

Semplificazione e trasparenza

Lo stato di attuazione
della Legge n. 241 del 1990

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I RAPPORTI**

A partire dai primi anni Novanta le amministrazioni pubbliche sono state interessate da provvedimenti legislativi tesi a semplificare e a rendere più trasparente la loro azione amministrativa. Gli obiettivi perseguiti dal legislatore erano molteplici; principalmente, si mirava a ridurre l'ambito entro il quale le amministrazioni potevano a loro discrezione regolare alcuni aspetti dell'attività amministrativa e del rapporto con i cittadini, senza che il quadro giuridico offrisse a questi ultimi specifici diritti soggettivi di natura procedimentale.

Oggetto di ripetuti interventi normativi di integrazione e correzione, le norme sulla semplificazione e sulla trasparenza, inizialmente introdotte con la Legge n. 241 del 1990, hanno cominciato a incidere in modo rilevante, anche se molto variabile, sul comportamento di tutte le tipologie di amministrazione.

Fino ad oggi, tuttavia, le informazioni disponibili sullo stato di attuazione delle norme in questione risultavano frammentarie ed erratiche. Questo volume raccoglie i risultati di un'indagine volta a colmare questa lacuna, fornendo un quadro dello stato di attuazione dei principali istituti previsti dalla Legge 241 del 1990. Particolare attenzione è stata dedicata all'analisi dell'esercizio del diritto di accesso, all'applicazione dell'autocertificazione, alla fissazione dei termini e all'individuazione del responsabile del procedimento amministrativo.

L'indagine, svolta nel corso del 2004 e riferita al 2003, ha interessato un campione di 1.035 amministrazioni, centrali, regionali e locali.

L'indagine, risultato delle attività dell'Osservatorio sulla modernizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, è stata realizzata dall'Istat, sotto la direzione di Nereo Zamaro e la rilevazione statistica è stata coordinata da Maria Letizia D'Autilia.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

NEREO ZAMARO

Dirigente di ricerca dell'Istat, curatore del volume, è coautore dell'introduzione e autore dei paragrafi 2.1, 3.1 e 3.2 e del capitolo 5;

MARIA LETIZIA D'AUTILIA

Ricercatrice dell'Istat, curatrice del volume, è coautrice dell'introduzione e autrice dei paragrafi 1.1, 1.3, 2.2, 2.3, 3.3 e 4.1;

LINDA CICALINI

Ricercatrice dell'Istat, è autrice del paragrafo 1.2;

ROSA BIANCA SANNA

Ricercatrice dell'Istat, è autrice del paragrafo 4.2, dell'appendice statistica e del disegno della ricerca.



A CURA DI MARIA LETIZIA D'AUTILIA E NEREO ZAMARO

Semplificazione e trasparenza

Lo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I RAPPORTI**



Edizioni Scientifiche Italiane

Per la realizzazione delle interviste si ringraziano:
Lucia Chieppa, Federica Massoli, Nicola Rocco e Claudia Tinelli.

© 2005 – Edizioni Scientifiche Italiane Spa
80121 Napoli – Via Chiatamone, 7
00185 Roma – Via dei Taurini, 27
info@esispa.com – www.esispa.com

Azienda con sistema qualità certificato da



Impaginazione e dtp Pierrestampa • Roma

Indice

Presentazione	7
Prime osservazioni sulla riforma della Legge n. 241 del 1990 di Federico Basilica	9
Introduzione	13
1. Semplificazione e trasparenza come strumenti di innovazione	19
1.1 Premessa	19
1.2 La Legge n. 241 del 1990 e la semplificazione	20
1.3 Problemi di attuazione	26
2. Trasparenza e semplificazione delle prassi amministrative	31
2.1 Una premessa di metodo	31
2.2 Amministrazioni riluttanti o collaborative	33
2.3 Conseguenze inattese della semplificazione	40
3. Il processo di attuazione	42
3.1 Introduzione	42
3.2 I cicli di applicazione della Legge n. 241 del 1990	43
3.3 Le amministrazioni di fronte alla semplificazione: alcune determinanti strutturali	52
4. I risultati della ricerca	60
4.1 L'applicazione degli istituti	60
4.2 Le strutture organizzative e la valutazione dell'attività di attuazione della legge sul procedimento	113

5. Brevi osservazioni conclusive	122
Allegati	127
1. Appendice statistica	129
2. Disegno della ricerca	196
3. Lettera di presentazione e modello di rilevazione	205

Presentazione

Sono passati ormai 15 anni dall'emanazione della Legge del 7 agosto 1990, n. 241, che ha rappresentato il momento di inizio e di indirizzo generale di un ben più ampio, pervasivo ed ambizioso percorso di riforma della pubblica amministrazione italiana, che a tutt'oggi non si è concluso.

Con i suoi principi di trasparenza nel rapporto con i cittadini e di semplificazione ed efficienza dell'attività, questa legge ha rappresentato una vera e propria rivoluzione culturale nell'universo amministrativo italiano. In questo senso, essa si è rivelata, nei fatti, una sorta di manifesto della riforma ancor prima ed ancor più che un semplice strumento tecnico.

Nondimeno, o forse proprio per questo motivo, la sua applicazione è stata sin dall'inizio timida, poi sempre contrastata e faticosa, a dispetto dei ripetuti interventi legislativi di modifica, adeguamento ed aggiornamento che nel tempo si sono succeduti, sino alla recente revisione generale della disciplina (Legge 11 febbraio 2005, n. 15).

Molti sono stati i ritardi denunciati dagli osservatori e spesso è stata lamentata una applicazione limitata, stancamente burocratica e insoddisfacente dei suoi istituti. A dispetto della frequenza con la quale queste accuse sono state mosse alle amministrazioni italiane, però, a tutt'oggi non è stata mai realizzata una indagine tesa a conoscere il grado

di concreta diffusione degli strumenti introdotti dalla legge. In altre parole, l'opinione su un insoddisfacente grado di applicazione della legge si è basata su impressioni e percezioni diffuse, ma non su rigorose indagini quantitative.

Con la presente indagine il Dipartimento della Funzione Pubblica ha cercato di porre rimedio a questa lacuna, tracciando per la prima volta un quadro documentato dello stato reale di attuazione della legge, sulla scorta di un'ampia indagine che ha coinvolto ben 1.035 amministrazioni di tutti i livelli di governo.

L'indagine, condotta nell'ambito dell'*Osservatorio sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni* del Dipartimento, è stata realizzata dall'Istat, in una forma volutamente adeguata (per metodo, ampiezza del campione e rigore oggettivo nella classificazione dei dati) agli standard delle statistiche ufficiali realizzate per missione istituzionale dall'Istituto, come gli estensori del rapporto hanno inteso sottolineare.

Il panorama che ne emerge è in chiaro-scuro; esso testimonia in ogni caso la vitalità della legge, nella sua capacità di permeare il sistema amministrativo, in specie in alcuni dei suoi segmenti più vitali. Molto resta ancora da fare, non tanto sul piano della riscrittura delle norme (condotta con costanza, come dianzi ricordato, si può

dire sino ad oggi), quanto piuttosto su quello della creazione delle necessarie condizioni operative e della promozione del corretto approccio culturale che l'applicazione delle norme stesse postula.

L'auspicio è che i risultati di questa indagine offrano riferimenti più concreti e sicuri per le eventuali azioni di ulteriore presidio ed implementazione della disciplina di istituti di trasparenza e semplificazione indispensabili per la modernizzazione del sistema amministrativo.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Prime osservazioni sulla riforma della Legge n. 241 del 1990

Pochi mesi fa è stata approvata in via definitiva dalla Camera dei Deputati una delle leggi più importanti degli ultimi anni, fortemente voluta da questo Governo. Si tratta della Legge 11 febbraio 2005, n. 15 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 42 del 21 febbraio ed in vigore dall'8 marzo 2005) che reca *Modifiche ed integrazioni alla Legge 7 agosto 1990, n. 241*, in materia di trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa. Con tale normativa vengono introdotte nel nostro sistema amministrativo una serie di innovazioni particolarmente rilevanti che incideranno, in senso positivo, sui rapporti tra l'amministrazione e il cittadino.

Questa legge rappresenta il primo serio tentativo di codificazione dei principi riguardanti l'azione della pubblica amministrazione. La legge di riforma è ispirata da un disegno unitario e coerente che ha come obiettivo quello di individuare in maniera precisa i limiti dell'azione della pubblica amministrazione anche in chiave di maggiore tutela del privato nei confronti degli abusi dei soggetti pubblici.

Si tratta, quindi, di una normativa che per la prima volta introduce nell'ordinamento disposizioni generali su aspetti fondamentali dell'azione autoritativa della pubblica amministrazione, la disciplina dei quali era fondata esclusivamente sull'elaborazione della giurisprudenza amministrativa. In questo modo i principi vengono codificati e, quindi, inseriti stabilmente nel tessuto normativo in modo tale da divenire sicure barriere invalicabili

dalla pubblica amministrazione che vedrà fortemente ridotta la possibilità di adottare provvedimenti amministrativi arbitrari e ingiustamente lesivi delle posizioni giuridiche dei privati.

Venendo alle specifiche innovazioni introdotte dalla legge si può osservare che essa ha operato su vari livelli. In particolare le innovazioni hanno riguardato:

- a. i principi generali dell'azione amministrativa;
- b. il procedimento amministrativo;
- c. la disciplina dei procedimenti di autotutela e la disciplina della invalidità del provvedimento amministrativo.

Con riferimento ai principi generali dell'attività amministrativa si può osservare che la legge ha espressamente previsto l'obbligo per la pubblica amministrazione di agire attraverso criteri di trasparenza, nonché di improntare la propria azione anche al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario.

Questa ultima previsione è stata inserita per la prima volta in un testo legislativo. Tale prescrizione è di particolare importanza in quanto recepisce alcuni principi ora inseriti nella Costituzione europea. Basti pensare al diritto del cittadino ad avere una buona amministrazione (principio già inserito nella Carta dei diritti dell'Unione). Non solo, ma ora divengono pilastri dell'azione amministrativa alcuni fondamentali principi elaborati dalla Corte di giustizia della Comunità europea tra i quali quello di proporzionalità, manifestazione del principio di ragionevolezza-

za in base al quale ogni misura adottata dalla pubblica amministrazione che va ad incidere su posizioni private deve essere proporzionale rispetto a quanto richiesto dagli obiettivi perseguiti, nonché il principio del legittimo affidamento, secondo il quale una situazione di vantaggio assicurata ad un privato da un atto specifico della pubblica amministrazione non può essere successivamente rimossa salvo indennizzo della posizione acquisita.

Già da queste prime considerazioni si può notare come l'ottica della legge sia quella di favorire il cittadino che entra in contatto con la pubblica amministrazione, nonché creare una serie di garanzie atte a tutelarlo da eventuali abusi dei soggetti pubblici.

Altra norma che rappresenta una autentica rivoluzione nel sistema amministrativo è quella che prevede l'utilizzo prioritario degli strumenti di diritto privato da parte delle pubbliche amministrazioni nei casi in cui non vi sia un espresso divieto. Ciò significa che la pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie potestà può utilizzare strumenti negoziali privatistici, certamente più flessibili di quelli provvedimentali, per raggiungere nel modo migliore possibile i propri scopi istituzionali. In questo modo, peraltro, si consente alla pubblica amministrazione di concordare con il privato la decisione che si intende prendere. L'intento chiaramente è quello di limitare il più possibile il campo della tradizionale azione autoritativa, mal percepita dal cittadino in quanto imposta dall'alto. In passato, infatti, il cittadino doveva subire esclusivamente la decisione della pubblica amministrazione. Ora, invece, diviene parte attiva del processo decisionale.

Accanto a questo effetto immediato non si può trascurare di rilevare che la norma avrà un altro positivo effetto, sia pure indiretto:

quello della deflazione del contenzioso amministrativo. Infatti, nel caso di una decisione concordata con il privato, ben difficilmente il cittadino si rivolgerà al giudice amministrativo per contestare il contenuto della decisione alla quale esso ha contribuito. Il principio consensualistico, quindi, fa sicuramente diminuire la litigiosità.

L'intento di deflazione del contenzioso amministrativo è stato raggiunto anche da quelle norme, anch'esse di primaria importanza, riguardanti la compressione dell'area delle invalidità degli atti amministrativi mediante l'individuazione di vizi a carattere meramente formale non invalidanti.

È stato, infatti, sancito il principio che esclude l'annullabilità di provvedimenti vincolati per vizi formali o procedurali, nonché dei provvedimenti discrezionali per mancata comunicazione di avvio del procedimento, nel caso in cui il nuovo provvedimento, epurato dal vizio, non avrebbe potuto comunque avere contenuto diverso da quello annullato. In questo modo si evita che il giudice amministrativo venga occupato da controversie inutili. Il giudice concentrerà la sua attenzione solo sulle controversie causate da una azione illegittima della pubblica amministrazione che abbia ingiustamente sacrificato i diritti del cittadino.

Il vantaggio, inoltre, è evidente per le stesse amministrazioni le quali non saranno costrette a duplicare la loro azione a seguito di annullamenti provvedimentali del tutto inutili. In questo modo si limitano anche dal punto di vista economico i costi amministrativi e burocratici.

La legge, inoltre, inserisce come principio cardine dell'azione amministrativa l'uso di strumenti telematici e di nuove tecnologie. Viene affermato che le amministrazioni pubbliche utilizzino regolarmente gli strumenti

forniti dalle nuove tecnologie sia nei rapporti interni sia nei rapporti esterni con i privati. Come è noto l'utilizzo delle nuove tecnologie comporta una netta semplificazione dei rapporti tra la pubblica amministrazione ed il privato (per esempio, si riducono i tempi di attesa agli sportelli, si possono richiedere servizi anche tramite reti telematiche, ecc.).

Ma la semplificazione derivante dall'utilizzo della telematica è evidente anche nei rapporti tra le stesse pubbliche amministrazioni. Ed infatti, attraverso strumenti telematici, le pubbliche amministrazioni si possono scambiare in tempi rapidi informazioni nei casi in cui vi siano procedimenti amministrativi complessi coinvolgenti vari soggetti pubblici. In tal modo si riducono sensibilmente i tempi delle decisioni amministrative. Infine, l'utilizzo della telematica ridurrebbe in maniera drastica anche gli sprechi nelle pubbliche amministrazioni. Basti pensare al risparmio di spesa che deriverebbe da un utilizzo sistematico della posta elettronica tra uffici al posto dei consueti canali di trasmissione della corrispondenza. In quest'ottica l'azione del Governo e del Dipartimento della Funzione Pubblica è stata particolarmente incisiva. Infatti, si deve ricordare la recente approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del Codice dell'amministrazione digitale che razionalizza le norme in materia di utilizzo delle nuove tecnologie da parte delle pubbliche amministrazioni.

Infine, la legge prevede una notevole semplificazione delle modalità di reazione del cittadino al comportamento inerte della pubblica amministrazione. Ora, scaduto il termine previsto per l'adozione del provvedimento, nel caso in cui l'amministrazione sia rimasta inerte, il cittadino può direttamente impugnare il silenzio dinanzi al giudice amministrativo, senza essere obbligato a notificare

una diffida alla amministrazione come era previsto in passato. In sostanza, si rende più efficace il principio della conclusione nei termini del procedimento amministrativo. Una volta spirato questo termine l'amministrazione si deve considerare senz'altro inadempiente senza bisogno di ulteriori adempimenti da parte del privato.

La seconda direttrice della riforma operata dal Governo incide sulla disciplina del procedimento amministrativo.

Norma particolarmente significativa è quella secondo la quale nei procedimenti ad istanza di parte l'amministrazione, prima di adottare il provvedimento negativo, comunica agli interessati i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. In tal modo è data possibilità agli interessati di presentare per iscritto le proprie osservazioni ed eventualmente nuova documentazione a supporto delle proprie richieste. Si estende il più possibile l'ambito di partecipazione dei privati al procedimento amministrativo, nell'ottica di garantire una decisione il più possibile concordata.

Sempre con riguardo alla disciplina del procedimento amministrativo è stata operata una significativa razionalizzazione delle norme in materia di semplificazione amministrativa con particolare riferimento all'istituto della conferenza di servizi. L'intento è stato quello di rendere effettivamente operativo l'istituto eliminando complicazioni procedurali e prevedendo la possibilità che la decisione in sede di conferenza venga presa a maggioranza. Si è definitivamente eliminata l'ipotesi di paralisi decisoria, scaturente dalla previsione del principio dell'unanimità.

È stata, infine, rivista la disciplina del diritto di accesso. Questo entra a far parte dei principi generali dell'azione amministrativa con il dichiarato fine di favorire la partecipa-

zione procedimentale, di assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione. In particolare, sono stati chiaramente definiti i casi di esclusione dal diritto di accesso. Essi, è bene ricordarlo, rappresentano solo l'eccezione rispetto alla regola della piena accessibilità alla documentazione amministrativa e, dunque, della piena trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione. Inoltre, sono stati potenziati gli organi che devono sovrintendere all'esatto adempimento da parte della pubblica amministrazione degli obblighi relativi all'accesso: il Difensore civico e la Commissione nazionale per il diritto di accesso.

La terza direttrice dell'azione riformatrice del Governo ha riguardato il regime degli atti di autotutela e della invalidità dei provvedimenti amministrativi. In quest'ultima materia il disegno perseguito è stato quello di cristallizzare alcuni principi fondamentali che fino a questo momento erano stati enunciati solo dalla giurisprudenza, ma non avevano mai trovato una precisa codificazione nella normativa nazionale. Basti pensare al chiarimento sui presupposti per i quali possono

essere adottati i provvedimenti di revoca e di annullamento d'ufficio, nonché su quelli di nullità ed annullabilità del provvedimento amministrativo.

Queste norme si rivolgono sia alla pubblica amministrazione sia al privato.

La pubblica amministrazione, infatti, avrà dei punti di riferimento ben precisi per orientare la propria azione in maniera legittima senza sacrificare ingiustamente le posizioni dei privati. I cittadini a loro volta avranno una maggiore consapevolezza dei limiti nei quali si può muovere la pubblica amministrazione e potranno cogliere immediatamente le illegittimità dei provvedimenti amministrativi facendo valere utilmente le proprie posizioni davanti al giudice.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

Secondo un giudizio diffuso, la riforma amministrativa che si sta conducendo in Italia sin dagli anni '90 ha trovato il suo momento di spinta iniziale e di generale ispirazione nella emanazione della Legge n. 241 del 1990. Questa legge, infatti, ha introdotto significative innovazioni in tema di procedimento amministrativo, che possono essere ricondotte a due direttrici principali, ovvero quella della semplificazione e quella della trasparenza dell'azione amministrativa; direttrici che hanno orientato, in termini generali, molte delle riforme successive, introdotte per indurre una profonda trasformazione delle amministrazioni pubbliche, ispirata alla cultura del servizio al cittadino. Ciò fa tuttora della Legge n. 241, concettualmente, la pietra angolare della modernizzazione del nostro sistema amministrativo.

Pertanto il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ritenuto opportuno effettuare un'indagine sperimentale volta a conoscere lo stato di attuazione della Legge n. 241 in relazione ai suoi principali istituti.

Questo rapporto illustra i risultati dell'indagine condotta nel corso dell'estate del 2004 dall'Istat per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, con riferimento al periodo compreso tra il 1990 e il 2004.

1. Un elemento iniziale di valutazione dello stato di applicazione delle norme sulla semplificazione amministrativa può essere fatto risalire alla disponibilità delle amministrazioni a occuparsene sistematicamente. Una *proxy* di tale decisione è costituita dalla istituzione di una struttura o unità organizzativa interna dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi. Nel complesso solo il 15,7% delle amministrazioni rispondenti dichiara di essersi dotata di una tale struttura. Una simile soluzione risulta relativamente meno frequente tra le amministrazioni centrali e tra quelle localizzate nel Settentrione. Inoltre, all'interno di questo tipo di struttura lavorano di solito non più di quattro persone.
2. Il regolamento che disciplina l'*Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, ai sensi della Legge del 7 agosto 1990, n. 241 e del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n.352, è stato emanato nel complesso dall'87,1% delle amministrazioni, tale quota scende al 62,3% nel caso delle amministrazioni centrali. La quota maggiore di amministrazioni ha emanato il regolamento nel settennio compreso tra il 1990 e il 1997 (47,1%). Relativamente più elevata è la quota di amministrazioni locali (89,0%) localizzate nel Settentrione che ha provveduto a questo adempimento.
3. Il regolamento che stabilisce la *Fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi* (in attuazione degli articoli 2 e 4 della Legge n. 241 del 1990) è stato emanato dal

69,4% delle amministrazioni. Tali decisioni sono state adottate nel 33,4% dei casi nel quinquennio 1990-1997 (con una prevalenza delle amministrazioni locali), nel 29,5% dei casi nel corso del quadriennio successivo (e anche in questi anni maggiore è stato l'attivismo delle amministrazioni locali), e nel 6,4% dei casi nel periodo successivo al 2001 (soprattutto da amministrazioni centrali).

4. Provvedimenti di *Semplificazione*, ulteriori rispetto a quelli previsti dalle leggi di semplificazione amministrativa sono stati adottati dal 32,3% delle amministrazioni. I provvedimenti di semplificazione hanno riguardato l'amministrazione del patrimonio e contabilità dello stato e degli enti pubblici (34,1%), l'esercizio, la disciplina e il controllo di attività imprenditoriali private (23,1%), la sanità (20,4%), l'edilizia (19,5%) e, infine, la concessione di ausili finanziari (18,3%).
5. Le amministrazioni pubbliche che hanno applicato l'istituto della *Denuncia di inizio di attività* sono state il 48,4% (prevalentemente diffuse tra le amministrazioni locali settentrionali); quello del *Silenzio-assenso* il 37,3% (frequente soprattutto tra le amministrazioni locali). Inoltre le amministrazioni che hanno fatto ricorso ad *Accordi sostitutivi di provvedimenti* sono l'11,5%; ad *Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale* il 9,5%; quelle che hanno dichiarato di aver proceduto alla *Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere e persone ed enti pubblici e privati*

sono il 58,0% (relativamente più frequente tra le amministrazioni locali). Inoltre, dichiara di aver utilizzato l'istituto della *Conferenza dei servizi* il 59,6% delle amministrazioni (soprattutto locali) rispondenti. Ha concluso *Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune* il 58,0% delle unità delle amministrazioni locali situate nel Centro e nel Settentrione.

6. Ancora: tra le amministrazioni intervistate quelle a cui, fino al 2003, era stato reso un *Parere* risultavano essere il 54,2% ed erano suddivise tra quelle in cui tutti i pareri erano stati resi nei termini (37,8%), quelle in cui alcuni pareri erano stati resi successivamente alla scadenza (16,4%) e quelle, infine, in cui nessun parere era stato reso (45,8%, con punte del 55,8% registrate tra le amministrazioni centrali). Analogamente, tra le amministrazioni pubbliche a cui era stato reso o meno un *Parere obbligatorio* fuori dal *termine previsto dei 90 giorni* (articolo 17 della Legge n. 241 del 1990), il 36,9% dichiarava di aver ricevuto tutti i pareri richiesti nei termini, il 17,6% anche oltre i termini, il 45,5% asserisce di non avere mai richiesto pareri (anche in questo caso con una frequenza relativamente elevata tra le amministrazioni centrali, 61,0%).
7. Le amministrazioni pubbliche hanno fatto ricorso a *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà* (autocertificazioni) soprattutto all'interno della aggiudicazione di gare per l'acquisto di beni e servizi (il 95,5% delle rispondenti) e nell'ambito di concorsi pubblici per il reclutamento del personale (il 94,4%) in

entrambi i casi più frequentemente tra le amministrazioni locali. Inoltre, circa i 2/3 delle amministrazioni considerate dichiara di aver avviato procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni in varie materie.

8. L'utilizzo di procedure per la gestione informatizzata del protocollo e dei flussi documentali, è assente nel 25% delle amministrazioni. Tra le restanti amministrazioni, invece, quasi un quinto delle rispondenti (21,9%) dichiara di essersi dotata di un sistema di protocollo informatico tra il 2001 e il 2003 e il 31,5% nel 2004.
9. Il 60,1% delle amministrazioni interpellate non ha svolto alcuna verifica degli effetti della semplificazione. Tra quelle che

hanno effettuato valutazioni, il 25,5% (cioè 5 su 8), le ha svolte in forma occasionale e parziale. Solo nel 4,1% dei casi sono state svolte valutazioni sistematiche e ricorrenti.

Le valutazioni effettuate più frequentemente hanno riguardato le conseguenze sul funzionamento interno nel 94,2% dei casi, gli effetti sul carico amministrativo sostenuto dai cittadini nel 67,8% dei casi, dalle imprese nel 53,5% dei casi, da altre amministrazioni pubbliche nel 26,9% dei casi.

Sulla base di tali valutazioni, il 96,1% delle amministrazioni rileva che le procedure risultano più snelle; l'84,5% che l'attività amministrativa è più trasparente; l'84,3% che essa risulta essere più efficace, infine, il 75,8% che le strutture amministrative risultano razionalizzate¹.

1. L'esperienza condotta attraverso l'indagine consente di affermare che le amministrazioni contattate si sono mostrate in grado di fornire le informazioni richieste in misura variabile. In particolare le amministrazioni locali hanno mostrato un diffuso interesse alla sperimentazione e al monitoraggio dell'applicazione degli istituti analizzati. Rispetto alla qualità dell'informazione offerta, si può sostenere che, nel complesso, i dati trasmessi siano stati costruiti presso le amministrazioni rispondenti con prudenza e senza enfatizzare la dimensione o l'articolazione del fenomeno in esame. Tuttavia, si ritiene che, considerata la complessità della materia e, soprattutto, l'accentuata articolazione organizzativa dei centri di gestione delle informazioni nelle amministrazioni intervistate, la tecnica di rilevazione utilizzata (Cati) non ha sempre consentito una gestione appropriata del flusso informativo trasmesso dalle stesse amministrazioni.

1. Semplificazione e trasparenza come strumenti di innovazione

1.1 Premessa

Negli ultimi venti anni gli ordinamenti delle democrazie occidentali si sono misurati con importanti cambiamenti che hanno modificato talvolta in modo sostanziale il profilo e le specificità degli apparati e delle funzioni amministrative. Per effetto dei processi di modernizzazione introdotti dalle riforme degli anni Ottanta e Novanta, in particolare in quei paesi in cui è stato più forte il modello di derivazione napoleonica di un'amministrazione centralistica e autoritaria, volutamente distante dai cittadini, si è andato gradualmente *sovrapponendo un nuovo modello di pubblica amministrazione*, caratterizzato da un sistema costituito da gruppi di regole istituzionali tendenti a soddisfare in misura crescente le esigenze di una "società, determinata da un'estesa diversificazione di gruppi e strati sociali, tutti partecipanti al mercato delle leggi"¹.

L'amministrazione, quindi, perdendo il suo originario compito esclusivamente ordinatorio, per rispondere alle eterogenee necessità dei portatori di valori e di interessi presenti nel sistema sociale, ha cercato di darsi una *nuova missione istituzionale, di assumere nuove forme di organizzazione e di conferire nuovi contenuti alle funzioni che le sono proprie*. L'ispirazione che sembra prevalere è, in questo contesto, quella di un'amministrazione che dovrebbe imporsi sempre meno con strumenti normativi rigidi (essendo preferibile il ricorso a strumenti più leggeri e flessibili), regolare solo se ciò conviene economicamente (ai cittadini, alle imprese e all'amministrazione stessa), intervenire direttamente in un numero di settori sempre più limitato (essendo preferibile che la produzione finale di beni e servizi sia lasciata a soggetti terzi, distinti dalla pubblica amministrazione).

In tal senso il *modello inquisitorio* di una pubblica amministrazione impermeabile alle istanze dei cittadini, dotata di ampia (e spesso misteriosa) discrezionalità nella definizione delle condizioni della partecipazione all'azione amministrativa è stato influenzato e in parte attenuato, quando non addirittura modificato, dai principi espressi nei sistemi di *common law*².

1. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1997, p. 44.

2. E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2003.

3. Alcuni autori sostengono che le riforme amministrative, promosse in questi anni in molti paesi occidentali, sono riconducibili a modelli culturali analoghi e adottano alcuni strumenti fondamentali di disciplina, così che, negli stessi paesi, sembra rilevarsi una convergenza di carattere più strutturale (tra sistemi continentali e di *common law*). Tuttavia, per altri, una convergenza effettivamente fondata dei sistemi normativi dovrebbe essere ricercata ad un livello diverso da quello amministrativo. Per una disamina più generale sul tema si veda: G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1997, p. 213.

4. Negli anni precedenti all'emanazione della Legge n. 241 del 1990 si erano avute iniziative per la semplificazione dei procedimenti, di carattere parziale e tendenti, a riordinare specifici ambiti dell'attività amministrativa. Si ricorda, a titolo di esempio, il Dpr. 24 novembre 1971, n. 1199 in materia di ricorsi amministrativi, il Dpr. 30 giugno 1972, n. 627 e la Legge 7 agosto 1985, n. 428 in materia di contabilità dello Stato, pensioni, stipendi e altri assegni. La Legge 28 ottobre 1970, n. 775 conteneva, invece, una delega al Governo – rimasta inattuata – per la semplificazione dei procedimenti amministrativi in generale.

5. Il principale spunto di riflessione sull'argomento è costituito dal *Rapporto sui principali problemi dello Stato* dell'allora Ministro per la Funzione Pubblica M. S. Giannini (1979), mentre il disegno di legge che culminò nella Legge n. 241 del 1990 è il frutto dei lavori della Commissione Nigro, istituita nel 1984.

Uno degli ambiti in cui le riforme sono intervenute con maggiore incisività è quello relativo ai processi di gestione dell'azione amministrativa, laddove emergevano in tutta la loro urgenza le difficoltà poste dal tradizionale funzionamento delle amministrazioni ai cittadini e alle imprese che con esse interagivano. In tale contesto si può collocare la domanda di razionalizzazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi quale *soluzione* cruciale data alla crescente richiesta di partecipazione dei cittadini e delle imprese al processo decisionale posto in essere dalle amministrazioni pubbliche³.

1.2 La Legge n. 241 del 1990 e la semplificazione

La Legge n. 241 del 1990 ha rappresentato il primo intervento del legislatore nella direzione di una semplificazione generale e della trasparenza dell'attività amministrativa⁴, e costituisce la sintesi di una lunga riflessione, maturata negli anni Ottanta, sul ruolo svolto dalle amministrazioni pubbliche nelle società in cui operano⁵.

Nella Legge n. 241 si conciliano due esigenze apparentemente opposte che sono quelle della trasparenza e partecipazione al procedimento amministrativo e quella della semplificazione.

L'assunto centrale da cui la legge prende il nome è che il pluralismo degli interessi da promuovere e da tutelare, anche attraverso il buon funzionamento degli Stati democratici ha favorito, non solo in Italia, la nascita di nuove funzioni ed apparati amministrativi pubblici. Se ciò richiede la partecipazione degli interessati, non solo a fini garantistici e di trasparenza, ma per favorire il confronto tra i vari interessi in gioco, l'articolazione dei procedimenti pone dei problemi sul piano dell'efficienza dell'azione amministrativa. In tale ottica gli obiettivi di semplificazione mirano non tanto a liberare da vincoli normativi l'azione amministrativa, quanto a razionalizzare i percorsi nei quali essa deve incanalarsi. In tal senso, la Legge n. 241 del 1990 rappresenta il motore di un processo di riforma dell'amministrazione che ha segnato tutto il decennio successivo e che si è estesa ulteriormente incidendo sugli aspetti organizzativi dell'azione amministrativa.

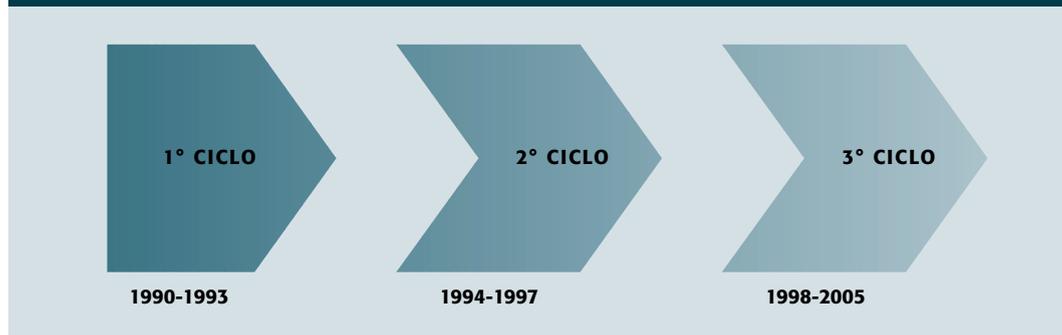
In questa sede è stata adottata una periodizzazione che delimita tre cicli di applicazione degli istituti di semplificazione (figura 1.1). Il primo ciclo è compreso tra il 1990 e il 1993; il secondo tra il 1994 e il 1997; infine il terzo va dal 1998 al 2005.

a. La prima fase: 1990-1993

Dall'emanazione della Legge n. 241 del 1990, la semplificazione amministrativa ha conosciuto diverse fasi, caratterizzate dall'applicazione di diversi strumenti di semplificazione, in relazione ai problemi di volta in volta emersi ed alle finalità del processo di semplificazione.

La prima fase potrebbe essere convenzionalmente fatta coincidere con i primi anni di applicazione della Legge n. 241 del 1990 e potrebbe durare fino al 1993, anno di emanazione della Legge n. 537/93.

Figura 1.1 Cicli di applicazione degli istituti della semplificazione amministrativa



La Legge n. 241 del 1990 ha sancito, nell'art. 1, il principio di semplicità, celerità ed economicità dell'azione amministrativa e, coerentemente, ha introdotto i meccanismi di semplificazione del procedimento amministrativo (Titolo IV).

Con alcuni di questi, il legislatore ha voluto suggerire la sostituzione del principio di collegialità a quello dell'articolazione sequenziale del procedimento (artt. 14 e 15 sulla conferenza di servizi e gli accordi tra amministrazioni); l'accelerazione dei tempi per il rilascio dei pareri e la sostituzione degli organi consultivi inerti (artt. 16 e 17); l'alleggerimento dell'onere di produzione di documenti a carico del privato (art. 18 sull'autocertificazione); la *deregulation* e l'accelerazione dei procedimenti autorizzatori (artt. 19 e 20 sulla denuncia d'inizio di attività e il silenzio assenso).

Tuttavia, anche altre norme sono specificamente rivolte all'obiettivo di rendere più agevole lo svolgimento dell'azione amministrativa (ad esempio, art. 2 sul termine, art. 11 sugli accordi sostitutivi di provvedimento).

In generale, peraltro, la Legge n. 241 configura il procedimento solo come una delle possibili forme dell'azione amministrativa, non l'unica e nemmeno la principale. Perciò, se da un lato sono introdotte misure di accelerazione del procedimento, come ad esempio le norme sull'acquisizione dei pareri o il silenzio-assenso, dall'altro il procedimento diviene oggetto dell'attività contrattuale dell'amministrazione negli accordi di programma e può essere sostituito, interamente o per alcuni atti, da una conferenza di servizi. Tali meccanismi sono suscettibili di un'applicazione generalizzata, estesa a tutti i procedimenti che ricadano nella sfera di applicazione della legge.

Le norme della Legge n. 241 del 1990 hanno, in alcuni casi, applicazione immediata, in altri essa è, invece, subordinata all'emanazione di un atto normativo secondario, come nel caso di un regolamento del Governo o dell'amministrazione.

Una prima forte spinta al processo di attuazione della legge è avvenuta ad opera di una Commissione appositamente costituita nel 1991 presso il Dipartimento della Funzione Pubblica⁶.

6. Dpcm 14 febbraio 1991.

La Commissione individuò, come passo preliminare indispensabile per l'attuazione delle disposizioni della legge, il censimento dei procedimenti facenti capo alle diverse amministrazioni. Al termine dei lavori della Commissione risultarono censiti 3.356 procedimenti amministrativi di competenza dei Ministeri⁷. In seguito, la Commissione predispose le bozze dei regolamenti governativi di attuazione delle disposizioni di cui agli artt. 19 e 20 della Legge n. 241 del 1990.

In sostanza, l'attività svolta dalla Commissione mise in luce le difficoltà che le amministrazioni incontrarono nell'applicare la legge. Dai lavori emerse, infatti, che l'emanazione dei regolamenti da parte delle amministrazioni era stata lenta e lacunosa, ed esse fecero scarso uso di quei meccanismi di semplificazione che potevano applicare direttamente. Laddove le disposizioni di legge furono applicate, si rilevarono solo modesti miglioramenti dell'azione amministrativa. Ad esempio, i termini fissati per i procedimenti risultavano piuttosto lunghi, benché adeguati alla realtà normativa e applicativa dei procedimenti stessi. In tal modo l'art. 2 della Legge n. 241 otteneva un semplice (benché importante) effetto di certezza dei tempi procedurali, ma non di efficienza e celerità⁸.

b. La seconda fase: 1994-1997

L'azione di riforma della Legge n. 241 del 1990 fu rilanciata qualche anno dopo dalla Legge n. 537/1993 – provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1994 – che oltre a favorire un'applicazione diffusa dei meccanismi di semplificazione previsti dalla Legge n. 241, ha introdotto nuovi criteri per una più incisiva razionalizzazione delle procedure. Inoltre, essa ha collocato la semplificazione dei procedimenti nel contesto di un più ampio progetto di riforma dell'amministrazione, che contempla anche la razionalizzazione delle competenze, nell'ottica della riduzione della spesa pubblica connessa all'inefficienza amministrativa. In tale contesto, la semplificazione dell'attività diviene strumentale all'opera di ridefinizione delle funzioni e degli apparati (art. 1, Legge n. 537/1993). Sotto il profilo specifico della semplificazione procedimentale, la Legge n. 537 delega al Governo ad emanare regolamenti di semplificazione di circa cento procedimenti, elencati in un apposito allegato, con l'indicazione delle relative fonti normative di disciplina. L'intervento di semplificazione riguardava, tra gli altri, i procedimenti in materia di amministrazione del patrimonio e di contabilità dello Stato e degli enti pubblici, autorizzazione di importanti attività economiche (commerciali, assicurative, ecc.), aggiudicazione di appalti per la fornitura di beni e servizi, espropriazione per pubblica utilità.

La nuova tecnica di semplificazione nasceva dalla necessità di superare l'insoddisfacente risultato dei primi anni di attuazione della Legge n. 241, dovuto, in parte, alla vetusta e sovrabbondante struttura normativa dei procedimenti. L'art. 2 della Legge n. 537, pertanto, nel delegare il Governo all'emanazione di regolamenti ai sensi dell'art. 17,

7. Sull'argomento cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma 1993, in particolare la tavola 7 a pag. 338.

8. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha assunto importanti iniziative per monitorare lo stato di attuazione a livello locale della Legge n. 241 del 1990, attraverso rilevazioni dirette alle amministrazioni periferiche dello Stato (giugno 1993) nonché alle amministrazioni degli enti locali (settembre 1993).

comma 2, Legge n. 400/1988, individuava tra i principi e i criteri direttivi cui i regolamenti governativi dovevano ispirarsi la riduzione delle “fasi procedimentali, il numero delle amministrazioni intervenienti, la previsione di atti di concerto e di intesa, la riduzione dei termini attualmente prescritti per la conclusione del procedimento”. Un altro importante criterio fu quello della “riduzione del numero dei procedimenti amministrativi e l'accorpamento di procedimenti che si riferiscono alla medesima attività”.

Con la Legge n. 537 il processo di semplificazione entrava in una diversa fase, caratterizzata dal rafforzamento degli strumenti previsti dalla Legge n. 241, con la modifica di alcune disposizioni della stessa (art. 19), nonché dall'avvio di un'opera di razionalizzazione dell'attività amministrativa che toccava anche gli aspetti organizzativi. In quella fase, tuttavia, l'attuazione del disegno di riforma dell'amministrazione fu indirizzata soprattutto alla semplificazione dell'attività attraverso la rideterminazione, a livello centrale, della disciplina dei procedimenti in modo da favorire l'applicazione sistematica dei principi e degli strumenti di semplificazione introdotti dalla Legge n. 241.

Il varo dei primi regolamenti di semplificazione, tuttavia, fece emergere alcune difficoltà e contraddizioni intrinseche all'azione riformatrice. Queste riguardano principalmente il rischio che, affidando a regolamenti del Governo la riforma normativa di procedimenti facenti capo a diverse amministrazioni, potesse essere compromesso l'ordine delle fonti che regolano i rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali⁹. E proprio la consapevolezza dell'interdipendenza tra la semplificazione organizzativa e quella procedimentale, nel rispetto del pluralismo dell'amministrazione e delle autonomie locali, fu alla base dell'azione riformatrice successiva alla Legge n. 537, intrapresa a partire dalla Legge n. 59/1997.

La Legge 59/1997 perseguì, infatti, l'obiettivo di dare corso alla riforma amministrativa mediante un esteso decentramento di funzioni e competenze amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, in parte realizzato con il D.Lgs. n. 112/1998. In sostanza, la Legge 59/1997 completava e rafforzava il quadro degli strumenti e delle tecniche di semplificazione venutesi affermando con le leggi n. 241 del 1990 e n. 537/1993. In particolare, l'art. 20 della Legge n. 59/1997 contiene una delega al Governo per l'emanazione di regolamenti di semplificazione ai sensi dell'art. 17, comma 2, Legge n. 400/1988, che ribadisce, in gran parte principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 2 della Legge n. 537/1993, da applicare ad un centinaio di procedimenti elencati in un apposito allegato.

Tuttavia, l'art. 20 aggiunge ulteriori principi guida quali l'istituzione di centri interservizi per la trattazione contestuale di interessi facenti capo ad amministrazioni diverse, affiancando un nuovo strumento a quelli della conferenza di servizi e degli accordi di programma previsti dalla Legge n. 241 del 1990. La disciplina del termine viene completata dalla possibilità di prevedere forme di indennizzo automatico per il mancato rispetto dello stesso da parte della pubbli-

9. L'art. della Legge n. 537/1993 rimette la semplificazione dei procedimenti ai regolamenti del Governo da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, Legge n. 400/1988. La norma stabilisce che il Governo possa emanare, su espressa delega del Parlamento e nel rispetto dei principi e criteri direttivi da questo dettati, regolamenti per la disciplina di materie non coperte da riserva di legge. Tali regolamenti abrogano, con effetto dalla loro entrata in vigore, la disciplina, anche legislativa, fino ad allora vigente. La materia del procedimento amministrativo è tuttavia estremamente delicata per la stretta interdipendenza tra gli aspetti procedurali e quelli organizzativi. Inoltre, la disciplina dei procedimenti di maggiore complessità riflette i rapporti tra le diverse amministrazioni, anche centrali e locali, che vi siano coinvolte. Pertanto, già all'indomani dell'entrata in vigore della Legge n. 537 si è indicata nella delegazione legislativa la fonte più adeguata di semplificazione dei procedimenti. Sulla legittimità costituzionale dei regolamenti di delegificazione nelle materie di competenza regionale è intervenuta la Corte Costituzionale (cfr. sent. 376/2002, 364/2003), affermando che l'efficacia di detti regolamenti “non ha alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore, sia emanate in attuazione dei principi di semplificazione, sia semplicemente preesistenti”. Le norme regolamentari “vanno semplicemente a sostituire, in parte, le norme legislative statali di dettaglio che già risultassero applicabili, a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di corrispondente disciplina regionale”.

ca amministrazione. Inoltre, tra gli strumenti più innovativi introdotti dalla legge Bassanini vi era quello dei c.d. testi unici regolamentari. L'art. 20, comma 5, prevedeva, in sostanza, che si possa procedere alla riduzione e all'accorpamento di procedimenti mediante la composizione, in un unico testo, di fonte regolamentare, delle norme di disciplina dei procedimenti stessi anche di rango primario¹⁰.

Ma la novità più rilevante introdotta dalla Legge n. 59/1997 fu la legge annuale di semplificazione, provvedimento con il quale il legislatore deve indicare annualmente l'elenco dei procedimenti da semplificare con regolamenti del Governo e i principi di semplificazione necessari alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari. La previsione della legge annuale di semplificazione costituì un rilevante passo nella direzione di una *stabilizzazione* nel tempo del processo di semplificazione.

10. Dpr 8 giugno 2001, n. 237 T.U. in materia di espropriazione, Dpr n. 380/2001 T.U. dell'edilizia.

11. Tra la prima Legge n. 59/97 Bassanini e la prima legge annuale di semplificazione sono intervenute la Legge n. 127/1997 (seconda Bassanini) che si rivolge alle norme sulla documentazione amministrativa, la conferenza di servizi, il termine per l'acquisizione dei pareri e la Legge n. 191/1998 (Bassanini ter) che apporta modifiche alle leggi n. 59/1997 e n. 127/1997.

12. Posto che l'art. 7 della Legge n. 50/1999 prevede espressamente la confluenza nei testi unici tanto di norme legislative, quanto di norme regolamentari, si è posto il problema di stabilire la collocazione spettante al testo unico nella gerarchia delle fonti. Secondo una parte della dottrina i testi unici hanno natura giuridica di regolamenti delegati ai sensi dell'art. 17, comma 2, Legge n. 400/1988. Secondo un altro orientamento, i testi unici avrebbero una natura giuridica mista, regolamentare o di legislazione delegata, in relazione alla fonte delle norme in essi contenute.

c. La terza fase: 1998-2005

La prima legge annuale di semplificazione, la Legge n. 50/1999¹¹, inaugurò così una nuova fase della semplificazione amministrativa, introducendo nuovi strumenti di razionalizzazione normativa dei procedimenti.

In particolare, tra gli elementi innovatori di maggior peso, introdotti dalla legge citata vanno menzionati i testi unici che raccolgono in un corpus unitario le norme legislative e regolamentari vigenti nelle materie oggetto del programma di riordino del Governo, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, Legge n. 400/1988¹².

A sostegno del processo di razionalizzazione delegificazione e riordino della normativa, il legislatore creò una struttura, costituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica e denominato Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, con il compito di supporto tecnico agli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio e del Dipartimento della Funzione Pubblica, per la delegificazione, semplificazione e riordino dei procedimenti amministrativi.

Accanto a quelli diretti a semplificare corpus normativi esistenti, il legislatore ha voluto introdurre uno strumento di razionalizzazione degli stessi processi di formazione delle norme, rinviando ad un successivo provvedimento l'indicazione delle modalità e dei tempi di effettuazione, in via sperimentale, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali.

Attraverso questi strumenti, la semplificazione divenne a pieno titolo una nuova funzione dell'attività di Governo, cui vennero dedicate apposite strutture. Successivamente, il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, fu soppresso dalla Legge n. 137/2002 e si istituì, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, un ufficio dirigenziale di livello generale, alle dirette dipendenze del ministro, con il compito di coadiuvarlo nell'attività normativa ed

amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure. Un'apposita struttura fu, inoltre, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di provvedere all'applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione di cui all'articolo 5 della citata Legge n. 50 del 1999, nonché alla predisposizione di sistemi informatici di documentazione giuridica a beneficio delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini.

La tecnica di semplificazione mediante delega al Governo all'emanazione di regolamenti con effetto delegificante in ordine a procedimenti indicati in un allegato è stata riproposta di recente dalla Legge n. 340/2002 che, modificando l'art. 20 della Legge n. 59/1997, prevede che detti regolamenti abbiano vigore nelle Regioni fino all'emanazione, da parte delle stesse di un'apposita normativa nelle materie oggetto di semplificazione. La legge contiene, inoltre, modifiche allo strumento della conferenza di servizi, introdotto dalla Legge n. 241 del 1990.

L'ultima legge di semplificazione, infine, la Legge n. 229/2003 ha introdotto importanti modifiche al corpus degli strumenti di semplificazione messo a punto dalla Legge n. 59/1997 e dalla Legge n. 50/1999. In particolare, l'attività di semplificazione del Governo dovrà svolgersi mediante l'adozione di decreti legislativi, relativamente alle norme legislative sostanziali e procedurali, nonché mediante regolamenti, adottati ai sensi dell'art. 17, commi 1 e 2 della Legge n. 400/1988, per le norme regolamentari di competenza dello Stato. La legge sopprime l'istituto dei testi unici misti, introdotto dalla Legge n. 50/1999.

La Legge n. 229/2003 modifica l'art. 20 della Legge n. 59/1997, introducendo, tra i principi e i criteri direttivi cui deve conformarsi l'azione semplificatrice del Governo quello della codificazione; individua, inoltre, specifiche materie da sottoporre a riordino normativo mediante decreti legislativi. In particolare prevede che sia rivista, armonizzata e semplificata la normativa riguardante: la produzione normativa e la regolazione di carattere generale, la sicurezza del lavoro, le assicurazioni, gli incentivi alle attività produttive, i prodotti alimentari, la tutela dei consumatori, la metrologia legale, l'internazionalizzazione delle imprese, la società dell'informazione, i Vigili del Fuoco.

Per quanto riguarda il *Riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione* (art. 2), la delega deve attuarsi mediante il rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alla Legge n. 59/1997 modificato dalla Legge n. 229/2003 nonché nel rispetto di nuovi principi e criteri direttivi, tra cui si segnalano quelli della garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, l'adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo; il ricorso al riassetto normativo per materie e alla riduzione delle disposizioni legislative vigenti, anche mediante apposite leggi periodiche contenenti l'indicazione delle disposizioni abrogate o comunque non più in vigore; della previsione e definizione di procedure di verifica dell'impatto della regolamentazione.

L'art. 12, inoltre, stabilisce l'obbligo per le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, di dotarsi nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti di metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.

Si deve, infine segnalare, la recentissima Legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante *Modifiche e integrazioni alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*.

Tra i punti salienti di tale ultimo intervento di riforma e completamento della normativa generale sul procedimento amministrativo sono da segnalare, tra le altre, l'apertura verso i principi generali dell'azione amministrativa anche di origine comunitaria; la generalizzazione dell'applicabilità delle norme di diritto privato alle attività di carattere non autoritativo della pubblica amministrazione e la conseguente prevedibilità di una libertà di scelta delle amministrazioni in ordine al ricorso agli accordi sostitutivi di provvedimento, non più limitabile ai *solii casi previsti dalla legge*, ed una piena liberalizzazione degli accordi integrativi (nuovo art. 11).

Per quanto riguarda le norme del capo IV, relativo alla semplificazione dell'azione amministrativa, si segnala, in materia di conferenza di servizi, la modifica del termine per la convocazione della stessa che passa dai quindici ai trenta giorni dall'inizio del procedimento e la generalizzazione delle modalità previste dallo stesso art. 14 ai procedimenti in materia di lavori pubblici. Il nuovo testo prevede, inoltre, lo svolgimento della conferenza di servizi mediante l'utilizzo di strumenti informatici, previo accordo delle amministrazioni coinvolte. Viene previsto espressamente il ricorso alla conferenza di servizi per progetti inerenti *gli insediamenti produttivi di beni e servizi*. Una modifica importante riguarda l'efficacia del provvedimento finale della conferenza che sostituisce "ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti alla predetta conferenza". Vengono, infine, codificati, nel Capo IV bis i principi in materia di efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo e di revoca e recesso.

1.3 Problemi di attuazione

Già nel 1993, a tre anni dall'emanazione della Legge n. 241 del 1990, nel corso di un'analisi a campione dei procedimenti amministrativi, tra quelli svolti dalle amministrazioni statali, ritenuti più significativi dal punto della *complessità e della lunghezza*, il Dipartimento della Funzione Pubblica riscontrava l'esistenza di un numero elevatissimo di procedure che regolavano l'attività degli uffici. Lo studio metteva in evidenza che:

“Le cause della lunghezza e della complessità dei procedimenti sono diverse. In alcuni casi, la procedura prevede un numero di passaggi intermedi molto elevato: un concorso pubblico richiede, di norma, una trentina di passaggi. Talune di queste fasi potrebbero, tuttavia, svolgersi in modo automatizzato: così, per esempio, si potrebbe informatizzare la gestione delle domande. Altre fasi potrebbero essere semplificate: si pensi ad esempio, al risparmio che conseguirebbe all’istituzione di un elenco dal quale le singole amministrazioni potessero poi attingere per la scelta dei componenti le commissioni di concorso.

In altri casi, poi, la complessità è in funzione della varietà di interessi pubblici e privati che devono essere acquisiti ai fini di una determinata decisione. Così, per esempio, nel procedimento di concessione di olii minerali intervengono otto amministrazioni [...]. Altre volte, infine, la lunghezza di determinate procedure è conseguenza anche della tradizionale parcellizzazione ed incomunicabilità delle amministrazioni. Avviene, per esempio, che uno stesso procedimento di gestione del personale, sia svolto all’interno di un ministero, in 500 giorni da una certa direzione e in 1.500 da un’altra. Ma se gli uffici si comunicassero le esperienze acquisite in campi simili, si può immaginare che una tale incredibile disomogeneità di comportamenti potrebbe venire ridotta, se non eliminata”¹³.

La frammentazione dei procedimenti tra diverse e numerose amministrazioni, il diffuso ricorso ad organi collegiali coinvolti nello svolgimento dei processi con funzioni consultive o deliberative, l’assenza di comunicazione tra uffici e/o tra amministrazioni, contribuivano, dunque, a rendere talvolta poco fluido lo svolgimento dell’azione amministrativa negli uffici pubblici, rendendo opaca e scarsamente accessibile dall’esterno l’attività delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso.

Il rilievo che le procedure ricoprivano sul funzionamento delle strutture pubbliche, nonché sui risultati che esse conseguivano, emergeva anche nella scelta dei modelli organizzativi adottati dalle varie amministrazioni per l’attribuzione delle competenze alle strutture incaricate di svolgere le diverse fasi dei procedimenti.

Frammentazione dei processi, eccessiva specializzazione delle strutture organizzative di base, difficoltà di coordinamento tra più livelli decisionali erano all’origine della ridotta capacità degli uffici di gestire i processi di formazione delle decisioni con conseguenze negative sia sui costi diretti di produzione degli atti sia sulla qualità dei servizi erogati all’utenza.

Le analisi condotte dal Dipartimento, quindi, si prefiggevano lo scopo di studiare le possibili modalità di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure con l’obiettivo di mettere in evidenza la complessità delle funzioni svolte dalle procedure stesse. La scelta di utilizzare approcci disciplinari diversi (giuridico, economico, sociologico, politologico), inoltre, consentiva di delineare modelli interpreta-

13. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Progetto per la semplificazione dei procedimenti amministrativi*, fasc.1, giugno 1993, Introduzione.

tivi dei sistemi politico-amministrativi analizzati che permettevano di comprendere più in profondità i profili strutturali delle organizzazioni pubbliche, nonché le modalità del loro operare. Lo scopo doveva essere quello di individuare alcuni criteri generali di semplificazione da poter poi applicare alla più ampia gamma di casi.

In tal senso il Dipartimento della Funzione Pubblica nel 1994 esprimeva la necessità di selezionare procedimenti che mostrassero un particolare valore esemplificativo *nel senso, cioè, di porre in risalto problemi e incongruenze strutturali tipiche e comuni ad una serie di procedimenti*¹⁴ allo scopo di predisporre soluzioni di intervento generali da poter estendere anche a tipologie di procedimenti che presentassero caratteristiche analoghe a quelle selezionate per l'analisi.

Dalla paziente ricostruzione dei processi analizzati dagli esperti del Dipartimento emergeva, ad esempio, che alcune attività che davano luogo al rilascio di autorizzazioni e di certificazioni si svolgevano secondo sequenze logiche e temporali che ne consentivano la standardizzazione e dunque si prestavano ad essere sottoposte ad interventi di razionalizzazione e di semplificazioni.

Dal complesso lavoro di analisi emersero di volta in volta procedure di natura operativa, procedure di carattere programmatico-strategico, procedure di carattere operativo che, via via lasciavano trasparire in modo netto la composizione degli interessi in gioco.

Ma fu soprattutto il criterio della *criticità* della procedura *intesa dal punto di vista della rispondenza tra l'essere (la procedura di fatto applicata) e il dover essere (il disegno normativo) e della sua connessione con le altre modalità operative-organizzative e gli altri obiettivi dell'azione amministrativa*, a guidare, almeno nel primo periodo di applicazione della Legge n. 241 del 1990, la selezione delle procedure su cui esercitare interventi di semplificazione:

“[...] il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ritenuto opportuno avviare l'analisi di procedimenti la cui semplificazione risulta particolarmente urgente, sotto diversi profili. In primo luogo, si è scelto di esaminare procedimenti contrassegnati da particolare lunghezza dei tempi di svolgimento o complessità del flusso procedimentale, o spesso, da entrambe le disfunzioni. In secondo luogo, è sembrato opportuno individuare procedimenti che abbiano un particolare valore esemplificativo, in quanto ineriscono a un numero ampio di politiche pubbliche”¹⁵.

Ma nonostante l'impegno mostrato da molte amministrazioni nell'applicazione della legge, fosse tanto evidente da essere sottolineato nelle presentazioni dei risultati degli studi pubblicati dal Dipartimento,

“La risposta delle amministrazioni [...] è stata senz'altro positiva. Infatti, se alcune di esse hanno esposto le loro difficoltà ad attuare le proposte di mutamento, molte altre hanno dimostrato una immediata disponibilità.

Le amministrazioni, inoltre, hanno comunicato tra loro.

Funzionari responsabili di procedimenti dello stesso tipo svolti

14. Si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Progetto per la semplificazione dei procedimenti amministrativi*, fasc. 1, giugno 1993, Introduzione.

15. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *La semplificazione dei procedimenti di spesa per gli investimenti pubblici*, Roma, 1994, Introduzione.

presso diverse amministrazioni, o rappresentanti di amministrazioni intervenienti nello stesso procedimento, hanno scambiato tra loro esperienze e individuato in comune possibili misure di semplificazione”¹⁶,

nel 1994 Sabino Cassese, nel tracciare un bilancio della sua attività di ministro, sosteneva tuttavia che ancora “l’opera avviata è in gran parte incompiuta”¹⁷. Sulla prosecuzione delle riforme il Dipartimento della Funzione Pubblica, nel corso degli anni successivi, sarebbe intervenuto successivamente con analisi, interventi normativi, monitoraggio, studi di caso, indagini quantitative, allo scopo di mantenere viva l’attenzione sui problemi dell’applicazione della disciplina del procedimento amministrativo e più in generale sulla diffusione della cultura della semplificazione presso le amministrazioni pubbliche.

Eppure, a distanza di dodici anni dall’emanazione della Legge n. 241 del 1990 nell’effettuare un bilancio più ampio sul cambiamento intervenuto nelle amministrazioni pubbliche nell’ultimo decennio il Dipartimento osservava, in particolare sul problema della comunicazione tra amministrazioni e cittadini, che:

“Ancora una volta appare evidente il differenziale tra attese normative ed effetti reali, ma soprattutto risulta chiaro come l’adempiimento formale delle prescrizioni normative non rappresenti affatto garanzia di innovazione e miglioramento, se non accompagnato da un corrispondente mutamento dei modelli comportamentali della pubblica amministrazione”¹⁸.

E ancora:

“Per recuperare la fiducia dei cittadini e ridare legittimazione sociale all’azione pubblica, occorre mostrare ai cittadini un’amministrazione credibile, capace di rispettare gli impegni assunti e di rendere conto dell’impiego delle risorse della collettività”¹⁹.

Il rapporto metteva in evidenza che le amministrazioni pubbliche non avevano certo bisogno di nuovi strumenti normativi per applicare i principi enunciati nella Legge n. 241 del 1990, bensì di un maggiore impegno nella sua implementazione nonché di un rilancio dell’attività di razionalizzazione e semplificazione delle procedure interne.

“La Legge n. 241 del 1990 [...] ha presentato e continua a presentare, in numerose amministrazioni, difficoltà a produrre gli effetti attesi e non certamente per una debolezza dei contenuti normativi. Le amministrazioni mostrano difficoltà ad agire in modo attivo e a fare propria l’intuizione del legislatore, fermandosi spesso ad un livello di attuazione formale”²⁰.

Si richiedeva alle amministrazioni, perciò, di adottare misure caratterizzate non più da interventi occasionali ed episodici, ma basate su analisi approfondite dei meccanismi delle procedure in connessione con i profili organizzativi e comportamentali sia delle burocrazie sia degli utenti.

L’adempiimento spesso meramente formale al dettato legislativo era determinato dalla difficoltà delle amministrazioni non solo di

16. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi: proposte e realizzazioni*, Roma, 1993, Introduzione.

17. S. Cassese, *La riforma all’inizio della quinta Costituzione dell’Italia unita*, Roma, p. 255.

18. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, 2002, p. 46.

19. p. 65.

20. Ibidem.

individuare adeguati strumenti di snellimento delle procedure ma anche a nominare i responsabili dei procedimenti. Ad esso, infatti, la norma attribuisce il compito di seguire la procedura nel suo cammino nonché di rispondere all'esterno dell'amministrazione sullo svolgimento dell'azione amministrativa volta a definirne lo svolgimento.

La *ratio* dell'istituto era stata chiarita fin dal 1992 quando, si specificò che essa comportava la necessità di individuare un vero snodo operativo del procedimento; le amministrazioni, viceversa, tesero ad attuarla in maniera solo formale e gerarchica.

Laddove, invece, le amministrazioni si erano mostrate più pronte a rispondere all'impulso della legge adottando con una certa celerità le misure di semplificazione, si osservava, che nel tempo esse non venivano monitorate, mancando del tutto l'impianto di attività volte a verificare l'efficacia degli interventi svolti in relazione ai cambiamenti indotti dall'ambiente esterno (quali ad esempio, le novità introdotte dalle norme comunitarie o dalla riforma del Titolo V della Costituzione).

Anche sul piano del rapporto con l'utenza le amministrazioni mostravano ancora di non aver saputo utilizzare tutti gli strumenti necessari a garantire adeguatamente il diritto di accesso agli atti e alle informazioni in loro possesso. Il tal senso il Dipartimento osservava che:

“La trasparenza delle amministrazioni non è solo un dover essere (amministrazione come soggetto passivo della richiesta di conoscenza) ma presuppone anche la capacità di anticipare e soddisfare bisogni di informazione, prima che questi siano espressi (amministrazione come soggetto attivo della trasparenza).

L'utilizzo di Internet può favorire l'attuazione delle norme sulla trasparenza, come ad esempio quelle legate alla partecipazione al procedimento amministrativo degli interessati.[...] In particolare, alcuni interventi previsti dal Piano d'azione per l'e-Government, come ad esempio, il protocollo informatico, costituiscono opportunità concrete per rendere più trasparenti le amministrazioni”²¹.

Il quadro dello stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990 si presentava, insomma, piuttosto incompleto e frammentario. Le difficoltà di analizzare in profondità il comportamento delle amministrazioni erano ancora fortemente presenti.

2. **Trasparenza e semplificazione delle prassi amministrative**

2.1 **Una premessa di metodo**

La ricerca ha previsto lo svolgimento di un programma di interviste a *testimoni privilegiati* finalizzato ad integrare il quadro delle informazioni sullo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990 e successive modifiche nelle amministrazioni pubbliche.

La realizzazione delle interviste ha consentito di comprendere più in profondità alcuni aspetti rilevanti dei processi decisionali e delle logiche che hanno indirizzato, nei quattordici anni trascorsi, l'applicazione della Legge n. 241 del 1990 presso le amministrazioni centrali e locali. Si è cercato, inoltre, di cogliere alcune delle connessioni che legano modelli organizzativi e approccio adottato, nelle varie amministrazioni in esame, per l'espletamento della funzione di semplificazione, nonché di individuare in quali forme le amministrazioni abbiano provveduto ad assicurare maggiori garanzie e tutele ai cittadini e più in generale alle differenti categorie di portatori di interessi.

Dal momento che i risultati della rilevazione statistica hanno messo in evidenza il ruolo particolarmente attivo svolto dalle regioni e dalle amministrazioni locali nell'applicazione dei principi di trasparenza e di semplificazione amministrativa si è ritenuto opportuno per lo svolgimento delle interviste, consultare una decina circa tra Regioni, Province e Comuni. Si è approfondito, di conseguenza, in che modo, nell'ambito della singola amministrazione in esame, è stato delineato il disegno di attuazione della Legge n. 241 (allo scopo di comprenderne le finalità, l'organizzazione, l'attività, gli oggetti e gli stili di comportamento adottati).

Per lo svolgimento delle interviste si è ritenuto che nell'attuare la legge le organizzazioni abbiano adottato vari stili di comportamento schematizzabili in:

1. un comportamento di tipo *negoziale*. In questo caso, all'interno delle organizzazioni si *cavalca la tigre dell'innovazione amministrativa*, si spinge affinché la semplificazione venga attuata, magari rinunciando ad indugiare sui dettagli procedurali o addirittura sulle conseguenze organizzative della sua applicazione;

2. un comportamento di tipo *normativo*. In questo caso la semplificazione è posta esclusivamente come un obbligo al quale è necessario adempiere secondo schemi che sottolineano, soprattutto, il rispetto delle garanzie formali nell'ambito stesso dei procedimenti di semplificazione. I comportamenti di queste organizzazioni possono essere ascritti a un certo conformismo amministrativo, sostanzialmente resistente a forme di innovazione.

Nel primo caso, a partire dalla Legge n. 241 del 1990, le amministrazioni pubbliche adottano un modello d'azione proattivo e, in questo contesto il procedimento viene interpretato come *forma* della funzione amministrativa *partecipata* e quindi trasparente, aperta allo scrutinio del pubblico dei cittadini e delle aggregazioni secondo le quali essi si possono associare. L'attuazione della Legge n. 241 costituisce un'opportunità per applicare, in senso sostanziale, il principio di legalità e per conseguire l'obiettivo del *non aggravamento* del procedimento, nonché la certezza e la celerità dei tempi dell'azione pubblica.

In tale modello si collocano quelle amministrazioni che individuano nella Legge n. 241 un importante strumento di accelerazione e di snellimento delle procedure amministrative. Di conseguenza, la sua attuazione diviene occasione per ricercare, nello svolgimento dell'azione amministrativa, forme di coordinamento dei poteri che agiscono all'interno dell'amministrazione, modalità di mobilitazione di risorse umane, finanziarie e tecnologiche, possibilità di negoziare le decisioni tra diversi soggetti pubblici e privati, assicurando partecipazione e trasparenza.

Nel secondo caso le amministrazioni pubbliche considerano l'attuazione della Legge n. 241 del 1990 uno strumento *rischioso* per l'amministrazione. Si percepisce che essa può incidere (negativamente) sulla capacità delle amministrazioni pubbliche di sfruttare a loro vantaggio (cioè a vantaggio del mantenimento della loro sfera di azione autonoma, non solo di regolazione e, anche di controllo dell'informazione di natura politico-amministrativa) le prerogative di cui oggettivamente esse sono titolari esclusive. Di conseguenza tendono a far prevalere il provvedimento sul procedimento e a concentrarsi sulla verifica dell'adempimento delle prescrizioni procedurali.

Il secondo modello, a cosiddetta *prevalenza del momento autoritativo*, quindi, tende ad essere adottato in forma tipica da tutte quelle organizzazioni che vedano negli istituti di semplificazione, partecipazione e trasparenza uno strumento che può aggravare il deficit informativo già molto accentuato nelle organizzazioni complesse.

Insomma si ritiene che questi potrebbero influenzare in modo inatteso e soprattutto eterodiretto la capacità decisionale e i modelli consolidati di adesione al principio di legalità dell'azione amministrativa.

In tali circostanze le organizzazioni tendono a far prevalere – adottando comportamenti difensivi – il provvedimento sul procedimento, rinunciando a momenti di contraddittorio e di partecipazione e a scegliere di attuare strategie volte alla segretezza dell'istruttoria e alla insindacabilità del merito della decisione amministrativa.

2.2 Amministrazioni riluttanti o collaborative

L'analisi delle esperienze regionali e locali ha fatto emergere che le scelte organizzative svolte dagli enti impegnati nell'attuazione della Legge n. 241 si sono orientate in modo differente sia a seconda del livello istituzionale considerato, sia, in maggiore dettaglio, presso ciascuna amministrazione intervistata. In alcuni casi gli enti hanno adottato modelli organizzativi accentrati, destinando le competenze in materia agli uffici legislativi (presidenza, consiglieri, assessori, oppure articolazioni organizzative degli stessi uffici legislativi), in altri casi hanno scelto di affidare tali competenze a diversi uffici di settore, "frammentando – come è stato osservato da alcuni funzionari intervistati – il sistema della decisione, a scapito quindi della ricercata razionalizzazione amministrativa".

Sotto il profilo istituzionale, in varie interviste è stato esposto il problema degli incerti confini degli ambiti di intervento ai diversi livelli di governo. La complessità e la pluralità dei soggetti che compongono il sistema amministrativo italiano non poteva non riflettersi anche sull'applicazione della Legge n. 241 del 1990 presso le regioni e gli enti locali facendo emergere i diversi compiti che le amministrazioni sono chiamate ad assolvere in seguito al nuovo assetto istituzionale delineato con la riforma costituzionale.

Gli interlocutori regionali intervistati hanno provato a definire i termini del problema costituito dalla domanda di semplificazione, partecipazione e trasparenza proveniente dai cittadini, dalle imprese e dalle istituzioni pubbliche e private. Nel descrivere, infatti, l'inadeguatezza dell'azione amministrativa svolta dalle amministrazioni regionali per la soddisfazione delle richieste provenienti dagli utenti hanno dichiarato di ritenere la loro funzione non adeguata a tale domanda. Sono gli enti locali, a loro parere, a dover assolvere ora e nei prossimi anni alle nuove funzioni amministrative loro assegnate dal legislatore. I principi della imparzialità e del buon andamento dell'attività amministrativa non possono, in questo nuovo quadro, secondo il parere degli intervistati, ridursi al pur fondamentale rispetto della legalità, ma devono comprendere anche la trasparenza, la conoscibilità dei processi decisionali da parte dei cittadini e la tutela contro ogni forma di abuso.

“Per la regione in molti casi è anche difficile parlare di procedure amministrative, come sequenza di atti che producono provvedimenti amministrativi che vanno ad incidere unilateralmente nella sfera giuridica dei cittadini, essendo stati trasferiti diversi settori agli enti locali. Quelle che riguardano la regione sono considerate, infatti, procedure amministrative sui generis. La regione si sta trasformando, molte competenze gestionali sono passate agli enti locali che ormai hanno un'autonomia di gestione del procedimento, e la Regione non è più interessata al mero snellimento del procedimento con gli strumenti della Legge n. 241 del 1990. L'ufficio legislativo della nostra regione, peraltro, ha redatto una nuova bozza di legge regionale sulla trasparenza e semplificazione amministrativa, chiamata legge regionale di gestione del procedi-

mento amministrativo in cui sono emerse problematiche relative all'ambito di intervento del legislatore regionale in una fase in cui gli enti locali acquisiscono nuove e più ampie funzioni amministrative. Ci siamo chiesti, infatti, "fino a che punto ci si può spingere a disciplinare il procedimento amministrativo degli enti locali, in considerazione della riforma costituzionale e delle sempre maggiori autonomie regolamentari garantite nelle funzioni amministrative di loro competenza?" Inoltre, c'è da dire che lo stesso disegno di legge di modifica della Legge n. 241 del 1990, attualmente in discussione in Parlamento, è fortemente limitato dal riconoscimento dell'autonomia della regione".

E ancora:

"Predisponiamo strumenti più generali da offrire agli enti locali che saranno sempre più i titolari della gestione del procedimento amministrativo, strumenti utilizzabili sempre nei limiti dell'autonomia ormai prevista dalla Costituzione. Alcuni interlocutori sono più gelosi della loro autonomia, altri gradiscono l'intervento della regione anche perché toglie dagli impicci (sic!), così la procedura è già decisa e ci sono dei paletti su cui fare affidamento".

La presenza di un legislatore statale invadente e limitativo dell'autonomia regionale e di un legislatore regionale a sua volta incapace di rispettare lo spazio degli enti locali configura, in particolare, un complesso sistema di gestione delle politiche di semplificazione come emerge da chi racconta un'esperienza di *sconfitta* del tentativo di stabilire prassi collaborative tra livelli di governo.

"L'intervento di semplificazione è a monte, già a livello di bozze di legge, sicché la costituzione di tavoli di lavoro tra la regione e gli enti locali costituisce una importante occasione anche per l'analisi della fattibilità dal punto di vista organizzativo e procedurale della semplificazione dei testi normativi. Molto spesso purtroppo queste bozze sono già confezionate e difficilmente modificabili e l'analisi proprio dal punto di vista procedurale non è prevista".

Considerando il profilo organizzativo, invece, si può osservare che, in un primo momento, secondo quanto emerso dalle interviste, le amministrazioni hanno comunque utilizzato le strutture esistenti presso le amministrazioni senza crearne di nuove affinché si avviassero procedure di semplificazione. Successivamente, in seguito anche alla crescita del volume degli atti sottoposti a semplificazione, le regioni e gli enti locali, hanno provveduto a riorganizzarsi e quindi a dotarsi di strutture capaci di dare concreta attuazione agli strumenti di semplificazione; ci è stato detto, ad esempio che:

"all'inizio non sono state create strutture ad hoc ma la semplificazione è stata attuata direttamente dal segretariato generale che ha redatto il regolamento per i procedimenti amministrativi a termine e poi ne ha demandato l'applicazione ai diversi servizi, quindi a livello decentrato ciascuno per i propri servizi nel rispetto dei principi di cui alla Legge n. 241 del 1990".

Particolarmente apprezzata è stata la scelta di affidare l'analisi e l'attuazione della semplificazione ad uffici dotati di competenze in materia di organizzazione anziché lasciare il compito di applicare la legge agli uffici legislativi caratterizzati istituzionalmente, come è noto, da compiti tecnico-normativi.

Considerando la semplificazione dei procedimenti come un'occasione per svolgere anche le necessarie attività di valutazione, monitoraggio e progressivo avanzamento dell'attività amministrativa *tout court*, alcune amministrazioni intervistate hanno spiegato che le strategie scelte per adattare le proprie strutture organizzative al dettato normativo della Legge n. 241 del 1990 hanno creato *trasversalità* prima inesistenti. Strutture autoreferenziali e altamente frammentate, di solito incapaci di comunicare tra loro sono state costrette, di conseguenza, a mettere in comune esperienze e risorse:

“Nonostante che l'attività di semplificazione e il grado di attuazione della Legge n. 241 del 1990 sia da considerare ampiamente soddisfacente, non è stata creata nell'amministrazione una struttura burocratica dedicata a tale attività. Non si è ritenuto necessario, infatti, istituire nuovi uffici, dotati di personale e risorse finanziarie proprie da impegnare esclusivamente nel monitoraggio, controllo e coordinamento delle attività di semplificazione amministrativa, poiché si sarebbe creata una *complicazione* della struttura amministrativa esistente. Si è preferito, invece, adottare una soluzione più flessibile, ossia istituire un apposito Gruppo di Lavoro, composto di personale specializzato delle varie Direzioni, con il compito specifico di monitorare, promuovere e coordinare in modo trasversale a tutte le strutture dell'amministrazione, le attività legate alla semplificazione dei procedimenti amministrativi”.

Non sono mancate, inoltre, soluzioni che nel privilegiare l'applicazione immediata della norma, hanno rinunciato esplicitamente alla creazione di apposite strutture affidando così l'attuazione della semplificazione ad una più consapevole razionalizzazione interna delle competenze e delle funzioni, come ci è stato raccontato emblematicamente nel modo seguente:

“(a)d esempio, in alcuni casi ci siamo accorti che una stessa competenza era distribuita su diverse strutture organizzative con una notevole frammentazione orizzontale dei processi e una sovrapposizione delle attività. In questo caso l'azione di semplificazione ha comportato diversi interventi: innanzitutto l'individuazione delle diverse fasi dell'attività amministrativa, poi una razionalizzazione dei passaggi delle *pratiche*, infine una più ordinata distribuzione delle competenze su un numero inferiore di strutture”.

In alcuni casi le iniziative volte a semplificare il carico amministrativo si sono collegate con l'uso di tecnologie informatiche, in questi ultimi quindici anni sempre più disponibili e utilizzabili. Come è noto, la Legge n. 241 del 1990, introducendo i principi della traspa-

renza e dell'efficienza, ha imposto alla pubblica amministrazione un nuovo modo di dialogare con il cittadino, sia esso un utente diretto o rappresenti una impresa o un'altra istituzione. In questo senso costituiscono strumenti importanti gli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp), istituiti in base all'articolo 12 del D.Lgs n. 29/1993. Compiti principali degli Urp sono, infatti, quelli di porsi al servizio dell'utenza per quel che concerne i diritti di partecipazione previsti dalla Legge n. 241, fornire servizi di informazione per quanto riguarda atti e stato dei procedimenti amministrativi, svolgere analisi finalizzate al miglioramento del rapporto tra amministrazione e cittadini.

Pertanto, questi uffici non solo costituiscono uno strumento di ascolto dei bisogni degli utenti, ma rappresentano anche un potente mezzo di mediazione tra burocrazia e cittadini. Dalle interviste realizzate emerge la consapevolezza del ruolo degli Urp come soggetti responsabili della comunicazione istituzionale:

“L'Urp fa parte del Servizio comunicazione e innovazione e la sua collocazione all'interno di questa struttura fa capire che la sua funzione va ben oltre la semplice gestione dei reclami. L'Urp funziona come filtro delle richieste e delle segnalazioni dei cittadini, assumendosi la responsabilità di trasmetterle agli uffici competenti. In poche parole l'Urp è un centro di ascolto e di segnalazione di problematiche, un presidio, capace di assorbire le ripercussioni che la gestione dei procedimenti amministrativi ha sui cittadini”.

Nel senso di un ulteriore avvicinamento delle amministrazioni ai cittadini e di favorire la semplificazione amministrativa è stata esplicitamente segnalata anche l'esperienza dei *Chioschi multimediali* il cui utilizzo è stato certamente facilitato, accanto alla loro collocazione – sia in luoghi molto frequentati, sia in luoghi distanti dai principali centri abitati – dalla disponibilità delle appropriate tecnologie per l'offerta di servizi in rete:

“I Chioschi sono di facile utilizzo e svolgono diverse funzioni: permettono di ottenere certificati anagrafici, forniscono informazioni sui servizi e sulle attività del comune, ecc. Essi sono stati accolti con vivo interesse da parte dei cittadini, i quali hanno beneficiato sia di una riduzione dei tempi di attesa che della semplificazione offerta dal ricorso a sistemi automatizzati. Gli Uffici comunali, dal canto loro, hanno consentito un abbattimento del numero dei certificati emessi e la scomparsa delle code agli sportelli”.

Questo tipo di innovazione, come altri indotti dalle norme sul procedimento amministrativo, se hanno facilitato la vita quotidiana dei cittadini, hanno complicato – per varie ragioni – la vita lavorativa dei funzionari pubblici.

Nei primi anni di applicazione della legge, l'introduzione della normativa sul procedimento amministrativo, infatti, non sembra essere stata apprezzata all'interno delle amministrazioni poiché i funzionari pubblici, per formazione e prassi consolidata, hanno cercato di difende-

re il profilo qualitativo del loro lavoro in nome del corretto *agire amministrativo*. Il funzionario *tradizionale* nello svolgimento della sua funzione di mero attuatore delle norme, ha accettato con difficoltà i cambiamenti imposti dalla Legge n. 241 del 1990, che ha introdotto, per la prima volta, il principio del procedimento come strumento di decisione amministrativa condiviso da una pluralità di soggetti pubblici e privati.

La diffusione di una nuova cultura del procedimento richiede a coloro che devono farsene promotori tempi diversi, modalità differenti di assimilazione e adattamenti specifici per ciascuna amministrazione.

Dall'esperienza dei funzionari intervistati emergono resistenze e difficoltà di adattamento iniziale, ma si intravede anche la volontà di superarle:

“Il personale che ha applicato la legge non sempre ha manifestato l'intenzione di collaborare, in quanto con gli approcci nuovi e i cambiamenti culturali, spesso si sono creati disorientamenti legati all'abbandono di schemi consolidati. Da parte di alcuni funzionari si sono osservate, inoltre, forti reticenze legate alla difficoltà di comprendere la necessità di far partecipare al procedimento soggetti considerati *estranei* all'amministrazione. Tuttavia, ormai, a diversi anni di distanza dall'emanazione della legge sulla trasparenza e sulla semplificazione, le amministrazioni considerano consolidati e *interiorizzati* i principi del giusto procedimento e del buon andamento dell'azione amministrativa sintetizzati nell'applicazione delle regole di efficacia, efficienza ed economicità.

È stato necessario un forte cambiamento culturale. Imporre ai funzionari di applicare nuove regole senza la loro condivisione, infatti, rendeva difficoltosa l'applicazione delle novità introdotte dalla legge. Del resto, una nuova procedura se applicata male, o senza convinzione, può provocare danni aggravati, oltretutto, da una crescita del contenzioso.

Per favorire questo cambiamento si è cercato di coinvolgere in prima persona i funzionari e gli impiegati impegnati direttamente nell'attività amministrativa invitandoli a partecipare a gruppi di lavoro dedicati alla mappatura e all'analisi dei procedimenti da sottoporre a semplificazione. Il contributo di quelli che quotidianamente si scontrano con le difficoltà di interpretazione e di applicazione dei procedimenti, infatti, è stato fondamentale per individuare le criticità e per esprimere proposte di miglioramento”.

In sostanza, le amministrazioni che riescono a costruire, dal punto di vista della loro strutturazione organizzativa, un comune processo di servizio sono anche quelle che riescono meglio di altre a vincere le resistenze all'innovazione introdotta dalle norme. Vincoli amministrativi, risorse umane, tecnologie, ma anche prassi operative, abitudini cognitive, specifiche esperienze professionali si combinano, in queste amministrazioni, in modo da consentire la graduale assimilazione della novità introdotta dal legislatore.

Laddove, invece, le resistenze si sono mostrate più marcate e in assenza di strategie di coinvolgimento del personale amministrativo si osservano episodi di vera e propria *complicazione* dell'azione amministrativa, talvolta esercitata in modo consapevolmente ostile:

“Il percorso dell’attuazione degli strumenti di semplificazione è stato abbastanza travagliato, nel senso che in alcuni casi ci sono state delle fughe in avanti e in altri un atteggiamento di resistenza passiva su specifici istituti della semplificazione. In particolare, la diffusione, nella prassi amministrativa, di comportamenti consolidati, posti in essere con continuità e convinzione, talvolta addirittura in contrasto con la Legge n. 241, hanno ostacolato in forme diverse, a seconda delle strategie adottate dai funzionari impegnati nell’applicazione dei procedimenti, la corretta attuazione delle norme sulla semplificazione”.

Alcuni sottolineano carenze particolarmente critiche nell’implementazione della Legge n. 241 riconducibili:

- a. a modalità attuative poco o per nulla programmate, sia a livello nazionale, sia sul piano delle iniziative che quotidianamente l’applicazione delle norme implicavano a livello delle singole amministrazioni;
- b. ad applicazioni realizzate ricorrendo di solito all’iniziativa di singoli funzionari, spesso essi stessi coinvolti casualmente nella attuazione presso la singola amministrazione del processo di riforma del procedimento. Ci è stato detto, ad esempio, che:

“(1) a difficoltà maggiore è stata quella di sradicare convinzioni radicate, in particolare tra gli *specialisti di settore*, coloro cioè che, quando gli chiedi di sperimentare un modo nuovo di lavorare, rispondono che *hanno sempre fatto così*.

Ad esempio, le Bassanini, hanno portato degli importanti correttivi all’originaria Legge n. 15 del 1968. I benefici della nuova normativa, però, sono stati compresi dai funzionari che applicavano le norme soltanto dopo un periodo di tempo in cui le modalità di applicazione della legge si sono rese più chiare prima di tutto ai funzionari stessi. C’è stata una fase, infatti, in cui i funzionari non capivano più niente, ad esempio con certificazioni di autodichiarazioni temporaneamente sostitutive (poi scomparse). Semplificare era veramente molto complicato! E quindi c’è stato un periodo di massima confusione. Emblematico, secondo me, è il caso dei *funzionari tecnici* delle amministrazioni come gli ingegneri, gli agronomi, gli architetti, i biologi, i veterinari, ed altre particolari figure professionali che conoscevano benissimo la loro materia e il relativo ambito di applicazione, ma non potevano conoscere tutte le nuove norme sulla semplificazione documentale da essa previste. In questo caso ciascuna amministrazione ha dovuto provvedere con la creazione di appositi corsi di formazione e con adeguati supporti tecnico-specialistici alle strutture, per esempio con prontuari”.

Tuttavia, l’applicazione delle norme sul procedimento amministrativo non è solo stata influenzata dalle culture e dagli stili professionali

prevalenti nell'amministrazione pubblica nel momento in cui esse cominciarono ad incidere sulle prassi amministrative. L'applicazione di queste norme, oltre che sulle culture organizzative, ha inciso anche sulle strutture organizzative e, conseguentemente, sui sistemi di incentivazione in esse prevalenti. Per quanto riguarda l'analisi che si sta sviluppando in queste pagine, l'aspetto importante di questo processo è connesso con la costruzione o meno di strutture organizzative dedicate alla semplificazione, con la identificazione o meno dei ruoli professionali interessati, con la determinazione o meno di specifici dispositivi per l'applicazione nell'ambito di ciascuna amministrazione delle norme stesse. Tali trasformazioni hanno creato anche effetti paradossali, come ci viene raccontato nell'intervista seguente:

“(p)er quanto riguarda la figura del responsabile del procedimento, il legislatore è andato a scardinare anche l'ordinamento gerarchico delle amministrazioni. Quello che doveva essere uno strumento di semplificazione si è rivelato una grossa innovazione a livello organizzativo. Tuttavia, i dirigenti si sono dapprima spaventati e così anche i funzionari che non erano abituati a rapportarsi direttamente con l'utenza. Spesso si sono creati *falsi* responsabili, nel senso che, questi ultimi, ad esempio per uscire all'esterno per un accertamento tecnico, continuavano a chiedere l'autorizzazione del dirigente. E così il procedimento anziché semplificarsi si è complicato, tanto che da analisi procedurali è addirittura emerso che il 20% dei passaggi delle pratiche ha riguardato spesso il passaggio tra responsabile del procedimento e dirigente. In altri casi, di fatto, il responsabile del procedimento coincideva con il dirigente”.

In altri casi, inoltre, i contenuti dell'autonomia conquistata dai singoli enti nell'attuazione degli strumenti di semplificazione introdotti con la Legge n. 241 si sono rivelati, soprattutto nelle organizzazioni di dimensione maggiore, *un'arma a doppio taglio*, come emerge dalle seguenti considerazioni di un funzionario regionale:

“La semplificazione può oggi trovare una diversa risposta in ogni ente locale e, all'interno del singolo ente, in ogni Direzione Dipartimentale. Quello che voglio dire, è che forse molto spesso manca una regia! Ciò, soprattutto a causa dell'organizzazione di alcuni enti, in particolare dell'ordinamento dipartimentale per cui ogni dipartimento fa la semplificazione per conto proprio, sia per i procedimenti a rilevanza esterna che interna. Per cui può succedere che per procedure analoghe vengano stabiliti termini diversi dai singoli direttori dipartimentali. Questo può essere legato a una diversa sensibilità nell'utilizzo degli strumenti di semplificazione, ma può essere anche legato a una diversa struttura organizzativa adottata. Ad esempio, alcuni dipartimenti hanno decentrato poco, per cui i procedimenti sono più complessi a causa della presenza di uffici periferici e uffici centrali: e questa soluzione organizzativa ovviamente rallenta le procedure amministrative”.

2.3 Conseguenze inattese della semplificazione

Tra i diversi strumenti di semplificazione amministrativa che il legislatore ha previsto, l'autocertificazione è risultato essere, per evidenti ragioni di impatto anche sull'utenza, quello cui i Comuni hanno fatto significativamente ricorso. Data la rilevanza di questo istituto è opportuno citare alcune ulteriori riflessioni specificamente ad esso legate.

Dagli incontri tenutisi presso diverse amministrazioni comunali, d'altra parte, sono emersi i rilevanti vantaggi di semplificazione organizzativa e quindi di bilancio, susseguenti all'attuazione dei contenuti della normativa sulla semplificazione, sia relativamente all'abbattimento del numero dei certificati emessi dal Comune che alla riduzione dei tempi necessari per la conclusione dei procedimenti amministrativi. Tuttavia, la diminuzione complessiva del numero dei certificati emessi è dovuta non solo all'elevato grado di informazione della cittadinanza sulla recente normativa, ma anche alla *capacità di accettare*, da parte delle strutture comunali, l'autocertificazione prodotta dai cittadini.

A tal proposito, il problema più immediato e pressante emerso nelle interviste, è stato quello della difficoltà, per gli uffici comunali, di poter procedere con la necessaria tempestività e accuratezza agli accertamenti sulle autocertificazioni, specialmente nei servizi di stato civile e in quelli scolastici ed assistenziali.

In tali settori, infatti, le rilevanti conseguenze negative connesse ad eventuali dichiarazioni mendaci o inesatte impongono agli Uffici di effettuare controlli sulle dichiarazioni rese non già a campione, ma in modo totalitario – come capita, in particolare, per i casi di dichiarazioni che incidono sugli atti di stato civile. Per altro verso il numero degli accertamenti da fare è molto elevato nel caso delle dichiarazioni relative ai servizi assistenziali in genere e, in particolare, di quelle connesse a provvedimenti di assistenza scolastica, a causa delle rilevanti implicazioni di bilancio e di impatto sociale che dichiarazioni mendaci procurerebbero alla collettività.

In casi come questi, l'obbligo da parte degli uffici di accettare l'autocertificazione ha quindi causato, paradossalmente, un appesantimento dell'attività amministrativa, a causa della necessità di operare il controllo delle autocertificazioni presentate. In questi casi, come ci è stato riferito,

“Abbiamo assistito ad un fenomeno davvero singolare per cui l'attività di semplificazione amministrativa si è risolta certamente in un vantaggio per i cittadini, ma anche in un aggravio di procedure e atti da compiere da parte dell'amministrazione”.

È stato fatto notare, peraltro, che tale situazione si ripete per gli uffici che erogano beni o servizi la cui fruizione è legata alla verifica del livello di reddito dei richiedenti. Anche in tali casi, infatti, gli uffici sono chiamati ad effettuare controlli molto accurati, per loro natura estremamente complessi, che investono anche altre amministrazio-

ni finanziarie, al fine di evitare il più possibile illecite fruizioni di beni e fondi pubblici.

In tali casi, l'insufficiente interconnessione ed interscambio di dati amministrativi tra le varie amministrazioni, rende troppo onerosa e dispendiosa l'attività di accertamento. La situazione è resa oltremodo delicata per i possibili risvolti civili e anche penali che accertamenti affrettati o non esaustivi potrebbero generare a carico dei cittadini.

Infine, è opportuno sottolineare che i rallentamenti nell'attuazione e le difficoltà di applicazione possono lasciare il segno nella prassi amministrativa nel senso che, sotto le spoglie di una riforma che non riesce a incidere effettivamente sulle pratiche amministrative quotidiane, può risorgere la *burocrazia* con la sua tradizionale capacità di metabolizzare tutto quello che le viene chiesto di fare trasformandolo in uno strumento di espansione della *burocrazia* stessa. Un testimone ci conferma una riflessione di tenore analogo a questa quando ha affermato:

“(d)iciamo che si sono un po' affievoliti gli spiriti innovativi iniziali, nel senso che all'inizio si puntava molto su questa ottica della semplificazione, della razionalizzazione dei processi, del miglioramento della qualità dei servizi; poi, in realtà, poiché sono interventi che incidono parecchio sulla struttura organizzativa ed il comune lavora quasi sempre in una situazione di emergenza, alcuni problemi si sono fatti più pressanti, anche a causa delle difficoltà di tipo finanziario che in questi ultimi tempi gli enti locali subiscono. Quindi in realtà si è spinto più sul freno che sull'acceleratore. Così, nonostante che il comune fosse partito in quarta, ora l'attività si è quasi esclusivamente focalizzata sull'amministrazione delle risorse disponibili, più che puntare sulla semplificazione”.

Nel complesso, dunque, le interviste hanno fatto emergere alcune dimensioni caratteristiche dei processi di applicazione della Legge n. 241 nelle amministrazioni italiane. In sintesi tali dimensioni possono essere così elencate:

1. le amministrazioni hanno cercato di applicare le norme di semplificazione, ma con tempestività, intensità e risultati alterni;
2. la norma ha inciso anche sui comportamenti organizzativi e, in reazione a tali sollecitazioni, le amministrazioni hanno messo in campo strategie sia collaborative, sia di resistenza. Nei casi di collaborazione le amministrazioni spesso hanno dovuto fare i conti con una riforma la cui applicazione pratica non era stata disegnata in dettaglio, rendendone l'assimilazione più lenta, cognitivamente e professionalmente dissonante e vulnerabile sotto il profilo delle dotazioni culturali, tecnologiche e organizzative; nei casi di resistenza queste stesse carenze sono state opportunisticamente utilizzate per attenuare o deviare il processo di riforma previsto;
3. il ruolo delle tecnologie informatiche, pur riconosciuto importante dai funzionari pubblici intervistati, risulta essere tuttora limitato e, soprattutto, si nota che il ricorso all'utilizzo di fonti di informazioni integrate, standardizzate e aggiornate è pressoché assente.

3.1 Introduzione

A quindici anni di distanza dall'emanazione della Legge n. 241 del 1990 e, in concomitanza con l'approvazione della nuova legge di riforma della stessa, è opportuno, prima di procedere ad un esame puntuale dello stato di attuazione dei singoli istituti, provare a valutare attraverso un'analisi sintetica in che modo, quando e in che misura le amministrazioni pubbliche abbiano aderito nel corso di questi stessi anni al disposto normativo.

In questa sede il fuoco dell'analisi svolta¹ mira a identificare alcuni modelli generali di azione seguiti nelle amministrazioni nel momento in cui hanno dovuto confrontarsi con la necessità di dotarsi di dispositivi per la riduzione della discrezionalità interna nella gestione dell'azione procedimentale e, inoltre, per consentire a cittadini ed imprese interessate dall'azione stessa di essere informati sull'attività svolta.

Per individuare, seppure in un forma preliminare, tali modelli, sono state svolte alcune analisi statistiche tendenti a ricostruire il comportamento adottato dalle pubbliche amministrazioni negli anni successivi alla emanazione della legge. In particolare, due dei principali istituti introdotti dalla Legge n. 241 del 1990, cioè le norme sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso², sono stati qui considerati come *guide* degli interventi di miglioramento dell'azione amministrativa. Per essi sono stati presi in esame i seguenti aspetti:

1. i tempi di risposta delle amministrazioni;
2. la velocità secondo la quale esse si sono mobilitate;
3. il grado di diffusione tra le amministrazioni dell'adesione a quanto richiesto dalla norma per gli stessi istituti;
4. la propensione generale rilevata tra le amministrazioni ad adottare non solo i due

1. I dati che sostengono l'analisi riguardano 1.035 pubbliche amministrazioni con più di 150 dipendenti in servizio. Il disegno della ricerca è illustrato nell'Allegato 2.

2. È opportuno considerare che la disciplina sul diritto di accesso, almeno per quanto riguarda l'emanazione del regolamento, può essere ricondotta anche alla particolarità dell'articolo 22 che si presenta con un contenuto più ampio rispetto alla disciplina del procedimento e, inoltre, la sua concreta applicazione non è necessariamente connessa ad una istruttoria

procedimentale. Tali caratteristiche permettono, quindi, di misurare distintamente tale istituto, come fosse dotato di una sua autonomia rispetto alla disciplina del procedimento. Tuttavia va tenuto presente, ai fini dell'analisi dei risultati della rilevazione nel suo complesso, che il collegamento tra la disciplina del diritto di accesso e quella del procedimento è presente nell'art. 10 lett. a) della Legge n. 241 del 1990 che stabilisce il diritto, da parte dei soggetti che intervengono nel procedimento, "di prendere visione degli atti del procedimento".

istituti *guida*, ma anche agli altri otto istituti³ compresi nella Legge n. 241 del 1990. Accanto a queste analisi, è stato separatamente approfondito il grado di adesione delle amministrazioni all'istituto dell'autocertificazione. Infine, allo scopo di completare il quadro generale così delineato, per ciascuno dei dispositivi previsti⁴ è stato anche analizzato il loro grado di diffusione secondo la periodizzazione utilizzata in questo studio (fino al 1996; tra il 1997 e il 2000; dopo il 2000); il tipo di amministrazione, centrale o locale e la ripartizione territoriale.

Come si avrà modo di rilevare in dettaglio più avanti, il processo di adesione non è stato immediato né completo, poiché una consistente quota di amministrazioni ancora non ha provveduto ad emanare i regolamenti sul procedimento e sull'accesso. Tuttavia, seppure entro i limiti conoscitivi di questa ricerca⁵, si è constatato che una quota ampiamente maggioritaria di esse si è comportata in modo *virtuoso*, anche se ha impiegato alcuni anni e con una velocità variabile. In tale contesto interpretativo, inoltre, si può dire che le amministrazioni che non si sono dotate dei due regolamenti *guida* hanno aderito in misura minore anche agli altri dispositivi previsti nella legge, mentre quelle che li hanno emanati anche in questo caso si sono comportate più *virtuosamente* delle altre, dimostrando come le *guide* siano capaci di trascinare le amministrazioni verso una adesione più completa al disposto normativo.

3.2 I cicli di applicazione della Legge n. 241 del 1990

Quando, nel 1993, si pubblicò il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*⁶, nell'Appendice dedicata allo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990, si rilevò che essa era stata *attuata con modalità e tempi diversi dalle amministrazioni centrali, regionali e locali*. I ritardi rilevati erano prevalentemente da attribuire alla: "rigidità dell'organizzazione amministrativa di fronte alla nuova disciplina del procedimento" e, in particolare, si osservava che "nella pratica l'amministrazione ha dato applicazione alla legge solo nei limiti in cui ciò risultasse compatibile con l'attuale situazione organizzativa". Nel caso dell'accesso, infine, si rilevavano due problemi: innanzitutto, "il ritardo da parte del governo nell'adozione del regolamento attuativo"; in secondo luogo, il diffondersi di uno stile confuso nella modalità di esercizio dell'accesso (informale-formale).

Passati quasi quindici anni dal momento della sua emanazione e superati i problemi iniziali di applicazione, oggi si può cercare di leggere più compiutamente il cammino fatto dalle amministrazioni nel tentativo di applicare o di eludere l'applicazione della Legge n. 241 del 1990.

Tra gli istituti di rilievo, quelli adottati più prontamente, già nel corso della prima metà degli anni '90, sono stati la fissazione dei termini e la individuazione del responsabile del procedimento ammini-

3. Ad esclusione della denuncia di inizio attività, del silenzio-assenso e della predeterminazione dei termini in quanto strumenti obbligatori per l'esercizio di alcune funzioni.

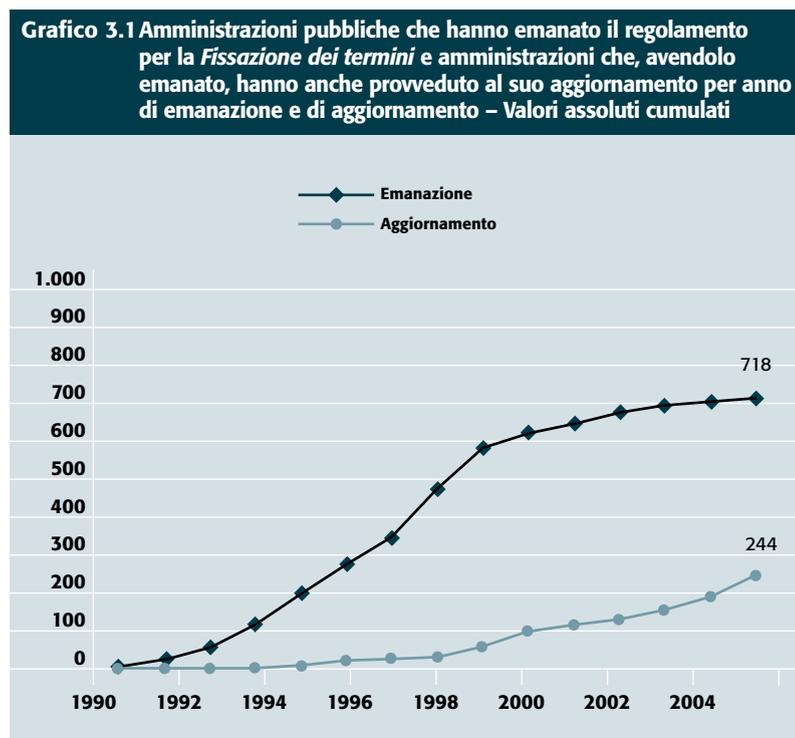
4. Essi sono: fissazione dei termini e del responsabile del procedimento amministrativo; esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi; semplificazione dei procedimenti; denuncia di inizio di attività; silenzio-assenso; accordi sostitutivi di provvedimenti; accordi per il contenuto discrezionale del provvedimento finale; predeterminazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni; conferenza dei servizi; accordi per la disciplina delle attività comuni; pareri; dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà.

5. Ci si riferisce in particolare al fatto che, date le caratteristiche e la metodologia seguita in questo studio, l'esame di questi aspetti è limitato alle scelte e agli adempimenti formali adottati dalle amministrazioni e non ai profili di fatto delle attività da loro effettivamente svolte per l'attuazione del disposto normativo. In alcuni casi, tuttavia, i dati rilevati consentono di individuare comunque incongruenze e discontinuità nelle iniziative delle amministrazioni in questo campo.

6. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Op. cit.*, Roma, 1993, p. 329-331.

strativo e l'esercizio del diritto di accesso. I due processi si muovono secondo andamenti in piccola parte divergenti. Come si rileva nella grafico 3.1, nell'adozione di regolamenti per la fissazione dei termini, le amministrazioni si sono mosse secondo una progressione inizialmente graduale, che si mostra più accelerata nel periodo compreso tra il 1994 e il 1998, per rallentare vistosamente negli anni successivi e interessare, alla fine del 2004, solo 718 amministrazioni (pari al 69,4%) sulle 1.035 oggetto di studio. Il numero degli aggiornamenti adottati, coerentemente con il processo precedentemente descritto, comincia a crescere in misura significativa solo a partire dal 1998, tale crescita continuando successivamente in modo piuttosto regolare.

Queste dinamiche dipendono da una pluralità di elementi. Senza dubbio un fattore di rilievo è stato quello che ha visto la Legge n. 241 del 1990 inserita in un quadro più vasto di iniziative volte alla razionalizzazione organizzativa, al recupero di efficienza e al conseguimento di una maggiore trasparenza nell'azione amministrativa, perseguite con particolare pregnanza negli anni in cui la riduzione della spesa pubblica rappresentava l'obiettivo prioritario delle leggi finanziarie⁷.



7. Legge n. 537/1993, provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1994.

In secondo luogo, nel corso della seconda metà degli anni '90, sembra venire meno la resistenza delle amministrazioni a dotarsi di strumenti che ne minavano la capacità stessa di manovrare discrezionalmente i tempi e i modi del processo amministrativo. *A parte altri*

fattori contingenti, la dinamica rilevata chiama in campo anche una spiegazione meno provvisoria: in particolare, si può ritenere che dopo alcuni anni di riluttanza, di iniziative mimetiche o elusive, nelle amministrazioni si sia cominciato a *trattare*, a *metabolizzare* questa materia al pari di altre innovazioni ricorrenti.

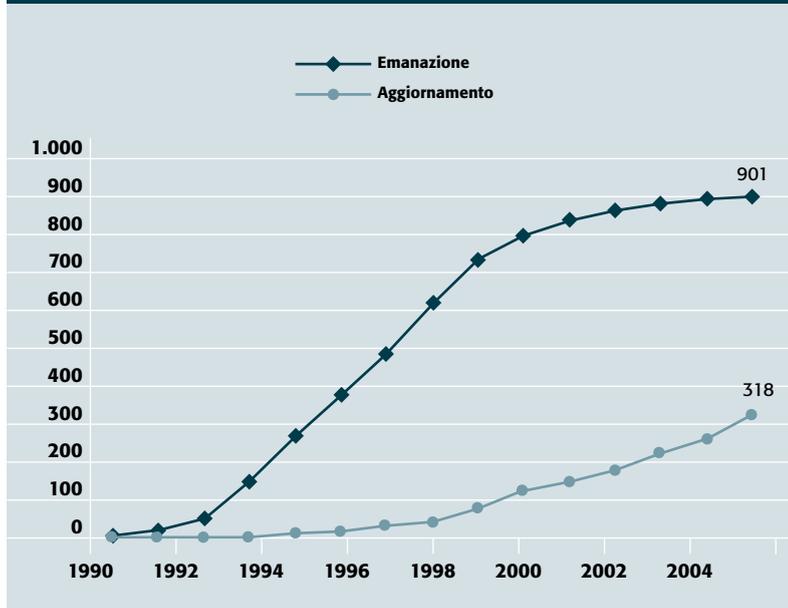
In alcuni casi queste scelte sono state adottate per arricchire le dotazioni di processo delle amministrazioni con strumenti più moderni, funzionali e trasparenti di azione, in altri casi esse sono state adottate, da parte di coloro che ne hanno guidato l'implementazione, come una sorta di tattica minimale e opportunistica, utilizzando cioè l'applicazione della legge come un strumento per individuare nuovi ruoli, attribuire nuove posizioni organizzative e favorire una maggiore visibilità personale all'interno delle amministrazioni stesse.

Un terzo fattore di rilievo è quello tecnologico e, in particolare, il fatto che un numero crescente di amministrazioni e di uffici comincia a dotarsi di strumenti informatici per la gestione dei processi di servizio. L'introduzione delle nuove tecnologie costringe le amministrazioni stesse a conoscere meglio, più puntualmente, più sistematicamente e in modo esplicito la struttura, il numero, l'entità dei flussi degli atti trattati (scoprendo, naturalmente, duplicazioni, sovrapposizioni e altre disfunzioni operative), così da rendere l'attività oltre che più fluida, anche più certa perché standardizzata non solo nella forma, ma anche lungo l'intero processo di trattamento seguito.

Parallelamente, l'informatizzazione dei processi rende l'azione amministrativa, in ogni sua fase rilevante, più controllabile, non solo da coloro che vi prendono direttamente parte, ma anche da altri. In questo senso, la diminuzione della discrezionalità, pur avvertita necessariamente da coloro che vi si trovano coinvolti, è provocata, ma anche giustificata dall'uso della tecnologia stessa.

Alla fine degli anni '90, comunque, questa tensione generale subisce una attenuazione che dura ancora alla fine del periodo considerato. Contemporaneamente, come è stato già sottolineato, pur non modificandosi sostanzialmente il livello di partecipazione fin lì raggiunto, cresce consistentemente il numero di amministrazioni che aggiorna il regolamento adottato in precedenza. È probabile che ciò si verifichi perché nelle amministrazioni inizialmente *virtuose* continui ad essere considerato positivo il mantenere un adeguato livello di funzionamento del regolamento stesso. Tale interpretazione è coerente con le valutazioni espresse dalle amministrazioni sugli effetti rilevati grazie alla adozione dei regolamenti di fissazione dei termini.

Grafico 3.2 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato il regolamento sull'esercizio del *Diritto di accesso* e amministrazioni che, avendolo emanato, hanno anche provveduto al suo aggiornamento per anno di emanazione e di aggiornamento – Valori assoluti cumulati



Nel grafico 3.2 è analizzato il processo di diffusione tra le amministrazioni del regolamento sull'esercizio del diritto di accesso. L'adozione di questo tipo di regolamenti è risultato fin da principio oggetto di controversie e tensioni all'interno delle amministrazioni. È evidente, peraltro che l'esercizio del diritto di accesso pone le amministrazioni in una condizione inconsueta: le espone allo scrutinio pubblico in misura più estesa che in precedenza; rende più visibili sia gli attori sia le azioni che essi compiono all'interno delle amministrazioni.

Osserva, ad esempio, A. Sandulli:

“Il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti amministrativi ha profondamente modificato il rapporto tra amministrazione e cittadino. Come è stato rilevato, se, nel nostro ordinamento, sino agli anni ottanta la regola era il segreto dell'attività amministrativa e l'eccezione la conoscibilità della stessa, a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 241 del 1990, la situazione si è ribaltata, con la conseguenza che alla tradizionale nebulosità dei comportamenti amministrativi si è sostituito il principio della trasparenza, implicitamente riconducibile a disposizioni costituzionali (art. 21 e 97 cost.)”⁸.

I dati a disposizione mostrano che la *situazione*, in realtà, si è *ribaltata* abbastanza lentamente; dopo un quindicennio, peraltro, essa è ancora quella *ex-ante* per una parte almeno (12,9%) della compagi-

8 A. Sandulli, *Il procedimento*, in: S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, t. II, Seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1153.

ne delle pubbliche amministrazioni. Infatti, dopo un breve periodo di inerzia, un certo numero di amministrazioni si è dotato del regolamento per l'accesso già a partire dal 1993 e una dinamica relativamente accentuata della crescita si conferma fino alla fine del 1998. Successivamente, il numero di amministrazioni adempienti è ovviamente calato. Alla fine del 2004 risulta siano 901 su 1.035 le amministrazioni che hanno emanato un regolamento sull'esercizio del diritto di accesso. Parallelamente, nel corso dell'ultimo quinquennio più di un terzo delle amministrazioni ha già provveduto ad aggiornare il regolamento a suo tempo adottato.

Confrontando la seconda distribuzione con la prima emerge innanzitutto che nel caso dell'esercizio del diritto di accesso, *pur tenendo conto del time lag considerato!*, le amministrazioni sembrano essersi mosse, nel complesso, più prontamente, più intensamente e in numero maggiore che nel caso dell'adozione del regolamento sulla fissazione dei termini. Il diverso modello di comportamento può essere interpretato come un risultato conseguito prevalentemente grazie al contributo delle amministrazioni locali e soprattutto dei comuni⁹ che, probabilmente, si sono trovati contemporaneamente nella doppia condizione di essere le amministrazioni più direttamente esposte alle pressioni esterne che favorivano l'adozione di questo tipo di provvedimento e, per altro verso, di essere le amministrazioni per le quali la cultura della riservatezza o addirittura del segreto risulta essere meno radicata (viste le funzioni esercitate, la dimensione operativa, la pratica di frequentazione con il pubblico). Peraltro, il diffuso e precoce ricorso all'aggiornamento, testimonia anche che la materia è ancora oggetto di controversia, di gestione incerta e di rilevanti pressioni, in parte anche nuove¹⁰.

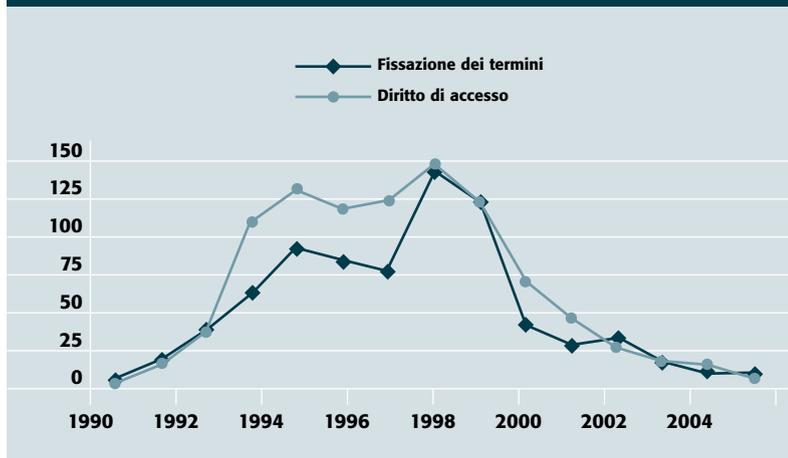
Un diverso modo di analizzare il profilo di questi processi attuativi è quello di rappresentare con quale velocità relativa, nel quindicennio in esame, le amministrazioni si sono mosse per adottare le innovazioni previste nella Legge n. 241 del 1990 (grafico 3.3). Gli andamenti rappresentati nel grafico ci consentono di constatare che:

1. sono individuabili due periodi fondamentali nella progressione delle amministrazioni in movimento per l'adozione dei due regolamenti *guida* qui esaminati. Il primo periodo, nel corso del quale si registra una accelerazione dell'attività regolamentare delle amministrazioni, termina nel 1998; il secondo, caratterizzato da un rallentamento di tale attività, compreso tra il 1999 e il 2004;
2. la velocità relativa con la quale le amministrazioni si sono mosse per l'adozione di regolamenti dell'esercizio del diritto di accesso, inizialmente sovrapponibile con quella con cui si sono mosse per adottare i regolamenti per la fissazione dei termini, è nel corso del primo periodo e anche successivamente, più elevata.

9. Peraltro, il peso relativo dei comuni compresi nel campione è tale da fare *massa critica* rispetto alla intensità della diffusione di questo tipo di innovazione.

10. Ci si riferisce, in particolare, agli effetti pratici della normativa sulla *privacy* o della riforma del Titolo V della Costituzione sulla *gestione* del diritto di accesso.

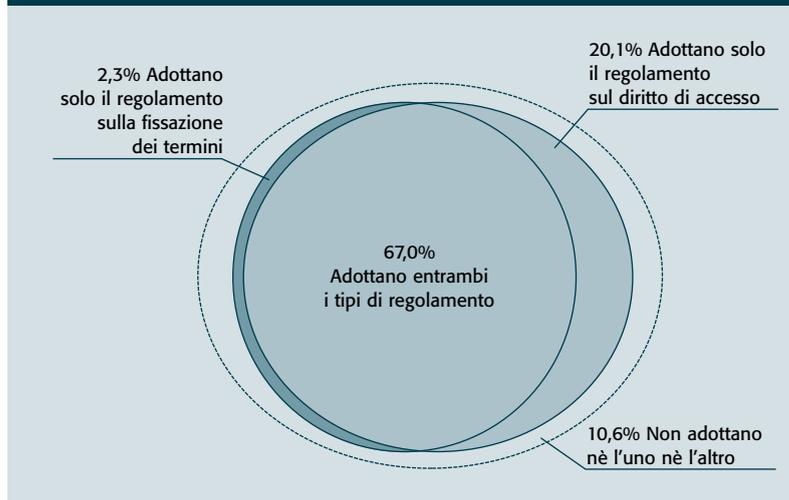
Grafico 3.3 Variazione annua del numero di amministrazioni pubbliche che hanno adottato i regolamenti sulla fissazione dei termini e sul diritto di accesso – Valori assoluti



In definitiva, dunque, i dati disponibili, mostrano che i periodi di maggiore accelerazione nelle iniziative di trasformazione dell'amministrazione qui in esame cadono nei bienni 1993-1994 e 1997-1998; i periodi iniziale, intermedio e finale, per ragioni evidentemente diverse nei tre casi, possono essere considerati fasi in cui la propensione delle amministrazioni ad adottare i nuovi regolamenti è relativamente più bassa.

Il terzo tipo di analisi svolta è quella che consente di stabilire quante amministrazioni, nel complesso ed alla fine del quindicennio, abbiano adottato entrambi i regolamenti *guida*. Come si vede dai risultati di questa analisi (figura 3.1), solo il 67,0% delle amministrazioni considerate, che sono quelle di dimensione medio-grande, ha ritenuto di dotarsi di entrambi i regolamenti. Il 20,1% dichiara di aver adottato il solo regolamento dell'esercizio del diritto di accesso. Il 2,3% solo quello sui termini. Infine, ben il 10,6% ancora non si è mossa, né per il primo né per adottare il secondo.

Figura 3.1 Amministrazioni che hanno adottato sia il regolamento del procedimento, sia il regolamento per l'accesso agli atti, ovvero che hanno adottato solo uno dei due o nessuno – Valori percentuali



Tale risultato è almeno in parte sorprendente. Se si tiene conto del numero di anni trascorso dalla approvazione della norma di riferimento e dell'obiettivo perseguito dal legislatore in questa materia, l'osservazione della limitata disponibilità delle amministrazioni ad abbandonare il modello tradizionale dell'organizzazione pubblica gelosa custode dei suoi *segreti* non può che aggravare l'opinione recentemente formulata dal Dipartimento per la Funzione Pubblica quando, monitorando lo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990, dopo aver affermato che:

“[I] principi previsti dalla Legge n. 241 del 1990, se colti e sviluppati adeguatamente, possono rappresentare opportunità importanti per mostrare un'amministrazione più attenta ai bisogni dei cittadini e capace di rispondere agli impegni assunti. L'individuazione del responsabile del procedimento rappresenta sotto questo profilo una garanzia di certezza per il cittadino: conoscere esattamente l'interlocutore amministrativo, poter fare affidamento sulla sua identità, sentire più vicina, personalizzata e affidabile l'amministrazione”¹¹.

Immediatamente dopo sottolinea che:

“Spesso questo principio è stato attuato solo in modo formale, senza provvedere ad una preliminare individuazione e ricomposizione dei procedimenti e ad una successiva assegnazione delle responsabilità. Per lo più la responsabilità del procedimento è stata attribuita solamente sulla base dell'inquadramento professionale degli addetti e della loro posizione formale nell'organi-

11. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Proposte per il cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, p. 66. Le citazioni successive sono estratte dalla medesima pagina.

gramma. In tal modo è stato distorto il significato profondo del principio normativo: si è confusa la responsabilità del procedimento con quella dell'ufficio. Inoltre, la norma è stata interpretata solamente in una prospettiva interna all'amministrazione perdendo così di vista la fondamentale rilevanza dell'istituto per i cittadini e per le imprese”.

E ancora:

“Allo stesso modo, l'individuazione dei termini per la conclusione del procedimento rappresenta un impegno che l'amministrazione assume per garantire al cittadino certezza nei tempi di risposta. Anche in questo caso, i numerosi esempi negativi di applicazione autoreferenziale del principio, con la determinazione di tempi corrispondenti alle esigenze degli operatori, ma non su quelle degli utenti, rappresentano occasioni mancate per ricostruire legami virtuosi di fiducia tra cittadini e amministrazioni”.

Analoghe considerazioni possono essere fatte in merito agli esiti delle norme sull'accesso. In questo caso, anche se un numero maggiore di amministrazioni si è dotata di strumenti che consentono loro di *gestire* l'esercizio da parte dei cittadini e delle imprese del diritto di accesso e alcuni sostengono essere questo tipo di norma entrata ormai nella cultura organizzativa delle amministrazioni, si è venuto consolidando in questi stessi anni una sorta di *zoccolo duro* di amministrazioni che continuano ad eludere l'uso di questo istituto. Evidentemente, continua a prevalere, in questi casi, quello stile amministrativo che contrappone al principio generale di pubblicità, il modello del *cono d'ombra* che nasconde l'attività amministrativa stessa, negando a cittadini e imprese il diritto alla conoscenza¹².

Un esame più approfondito dell'attuazione della legge può essere svolto considerando anche gli altri istituti da essa previsti¹³. In particolare, la propensione delle amministrazioni – considerate in generale e/o limitatamente a quelle che hanno adottato i due regolamenti qui definiti *guida* – ad adottare gli altri strumenti di semplificazione disponibili può essere trattata in modo da costruire un indice che ne moduli l'adesione secondo cinque livelli (grafico 3.4). Naturalmente, l'ipotesi è che le amministrazioni si siano comportate, nella fase di applicazione della legge, con un certo grado di discrezionalità anche nella selezione minuta dei singoli strumenti di semplificazione. Dunque, non essendosi comportate tutte allo stesso modo, esse possono aver adottato stili di comportamento in alcuni casi più virtuosi, in altri meno virtuosi. Il *grado di virtuosità* è definito in questa sede come una funzione diretta del numero di strumenti adottati tra quelli previsti dalla legge.

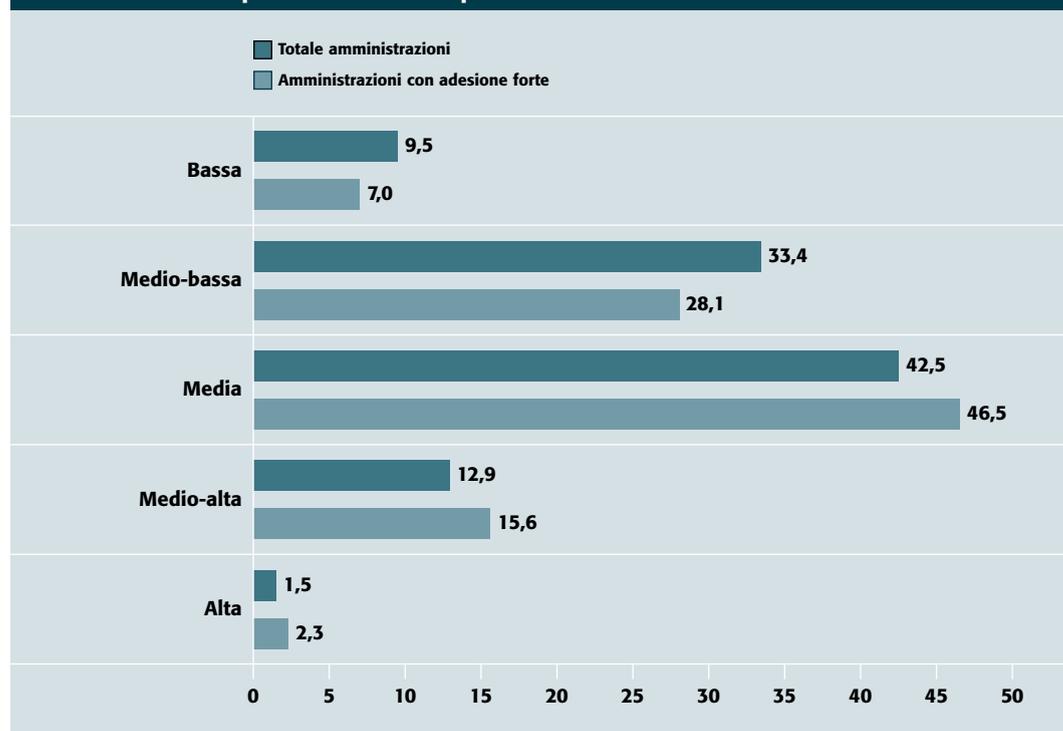
Come si può osservare dai risultati dell'analisi sperimentale svolta, le amministrazioni che hanno adottato il due regolamenti *guida*, cioè ad *adesione forte*, tendono ad essere più virtuose anche nell'applica-

12. M. Cammelli, *Attività conoscitiva e organizzazione della pubblica amministrazione*, in: M. Cammelli e M. P. Guerra (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1997, pp. 387-394.

13. Si veda la nota n.3.

zione degli strumenti di semplificazione. Infatti gli indici relativi alla propensione media, medio-alta e alta registrano frequenze sempre più elevate tra le amministrazioni che hanno adottato entrambi i regolamenti. Mentre per le amministrazioni nel complesso si registrano valori percentuali più elevati nel caso degli indici riferibili a una propensione bassa e medio bassa.

Grafico 3.4Indice della propensione delle amministrazioni ad aderire alle norme sulla semplificazione – Valori percentuali



Inoltre, è interessante rilevare che una quota percentuale pari al 9,5% tra le amministrazioni considerate nel complesso e pari al 7,0% tra quelle con *adesione forte*, dichiara di non aver adottato alcuno strumento di semplificazione tra gli otto trattati nella costruzione dell'indice. Queste probabilmente sono amministrazioni impermeabili a questo tipo di innovazioni.

Per altro verso, anche nel caso delle amministrazioni più virtuose solo nel 2,3% dei casi sono stati adottati tutti i dispositivi previsti, mostrando quanto sia generalizzata la *resistenza all'adesione*, anche solo formale, al disposto normativo.

3.3 Le amministrazioni di fronte alla semplificazione: alcune determinanti strutturali

Se finora è stato rilevato che le amministrazioni hanno adottato i regolamenti di fissazione dei termini di accesso con una progressione più accentuata fino al 1998 e in misura più lenta successivamente, per quel che riguarda l'applicazione di tutti gli altri istituti previsti dalla legge, le amministrazioni mostrano un comportamento inverso.

Fino al 1997, infatti, le percentuali indicative delle amministrazioni che dichiarano di aver applicato gli altri istituti sono piuttosto contenute, come mostrano, ad esempio, i dati relativi alla predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni (22,1%), la denuncia di inizio di attività (14,7%), il silenzio-assenso (9,0%), la conferenza dei servizi (9,0%). Tali valori percentuali, in questo caso, crescono nei periodi successivi. In particolare, il 35,8% delle amministrazioni dichiara di avere emanato il regolamento per la predeterminazione dei criteri, il 31,6% ha utilizzato la denuncia di inizio di attività, il 19,6% ha applicato il silenzio-assenso ed infine il 41,3% ha utilizzato la conferenza dei servizi *solo dopo il 2000*.

Nel complesso, alla fine del 2003, si osserva che nelle amministrazioni gli istituti dell'autocertificazione, del diritto di accesso ai documenti amministrativi (adottato nell'87,1% dei casi), della fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi (nel 69,4%) e la conferenza dei servizi (attivate dal 59,6% delle amministrazioni osservate) sono quelli applicati più frequentemente.

L'istituto dell'autocertificazione, in particolare, risulta essere applicato nella totalità delle amministrazioni osservate: infatti, tutte le amministrazioni pubbliche dichiarano di aver fatto ricorso almeno una volta, al 31 dicembre 2003, a *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà*, comunemente chiamate autocertificazioni. Per questa ragione, anche in questa sede, è opportuno svolgere una riflessione di dettaglio dedicata interamente all'autocertificazione; peraltro, al fine di comprendere il risultato emerso dalla rilevazione, è necessario tenere conto della particolare disciplina a cui è stato sottoposto l'intero settore che ha inciso sia sulla materia della documentazione amministrativa intesa nel suo complesso di norme e regolamenti, sia sulla forma che essa ha assunto e dovrà assumere in futuro con la più estesa diffusione di strumenti informatici e telematici.

La diffusione totale dell'autocertificazione va ricondotta, infatti, oltre che all'applicazione della Legge n. 241 del 1990, che rappresenta una prima importante fase di impulso (che ha rafforzato quanto previsto nella Legge n. 15/1968), anche alle leggi di semplificazione emanate successivamente a vantaggio degli utenti, come la Legge n. 127/1997 che prevede la possibilità per l'interessato di presentare la dichiarazione sostitutiva anche contestualmente all'istanza cui è finalizzata, e la Legge n. 191/1998 con cui si impedisce alle amministrazioni di rinviare l'avvio del procedimento alla verifica di quanto dichiarato dall'interessato¹⁴.

14. La Legge n. 191/1998, modificando l'art.2, comma 4, Legge n. 127/1997, ha previsto che "il procedimento per il quale gli atti certificativi sono richiesti deve avere comunque corso una volta acquisita la dichiarazione dell'interessato".

Ha contribuito, infine, ad incrementare la diffusione della dichiarazione sostitutiva anche l'art.74 del Dpr n. 445/2000 recante il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa* nel quale si stabilisce che la mancata accettazione dell'autocertificazione, da parte delle amministrazioni pubbliche o dei gestori o esercenti di pubblici servizi, costituisce violazione dei doveri d'ufficio. Essi, infatti, possono incorrere in sanzioni disciplinari che in taluni casi possono configurare la fattispecie di rifiuto od omissione di atti d'ufficio prevista dall'art. 328 del codice penale, provocando, di conseguenza, l'applicazione di sanzioni penali.

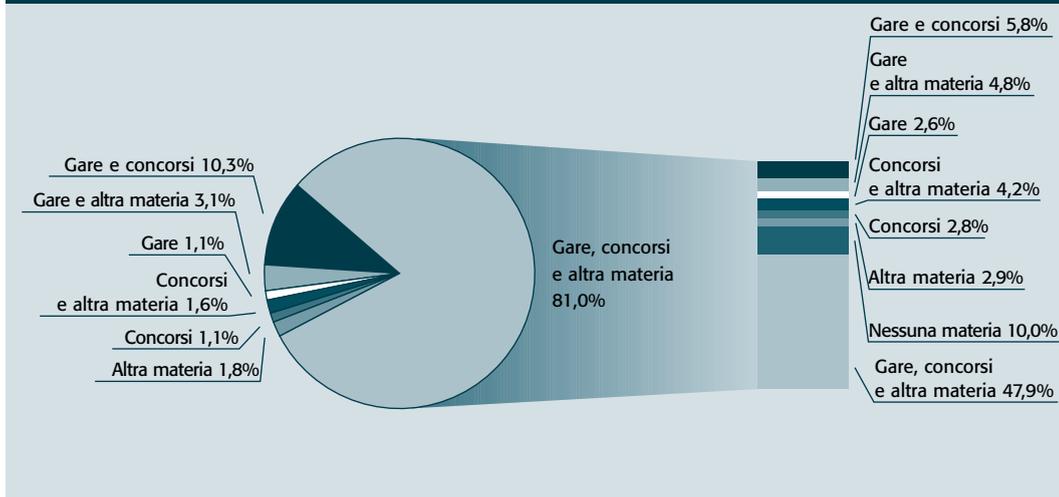
In particolare, si osserva che i risultati della rilevazione mostrano percentuali molto elevate in corrispondenza delle amministrazioni che utilizzano le autocertificazioni per l'aggiudicazione di gare (95,5%) e per i concorsi pubblici (94,0%). La quota di amministrazioni che ricorrono alle autocertificazioni in gruppi di materie diverse dalle due esplicitate risulta relativamente inferiore (87,4%); questo suggerisce che i due gruppi di materie considerate rappresentano quelle per le quali l'utilizzo dello strumento dell'autocertificazione risulta più frequente.

Le norme in materia di autocertificazione prevedono, inoltre, che ciascuna amministrazione possa acquisire autonomamente la documentazione originale posseduta da altre amministrazioni e, in coerenza con quanto domandato relativamente al ricorso da parte delle amministrazioni a dichiarazioni sostitutive di certificazioni, è stata posta una domanda anche relativamente all'acquisizione di documenti originali secondo le medesime materie. In proposito, i dati rilevati hanno consentito di sviluppare un'analisi specifica.

Il dato che la totalità delle amministrazioni ha adottato gli strumenti dell'autocertificazione, dimostra che il legislatore è riuscito a vincolare l'iniziativa delle amministrazioni così che tutte hanno finito per cogliere l'opportunità offerta dalle norme per alleggerire il carico di adempimenti che cittadini e imprese sono tenuti a sostenere entrando in relazione con le pubbliche amministrazioni.

Per capire meglio come esse si stanno muovendo sono stati messi in relazione gli ambiti per i quali le autocertificazioni sono ammesse e gli ambiti nei quali le amministrazioni si sono organizzate per l'acquisizione, da altre amministrazioni, dei documenti ufficiali di cui hanno bisogno per accertare la veridicità delle dichiarazioni precedentemente accettate. Tale relazione è stata delineata sulla base dell'assunto che le amministrazioni dovrebbero operare coerentemente nei due contesti. In particolare, si vuole capire in che misura una organizzazione che adotta questo strumento di semplificazione, si dota congiuntamente di strumenti idonei a garantire la certezza delle informazioni acquisite. In via di ipotesi tra le due componenti dovrebbe esserci, infatti, una certa simmetria.

Grafico 3.5 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso a *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (autocertificazioni)* per materia e, per le amministrazioni che hanno fatto ricorso all'autocertificazione per gare, concorsi e altre materie, amministrazioni che hanno acquisito anche gli originali per materia – Valori percentuali



Nel grafico 3.5 sono presentati i risultati di questa analisi. Come si può agevolmente osservare l'81,0% delle amministrazioni adotta estensivamente l'autocertificazione, impiegandola per le materie relative a gare, concorsi e altro. Considerando, tuttavia, solo le amministrazioni di questo tipo, si scopre che solo il 47,9% di esse ha anche provveduto ad avviare, altrettanto estensivamente, procedure di acquisizione della documentazione originale da altra amministrazione, mentre il 10,0% non si è affatto mossa, per nessun tipo di attività, per acquisirli. Ciò significa perlomeno che il cittadino e le imprese che sono coinvolti in processi amministrativi per i quali sono tenuti a presentare una qualche documentazione amministrativa, continuano nella maggior parte delle situazioni, alla fine, ad essere direttamente interpellati per fornire i documenti originali di cui l'amministrazione ha necessità.

Anche in questo caso i motivi che possono contribuire a spiegare questa asimmetria sono molteplici, ma almeno tre risultano determinati:

1. il limitato sviluppo di sistemi informativi automatizzati per la gestione degli archivi amministrativi (anche legato al costo necessario per la loro realizzazione);
2. la recentissima introduzione di sistemi informativi automatizzati finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi;
3. la scarsa propensione delle amministrazioni ad interagire cooperativamente con altre amministrazioni, anche per le implicazioni di natura organizzativa che tale interazione richiederebbe.

È interessante anche scendere più in dettaglio e accennare alla differenza di comportamento tra le amministrazioni centrali e quelle locali. Infatti, la percentuale di amministrazioni centrali che hanno avviato

procedure di acquisizione di documenti originali supera di poco la metà di quella registrata tra le amministrazioni locali, sia in materia di aggiudicazione di gare (37,7% per le amministrazioni centrali e 71,0% per quelle locali), sia in materia di concorsi (rispettivamente, pari al 39,0% e al 70,1%); inoltre, la parte di amministrazioni centrali che ha avviato procedure per l'acquisizione di documenti originali relativamente ad altre materie non raggiunge neanche un terzo della quota registrata per le amministrazioni locali (rispettivamente, 22,1% e 69,8%).

Sul ricorso all'acquisizione diretta di dati e documenti da parte delle amministrazioni, come dimostrano i risultati della rilevazione, hanno inciso gli artt. 43 e 44 (acquisizione diretta di documenti) e 71 e 72 (controlli) del testo unico sulla documentazione amministrativa del 2000. Tali disposizioni hanno provveduto, peraltro, a stabilire con maggiore puntualità, rispetto alle disposizioni contenute nel Dpr n. 403 del 1998, le misure organizzative che le amministrazioni possono adottare per garantirsi lo svolgimento dei controlli sui dati autocertificati dai cittadini. In particolare il testo unico stabilisce che le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi mentre quando agiscono in funzione procedente hanno la facoltà di acquisire direttamente, senza oneri e con qualunque mezzo idoneo ad assicurare la certezza della loro fonte di provenienza, informazioni relative a stati, qualità personali e fatti presso l'amministrazione competente per la loro certificazione.

Se si analizzano i dati si osserva, inoltre, che le amministrazioni locali – caratterizzate, come è noto, sia da un marcato profilo multifunzionale, sia dal fatto di trovarsi a diretto contatto con le più diverse tipologie di utenza amministrativa – esprimendo una maggiore percentuale di *traffico documentale* rispetto a quelle centrali, mostrano di essere i soggetti su cui grava il volume maggiore di certificazioni.

Le autocertificazioni, del resto, mentre rappresentano un beneficio per i cittadini che stabiliscono rapporti più semplici con le amministrazioni, complicano, invece, l'attività degli enti che si trovano costretti sia ad assolvere, in qualità di amministrazioni certificanti, a nuovi doveri e responsabilità, sia a provvedere all'approntamento di adeguate banche dati. In tal senso il legislatore ha sollecitato le amministrazioni ad adottare (art.18, comma 1, Legge cit.) “le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di certificazione e di presentazione di atti e documenti”.

La Conferenza dei servizi, infine, si presenta come uno degli strumenti di semplificazione più diffusi (59,6%). Tale istituto è stato ridefinito con maggiore puntualità dalla Legge n. 537/1993 e ancor più incisivamente dalla Legge n. 127/1997. Quest'ultima, in particolare, ha contribuito alla più ampia diffusione della Conferenza rispetto a quanto stabilito nella Legge n. 241 del 1990 poiché ne ha consentito l'utilizzo “anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi reciprocamente connessi, riguardanti medesime attività o risultati” (art. 17, comma 4, Legge n. 127/1997).

Dall'analisi dei risultati statistici relativi all'applicazione degli istituti previsti dalla L. 241 del 1990 che presentano le percentuali più elevate di diffusione tra le amministrazioni pubbliche sembra emergere che gli enti locali abbiano recepito con maggiore determinazione, rispetto alle amministrazioni centrali, i principi enunciati nella Legge n. 241 del 1990 (grafico 3.6). In particolare, essi, mostrano di essersi dotati, come descrivono i risultati, di quegli strumenti che più di altri consentono di rendere effettivo l'esercizio dei *diritti di partecipazione e di informazione* da parte dei cittadini. Tali, infatti, possono essere considerati sia i regolamenti destinati a definire le modalità di partecipazione degli utenti al procedimento amministrativo sia quelli che ne stabiliscono, secondo quanto previsto dalla Legge n. 241 del 1990 e dal Dpr n. 352/1993, le condizioni dell'accesso alle informazioni e agli atti. Questi istituti, peraltro, sono anche quelli che il legislatore ha predisposto per garantire, senza distinzione tra soggetti chiamati a partecipare e soggetti intervenuti spontaneamente, la trasparenza del procedimento in termini di verificabilità dell'azione amministrativa condotta dalle amministrazioni.

Al fine di comprendere ancora meglio le dimensioni della diffusione di tali strumenti, non può essere trascurato, naturalmente, l'ampio complesso di riforme che ha investito, negli anni Novanta, l'intero sistema degli enti locali (comprensivo, nella nostra classificazione statistica, anche delle Regioni), rendendoli destinatari sia di nuove funzioni amministrative sia di più ampie funzioni economiche e sociali. L'accentuata attività svolta dalle amministrazioni locali in materia di partecipazione al procedimento (71,4%) e di diritto di accesso (89,1%), segnalata dai risultati della rilevazione va, inoltre, ricondotta anche al fatto che tali istituti costituiscono contenuto obbligatorio degli statuti secondo quanto indicato dagli artt. 8 e ss. del D.Lgs. n. 267/2000.

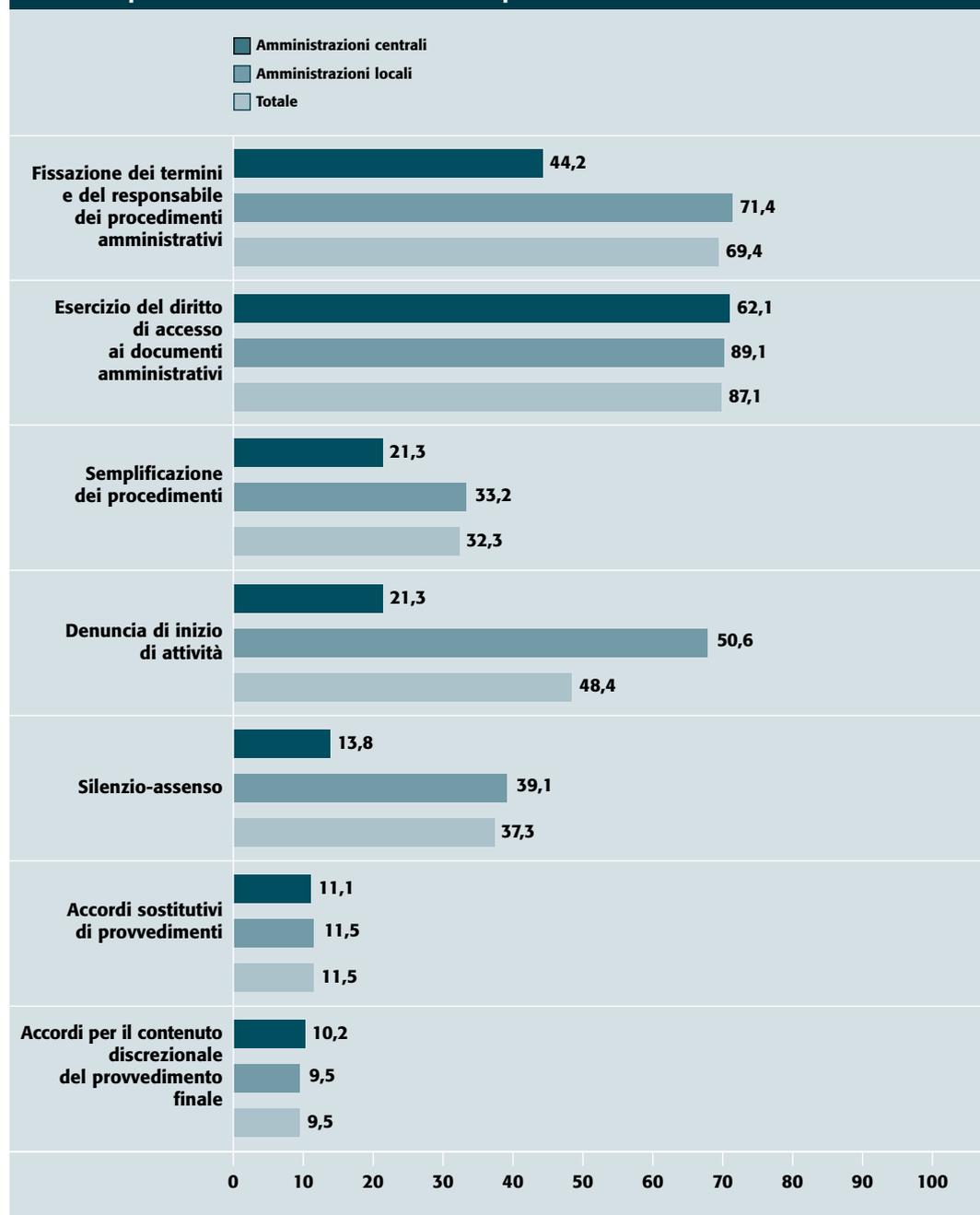
Da segnalare che tra i titolari del diritto di accesso vi sono anche i consiglieri comunali e provinciali che, godendo di una prerogativa particolare (secondo quanto previsto dall'art. 43, D.Lgs. n. 267/2000), possiedono la possibilità di prendere visione dei provvedimenti adottati e degli atti preparatori in essi richiamati (possono, inoltre, richiedere agli uffici competenti tutte le informazioni necessarie all'espletamento del mandato, senza alcuna limitazione derivante dalla loro natura riservata. L'art. 125 del citato D.Lgs., infine, rafforza il diritto d'informazione dei consiglieri introducendo l'obbligo di comunicare ai capigruppo consiliari, contestualmente alla pubblicazione, le principali delibere della Giunta, consentendo in tal modo la conoscenza tempestiva delle deliberazioni da sottoporre a controllo).

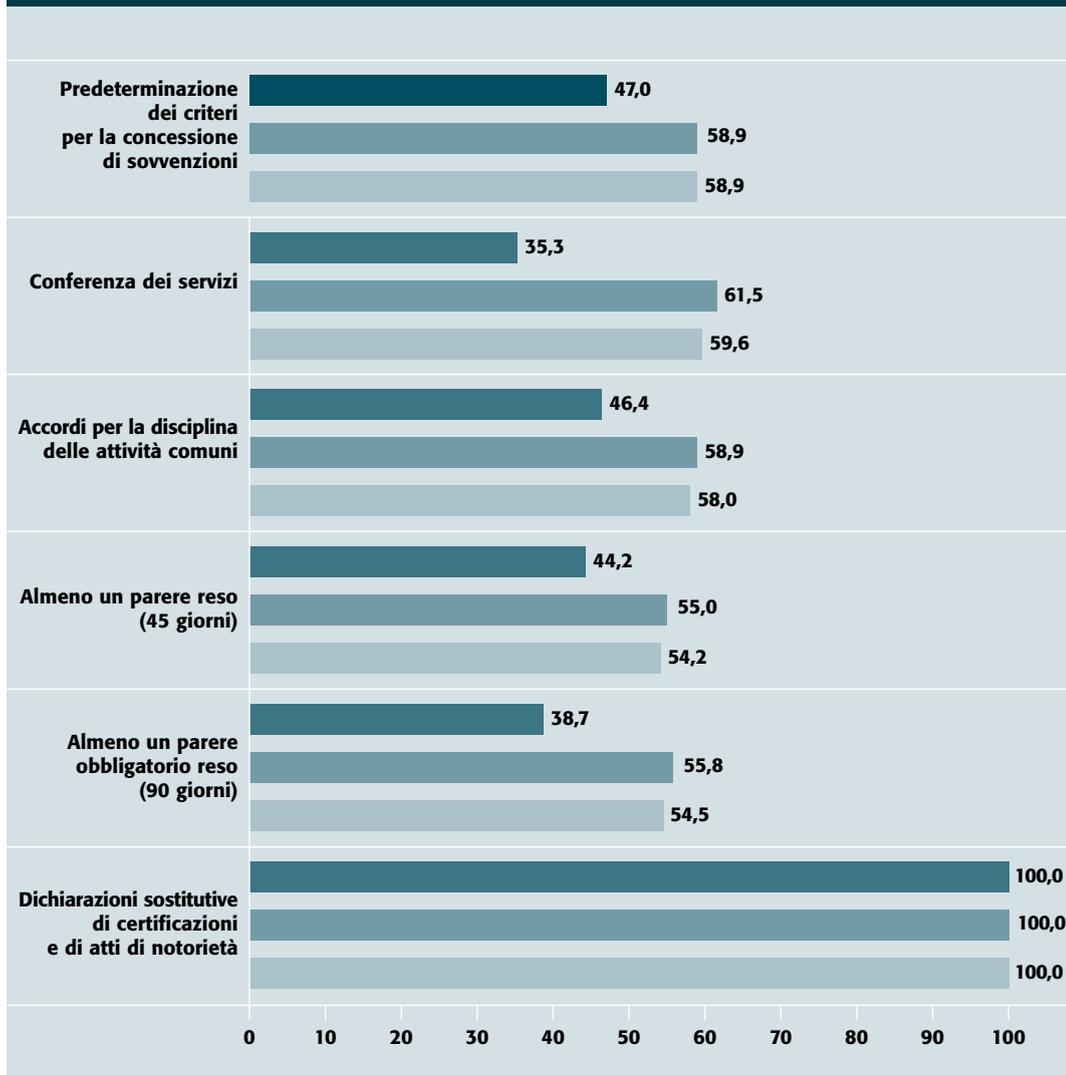
In sostanza, si può sostenere che potrebbe avere contribuito alla così ampia diffusione del diritto di accesso l'interpretazione larga che il legislatore ha voluto dare, con la Legge n. 241 del 1990, tanto dei soggetti titolari del diritto quanto dell'oggetto del diritto.

Proseguendo nell'analisi degli altri istituti di trasparenza e di semplificazione previsti dalla legge si osserva che il 58,0% delle amministrazioni complessivamente intese ha proceduto a regolamentare la

Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere e persone ad enti pubblici e privati e una percentuale analoga di amministrazioni ha concluso Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune (art. 15, Legge n. 241 del 1990).

Grafico 3.6 Amministrazioni pubbliche che hanno applicato la Legge n. 241 del 1990 per sottosettore istituzionale – Valori percentuali





Il legislatore, inoltre, ha inserito nell'ambito dell'istruttoria procedimentale uno strumento consultivo che si articola nella richiesta di un parere. La rilevazione ha accertato, quindi, la diffusione di tale istituto tra le amministrazioni pubbliche e ha constatato che ad almeno il 54,5% delle amministrazioni è capitato di richiedere un parere ad altra amministrazione; nel caso in cui l'amministrazione si sia trovata a richiedere ad altra amministrazione il rilascio di un parere obbligatorio, risulta che esso sia stato reso nel 54,2%.

Si sono collocate sotto la soglia del 50% quelle amministrazioni che hanno utilizzato strumenti come la *Denuncia di inizio di attività* (48,4%), il *Silenzio-assenso* (37,3%), la *Semplificazione dei procedimenti* (il 32,3%) ed infine gli *Accordi sostitutivi di provvedimenti*

(11,5%) e gli *Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale* (9,6%).

In particolare si osserva che questo gruppo di istituti di semplificazione, che le amministrazioni locali utilizzano in misura maggiore rispetto alle amministrazioni centrali (ad esclusione degli accordi per i quali si osserva una diffusione minore al confronto con le centrali), sono contenuti nelle leggi regionali di attuazione della Legge n. 241 del 1990 o in specifiche leggi di settore. Queste ultime, in taluni casi, hanno esteso l'ambito di applicazione di alcuni istituti anche ad altre materie, rispetto a quelle originariamente previste, introducendo così soluzioni di semplificazione di procedure relative a settori di specifica competenza regionale. Inoltre, nell'analizzare il dato sulla diffusione tra gli enti locali degli istituti di semplificazione è necessario tenere conto della varietà delle soluzioni adottate dal legislatore regionale, come le stesse regioni intervistate per la rilevazione hanno tenuto a specificare. Alcune leggi regionali, infatti, si riferiscono solo ai procedimenti curati dall'amministrazione regionale e dagli enti da essa dipendenti. Altre riguardano soltanto i procedimenti di controllo degli enti territoriali, altre ancora regolamentano procedimenti relativi all'esercizio di funzioni conferite agli enti locali.

In sostanza, la limitata diffusione degli strumenti di semplificazione tra le Regioni e gli enti locali mostra che il processo di attuazione della Legge n. 241 del 1990 risulta ancora lento e incompleto.

4.1 L'applicazione degli istituti

Allo scopo di illustrare in dettaglio lo stato di applicazione dei principali dispositivi dettati dalla Legge sul procedimento, di seguito si rende conto dei risultati della rilevazione analizzandone il contenuto per ciascuno dei principali istituti. La presentazione dei risultati sarà preceduta da una breve illustrazione delle nomenclature utilizzate per tradurre le materie oggetto di disciplina normativa in modalità di rappresentazione statistica della informazione raccolta.

L'illustrazione sarà ordinata, quando possibile, secondo un'analisi innanzitutto complessiva e per sottosettore istituzionale; in secondo luogo per ripartizione territoriale nella quale l'amministrazione risulta localizzata; infine, nel caso in cui siano disponibili ulteriori informazioni, ad esempio relative al periodo di applicazione o di aggiornamento dei regolamenti prodotti, ovvero relative alla materia o alla finalità perseguita dall'istituto, si provvederà ad integrare, di volta in volta, il resoconto con informazioni aggiuntive¹. Si è deciso di procedere in questo modo per privilegiare uno stile di analisi puntuale così che anche il lettore interessato ad uno solo degli istituti trattati, possa trarne informazioni di dettaglio e complete. Naturalmente, coloro che prenderanno in considerazione tutte le analisi di seguito commentate sconteranno una certa ripetitività, almeno nel dispositivo della presentazione dei dati.

Nella valutazione di confronto dei dati stessi, ovviamente, il lettore dovrà tenere in debito conto che in alcuni casi differenze apparentemente notevoli nelle percentuali di applicazione di alcuni istituti da parte delle amministrazioni si spiegano con il fatto che quegli istituti proprio per dettato normativo si applicano solo in alcun materie e non in tutte, o che ad applicarli sono alcune tipologie di amministrazioni piuttosto che altre.

Un'ultima precisazione appare necessaria: la somministrazione del questionario è stata uniforme nei confronti di amministrazioni appartenenti a diversi livelli di governo. Si è, in altre parole, teso ad indagare lo stato di diffusione di diversi istituti, intesi come categorie generali, prescindendo dunque dal fatto che gli stessi possano

1. Per alleggerire l'esposizione dei risultati le tavole statistiche sono state incluse nell'Allegato statistico in Appendice, mentre nel testo sono state inserite solo figure che rappresentano sinteticamente i risultati dell'indagine.

essere regolati, più o meno nel dettaglio, in maniera diversa o parzialmente diversa: è il caso, per fare solo l'esempio principale, della regolazione regionale di istituti quali la conferenza di servizi o la denuncia di inizio di attività, nel vigore del nuovo Titolo V della Costituzione a far data dal 2001².

4.1.1 Nomenclature utilizzate

La *classificazione* delle risposte, intesa come la scelta dell'insieme di *item* o modalità entro le quali inserire le informazioni rilevate, è un'attività critica all'interno del processo di costruzione del dato statistico. Infatti, l'inserimento di una risposta all'interno di una delle classi proposte nell'ambito di una specifica classificazione si attua per tramite di un processo di aggregazione irreversibile dell'informazione rilevata. Tuttavia, detto rischio, connaturato all'utilizzo di classificazioni, viene ampiamente compensato dai vantaggi che ne conseguono, che sono, in particolare, un più definito livello di standardizzazione del significato del quesito posto e delle risposte attese, la maggiore semplicità di comprensione dei quesiti da parte dei rispondenti e, infine, la riduzione dei tempi di elaborazione dei risultati rilevati.

Come è noto i valori o la visione del ricercatore sul tema in esame influenzano le scelte che egli compie non solo sulla misurabilità del fenomeno oggetto di studio, ma anche – se del caso – su quali criteri e forme classificatorie egli articolerà le sue analisi statistiche. Tale condizione di fatto è, in una certa misura, ineliminabile; tuttavia, in questa sede, allo scopo di rendere il più possibile oggettiva la scelta compiuta, la determinazione delle classificazioni è stata basata sui singoli istituti previsti dalle norme oggetto della rilevazione. Per questa ragione, pur tenendo conto della sperimentaltà dell'indagine, la concettualizzazione delle misure è stata modulata come se si dovessero produrre *statistiche ufficiali* e, dunque, per la progettazione del questionario si è fatto ricorso a classificazioni derivate da nozioni espresse nell'ambito della normativa, sia per quanto riguarda la classificazione delle materie o le finalità di specifici interventi di regolazione, sia per la classificazione dei riferimenti temporali, che tengono conto dello svolgimento cronologico dell'attività di applicazione della normativa.

Con riferimento alle attività di semplificazione, in particolare, sono state utilizzate tre diverse classificazioni delle materie oggetto di riordino normativo. Le classificazioni comprendono una serie di materie ricavate dagli allegati alle leggi n. 537/1993, 59/1997, 50/1999 e 340/2000, che contengono l'indicazione dei procedimenti amministrativi da semplificare con regolamento del Governo ai sensi dell'art. 17, comma 2 della Legge n. 400/1988. I procedimenti contenuti nei citati allegati sono stati puntualmente censiti e successivamente raggruppati in base a settori omogenei di intervento in modo da comporre le classificazioni necessarie a descrivere le materie oggetto di semplificazione.

2. Sulla disciplina regionale di alcuni istituti della Legge 241 del 1990 v. il recente *La semplificazione amministrativa nelle regioni*, Quaderni Formez, n. 23, a cura di G. Vesperi, Roma, 2004.

Le classificazioni proposte, in dettaglio, sono rappresentabili nel modo seguente:

- a. la classificazione delle materie in cui sono intervenuti i procedimenti di *Semplificazione* è stata articolata in quindici classi che rappresentano, secondo lo schema presentato di seguito, le diverse materie trattate nella normativa vigente:

Classificazione adottata nel questionario	Classificazione adottata nella normativa
1. Esercizio, disciplina e controllo di attività imprenditoriali private*	Società cooperative Rilascio di autorizzazioni e certificazioni Qualifica di coltivatore diretto
2. Fisco	Fisco
3. Istruzione	Gestione e organizzazione delle istituzioni scolastiche pubbliche e private
4. Amministrazione del patrimonio e contabilità dello Stato e degli enti pubblici	Aggiudicazione forniture di beni e servizi Gestione e utilizzo di beni pubblici Spese in economia Procedimento per trasferimento di risorse ai Comuni (per le spese di uffici giudiziari) Rendicontazione per spese di missione per rappresentanze all'estero Gettoni di presenza Strade Opere pubbliche Espropriazione per pubblica utilità
5. Concessione ausili finanziari	Lavoro femminile
6. Prevenzione e sicurezza sul lavoro	Ascensori e montacarichi Prevenzione incendi Impianti elettrici Sicurezza cantieri Classificazione industrie insalubri
7. Circolazione e trasporti	Noleggio autoveicoli Codice della strada Automobili (rilascio patente, rinnovo, immatricolazione, rilascio targhe) Aeromobili e navi
8. Ambiente	Impianti di riscaldamento Inquinamento acustico, sicurezza, impianti

Classificazione adottata nel questionario	Classificazione adottata nella normativa
9. Edilizia	Denuncia d'inizio attività in materia urbanistica Autorizzazione in materia di edilizia Catasto edilizio Rilascio licenza abitabilità
10. Turismo	Turismo
11. Sanità	Sicurezza alimentare
12. Previdenza e infortuni sul lavoro	Previdenza e infortuni sul lavoro
13. Giustizia	Casellario giudiziale Esecuzione di sentenze di condanna e risarcimento Beni mobili e immobili sequestrati e confiscati Vittime di usura e racket
14. Ordine pubblico	Armi
15. Status persone fisiche e giuridiche private, albi professionali e registri pubblici	Notai Circolazione e soggiorno cittadini comunitari Riconoscimento titoli professionali Codice fiscale

* Autorizzazione all'esercizio di attività economiche commerciali, assicurative, gestione fiduciaria del patrimonio immobiliare.

b. La classificazione delle materie in cui sono intervenuti i procedimenti sottoposti alla *Denuncia di inizio di attività* e quelli sottoposti al *Silenzio-assenso* è stata diversamente articolata in base a quanto previsto dalla normativa ed ha incluso undici aree:

1. iscrizione in albi o registri;
2. esercizio di attività commerciale e industriale;
3. esercizio di attività imprenditoriale in genere;
4. attività negoziale delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni senza scopo di lucro;
5. attività di consulenza e formazione;
6. attività finanziaria;
7. riconoscimento di titoli professionali;
8. pesca;
9. edilizia;
10. attività culturali;
11. altro.

- c. Si è resa necessaria, inoltre, una ulteriore classificazione in otto materie per quei provvedimenti emanati dalle amministrazioni che hanno proceduto alla *Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati*. Essa è stata così articolata:
1. esercizio di attività imprenditoriali private;
 2. formazione;
 3. cultura e sport;
 4. ambiente;
 5. edilizia;
 6. turismo;
 7. attività socio-assistenziali;
 8. altro.
- d. Per l'acquisizione di informazioni sull'istituto della *Conferenza dei servizi*, previsto dall'art.14 della Legge n. 241 del 1990 (e successive modifiche) sono state definite tre classi che raggruppano la fattispecie (nelle due tipologie della conferenza istruttoria o preparatoria e della conferenza decisoria), più una classe residuale (per le fattispecie non riconducibili alle precedenti classi) sulla base delle finalità del suo utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche:
1. semplificazione dei rapporti tra istituzioni poste a diversi livelli di governo (amministrazioni centrali, regioni e/o altre amministrazioni pubbliche – ad esempio comuni);
 2. semplificazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche poste allo stesso livello di governo;
 3. semplificazione di processi che avvengono all'interno della medesima amministrazione;
 4. altro.
- e. Infine, il quesito n. 11 sugli *Accordi tra soggetti pubblici* è stato introdotto poiché la tematica risulta scarsamente conosciuta. Con gli accordi di programma le amministrazioni pubbliche concordano le modalità di programmazione e di esecuzione di interventi pubblici, coordinando le rispettive azioni. Nel caso in cui oggetto di tali accordi si considerano l'organizzazione e la prestazione di servizi, si tratta di contratti ad oggetto pubblico con la nascita di reciproche obbligazioni. Per questi motivi sono stati individuati due distinti ambiti in cui collocare gli *Accordi con altre amministrazioni*:
1. accordi in attuazione di piani (come fase successiva di un'attività di programmazione);
 2. accordi relativi all'esercizio di funzioni di erogazione di servizi;
 3. altro.

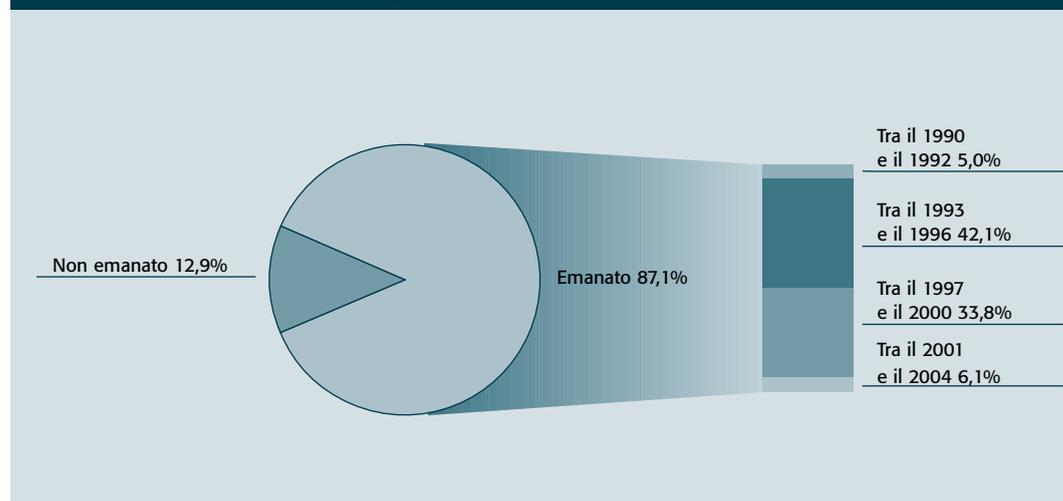
4.1.2 Diritto di accesso, termine e responsabile del procedimento amministrativo e semplificazione

a. L'Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi

Tra gli istituti previsti dalla Legge n. 241 del 1990, si osserva che il diritto di accesso, che costituisce il principale istituto di trasparenza dell'attività amministrativa, risulta quello più diffuso presso le amministrazioni pubbliche (87,1%). Analizzando le amministrazioni in base all'anno di applicazione della legge, si nota che, nel complesso, il 42,1% delle amministrazioni ha provveduto ad emanare un primo regolamento per l'Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, tra il 1993 e il 1996, il 33,8% tra il 1997 e il 2000, mentre quote minori, pari al 6,1% e al 5,0%, si osservano rispettivamente per il periodo iniziale e per quello finale (grafici 4.1, 4.2 e tavola 2.1).

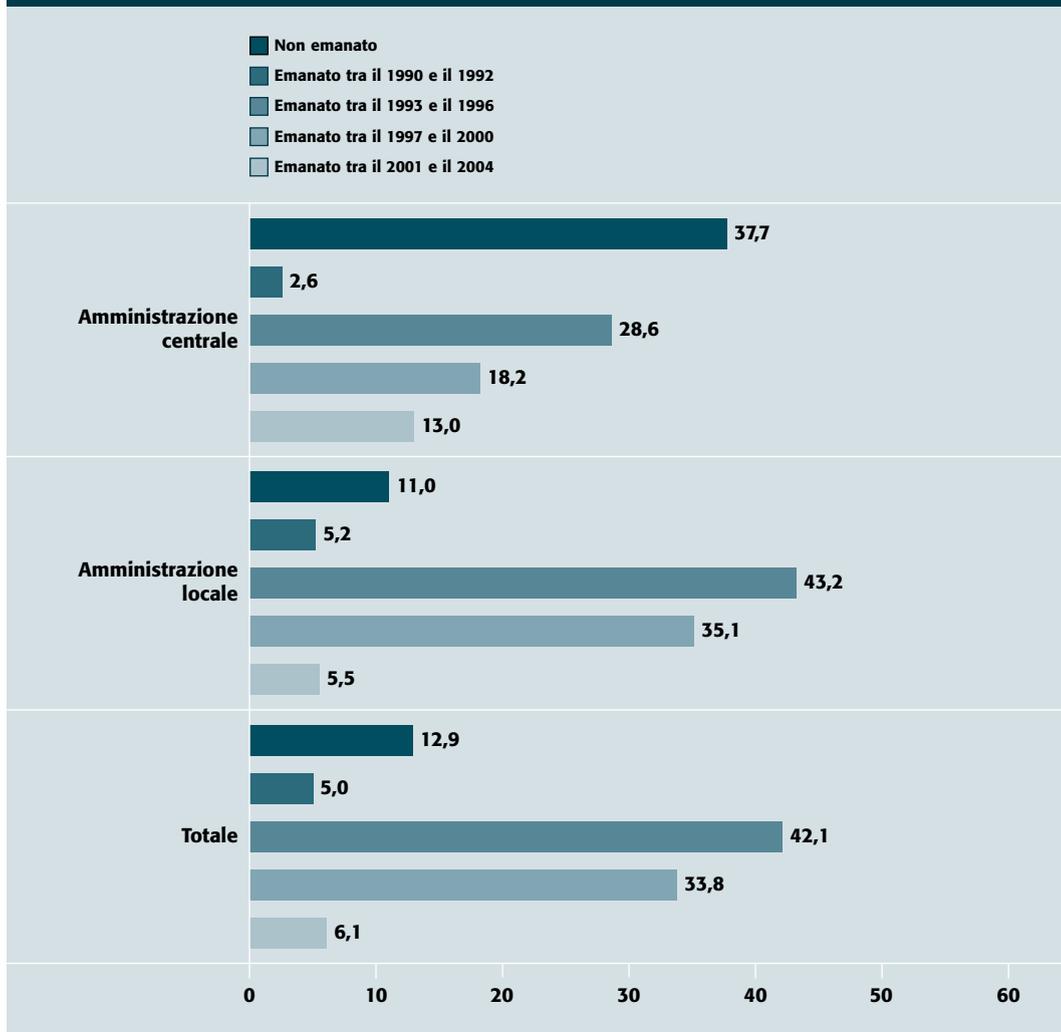
Sotto il profilo istituzionale, si osserva che risultano essere le amministrazioni locali quelle in cui più elevata è la quota percentuale delle amministrazioni adempienti (89,0%), mentre tra le amministrazioni centrali solo il 62,3% ha dichiarato di aver emanato il regolamento per l'Esercizio del diritto di accesso, quota ampiamente inferiore a quella registrata nel complesso.

Grafico 4.1 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno il regolamento per l'Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi per anno di emanazione – Valori percentuali



Si nota, inoltre, che il maggior numero di regolamenti è stato emanato, sia dalle amministrazioni centrali sia da quelle locali, negli anni 1993-1996 con percentuali pari al 43,2%, nel caso delle amministrazioni locali e al 28,6% nel caso di quelle centrali. Anche il periodo compreso tra il 1997 e il 2000 mostra una intensa attività normativa di entrambi i settori istituzionali, con percentuali pari rispettivamente al 35,1% registrata per le istituzioni locali e pari al 18,2% per quelle centrali.

Grafico 4.2 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno il regolamento per l'Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi per anno di emanazione e per sottosettore istituzionali – Valori percentuali

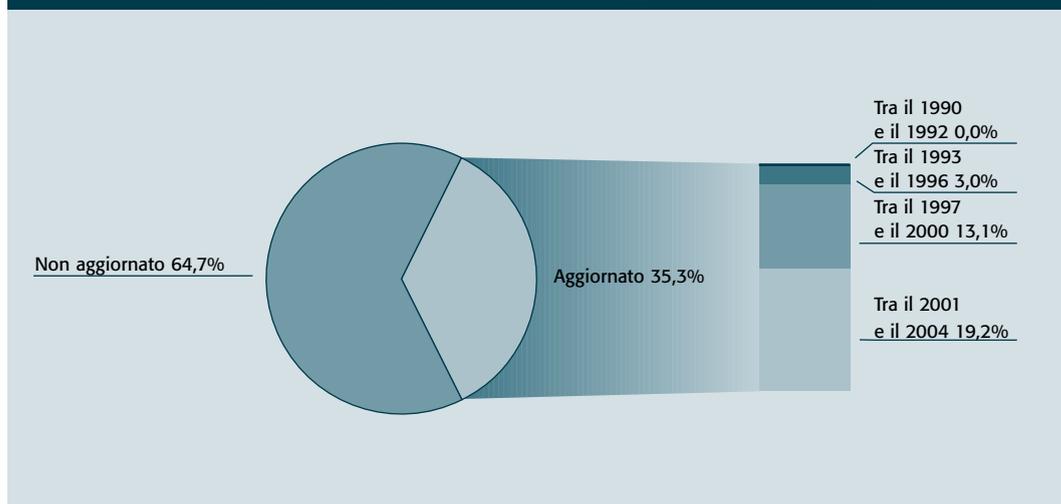


Considerando la collocazione territoriale si osserva che il 91,0% delle amministrazioni localizzate nelle regioni settentrionali risultano adempienti, quelle del Centro raggiungono quote al di sotto del dato medio (-6,6 punti percentuali), mentre quelle localizzate nelle regioni del Mezzogiorno si attestano ad una quota percentuale (87,2%) analoga a quella complessiva (87,1%) (tavola 2.2). Collegando la localizzazione e il periodo di adozione del regolamento in esame si nota che le amministrazioni localizzate nelle aree settentrionali hanno provveduto all'adozione del regolamento in esame con maggiore tempestività rispetto alle amministrazioni localizzate nelle rimanenti aree del paese; in particolare, si nota che il 48,3% degli enti localizzati nel Nord ha provveduto a regolare l'Esercizio

del diritto di accesso tra il 1993 e il 1996, seguito dal Centro con il 38,9% ed infine dal Mezzogiorno con il 37,5%. Tra il 1997 e il 2000, invece, è il Mezzogiorno a mostrare la percentuale più alta di amministrazioni impegnate nella definizione del regolamento (37,8%), seguito dal Nord con il 32,9% ed infine dal Centro con il 29,6%.

Visto l'ampio arco temporale considerato dalla rilevazione, è stata analizzata anche l'attività di aggiornamento degli strumenti di semplificazione. Lo scopo di questa rappresentazione è quello di verificare in che misura, nel corso degli anni, le amministrazioni che hanno prima provveduto alla emanazione del regolamento, hanno poi provveduto anche al suo aggiornamento. Dall'analisi dei risultati della rilevazione risulta che (grafico 4.3 e tavola 3.1), nel complesso, poco più di un terzo delle amministrazioni che hanno emanato il regolamento, lo hanno anche aggiornato (35,3%). Naturalmente, le amministrazioni hanno provveduto ad aggiornare i loro regolamenti secondo una progressione crescente che inizia nel 1993 (3,0%), prosegue dal 1997 al 2000 (13,1%) e raggiunge il valore percentuale massimo nel periodo più recente (19,2%).

Grafico 4.3 Amministrazioni pubbliche che, avendo emanato il regolamento che disciplina l'Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, hanno aggiornato o meno il regolamento per anno dell'ultimo aggiornamento – Valori percentuali



Non emergono sostanziali differenze di comportamento tra le amministrazioni centrali e locali, sia in merito alla proporzione di amministrazioni che hanno provveduto ad aggiornare, sia rispetto al periodo in cui tali aggiornamenti sono stati fatti.

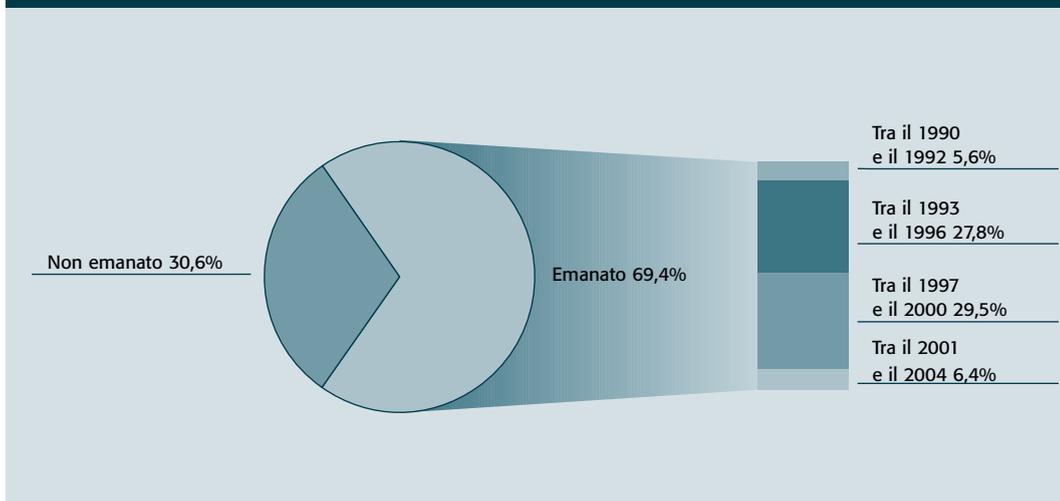
Analizzando i risultati rispetto al periodo di adozione degli aggiornamenti e legando tali dati alla distribuzione territoriale delle amministrazioni in esame si constata che le amministrazioni situate nelle regioni centrali hanno provveduto in misura relativamente maggiore ad aggiornare i loro regolamenti (42,5%), inoltre

queste stesse amministrazioni, seppure si siano mosse con lentezza nel corso dei primi sei o sette anni, successivamente hanno recuperato il ritardo anche superando, sempre in termini percentuali relativi, gli andamenti registrati tra le amministrazioni localizzate nelle altre ripartizioni (tavola 3.2)

b. La fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi

Sempre con riferimento agli istituti di trasparenza introdotti dalla Legge n. 241 del 1990, la diffusione della disciplina del procedimento amministrativo mediante l'emanazione del regolamento per la Fissazione dei termini rappresenta uno degli istituti più diffusi tra le amministrazioni pubbliche (69,4%). Di particolare interesse può essere, in questo caso, l'analisi per sottosettore istituzionale delle amministrazioni che hanno dichiarato di non avere regolamenti in materia di procedimento. Dai dati risulta che sono soprattutto le amministrazioni centrali, nel 55,8% dei casi, a non essersi dotate di un regolamento, mentre le istituzioni locali che hanno dichiarato di non averlo emanato sono il 28,6% dei casi (grafici 4.4, 4.5 e tavola 4.1).

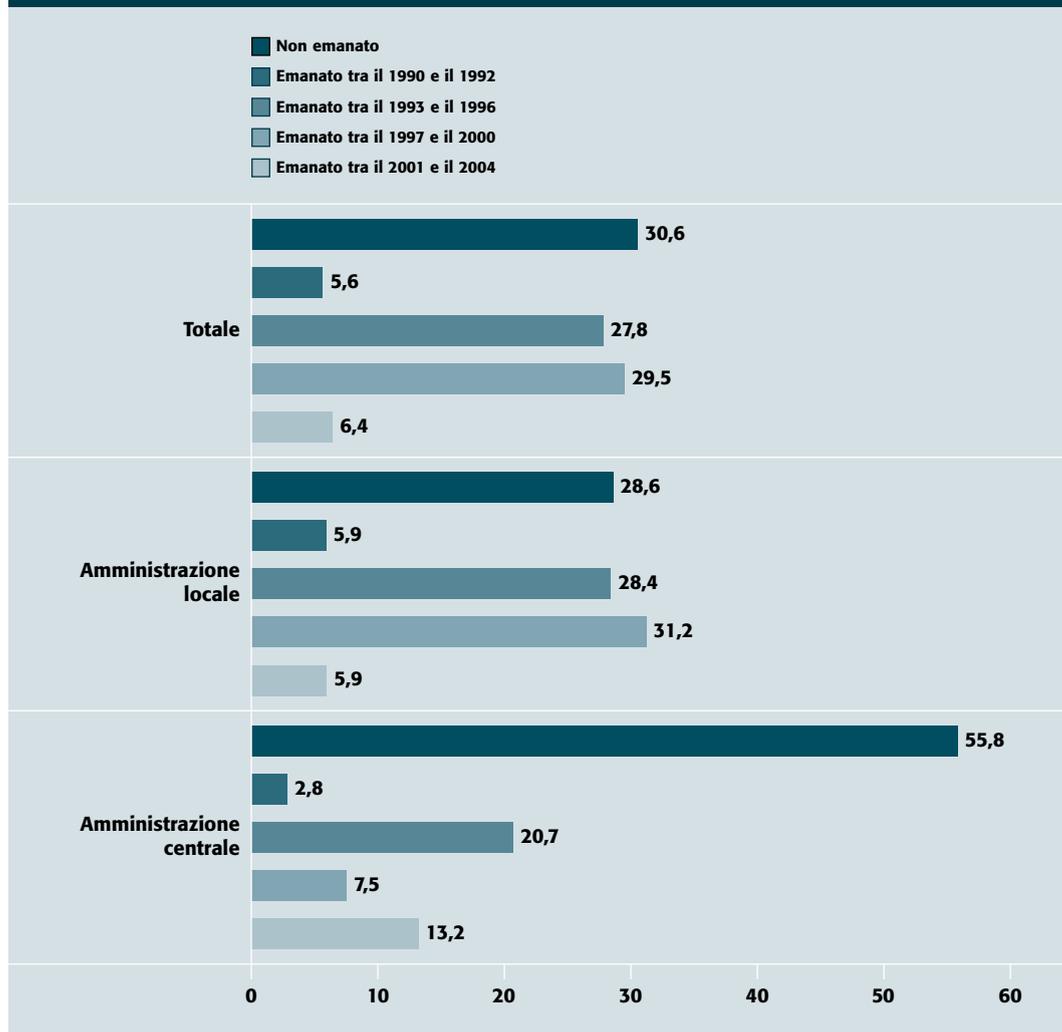
Grafico 4.4 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno il regolamento che stabilisce la Fissazione dei termini e l'individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi per anno di emanazione – Valori percentuali



Dal punto di vista dell'anno di emanazione, si nota che i periodi in cui si riscontra un maggiore attività delle amministrazioni sono il 1997-2000 con una quota pari al 29,5% e il 1993-1997 con il 27,8%: quindi, nel complesso, l'adozione di questo istituto non è stata né pronta né particolarmente concentrata nel tempo e, peraltro, nell'ultimo periodo considerato si segnala un forte calo nel numero delle amministrazioni adempienti, particolarmente vistoso nel caso delle amministrazioni locali. Infatti, nel periodo 2001-2004, solo il 5,9%

di queste ultime ha provveduto a dotarsi di un regolamento per la fissazione dei termini del procedimento amministrativo, a fronte di una quota pari al 6,4% registrata per il complesso delle amministrazioni, quota che si attesta al 13,2% tra le amministrazioni centrali.

Grafico 4.5 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno il regolamento che stabilisce la fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi per anno di emanazione e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali

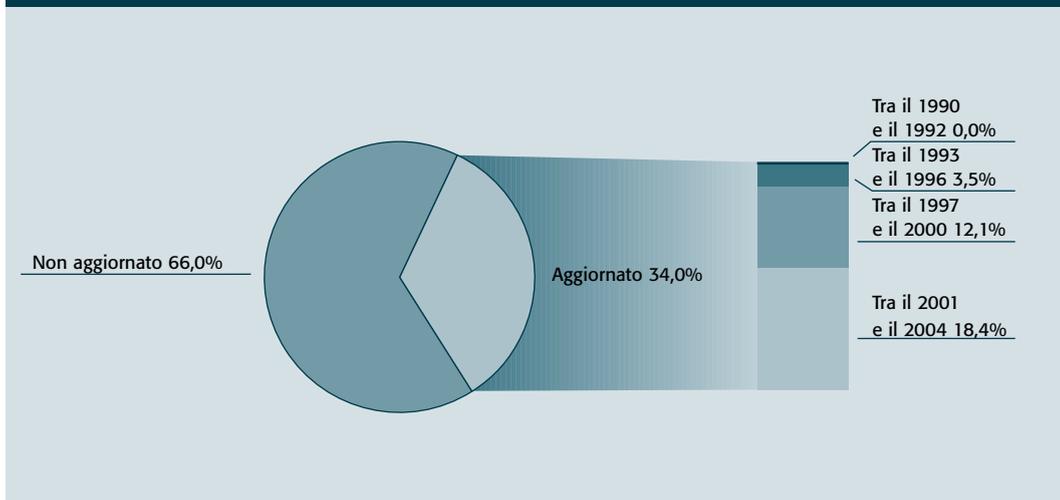


L'analisi dei dati sulla diffusione dell'istituto della fissazione dei termini del procedimento amministrativo secondo la ripartizione territoriale di appartenenza dell'amministrazione osservata mostra che nel complesso le amministrazioni inadempienti sono relativamente più frequenti nelle aree del Mezzogiorno (39,4%) e del Centro (37,8%), mentre i 4/5 di quelle localizzate nelle regioni settentrionali hanno dichiarato di aver adempiuto all'adozione di questo istituto (tavola 4.2).

Inoltre, si rileva che diversa è stata la prontezza con la quale le amministrazioni hanno provveduto a dotarsi dell'istituto qui in esame: la quota percentuale relativamente più consistente di amministrazioni del Nord si è mossa nel periodo 1993-1997 (36,1%), mentre nelle amministrazioni del Centro e in quelle del Mezzogiorno quote percentuali relativamente più elevate si osservano nel quadriennio successivo, periodo nel quale, nei due casi, provvedono ad adempiere il 29,6% e il 26,2% delle amministrazioni localizzate in queste aree. Da rilevare che, nello stesso periodo, la quota di amministrazioni localizzate nelle regioni settentrionali che adempiono alla norma sulla fissazione dei termini è superiore a quella rilevata nelle ripartizioni del Centro e del Mezzogiorno (32,5%).

Analizzando anche l'attività di aggiornamento dei regolamenti per la fissazione dei termini, risulta che il 66,0% delle amministrazioni dichiara di non aver aggiornato il regolamento sul procedimento amministrativo (grafico 4.6 e tavola 5.1). Tra quelle che vi hanno provveduto risultano particolarmente attive le amministrazioni centrali con il 47,1%. Le amministrazioni locali, invece, hanno regolamentato il procedimento nel 33,3% dei casi. Com'era ragionevole attendersi tutte le istituzioni hanno aggiornato di più negli anni più recenti e cioè nel 2001-2004 (18,4%) e con una percentuale lievemente inferiore nel 1997-2000 (12,1%). Piuttosto intenso è stato l'attivismo registrato, nell'ultimo periodo, tra le amministrazioni centrali che si erano già dotate di regolamento e che, nel 35,3% dei casi (una quota quasi doppia rispetto al valore percentuale complessivo del periodo), hanno provveduto ad aggiornarlo.

Grafico 4.6 Amministrazioni pubbliche che, avendo emanato il regolamento che stabilisce la *Fissazione dei termini e l'individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi*, hanno aggiornato o meno il regolamento per anno dell'ultimo aggiornamento – Valori percentuali



Le amministrazioni locali si presentano meno attive rispetto alle centrali con una percentuale pari al 17,5% nel 2001-2004, e, come già per le locali, gli aggiornamenti risultano essere stati svolti, seppure in misura inferiore, anche negli anni 1997-2000 con il 12,1%.

Infine, incrociando i dati sull'adozione del regolamento e la ripartizione territoriale di appartenenza dell'amministrazione, si osserva che anche in questo caso le amministrazioni del Nord si sono mosse più frequentemente (15,8%) nel periodo compreso tra il 1997 e il 2000, mentre quelle localizzate nelle regioni centrali si sono mosse più tardi ma più massicciamente (28,8% nel periodo 2001-2004). Le amministrazioni diffuse nel Mezzogiorno seguono gli stessi andamenti di quelle diffuse nel Centro, ma in proporzioni più contenute (tavola 5.2).

c. La semplificazione dei procedimenti

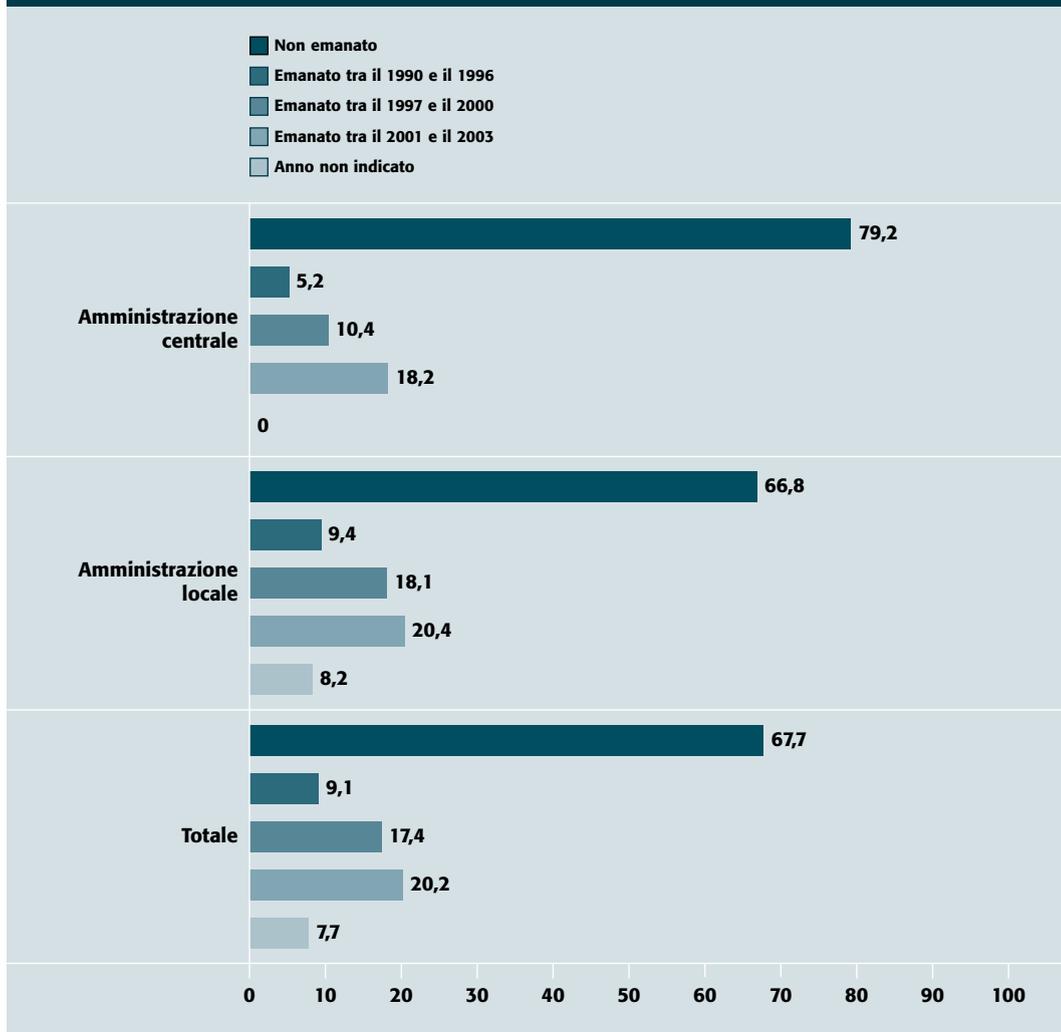
Le amministrazioni pubbliche che dichiarano di avere emanato, fino al 2003, altri provvedimenti di semplificazione dei procedimenti di competenza, rappresentano il 32,3% del totale (grafico 4.7 e tavola 6.1).

Il dettaglio offerto dall'anno di emanazione degli eventuali provvedimenti, indica essere il periodo più recente quello in cui le amministrazioni hanno provveduto più frequentemente (20,2%) alla adozione di tali provvedimenti. Scorrendo gli anni a ritroso le percentuali calano, passando dal 17,4% registrato nel periodo 1997-2000 al 9,1% relativo agli anni che precedono il 1997.

Con riferimento al sottosettore istituzionale, si osserva solo per le amministrazioni locali una dinamica analoga a quella registrata nel complesso.

Sotto il profilo geografico (tavola 6.2), non si registrano scostamenti significativi dal valore complessivo. Tuttavia, la quota relativamente più contenuta di amministrazioni che hanno emanato almeno un provvedimento di semplificazione è rilevabile tra quelle localizzate nel Centro (27,2%) mentre la quota relativamente più elevata si registra tra le amministrazioni localizzate nel Nord (34,9%). È allineata al risultato generale, invece, la quota delle amministrazioni del Mezzogiorno (32,9%). Inoltre, l'ordinamento individuato per le tre ripartizioni territoriali persiste anche osservando i singoli periodi di emanazione dei provvedimenti.

Grafico 4.7 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno provvedimenti di Semplificazione dei procedimenti di propria competenza per anno di emanazione e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



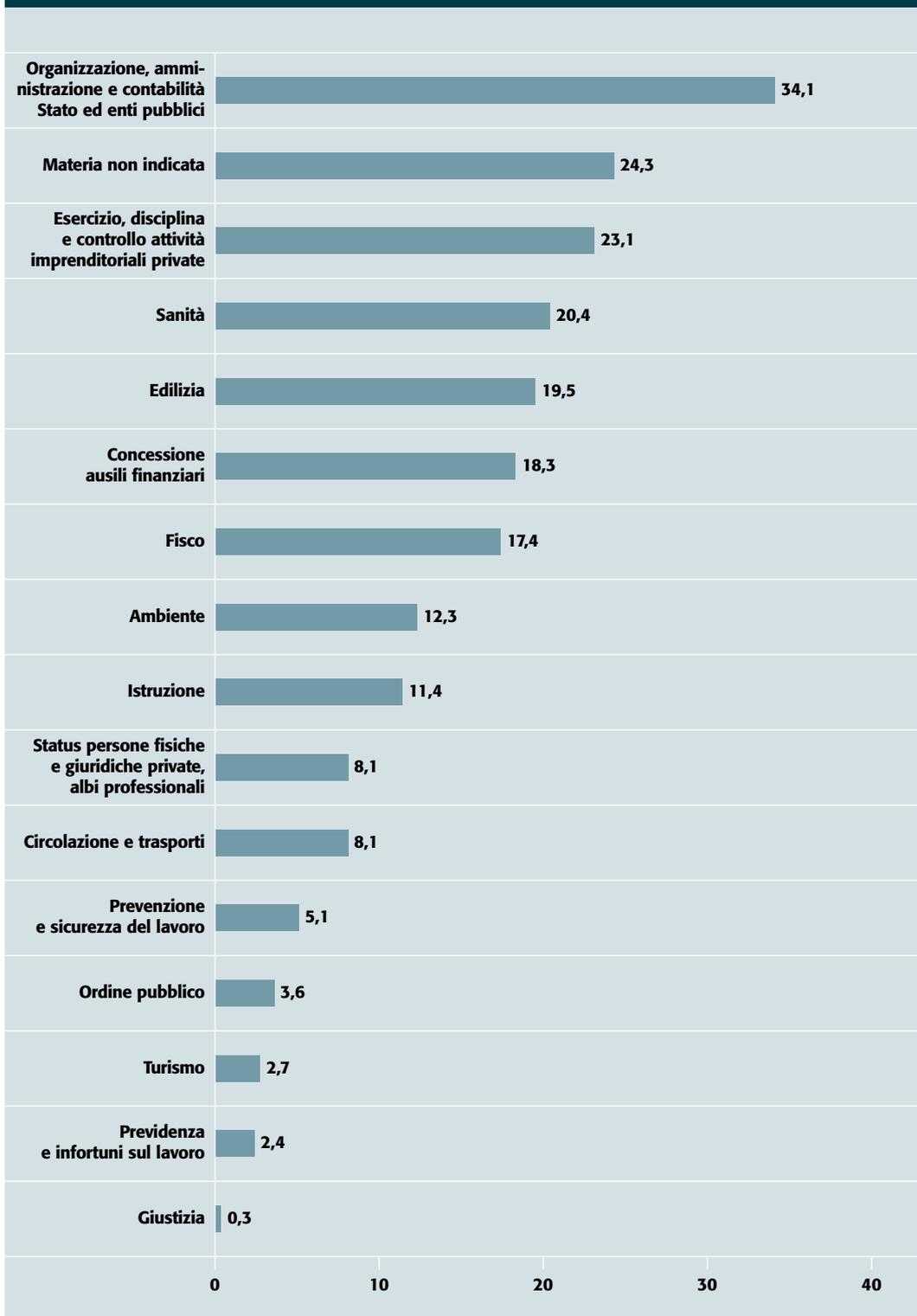
Alle amministrazioni che dichiarano l'emanazione di almeno un provvedimento, è stato chiesto di specificare per quali materie di intervento fossero stati adottati i provvedimenti. Le quote più elevate si registrano per le amministrazioni che adottano provvedimenti in materia di *organizzazione, amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici* (34,1%), di *esercizio, disciplina e controllo delle attività imprenditoriali private* (23,1%) e di *sanità* (20,4%) (grafico 4.8 e tavola 7.1).

Il dettaglio settoriale mostra per le amministrazioni locali quote analoghe a quelle registrate per il complesso delle amministrazioni pubbliche, mentre le amministrazioni centrali dichiarano sempre le medesime materie quali quelle in cui più frequentemente vengono

emanati provvedimenti, ma indicano al terzo posto la *concessione di ausili finanziari* (25,0%), materia quest'ultima che, invece, si colloca solo al quinto posto tra le materie in cui le amministrazioni locali sono intervenute per semplificare.

Circa un terzo delle amministrazioni che hanno emanato almeno un provvedimento di semplificazione indica, in tutte le ripartizioni territoriali senza eccezione, di averli emanati in materia di *organizzazione, amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici* (tavola 7.2); in particolare, il 35,7% delle unità localizzate nel Nord, il 33,1% di quelle del Mezzogiorno e il 32,9% delle unità localizzate nel Centro. Fin dall'osservazione della seconda materia di intervento dei provvedimenti di semplificazione, tuttavia, si registrano comportamenti differenti tra le amministrazioni delle tre ripartizioni. Infatti, la seconda materia di intervento per le amministrazioni del Nord e del Centro è ancora *l'esercizio, disciplina e controllo delle attività imprenditoriali private* (32,9% al Nord e 20,0% al Centro), mentre nel Mezzogiorno è la *concessione di ausili finanziari* (24,0%). Infine, oltre alle prime due materie, quote superiori ai 20 punti percentuali si registrano solo al Nord e riguardano le amministrazioni che hanno emanato provvedimenti in materia di *sanità* (25,2%) e di *edilizia* (24,5%).

Grafico 4.8 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato provvedimenti di *Semplificazione* dei procedimenti di propria competenza per materia in cui è intervenuto almeno un provvedimento – Valori percentuali



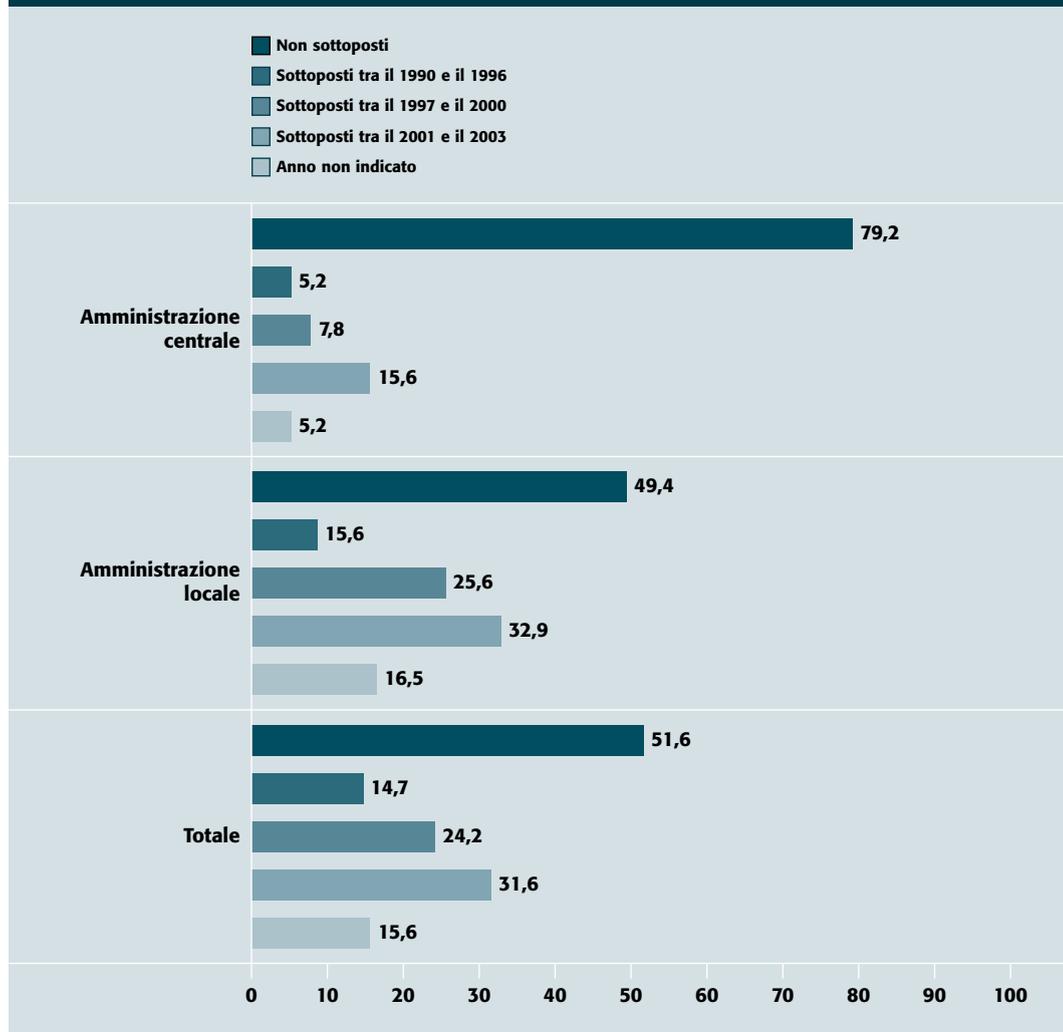
4.1.3 Denuncia di inizio di attività, Silenzio-assenso, accordi, predeterminazione dei criteri

d. La denuncia di inizio di attività

Fino al 2003, il 48,4% delle amministrazioni pubbliche dichiara di avere sottoposto almeno un procedimento di propria competenza alla *Denuncia di inizio di attività* (Dia). In particolare, la percentuale di amministrazioni che ha utilizzato tale istituto cresce nei periodi più recenti, passando dal 14,7% registrato negli anni precedenti al 1997, al 24,2% rilevato tra il 1997 e il 2000, fino a raggiungere il 31,6% registrato tra il 2001 e il 2003 (grafico 4.9 e tavola 8.1).

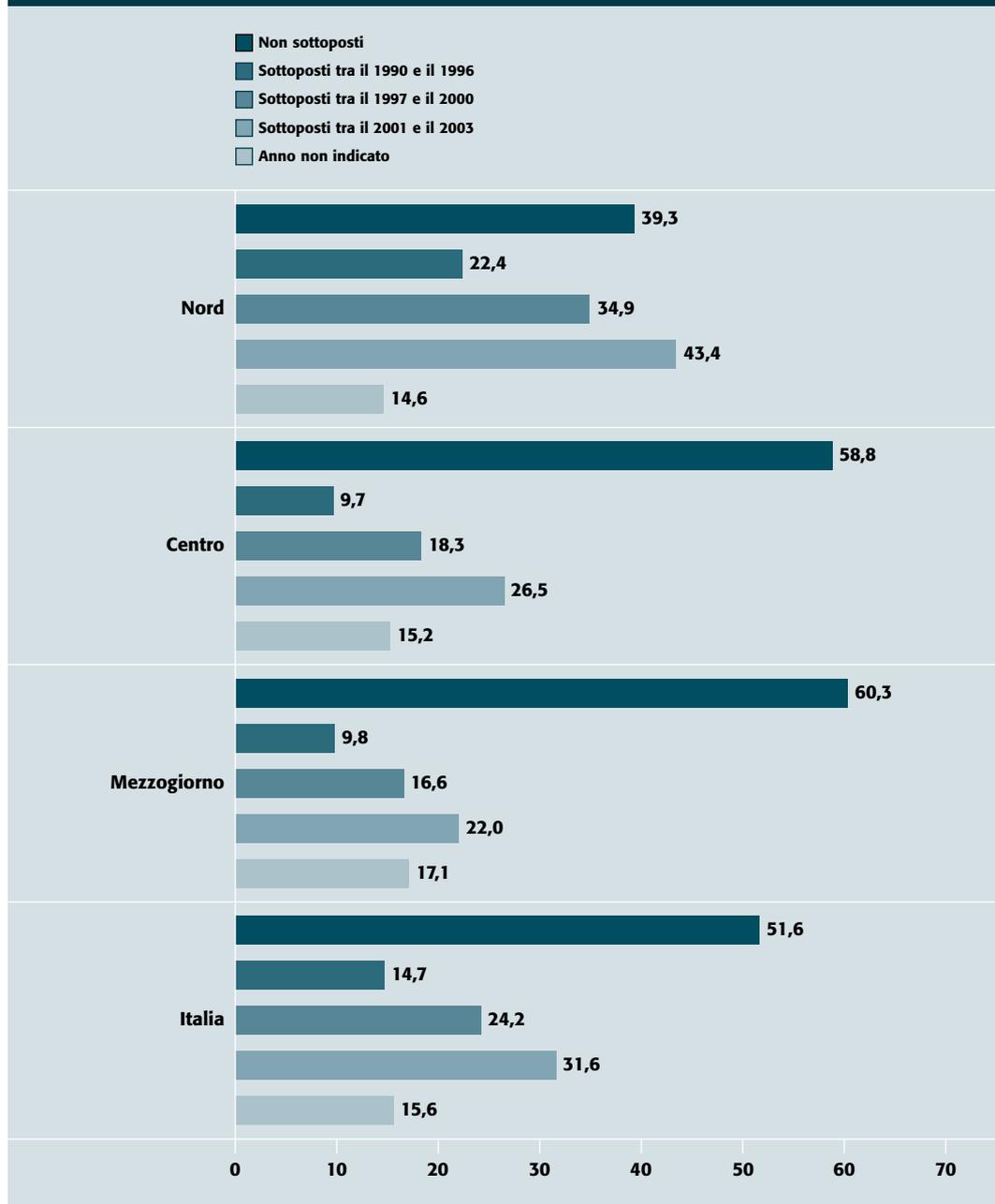
Rispetto al dato complessivo, le amministrazioni centrali indicano un ricorso decisamente più modesto alla denuncia di inizio di attività, in quanto si registra che solo il 20,8% delle unità appartenenti al sottosectore ha sottoposto procedimenti alla Dia fino al 2003. Al contrario, per le amministrazioni locali si osserva nel complesso una maggiore attività, essendo pari al 50,6% la percentuale di amministrazioni locali che hanno sottoposto procedimenti alla Dia almeno una volta. Considerando il periodo di impiego di tale strumento, le amministrazioni di entrambi i sottosettori rispettano quanto già osservato per la totalità delle amministrazioni. Le quote di unità adempienti, infatti, crescono negli anni più recenti, mostrando i valori più elevati nel triennio 2001-2003.

Grafico 4.9 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti di propria competenza alla *Denuncia di inizio di attività* per anno e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Con riferimento alla ripartizione territoriale, la parte di amministrazioni situate nel Nord che dichiara di avere fatto ricorso alla denuncia di inizio di attività (pari al 60,7%) risulta la più elevata, mentre le quote registrate per le amministrazioni del Centro e del Mezzogiorno che dichiarano altrettanto sono inferiori alla quota registrata per la totalità delle unità osservate, essendo pari, rispettivamente, al 41,2% e al 39,7% (grafico 4.10 e tavola 8.2).

Grafico 4.10 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti di propria competenza alla *Denuncia di inizio di attività* per anno e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



Relativamente ai periodi di utilizzo dell'istituto della Dia, si registra una progressione delle quote procedendo verso gli anni più recenti, per tutte le ripartizioni territoriali; inoltre, si osservano, in tutti i periodi di tempo considerati, quote decisamente più elevate di amministrazioni del Nord che hanno sottoposto procedimenti

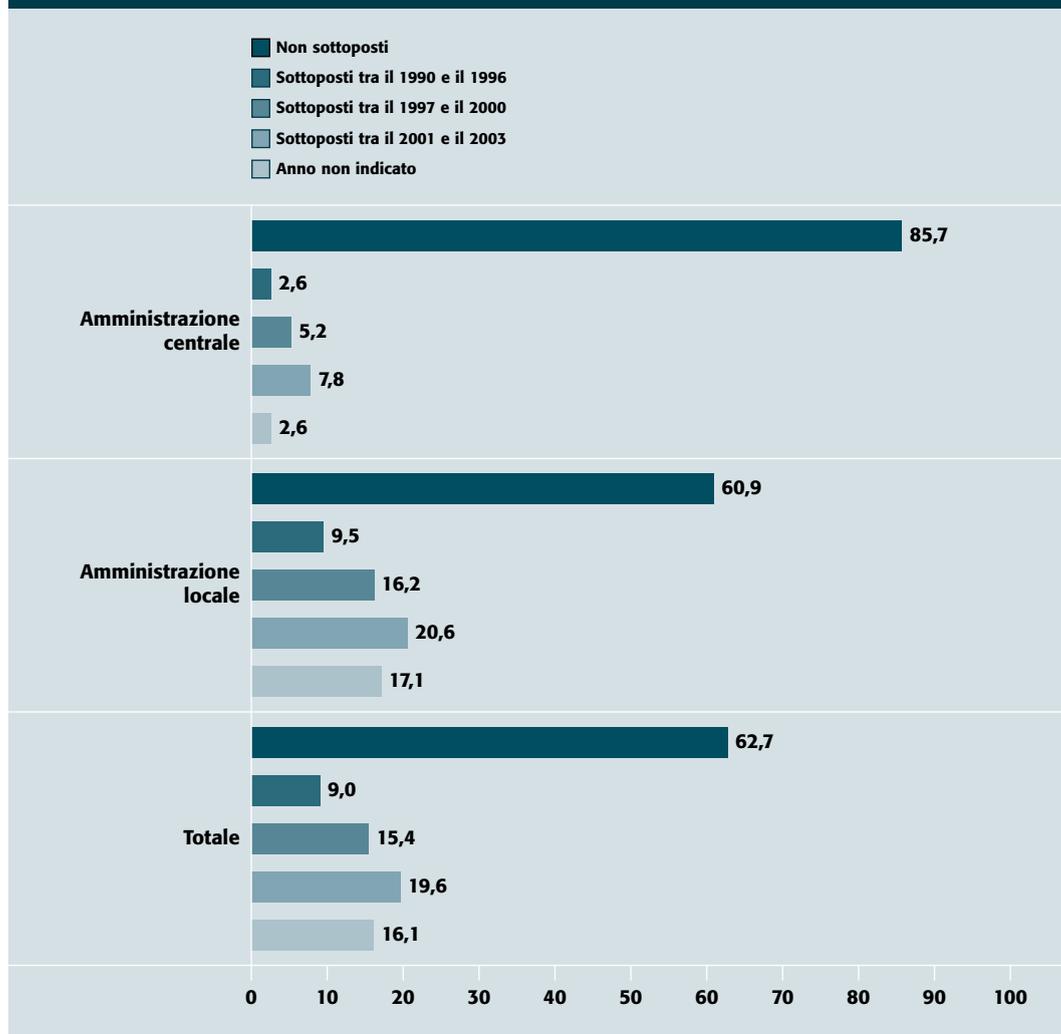
alla denuncia di attività, rispetto alle due restanti ripartizioni. In particolare, il 22,4% delle amministrazioni settentrionali dichiara di avere provveduto ad utilizzare tale strumento già prima del 1997.

La caratteristica della Dia risiede, come è noto, nella capacità di sostituire completamente i procedimenti autorizzatori previsti dalle norme in specifiche materie. Nel caso degli enti locali, un impulso significativo alla diffusione della Dia, può essere attribuito all'applicazione della Legge 662/1996 (art.2 co.60) che ha semplificato le procedure relative alle opere di manutenzione di minore impatto edilizio. Essa prevede, infatti, che l'impresa presenti al Comune la denuncia di inizio di attività per l'avvio dei lavori. Oltre al settore edile, anche nella disciplina del commercio, altro settore di competenza delle amministrazioni locali, è stata introdotta la denuncia di inizio di attività, con il D.Lgs. n. 114/1998. In questo caso il legislatore ha previsto che l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dei esercizi commerciali entro una determinata superficie, fosse soggetta alla semplice comunicazione da parte del privato alle amministrazioni competenti.

e. Il Silenzio-assenso

Tra le amministrazioni osservate, per il *Silenzio-assenso* si registra una diffusione più modesta rispetto alla *Denuncia di inizio di attività*; infatti, le amministrazioni che sottopongono procedimenti di propria competenza al Silenzio-assenso rappresentano, complessivamente, il 37,3% delle unità istituzionali osservate (grafico 4.11 e tavola 9.1).

Grafico 4.11 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti di propria competenza al *Silenzio-assenso* per anno e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Anche in questo caso, si registra una progressione delle quote procedendo verso gli anni più recenti, fino a raggiungere il valore massimo nel periodo relativo agli anni dal 2001 al 2003 (19,6%).

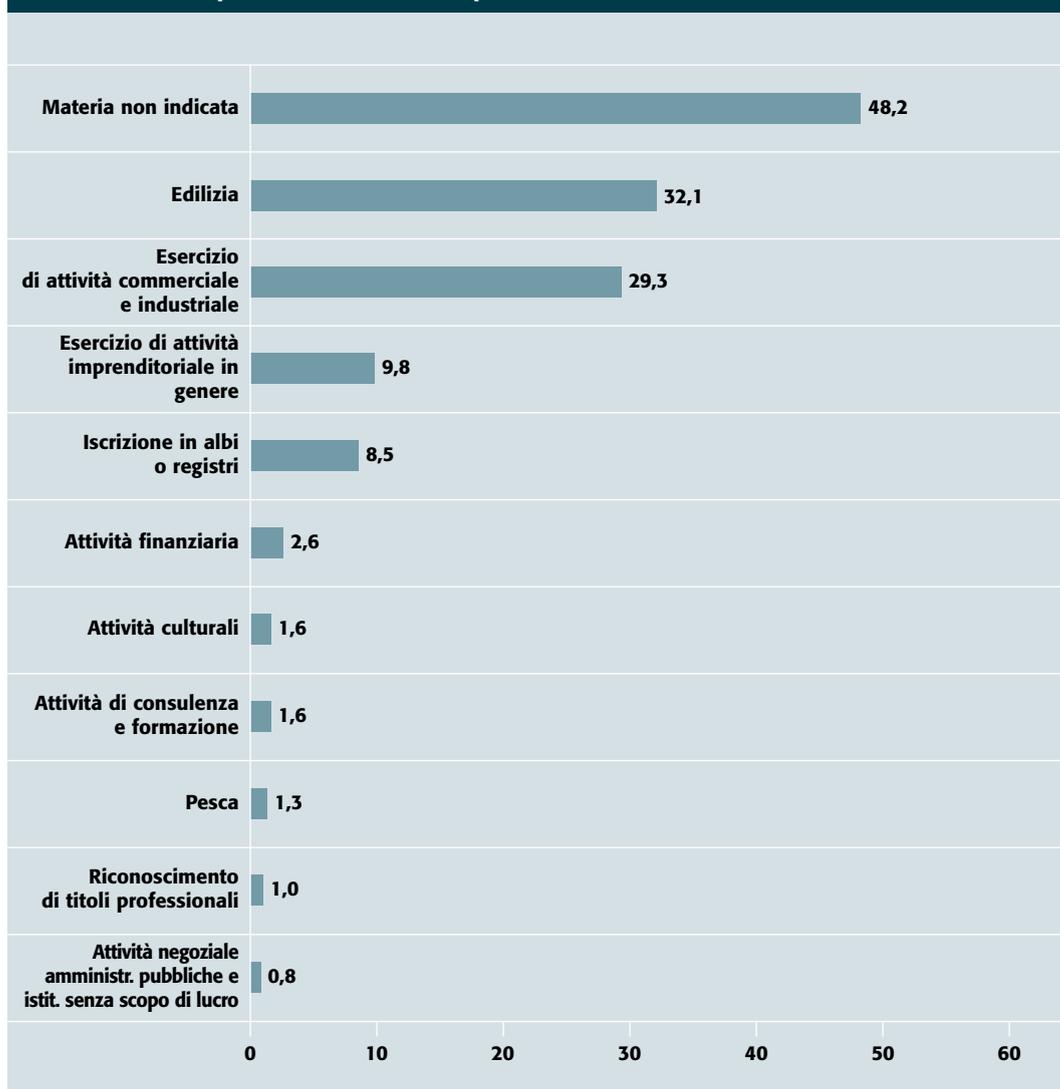
Il risultato è particolarmente influenzato dal sottosettore di appartenenza delle amministrazioni; si registra, infatti, una quota molto contenuta (pari al 14,3%) di amministrazioni centrali che dichiarano di avere sottoposto procedimenti di propria competenza al Silenzio-assenso, mentre la percentuale analoga registrata per le amministrazioni locali è pari al 39,1%. Tale differenza si riflette anche sulle percentuali relative ai tre periodi considerati, implicando la registrazione di quote per le amministrazioni centrali sempre inferiori alle rispettive registrate per le amministrazioni locali. Si conserva, tuttavia, la progressione crescente osservata in generale.

La distinzione geografica mostra un maggiore utilizzo dello strumento nelle amministrazioni del Nord le quali dichiarano, nel 42,2% dei casi, di avere fatto ricorso al Silenzio-assenso per procedimenti di propria competenza (tavola 9.2). Le percentuali analoghe registrate nel Centro e nel Mezzogiorno, invece, mostrano valori inferiori a quello complessivo essendo pari, rispettivamente, al 35,8% e al 32,9%.

Ancora una volta, si osservano quote crescenti di amministrazioni adempienti al passare del tempo, in tutte le ripartizioni; in particolare, desta interesse la percentuale registrata per le amministrazioni localizzate nel settentrione che dichiarano di avere sottoposto almeno un procedimento al Silenzio-assenso prima del 1997 (14,4%), soprattutto se confrontata a quella registrata presso le amministrazioni del Mezzogiorno (4,9%).

La distinzione in base alla materia di intervento dei singoli provvedimenti (grafico 4.12 e tavola 10.1), mostra che il maggior numero di amministrazioni è intervenuta in materia di *edilizia* (32,1%) e per regolare l'*esercizio di attività commerciale e industriale* (29,3%); inoltre, si osserva che la quota immediatamente successiva assomma solo il 9,8% delle amministrazioni e riguarda l'*esercizio di attività imprenditoriali in genere*.

Grafico 4.12 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto procedimenti di propria competenza al *Silenzio-assenso* per materia in cui è intervenuto almeno un provvedimento – Valori percentuali



Anche a causa del numero decisamente limitato di amministrazioni centrali che hanno dichiarato di avere sottoposto procedimenti di propria competenza al Silenzio-assenso, si registrano differenze consistenti tra i due sottosettori. Ciò risulta evidente a iniziare dalla materia di maggiore intervento che risulta essere l'*iscrizione in albi o registri* per le amministrazioni centrali (36,4%) mentre per quelle locali la materia prevalente è l'*edilizia* (33,1%) seguita, a breve distanza, dall'*esercizio di attività commerciale e industriale* (29,6%), analogamente a quanto registrato per la totalità delle amministrazioni. Infine, si registrano quote consistenti di amministrazioni, soprattutto locali, che non indicano la materia

di intervento dei provvedimenti emanati in virtù del Silenzio-assenso.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, infine, le amministrazioni del Nord mostrano, in corrispondenza di quasi tutte le materie, quote più consistenti. In particolare, si osserva che la materia di maggiore applicazione per la totalità delle amministrazioni, ovvero l'*edilizia*, resta tale solo nella ripartizione del Nord, con una quota che sfiora la metà delle amministrazioni interessate (44,5%); analogamente dicasi per la seconda materia, l'*esercizio di attività commerciale e industriale* (32,9%) che, invece, risulta la materia in cui il maggior numero di amministrazioni del Mezzogiorno (28,1%) e del Centro (23,9%) dichiara di avere sottoposto almeno un provvedimento al Silenzio-assenso (tavola 10.2).

f. Gli accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale e accordi sostitutivi di provvedimenti

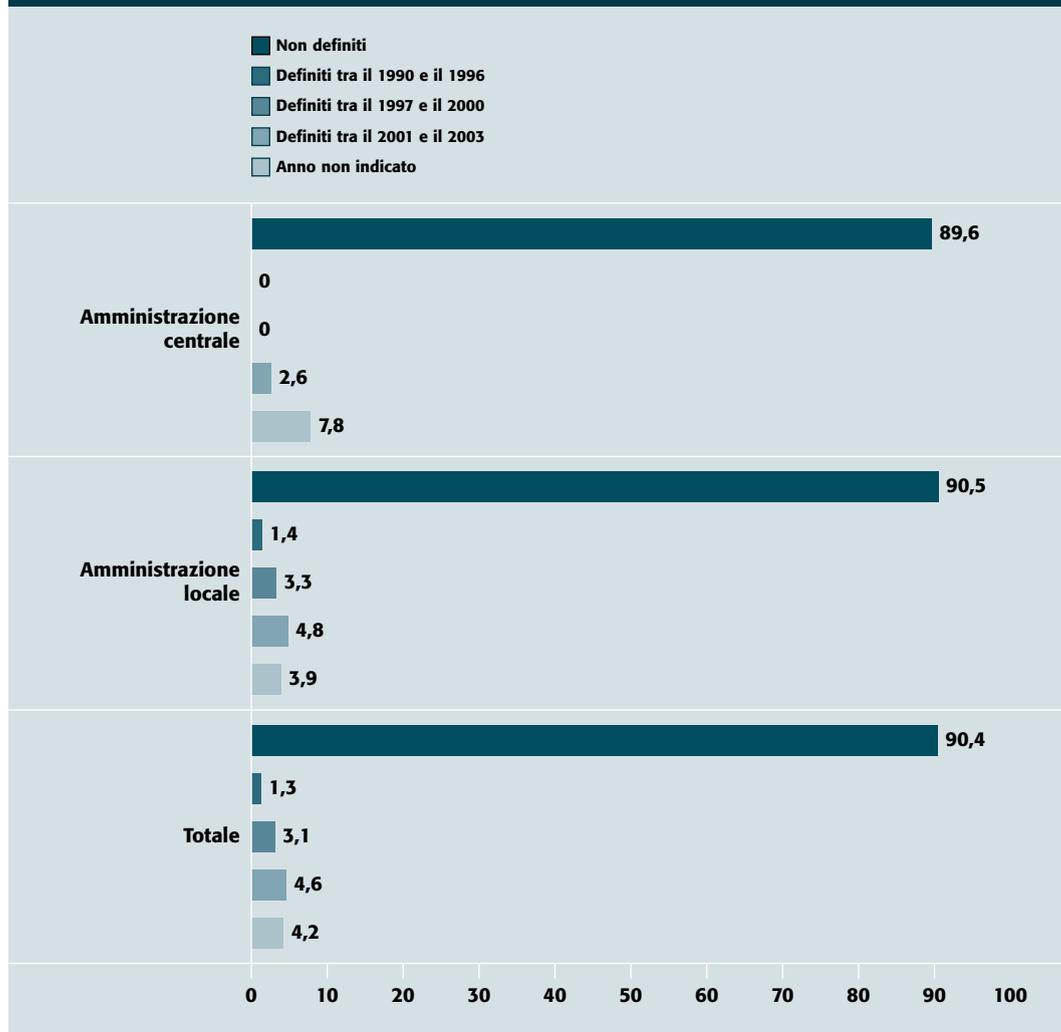
L'art.11 della Legge n. 241 del 1990 afferma che:

“L'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo”.

I dati mostrano che il numero di amministrazioni che dichiarano di avere fatto ricorso ad *Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale* è alquanto limitato (99 amministrazioni, pari al 9,6% della totalità), ed è solo di poco superiore il numero di amministrazioni che hanno fatto ricorso ad *Accordi sostitutivi di provvedimenti* (119 unità, pari all'11,5%) (grafici 4.13, 4.14 e tavole 11.1, 12.1).

Nel valutare questo dato, occorre ovviamente tenere conto del fatto che l'istituto non aveva, prima dell'ultima modifica normativa, applicazione generale, bensì poteva essere utilizzato nei soli casi tassativi previsti dalla legge; sarebbe dunque sbagliato valutare la percentuale di amministrazioni che ne hanno fatto uso in paragone alla percentuale di amministrazioni che hanno applicato gli istituti a carattere generale della legge.

Grafico 4.13 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso o meno ad *Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale per anno e per sottosettore istituzionale* – Valori percentuali



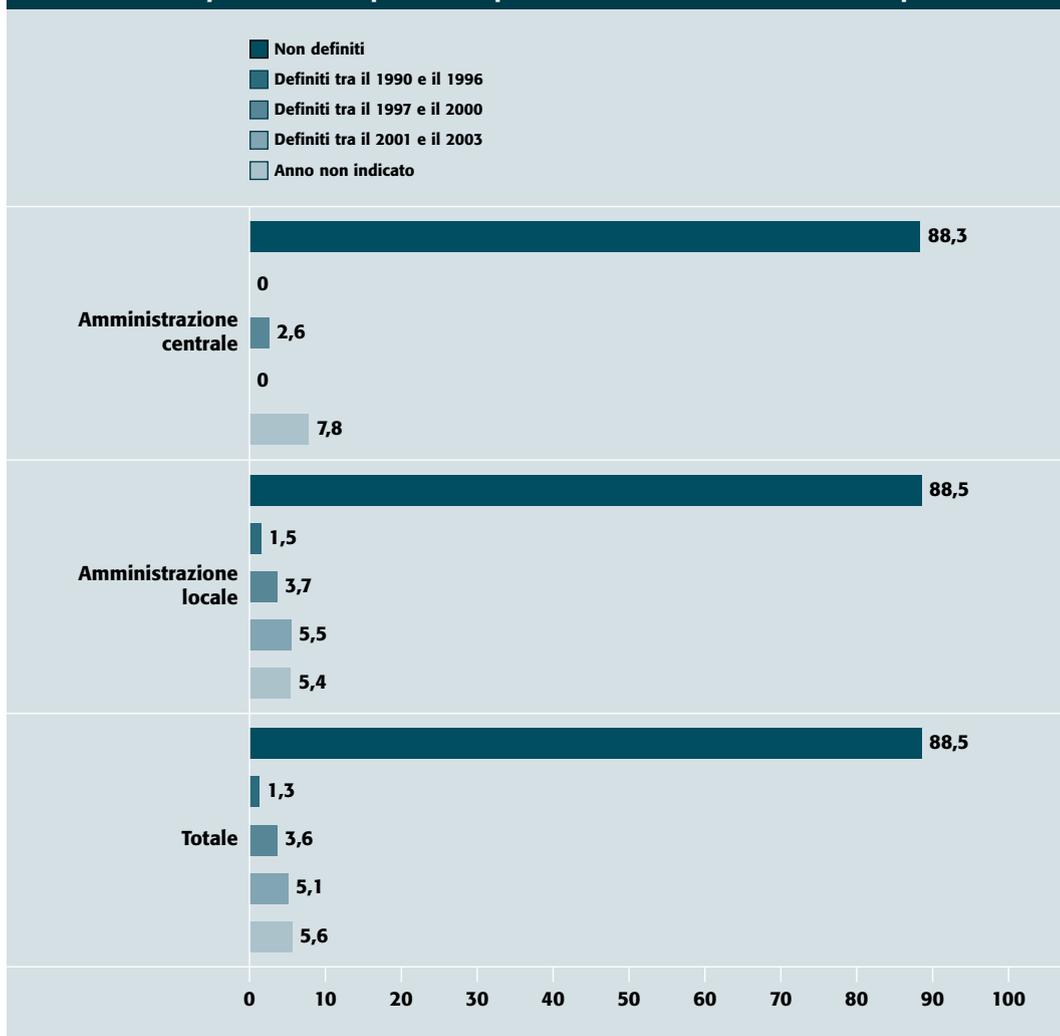
Relativamente al periodo in cui tali accordi sono stati conclusi, si registra una maggiore attività nel periodo più recente – dal 2001 al 2003 – sia per il ricorso agli accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale dei provvedimenti (4,6% delle amministrazioni), sia per gli accordi sostitutivi dei provvedimenti stessi (5,1%), mentre negli anni compresi tra il 1997 e il 2000 le rispettive quote si attestano al 3,1% e al 3,6%. Infine, solo l'1,3% delle amministrazioni dichiara di avere concluso accordi prima del 1997, nei due casi.

Per entrambe le tipologie di accordo considerate, inoltre, non si osservano comportamenti differenti tra le amministrazioni incluse nei due sottosectori istituzionali, essendo inferiore al punto percen-

tuale lo scostamento più elevato rilevato dai rispettivi valori complessivi.

In particolare, si osserva, nel tempo, una progressione crescente delle quote relative alle amministrazioni locali analoga a quella osservata in generale, mentre il numero esiguo di amministrazioni centrali che dichiara di avere definito accordi dei due tipi considerati non consente analisi troppo dettagliate.

Grafico 4.14 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso o meno ad Accordi sostitutivi di provvedimenti per anno e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Dal punto di vista territoriale (tavole 11.2 e 12.2), si osserva un andamento analogo a quello rilevato per la totalità delle amministrazioni solo per le unità del Centro, le quali hanno dichiarato di avere fatto ricorso ad accordi per la determinazione del contenuto discrezionale nell'8,9% dei casi e ad accordi sostitutivi nell'11,3% dei casi. Relativamente superiori a quelle registrate complessiva-

mente sono, invece, le quote di amministrazioni del Nord che hanno definito accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale (12,4%) e accordi sostitutivi (13,2%). Infine, le amministrazioni situate nel Mezzogiorno presentano valori inferiori a quello complessivo in corrispondenza di entrambi i tipi di accordo considerati (rispettivamente, il 6,8% e il 9,8%).

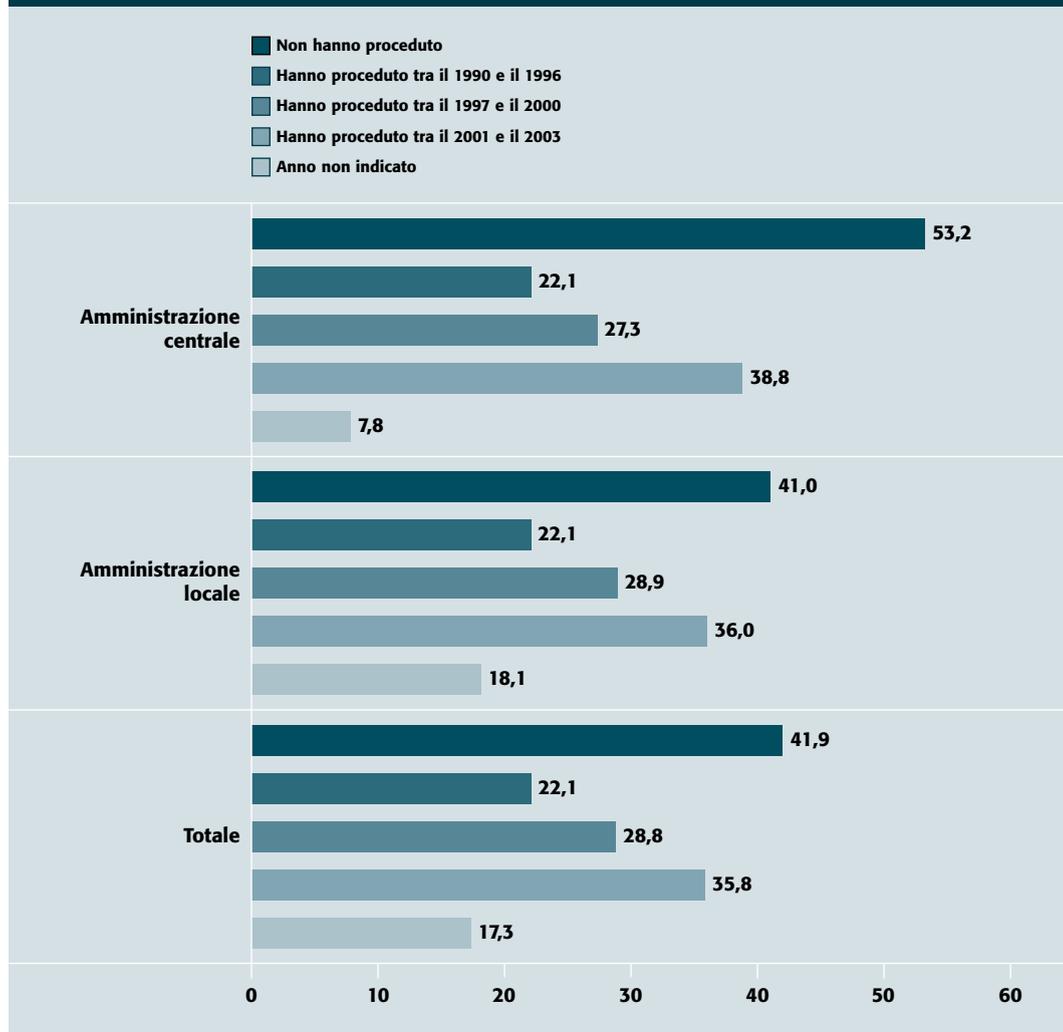
Relativamente ai periodi in cui tali accordi sono stati definiti, si osserva che le quote registrate per le amministrazioni del Nord manifestano una, seppure contenuta, crescita al passare del tempo. Infatti, le quote registrate in un periodo risultano circa doppie rispetto a quelle relative al periodo precedente. Non altrettanto si osserva nelle rimanenti ripartizioni dove, al contrario, le quote subiscono una sorta di arresto dopo il 2000, in modo particolare nel Centro.

g. Predeterminazione e pubblicazione dei criteri

In base all'art.12 della Legge n. 241 del 1990 "La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi".

Le amministrazioni pubbliche che dichiarano di avere sottoposto procedimenti alla *Predeterminazione e pubblicazione dei criteri* rappresentano il 58,1% del totale. Si osserva, anche in questo caso, una crescita delle quote di amministrazioni che hanno utilizzato lo strumento considerato, passando dagli anni più distanti a quelli più recenti (grafico 4.15 e tavola 13.1). Infatti, si osserva la quota più consistente nel periodo 2001-2003 (35,8%), seguita da quelle registrate per gli anni dal 1997 al 2000 (28,8%) e per quelli antecedenti (22,2%). Quest'ultima quota, in particolare, indica che già prima del 1997 quasi un quarto delle amministrazioni aveva proceduto all'utilizzo dello strumento della predeterminazione dei criteri.

Grafico 4.15 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti alla *Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni per anno e per sottosettore istituzionale* – Valori percentuali



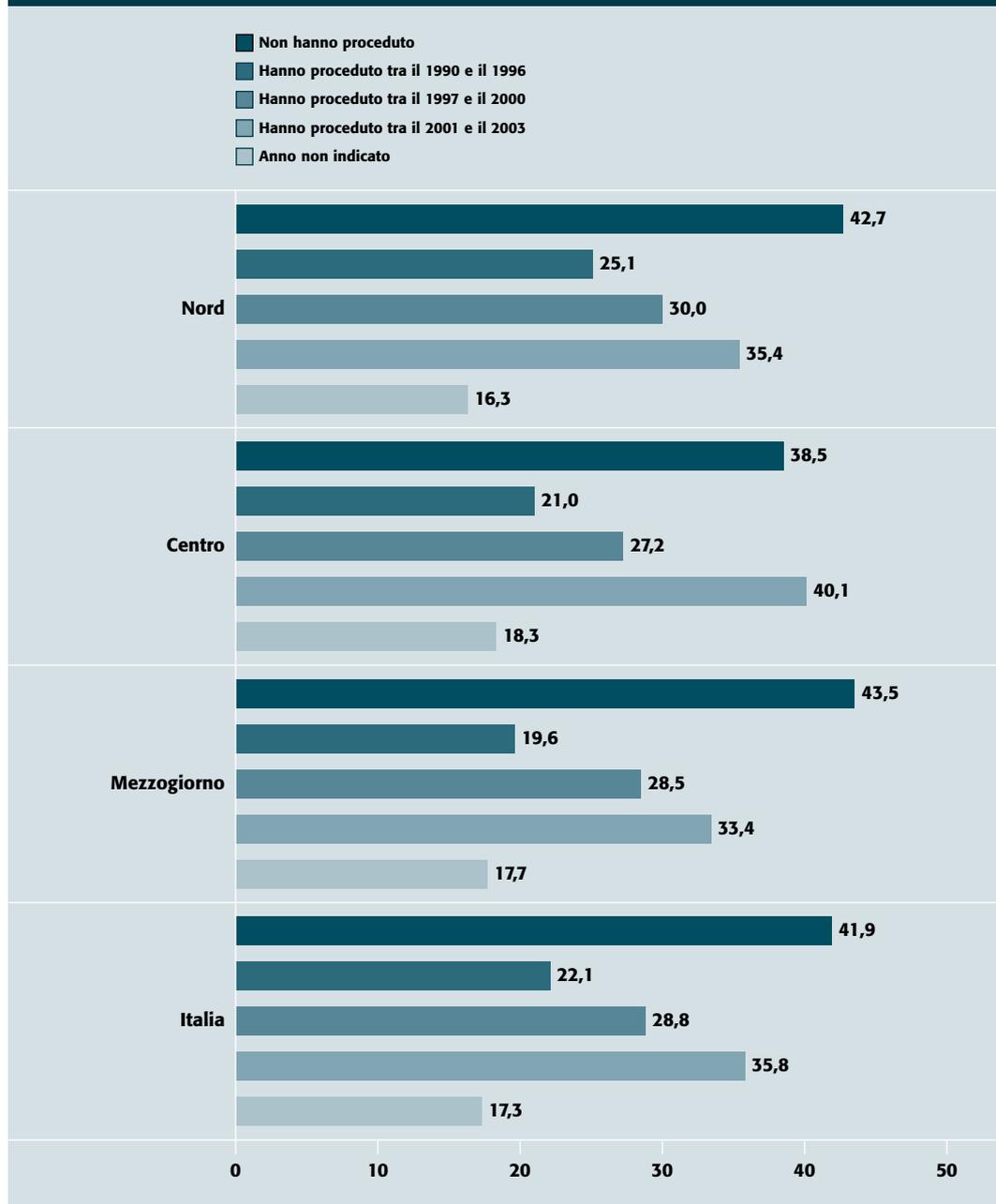
La distinzione per sottosettore rileva una percentuale più consistente per le amministrazioni locali che hanno sottoposto almeno un provvedimento (pari al 59,0%), rispetto a quella registrata per le amministrazioni centrali (46,8%). Il periodo di utilizzo dello strumento indica quote molto simili per i due sottosectori istituzionali. La differenza più rilevante si osserva solo tra le quote registrate per le unità che non hanno dichiarato l'anno di utilizzo dello strumento, che risultano pari al 18,1% per le amministrazioni locali e al 7,8% per quelle centrali.

Il dettaglio territoriale mostra l'assenza di differenze consistenti tra le quote registrate nelle tre ripartizioni (grafico 4.16 e tavola 13.2). Infatti, le quote registrate per le amministrazioni del Nord

(57,3%), del Centro (61,5%) e del Mezzogiorno (56,5%) che dichiarano di avere sottoposto almeno un procedimento distano meno di tre punti percentuali da quella registrata per la totalità delle amministrazioni osservate (58,1%).

Relativamente al periodo osservato, si nota un accrescimento delle quote, procedendo verso gli anni più recenti, osservabile in tutte le ripartizioni. Tuttavia, le quote registrate per il Nord crescono in modo costante – di circa 5 punti percentuali – al passaggio dal periodo più lontano verso quello più recente; le quote registrate nel Centro evidenziano una progressione più accentuata negli ultimi due periodi di tempo considerati; infine, nel Mezzogiorno si osserva una crescita iniziale consistente e un rallentamento nell'ultimo periodo.

Grafico 4.16 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti alla *Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni per anno e per ripartizione territoriale* – Valori percentuali



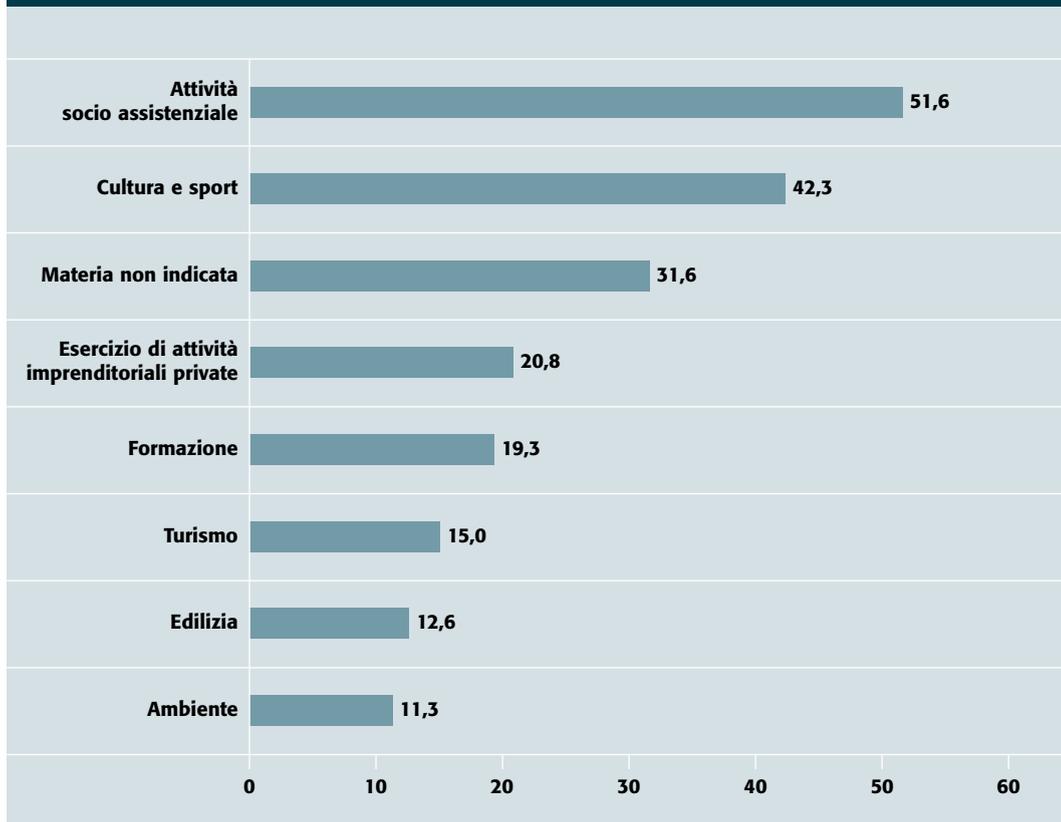
Un'analisi di maggiore dettaglio (grafico 4.17 e tavola 14.1), riservata alle sole amministrazioni che hanno sottoposto almeno un procedimento (601 unità), evidenzia un maggior ricorso alla predeterminazione dei criteri in materia di *attività socio assistenziali* (51,6%) e in materia di *cultura e sport* (42,3%); le amministra-

zioni che dichiarano di avere sottoposto procedimenti relativi all'*esercizio di attività imprenditoriali* e di *formazione* mostrano quote vicine al 20% (rispettivamente, il 20,8% e il 19,3%), mentre le quote più contenute si registrano per le amministrazioni intervenute in materia di *turismo* (15,0%), *edilizia* (12,6%) e *ambiente* (11,3%).

La differenza riscontrata tra amministrazioni centrali e locali è notevole. Infatti, le amministrazioni centrali che hanno sottoposto almeno un procedimento lo hanno fatto, prevalentemente, in materia di *esercizio di attività imprenditoriali* e di *formazione* (36,1% in entrambi i casi) e per *attività socio assistenziali* (30,6%); invece, le amministrazioni locali mostrano un comportamento analogo a quello registrato per la totalità delle amministrazioni pubbliche.

La distinzione geografica delle amministrazioni (tavola 14.2) non altera il principale risultato già commentato per la loro totalità in quanto, in tutte le ripartizioni, l'*attività socio assistenziale* e la *cultura e sport*, si confermano le materie di maggiore intervento. Si osservano, tuttavia, quote superiori a quelle complessive per le amministrazioni del Nord e inferiori per le altre ripartizioni. Invece, considerando le ulteriori due materie immediatamente più interessate da provvedimenti del tipo analizzato, si osservano le percentuali più contenute per le amministrazioni del Mezzogiorno che hanno sottoposto almeno un procedimento in materia di *esercizio di attività imprenditoriali* e di *formazione* (rispettivamente, pari al 16,3% e al 13,9%), mentre le percentuali analoghe registrate nelle altre ripartizioni superano il 20%, soprattutto nel Centro dove si registra che il 24,7% delle amministrazioni ha sottoposto almeno un procedimento inerente l'*esercizio di attività imprenditoriali* e il 23,4% ha fatto altrettanto in materia di *formazione*.

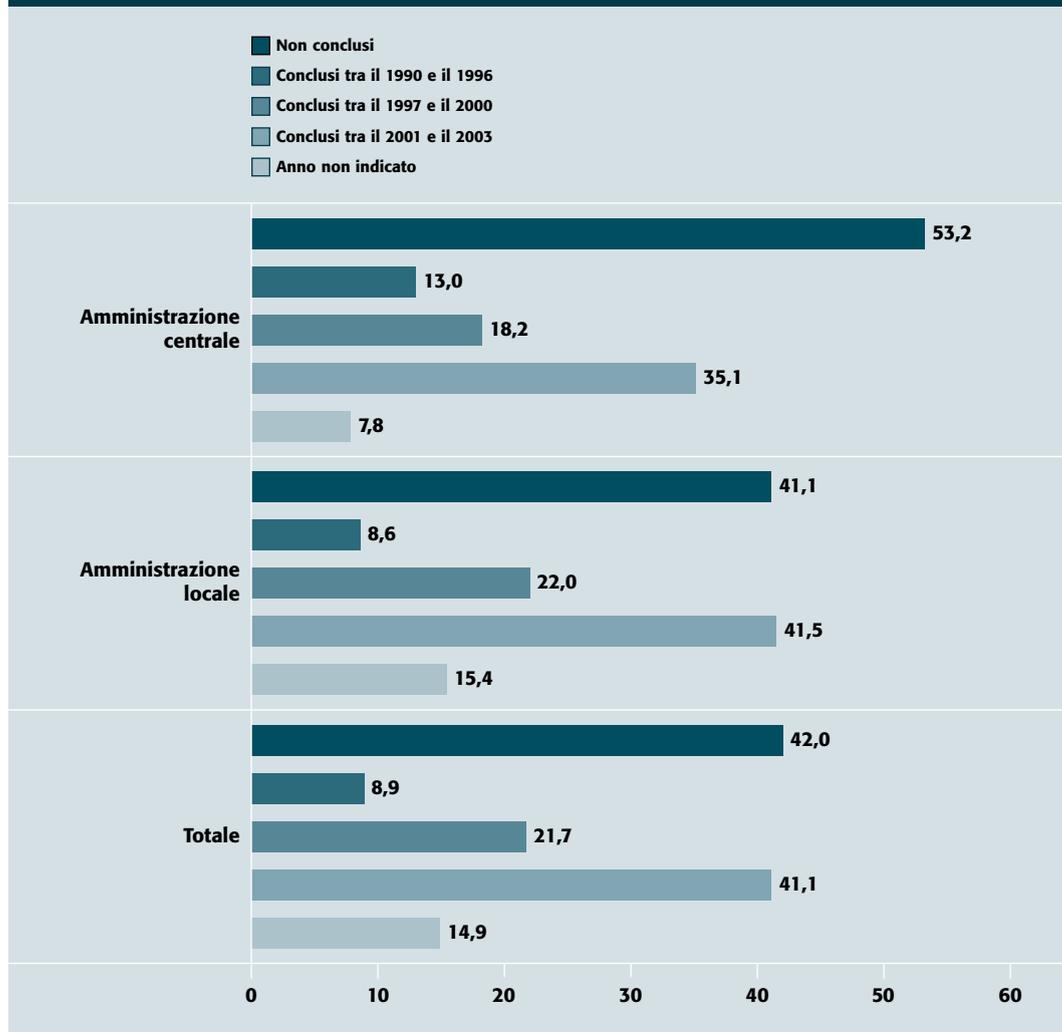
Grafico 4.17 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto procedimenti alla Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni per materia in cui è intervenuto almeno un provvedimento – Valori percentuali



h. Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune

Le amministrazioni pubbliche che dichiarano di avere concluso almeno un accordo con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune rappresentano una quota pari al 58,0% (grafico 4.18 e tavola 15.1). Con riferimento al periodo in cui tali accordi sono stati conclusi, si osserva la maggiore concentrazione negli anni più recenti, dal 2001 al 2003, con 425 amministrazioni (pari al 41,1%) che hanno concluso almeno un accordo in tale periodo. A seguire, si registra una quota pari al 21,7% di amministrazioni che hanno concluso almeno un accordo nel periodo compreso tra il 1997 e il 2000, mentre prima del 1997 solo l'8,9% delle amministrazioni osservate dichiara di avere concluso *Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*.

Grafico 4.18 Amministrazioni pubbliche che hanno concluso o meno *Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune* per anno e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali

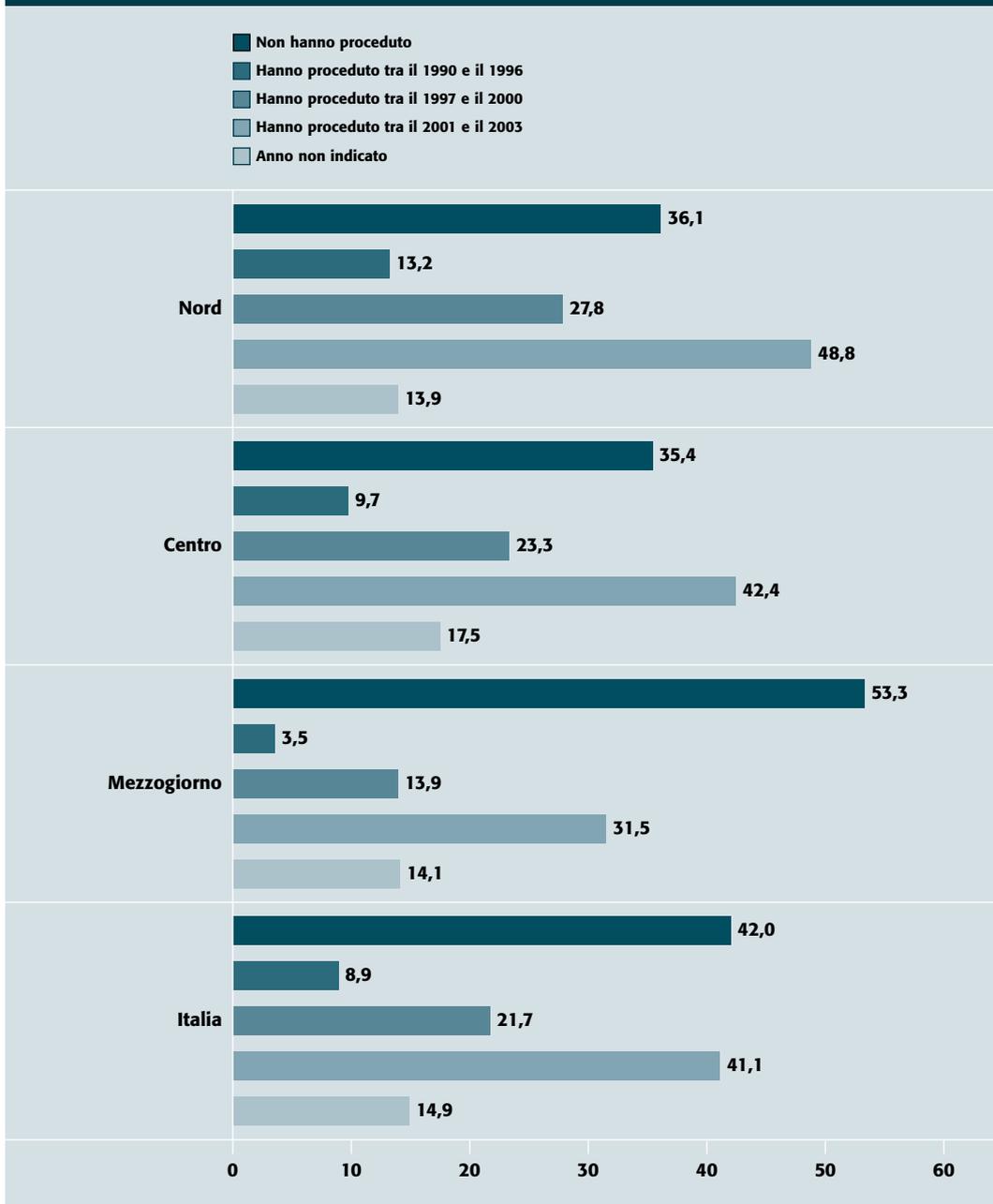


La distinzione per sottosettore mostra una quota di amministrazioni centrali che dichiara di avere concluso almeno un accordo inferiore a quella registrata per le amministrazioni locali (rispettivamente, pari al 46,8% e al 58,9%). La distinzione in base al periodo di conclusione degli accordi, mostra una crescita decisa, nel periodo più recente, delle quote registrate per entrambe le ripartizioni; infatti si osserva all'incirca un raddoppio delle quote al passaggio dal periodo 1997-2000 al periodo 2001-2003; invece, nel periodo più distante si osserva una partenza più tempestiva delle amministrazioni centrali, essendo pari al 13,0% la quota di quelle che avevano già concluso accordi prima del 1997 contro l'8,6% registrato per le amministrazioni locali.

Dal punto di vista territoriale (grafico 4.19 e tavola 15.2), le amministrazioni situate nel Nord e nel Centro hanno dichiarato di

concludere accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune, in misura equivalente; infatti, le quote registrate per le due ripartizioni sono pari, rispettivamente, al 63,9% e al 64,6%. Invece, le amministrazioni del Mezzogiorno che dichiarano altrettanto non raggiungono la metà di quelle localizzate nella stessa ripartizione territoriale (46,7%).

Grafico 4.19 Amministrazioni pubbliche che hanno concluso o meno *Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune* per anno e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



Con riferimento agli anni in cui tali accordi sono stati conclusi, le percentuali registrate nei tre periodi considerati mostrano ordinamenti analoghi a quello rilevato per la totalità delle amministrazioni, a conferma che il maggior numero di accordi è stato concluso nei periodi più recenti a prescindere dalla localizzazione delle sedi.

Al fine di raggiungere un maggiore dettaglio informativo è stato chiesto alle amministrazioni di indicare anche l'ambito in cui tali accordi sono stati conclusi considerando due tipologie principali: *Accordi in attuazione di piani* (come fase successiva di un'attività di programmazione) e *Accordi relativi all'esercizio di funzioni di erogazione di servizi* oltre ad una classe generica destinata a raccogliere gli accordi che non rientrano nelle prime due tipologie o per i quali non è stato esplicitato l'ambito.

Restringendo l'analisi alle sole amministrazioni che hanno concluso almeno un accordo (600 unità), la quota più elevata (57,0%) dichiara di averli conclusi nell'ambito dell'esercizio di funzioni di erogazione di servizi, ma è solo relativamente inferiore la quota di amministrazioni che dichiarano di avere concluso accordi in attuazione di piani (49,3%) (grafico 4.20 e tavola 16.1). Invece, la parte di amministrazioni che non ha indicato l'ambito rappresenta il 26,0% delle amministrazioni che hanno concluso almeno un accordo.

Inoltre, distinguendo in base al sottosettore istituzionale, la quota parte più elevata di amministrazioni centrali dichiara di avere concluso accordi relativi all'esercizio di funzioni di erogazione di servizi (52,8%), mentre la quota più elevata registrata per le amministrazioni locali si riferisce agli accordi in attuazione di piani (58,5%).

Con riferimento alla localizzazione geografica, si osserva un maggiore ricorso ad accordi per l'esercizio di funzioni di erogazione di servizi, a prescindere dalla ripartizione territoriale di appartenenza; tuttavia, l'entità delle quote varia a seconda della ripartizione, passando da quella massima registrata nel Nord (65,6%), a quella registrata nel Mezzogiorno (54,7%) per finire con la quota più ridotta registrata nel Centro (45,8%) (tavola 16.2).

Grafico 4.20 Amministrazioni pubbliche che hanno concluso Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune per ambito in cui sono stati conclusi accordi – Valori percentuali



4.1.4 Conferenza dei servizi

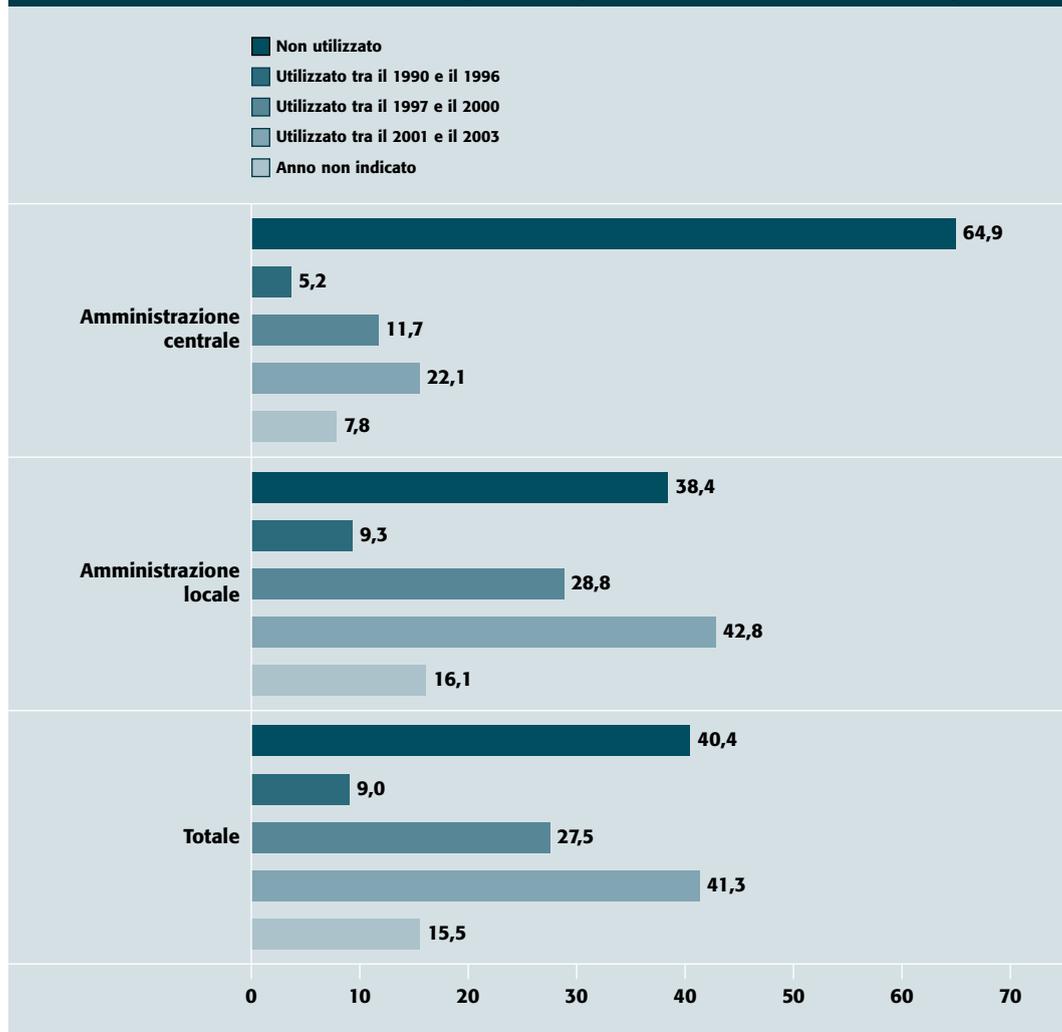
La *Conferenza dei servizi* rappresenta il mezzo di semplificazione dell'attività amministrativa più diffuso dopo il regolamento per l'Esercizio del diritto di accesso e quello per la Fissazione dei termini dei procedimenti amministrativi. Il 59,6% delle amministrazioni pubbliche, infatti, ha dichiarato di aver convocato la Conferenza almeno una volta fino al 2003 (grafico 4.21 e tavola 17.1).

Con riferimento al periodo, si nota una crescita progressiva delle quote di amministrazioni che hanno convocato conferenze dei servizi al passare del tempo.

Infatti, la quota più consistente di amministrazioni che ha dichiarato l'utilizzo dell'istituto si osserva nel periodo recente, dal 2001 al 2003 (41,3%), mentre le quote registrate negli altri periodi scendono dal 27,5% registrato nel periodo 1997-2000, al 9,0% registrato per le amministrazioni che hanno convocato conferenze prima del 1997.

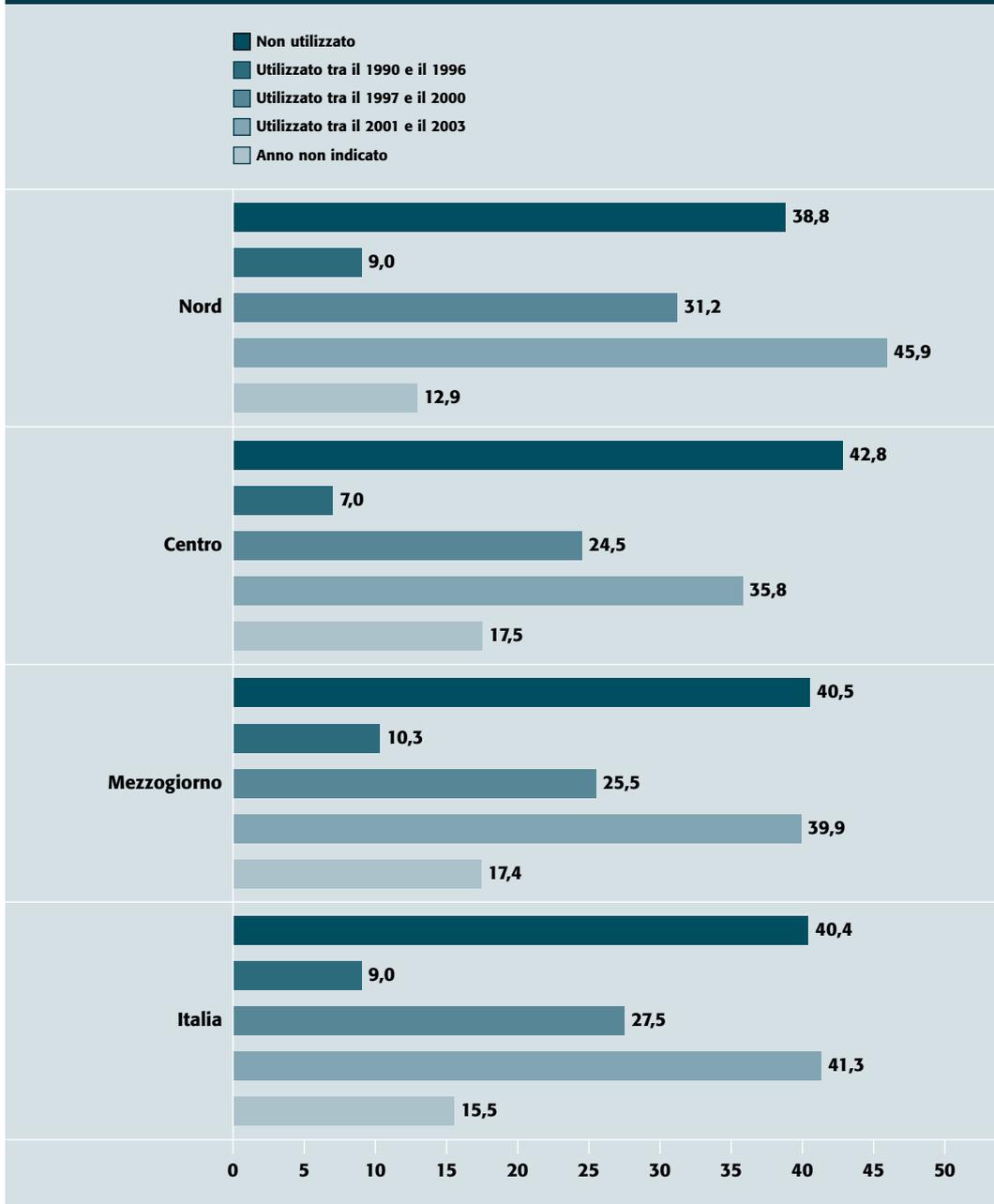
La distinzione per sottosettore mostra un utilizzo dell'istituto decisamente superiore da parte delle istituzioni locali (61,5%) rispetto a quelle centrali (35,3%). Tuttavia, le quote registrate in corrispondenza dei tre periodi di tempo considerati mantengono, in entrambi i sottosectori, una velocità di crescita non troppo dissimile, differenziandosi solo per la loro entità.

Grafico 4.21 Amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato o meno l'istituto della Conferenza dei servizi per anno e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



L'analisi per area geografica (grafico 4.22 e tavola 17.2), mostra che il 61,2% delle amministrazioni collocate al Nord ha convocato almeno una volta la Conferenza dei servizi, analogamente al 59,5% di quelle del Mezzogiorno con il e al 57,2% delle unità del Centro; dunque, si osservano scostamenti minimi dalla quota registrata per la totalità delle amministrazioni osservate (59,6%). Tuttavia, per le amministrazioni localizzate nel Nord si osservano quote più consistenti negli anni più recenti, a indicare un maggiore utilizzo dell'istituto nei singoli periodi considerati.

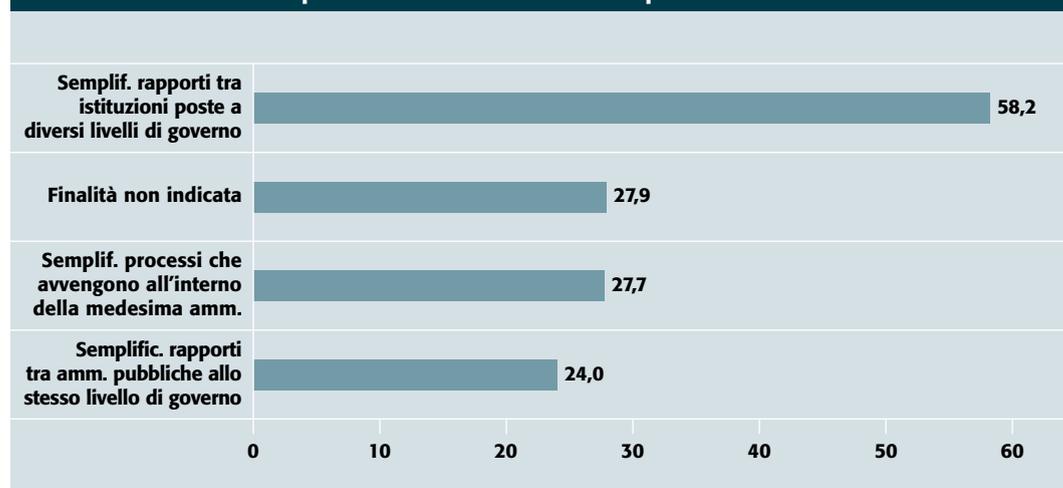
Grafico 4.22 Amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato o meno l'istituto della *Conferenza dei servizi* per anno e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



Considerando le finalità per le quali le amministrazioni hanno convocato almeno una volta la Conferenza dei servizi, si rileva che tale strumento è stato utilizzato, nel 58,2% dei casi, allo scopo di conseguire una semplificazione dei rapporti tra istituzioni poste a diversi livelli di governo (amministrazioni centrali, regioni e/o altre amministrazioni pubbliche).

Decisamente inferiore (27,7%) è la quota registrata per le amministrazioni che hanno convocato conferenze per semplificare processi che avvengono all'interno della propria amministrazione; infine, il 24,0% delle amministrazioni ha dichiarato di usare l'istituto come mezzo per semplificare i rapporti tra amministrazioni poste allo stesso livello di governo (grafico 4.23 e tavola 18.1).

Grafico 4.23 Amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato l'istituto della Conferenza dei servizi per finalità dell'utilizzo – Valori percentuali



Come si è già osservato, la maggior parte delle amministrazioni utilizza l'istituto della Conferenza dei servizi per semplificare i rapporti tra istituzioni collocate a differenti livelli di governo; la distinzione territoriale non mostra eccezioni (tavola 18.2), si nota tuttavia una diffusione più elevata al Nord (64,5%), piuttosto che nel Mezzogiorno (55,3%) e nel Centro (51,7%).

Si osserva, infine, che le amministrazioni situate nelle ripartizioni del Nord e del Centro indicano quale seconda finalità la semplificazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche poste allo stesso livello di governo, con quote pari, rispettivamente, al 29,1% e al 25,2%. Nel Mezzogiorno, invece, la seconda finalità di semplificazione riguarda i processi interni alle amministrazioni (31,5%).

4.1.5 Pareri

Il quesito teso a rilevare l'eventualità che l'amministrazione abbia avviato la richiesta di pareri, come previsto dall'art.16 della Legge n. 241 del 1990, indica che la maggioranza di esse (54,2%) ha dichiarato che i pareri richiesti sono effettivamente stati resi e, in particolare, il 37,8% entro il termine previsto dei 45 giorni, mentre solo il 16,4% dichiara di averne resi alcuni oltre il termine (Figure 4.24, 4.25 e tavola 19.1).

Tuttavia, la distinzione per sottosettore consente di rilevare alcune sensibili differenze di comportamento tra amministrazioni cen-

trali e locali. Infatti, la quota di amministrazioni centrali che dichiarano di aver reso i pareri richiesti si attesta al 55,8%, mentre quella relativa alle amministrazioni locali non raggiunge il dato medio complessivo attestandosi al 45,0%. Tuttavia, a fronte di una quota relativamente più elevata (39,0%) di amministrazioni locali che dichiara di aver reso il parere entro i 45 giorni, le amministrazioni centrali li rendono oltre i termini nel 22,1% dei casi, contro un dato percentuale del 16,0% osservato tra le amministrazioni locali.

Grafico 4.24 Amministrazioni pubbliche a cui è stato reso o meno un parere fuori dal termine previsto dei 45 giorni – Valori percentuali

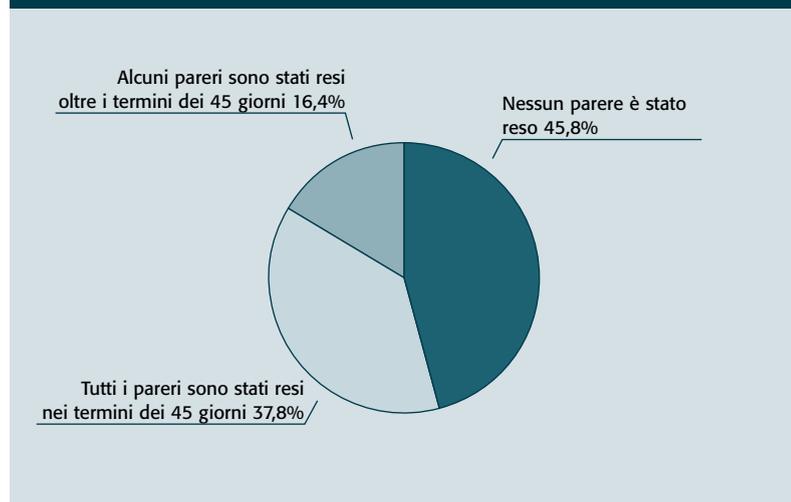
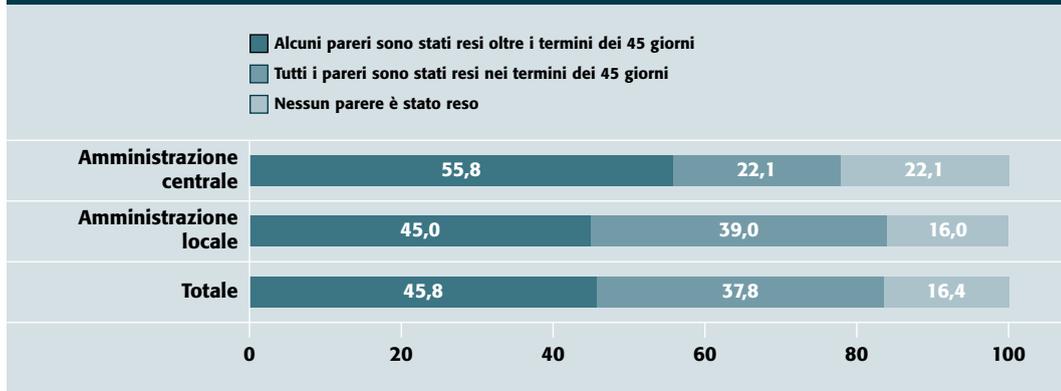


Grafico 4.25 Amministrazioni pubbliche a cui è stato reso o meno un parere fuori dal termine previsto dei 45 giorni per sottosettore istituzionale – Valori percentuali

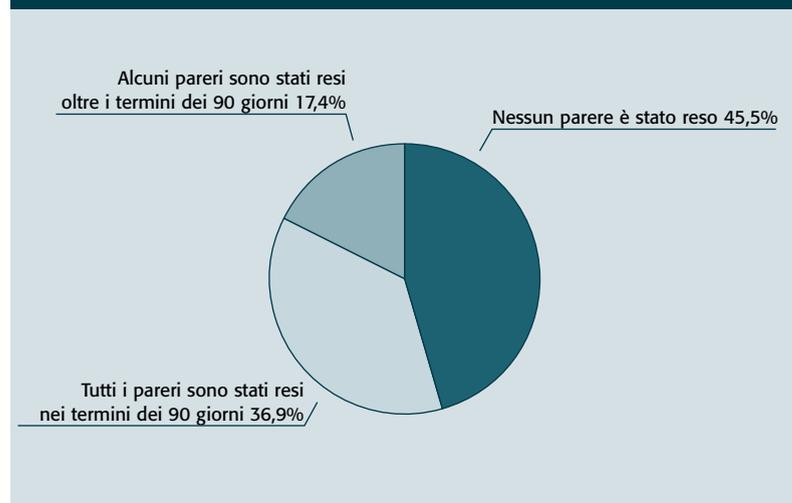


Dal punto di vista territoriale (tavola 19.2), quote percentuali più consistenti di amministrazioni che dichiarano di non avere reso i pareri richiesti è localizzata nel Mezzogiorno (53,3%) e nel Centro (49,4%) del Paese, mentre nelle amministrazioni localizzate nelle

regioni settentrionali prevale la quota di quelle che rendono i pareri richiesti (63,2%). A rafforzare tali differenze concorre anche la quota di amministrazioni del Nord che rende i pareri richiesti entro i termini previsti dei 45 giorni: infatti, detta quota è pari al 46,3%, ovvero tra i 13 e i 15 punti percentuali più elevata delle quote registrate per le amministrazioni localizzate nel resto del Paese.

Un ulteriore quesito si riferiva ai *pareri obbligatori* richiesti ad altre amministrazioni, come previsto dall'art.17 della Legge n. 241 del 1990; in questo caso, la percentuale di amministrazioni che dichiarano di avere ricevuto i pareri richiesti, a prescindere dal rispetto dei termini, è pari al 54,5%. In particolare, il 36,9% delle unità osservate dichiara di avere ricevuto tutti i pareri nei termini previsti dei 90 giorni e il restante 17,6% ammette di averne ricevuti alcuni oltre il termine previsto (grafici 4.26, 4.27 e tavola 20.1).

Grafico 4.26 Amministrazioni pubbliche a cui è stato reso o meno un parere obbligatorio fuori dal termine previsto dei 90 giorni – Valori percentuali

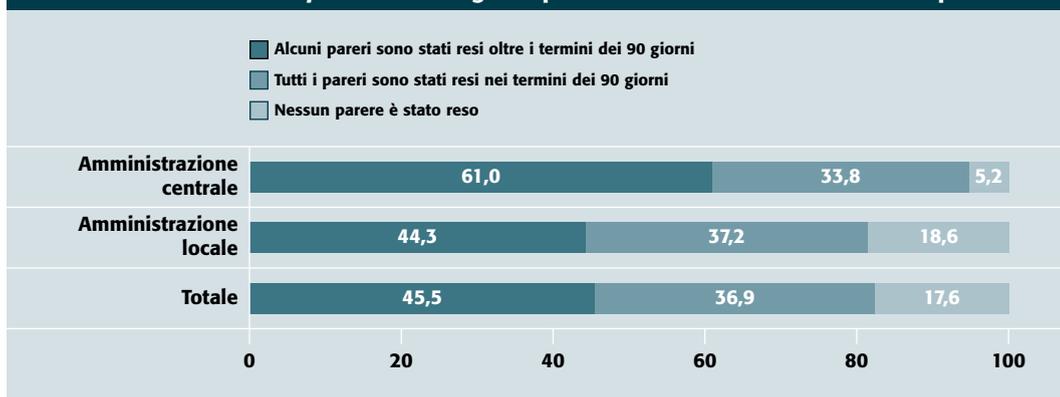


È interessante osservare che le percentuali di amministrazioni che dichiarano che i pareri obbligatori richiesti (art.17, Legge n. 241 del 1990) sono stati effettivamente resi è quasi identica a quella registrata per i pareri resi in base all'art.16 della Legge n. 241 del 1990, anche considerando quante dichiarano di averli ricevuti tutti nei termini e quelle che invece ne hanno ricevuti alcuni oltre i 90 giorni previsti.

La distinzione in base al sottosettore mostra, anche in questo caso, che le amministrazioni centrali che dichiarano di avere ricevuto i pareri richiesti sono solo il 39,0%, mentre la quota analoga relativa alle amministrazioni centrali è pari al 65,7%. Tuttavia, la differenza tra i due sottosectori non è tanto evidente se si considerano le amministrazioni che dichiarano di avere ricevuto nei ter-

mini i pareri obbligatori da esse richiesti (33,8% per le amministrazioni centrali e 37,2% per quelle locali), quanto se si considerano quelle che dichiarano di averli ricevuti in parte oltre i termini previsti dei 90 giorni (5,2% per le amministrazioni centrali e 18,6% per quelle locali).

Grafico 4.27 Amministrazioni pubbliche a cui è stato reso o meno un parere obbligatorio fuori dal termine previsto dei 90 giorni per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Infine, l'analisi territoriale registra quote simili a quelle già osservate per i pareri resi in base all'articolo 16 della legge, confermando che la quota più consistente di amministrazioni che dichiarano di avere ricevuto i pareri richiesti è localizzata nel Nord del Paese (tavola 20.2).

4.1.6 Autocertificazione, sistema di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali

Nell'indagare lo stato di attuazione della disciplina dell'autocertificazione, sulla quale dispone l'art. 18 della Legge 241 del 1990, si è ritenuto opportuno allargare la rilevazione, estendendola dall'effettiva applicazione della norma da parte delle istituzioni intervistate anche alla loro capacità di promuovere il miglioramento dell'azione amministrativa, nonché di favorire l'accesso e la trasparenza, attraverso l'adozione del Sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali.

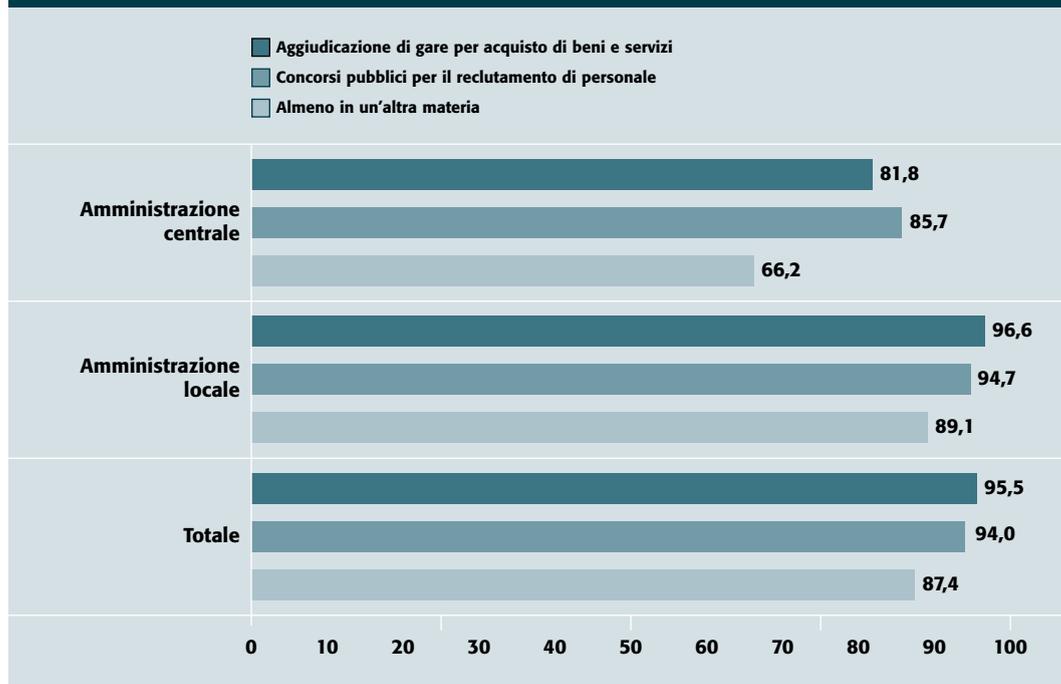
È stato pertanto somministrato anche un quesito non strettamente incentrato su norme della Legge 241 del 1990, ma bensì relativo alla normativa sulla gestione informatica dei documenti, contenuta nel Testo unico sulla documentazione amministrativa (Capo IV del d.p.r 28 dicembre 2000, n. 445). Si tratta della norma che definisce nel dettaglio le attività che riguardano le garanzie di certezza giuridica nell'acquisizione e trasmissione dei documenti. Il legislatore che è intervenuto negli anni successivi all'emanazione della Legge 241 del 1990 si è infatti posto l'obiettivo di rendere più rapido ed efficace, grazie anche alla possibilità di utilizzare i nuovi

ambienti digitali, l'accesso e la condivisione della documentazione posseduta dall'amministrazione, migliorando così, fino a conseguire il superamento della stessa autocertificazione, l'intero sistema di comunicazione tra cittadini e amministrazioni. Si è pertanto ritenuto che tale indirizzo si iscrivesse nel medesimo orizzonte logico sul quale è stata costruita la rilevazione.

i. L'autocertificazione

La totalità delle amministrazioni pubbliche dichiara di avere fatto ricorso almeno una volta allo strumento dell'autocertificazione. In previsione di una siffatta risposta, allo scopo di *controllare* le informazioni rese al quesito sul ricorso all'autocertificazione, è stato chiesto alle amministrazioni di specificare l'ambito in cui tale strumento viene utilizzato. Le materie considerate sono state raggruppate in: *aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi; concorsi pubblici per il reclutamento di personale; almeno un'altra materia.*

Grafico 4.28 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso a Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (autocertificazioni) per materia e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Osservando il dettaglio offerto dalla specificazione della materia (grafico 4.28 e tavola 21.1), in tutti i campi risulta molto elevata la quota percentuale delle amministrazioni che utilizzano le autocertificazioni e, in particolare, essa è più elevata proprio in relazione all'aggiudicazione di gare (95,5%) e per i concorsi pubblici (94,0%).

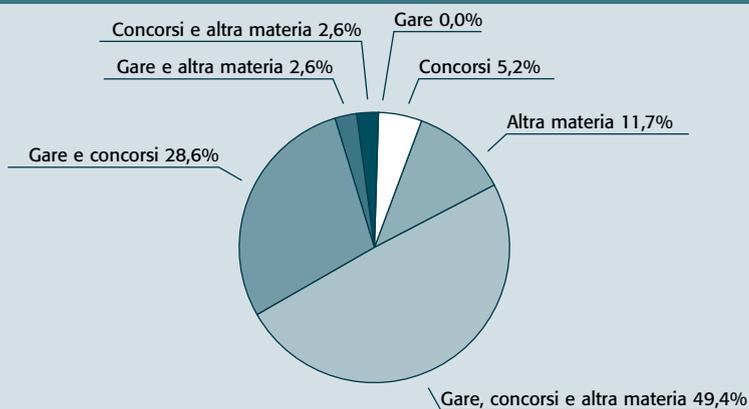
La distinzione per sottosettore istituzionale mostra quote molto più contenute di amministrazioni che utilizzano dichiarazioni sostitutive di certificazioni tra le amministrazioni centrali (81,8% nel caso dell'aggiudicazione di gare e 85,7% nel caso dei concorsi pubblici) piuttosto che tra le amministrazioni locali (le relative quote percentuali essendo pari al 96,6% e al 94,7%).

Sotto il profilo geografico, le quote più consistenti di amministrazioni che dichiarano di utilizzare le autocertificazioni, per tutti i gruppi di materie considerate, sono quelle localizzate nel Nord; tali quote risultano sempre superiori alle analoghe registrate per la totalità delle amministrazioni osservate (tavola 21.2). Viceversa, le amministrazioni del Centro dichiarano un utilizzo più contenuto di tale strumento, con quote sempre inferiori a quelle generali, analogamente a quanto registrato per le amministrazioni del Mezzogiorno che, comunque, mostrano valori più vicini a quelli totali.

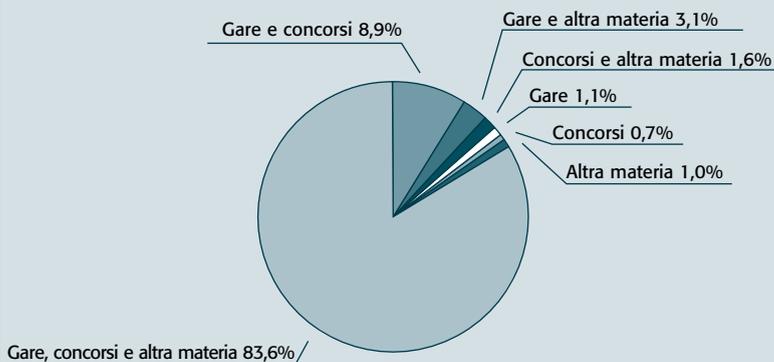
In aggiunta a quanto osservato finora, è possibile calcolare la percentuale di amministrazioni che hanno utilizzato almeno un'autocertificazione in ciascuno dei tre gruppi di materie considerati. Essendo tale percentuale pari all'81,0%, ne discende che il 19,0% delle amministrazioni non utilizza autocertificazioni in tutti e tre i gruppi di materie considerati; in particolare, il 10,3% utilizza tale strumento solo per l'aggiudicazione di gare e per le procedure concorsuali, mentre le quote registrate per le altre possibili combinazioni di materie sono molto basse (grafico 4.29 e tavola 22.1).

Grafico 4.29 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso a Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (autocertificazioni) per materia e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali

Amministrazione centrale



Amministrazione locale

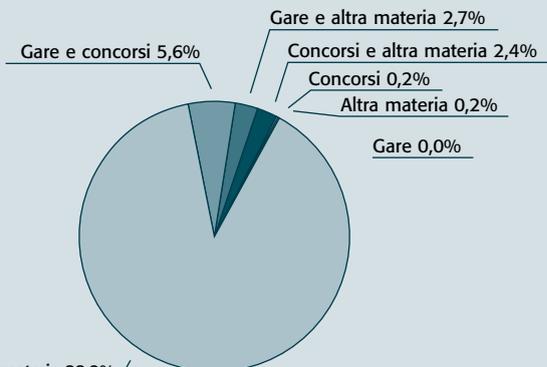


Analogamente a quanto osservato in precedenza, la distinzione in base al sottosettore istituzionale descrive un comportamento differente tra le amministrazioni centrali e quelle locali; infatti, mentre le amministrazioni locali seguono l'andamento generale o, per meglio dire, lo causano – sotto il profilo del risultato statistico, le amministrazioni centrali che dichiarano di fare ricorso ad autocertificazioni nei tre gruppi di materie considerati non raggiungono la metà (49,4%), invece risulta molto superiore al valore generale la quota di amministrazioni centrali che utilizzano le autocertificazioni congiuntamente per l'aggiudicazione di gare e per i concorsi (28,6%), solo per concorsi (5,2% rispetto ad un dato complessivo pari all'1,1%) o solo per almeno un altro tipo di materia (11,7% rispetto all'1,8% registrato nel complesso).

L'analisi territoriale indica al Nord la quota più elevata di amministrazioni che utilizzano dichiarazioni sostitutive di certificazioni nei tre gruppi di materie considerati (88,8%), mentre le quote analoghe registrate nelle rimanenti ripartizioni sono inferiori a quella osservata per la totalità delle amministrazioni essendo pari, rispettivamente, al 72,4% per le unità localizzate nel Centro e al 78,3% per quelle situate nel Mezzogiorno (grafico 4.30 e tavola 22.2).

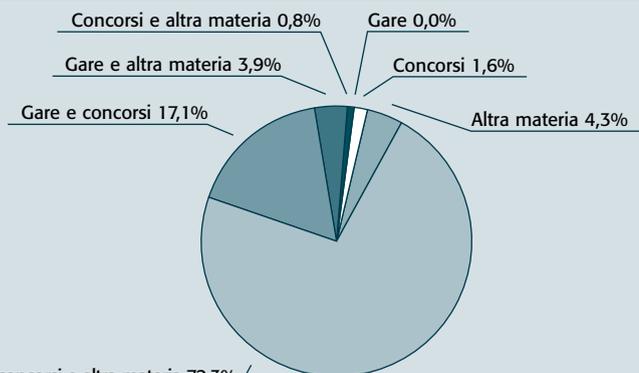
Grafico 4.30 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso a Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (autocertificazioni) per materia e per ripartizione territoriale – Valori percentuali

Nord



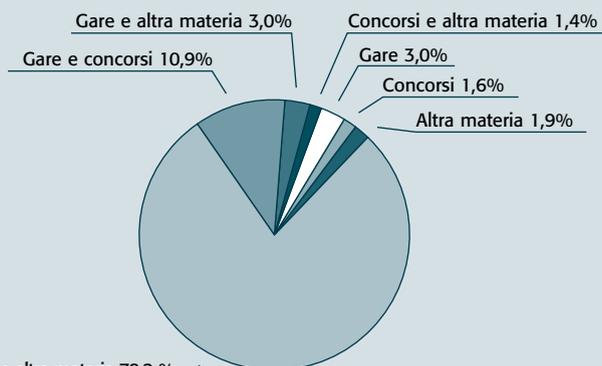
Gare, concorsi e altra materia 88,9%

Centro



Gare, concorsi e altra materia 72,3%

Mezzogiorno

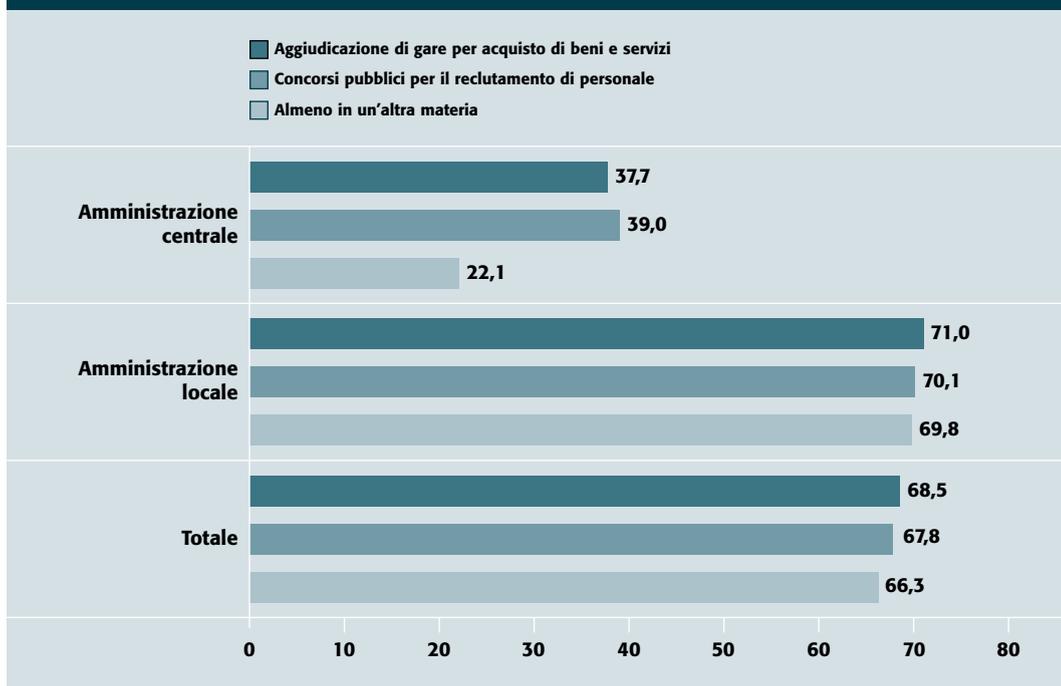


Gare, concorsi e altra materia 78,2%

A fronte delle quote decisamente elevate relative alle amministrazioni che hanno utilizzato le autocertificazioni, quelle registrate per le unità che hanno avviato procedure di acquisizione di documenti originali nelle stesse materie sono più contenute. In particolare, le percentuali registrate per l'intero campo di osservazione sono molto vicine tra loro e raggiungono il valore più elevato in materia di aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi (68,5%), ma sono di poco inferiori anche quelle relative ai concorsi (67,8%) e ad altre materie (66,3%) (grafico 4.31 e tavola 23.1).

È interessante la differenza di comportamento assunto dalle unità istituzionali dei due sottosettori. Infatti, la percentuale di amministrazioni centrali che avviano procedure di acquisizione di documenti originali supera di poco la metà di quella registrata tra le amministrazioni locali, sia in materia di aggiudicazione di gare (37,7% per le amministrazioni centrali verso il 71,0% registrato per quelle locali), sia in materia di concorsi (rispettivamente, pari al 39,0% e al 70,1%); inoltre, la parte di amministrazioni centrali che ha avviato procedure per l'acquisizione di documenti originali relativamente ad altre materie non raggiunge neanche un terzo della quota registrata per le amministrazioni locali (rispettivamente, 22,1% e 69,8%).

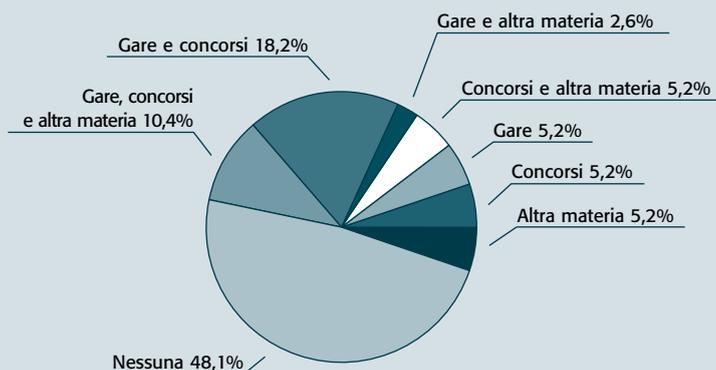
Grafico 4.31 Amministrazioni pubbliche che hanno avviato procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per materia e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



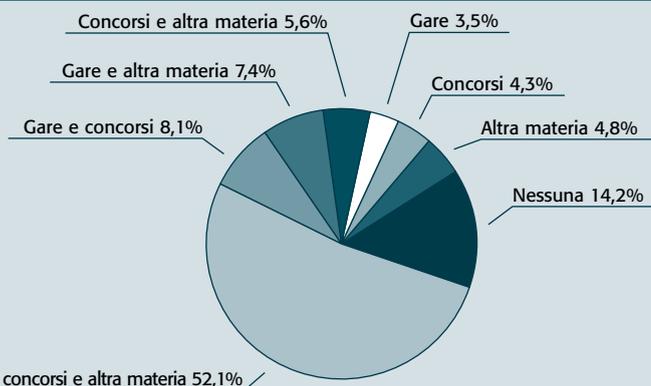
Quanto finora osservato è supportato dalla percentuale di amministrazioni che non hanno avviato alcuna procedura di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni. Tale percentuale, infatti, è pari al 16,7% da cui discende che l'83,3% delle amministrazioni ha avviato almeno una procedura di acquisizione di originali. In particolare, si osserva che il 48,9% delle amministrazioni ha proceduto all'acquisizione di almeno un documento originale per ciascuno dei tre i gruppi di materie considerati. In particolare, il sottosettore delle amministrazioni centrali dichiara di avere acquisito documentazione originale nel 51,9% dei casi, mentre la percentuale analoga relativa alle amministrazioni locali è pari all'85,8% (grafico 4.32 e tavola 24.1).

Grafico 4.32 Amministrazioni pubbliche che hanno avviato procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per materia e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali

Amministrazione centrale



Amministrazione locale



La differenza riscontrata tra le quote relative alle amministrazioni che hanno acquisito documenti originali imputabile all'appartenenza a diversi sottosettori, però, perde evidenza se si osservano i dati disaggregati per ripartizione territoriale. Infatti, pur registrando quote differenti in corrispondenza delle tre ripartizioni per tutte le materie considerate, lo scostamento maggiormente apprezzabile dai valori totali non supera gli 11 punti percentuali (tavola 23.2). Tuttavia, le amministrazioni localizzate nel Nord raggiungono quote percentuali superiori a quella complessiva (superandola di circa 10 punti percentuali in corrispondenza di ciascuna materia), mentre le analoghe percentuali registrate nelle rimanenti ripartizioni sono sempre inferiori.

Anche considerando le amministrazioni pubbliche che hanno proceduto all'acquisizione di documenti originali in ciascuno dei tre gruppi di materie considerati, la quota più consistente si registra sempre in corrispondenza di quelle localizzate nel Nord del Paese (60,7%), mentre le amministrazioni situate nelle altre ripartizioni registrano quote inferiori a quella complessiva, in particolare al Centro, dove le amministrazioni che dichiarano di avere acquisito almeno un documento originale per ciascuna delle tre materie è inferiore di 10 punti percentuali. A rafforzare tale constatazione contribuisce anche la percentuale registrata per le amministrazioni del Nord che non hanno acquisito documentazione originale: solo il 9,0% (tavola 24.2).

Considerando le percentuali relative alle amministrazioni che hanno avviato procedure di acquisizione di documenti originali avendo effettuato autocertificazioni nella stessa materia, si osservano quote leggermente superiori a quelle registrate in generale. In particolare, si evince che oltre il 70% delle amministrazioni che ha fatto ricorso ad autocertificazioni ha avviato anche procedure per l'acquisizione dei rispettivi originali (esattamente, il 71,4%).

Coerentemente con quanto già osservato, le amministrazioni centrali che acquisiscono originali in materia di aggiudicazione di gare per l'acquisto di beni e servizi, avendo fatto ricorso ad autocertificazioni nella stessa materia, rappresentano una quota inferiore a quella rilevata per le amministrazioni locali (rispettivamente, 46,0% per le centrali e 73,1% per le locali) (tavola 25.1).

Dal punto di vista territoriale (tavola 25.2), le percentuali registrate per le amministrazioni che avviano procedure di acquisizione di originali in materia di aggiudicazione di gare fanno registrare un diverso livello passando dalle unità localizzate nel Nord (81,1%) a quelle del Centro (70,0%) e, infine, del Mezzogiorno (61,3%).

Analogamente a quanto osservato per l'aggiudicazione di gare, la quota di amministrazioni che avviano procedure per l'acquisizione di documenti originali in materia di concorsi pubblici avendo fatto ricorso all'autocertificazione nella stessa materia è pari,

complessivamente, al 70,3%; la distinzione per sottosettore, ancora una volta, mostra valori nettamente inferiori per le amministrazioni centrali (42,4%) rispetto a quelle locali (72,3%) (tavola 26.1).

L'analisi territoriale indica ancora al Nord la percentuale più elevata di amministrazioni che avviano procedure di acquisizione di documenti originali (pari all'80,7%). Invece, nel Centro e nel Mezzogiorno le percentuali analoghe restano al di sotto del valore generale essendo pari, rispettivamente, al 64,8% e al 61,9% (tavola 26.2).

Quanto osservato in merito alle due materie prevalentemente oggetto di autocertificazioni, rimane valido anche se si considerano le altre materie in cui le amministrazioni possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di certificazioni (tavola 27.1). Infatti, la quota di amministrazioni che acquisiscono originali di documenti prima autocertificati, per materie che non riguardino gare o concorsi, è pari al 72,7% ma scende al 33,3% per le amministrazioni centrali mentre raggiunge il 75,1% in quelle locali.

La differenza geografica (tavola 27.2) mostra risultati abbastanza simili a quelli osservati in materia di concorsi pubblici, ad eccezione della percentuale registrata nel Mezzogiorno che risulta più vicina a quella complessiva.

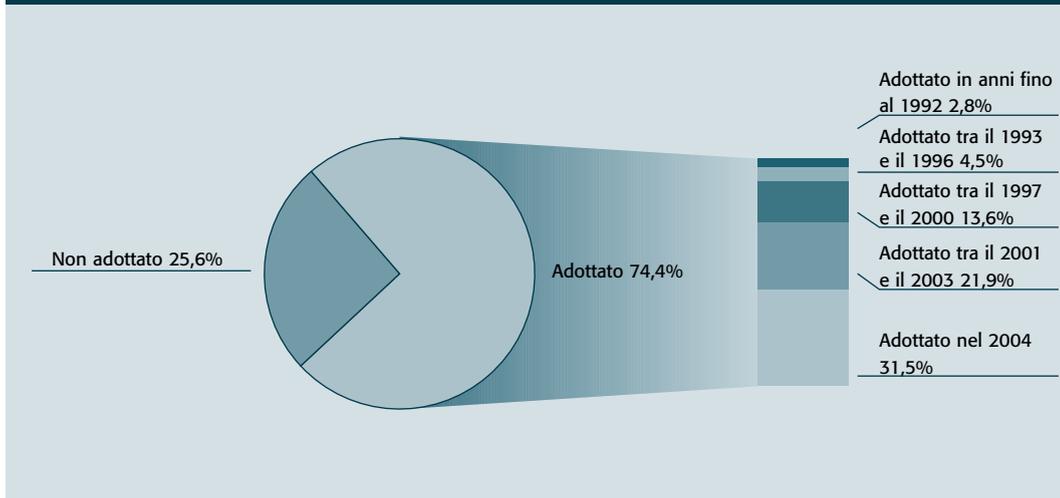
I. Il sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali

Le norme sulla gestione informatica dei documenti contenute nel testo unico sulla documentazione amministrativa, integrandosi con la normativa sul procedimento sia sotto il profilo della semplificazione che sotto quello della trasparenza, hanno introdotto poche regole che consentono a ciascuna amministrazione di determinare, in piena autonomia, un sistema che assicurasse la rispondenza ad alcuni criteri e condizioni dell'attività di registrazione. Ha, inoltre, previsto disposizioni sulla gestione dei flussi documentali relative ai principi e ai requisiti dell'integrazione con i flussi amministrativi nonché sul trattamento e la tenuta degli archivi.

Dal momento che l'introduzione di nuove tecniche di archiviazione e di gestione del protocollo riguardano, più ampiamente, le garanzie di certezza giuridica connesse all'acquisizione e trasmissione dei documenti si è ritenuto significativo introdurre un quesito volto ad accertare l'adozione, da parte delle amministrazioni intervistate di sistemi per la tenuta del protocollo informatizzato e per la gestione dei flussi documentali.

Al momento dell'intervista, il 74,4% delle amministrazioni pubbliche ha dichiarato di avere adottato un sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali. Si osserva, inoltre, che la quota parte più elevata di amministrazioni che ne hanno dichiarato l'adozione ha provveduto solo in tempi molto recenti alla sua realizzazione (grafici 4.33, 4.34 e tavola 28.1).

Grafico 4.33 Amministrazioni pubbliche che hanno adottato o meno un *Sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali* per anno di adozione – Valori percentuali

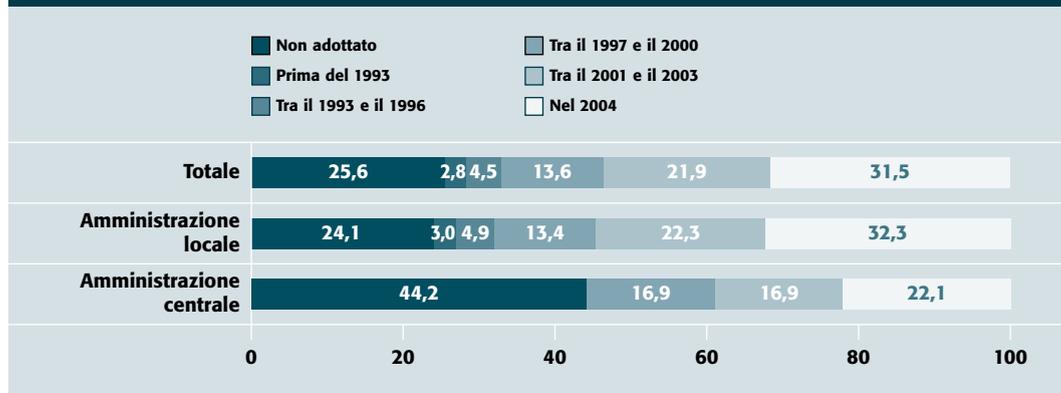


Infatti, il 31,5% del campo di osservazione – un po' meno della metà delle amministrazioni che hanno dichiarato l'adozione del sistema – lo ha introdotto nell'anno 2004, adempiendo a quanto stabilito dalle norme sulla documentazione amministrativa che individuano il 1° gennaio 2004 come il termine entro il quale le amministrazioni provvedono a realizzare o revisionare sistemi informativi finalizzati alla gestione del protocollo informatico e dei procedimenti amministrativi. Dai dati risulta che il 21,9% lo ha adottato negli anni compresi tra il 2001 e il 2003 e il 13,6% nel periodo di tempo compreso tra il 1997 e il 2000. Prima del 1996, infine, solo 7,3% delle amministrazioni pubbliche osservate dichiara di avere sviluppato sistemi informativi per la realizzazione del protocollo informatico e per la gestione dei flussi documentali.

In particolare, il dettaglio per sottosettore istituzionale mostra per le amministrazioni centrali uno scostamento notevole dai valori registrati nel complesso. Infatti, poco più della metà delle amministrazioni centrali ha adottato un sistema di protocollo informatico (55,8%) e la sua adozione è avvenuta negli anni successivi al 1996, con una progressione costante nei trienni 1997-2000 e 2001-2003 (16,9% per entrambi i periodi), con una accelerazione nell'anno 2004 (22,1%).

Le amministrazioni locali, invece, registrano valori in linea con quelli complessivi e ad esse appartengono le uniche amministrazioni che hanno provveduto da un maggiore lasso di tempo all'adozione del sistema di protocollo informatico.

Grafico 4.34 Amministrazioni pubbliche che hanno adottato o meno un *Sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali* per anno di adozione e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Nel caso delle amministrazioni centrali, la norma che stabilisce nel 1° gennaio 2004 il termine entro il quale realizzare il sistema, prevede anche che esse provvedano alla gestione informatica dei documenti presso gli uffici di registrazione di protocollo già esistenti alla data di entrata in vigore del testo unico presso le direzioni generali e uffici del medesimo rango istituzionale (ad esempio i dipartimenti, gli uffici centrali del bilancio, le segreterie di gabinetto), favorendo, quindi, almeno sul piano organizzativo, la loro applicazione.

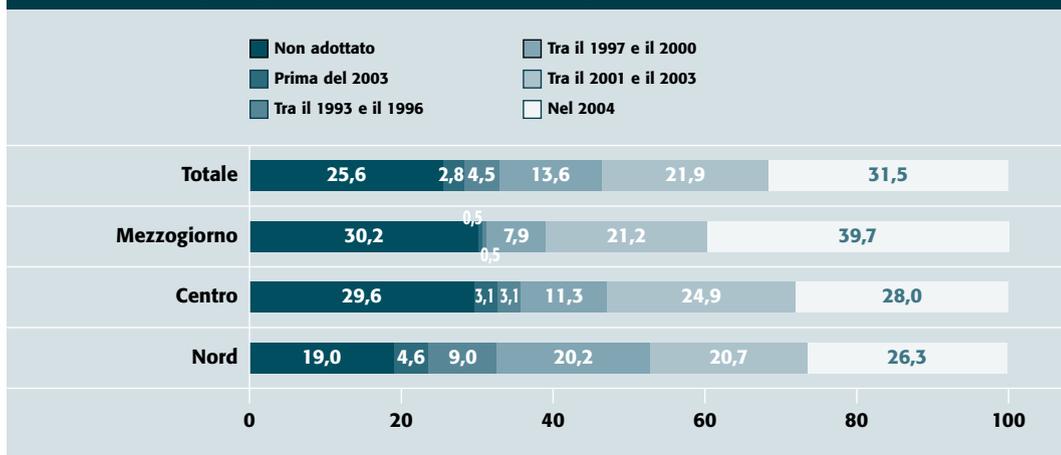
La distinzione in base alla localizzazione delle sedi delle unità istituzionali osservate, indica al Nord la maggiore determinazione delle amministrazioni nell'adozione del sistema di protocollo informatico e di gestione di flussi documentali, essendo stato predisposto dall'81,0% di esse (grafico 4.35 e tavola 28.2).

Le altre ripartizioni mostrano percentuali tra loro simili e inferiori a quella registrata per la totalità delle amministrazioni; precisamente, il 70,4% delle unità del Centro ha adottato il sistema di protocollo informatico mentre nel Mezzogiorno la percentuale registrata è di poco inferiore e pari al 69,8%. La maggiore diffusione registrata nelle amministrazioni del Nord acquista più forza in considerazione della tempestività con la quale esse hanno adottato un siffatto sistema.

Infatti, si osservano quote quasi doppie rispetto a quelle registrate complessivamente per le amministrazioni che hanno adottato il sistema di protocollo informatico prima del 1992 (4,6%), per quelle che lo hanno adottato tra il 1993 e il 1996 (9,0%) e per quante hanno provveduto alla sua adozione nel periodo compreso tra il 1997 e il 2000 (20,2%). Invece, le quote registrate per le amministrazioni del Nord che hanno provveduto all'adozione del protocollo informatico in anni successivi al 2000 sono inferiori alle analoghe registrate nel Centro e nel Mezzogiorno, pur rimanendo le più ele-

vate dei periodi considerati. Nel Mezzogiorno, al contrario, le amministrazioni che hanno adottato un sistema di protocollo informatico in anni precedenti al 1997 assommano solo l'8,9% delle unità della stessa ripartizione, mentre si registra la quota più cospicua per quelle che hanno adottato il sistema nel 2004 (39,7%). Le amministrazioni del Centro, infine, mostrano quote molto simili a quelle registrate per la totalità delle amministrazioni osservate.

Grafico 4.35 Amministrazioni pubbliche che hanno adottato o meno un Sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali per anno di adozione e per ripartizione territoriale – Valori percentuali



Il quadro descritto dai risultati statistici mostra con evidenza che la problematica connessa all'informaticizzazione degli archivi gestionali è strettamente legata al controverso rapporto tra processi amministrativi e processi informatici. Per meglio comprendere la gradualità con cui tale processi si sono realizzati è opportuno tenere conto anche del contributo sia normativo, sia organizzativo, che, in tal senso è stato dato dall'attività svolta dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione negli ultimi dieci anni con l'obiettivo di razionalizzare i metodi di ordinamento della documentazione amministrativa.

Per stimolare le amministrazioni ad adottare, per la costruzione dei propri archivi, criteri omogenei di classificazione e di archiviazione, infatti, l'Aipa pubblicò nel settembre del 2000, le *Linee guida alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*, con cui stabilì precise regole di ordinamento di tutti i documenti che venivano "prodotti, utilizzati, comunicati e mantenuti nell'esercizio delle attività amministrative", dalle istituzioni pubbliche nello svolgimento della propria funzione istituzionale. Tali attività, articolate per processi, erano individuate nei procedimenti amministrativi, in quanto "caratterizzati da sequenze di atti governate da regole e pro-

cedure più o meno complesse a seconda dello scopo e del contesto del processo considerato”³.

Per definire il documento, inteso come *rappresentazione del contenuto di atti*, l’Aipa ricorreva naturalmente alla Legge n. 241 del 1990 (art. 2, comma 2) che lo aveva individuato in “una qualsiasi rappresentazione memorizzata su un supporto del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque utilizzati ai fini dell’attività amministrativa”. Secondo quanto definito dalla normativa, l’archivio e il sistema di gestione dei documenti, inteso come il complesso delle procedure, degli strumenti e delle risorse per l’organizzazione, la tenuta, il reperimento, l’utilizzo e la conservazione dei documenti rappresentavano, nel loro insieme, il *sistema documentario*⁴.

Secondo la delibera dell’Aipa, inoltre, il processo di generazione del documento informatico deve essere, innanzitutto, riferibile con certezza al soggetto pubblico o privato che lo abbia prodotto o ricevuto; deve essere sottoscritto con firma digitale quando prescritto; è sottoposto sempre alla registrazione (di protocollo o altra forma di registrazione); deve rispettare le norme stabilite dal testo unico sulla documentazione amministrativa (Dpr. n. 445/2000 e successive modifiche); deve, infine, essere conservato in modo che ne sia assicurata l’integrità, l’affidabilità e la consultabilità nel tempo anche attraverso idonei strumenti di ricerca.

4.2 Le strutture organizzative e la valutazione dell’attività di attuazione della legge sul procedimento

Secondo la teoria sociologica dell’organizzazione, una delle tecniche più comuni di *sostituzione dei fini* consiste, in tutte le realtà burocratiche, nella gestione addomesticata del contenuto delle norme che mirano a disciplinare l’azione amministrativa stessa. Questo può capitare anche nel caso di norme volte a semplificare la stessa azione amministrativa. Una tipica modalità di sostituzione dei fini, in questo caso, può consistere nella creazione di nuovi uffici, ruoli, procedure destinate a gestire la semplificazione stessa. Così facendo si assisterebbe al seguente paradosso: l’applicazione di norme per la regolazione del procedimento e di semplificazione produce ulteriori complicazioni nell’organizzazione e nel funzionamento delle amministrazioni.

Nell’ambito della rilevazione, allo scopo di reperire informazioni di contesto che andassero oltre lo stretto dato di applicazione dei meccanismi giuridici, è stato posto un quesito volto appunto a rilevare se le amministrazioni, per applicare gli istituti della Legge 241 del 1990, avessero ritenuto di complicare il loro assetto organizzativo. I dati a questo proposito rivelano che solo una esigua parte di amministrazioni, di solito recentemente e soprattutto nelle amministrazioni locali, ha ritenuto di adottare una simile soluzione

3. Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione, *Linee guida alla realizzazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni* (Gedoc 2), settembre 2000.

4. Risulta evidente, dunque, che l’archivio di una amministrazione è un servizio che deve essere organizzato e reso accessibile. In questo senso l’art. 61 del Dpr. n. 445/2000 impone a ciascuna amministrazione pubblica di istituire un servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi. Al servizio deve essere preposto un “dirigente ovvero funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico-archivistica acquisita a seguito di processi di formazione”.

ne.

4.2.1 Strutture organizzative e dotazioni di personale

Le amministrazioni pubbliche che, al momento dell'intervista, dichiarano di avere istituito una struttura o una unità organizzativa dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi sono 163, pari al 15,7% delle amministrazioni osservate (grafici 4.36, 4.37 e tavola 29.1).

In particolare, il numero maggiore di esse ha provveduto alla istituzione di tali strutture negli anni più recenti, dal 2002 al 2004 (7,6%, pari a 79 unità) e poco meno nel periodo compreso tra il 1997 e il 2001 (5,0%, pari a 52 unità).

La distinzione per sottosettore istituzionale indica una maggiore presenza di strutture adibite alla semplificazione nelle amministrazioni locali (16,1%) rispetto a quelle centrali (11,7%), mentre la distribuzione in base all'anno di istituzione mantiene una proporzione analoga a quella individuata per la totalità delle amministrazioni.

Grafico 4.36 Amministrazioni pubbliche che hanno istituito o meno una struttura o unità organizzativa dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi per anno di istituzione – Valori percentuali

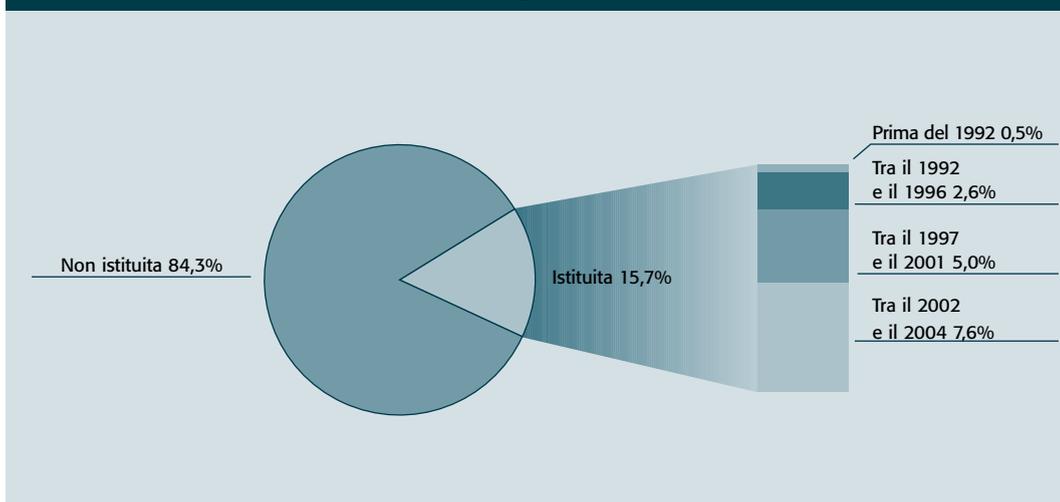
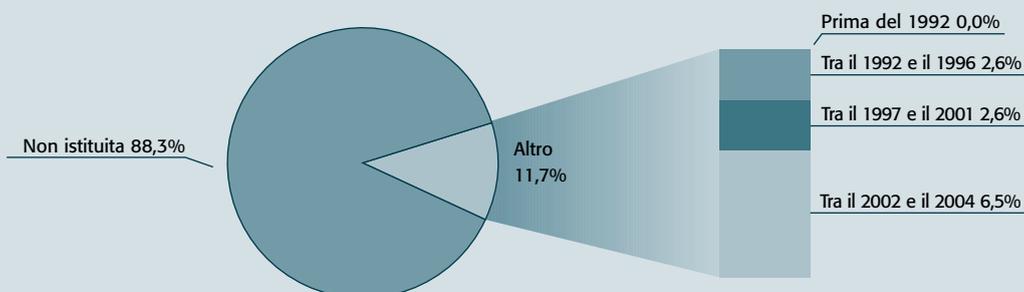
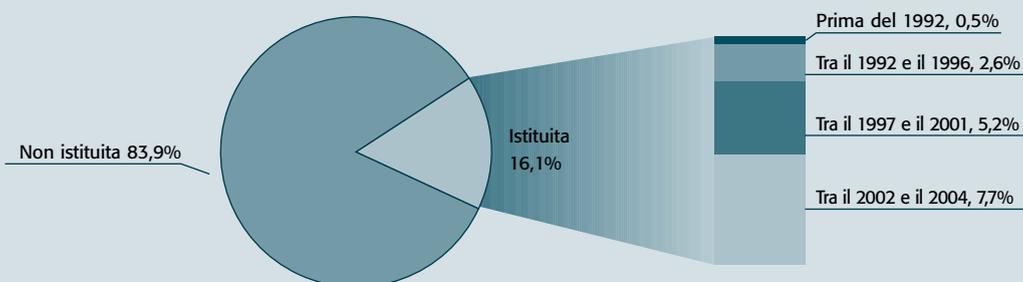


Grafico 4.37 Amministrazioni pubbliche che hanno istituito o meno una struttura o unità organizzativa dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi per anno di istituzione e per sottosettore istituzionale

Amministrazione centrale



Amministrazione locale

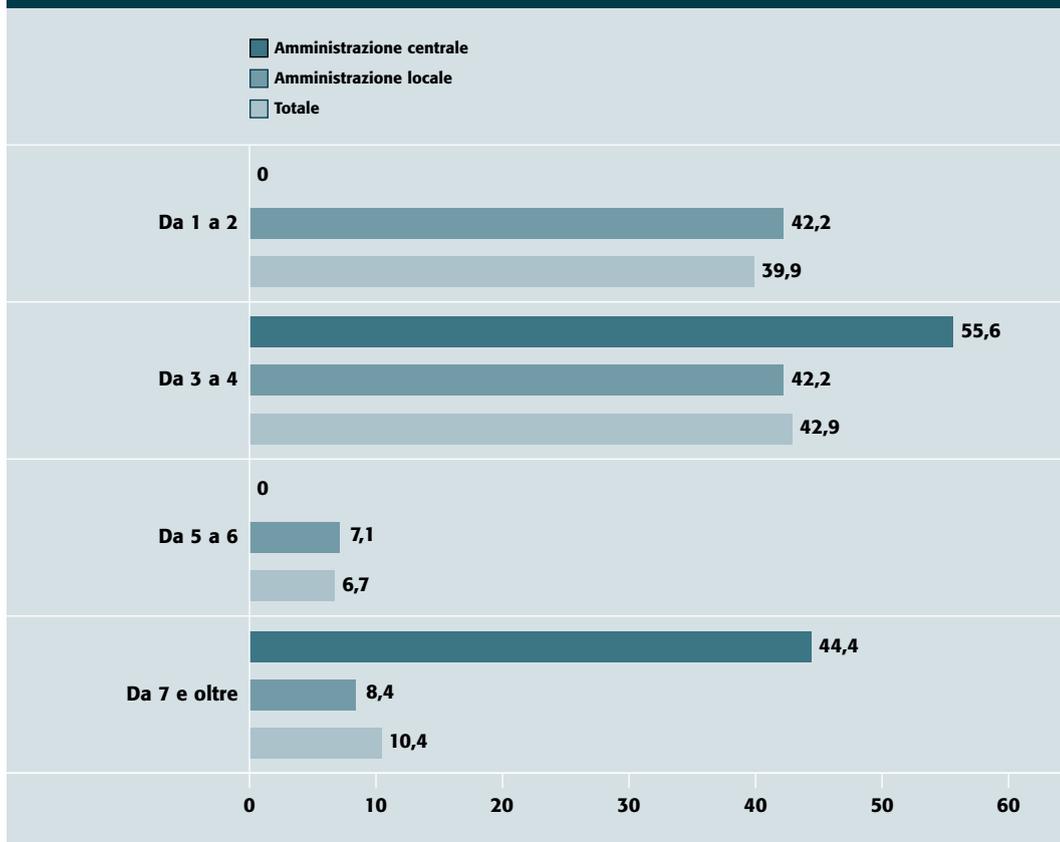


Dal dettaglio territoriale (tavola 29.2) si desume che la quota più elevata di amministrazioni dotate di una struttura appositamente dedicata alla semplificazione si registra tra le unità localizzate nel Centro (18,3%), mentre le quote registrate nelle rimanenti ripartizioni sono molto vicine a quella complessiva. Inoltre, per le unità istituite nella ripartizione del Centro si osserva una quota relativamente elevata di quelle costituite negli anni compresi tra il 1992 e il 1996 (4,7%).

Tra le amministrazioni che si sono dotate di una struttura per la semplificazione, la quota maggiore dichiara di avere impiegato in esse un numero di persone variabile dalla singola unità alle quattro

unità; in particolare, il 42,9% delle amministrazioni impiega 3 o 4 addetti, il 39,9% al massimo 2 unità, mentre sono contenute le quote di amministrazioni che dedicano a tali strutture un numero di unità di personale pari ad almeno 5 unità (grafico 4.38 e tavola 30.1).

Grafico 4.38 Amministrazioni pubbliche che hanno istituito una struttura o unità organizzativa dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi per classe di personale in essa impiegato per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Risulta interessante osservare che le amministrazioni centrali che hanno istituito una struttura per la semplificazione impiegano in esse almeno 3 persone, esattamente, il 55,6% da 3 a 4 persone e il 44,4% oltre 7. Non si registrano dunque uffici di dimensione molto ridotta come si osserva invece tra le amministrazioni locali dove difficilmente si registra un numero superiore alle 4 persone, essendo il 42,2% le amministrazioni che impiegano da 1 a 2 persone ed altrettante che ne impiegano da 3 a 4.

Dal punto di vista della differenziazione geografica (tavola 30.2), le amministrazioni localizzate nel Nord dichiarano di avere strutture dedicate alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, di dimensioni minori rispetto a quelle istituite nel Centro e

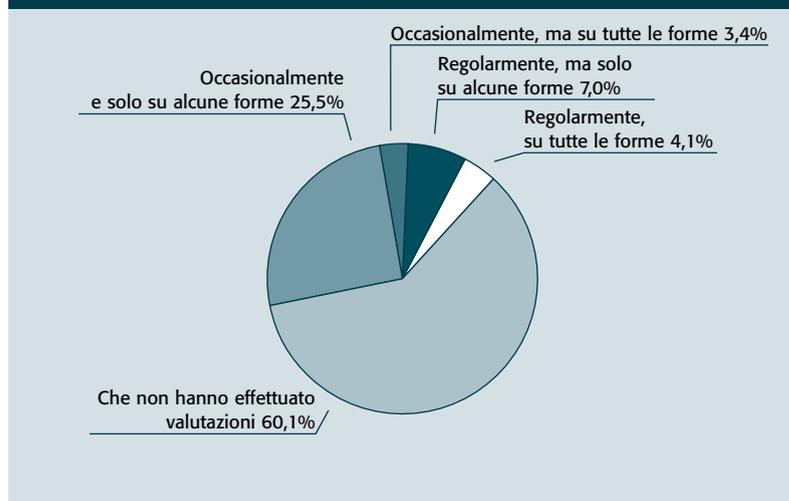
nel Mezzogiorno. Infatti, tra le amministrazioni del Nord la quota maggiore rilevata (60,0%) mostra strutture di siffatto tipo in cui operano al massimo due unità di personale, mentre nel Centro il 57,4% usufruisce di un numero di persone pari a 3 o 4, analogamente a quanto osservato nel Mezzogiorno, seppure con una quota più contenuta (48,2%).

Infine, si osserva che la quota relativamente più elevata di strutture di grandi dimensioni dedicate alla semplificazione si registra per le amministrazioni localizzate nelle ripartizioni del Centro e del Mezzogiorno (rispettivamente, pari al 12,8% e al 12,5%).

4.2.2 La valutazione e gli effetti dichiarati della semplificazione

Il quesito teso a verificare l'eventualità che le amministrazioni abbiano effettuato valutazioni degli effetti prodotti dalla semplificazione, indica che la parte maggioritaria di queste (pari al 60,1%) non ha eseguito alcun tipo di valutazione (grafici 4.39, 4.40 e tavola 31.1). Tra quelle che, invece, hanno effettuato un qualche tipo di valutazione, la quota più consistente rilevata dichiara di averle eseguite con frequenza occasionale ma su tutte le forme (25,5%), seguita dalla quota di quante hanno dichiarato di compiere valutazioni regolarmente ma solo su alcune forme (7,0%).

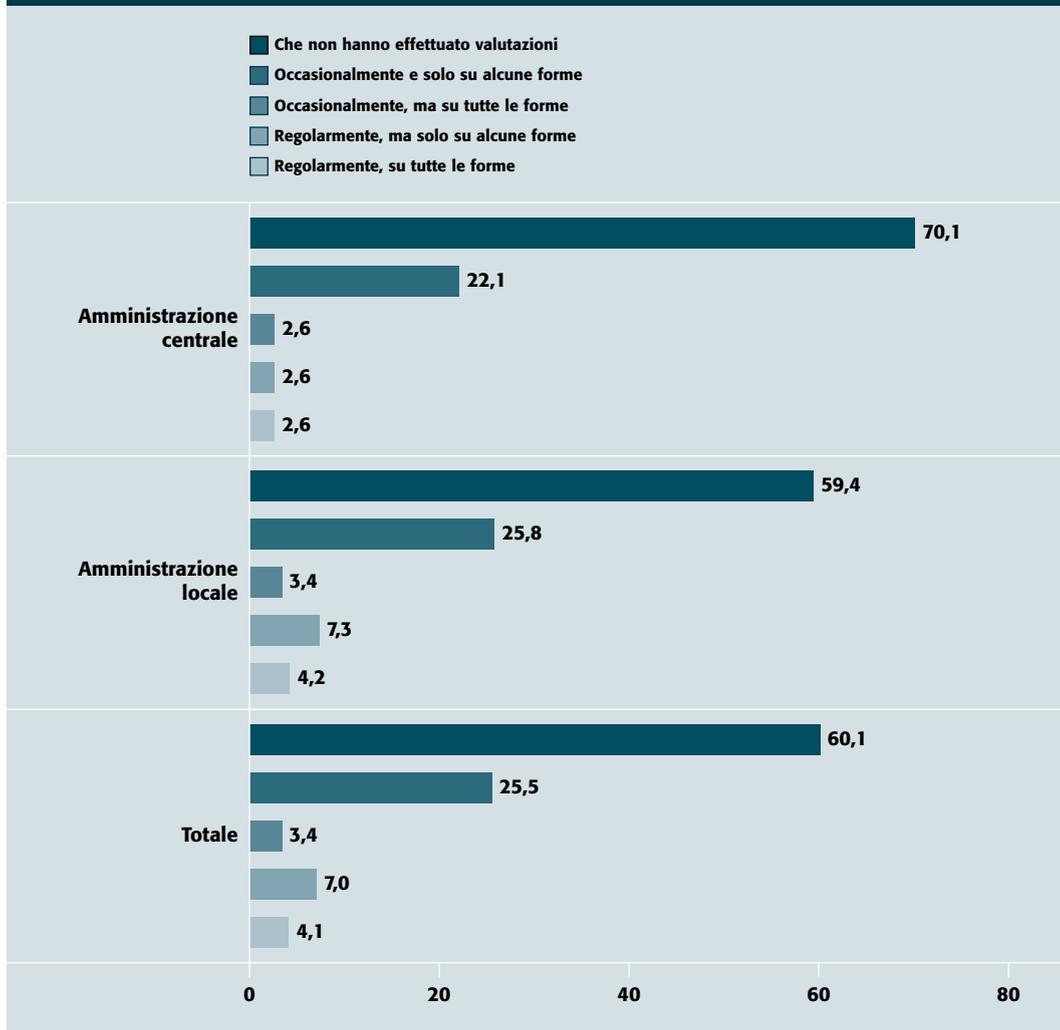
Grafico 4.39 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato o meno valutazioni degli effetti prodotti dall'attuazione della semplificazione – Valori percentuali



La distinzione in base al sottosettore istituzionale indica percentuali più elevate per le amministrazioni locali che eseguono valutazioni sugli effetti della semplificazione (40,6%), mentre le amministrazioni centrali che dichiarano altrettanto sono meno di un terzo della totalità (29,9%) e le valutazioni da queste effettuate hanno per la gran parte una frequenza occasionale sebbene vengano applicate a tutte le forme (22,1%).

Dal punto di vista territoriale (tavola 31.2), le amministrazioni maggiormente adempienti nella valutazione degli effetti prodotti dall'attuazione della semplificazione sono localizzate nel Nord, dove sfiorano la metà delle amministrazioni collocate nella stessa ripartizione (47,1%); viceversa, le amministrazioni del Mezzogiorno che svolgono azioni valutative analoghe sono circa un terzo (32,9%); infine, le amministrazioni del Centro che effettuano valutazioni raggiungono una quota di poco inferiore a quella registrata per la totalità delle amministrazioni.

Grafico 4.40 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato o meno valutazioni degli effetti prodotti dall'attuazione della semplificazione per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



Alle amministrazioni che hanno compiuto valutazioni sugli effetti prodotti dall'attuazione della semplificazione, è stato richiesto di indicare anche la materia oggetto di valutazione; la classificazione di tali materie offriva una serie di quattro opzioni con la richiesta di fornire una risposta affermativa o negativa per tutte.

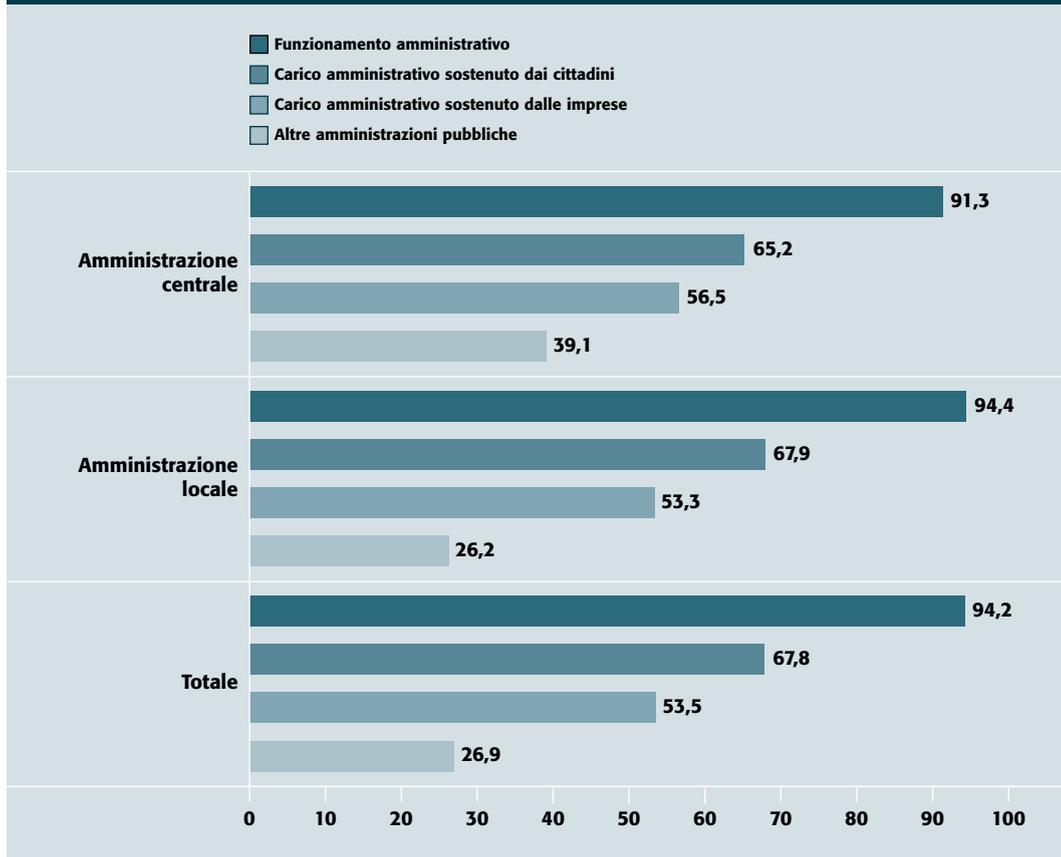
La materia maggiormente suscettibile di valutazioni da parte delle amministrazioni che hanno dichiarato di effettuarle (grafico 4.41 e tavola 32.1), a prescindere dalla frequenza con la quale esse vengono svolte, risulta essere il *funzionamento dell'amministrazione* (94,2%), seguita dal *carico amministrativo sostenuto dai cittadini* (67,8%), dal *carico amministrativo sostenuto dalle imprese* (53,5%) e dalle valutazioni svolte sulle *altre amministrazioni pubbliche* (26,9%).

Il dettaglio per sottosettore evidenzia una proporzione analoga a quella registrata per il totale delle amministrazioni, con l'eccezione di una quota relativamente maggiore di amministrazioni centrali che dichiarano di svolgere valutazioni sugli effetti prodotti dalla semplificazione sulle altre amministrazioni pubbliche (39,1%).

Il dettaglio per sottosettore evidenzia una proporzione analoga a quella registrata per il totale delle amministrazioni, con l'eccezione di una quota relativamente maggiore di amministrazioni centrali che dichiarano di svolgere valutazioni sugli effetti prodotti dalla semplificazione sulle altre amministrazioni pubbliche (39,1%).

Dal punto di vista territoriale (tavola 32.2), si osservano quote superiori a quelle registrate nel complesso in corrispondenza delle amministrazioni localizzate nel Nord, mentre le quote analoghe rilevate nelle altre ripartizioni sono sempre inferiori a quelle generali o, al più, uguali.

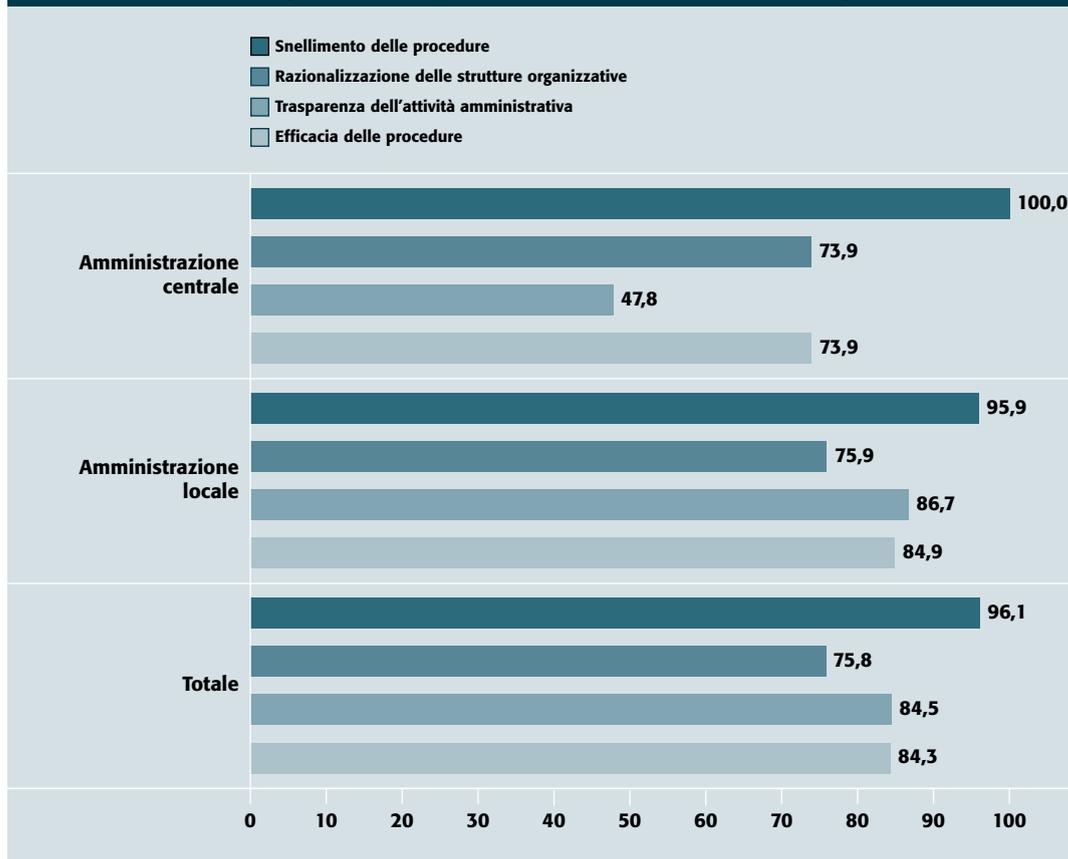
Grafico 4.41 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato valutazioni per materia e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



In aggiunta alle materie oggetto delle valutazioni effettuate, le amministrazioni sono state chiamate a rispondere in merito alle conseguenze prodotte dall'attuazione della semplificazione, con la richiesta di assegnare una valenza positiva o negativa alle tipologie contenute nella classificazione proposta.

Oltre i tre quarti delle amministrazioni che hanno effettuato valutazioni ha dichiarato di avere effettivamente osservato tutte le quattro conseguenze proposte (grafico 4.42 e tavola 33.1); in modo particolare, si registra una quota consistente (quasi totalitaria) di amministrazioni che dichiarano uno *snellimento delle procedure* (96,1%), seguite da quante dichiarano un maggiore *trasparenza dell'attività amministrativa* (84,5%) ed *efficacia delle procedure* (84,3%); infine, il 75,8% delle amministrazioni dichiara una migliore *razionalizzazione delle strutture organizzative*.

Grafico 4.42 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato valutazioni per conseguenze della semplificazione e per sottosettore istituzionale – Valori percentuali



In particolare, la distinzione delle amministrazioni secondo il sottosettore istituzionale mostra che lo snellimento delle procedure è una conseguenza che viene constatata dalla totalità delle amministrazioni centrali, mentre neanche la metà delle stesse dichiara una maggiore trasparenza dell'attività amministrativa (47,8% delle amministrazioni che hanno effettuato valutazioni) e risulta sensibilmente inferiore al valore generale anche la quota di quante dichiarano una maggiore efficacia delle procedure (73,9%).

Il dettaglio territoriale mostra variazioni modeste tra le ripartizioni (tavola 33.2). Tali variazioni sono sempre inferiori ai sei punti percentuali ad eccezione delle quote registrate per la conseguenza rappresentata dalla crescita dell'efficacia delle procedure dove si registrano quote relativamente più differenziate.

Un'indagine come quella contenuta in questo volume non ha l'ambizione di fornire indicazioni utilizzabili in sede di riformulazione legislativa degli istituti di disciplina del procedimento amministrativo, sotto gli aspetti della semplificazione e della trasparenza. Più utile, a tale scopo, è l'esperienza maturata in questi anni tra i cultori del diritto amministrativo, nelle varie sedi e funzioni in cui offrono il loro contributo tecnico e conoscitivo.

Lo scopo conoscitivo della ricerca era quello di raccogliere informazioni che consentissero di capire meglio, considerando il complesso delle amministrazioni pubbliche e l'intero quindicennio di iniziative volte ad attuare la Legge n. 241 del 1990, in che misura i principi delineati nelle norme siano stati recepiti. Le informazioni raccolte e alcune delle analisi tracciate consentono di capire in che misura, con quali tempi e, in alcuni casi, inducendo quali effetti, le amministrazioni si sono attrezzate per rispondere all'impulso dato dalla riforma del procedimento.

Nondimeno, come è stato illustrato in dettaglio nel testo, i dati raccolti consentono di identificare, meglio e in forma più ordinata e sistematica di quanto fosse finora possibile, una serie di comportamenti tipici delle amministrazioni cui si possono connettere specifici indirizzi di *policy*. In sintesi questi comportamenti possono essere così elencati:

1. i tempi di risposta delle amministrazioni sono stati lenti e non lineari. Nel complesso, inoltre, il ciclo di applicazione della Legge n. 241 del 1990 risulta di fatto esaurito nel 2004, dopo una fase di rallentamento delle attività di recepimento durata almeno 6 anni e dopo un analogo periodo nel corso del quale un numero crescente di amministrazioni si sono impegnate nell'aggiornamento dei principali regolamenti adottati in precedenza;
2. l'adozione dei regolamenti per la fissazione dei termini e per l'esercizio del diritto di accesso, qui considerati come istituti *guida* del processo in esame, sembra aver influito positivamente sulla propensione delle amministrazioni a dotarsi anche del complesso degli strumenti previsti dalla Legge n. 241 del 1990;
3. tuttavia, al di là della velocità di adozione, alla fine del periodo considerato solo poco più dei due terzi delle amministrazioni

- (67,0%) dichiara di essersi dotata di entrambi i dispositivi *guida* della Legge n. 241 del 1990;
4. l'adesione alle norme risulta essere stata più accentuata e più pronta tra le amministrazioni locali e su questo risultato pare abbiano influito positivamente, *ceteris paribus*, la caratterizzazione funzionale della gran parte delle amministrazioni locali (tra le quali, seguendo i criteri della statistica ufficiale, sono stati classificati le regioni, le province e i comuni, ma anche le Asl e le Università) e la oggettiva maggiore vicinanza dei cittadini e delle imprese utenti;
 5. nonostante il tempo passato, alla fine del periodo una consistente quota di amministrazioni dichiara di non aver adottato per niente (9,5%) o di aver adottato solo in minima parte (33,4%) gli istituti previsti dalla legge. Questo dato rivela che i comportamenti resistenti sono ancora molto diffusi nelle amministrazioni e che, presumibilmente, una serie di tattiche elusive sono adottate al fine di filtrare, ammorbidire o annullare le *pretese* di semplificazione e trasparenza previste dalla legge e ormai percepite da una massa crescente di utenti come un diritto¹;
 6. le amministrazioni che dichiarano di aver aderito al dettato normativo, in alcuni casi rilevanti, non hanno intrapreso iniziative coerenti per la gestione dei processi conseguenti. In particolare ciò emerge per l'autocertificazione che, adottata massicciamente in *fase di input documentale*, probabilmente, non è sostenuta da una simmetrica e coerente capacità di recupero, tra le amministrazioni, delle informazioni necessarie all'accertamento. Tale squilibrio rivela una difficoltà delle amministrazioni che non dipende esclusivamente da fattori soggettivi, ma che trova probabilmente una sua origine in carenze
 - a. di capacità di diagnosi e re-ingegnerizzazione dei processi di servizio e
 - b. di capacità di gestione automatizzata dei giacimenti informativi amministrativi che precludono o perlomeno rendono meno agevole il fluire del traffico documentale;
 - c. di cooperazione attiva tra le amministrazioni che, in questo caso, non potendo far leva su una consolidata cultura degli scambi inter-organizzativi, probabilmente trovano più agevole continuare a usare l'utente, trattato come un *mediatore inconsapevole*, per acquisire le informazioni da altre amministrazioni.

Nel complesso, un buon numero di amministrazioni continua ad agire, in misura più o meno pervasiva, all'interno di un *cono d'ombra* e, dunque, concedendo ai propri operatori margini di discrezionalità ancora imperscrutabili (probabilmente non solo per chi si trova all'esterno dell'amministrazione stessa). Per questa ragione la sfida per la modernizzazione delle amministrazioni che la legge poneva non può ancora considerarsi superata.

Il primo indirizzo di *policy* che emerge dall'esperienza concreta rilevata, dunque, è quello della necessità di uno sforzo teso a dare

1. In proposito si veda: Istat, *I servizi pubblici e di pubblica utilità: utilizzo e soddisfazione*. Anno 2001, Roma, 2003.

continuità all'applicazione degli istituti della legge. Come è stato detto, l'intensità dell'adesione delle amministrazioni alle linee previste dalla 241 del 1990, in questi ultimi anni, è calata. Inoltre, alcune politiche orientate alla riduzione del carico regolativo (si pensi, ad esempio, all'analisi di impatto della regolazione) sono state, nello stesso periodo, ampiamente ridimensionate, sia in sede nazionale che in sede regionale. La nuova legge sull'azione amministrativa, approvata all'inizio del 2005, può svolgere, in questo senso, anche un ruolo di riaffermazione simbolica della volontà (oltre che della necessità) di proseguire nell'opera volta ad aprire maggiormente e a consentire l'instaurazione di rapporti sempre più equilibrati tra le amministrazioni pubbliche e i loro utenti.

La seconda istanza di rilievo è quella del rilancio dei principi che costituiscono l'*humus* dal quale sono scaturite le scelte di politica di riforma della pubblica amministrazione e, *in primis*, i principi costituzionali sul buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche e sul diritto alla trasparenza. Parallelamente, sarebbe opportuno che tali principi fossero divulgati con crescente intensità, incentivando una maggiore consapevolezza dei propri diritti da parte degli utenti – anche attraverso il ricorso a campagne *selettive* di sensibilizzazione: per particolari tipi di amministrazione (ad esempio: le questure, gli uffici del lavoro, le università), su specifiche materie (ad esempio: edilizia, fisco, contenzioso, giustizia), per categorie significative di utenti (ad esempio: i piccoli imprenditori, gli utenti delle scuole, delle università, degli ospedali).

Contemporaneamente, le nuove iniziative dovrebbero contribuire alla eliminazione di tutti quegli intoppi, quelle fratture procedurali e quei *confini* organizzativi che favoriscono il riaffermarsi della cultura dell'arbitrio amministrativo. Una particolare attenzione, in questo ambito, dovrebbe essere riservata alla gestione dei rapporti con l'esterno, sia esso costituito da cittadini e imprese private, o da altre amministrazioni pubbliche. Tenendo conto, peraltro, che i cittadini e le imprese stanno assumendo caratteri sempre più multi-culturali e globalizzati, mentre invece le amministrazioni pubbliche si confrontano quotidianamente con fonti sempre più eterogenee, legate ad altre tradizioni giuridiche o, come nel caso del diritto comunitario, capaci di incidere sulla adottabilità, sulle forme e sui contenuti degli atti previsti dagli istituti del diritto interno.

Infine, una notazione specifica merita la questione della cultura organizzativa delle amministrazioni in cui la disciplina del procedimento viene calata. L'applicazione di qualsiasi norma di semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa è *gestita* da quelle stesse amministrazioni che le norme tendono a modificare, o ridimensionandone il ruolo o riorientandone la funzione. È evidente che l'introduzione di queste norme diventa tanto più ardua quanto più conservatrice è la mentalità di coloro che sarebbero destinati ad adottarle. Parallelamente, questo tipo di norme tende a mettere in gioco esplicitamente i contributi dati da coloro che partecipano all'azione ammi-

nistrativa e, dunque, possono mettere in luce o esporre, rendendolo pubblico, uno stile amministrativo tutt'altro che virtuoso. In breve, norme come quelle contenute nella Legge n. 241 del 1990 incidono sugli interessi costituiti di coloro che prendono parte al gioco amministrativo. Dunque la loro applicazione, ancor più nei casi in cui viene attuata seriamente, non è neutrale, ma tende a modificare equilibri consolidatisi a volte nell'arco di decenni. Per questa ragione è importante che la introduzione di nuove norme sia accompagnata da idonei interventi volti a sostenere quelle componenti della cultura organizzativa che risultano compatibili con la loro implementazione, mentre sarebbe opportuno disinnescare quelle componenti culturali che (pur a distanza di 15 anni) continuano ad ostacolarne, a deviarne o a eluderne l'applicazione.

Allegati

1. Appendice statistica

Tavola 1.1 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato i regolamenti sulla *Fissazione dei termini* e/o sul *Diritto di accesso* per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	<i>Sia Fissazione dei termini sia Diritto di accesso</i>	<i>Fissazione dei termini e non Diritto di accesso</i>	<i>Diritto di accesso e non Fissazione dei termini</i>	<i>Né Fissazione dei termini né Diritto di accesso</i>	Totale
Valori assoluti					
Amministrazione centrale	34	–	14	29	77
Amministrazione locale	660	24	194	80	958
Totale	694	24	208	110	1.035
Valori percentuali					
Amministrazione centrale	44,2	–	17,9	37,9	100,0
Amministrazione locale	68,9	2,5	20,2	8,4	100,0
Totale	67,0	2,3	20,1	10,6	100,0

Tavola 1.2 Amministrazioni pubbliche per numero di strumenti di Semplificazione* applicati e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	0	1	2	3	4	5	6	7	8	Totale
Valori assoluti										
Amministrazione centrale	-	13	20	12	19	9	2	2	-	77
Amministrazione locale	-	86	141	173	195	217	99	31	16	958
Totale	-	99	161	185	214	226	101	33	16	1.035
Valori percentuali										
Amministrazione centrale	-	16,5	26,0	16,0	24,9	11,1	2,8	2,8	-	100,0
Amministrazione locale	-	9,0	14,7	18,1	20,4	22,7	10,3	3,3	1,7	100,0
Totale	-	9,5	15,5	17,9	20,7	21,8	9,7	3,2	1,5	100,0

* Gli 8 strumenti di semplificazione considerati sono i seguenti:

- Accordi sostitutivi di provvedimenti
- Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale
- Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune
- Conferenza dei servizi
- Pareri richiesti (45 giorni)
- Pareri richiesti (90 giorni)
- Dichiarazioni sostitutive di certificazioni
- Altri provvedimenti di semplificazione adottati dalle amministrazioni (cioè al di fuori delle leggi di semplificazione)

Tavola 1.3 Amministrazioni pubbliche che hanno applicato sia la Fissazione dei termini sia il Diritto di accesso per numero di strumenti di Semplificazione* applicati e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	0	1	2	3	4	5	6	7	8	Totale
Valori assoluti										
Amministrazione centrale	-	5	4	6	13	6	-	-	-	34
Amministrazione locale	-	44	75	112	143	160	82	26	16	660
Totale	-	49	79	119	156	167	82	26	16	694
Valori percentuali										
Amministrazione centrale	-	14,2	10,7	18,8	37,6	18,8	-	-	-	100,0
Amministrazione locale	-	6,7	11,4	17,0	21,7	24,3	12,4	4,0	2,4	100,0
Totale	-	7,0	11,4	17,1	22,5	24,0	11,8	3,8	2,3	100,0

* Gli 8 strumenti di semplificazione considerati sono i seguenti:

- Accordi sostitutivi di provvedimenti
- Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale
- Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune
- Conferenza dei servizi
- Pareri richiesti (45 giorni)
- Pareri richiesti (90 giorni)
- Dichiarazioni sostitutive di certificazioni
- Altri provvedimenti di semplificazione adottati dalle amministrazioni (cioè al di fuori delle leggi di semplificazione)

Tavola 2.1 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno il regolamento per l'Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi per anno di emanazione e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno emanato il regolamento	Hanno emanato il regolamento					Totale generale
		Dal 1990 al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2004	Totale	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	29	2	22	14	10	48	77
Amministrazione locale	105	50	414	336	53	853	958
Totale	134	52	436	350	63	901	1.035
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	37,7	2,6	28,6	18,2	13,0	62,3	100,0
Amministrazione locale	11,0	5,2	43,2	35,1	5,5	89,0	100,0
Totale	12,9	5,0	42,1	33,8	6,1	87,1	100,0

Tavola 2.2 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno il regolamento per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi per anno di emanazione e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno emanato il regolamento	Hanno emanato il regolamento					Totale generale
		Dal 1990 al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2004	Totale	
Valori assoluti							
Nord	37	26	198	135	14	373	410
Centro	50	10	100	76	21	207	257
Mezzogiorno	47	16	138	139	28	321	368
Totale	134	52	436	350	63	901	1.035
Valori percentuali							
Nord	9,0	6,3	48,3	32,9	3,4	91,0	100,0
Centro	19,5	3,9	38,9	29,6	8,2	80,5	100,0
Mezzogiorno	12,8	4,3	37,5	37,8	7,6	87,2	100,0
Totale	12,9	5,0	42,1	33,8	6,1	87,1	100,0

Tavola 3.1 Amministrazioni pubbliche che, avendo emanato il regolamento che disciplina l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, hanno aggiornato o meno il regolamento per anno dell'ultimo aggiornamento e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno aggiornato il regolamento	Hanno aggiornato il regolamento					Totale generale
		Dal 1990 al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2004	Totale	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	32	–	6	10	16	48	
Amministrazione locale	551	27	112	163	302	853	
Totale	583	27	118	173	318	901	
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	66,7	–	12,5	20,8	33,3	100,0	
Amministrazione locale	64,6	3,2	13,1	19,1	35,4	100,0	
Totale	64,7	3,0	13,1	19,2	35,3	100,0	

Tavola 3.2 Amministrazioni pubbliche che, avendo emanato il regolamento che disciplina l'Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, hanno aggiornato o meno il regolamento per anno dell'ultimo aggiornamento e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno aggiornato il regolamento	Hanno aggiornato il regolamento					Totale generale
		Dal 1990 al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2004	Totale	
Valori assoluti							
Nord	237	21	58	57	136	373	
Centro	119	2	35	51	88	207	
Mezzogiorno	227	4	25	65	94	321	
Totale	583	27	118	173	318	901	
Valori percentuali							
Nord	63,5	5,6	15,5	15,3	36,5	100,0	
Centro	57,5	1,0	16,9	24,6	42,5	100,0	
Mezzogiorno	70,7	1,2	7,8	20,2	29,3	100,0	
Totale	64,7	3,0	13,1	19,2	35,3	100,0	

Tavola 4.1 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno il regolamento che stabilisce la Fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi per anno di emanazione e per sottosettore istituzionale							
Sottosettore istituzionale	Non hanno emanato il regolamento	Hanno emanato il regolamento					Totale generale
		Dal 1990 al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2004	Totale	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	43	2	16	6	10	34	77
Amministrazione locale	274	56	272	299	57	684	958
Totale	317	58	288	305	67	718	1.035
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	55,8	2,8	20,7	7,5	13,2	44,2	100,0
Amministrazione locale	28,6	5,9	28,4	31,2	5,9	71,4	100,0
Totale	30,6	5,6	27,8	29,5	6,4	69,4	100,0

Tavola 4.2 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno il regolamento che stabilisce la Fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi per anno di emanazione e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno emanato il regolamento	Hanno emanato il regolamento					Totale	Totale generale
		Dal 1990 al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2004	Totale		
Valori assoluti								
Nord	75	32	148	133	22	335	410	
Centro	97	8	55	76	21	160	257	
Mezzogiorno	145	18	85	96	24	223	368	
Totale	317	58	288	305	67	718	1.035	
Valori percentuali								
Nord	18,2	7,9	36,1	32,5	5,4	81,8	100,0	
Centro	37,8	3,2	21,6	29,6	8,1	62,2	100,0	
Mezzogiorno	39,4	4,9	23,0	26,2	6,5	60,6	100,0	
Totale	30,6	5,6	27,8	29,5	6,4	69,4	100,0	

Tavola 5.1 Amministrazioni pubbliche che, avendo emanato il regolamento che stabilisce la Fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi, hanno aggiornato o meno il regolamento per anno dell'ultimo aggiornamento e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno aggiornato il regolamento	Hanno aggiornato il regolamento					Totale generale
		Dal 1990 al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2004	Totale	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	18	–	4	12	16	34	
Amministrazione locale	456	–	83	120	228	684	
Totale	474	–	87	132	244	718	
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	52,9	–	11,8	35,3	47,1	100,0	
Amministrazione locale	66,7	–	12,1	17,5	33,3	100,0	
Totale	66,0	–	12,1	18,4	34,0	100,0	

Tavola 5.2 Amministrazioni pubbliche che, avendo emanato il regolamento che stabilisce la *Fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi*, hanno aggiornato o meno il regolamento per anno dell'ultimo aggiornamento e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno aggiornato il regolamento	Hanno aggiornato il regolamento					Totale generale
		Dal 1990 al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2004	Totale	
Valori assoluti							
Nord	220	16	53	46	115	335	
Centro	100	–	14	46	60	160	
Mezzogiorno	154	9	20	40	69	223	
Totale	474	25	87	132	244	718	
Valori percentuali							
Nord	65,7	4,8	15,8	13,7	34,3	100,0	
Centro	62,5	–	8,8	28,8	37,5	100,0	
Mezzogiorno	69,1	4,0	9,0	17,9	30,9	100,0	
Totale	66,0	3,5	12,1	18,4	34,0	100,0	

Tavola 6.1 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno provvedimenti di Semplificazione dei procedimenti di propria competenza per anno di emanazione e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno emanato provvedimenti	Hanno emanato almeno un provvedimento				Totale generale	
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	Totale generale
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	61	8	14		–	16	77
Amministrazione locale	640	173	195		79	318	958
Totale	701	181	209		79	334	1.035
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	79,2	10,4	18,2		–	20,8	100,0
Amministrazione locale	66,8	18,1	20,4		8,2	33,2	100,0
Totale	67,7	17,4	20,2		7,7	32,3	100,0

Tavola 6.2 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato o meno provvedimenti di Semplificazione dei procedimenti di propria competenza per anno di emanazione e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno emanato provvedimenti	Hanno emanato almeno un provvedimento					Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti							
Nord	267	44	87	92	28	143	410
Centro	187	16	25	45	22	70	257
Mezzogiorno	247	34	69	72	29	121	368
Totale	701	94	181	209	79	334	1.035
Valori percentuali							
Nord	65,1	10,7	21,2	22,4	6,8	34,9	100,0
Centro	72,8	6,2	9,7	17,5	8,6	27,2	100,0
Mezzogiorno	67,1	9,2	18,8	19,6	7,9	32,9	100,0
Totale	67,7	9,1	17,4	20,2	7,7	32,3	100,0

Tavola 7.1 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato provvedimenti di *Semplificazione* dei procedimenti di propria competenza per sottosettore istituzionale e per materia in cui è intervenuto almeno un provvedimento

Materia	Sottosettore istituzionale		Totale
	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	
Valori assoluti			
1. Esercizio, disciplina e controllo attività imprenditoriali private	6	71	77
2. Fisco	2	56	58
3. Istruzione	–	38	38
4. Organizzazione, amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici	6	108	114
5. Concessione ausili finanziari	4	57	61
6. Prevenzione e sicurezza del lavoro	–	17	17
7. Circolazione e trasporti	2	25	27
8. Ambiente	–	41	41
9. Edilizia	–	65	65
10. Turismo	–	9	9
11. Sanità	–	68	68
12. Previdenza e infortuni sul lavoro	2	6	8
13. Giustizia	–	1	1
14. Ordine pubblico	–	12	12
15. Status persone fisiche e giuridiche private, albi professionali e registri pubblici	2	25	27
16. Materia non indicata	2	79	81
Totale	16	318	334

Materia	Sottosettore istituzionale		Totale
	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	
Valori percentuali			
1. Esercizio, disciplina e controllo attività imprenditoriali private	37,5	22,3	23,1
2. Fisco	12,5	17,6	17,4
3. Istruzione	–	11,9	11,4
4. Organizzazione, amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici	37,5	34,0	34,1
5. Concessione ausili finanziari	25,0	17,9	18,3
6. Prevenzione e sicurezza del lavoro	–	5,3	5,1
7. Circolazione e trasporti	12,5	7,9	8,1
8. Ambiente	–	12,9	12,3
9. Edilizia	–	20,4	19,5
10. Turismo	–	2,8	2,7
11. Sanità	–	21,4	20,4
12. Previdenza e infortuni sul lavoro	12,5	1,9	2,4
13. Giustizia	–	0,3	0,3
14. Ordine pubblico	–	3,8	3,6
15. Status persone fisiche e giuridiche private, albi professionali e registri pubblici	12,5	7,9	8,1
16. Materia non indicata	12,5	24,8	24,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Tavola 7.2 Amministrazioni pubbliche che hanno emanato provvedimenti di *Semplificazione* dei procedimenti di propria competenza per ripartizione territoriale e per materia in cui è intervenuto almeno un provvedimento

Materia	Ripartizione territoriale			Totale
	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Valori assoluti				
1. Esercizio, disciplina e controllo attività imprenditoriali private	47	14	16	77
2. Fisco	28	8	22	58
3. Istruzione	17	8	13	38
4. Organizzazione, amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici	51	23	40	114
5. Concessione ausili finanziari	24	8	29	61
6. Prevenzione e sicurezza del lavoro	9	4	4	17
7. Circolazione e trasporti	12	6	9	27
8. Ambiente	20	8	13	41
9. Edilizia	35	10	20	65
10. Turismo	3	2	4	9
11. Sanità	36	10	22	68
12. Previdenza e infortuni sul lavoro	1	2	5	8
13. Giustizia	1	–	–	1
14. Ordine pubblico	8	–	4	12
15. Status persone fisiche e giuridiche private, albi professionali e registri pubblici	12	4	11	27
16. Materia non indicata	25	24	32	81
Totale	143	70	121	334

Materia	Ripartizione territoriale			Totale
	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Valori percentuali				
1. Esercizio, disciplina e controllo attività imprenditoriali private	32,9	20,0	13,2	23,1
2. Fisco	19,6	11,4	18,2	17,4
3. Istruzione	11,9	11,4	10,7	11,4
4. Organizzazione, amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici	35,7	32,9	33,1	34,1
5. Concessione ausili finanziari	16,8	11,4	24,0	18,3
6. Prevenzione e sicurezza del lavoro	6,3	5,7	3,3	5,1
7. Circolazione e trasporti	8,4	8,6	7,4	8,1
8. Ambiente	14,0	11,4	10,7	12,3
9. Edilizia	24,5	14,3	16,5	19,5
10. Turismo	2,1	2,9	3,3	2,7
11. Sanità	25,2	14,3	18,2	20,4
12. Previdenza e infortuni sul lavoro	0,7	2,9	4,1	2,4
13. Giustizia	0,7	–	–	0,3
14. Ordine pubblico	5,6	–	3,3	3,6
15. Status persone fisiche e giuridiche private, albi professionali e registri pubblici	8,4	5,7	9,1	8,1
16. Materia non indicata	17,5	34,3	26,4	24,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 8.1 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti di propria competenza alla Denuncia di inizio di attività per anno di emanazione e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno utilizzato la Dia	Hanno utilizzato almeno una volta la Dia				Totale generale	
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	Totale generale
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	61	4	6	12	4	16	77
Amministrazione locale	473	149	245	315	158	485	958
Totale	534	153	251	327	162	501	1.035
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	79,2	5,2	7,8	15,6	5,2	20,8	100,0
Amministrazione locale	49,4	15,6	25,6	32,9	16,5	50,6	100,0
Totale	51,6	14,7	24,2	31,6	15,6	48,4	100,0

Tavola 8.2 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti di propria competenza alla Denuncia di inizio di attività per anno di emanazione e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno utilizzato la Dia	Hanno utilizzato almeno una volta la Dia					Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti							
Nord	161	92	143	178	60	249	410
Centro	151	25	47	68	39	106	257
Mezzogiorno	222	36	61	81	63	146	368
Totale	534	153	251	327	162	501	1.035
Valori percentuali							
Nord	39,3	22,4	34,9	43,4	14,6	60,7	100,0
Centro	58,8	9,7	18,3	26,5	15,2	41,2	100,0
Mezzogiorno	60,3	9,8	16,6	22,0	17,1	39,7	100,0
Totale	51,6	14,7	24,2	31,6	15,6	48,4	100,0

Tavola 9.1 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti di propria competenza al Silenzio-assenso per anno di emanazione e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno utilizzato il silenzio-assenso	Hanno utilizzato almeno una volta il silenzio-assenso				Totale generale	
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	Totale generale
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	66	4	6	2	11	77	
Amministrazione locale	583	155	197	164	375	958	
Totale	649	159	203	166	386	1.035	
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	85,7	2,6	7,8	2,6	14,3	100,0	
Amministrazione locale	60,9	16,2	20,6	17,1	39,1	100,0	
Totale	62,7	9,0	19,6	16,1	37,3	100,0	

Tavola 9.2 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti di propria competenza al Silenzio-assenso per anno di emanazione e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno utilizzato il silenzio-assenso	Hanno utilizzato almeno una volta il silenzio-assenso					Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti							
Nord	237	59	88	109	59	173	410
Centro	165	16	29	45	43	92	257
Mezzogiorno	247	18	43	49	64	121	368
Totale	649	93	159	203	166	386	1.035
Valori percentuali							
Nord	57,8	14,4	21,5	26,6	14,4	42,2	100,0
Centro	64,2	6,2	11,3	17,5	16,7	35,8	100,0
Mezzogiorno	67,1	4,9	11,7	13,3	17,4	32,9	100,0
Totale	62,7	9,0	15,4	19,6	16,1	37,3	100,0

Tavola 10.1 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto procedimenti di propria competenza al *Silenzio-assenso* per sottosettore istituzionale e per materia in cui è intervenuto almeno un provvedimento

Materia	Sottosettore istituzionale		Totale
	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	
Valori assoluti			
1. Iscrizione in albi o registri	4	29	33
2. Esercizio di attività commerciale e industriale	2	111	113
3. Esercizio di attività imprenditoriale in genere	–	38	38
4. Attività negoziale delle amministrazioni pubbliche e istituzioni senza scopo di lucro	–	3	3
5. Attività di consulenza e formazione	–	6	6
6. Attività finanziaria	2	8	10
7. Riconoscimento di titoli professionali	–	4	4
8. Pesca	–	5	5
9. Edilizia	–	124	124
10. Attività culturali	–	6	6
11. Materia non indicata	4	182	186
Totale	11	375	386

segue **Tavola 10.1**

Materia	Sottosettore istituzionale		Totale
	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	
Valori percentuali			
1. Iscrizione in albi o registri	36,4	7,7	8,5
2. Esercizio di attività commerciale e industriale	18,2	29,6	29,3
3. Esercizio di attività imprenditoriale in genere	–	10,1	9,8
4. Attività negoziale delle amministrazioni pubbliche e istituzioni senza scopo di lucro	–	0,8	0,8
5. Attività di consulenza e formazione	–	1,6	1,6
6. Attività finanziaria	18,2	2,1	2,6
7. Riconoscimento di titoli professionali	–	1,1	1,0
8. Pesca	–	1,3	1,3
9. Edilizia	–	33,1	32,1
10. Attività culturali	–	1,6	1,6
11. Materia non indicata	36,4	48,5	48,2
Totale	100,0	100,0	100,0

Tavola 10.2 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto procedimenti di propria competenza al *Silenzio-assenso* per ripartizione territoriale e per materia in cui è intervenuto almeno un provvedimento

Materia	Ripartizione territoriale			Totale
	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Valori assoluti				
1. Iscrizione in albi o registri	16	10	7	33
2. Esercizio di attività commerciale e industriale	57	22	34	113
3. Esercizio di attività imprenditoriale in genere	21	4	13	38
4. Attività negoziale delle amministrazioni pubbliche e istituzioni senza scopo di lucro	3	–	–	3
5. Attività di consulenza e formazione	6	–	–	6
6. Attività finanziaria	6	4	–	10
7. Riconoscimento di titoli professionali	4	–	–	4
8. Pesca	3	–	2	5
9. Edilizia	77	16	31	124
10. Attività culturali	4	2	–	6
11. Materia non indicata	72	49	65	186
Totale	173	92	121	386

segue **Tavola 10.2**

Materia	Ripartizione territoriale			Totale
	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Valori percentuali				
1. Iscrizione in albi o registri	9,2	10,9	5,8	8,5
2. Esercizio di attività commerciale e industriale	32,9	23,9	28,1	29,3
3. Esercizio di attività imprenditoriale in genere	12,1	4,3	10,7	9,8
4. Attività negoziale delle amministrazioni pubbliche e istituzioni senza scopo di lucro	1,7	–	–	0,8
5. Attività di consulenza e formazione	3,5	–	–	1,6
6. Attività finanziaria	3,5	4,3	–	2,6
7. Riconoscimento di titoli professionali	2,3	–	–	1,0
8. Pesca	1,7	–	1,7	1,3
9. Edilizia	44,5	17,4	25,6	32,1
10. Attività culturali	2,3	2,2	–	1,6
11. Materia non indicata	41,6	53,3	53,7	48,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 11.1 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso o meno ad Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale per anno e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno definito accordi	Hanno definito almeno un accordo					Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	69	–	2	6	8	77	
Amministrazione locale	867	32	46	37	91	958	
Totale	936	32	48	43	99	1.035	
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	89,6	–	2,6	7,8	10,4	100,0	
Amministrazione locale	90,5	3,3	4,8	3,9	9,5	100,0	
Totale	90,4	3,1	4,6	4,2	9,6	100,0	

Tavola 11.2 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso o meno ad Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale per anno e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno definito accordi	Hanno definito almeno un accordo					Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti							
Nord	359	9	17	29	20	51	410
Centro	234	2	8	10	10	23	257
Mezzogiorno	343	2	7	9	13	25	368
Totale	936	13	32	48	43	99	1.035
Valori percentuali							
Nord	87,6	2,2	4,1	7,1	4,9	12,4	100,0
Centro	91,1	0,8	3,1	3,9	3,9	8,9	100,0
Mezzogiorno	93,2	0,5	1,9	2,4	3,5	6,8	100,0
Totale	90,4	1,3	3,1	4,6	4,2	9,6	100,0

Tavola 12.1 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso o meno ad Accordi sostitutivi di provvedimenti per anno e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno definito accordi	Hanno definito almeno un accordo					Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	68	2	—	6	9	77	
Amministrazione locale	848	35	53	52	110	958	
Totale	916	37	53	58	119	1.035	
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	88,3	2,6	—	7,8	11,7	100,0	
Amministrazione locale	88,5	3,7	5,5	5,4	11,5	100,0	
Totale	88,5	3,6	5,1	5,6	11,5	100,0	

Tavola 12.2 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso o meno ad Accordi sostitutivi di provvedimenti per anno e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno definito accordi	Hanno definito almeno un accordo					Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti							
Nord	356	8	18	30	23	54	410
Centro	228	2	10	10	15	29	257
Mezzogiorno	332	4	9	13	20	36	368
Totale	916	14	37	53	58	119	1.035
Valori percentuali							
Nord	86,8	2,0	4,4	7,3	5,6	13,2	100,0
Centro	88,7	0,8	3,9	3,9	5,8	11,3	100,0
Mezzogiorno	90,2	1,1	2,4	3,5	5,4	9,8	100,0
Totale	88,5	1,3	3,6	5,1	5,6	11,5	100,0

Tavola 13.1 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti alla *Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni* per anno e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno utilizzato l'istituto	Hanno utilizzato l'istituto				Totale generale	
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	Totale generale
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	41	17	21	26	6	36	77
Amministrazione locale	393	212	277	345	173	565	958
Totale	434	229	298	371	179	601	1.035
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	53,2	22,1	27,3	33,8	7,8	46,8	100,0
Amministrazione locale	41,0	22,1	28,9	36,0	18,1	59,0	100,0
Totale	41,9	22,1	28,8	35,8	17,3	58,1	100,0

Tavola 13.2 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto o meno procedimenti alla Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni per anno e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno utilizzato l'istituto	Hanno utilizzato l'istituto					Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti							
Nord	175	103	123	145	67	235	410
Centro	99	54	70	103	47	158	257
Mezzogiorno	160	72	105	123	65	208	368
Totale	434	229	298	371	179	601	1.035
Valori percentuali							
Nord	42,7	25,1	30,0	35,4	16,3	57,3	100,0
Centro	38,5	21,0	27,2	40,1	18,3	61,5	100,0
Mezzogiorno	43,5	19,6	28,5	33,4	17,7	56,5	100,0
Totale	41,9	22,1	28,8	35,8	17,3	58,1	100,0

Tavola 14.1 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto procedimenti alla *Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni* per sottosettore istituzionale e per materia in cui è intervenuto almeno un provvedimento

Materia	Sottosettore istituzionale		Totale
	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	
Valori assoluti			
1. Esercizio di attività imprenditoriali private	13	112	125
2. Formazione	13	103	116
3. Cultura e sport	2	252	254
4. Ambiente	–	68	68
5. Edilizia	–	76	76
6. Turismo	–	90	90
7. Attività socio-assistenziali	11	299	310
8. Materia non indicata	11	179	190
Totale	36	565	601
Valori percentuali			
1. Esercizio di attività imprenditoriali private	36,1	19,8	20,8
2. Formazione	36,1	18,2	19,3
3. Cultura e sport	5,6	44,6	42,3
4. Ambiente	–	12,0	11,3
5. Edilizia	–	13,5	12,6
6. Turismo	–	15,9	15,0
7. Attività socio-assistenziali	30,6	52,9	51,6
8. Materia non indicata	30,6	31,7	31,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Tavola 14.2 Amministrazioni pubbliche che hanno sottoposto procedimenti alla *Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni per ripartizione territoriale e per materia in cui è intervenuto almeno un provvedimento*

Materia	Ripartizione territoriale			Totale
	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Valori assoluti				
1. Esercizio di attività imprenditoriali private	52	39	34	125
2. Formazione	50	37	29	116
3. Cultura e sport	110	57	87	254
4. Ambiente	39	16	13	68
5. Edilizia	35	16	25	76
6. Turismo	43	18	29	90
7. Attività socio-assistenziali	139	66	105	310
8. Materia non indicata	73	49	68	190
Totale	235	158	208	601
Valori percentuali				
1. Esercizio di attività imprenditoriali private	22,1	24,7	16,3	20,8
2. Formazione	21,3	23,4	13,9	19,3
3. Cultura e sport	46,8	36,1	41,8	42,3
4. Ambiente	16,6	10,1	6,3	11,3
5. Edilizia	14,9	10,1	12,0	12,6
6. Turismo	18,3	11,4	13,9	15,0
7. Attività socio-assistenziali	59,1	41,8	50,5	51,6
8. Materia non indicata	31,1	31,0	32,7	31,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 15.1 Amministrazioni pubbliche che hanno concluso o meno Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune per anno e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno concluso accordi	Hanno concluso almeno un accordo				Totale generale	
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	Totale generale
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	41	14	27		6	36	77
Amministrazione locale	394	211	398	148		564	958
Totale	435	225	425	154		600	1.035
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	53,2	13,0	35,1	7,8		46,8	100,0
Amministrazione locale	41,1	22,0	41,5	15,4		58,9	100,0
Totale	42,0	8,9	41,1	14,9		58,0	100,0

Tavola 15.2 Amministrazioni pubbliche che hanno concluso o meno Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune per anno e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno concluso accordi		Hanno concluso almeno un accordo					Totale generale
			Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti								
Nord	148		54	114	200	57	262	410
Centro	91		25	60	109	45	166	257
Mezzogiorno	196		13	51	116	52	172	368
Totale	435		92	225	425	154	600	1.035
Valori percentuali								
Nord	36,1		13,2	27,8	48,8	13,9	63,9	100,0
Centro	35,4		9,7	23,3	42,4	17,5	64,6	100,0
Mezzogiorno	53,3		3,5	13,9	31,5	14,1	46,7	100,0
Totale	42,0		8,9	21,7	41,1	14,9	58,0	100,0

Tavola 16.1 Amministrazioni pubbliche che hanno concluso Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune per sottosettore istituzionale e per ambito in cui sono stati conclusi accordi

Ambito	Sottosettore istituzionale		Totale
	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	
Valori assoluti			
1. Accordi in attuazione di piani	19	277	296
2. Accordi relativi all'esercizio di funzioni di erogazione di servizi	12	330	342
3. Ambito non indicato	5	151	156
Totale	36	564	600
Valori percentuali			
1. Accordi in attuazione di piani	52,8	49,1	49,3
2. Accordi relativi all'esercizio di funzioni di erogazione di servizi	33,3	58,5	57,0
3. Ambito non indicato	13,9	26,8	26,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Tavola 16.2 Amministrazioni pubbliche che hanno concluso *Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune per ripartizione territoriale e per ambito in cui sono stati conclusi accordi*

Ambito	Ripartizione territoriale			Totale
	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Valori assoluti				
1. Accordi in attuazione di piani	139	72	85	296
2. Accordi relativi all'esercizio di funzioni di erogazione di servizi	172	76	94	342
3. Ambito non indicato	60	45	51	156
Totale	262	166	172	600
Valori percentuali				
1. Accordi in attuazione di piani	53,1	43,4	49,4	49,3
2. Accordi relativi all'esercizio di funzioni di erogazione di servizi	65,6	45,8	54,7	57,0
3. Ambito non indicato	22,9	27,1	29,7	26,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 17.1 Amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato o meno l'istituto della Conferenza dei servizi per anno e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno utilizzato l'istituto	Hanno utilizzato l'istituto almeno una volta				Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	
Valori assoluti						
Amministrazione centrale	50	4	9	17	6	27
Amministrazione locale	368	89	276	410	154	590
Totale	418	93	285	427	160	617
Valori percentuali						
Amministrazione centrale	64,9	5,2	11,7	22,1	7,8	35,1
Amministrazione locale	38,4	9,3	28,8	42,8	16,1	61,6
Totale	40,4	9,0	27,5	41,3	15,5	59,6

Tavola 17.2 Amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato o meno l'istituto della Conferenza dei servizi per anno e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno utilizzato l'istituto	Hanno utilizzato l'istituto almeno una volta					Totale generale
		Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Non indicato	Totale	
Valori assoluti							
Nord	159	37	128	188	53	251	410
Centro	110	18	63	92	45	147	257
Mezzogiorno	149	38	94	147	64	219	368
Totale	418	93	285	427	160	617	1.035
Valori percentuali							
Nord	38,8	9,0	31,2	45,9	12,9	61,2	100,0
Centro	42,8	7,0	24,5	35,8	17,5	57,2	100,0
Mezzogiorno	40,5	10,3	25,5	39,9	17,4	59,5	100,0
Totale	40,4	9,0	27,5	41,3	15,5	59,6	100,0

Tavola 18.1 Amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato l'istituto della Conferenza dei servizi per sottosettore istituzionale e per finalità dell'utilizzo

Finalità	Sottosettore istituzionale		Totale
	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	
Valori assoluti			
1. Semplificazione dei rapporti tra istituzioni poste a diversi livelli di governo	11	348	359
2. Semplificazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche poste allo stesso livello di governo	8	140	148
3. Semplificazione di processi che avvengono all'interno della medesima amministrazione	6	165	171
4. Finalità non indicata	9	163	172
Totale	27	590	617
Valori percentuali			
1. Semplificazione dei rapporti tra istituzioni poste a diversi livelli di governo	40,7	59,0	58,2
2. Semplificazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche poste allo stesso livello di governo	29,6	23,7	24,0
3. Semplificazione di processi che avvengono all'interno della medesima amministrazione	22,2	28,0	27,7
4. Finalità non indicata	33,3	27,6	27,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Tavola 18.2 Amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato l'istituto della Conferenza dei servizi per ripartizione territoriale e per finalità dell'utilizzo

Finalità	Ripartizione territoriale			Totale
	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Valori assoluti				
1. Semplificazione dei rapporti tra istituzioni poste a diversi livelli di governo	162	76	121	359
2. Semplificazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche poste allo stesso livello di governo	73	37	38	148
3. Semplificazione di processi che avvengono all'interno della medesima amministrazione	69	33	69	171
4. Finalità non indicata	61	45	66	172
Totale	251	147	219	617
Valori percentuali				
1. Semplificazione dei rapporti tra istituzioni poste a diversi livelli di governo	64,5	51,7	55,3	58,2
2. Semplificazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche poste allo stesso livello di governo	29,1	25,2	17,4	24,0
3. Semplificazione di processi che avvengono all'interno della medesima amministrazione	27,5	22,4	31,5	27,7
4. Finalità non indicata	24,3	30,6	30,1	27,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 19.1 Amministrazioni pubbliche a cui è stato reso o meno un parere fuori dal termine previsto dei 45 giorni per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessun parere è stato reso	Tutti i pareri sono stati resi nei termini dei 45 giorni	Alcuni pareri sono stati resi oltre i termini dei 45 giorni	Totale generale
Valori assoluti				
Amministrazione centrale	43	17	17	77
Amministrazione locale	431	374	153	958
Totale	474	391	170	1.035
Valori percentuali				
Amministrazione centrale	55,8	22,1	22,1	100,0
Amministrazione locale	45,0	39,0	16,0	100,0
Totale	45,8	37,8	16,4	100,0

Tavola 19.2 Amministrazioni pubbliche a cui è stato reso o meno un parere fuori dal termine previsto dei 45 giorni per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessun parere è stato reso	Tutti i pareri sono stati resi nei termini dei 45 giorni	Alcuni pareri sono stati resi oltre i termini dei 45 giorni	Totale generale
Valori assoluti				
Nord	151	190	69	410
Centro	127	80	50	257
Mezzogiorno	196	121	51	368
Totale	474	391	170	1.035
Valori percentuali				
Nord	36,8	46,3	16,8	100,0
Centro	49,4	31,1	19,5	100,0
Mezzogiorno	53,3	32,9	13,9	100,0
Totale	45,8	37,8	16,4	100,0

Tavola 20.1 Amministrazioni pubbliche a cui è stato reso o meno un parere obbligatorio fuori dal termine previsto dei 90 giorni per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Nessun parere è stato reso	Tutti i pareri sono stati resi nei termini dei 90 giorni	Alcuni pareri sono stati resi oltre i termini dei 90 giorni	Totale generale
Valori assoluti				
Amministrazione centrale	47	26	4	77
Amministrazione locale	424	356	178	958
Totale	471	382	182	1.035
Valori percentuali				
Amministrazione centrale	61,0	33,8	5,2	100,0
Amministrazione locale	44,3	37,2	18,6	100,0
Totale	45,5	36,9	17,6	100,0

Tavola 20.2 Amministrazioni pubbliche a cui è stato reso o meno un parere obbligatorio fuori dal termine previsto dei 90 giorni per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Nessun parere è stato reso	Tutti i pareri sono stati resi nei termini dei 90 giorni	Alcuni pareri sono stati resi oltre i termini dei 90 giorni	Totale generale
Valori assoluti				
Nord	144	176	90	410
Centro	134	78	45	257
Mezzogiorno	193	128	47	368
Totale	471	382	182	1.035
Valori percentuali				
Nord	35,1	42,9	22,0	100,0
Centro	52,1	30,4	17,5	100,0
Mezzogiorno	52,4	34,8	12,8	100,0
Totale	45,5	36,9	17,6	100,0

Tavola 21.1 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso a Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (autocertificazioni) per materia e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Materia			Totale generale
	Aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi	Concorsi pubblici per il reclutamento di personale	Almeno in un'altra materia	
Valori assoluti				
Amministrazione centrale	63	66	51	77
Amministrazione locale	925	907	854	958
Totale	988	973	905	1.035
Valori percentuali				
Amministrazione centrale	81,8	85,7	66,2	100,0
Amministrazione locale	96,6	94,7	89,1	100,0
Totale	95,5	94,0	87,4	100,0

Tavola 21.2 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso a Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (autocertificazioni) per materia e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Materia				Totale generale
	Almeno in un'altra materia				
	Aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi	Concorsi pubblici per il reclutamento di personale			
Valori assoluti					
Nord	397	398	385		410
Centro	240	236	209		257
Mezzogiorno	351	339	311		368
Totale	988	973	905		1.035
Valori percentuali					
Nord	96,8	97,1	93,9		100,0
Centro	93,4	91,8	81,3		100,0
Mezzogiorno	95,4	92,1	84,5		100,0
Totale	95,5	94,0	87,4		100,0

Tavola 22.1 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso a Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (autocertificazioni) per materia e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Materia							Totale generale
	Gare + concorsi + almeno in un'altra materia	Gare + concorsi	Gare + almeno in un'altra materia	Concorsi + almeno in un'altra materia	Solo gare	Solo concorsi	Solo in almeno un'altra materia	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	38	22	2	2	–	4	9	77
Amministrazione locale	800	85	30	15	11	7	10	958
Totale	838	107	32	17	11	11	19	1.035
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	49,4	28,6	2,6	2,6	–	5,2	11,7	100,0
Amministrazione locale	83,5	8,9	3,1	1,6	1,1	0,7	1,0	100,0
Totale	81,0	10,3	3,1	1,6	1,1	1,1	1,8	100,0

Tavola 22.2 Amministrazioni pubbliche che hanno fatto ricorso a Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (autocertificazioni) per materia e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Materia							Totale generale
	Gare + concorsi + almeno in un'altra materia	Gare + concorsi	Gare + almeno in un'altra materia	Concorsi + almeno in un'altra materia	Solo gare	Solo concorsi	Solo in almeno un'altra materia	
Valori assoluti								
Nord	364	23	11	10	-	1	1	410
Centro	186	44	10	2	-	4	11	257
Mezzogiorno	288	40	11	5	11	6	7	368
Totale	838	107	32	17	11	11	19	1.035
Valori percentuali								
Nord	88,8	5,6	2,7	2,4	-	0,2	0,2	100,0
Centro	72,4	17,1	3,9	0,8	-	1,6	4,3	100,0
Mezzogiorno	78,3	10,9	3,0	1,4	3,0	1,6	1,9	100,0
Totale	81,0	10,3	3,1	1,6	1,1	1,1	1,8	100,0

Tavola 23.1 Amministrazioni pubbliche che hanno avviato procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per materia e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Materia			Totale generale
	Aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi	Concorsi pubblici per il reclutamento di personale	Almeno in un'altra materia	
Valori assoluti				
Amministrazione centrale	29	30	17	77
Amministrazione locale	680	672	669	958
Totale	709	702	686	1.035
Valori percentuali				
Amministrazione centrale	37,7	39,0	22,1	100,0
Amministrazione locale	71,0	70,1	69,8	100,0
Totale	68,5	67,8	66,3	100,0

Tavola 23.2 Amministrazioni pubbliche che hanno avviato procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per materia e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Materia				Totale generale
	Aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi	Concorsi pubblici per il reclutamento di personale	Almeno in un'altra materia		
Valori assoluti					
Nord	324	321	317		410
Centro	168	160	143		257
Mezzogiorno	217	221	226		368
Totale	709	702	686		1.035
Valori percentuali					
Nord	79,0	78,3	77,3		100,0
Centro	65,4	62,3	55,6		100,0
Mezzogiorno	59,0	60,1	61,4		100,0
Totale	68,5	67,8	66,3		100,0

Tavola 24.1 Amministrazioni pubbliche che hanno avviato procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per materia e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Materia										Totale generale	
	Gare + concorsi + almeno in un'altra materia	Gare + concorsi	Gare + almeno in un'altra materia	Concorsi + almeno in un'altra materia	Solo gare	Solo concorsi	Solo in almeno un'altra materia	Nessuna				
Valori assoluti												
Amministrazione centrale	8	14	2	4	4	4	4	4	37	77		
Amministrazione locale	498	78	71	54	34	41	46	136	958			
Totale	506	92	73	58	38	45	50	173	1.035			
Valori percentuali												
Amministrazione centrale	10,4	18,2	2,6	5,2	5,2	5,2	5,2	48,1	100,0			
Amministrazione locale	52,0	8,1	7,4	5,6	3,5	4,3	4,8	14,2	100,0			
Totale	48,9	8,9	7,1	5,6	3,7	4,3	4,8	16,7	100,0			

Tavola 24.2 Amministrazioni pubbliche che hanno avviato procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per materia e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Materia								Totale generale
	Gare + concorsi + almeno in un'altra materia	Gare + concorsi	Gare + almeno in un'altra materia	Concorsi + almeno in un'altra materia	Solo gare	Solo concorsi	Solo in almeno un'altra materia	Nessuna	
Valori assoluti									
Nord	249	39	32	19	3	13	18	37	410
Centro	100	37	19	10	13	12	14	52	257
Mezzogiorno	157	16	22	29	22	20	18	84	368
Totale	506	92	73	58	38	45	50	173	1.035
Valori percentuali									
Nord	60,7	9,5	7,8	4,6	0,7	3,2	4,4	9,0	100,0
Centro	38,9	14,4	7,4	3,9	5,1	4,7	5,4	20,2	100,0
Mezzogiorno	42,7	4,3	6,0	7,9	6,0	5,4	4,9	22,8	100,0
Totale	48,9	8,9	7,1	5,6	3,7	4,3	4,8	16,7	100,0

Tavola 25.1 Amministrazioni pubbliche che, avendo fatto ricorso a *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà* (autocertificazioni) per "Aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi", hanno avviato o meno procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Acquisizione documenti originali nella stessa materia		Totale
	Si	No	
Valori assoluti			
Amministrazione centrale	29	34	63
Amministrazione locale	676	249	925
Totale	705	283	988
Valori percentuali			
Amministrazione centrale	46,0	54,0	100,0
Amministrazione locale	73,1	26,9	100,0
Totale	71,4	28,6	100,0

Tavola 25.2 Amministrazioni pubbliche che, avendo fatto ricorso a *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà* (autocertificazioni) per "Aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi", hanno avviato o meno procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Acquisizione documenti originali nella stessa materia		Totale
	Si	No	
Valori assoluti			
Nord	322	75	397
Centro	168	72	240
Mezzogiorno	215	136	351
Totale	705	283	988
Valori percentuali			
Nord	81,1	18,9	100,0
Centro	70,0	30,0	100,0
Mezzogiorno	61,3	38,7	100,0
Totale	71,4	28,6	100,0

Tavola 26.1 Amministrazioni pubbliche che, avendo fatto ricorso a *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà* (autocertificazioni) per “Concorsi pubblici per il reclutamento di personale”, hanno avviato o meno procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Acquisizione documenti originali nella stessa materia		Totale
	Si	No	
Valori assoluti			
Amministrazione centrale	28	38	66
Amministrazione locale	656	251	907
Totale	684	289	973
Valori percentuali			
Amministrazione centrale	42,4	57,6	100,0
Amministrazione locale	72,3	27,7	100,0
Totale	70,3	29,7	100,0

Tavola 26.2 Amministrazioni pubbliche che, avendo fatto ricorso a *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà* (autocertificazioni) per “Concorsi pubblici per il reclutamento di personale”, hanno avviato o meno procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Acquisizione documenti originali nella stessa materia		Totale
	Si	No	
Valori assoluti			
Nord	321	78	398
Centro	153	83	236
Mezzogiorno	210	129	339
Totale	684	289	973
Valori percentuali			
Nord	80,7	19,6	100,0
Centro	64,8	35,2	100,0
Mezzogiorno	61,9	37,8	100,0
Totale	70,3	29,7	100,0

Tavola 27.1 Amministrazioni pubbliche che, avendo fatto ricorso a *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà* (autocertificazioni) per "Altra materia", hanno avviato o meno procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Acquisizione documenti originali nella stessa materia		Totale
	Si	No	
Valori assoluti			
Amministrazione centrale	17	33	51
Amministrazione locale	641	213	854
Totale	658	247	905
Valori percentuali			
Amministrazione centrale	33,3	64,7	100,0
Amministrazione locale	75,1	25,1	100,0
Totale	72,7	27,3	100,0

Tavola 27.2 Amministrazioni pubbliche che, avendo fatto ricorso a *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà* (autocertificazioni) per "Altra materia", hanno avviato o meno procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Acquisizione documenti originali nella stessa materia		Totale
	Si	No	
Valori assoluti			
Nord	313	72	385
Centro	131	79	209
Mezzogiorno	215	96	311
Totale	658	247	905
Valori percentuali			
Nord	81,0	18,7	100,0
Centro	62,7	37,8	100,0
Mezzogiorno	69,1	30,9	100,0
Totale	72,7	27,3	100,0

Tavola 28.1 Amministrazioni pubbliche che hanno adottato o meno un Sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali per anno di adozione e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Hanno adottato il Sistema di protocollo informatico							Totale generale
	Non hanno adottato il Sistema di protocollo informatico	Fino al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Nel 2004	Totale	
Valori assoluti								
Amministrazione centrale	34	–	–	13	13	17	43	77
Amministrazione locale	231	29	47	128	214	309	727	958
Totale	265	29	47	141	227	326	770	1.035
Valori percentuali								
Amministrazione centrale	44,2	–	–	16,9	16,9	22,1	55,8	100,0
Amministrazione locale	24,1	3,0	4,9	13,4	22,3	32,3	75,9	100,0
Totale	25,6	2,8	4,5	13,6	21,9	31,5	74,4	100,0

Tavola 28.2 Amministrazioni pubbliche che hanno adottato o meno un Sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali per anno di adozione e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno adottato il Sistema di protocollo informatico	Hanno adottato il Sistema di protocollo informatico						Totale generale
		Fino al 1992	Dal 1993 al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003	Nel 2004	Totale	
Valori assoluti								
Nord	78	19	37	84	85	108	332	410
Centro	76	8	8	29	64	72	181	257
Mezzogiorno	111	2	2	29	78	146	257	368
Totale	265	29	47	141	227	326	770	1.035
Valori percentuali								
Nord	19,0	4,6	9,0	20,2	20,7	26,3	81,0	100,0
Centro	29,6	3,1	3,1	11,3	24,9	28,0	70,4	100,0
Mezzogiorno	30,2	0,5	0,5	7,9	21,2	39,7	69,8	100,0
Totale	25,6	2,8	4,5	13,6	21,9	31,5	74,4	100,0

Tavola 29.1 Amministrazioni pubbliche che hanno istituito o meno una struttura o unità organizzativa dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi per anno di istituzione e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno istituito una struttura	Hanno istituito una struttura					Totale generale
		Fino al 1991	Dal 1992 al 1996	Dal 1997 al 2001	Dal 2002 al 2004	Totale	
Valori assoluti							
Amministrazione centrale	68	2	2	5	9	77	
Amministrazione locale	804	25	50	74	154	958	
Totale	872	27	52	79	163	1.035	
Valori percentuali							
Amministrazione centrale	88,3	2,6	2,6	6,5	11,7	100,0	
Amministrazione locale	83,9	2,6	5,2	7,7	16,1	100,0	
Totale	84,3	2,6	5,0	7,6	15,7	100,0	

Tavola 29.2 Amministrazioni pubbliche che hanno istituito o meno una struttura o unità organizzativa dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi per anno di istituzione e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno istituito una struttura	Hanno istituito una struttura					Totale generale
		Fino al 1991	Dal 1992 al 1996	Dal 1997 al 2001	Dal 2002 al 2004	Totale	
Valori assoluti							
Nord	350	3	10	22	25	60	410
Centro	210	2	12	12	21	47	257
Mezzogiorno	312	–	4	18	34	56	368
Totale	872	5	27	52	79	163	1.035
Valori percentuali							
Nord	85,4	0,7	2,4	5,4	6,1	14,6	100,0
Centro	81,7	0,8	4,7	4,7	8,2	18,3	100,0
Mezzogiorno	84,8	–	1,1	4,9	9,2	15,2	100,0
Totale	84,3	0,5	2,6	5,0	7,6	15,7	100,0

Tavola 30.1 Amministrazioni pubbliche che hanno istituito una struttura o unità organizzativa dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi per classe di personale in essa impiegato e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Classe di personale impiegato				Totale
	da 1 a 2	da 3 a 4	da 5 a 6	7 e oltre	
Valori assoluti					
Amministrazione centrale	–	5	–	4	9
Amministrazione locale	65	65	11	13	154
Totale	65	70	11	17	163
Valori percentuali					
Amministrazione centrale	–	55,6	–	44,4	100,0
Amministrazione locale	42,2	42,2	7,1	8,4	100,0
Totale	39,9	42,9	6,7	10,4	100,0

Tavola 30.2 Amministrazioni pubbliche che hanno istituito una struttura o unità organizzativa dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi per classe di personale in essa impiegato e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Classe di personale impiegato				Totale
	Da 1 a 2	Da 3 a 4	Da 5 a 6	7 e oltre	
Valori assoluti					
Nord	36	16	4	4	60
Centro	14	27	–	6	47
Mezzogiorno	15	27	7	7	56
Totale	65	70	11	17	163
Valori percentuali					
Nord	60,0	26,7	6,7	6,7	100,0
Centro	29,8	57,4	–	12,8	100,0
Mezzogiorno	26,8	48,2	12,5	12,5	100,0
Totale	39,9	42,9	6,7	10,4	100,0

Tavola 31.1 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato o meno valutazioni degli effetti prodotti dall'attuazione della semplificazione per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Non hanno effettuato valutazioni	Hanno effettuato valutazioni				Totale generale
		Occasionalmente e solo su alcune forme	Occasionalmente, ma su tutte le forme	Regolarmente, ma solo su alcune forme	Regolarmente, su tutte le forme	
Valori assoluti						
Amministrazione centrale	54	17	2	2	2	77
Amministrazione locale	569	247	33	70	40	958
Totale	622	264	35	72	42	1.035
Valori percentuali						
Amministrazione centrale	70,1	22,1	2,6	2,6	2,6	100,0
Amministrazione locale	59,4	25,8	3,4	7,3	4,2	100,0
Totale	60,1	25,5	3,4	7,0	4,1	100,0

Tavola 31.2 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato o meno valutazioni degli effetti prodotti dall'attuazione della semplificazione per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Non hanno effettuato valutazioni	Hanno effettuato valutazioni				Totale generale
		Occasionalmente e solo su alcune forme	Occasionalmente, ma su tutte le forme	Regolarmente, ma solo su alcune forme	Regolarmente, su tutte le forme	
Valori assoluti						
Nord	217	115	22	38	18	410
Centro	158	66	9	18	6	257
Mezzogiorno	247	83	4	16	18	368
Totale	622	264	35	72	42	1.035
Valori percentuali						
Nord	52,9	28,0	5,4	9,3	4,4	100,0
Centro	61,5	25,7	3,5	7,0	2,3	100,0
Mezzogiorno	67,1	22,6	1,1	4,3	4,9	100,0
Totale	60,1	25,5	3,4	7,0	4,1	100,0

Tavola 32.1 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato valutazioni per materia e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Materia delle valutazioni				Totale
	Funzionamento amministrazione	Carico amministrativo sostenuto dai cittadini	Carico amministrativo sostenuto dalle imprese	Altre amministrazioni pubbliche	
Valori assoluti					
Amministrazione centrale	21	15	13	9	23
Amministrazione locale	368	265	208	102	390
Totale	389	280	221	111	413
Valori percentuali					
Amministrazione centrale	91,3	65,2	56,5	39,1	100,0
Amministrazione locale	94,4	67,9	53,3	26,2	100,0
Totale	94,2	67,8	53,5	26,9	100,0

Tavola 32.2 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato valutazioni per materia e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Materia delle valutazioni				Totale
	Funzionamento amministrazione	Carico amministrativo sostenuto dai cittadini	Carico amministrativo sostenuto dalle imprese	Altre amministrazioni pubbliche	
Valori assoluti					
Nord	183	142	118	63	193
Centro	94	60	45	23	99
Mezzogiorno	112	78	58	25	121
Totale	389	280	221	111	413
Valori percentuali					
Nord	94,8	73,6	61,1	32,6	100,0
Centro	94,9	60,6	45,5	23,2	100,0
Mezzogiorno	92,6	64,5	47,9	20,7	100,0
Totale	94,2	67,8	53,5	26,9	100,0

Tavola 33.1 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato valutazioni per conseguenze della semplificazione e per sottosettore istituzionale

Sottosettore istituzionale	Conseguenze della semplificazione				Totale
	Snellimento delle procedure	Razionalizzazione delle strutture organizzative	Trasparenza dell'attività amministrativa	Efficacia delle procedure	
Valori assoluti					
Amministrazione centrale	23	17	11	17	23
Amministrazione locale	374	296	338	331	390
Totale	397	313	349	348	413
Valori percentuali					
Amministrazione centrale	100,0	73,9	47,8	73,9	100,0
Amministrazione locale	95,9	75,9	86,7	84,9	100,0
Totale	96,1	75,8	84,5	84,3	100,0

Tavola 33.2 Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato valutazioni per conseguenze della semplificazione e per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Conseguenze della semplificazione				Totale
	Snellimento delle procedure	Razionalizzazione delle strutture organizzative	Trasparenza dell'attività amministrativa	Efficacia delle procedure	
Valori assoluti					
Nord	186	141	163	160	193
Centro	90	76	78	76	99
Mezzogiorno	121	96	108	112	121
Totale	397	313	349	348	413
Valori percentuali					
Nord	96,4	73,1	84,5	82,9	100,0
Centro	90,9	76,8	78,8	76,8	100,0
Mezzogiorno	100,0	79,3	89,3	92,6	100,0
Totale	96,1	75,8	84,5	84,3	100,0

2.1 Campo di osservazione

Il campo di osservazione della rilevazione è costituito da un sottoinsieme di unità istituzionali appartenenti al settore istituzionale delle *amministrazioni pubbliche* definito secondo i criteri del Sistema europeo dei conti (Sec95), adottato ai fini della contabilità nazionale nelle principali sedi internazionali e utilizzato per l'elaborazione dei conti economici nazionali per settori istituzionali.

Il settore Amministrazioni pubbliche (S13), composto in linea di principio da unità non selezionate in base alla loro natura giuridica, include tutte le

“unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese” (Cee et al., *System of National Accounts. 1993*, Brussels, 1993).

In particolare, il settore delle *amministrazioni pubbliche* è suddiviso nel nostro Paese nei seguenti sottosettori:

1. *amministrazioni centrali*, che comprende “tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti centrali di previdenza e assistenza sociale”;
2. *amministrazioni locali* che comprende “gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende a una parte del territorio economico, esclusi gli enti locali di previdenza e assistenza sociale”;
3. *enti di previdenza e assistenza sociale* che raggruppa tutte le “unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali”.

I sottosettori, a loro volta, si articolano in ulteriori sottoclassi che hanno lo scopo di far risaltare le varietà organizzative che compongono l'insieme delle Amministrazioni pubbliche.

Il sottoinsieme di unità istituzionali individuato quale campo di osservazione della rilevazione, è costituito dalle amministrazioni pub-

bliche di dimensioni medio-grandi in termini di personale; in particolare, a fronte di un complesso di amministrazioni su cui era potenzialmente possibile estendere la rilevazione pari a circa 9.600 unità, è stata selezionata una lista di 1.035 amministrazioni caratterizzate da una dimensione convenzionale non inferiore ai 150 dipendenti in servizio effettivo al 31 dicembre 2002. Tale dimensione è stata ritenuta convenzionalmente significativa ai fini della rilevazione per diverse ragioni (anche di ordine metodologico), poiché si è ipotizzato che nelle amministrazioni di dimensione maggiore, maggiore fosse anche la disponibilità di basi di dati affidabili e, dunque, più agevole risultasse l'accesso all'informazione disponibile.

In base a questa scelta, il campo di osservazione dell'indagine si estende ad un insieme di 1.035 amministrazioni, delle quali 77 incluse nel sottosettore istituzionale delle *amministrazioni centrali*¹ e 958 appartenenti al sottosettore delle *amministrazioni locali*. In particolare, le amministrazioni locali comprendono 22 regioni (incluse le due Province autonome di Trento e Bolzano), 100 Province, 414 comuni, 195 aziende sanitarie locali, 121 enti ed aziende ospedaliere, 65 Università e altre tipologie di enti regionali meno numerosi.

2.2 Tecnica di rilevazione

Per lo svolgimento effettivo della rilevazione, cioè la somministrazione dei questionari alle amministrazioni rispondenti, si è optato per l'utilizzo della tecnica Cati (*Computer Assisted Telephon Interviewing*). Si tratta di una tecnica di rilevazione telefonica assistita dal computer basata sull'implementazione in un apposito software dei quesiti contenuti nel questionario. Il sistema consente la visualizzazione delle domande in una successione predefinita e regolata da filtri e coerenze logiche opportunamente stabilite. I vantaggi offerti dalla Cati sono molteplici, in modo particolare:

- tempestività della raccolta dati;
- maggiore correttezza dei dati rilevati;
- possibilità di monitoraggio simultaneo della rilevazione.

Con riferimento al primo dei vantaggi elencati, il recupero di tempestività è assicurato dalla soppressione completa di una delle fasi notoriamente più lunghe della rilevazione: la registrazione dei dati su supporto informatico.

La tecnica Cati, inoltre, aumenta il livello di correttezza dei dati rilevati grazie all'impostazione di controlli di qualità per la minimizzazione dell'errore non campionario, in particolare degli:

- errori di range (valori esterni al dominio della specifica variabile);
- errori di coerenza (valori che mostrano incoerenze logiche con altri valori rilevati);
- errori di percorso (utilizzo errato delle domande filtro che provocano percorsi alternativi, rispetto all'unico percorso corretto, tra le domande del questionario).

1. Per convenzione, nelle *amministrazioni centrali* sono state incluse anche le unità istituzionali appartenenti al sottosettore degli *enti nazionali di previdenza e assistenza sociale* in quanto il loro numero contenuto non consente analisi settoriali.

Infine, la possibilità di effettuare un monitoraggio della rilevazione simultaneo e prontamente aggiornabile garantisce l'immediata risoluzione di eventuali ostacoli al completamento delle interviste, in particolare attraverso l'osservazione di indicatori specifici quali le mancate risposte totali (rifiuti, prolungati mancati contatti, ...) per tipologia di rispondenti, territorio, tentativi di contatto, o altre caratteristiche di interesse.

Tuttavia, al fine di impedire lo scavalco dei vantaggi sopra descritti a opera degli svantaggi legati all'utilizzo della stessa tecnica, si è data particolare cura all'attività preparatoria della rilevazione, predisponendo condizioni ambientali che ne facilitassero la riuscita. Gli aspetti fondamentali considerati sono stati:

- predisposizione della lista delle amministrazioni da intervistare con informazioni aggiornate sulla localizzazione della sede;
- scelta mirata dei referenti per la rilevazione, individuati nell'area dirigenziale, selezionati sulla base delle funzioni svolte presso gli uffici delle amministrazioni pubbliche appartenenti all'universo di riferimento;
- contatto delle unità di rilevazione mediante spedizione postale di una lettera informativa della rilevazione imminente, a firma del direttore centrale delle statistiche economiche strutturali dell'Istat, contenente in allegato il questionario cartaceo (Allegato 3);
- creazione di una apposita casella di posta elettronica (semplif@istat.it) per la comunicazione e/o aggiornamento dei referenti, ovvero per la richiesta di chiarimenti, informazioni o altro tipo di comunicazioni;
- accurata formazione dei rilevatori, grazie anche all'ausilio di materiali informativi appositamente predisposti;
- monitoraggio giornaliero della rilevazione Cati con interventi mirati al recupero di mancate risposte totali.

Dal punto di vista della tempistica, nel maggio 2004 sono terminate le ricerche per l'ottimizzazione della lista e per la individuazione dei referenti; alla fine dello stesso mese sono state spedite le lettere informative col questionario allegato; nel periodo compreso tra i mesi di giugno e luglio 2004 sono state effettuate le interviste telefoniche.

In aggiunta a dette fasi, si è reso necessario uno stadio successivo della rilevazione al fine di integrare la quota di rispondenti giudicata troppo bassa per l'analisi del fenomeno. Pertanto, nei mesi di agosto e settembre sono stati acquisiti altri questionari pervenuti all'Istituto via fax o tramite spedizione postale, sotto sollecito o in semplice ritardo dovuto, in molti casi, alle ampie dimensioni delle strutture organizzative e alla complessa articolazione periferica degli uffici.

La fase conclusiva della rilevazione è consistita nella creazione di un database unico comprendente i questionari acquisiti nelle due modalità sopra dette.

2.3 Questionario

Da un punto di vista tecnico, il questionario è lo strumento di misura designato a raccogliere le informazioni sulle variabili qualitative e quantitative oggetto di indagine. Affinché la comprensione del questionario non risulti ambigua è importante che il rispondente inquadri il contesto nel quale le domande si collocano. Per questo motivo, la maggior parte dei quesiti contenuti nel modello sono strutturati secondo gruppi di domande che presentano internamente una successione *a imbuto*, ovvero si passa da domande generali a domande più particolari per dare modo al rispondente di focalizzare l'attenzione sul tema proposto.

I quesiti proposti nel questionario sono per la gran parte semi-strutturati; si tratta, cioè, di quesiti le cui modalità di risposta sono state classificate a monte del processo di rilevazione con la sola eccezione della modalità aperta *altro*, in cui è possibile specificare liberamente una risposta.

Allo scopo di renderne più agevole la lettura e la compilazione, il questionario è stato suddiviso in sezioni omogenee rispetto alle finalità e al contenuto dei quesiti. Le domande sono state raggruppate, pertanto, in quattro sezioni articolate come di seguito esposto.

Sezione 1 – Dati anagrafici dell'unità

La sezione presenta un riquadro per la raccolta delle informazioni di carattere anagrafico dell'amministrazione. Tale sezione è particolarmente rilevante poiché consente di verificare, aggiornare e correggere le informazioni disponibili in archivio, oltre a contenere le informazioni necessarie per l'identificazione dell'amministrazione contattata quale unità effettivamente appartenente al campo di osservazione.

Sezione 2 – L'attuazione degli strumenti di semplificazione previsti dalla Legge n. 241/1990 e successive modifiche

I quesiti raggruppati in questa sezione raccolgono informazioni sui principali istituti della semplificazione amministrativa adottati dalle amministrazioni pubbliche. Le informazioni che si richiedono, oltre a consentire di misurare l'operatività della Legge n. 241/1990, mediante l'acquisizione di informazioni sull'emanazione di atti normativi secondari, permettono di osservare lo svolgimento *storico* dell'azione amministrativa dal 1990 al 2003.

In dettaglio, i primi due quesiti rilevano l'eventuale emanazione dei regolamenti sulla *Fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi* e sull'*Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi* e, nel caso di risposta affermativa, richiedono anche l'anno di emanazione del primo provvedimento ed, eventualmente, l'anno dell'ultimo aggiornamento. A questo proposito, occorre osservare che non essendo stato imposto nella domanda il vincolo relativo al riferimento temporale dei dati, le amministrazioni hanno fornito le risposte aggiornate al 2004.

Il quesito successivo interroga le amministrazioni a proposito dell'emanazione di regolamenti di *Semplificazione* dei procedimenti di propria competenza e, in caso di risposta affermativa, si richiede il dettaglio del numero di provvedimenti per materia di intervento e per periodo di emanazione (fino al 1996; dal 1997 al 2000; dal 2001 al 2003).

Analogamente, anche i quesiti che osservano la presenza di procedimenti sottoposti alla *Denuncia di inizio di attività* e al *Silenzio-assenso* richiedono il numero di provvedimenti emanati per materia di intervento e per periodo di emanazione.

I due quesiti seguenti si riferiscono alle amministrazioni che hanno fatto ricorso ad *Accordi sostitutivi di provvedimenti* e ad *Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale* domandando solo il numero di accordi definiti nei tre periodi di tempo considerati.

Sempre mantenendo la struttura dei quesiti precedentemente descritti, anche quelli relativi alla *Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere e persone ed enti pubblici e privati* e all'istituto della *Conferenza dei servizi*, in un primo tempo accertano l'eventuale ricorso a tali istituti e poi osservano il numero di provvedimenti (rispettivamente, il numero di conferenze) e le materie (rispettivamente, le finalità dell'utilizzo); per entrambi, inoltre, si richiede la distinzione degli eventi in base al periodo di tempo in cui si sono verificati.

A seguire, le unità di rilevazione sono chiamate ad enumerare gli *Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*, sempre nel caso che sia stato concluso almeno un accordo, distinguendo in base all'ambito in cui sono stati conclusi e al periodo temporale.

I due quesiti successivi, riferiti al periodo di tempo che comprende gli anni fino al 2003, si interessano alle eventuali richieste avanzate da parte dell'amministrazione rispondente di *pareri* e di *pareri obbligatori* ad altra amministrazione, verificando anche il numero di pareri resi fuori dai termini previsti nei due casi: rispettivamente, di 45 giorni e di 90 giorni.

Verso la fine della sezione, sono posti due quesiti relativi alle materie in cui è intervenuto l'utilizzo di *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (autocertificazioni)* e, per le stesse materie, l'eventuale avvio da parte dell'amministrazione di procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni.

La sezione si conclude col quesito sulla presenza o meno nell'amministrazione di un *Sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali* con la specifica dell'anno di adozione. Anche in questo caso, non essendo stato imposto nella domanda il vincolo relativo al riferimento temporale dei dati, le amministrazioni hanno fornito le risposte aggiornate al 2004.

Sezione 3 – Le strutture organizzative e la valutazione

La terza sezione è dedicata all'acquisizione di informazioni sulle implicazioni organizzative determinate dall'applicazione della Legge n. 241/1990 e sulle valutazioni effettuate dalle amministrazioni sull'attuazione della legge.

Il primo quesito rileva la presenza eventuale di una struttura o unità organizzativa specificamente dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi. In caso di presenza di una tale struttura, inoltre, si richiede l'anno di inizio di attività e il numero di unità di personale dedicato.

L'altro quesito verifica la frequenza (anche nulla) di valutazioni da parte dell'amministrazione sugli effetti prodotti dall'attuazione della semplificazione e, in particolare, per quelle unità che hanno dichiarato di effettuare valutazioni, viene richiesta la materia di intervento di tali valutazioni e la tipologia degli effetti prodotti come conseguenze della semplificazione.

Sezione 4 – Dati del compilatore del questionario

La sezione finale del questionario rileva i dati del referente effettivo dell'indagine (compilatore del questionario), necessari per eventuali successivi contatti.

2.4 Generalizzazione dei risultati della ricerca

Una volta conclusa la fase della rilevazione, la quota di amministrazioni rispondenti si è attestata al 55,1% che corrisponde al numero di 570 unità istituzionali (tavola 1). In particolare, distinguendo le unità istituzionali secondo il sottosettore di appartenenza, si osserva un tasso di risposta per le *amministrazioni locali* pari al 55,5%, relativamente superiore a quello registrato per le *amministrazioni centrali* (pari al 49,4%).

Il dettaglio per sottoclasse mostra variazioni notevoli nei tassi di risposta; in particolare, tassi molto elevati, pari almeno al 75%, si registrano per le amministrazioni appartenenti alle seguenti sottoclassi: *enti a struttura associativa* (100,0%), *enti regionali per la ricerca e per l'ambiente* (88,9%), *enti per il diritto allo studio universitario* (80,0%), *enti di regolazione dell'attività economica* (80,0%), *camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura* (75,0%). Tuttavia, occorre tenere presente che le quote elevate di rispondenti sono calcolate su totali molto piccoli, variabili dalle 2 alle 9 unità istituzionali per sottoclasse.

Tavola 1 Amministrazioni pubbliche rispondenti e totali per sottoclasse di sottosettore istituzionale

Sottosectori istituzionali Sottoclassi	Valori assoluti		Valori percentuali	
	Rispondenti	Totale	Rispondenti	Totale
Amministrazioni centrali*				
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	7	19	36,8	100,0
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	–	7	–	100,0
Enti di regolazione dell'attività economica	4	5	80,0	100,0
Enti produttori di servizi economici	4	9	44,4	100,0
Autorità amministrative indipendenti	2	4	50,0	100,0
Enti a struttura associativa	2	2	100,0	100,0
Enti produttori di servizi assistenziali e culturali	2	3	66,7	100,0
Enti ed istituzioni di ricerca	8	13	61,5	100,0
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	3	6	50,0	100,0
Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca	6	9	66,7	100,0
Totale Amministrazioni centrali	38	77	49,4	100,0
Amministrazioni locali				
Regioni e Province autonome	9	22	40,9	100,0
Province	62	100	62,0	100,0
Comuni	190	414	45,9	100,0
Aziende sanitarie locali	113	195	57,9	100,0
Enti ed Aziende ospedaliere	87	121	71,9	100,0
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	6	8	75,0	100,0
Enti portuali	1	5	20,0	100,0
Enti regionali di sviluppo	5	14	35,7	100,0
Enti per il diritto allo studio universitario	4	5	80,0	100,0
Università e istituti di istruzione universitaria	47	65	72,3	100,0
Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente	8	9	88,9	100,0
Totale Amministrazioni locali	532	958	55,5	100,0
Totale	570	1.035	55,1	100,0

* Nel sottosettore Amministrazioni centrali sono state incluse, convenzionalmente, anche le amministrazioni appartenenti al sottosettore istituzionale degli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

Tra le altre sottoclassi che registrano quote di rispondenti superiori a quella registrata per la totalità delle amministrazioni selezionate (tralasciando dal commento le sottoclassi con meno di 10 unità), quelle maggiormente adempienti sono le *università e istituti di istruzione universitaria* (72,3%), gli *enti ed aziende ospedaliere* (71,9%), le *province* (62,0%), gli *enti ed istituzioni di ricerca* (61,5%) e le *aziende sanitarie locali* (57,9%). Infine, in corrispondenza di tutte le altre sot-

to classi si osservano tassi di risposta inferiori a quello complessivo.

La distinzione delle amministrazioni in base alla collocazione geografica delle rispettive sedi (tavola 2), indica una maggiore presenza nel Nord del Paese (410 unità), rispetto al Mezzogiorno (368 unità) e al Centro (257 unità).

Relativamente alle amministrazioni rispondenti, la quota più consistente si registra nel Nord (68,3%), mentre i tassi di risposta registrati nel Centro e nel Mezzogiorno sono inferiori al quello complessivo essendo, rispettivamente, pari al 48,6% e 44,8%.

Tavola 2 Amministrazioni pubbliche rispondenti e totali per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Valori assoluti		Valori percentuali	
	Rispondenti	Totale	Rispondenti	Totale
Nord	280	410	68,3	100,0
Centro	125	257	48,6	100,0
Mezzogiorno	165	368	44,8	100,0
Totale	570	1.035	55,1	100,0

Le amministrazioni comunali meritano una analisi più particolareggiata costituendo, da sole, il 40% dell'intero campo di osservazione. I comuni con almeno 150 dipendenti si collocano in misura quasi identica al Nord e nel Mezzogiorno (essendo, rispettivamente, in numero pari a 165 e 167) mentre nel Centro sono pari a circa la metà, precisamente 82 unità (tavola 3).

Tavola 3 Comuni rispondenti e totali per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Valori assoluti		Valori percentuali	
	Rispondenti	Totale	Rispondenti	Totale
Nord	95	165	57,6	100,0
Centro	32	82	39,0	100,0
Mezzogiorno	63	167	37,7	100,0
Totale	190	414	45,9	100,0

Nel complesso, ha risposto il 45,9% dei comuni selezionati, ma si osserva una maggiore collaborazione delle amministrazioni comunali situate nel Nord, dove il tasso di risposta raggiunge il 57,6%, mentre quelle appartenenti alle altre ripartizioni territoriali mostrano tassi di risposta inferiori al 40%.

Al fine di riportare i risultati conseguiti nella rilevazione al complesso delle amministrazioni che sono state considerate nel campo di osservazione (1.035 amministrazioni), è stata utilizzata la tecnica del riporto all'universo mediante l'utilizzo dei pesi diretti. La scelta compiuta si basa sulla considerazione che le unità rispondenti non presentano caratteristiche fortemente distintive rispetto alle unità non rispondenti e, dunque, sia ragionevole assumere, considerando che la fonte delle informazioni è un'amministrazione pubblica omogeneamente regolata nei suoi comportamenti fondamentali, che le mancate risposte totali siano distribuite in modo casuale. Per queste ragioni i rispondenti vengono trattati come se costituissero un campione della popolazione istituzionale sotto esame.

Pertanto, allo scopo di calcolare le stime di interesse, i coefficienti di riporto all'universo sono determinati dai pesi diretti calcolati come l'inverso della probabilità di inclusione delle unità nel campione. Semplificando il processo di calcolo, il peso diretto si ottiene dividendo il numero delle unità incluse in ciascuno degli strati individuati per il numero dei rispondenti appartenenti al medesimo strato e costituisce il numero di unità rappresentate da ciascuna unità campionaria. All'interno di ciascuno strato il peso diretto utilizzato è costante.

Tavola 4 Amministrazioni pubbliche rispondenti, totali e pesi diretti per strato

Strato	Valori assoluti (n)		Valori percentuali (%)		Peso diretto
	Rispondenti	Totale	Rispondenti	Totale	
Nord – amministrazione centrale	4	6	66,7	100,0	1,500000
Nord – amministrazione locale	276	404	68,3	100,0	1,463768
Centro – amministrazione centrale	31	66	47,0	100,0	2,129032
Centro – amministrazione locale	94	191	49,2	100,0	2,031915
Mezzogiorno – amministrazione centrale	3	5	60,0	100,0	1,666667
Mezzogiorno – amministrazione locale	162	363	44,6	100,0	2,240741
Totale	570	1.035	55,1	100,0	1,815789

Nel caso specifico (tavola 4), i pesi diretti variano da un valore minimo pari a 1,46, calcolato per le amministrazioni locali del Nord per le quali si registra il tasso di risposta più elevato (68,3%), ad un valore massimo di 2,24 in corrispondenza dello strato costituito dalle amministrazioni locali situate nel Mezzogiorno per le quali si registra il tasso di risposta più modesto (44,6%).

3. Lettera di presentazione e modello di rilevazione



ISTAT

Dipartimento per la promozione statistica
e il coordinamento tecnico scientifico
Direzione centrale della statistica
nazionale struttura

Aff. Amministrativa pubblica

Prot. n. 3371/2004
Data 14-5-2004

Oggetto: Rilascio autorizzativo della "Semplificazione, trasparenza e accountability: lo stato di attuazione della legge 241/1990"

Gentile Signora, gentile Signore,

Faccio presente di statistica, evengo, per conto dell'Ufficio per l'innovazione nella pubblica amministrazione del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una rilevazione, relativa all'anno 2003, sullo stato di attuazione degli interventi predisposti dalle amministrazioni pubbliche in materia di semplificazione, trasparenza e accountability in attuazione della legge 241 del 1990 e relativi aggiornamenti.

La Sua collaborazione, ritenuta particolarmente importante, agevolando l'andamento del quadro informativo in atto ed è ritenuta fondamentale per il buon esito della rilevazione.

La rilevazione sarà svolta, nei mesi di giugno-luglio, attraverso un questionario e un campione rappresentativo di tutte le amministrazioni pubbliche, attraverso un'intervista telefonica. Le informazioni richieste possono essere fornite da provvedimenti in possesso delle amministrazioni interessate. Al fine di agevolare lo svolgimento della rilevazione, La prego di compilare il questionario e il modulo di richiesta del rilascio di Lei inoltrando per il rilascio della informazione relativa all'attività di semplificazione, trasparenza e accountability in attuazione della legge 241 del 1990 e relativi aggiornamenti, inviando via e-mail al indirizzo: semplicita@istat.it e al numero di fax: 06 7218 999, all'attenzione della Dott.ssa Maria Lucia D'Agostino.

Inoltre, per facilitare l'andamento dell'intervista telefonica, si trasmette in allegato copia del questionario al fine di conoscere in via preliminare le informazioni che in seguito saranno richieste.

Il fax in tal modo ricevuto, tralasciando del soggetto statistico e sottoposti alla riservatezza nella tutela della riservatezza, possono essere usati esclusivamente per i fini specifici della presente rilevazione e saranno diffusi in forma aggregata, in modo tale che non sia possibile risalire ai soggetti che li forniscono.

Tuttavia, il trattamento è il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, via del Sudario, n. 49, 00186, Roma. Responsabile del trattamento è il Direttore centrale per lo sviluppo economico strutturale dell'Istat, via Tuscolana, n. 1776, 00173, Roma. Per ulteriori chiarimenti si può contattare il Servizio Statistica nelle istituzioni pubbliche e private al numero 06 4973 6422.

La ringrazio sin d'ora per la collaborazione che vorrà prestarci e La prego di gradire i migliori saluti.

Alfredo Marini
DIRETTORE CENTRALE
(Dot. Alfredo Marini)

REFERIMENTI NORMATIVI

- Decreto legislativo 4 settembre 1999 n. 332 e successive modifiche ed integrazioni "Misure del sistema statistico nazionale sulla cooperazione dell'elenco nazionale di statistici" - art. 46a (ammesso di del personale), 9 (disposizione per la tutela del segreto statistico), art. 13, let a) (paragrafo dell'istat);

- Decreto legislativo 29 giugno 2003 n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali" - art. 2 (finalità), 4 (definizioni), 3-10 (obblighi del trattamento), 13 (informazioni), 20-21 (soggetti che effettuano il trattamento), 104-110 (trattamento per scopi statistici e scientifici);

- "Codice di disciplina e buona condotta per i funzionari di del personale a negli enti ed in alcune attività svolte nell'ambito del sistema statistico nazionale" del. A3 al Codice di disciplina di procedure del del personale - d.lgs. 26 giugno 2003, n. 199.

ISTAT
06 4973 6422

Via Cassa delle S. 00144 Roma
Telefono 06 4973 6422
Cod. Fax 06 4973 6422
Pagina fax 06 4973 6422

Riservato Istat

Anno 2003

Questionario

Codice unità istituzionale

Prima sezione: dati anagrafici dell'unità

Le informazioni devono essere riferite alla data di compilazione

1.1 Indicare i dati anagrafici dell'unità:

a. Codice fiscale

b. Acronimo (sigla)

c. Denominazione

d. Indirizzo

numero civico

e. CAP

f. Comune g. Provincia

h. Prefisso i. Telefono

l. Prefisso m. Fax

n. E-mail

o. http

Seconda sezione: l'attuazione degli strumenti di semplificazione previsti dalla Legge 241/1990 e successive modifiche

2. È stato emanato il regolamento che stabilisce la *Fissazione dei termini e la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi* (in attuazione degli artt. 2 e 4 della Legge 7 agosto 1990, n.241)?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare i quesiti 2.1 e 2.2, se risponde "No" passare al quesito 3

2.1 Indicare l'anno di emanazione del primo provvedimento

2.2 Indicare l'anno dell'ultimo aggiornamento del provvedimento

3. È stato emanato il regolamento che disciplina l'Esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare i quesiti 3.1 e 3.2, se risponde "No" passare al quesito 4

3.1 Indicare l'anno di emanazione del primo provvedimento

3.2 Indicare l'anno dell'ultimo aggiornamento del provvedimento

4. Sono stati emanati provvedimenti di Semplificazione dei procedimenti di competenza dell'amministrazione?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare la tabella 4.1, se risponde "No" passare al quesito 5

4.1 Indicare quanti provvedimenti sono stati emanati fino al 2003

Materie in cui è intervenuto il provvedimento	Numero dei provvedimenti emanati fino al 2003		
	Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003
1. Esercizio, disciplina e controllo di attività imprenditoriali private			
2. Fisco			
3. Istruzione			
4. Amministrazione del patrimonio e contabilità dello Stato e degli enti pubblici			
5. Concessione ausili finanziari			
6. Prevenzione e sicurezza del lavoro			
7. Circolazione e trasporti			
8. Ambiente			
9. Edilizia			
10. Turismo			
11. Sanità			
12. Previdenza e infortuni sul lavoro			
13. Giustizia			
14. Ordine pubblico			
15. Status persone fisiche e giuridiche private, albi professionali e registri pubblici			
16. Altro specificare			

5. Vi sono procedimenti di competenza dell'amministrazione sottoposti alla Denuncia di inizio di attività?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare la tabella 5.1, se risponde "No" passare al quesito 6

5.1 Indicare quanti provvedimenti sono stati emanati fino al 2003

Materie in cui è intervenuto il provvedimento	Numero dei provvedimenti emanati fino al 2003		
	Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003
1. Iscrizione in albi o registri			
2. Esercizio di attività commerciale e industriale			
3. Esercizio di attività imprenditoriale in genere			
4. Attività negoziale delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni senza scopo di lucro			
5. Attività di consulenza e formazione			
6. Attività finanziaria			
7. Riconoscimento di titoli professionali			
8. Pesca			
9. Edilizia			
10. Attività culturali			
11. Altro specificare			

6. Vi sono procedimenti di competenza dell'amministrazione sottoposti al Silenzio-assenso?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare la tabella 6.1, se risponde "No" passare al quesito 7

6.1 Indicare quanti provvedimenti sono stati emanati fino al 2003

Materie in cui è intervenuto il provvedimento	Numero dei provvedimenti emanati fino al 2003		
	Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003
1. Iscrizione in albi o registri			
2. Esercizio di attività commerciale e industriale			
3. Esercizio di attività imprenditoriale in genere			
4. Attività negoziale delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni senza scopo di lucro			
5. Attività di consulenza e formazione			
6. Attività finanziaria			
7. Riconoscimento dei titoli professionali			
8. Pesca			
9. Edilizia			
10. Attività culturali			
11. Altro specificare			

7. L'amministrazione ha fatto ricorso ad Accordi sostitutivi di provvedimenti (art. 11 della Legge 7 agosto 1990, n. 241)?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare la tabella 7.1, se risponde "No" passare al quesito 8

7.1 Indicare quanti accordi sono stati sottoscritti fino al 2003

Numero accordi definiti fino al 2003		
Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003

8. L'amministrazione ha fatto ricorso ad Accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale (art. 11 della Legge 7 agosto 1990, n.241)?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare la tabella 8.1, se risponde "No" passare al quesito 9

8.1 Indicare quanti accordi sono stati sottoscritti fino al 2003

Numero accordi definiti fino al 2003

Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003

9. L'amministrazione ha proceduto alla Predeterminazione e pubblicazione dei criteri per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere e persone ed enti pubblici e privati (art. 12 della Legge 7 agosto 1990, n.241)?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare la tabella 9.1, se risponde "No" passare al quesito 10

9.1 Indicare quanti provvedimenti sono stati emanati fino al 2003

Materie in cui è intervenuto il provvedimento	Numero dei provvedimenti emanati fino al 2003		
	Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003
1. Esercizio di attività imprenditoriali private			
2. Formazione			
3. Cultura e sport			
4. Ambiente			
5. Edilizia			
6. Turismo			
7. Attività socio assistenziali			
8. Altro specificare			

10. L'amministrazione ha utilizzato l'istituto della Conferenza dei servizi (art. 14 della Legge 7 agosto 1990, n. 241)?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare la tabella 10.1, se risponde "No" passare al quesito 11

10.1 Indicare quante conferenze di servizi sono state indette fino al 2003

Finalità dell'utilizzo della Conferenza dei servizi	Numero delle Conferenze cui l'amministrazione ha fatto ricorso		
	Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003
1. Semplificazione dei rapporti tra istituzioni poste a diversi livelli di governo (amm. centrali, regioni e/o altre amministrazioni pubbliche – es. comuni)			
2. Semplificazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche poste allo stesso livello di governo			
3. Semplificazione di processi che avvengono all'interno della medesima amministrazione			
4. Altro specificare			

11. L'amministrazione ha concluso Accordi con altre amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune nel corso del 2003 (art. 15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241)?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare la tabella 11.1, se risponde "No" passare al quesito 12

11.1 Indicare quanti accordi sono stati sottoscritti fino al 2003

Ambito in cui sono stati conclusi "Accordi con altre amministrazioni"	Numero degli accordi sottoscritti fino al 2003		
	Fino al 1996	Dal 1997 al 2000	Dal 2001 al 2003
1. Accordi in attuazione di piani (come fase successiva di un'attività di programmazione)			
2. Accordi relativi all'esercizio di funzioni di erogazione di servizi			
3. Altro specificare			

12. Fino alla fine del 2003, è capitato che un parere richiesto dall'amministrazione (come previsto all'art.16 della Legge 7 agosto 1990, n. 241) sia stato reso fuori dal termine previsto dei 45 giorni?

È possibile una sola risposta

- Nessun parere è stato reso
- No, tutti i pareri sono stati resi nei termini dei 45 giorni
- Sì, alcuni pareri sono stati resi oltre i termini dei 45 giorni numero.....

13. Qualora l'amministrazione sia tenuta a richiedere ad altra amministrazione il rilascio di un parere obbligatorio (art. 17 della Legge 7 agosto 1990, n. 241), fino alla fine del 2003, è capitato che il suddetto parere sia stato reso fuori dal termine previsto dei 90 giorni?

È possibile una sola risposta

- Nessun parere è stato reso
- No, tutti i pareri sono stati resi nei termini dei 90 giorni
- Sì, alcuni pareri sono stati resi oltre i termini dei 90 giorni numero.....

14. L'amministrazione fa ricorso a Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà (comunemente chiamate autocertificazioni)?

Materia

1. Aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi

Sì No

2. Concorsi pubblici per il reclutamento di personale

Sì No

3. Altra materia

Sì No

15. Allo scopo di ridurre il carico, per i cittadini e le imprese, della certificazione, i provvedimenti di semplificazione prevedono che ciascuna amministrazione possa acquisire autonomamente la documentazione originale posseduta da altre amministrazioni.

La Vostra amministrazione ha avviato procedure di acquisizione di documenti originali da altre amministrazioni?

Materia

1. Aggiudicazione di gare per acquisto di beni e servizi

Sì No

2. Concorsi pubblici per il reclutamento di personale

Sì No

3. Altra materia

Sì No

16. È stato adottato un Sistema di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare il quesito 16.1, se risponde "No" passare al quesito 17

16.1 Indicare da quale anno

17. Nell'amministrazione in indirizzo esiste una struttura o unità organizzativa dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi?

Sì No

Se risponde "Sì" compilare i quesiti 17.1 e 17.2, se risponde "No" passare al quesito 18

17.1 Indicare da quale anno

17.2 Indicare quante unità di personale vi lavorano

18. L'attuazione della semplificazione è stata seguita da valutazioni degli effetti prodotti?

È possibile una sola risposta

- Sì, occasionalmente e solo su alcune forme
- Sì, occasionalmente, ma su tutte le forme
- Sì, regolarmente, ma solo su alcune forme
- Sì, regolarmente, su tutte le forme
- No

Se risponde "Sì" compilare i quesiti 18.1 e 18.2, se risponde "No" il questionario è concluso

18.1 La valutazione ha riguardato gli effetti della semplificazione su:

Materia

1. Funzionamento dell'amministrazione

Sì No

2. Carico amministrativo sostenuto dai cittadini

Sì No

3. Carico amministrativo sostenuto dalle imprese

Sì No

4. Altre amministrazioni pubbliche

Sì No

18.2 Nel complesso, le semplificazioni introdotte hanno avuto come conseguenza

Materia

1. Snellimento delle procedure

Sì No

2. Razionalizzazione delle strutture organizzative

Sì No

3. Trasparenza dell'attività amministrativa

Sì No

4. Efficacia delle procedure

Sì No

Quarta sezione: Dati del compilatore del questionario

19. Riportare nel riquadro sottostante le informazioni richieste:

Le informazioni devono essere riferite alla data di compilazione

- a. Nominativo
- b. Denominazione ufficio di appartenenza
- c. Prefisso d. Telefono
- e. Prefisso f. Fax
- g. E-mail

Riferimenti informativi

Decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322 e successive modifiche ed integrazioni “Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell’Istituto nazionale di statistica”

artt. 6bis (trattamenti di dati personali), 7 (obbligo di fornire dati statistici), 8 (segreto d’ufficio degli addetti agli uffici di statistica), 9 (disposizioni per la tutela del segreto statistico), 11 (sanzioni amministrative in caso di mancata risposta), 13 (Programma Statistico Nazionale)

Decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 “Codice in materia di protezione dei dati personali”

artt. 2 (finalità), 4 (definizioni), 7-10 (diritti dell’interessato), 13 (informativa), 28-30 (soggetti che effettuano il trattamento), 104-110 (trattamento per scopi statistici o scientifici)

“Codice di deontologia e buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell’ambito del Sistema statistico nazionale”

(all. A3 al Codice in materia di protezione dei dati personali – D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196)

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa

Rubbettino, aprile 2001

Manuale operativo per il controllo di gestione

Rubbettino, novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Rubbettino, aprile 2002

Benessere Organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Il call center nelle amministrazioni pubbliche

Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini

Rubbettino, aprile 2003

La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Valutare la qualità percepita dai cittadini

Rubbettino, aprile 2003

Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003;
Nuova edizione giugno 2004

Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

A più voci

Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004

GLI APPROFONDIMENTI

La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, ottobre 2001

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

Rubbettino, novembre 2001

Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali

Esperienze italiane e internazionali a confronto

Rubbettino, aprile 2002

I RAPPORTI

URP on line

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico

Rubbettino, settembre 2001

Donne e leadership

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere

Rubbettino, giugno 2003

La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali

Rubbettino, dicembre 2003

Persone al lavoro

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, maggio 2004

Formazione e sviluppo del personale

Indagine sulla formazione del personale nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Semplificazione e trasparenza

Indagine sullo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali

Rubbettino, aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Rubbettino, ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate

Rubbettino, settembre 2002

La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale

Edizioni Scientifiche Italiane, novembre 2004

Amministrazioni in ascolto

Esperienze di *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo

Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2002

Finito di stampare nel mese di aprile 2005
presso La Buona Stampa Spa, Ercolano
per le Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli

La collana *Analisi e strumenti per l'innovazione* nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati al cambiamento nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti di azione e di conoscenza realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche attraverso il Programma Cantieri.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.



**DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA**

Corso Vittorio Emanuele, 116
00186 ROMA

www.funzionepubblica.it

www.cantieripa.it