAP e quelle riscontrate dalle imprese. Intervendendo sull'assetto organizzativo e risolvendo le problematiche delle Pubbliche Amministrazioni, si potrà incidere sui rapporti tra quest'ultime e utenza, ottenere delle ricadute dirette a vantaggio delle imprese e superare gli ostacoli burocratici riscontrati.

Con la deliberazione N° X/4513 del 10/12/2015 sono stati condivisi a livello regionale gli obiettivi e le attività riguardanti la linea di intervento "Sportelli Unici della Attività Produttive e dell'Edilizia" individuate nell'ambito del Progetto Angeli Anti Burocrazia per poter risolvere le criticità emerse.

In particolare "si intende potenziare l'azione di supporto locale ai SUAP con interventi tesi a contribuire ad una gestione più efficiente dei procedimenti, a supportare gli enti nell'attività di informazione alle imprese, a ridurre i tempi di risposta e gli obblighi amministrativi non essenziali; tali obiettivi potranno essere raggiunti attraverso lo sviluppo della collaborazione interistituzionale fra le amministrazioni coinvolte nella gestione dei procedimenti; nella costruzione di prassi organizzative in grado di migliorare in modo continuo i risultati ottenuti dagli interventi di miglioramento e innovazione; nella valorizzazione delle esperienze già realizzate".

Nello specifico, i collaboratori assegnati a tale area hanno il compito di *"assistere gli operatori degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e per l'Edilizia e gli Enti terzi nei percorsi di consolidamento del proprio modello organizzativo, secondo una logica orientata al raggiungimento di ulteriori livelli di qualità e di efficienza, stimolando i flussi di comunicazione fra i soggetti coinvolti, facendosi promotori delle azioni necessarie al miglioramento del sistema organizzativo, della piattaforma tecnologica, dei servizi erogati nei confronti degli utenti."*

Le attività poste in essere riguardano principalmente il supporto al riassetto organizzativo e formativo degli Sportelli Unici (SUAP e SUE), la realizzazione di flussi procedurali «user friendly» condivisi su tutto il territorio, l'organizzazione di Tavoli di lavoro con

enti terzi (principalmente ATS, Provincia, Vigili del Fuoco) per migliorare il rapporto con gli stakeholders coinvolti nei diversi procedimenti ed uniformare i flussi di processo, l'accompagnamento in loco all'utilizzo del Fascicolo Informatico d'Impresa.

Dopo aver analizzato il caso in oggetto ed esaminato la documentazione pubblicata da Regione Lombardia e Unioncamere Lombardia riguardante il Progetto Angeli Anti Burocrazia e la linea di intervento "Sportelli Unici per le Attività Produttive e l'Edilizia", possiamo riportare alcune considerazioni in merito alla Semplificazione Amministrativa e, in particolare, al rapporto tra SUAP ed imprese.

Innanzitutto, quando si parla di "Semplificazione" spesso tale termine viene concepito come "sottrazione"; la semplificazione viene intesa nell'accezione comune come un "tagliare": cancellare o accorpare leggi, ridurre le procedure, eliminare i passaggi all'interno di un procedimento sono le "tipiche" proposte di semplificazione che emergono solitamente all'interno del dibattito sulle politiche pubbliche riguardanti la burocrazia.

A nostro avviso la Semplificazione assume un'ulteriore connotazione, legata all'"addizione", semplificare vuol dire anche supportare le Pubbliche Amministrazioni, elaborare e diffondere strumenti informativi che facciano chiarezza nella frammentarietà normativa e portino uniformità nelle diverse prassi procedurali, al fine di agevolare il lavoro non solo degli utenti ma anche degli operatori della Pubblica Amministrazione.

Inoltre, è interessante notare che per ottenere impatti positivi sugli utenti e sulle imprese, non si agisce soltanto sul lato dei privati, fruitori dei servizi pubblici, ma si supportano direttamente anche le Pubbliche Amministrazioni e gli Sportelli Unici. Migliorando l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa di un SUAP, si avranno infatti ricadute positive su tutte le imprese che operano o vogliono insediarsi nel territorio di competenza dello Sportello Unico.

Come precedentemente evidenziato, si può ipotizzare una sorta di nesso causa-effetto: semplificando e risolvendo le criticità individuate dai SUAP, si potrà incidere anche sulle problematiche avvertite dalle imprese.

Si rileva, infine, che la Semplificazione Amministrativa opera in un contesto estremamente complesso e variegato, connotato da diversi livelli normativi (europeo, nazionale e regionale), diversi modelli organizzativi e diverse prassi procedurali. Le proposte di semplificazione, a nostro avviso, dovrebbero essere “sartoriali”, ovvero costruite il più possibile “su misura” in considerazione delle singole esigenze delle Pubbliche Amministrazioni, dell’assetto organizzativo di ciascun Ente Locale e del contesto nel quale si vuole implementare la semplificazione.

Per approfondire

Vista la brevità e la pertinenza di questo contributo, abbiamo scelto di concentrarci principalmente sulle criticità individuate e sulle azioni implementate riguardanti i SUAP.

Per avere maggiori informazioni in merito al Progetto Angeli Anti Burocrazia e ai risultati conseguiti, si consiglia di consultare le seguenti pagine web:

- [!\[\]\(1646dafa81bf3bbf74098105c796630d_img.jpg\) Sezione dedicata al progetto sul sito di Regione Lombardia](#)
- [!\[\]\(8b1e5b6a1559d7682239403817ddc6cd_img.jpg\) Risultati raggiunti nel 2016](#)

Atti della Giunta Regionale

- [!\[\]\(1c6d5a5e25e84b6a4599b536e3bc4e05_img.jpg\) Deliberazione N° X / 2460 Seduta del 07/10/2014](#)
- [!\[\]\(d94c0377411eec7b12e78ac769e1cbea_img.jpg\) Deliberazione N° X / 2532 Seduta del 17/10/2014](#)
- [!\[\]\(efecd9939170dcf4c42df8e96d4cfced_img.jpg\) Deliberazione N° X / 3840 Seduta del 14/07/2015](#)

 [Deliberazione N° X / 4513 Seduta del 10/12/2015](#)

 [Deliberazione N° X / 4558 Seduta del 10/12/2015](#)

 [Comunicazione Seduta del 16/05/2016](#)



.....

GIUSEPPE AQUINO, laureato in Amministrazioni e Politiche Pubbliche presso l'Università degli Studi di Milano, e **PAOLA CONSONNI** Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Bergamo, sono collaboratori esterni presso Regione Lombardia e Unioncamere Lombardia nell'ambito del Progetto Angeli Anti Burocrazia occupandosi principalmente di SUAP ed Edilizia, fornendo consulenza in ambito organizzativo-normativo agli Enti Locali e giuridico-amministrativo ad imprese e professionisti. Organizzano e partecipano come relatori a diversi corsi ed eventi formativi dedicati alla digitalizzazione dei procedimenti amministrativi per gli Enti Locali e gli Ordini Professionali, in collaborazione con le Camere di Commercio lombarde, InfoCamere e gli Uffici Territoriali di Regione Lombardia. Entrambi collaborano con ICONA, centro interdipartimentale dell'Università degli Studi di Milano per l'innovazione e il cambiamento organizzativo nell'Amministrazione Pubblica, grazie al quale hanno portato il loro contributo e la loro esperienza in convegni, seminari e lezioni sulla Semplificazione e la Pubblica Amministrazione.

7

Spunti su semplificazione e PA

Pier Attilio Superti

.....
Segretario generale ANCI Lombardia



Un necessario disegno unitario

I Comuni sono tra le principali vittime della burocrazia, della iper-produzione legislativa e della sovrapposizione di compiti e funzioni tra i diversi livelli istituzionali che compongono la Repubblica.

Tutto ciò rende opachi i confini della responsabilità e conseguentemente difficile l'esercizio del diritto di giudizio da parte dei cittadini.

In questi anni la sovrapposizione di compiti e funzioni ha portato a una esplosione dei contenziosi istituzionali, un aumento del ruolo della magistratura anche oltre la legittimità con invasioni nel campo del merito.

Soprattutto ha reso impossibile esercitare il dovere dell'*accountability* da parte dell'amministratore locale.

Si può dire che se etica significa perseguire l'interesse pubblico questa non esiste dove l'insieme delle regole lo rende impossibile o quasi.

La riforma della PA e una riforma ordinamentale restano quindi una necessità e devono integrarsi: va definito chi fa che cosa e vanno definite le procedure per esercitare una funzione.

Soprattutto va perseguito un disegno coerente in cui compiti e funzioni, articolazione territoriale della presenza dello Stato e formazione delle nuove Aree Vaste e Città Metropolitane non sono tra loro contraddittorie ma perseguono un unico disegno coerente.

la semplificazione della struttura della Repubblica

L'art 114 della costituzione prevede un equi-ordinamento tra i diversi livelli istituzionali che compongono la Repubblica: Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane.

Il Paese ha bisogno di un tessuto istituzionale che sia uno strumento utile per riprendere a crescere sia economicamente sia socialmente.

La crisi di questi anni è stata profonda, non solo economica ma ha scosso nelle fondamenta lo stesso patto sociale. Ne sono usciti modificati tutti i soggetti sia politici che sociali che istituzionali.

Bisogna ricostruire un tessuto istituzionale che aiuti a ri-consolidare il patto sociale di cittadinanza. Un tessuto istituzionale adeguato

to alla velocità dei cambiamenti del tempo attuale.

Un tessuto istituzionale che semplifichi soggetti e procedure, che scommetta sulla capacità dei diversi attori di assumersi la responsabilità che compete a chi vuole essere protagonista del cambiamento.

La iper-produzione legislativa ha comportato un ricorso abnorme alla magistratura ordinaria e contabile da parte della stessa PA, spesso impaurita e bloccata dalla mancanza di chiarezza del corpo normativo e soffocata dai continui monitoraggi e obblighi comunicativi.

Una iperproduzione legislativa che causa un loop negativo: si vuole la norma che detta anche nel dettaglio il comportamento per evitare possibili sanzioni e processi. Ma in questo quadro si perde e si oscura la volontà del legislatore, la ratio della norma. La stessa magistratura civile e contabile viene chiamata in causa non solo per controllare la correttezza delle procedure ma per intervenire nel merito della bontà o meno di una scelta. E questo a sua volta richiede una nuova norma ancora più dettagliata che inevitabilmente si sovrapporrà ad un'altra di altra epoca e che quindi richiederà una nuova norma correttiva.

In questo quadro la stessa PA viene vista come responsabile dell'aggravio di procedure.

La stessa vicenda del codice dei contratti, che ha reso necessario un corposo correttivo per evitare il blocco di attività amministrative, testimonia come il percorso di norme pensate per semplificare e portare chiarezza sia quanto meno accidentato.

Sotto soglia ora finalmente si intravede una possibile semplificazione: la procedura prevista era più dispendiosa e complicata di quanto non fosse l'oggetto del contratto.

La radice sta forse in un generale atteggiamento di sfiducia: del cittadino verso la PA vista come avversaria, nemica e ostacolo alla sua autonoma realizzazione e della PA verso il cittadino visto come portatore di interessi negativi da affrontare con diffidenza.

In questo quadro non stupisce che l'impegno delle persone nella politica, nell'amministrazione locale, venga inevitabilmente vista quasi come contaminante e quindi renda necessario un periodo di quarantena. Fino al punto assurdo di vietare a un professionista che fa il consigliere comunale di assumere incarichi come professionista

in ogni altro Comune.

Ultimamente nella discussione parlamentare del DL 50, la cosiddetta manovrina correttiva, si è operato una prima inversione di tendenza, resa necessaria anche dalla delibera 11 della Sezione Autonomie della Corte dei Conti secondo cui il principio della gratuità degli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni a titolari di cariche pubbliche è assoluto per qualsiasi tipo di incarico, anche quelli riferiti all'art 90 del TUEL. La nuova norma approvata in Parlamento sembra riguardare i professionisti ma non gli altri incarichi. C'è bisogno urgente di una norma interpretativa per non introdurre nei fatti una nuova incompatibilità che lede i diritti costituzionali delle persone.

In questa situazione al centro dell'agire amministrativo vi è il rispetto della norma e della procedura anche a costo del non raggiungimento dell'obiettivo. Non è raro imbattersi nell'affermazione, e purtroppo nella pratica, che è meglio "non fare" piuttosto che essere trascinato nella miriade di controlli che si rifanno a miriade di leggi con la quasi certezza di incorrere in qualche sanzione. Insomma "se si sta fermi non ti succede nulla", quasi che si affermasse il principio della amministrazione difensiva secondo cui "bisogna fare non quello che serve per raggiungere l'obiettivo ma quello che serve per non avere guai".

In questo quadro la PA viene vista non solo come inutile ma come dannosa.

Come stupirsi poi se la corruzione diventa lo strumento per far fronte ad un inutile aggravarsi di procedure contraddittorie?

La PA tornerà a essere importante riguadagnando la stima sociale se sarà considerata utile sia per la trasparenza sia per supportare e stimolare la crescita del Paese.

I Comuni sono stati tra le principali vittime di questa situazione: perché vittime della complicazione burocratica, della bulimia legislativa, e perché istituzione di prossimità che non può scaricare su altre le proprie responsabilità.

Purtroppo spesso un amministratore comunale oggi non ha le risorse, economiche e umane, per svolgere al meglio la propria responsabilità.

I Comuni hanno davvero fatto la *spending review* in questi anni. Altri livelli istituzionali magari no ma certamente i Comuni sì.

Essi infatti hanno contribuito al risanamento della finanza pubblica per 12 miliardi di euro tra obiettivi di patto (3,4) e tagli (8,6) nel periodo 2010-2015. Questo contributo è stato solo in parte compensato dall'aumento della tassazione locale: il risultato paradossale è che mentre il cittadino paga di più di tassazione locale, al suo Comune vanno complessivamente meno risorse: mediamente il cittadino in Lombardia paga 158 euro pro capite in più; al Comune vanno complessivamente 41 euro in meno di risorse.

Ciò ha aumentato la crisi di fiducia nell'istituzione Comune anche se in misura minore rispetto alle altre come ha definito la ricerca ANCI Lombardia ed IPSOS "**Barometro dei Comuni lombardi**" (è interessante guardare i risultati del "barometro sui Comuni lombardi" realizzato da ANCI Lombardia e IPSOS pubblicati sul sito web di ANCI Lombardia: [🌐 Osservatorio IPSOS - ANCI Lombardia: le ricerche](#)).

Bisogna cambiare radicalmente questo quadro altrimenti sarà impossibile ogni possibile semplificazione.

Soprattutto c'è bisogno di stabilità normativa, di certezza di regole semplici e di risorse per effettuare un'adeguata programmazione che in questi anni è stata impossibile.

Bisogna cambiare il paradigma di questi anni: c'è bisogno di autonomia finanziaria per dare concretezza al binomio autonomia – responsabilità, perchè senza investire sull'autonomia e sulla responsabilità delle comunità locali il Paese non ripartirà.

C'è bisogno di una semplificazione vera che una volta definiti gli obiettivi finanziari riconosca alle comunità locali di scegliere le modalità, gli strumenti e le priorità da raggiungere. Si definiscano dei costi standard per il personale e si tolga il blocco del turn over che sta uccidendo i Comuni, soprattutto quelli medio-piccoli. Si tolga l'obbligo di procedure che non hanno senso al di sotto di una adeguata soglia demografica come il DUP.

Si semplifichi radicalmente anche il necessario documento di prevenzione della corruzione per non farlo essere solo un adempimento formale. Come ANCI Lombardia abbiamo cercato di fornire indicazioni semplificate ai piccoli Comuni per l'applicazione delle

norme anticorruzione con il progetto “**Agenda in Comune**” e la pubblicazione di un e-book che si può scaricare dal nostro sito web ([📖 Linee guida per la prevenzione della corruzione](#)).

La semplificazione per i Comuni

Semplificare significa attuare quanto la Costituzione prevede come funzione per la PA: rimuovere gli ostacoli a una libera espressione e libera crescita.

Semplificare la PA significa razionalizzare i controlli e gli obblighi comunicativi.

Oggi un piccolo Comune deve rispondere a oltre 60 obblighi di comunicazione e monitoraggi impedendo di fatto l'esercizio delle proprie funzioni fondamentali. Un Comune di grandi dimensioni ha almeno 120 obblighi.

Esempio di questi giorni sono le sanzioni comminate dall'ISTAT ai piccoli e piccolissimi Comuni per la mancata comunicazione dei dati relativi alle DIA.

Chiediamo che si costituisca uno Sportello Unico per i Comuni, sull'esempio degli Suap, cui il Comune deve mandare una sola volta i dati richiesti e che si occupi di far girare le informazioni ai diversi livelli dello Stato interessati.

Condividiamo lo spirito e quanto contenuto del dlgs attuativo della legge delega in materia di conferenze di servizio. Lo Stato si presenti con una sola voce, rappresentando tutte le sue articolazioni comprese le sovrintendenze.

Così lo chiediamo a Regione Lombardia per quanto riguarda i rapporti con ARPA ed ASL.

Semplificazione è porre mano e correggere gli errori e le complicazioni dovute alle leggi che volevano semplificare.

Ci sono leggi che rendono addirittura quasi impossibile il perseguimento degli obiettivi che pure si pongono. Per esempio si è dovuto apportare modifiche alla legge regionale 31/15 sul consumo di suolo per permettere davvero ai Comuni di poter operare PGT con riduzione del consumo di suolo. Oppure la legge regionale su fiere e

mercati che obbliga tutti i Comuni ad adottare complicati piani per permettere di fare banchetti per la vendita di prodotti ai fini della solidarietà.

Quando la legge viene usata per togliere responsabilità agli organi di governo locali crea mostri e ottiene risultati contrari a quanto si prefiggeva.

La semplificazione è anche differenziazione e adeguatezza soprattutto per i piccoli Comuni.

Sappiamo che i piccoli Comuni hanno bisogno di giungere ad un livello adeguato di esercizio delle proprie funzioni.

Per questo auspichiamo un riordino territoriale centrato sulle aree vaste con poche funzioni di coordinamento e programmazione e zone omogenee come livello ottimale di gestione dei servizi. Entrambe espressioni di secondo livello di Comuni secondo i principi della legge Delrio.

Non tornerei alla elezione diretta dei presidenti e dei consigli provinciali. Bisogna invece investire sulle città metropolitana come livello adeguato di governo di aree a forte conurbazione.

Insieme c'è bisogno di differenziazione di norme in base alla dimensione dei Comuni perchè non possiamo pensare che per Albairate valgano le regole di Milano, non si può pensare di fare alternanza di incarichi quando ci sono cinque dipendenti.

Si segue in modo coerente e costante una politica di incentivazione per i Comuni che svolgono funzioni in modo associato mettendo al centro l'adeguatezza dei livelli di governo piuttosto che il risparmio finanziario.

Vi è un problema di adeguatezza anche per le stesse Regioni. Ha ancora senso avere Regioni più piccole della più piccola provincia lombarda?

Semplificazione significa una leale collaborazione istituzionale. In cui sia chiaro chi fa che cosa e in cui non si considerino le altre come avversarie da fermare.

È meglio cercare di praticare la logica del riuso, della messa a disposizione di strumenti come i data center da parte di Regioni e Stato o predisporre gare per la conservazione documentale, attivare protocolli per l'interscambio operativo, per la condivisione di dati

come si sta facendo in Regione Lombardia, predisporre gare per la conservazione documentale

Significa avere un ambiente in cui i diversi programmi possano colloquiare tra loro, in cui sia possibile trasferire dati in modo massivo per conseguire obiettivi di razionalizzazione e di equità sociale.

L'esempio è la "cartella sociale": in un periodo di scarsità assoluta delle risorse le politiche di welfare devono saper selezionare i bisogni, saper leggere le difficoltà ed evitare sovrapposizioni di interventi per alcuni e la solitudine per altri. Eppure questo progetto fatica a diventare realtà e prassi quotidiana.

I diversi *stakeholders* chiedono soprattutto una omogeneità di procedure e di documentazione cui va data una risposta che metta al centro la medesima risposta ai medesimi diritti sociali ed individuali.

La semplificazione come responsabilità e trasparenza

Chiediamo una riforma della PA che investa sulla responsabilità degli amministratori locali togliendo tutta la serie di norme che hanno invaso l'autonomia organizzativa senza raggiungere alcun risultato.

Dal DL 78/10 in poi sono state emanate norme che hanno limitato una serie di voci.

Noi chiediamo che una volta definito l'obiettivo finanziario dei Comuni sia lasciata solo l'autonomia di decidere come. Come si fa a bloccare la spesa per mostre a Mantova capitale della cultura? Come si fa a bloccare la spesa sulle pubbliche relazioni che significa bloccare progetti per il marketing urbano e territoriale?

Davvero si crede che tutte le sagre siano solo dispendio di risorse pubbliche o pensiamo sia anche necessario investire sul capitale sociale, sui legami di comunità, sulla coesione sociale come elementi di attrattività?

Nella manovra correttiva, il DL 50 in discussione nei giorni in cui si scrive questo contributo, si compie un piccolo passo in avanti abolendo queste norme, volute dal DL 78 del 2010, per i Comuni che nel 2017 hanno approvato il rendiconto entro il 30 aprile e dal

2018 approvano il bilancio entro il 31 dicembre. Per farlo però è necessario avere le norme finanziarie, gli obiettivi di bilancio, la ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale almeno all'inizio di ottobre. Siamo sicuri che si approvi la legge di bilancio dello Stato entro settembre?

Anche qui è necessario un cambio di paradigma: tornare ad investire sul capitale sociale, sentito quasi come un peso inefficiente in questi anni di crisi, puntare sulla cooptation, sulla collaborazione competitiva tra territori per permettere ai talenti di essere riconosciuti, ospitati e svilupparsi.

Tutte le ricerche ci dicono che c'è crescita economica dove c'è maggior capitale sociale, inteso come reti di associazionismo, volontariato, rappresentanza. Dopo l'ubriacatura per cui tutto è riconducibile alla compatibilità economica di bilancio è necessario tornare ad investire sul capitale sociale e considerare un valore una ricca ed articolata presenza di corpi intermedi.

Alla responsabilità si deve accompagnare un giusto riconoscimento economico. Oggi fare il Sindaco è diventato un costo per la persona e la sua famiglia. Non si può chiedere un Sindaco a tempo pieno e non volerlo retribuire adeguatamente.

Ci sono sempre più problemi per i dipendenti privati a impegnarsi nella Amministrazione locale per le difficoltà frapposte dalle aziende.

Non si può pensare che l'amministratore locale lo facciano solo ricchi, pensionati o dipendenti pubblici.

Non si può pensare che un consigliere regionale guadagni più di un Sindaco di una grande città.

Infine lo status degli amministratori. Vanno riviste le norme sulla inconfiribilità degli incarichi per cui se una persona ha fatto il consigliere comunale in un Comune non può più avere incarichi in società partecipate, oltre a quanto prima ricordato sulla gratuità degli incarichi.

Ci sono anche le specificità delle prestazioni professionali e culturali che non sempre possono essere oggetto di gara.

Vanno riviste le stesse leggi Bassanini. Non per tornare a una politica che si occupa di gestione spicciola ma per ritornare a esercita-

re fino in fondo la responsabilità. Oggi la politica non riesce a dare sempre indirizzi chiari e certi ma insieme, spesso, il livello tecnico si sente legittimato a bloccare indirizzi rifugiandosi dietro la cortina delle regole burocratiche.

La semplificazione della PA come rinnovamento

Oggi per effetto dei continui blocchi sulle assunzioni del personale la PA locale è particolarmente "anziana".

Il personale dei Comuni è diminuito di 63.000 unità dal 2008 al 2014. La spesa per il personale è diminuita rispetto al 2010 di 2,2 miliardi, il 13,5%.

In Lombardia il personale in servizio nei Comuni è diminuito di 7.616 unità dal 2007 al 2015 passando da circa 66.844 alle attuali 59.228.

58.215 sono dipendenti, 576 i dirigenti, 434 i segretari Comunali e 3 i direttori generali.

Ovviamente, e del tutto contraddittoriamente, nello stesso tempo vengono richieste sempre nuove attività e delegate funzioni senza risorse adeguate.

Interessante è vedere che in Lombardia il personale della PA locale è inferiore rispetto al dato nazionale (5,87 occupati ogni 1.000 abitanti rispetto ai 6,56 del dato nazionale); la retribuzione del personale è invece più alto rispetto al dato nazionale (28.000 euro di media contro i 27.317 euro nazionali); l'età è mediamente più alta della media nazionale e che la spesa pro-capite è maggiore nei grandi Comuni sopra i 50.000 abitanti (403 euro) seguiti dai Comuni tra 10.000 e 50.000 abitanti (282 euro), quelli con meno di 1.000 abitanti (274 euro), quelli tra 1.000 e 3.000 abitanti (187 euro), quelli tra 5.000 e 10.000 abitanti (158 euro) e infine quelli tra 3.000 e 5.000 abitanti (158 euro). Complessivamente per i Comuni inferiori ai 5.000 abitanti la spesa pro-capite è 178 euro mentre per quelli superiori è di 252 euro.

Abbiamo la PA più anziana d'Europa. 10 dipendenti su 100 hanno meno di 40 anni. 60 su cento hanno più di 50 anni.

Oggi solo un dirigente su 100 ha meno di 40 anni. 75 dirigenti su 100 hanno più di 50 anni e 24 dirigenti su 100 hanno più di 60 anni.

L'età media dei dipendenti dei Comuni Lombardi è di 49 anni, mentre quella dei dirigenti è di 53 anni. A livello nazionale sono rispettivamente 51 e 55 anni.

Questo non è un bene e di certo non risolve il problema vietando il conferimento di incarichi ai pensionati.

Serve un piano vero di investimento sui giovani talenti.

Significa anche rivedere le norme sul reclutamento del personale e dei dirigenti valorizzando la figura del direttore generale e riprendendo la proposta del ruolo unico del dirigente della PA. Sia chiaro che non può essere una commissione ministeriale a decidere chi deve fare il dirigente nel Comune di Milano o nel Comune di Piadena. È una responsabilità dell'amministratore locale che deve risponderne ai cittadini.

Le società partecipate

Il dlgs 175/16 sulle società partecipate per riunificare le diverse disposizioni legislative che oggi le regolano costituisce un traguardo importante per superare l'instabilità normativa che da lunghissimo tempo caratterizza l'utilizzo da parte dei Comuni dello strumento societario per la gestione di servizi e altre attività d'interesse generale.

Il tessuto di società partecipate ha permesso l'erogazione di servizi universali anche in situazioni di non redditività per il mercato. Ha permesso di calmierare le tariffe. Ha permesso di innovare nel settore dei servizi d'interesse generale.

Inoltre, in questi anni, i Comuni hanno utilizzato le aziende partecipate per erogare servizi e operare investimenti altrimenti impossibili con l'obiettivo di Patto di Stabilità.

ANCI condivide l'obiettivo di favorire politiche aggregative fra società nell'ottica della creazione di soggetti più forti in grado di competere e investire sui territori.

Una forzata dismissione di questo patrimonio rischia di impove-

rire il capitale costruito in questi anni.

Anche la dimensione economica da sola non è in grado di rappresentare uno strumento di valutazione adeguato. Non lo è in sé, in quanto le misure dirette a contenere il costo delle società a partecipazione pubblica possono andare a discapito delle professionalità e delle competenze, che pure dovrebbero caratterizzare anche queste imprese, come quelle private. Non lo è in rapporto alle finalità d'interesse generale perseguite, in quanto sussistono finalità (si pensi al trasporto pubblico o alla gestione degli impianti sportivi) che non garantiscono remunerazioni certe e costanti. Le correzioni apportate dal recente decreto correttivo del TUSP appaiono opportune nel ridefinire la soglia di fatturato.

Si registra inoltre l'esigenza di snellire e semplificare alcuni passaggi che vedono il coinvolgimento di altre amministrazioni sugli atti comunali, per preservare l'azione amministrativa e la certezza del diritto evitando così l'insorgere di inutili e dannosi contenziosi.

In particolare ancora una volta vengono individuate forme di controllo da parte della Corte dei Conti e del MEF sull'operato dei Comuni troppo invasive, mentre si dovrebbe riconoscere maggiore flessibilità ed autonomia legata anche a specifiche situazioni (Comuni turistici, emergenze, ecc.).

Diverse norme, inoltre, prevedono un sovraccarico di procedure tra loro anche potenzialmente contraddittorie che rischiano di provocare la paralisi dell'azione.

Appaiono eccessivamente penalizzanti per gli amministratori delle società le norme che riguardano le indennità economiche. Infatti si fa salva la normativa esistente che fissa limiti molto bassi per gli amministratori sui quali gravano invece forti responsabilità. La conseguenza sarà di non avere la disponibilità di professionalità adeguate. Particolarmente penalizzante è la previsione della gratuità degli incarichi per gli amministratori che siano anche lavoratori dipendenti in quiescenza.

La gestione in house non può essere considerata residuale ma, anche per effetto del referendum sulla gestione del ciclo idrico, come uno strumento al pari di altri. In questo quadro andrebbe definito meglio cosa significa fare un giudizio di congruità allorché si affidi

direttamente il servizio.

Infine, sempre per vedere gli effetti indesiderati che complicano anziché semplificare vi è il problema delle assunzioni. Entrato in vigore il decreto 175/2016 si è affermato l'orientamento rigoristico secondo cui le società a partecipazione pubblica non potrebbero effettuare nuove assunzioni, addirittura anche in presenza di nuovi servizi da gestire. E' evidente che in questo modo si limita ogni possibile sviluppo industriale. Il correttivo approvato risolve solo in parte il problema (facendo decorrere il blocco delle assunzione dalla formazione degli elenchi del personale in mobilità) e nel frattempo non si possono escludere altri pronunciamenti limitativi dell'operatività delle imprese pubbliche.



.....

PIER ATTILIO SUPERTI. Laureato in filosofia, è il Segretario Generale di Anci Lombardia dal 2007. Dirige e rappresenta l'Associazione; coordina il lavoro dei Dipartimenti tematici e collabora con la rivista "[Strategie Amministrative](#)". Formatore e relatore in molti convegni, negli anni ha curato diverse pubblicazioni in merito agli Enti locali: "*L'organizzazione e il governo del Comune. Note per l'Amministratore locale*"; "*Il federalismo fiscale. Un vademecum per l'Amministratore locale*"; "[Linee guida per la prevenzione della corruzione](#)"; e ha collaborato alla realizzazione dell'e-book "[La città della bambine e dei bambini](#)".

Progetto grafico e impaginazione

AnciLab

www.ancilab.it

Immagine di copertina

Vege (Fotolia)

Gennaio 2018

