

territoriali, definendo per alcuni la percentuale di riduzione necessaria e imponendo un tetto di spesa per altri.

L'articolo 29, del medesimo decreto, ha disposto una riduzione del trenta per cento della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici, rispetto a quella sostenuta per l'anno 2005, dettando le procedure di riordino per le amministrazioni destinatarie della previsione normativa.

2.1.2. Ricognizione degli enti da trasformare, accorpare o privatizzare

In attuazione dell'art. 28, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, come modificato dal dall'art. 34, comma 23, della citata legge n. 289/2002, si è provveduto all'istruttoria relativa all'emanazione dei decreti di natura regolamentare, al fine dell'individuazione di enti, organismi pubblici ed agenzie che, per le funzioni esercitate, siano ritenuti indispensabili. Tale attività, dopo un periodo iniziale nel quale sono state contattate le amministrazioni centrali dello Stato, per acquisire il necessario concerto, è stata sospesa a seguito della proroga del termine, disposta una prima volta dal decreto legge 24 giugno 2003, n. 147, convertito nella legge n. 200 del 2003, in seguito dall'art. 8 del decreto legge 9 novembre 2004, n. 266 e, da ultimo, dall'articolo 29 della Legge 23 febbraio 2006, n. 51, che ha prorogato tale termine al 31 dicembre 2006.

Rimane comunque ancora aperta l'esigenza di completare la ricognizione degli Enti da trasformare, accorpare o privatizzare.

2.2. - Le azioni del Dipartimento della Funzione Pubblica per promuovere il miglioramento continuo e la qualità dei servizi pubblici

La competitività del Paese è strettamente legata alla qualità della amministrazione pubblica, da cui dipende la qualità dell'attuazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini. Nel contesto di una politica finanziaria improntata al massimo rigore, è importante che il recupero di efficienza sia accompagnato da un'equivalente spinta al miglioramento della qualità.

La qualità dei servizi è un tema centrale nel Programma di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. La qualità di un servizio può essere definita come la globalità degli aspetti e delle caratteristiche di un servizio da cui dipendono le sue capacità di

soddisfare completamente un dato bisogno.¹ Essa è strettamente correlata alla capacità delle amministrazioni di migliorare le proprie prestazioni e di soddisfare l'utenza che ad esse si rivolge. Una politica per la qualità dei servizi pubblici comprende interventi volti a migliorare la performance delle amministrazioni e a rafforzarne la capacità di coinvolgere i destinatari dei servizi – cittadini, imprese e organismi rappresentativi degli stessi - nella progettazione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche. Negli ultimi anni è mancata una politica organica volta a promuovere la qualità nelle amministrazioni pubbliche, anche se un numero crescente di esse ha fatto ricorso a strumenti orientati proprio alla gestione ed al miglioramento della qualità. Questo atteggiamento è stato influenzato, almeno in parte, da alcune iniziative assunte a livello internazionale che il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso in ambito nazionale attraverso interventi di sostegno alle amministrazioni.

In particolare, per quanto concerne il livello internazionale, nell'ambito della cooperazione informale tra le funzioni pubbliche dell'Unione Europea (European Public Administration Network - EUPAN) si è lavorato :

- alla definizione di approcci e strumenti comuni derivati dai principali modelli, accreditati anche nel settore privato, di gestione della qualità totale (*TQM*), quali il CAF (*Common assessment framework*)², volti a rafforzare le capacità delle amministrazioni di realizzare processi di autovalutazione delle performance al fine di elaborare e attuare progetti di miglioramento con riferimento ai punti di forza e di debolezza individuati;
- a promuovere occasioni sistematiche per lo scambio e la comparazione di esperienze di miglioramento dei servizi erogati, in funzione di apprendimento reciproco (*benchmarking*), quali le Conferenze europee biennali sulla qualità e i laboratori di apprendimento;
- alla definizione di linee guida concernenti la misurazione della soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici, basate sulle esperienze in atto a livello degli SM, in previsione della eventuale introduzione di indici comuni.

¹ Cfr. Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rilevazione della qualità percepita, 24 marzo 2004

² Il CAF - una griglia per l'autovalutazione della performance organizzativa delle amministrazioni pubbliche - è stato definito a livello europeo in ambito EUPAN; è già stato applicato da oltre 900 amministrazioni dell'UE e il suo utilizzo si sta diffondendo anche a livello internazionale (America Latina, Cina, Africa, ecc..).

Per quanto concerne il livello nazionale, il Dipartimento della funzione pubblica, con il supporto del Foromez, ha realizzato a partire dal 2001 vari interventi, sia di sostegno che di indirizzo, volti a promuovere la cultura della qualità e a dotare le amministrazioni italiane degli strumenti e delle conoscenze necessari ad avviare percorsi di miglioramento continuo della qualità dei servizi erogati. Tali interventi hanno essenzialmente riguardato:

- la promozione e diffusione dell'utilizzo di strumenti di autodiagnosi (CAF e VIC – valutazione integrata del cambiamento³ -) attraverso seminari informativi e percorsi assistiti di applicazione degli strumenti e delle metodologie proposte
- la promozione e valorizzazione delle esperienze di miglioramento della qualità dei servizi realizzate a partire dalla valutazione delle performance (iniziative: Successi di Cantieri e premio Qualità PPAA)
- la definizione di indirizzi e strumenti concernenti la misura della qualità percepita dai destinatari dei servizi pubblici, messi a punto attraverso percorsi di sperimentazione.

Le diverse iniziative, realizzate in via sperimentale, hanno coinvolto nel tempo oltre 500 amministrazioni - con particolare riferimento al livello locale ma anche fra le amministrazioni centrali - operanti in diversi settori di policy. Molte amministrazioni, inoltre, in modo autonomo avvalendosi del supporto consulenziale di organizzazioni private di settore, hanno intrapreso percorsi innovativi finalizzati al miglioramento continuo delle proprie prestazioni.

E' dunque senz'altro cresciuto il numero delle amministrazioni pubbliche che si sono avvicinate al tema della qualità, in particolar modo alla qualità dei servizi erogati e si è diffuso il ricorso a tecniche e strumenti improntati al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei singoli processi (es. controllo di gestione, reingegnerizzazione, piani strategici territoriali etc.). La mancanza però di un' azione unitaria e trasversale, in grado cioè di coinvolgere tutti i settori operativi di un'organizzazione pubblica (principio di fondo del Total Quality Management), e diverse organizzazioni su di uno stesso territorio, ha continuato ad essere causa di inefficienza delle politiche pubbliche. Una valutazione complessiva, alla fine del 2005, evidenziava da un lato il persistere di un bisogno di

³ Il VIC (Valutazione Integrata del Cambiamento) - un questionario di autodiagnosi per l'individuazione dei fattori di modernizzazione presenti in un organizzazione - è stato realizzato dal DFP per l'utilizzo da parte di Comuni e Province ed è stato applicato da circa 200 amministrazioni italiane.

accompagnamento all'utilizzo di modelli e tecniche di Total Quality Management da parte delle amministrazioni, dall'altro l'efficacia di tali approcci nel produrre una maggiore capacità, nelle amministrazioni che vi si avvalgono, di definizione di strategie improntate al miglioramento delle performance e all'innalzamento della qualità dei servizi erogati.

L'analisi delle esperienze realizzate dalle amministrazioni già coinvolte in azioni di sostegno e indirizzo aveva reso infatti evidente che i maggiori benefici riscontrati dalle stesse derivassero dalla trasversalità dell'approccio proposto – che coinvolge tutti gli aspetti del funzionamento di un'organizzazione - e dagli effetti di coinvolgimento/mobilitazione del personale – a tutti i livelli – che induce. L'applicazione dei principi del TQM consente infatti di avere una visione complessiva dell'organizzazione e dei suoi punti di forza e di debolezza, di guardare a tutti gli aspetti che caratterizzano un'organizzazione e alle diverse relazioni tra questi esistenti. Consente, dove necessario, di rivedere i modelli organizzativi improntandoli ad un miglioramento dell'efficacia (e quindi soddisfazione del cliente) e dell'efficienza (riduzione dei costi e semplificazione) e rappresentano uno strumento di apprendimento e conoscenza per l'intero sistema organizzativo.

Al contempo, l'esito delle iniziative realizzate, anche con il coinvolgimento di associazioni di rappresentanti di cittadini e imprese, aveva prodotto i seguenti effetti:

- un significativo aumento della domanda di sostegno da parte delle amministrazioni che chiedevano continuità di intervento in questa area da parte del Dipartimento della funzione pubblica e del Foromez
- un parallelo aumento di interesse alle iniziative e al coinvolgimento attivo nelle stesse da parte delle associazioni rappresentative di cittadini e imprese (Confindustria, Associazione consumatori e utenti, Cittadinanza attiva, ecc..).

2.2.1. La “Direttiva per una pubblica amministrazione di qualità”

In risposta a tale domanda, da ritenersi significativa sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, e in attuazione del Programma di Governo - obiettivo per “Una pubblica amministrazione di qualità: capace, efficiente, autorevole” – il Dipartimento, nel periodo in esame, ha lavorato a definire una nuova politica per la qualità dei servizi pubblici volta a rilanciare l'azione del Governo in tale ambito e a dare risposta alla domanda di sostegno proveniente dalle amministrazioni centrali e locali.

E' stata definita una strategia di intervento di livello nazionale volta sia a promuovere nell'immediato l'impegno delle amministrazioni a rendere sistematiche e coerenti con i propri processi di pianificazione le azioni di miglioramento continuo, sia, agendo sulle condizioni di sistema, a creare i presupposti di sostenibilità nel tempo di una politica territoriale per il miglioramento continuo delle amministrazioni pubbliche.

Attraverso apposita Direttiva ministeriale di indirizzo sono state da un lato formulate raccomandazioni puntuali alle amministrazioni, dall'altro si sono definiti gli obiettivi strategici da perseguire nel corso della legislatura e sono state individuate le iniziative volte a produrre un rilancio della politica della qualità dei servizi e, sul medio periodo, significativi e diffusi miglioramenti nella qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese. Con la Direttiva "per una pubblica amministrazione di qualità", emanata nel dicembre, il Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione ha ridato centralità all'azione del Governo in tale ambito, richiamando tutte le amministrazioni all'importanza di avviare percorsi di autovalutazione e miglioramento continuo basati su modelli e strumenti di gestione della qualità.

La Direttiva è dunque il punto di avvio di una nuova politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni che, valorizzando le esperienze esistenti e gli sforzi già effettuati, indichi percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha voluto dare forte visibilità al proprio impegno di monitorare l'evoluzione della qualità e svolgere un forte ruolo di impulso e sostegno nei confronti delle amministrazioni pubbliche chiamate ad attuare gli indirizzi proposti dalla Direttiva. A questo scopo la Direttiva prevede, infatti, la definizione di un Piano d'azione nazionale da mettere a punto con un ampio coinvolgimento dei principali attori istituzionali e portatori di interesse.

La Direttiva rappresenta dunque una tappa importante nella diffusione dei percorsi di miglioramento continuo basati su modelli e strumenti di gestione della qualità, ma anche un punto di partenza da cui muovere per sviluppare azioni e interventi rivolti alle amministrazioni con un approccio strategico che tenga conto delle diverse caratteristiche di contesto presenti – differenze fra tipologie di amministrazioni e settori - che accompagnino dove c'è necessità di sostegno, che diffondano conoscenza laddove le amministrazioni sono più evolute ed in grado di procedere autonomamente, che valorizzino le eccellenze in termini di competenze e buone pratiche mettendo entrambe al servizio dei territori.

Il Piano di azione Nazionale

La Direttiva impegna, come si è detto, il Dipartimento alla definizione di un “Piano d’azione nazionale per una pubblica amministrazione di qualità” che procederà a realizzare in modo sistematico la strategia indicata dalla Direttiva, con particolare attenzione a quei settori che hanno un maggiore impatto sui cittadini e le imprese e ai territori dove è più forte il ritardo delle amministrazioni, attraverso interventi di assistenza tecnica e accompagnamento mirati, attraverso il benchmarking e il riconoscimento dei risultati conseguiti.

Il Piano sarà caratterizzato in modo da:

- costituire un segnale importante di attenzione del Governo al tema della qualità dei servizi pubblici quale priorità strategica
- mantenere e rafforzare il collegamento con le iniziative sul tema della qualità dei servizi in corso a livello europeo nell’ambito della cooperazione informale dei Ministri e Direttori Generali della funzione pubblica (network EUPAN)
- essere connotato da elementi di continuità di risposta ai bisogni espliciti delle amministrazioni ma, al contempo, da elementi di sostanziale novità rispetto alle iniziative realizzate in passato
- essere integrato significativamente con le politiche di modernizzazione, di semplificazione amministrativa e digitalizzazione promosse dal DFP e dal Dipartimento per l’Innovazione Tecnologica volte complessivamente a migliorare la qualità dei servizi pubblici
- evidenziare il contributo delle diverse politiche pubbliche, in aree di forte interesse per i cittadini – quali scuola, giustizia...-, al miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni rese dalle amministrazioni.

La Direttiva impegna in modo puntuale il Dipartimento presentando gli obiettivi generali del Piano e le linee di azione che saranno attuate a partire dal 2007.

Obiettivi:

- Produrre un consistente aumento nel numero delle amministrazioni impegnate in azioni di miglioramento della qualità, a livello sia centrale che locale, con particolare riguardo alle aree geografiche dov’è maggiormente presente il problema di uno scarso grado di soddisfazione e fiducia dei cittadini verso le amministrazioni pubbliche.

- Produrre un forte aumento della visibilità da parte dell'opinione pubblica delle iniziative previste e, nel corso del tempo, dei risultati raggiunti dal Piano e dalle amministrazioni.
- Promuovere la partecipazione attiva delle associazioni dei rappresentanti degli interessi dei destinatari dei servizi e, più in generale, delle organizzazioni della società civile (OSC), in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, alla definizione e attuazione della politica della qualità dei servizi.

Linee di azione previste:

- Promuovere la diffusione e sostenere l'utilizzo degli strumenti di autodiagnosi e la definizione e attuazione di piani di miglioramento da parte delle amministrazioni pubbliche, individuando un target di nuove amministrazioni da coinvolgere. Parallelamente sostenere e diffondere il ricorso alla validazione esterna dei risultati delle attività di autovalutazione promuovendo il diffondersi di prassi di valutazione fra pari (*peer evaluation*).

- Promuovere la realizzazione di attività di benchmarking della qualità dei servizi resi a cittadini e imprese tra amministrazioni pubbliche, in ambiti di particolare impatto, in collaborazione con associazioni esperte nel settore.

- Monitorare e migliorare le pratiche di misurazione e analisi della soddisfazione dei destinatari dei servizi in presenza e on line, anche con la collaborazione attiva delle OSC in applicazione del principio di sussidiarietà (Cost. art.118 u.c.).

- Rendere evidente il contributo al miglioramento della qualità dei servizi di alcune politiche settoriali a forte impatto sui destinatari dei servizi e sull'opinione pubblica.

- Introdurre nuovi meccanismi di riconoscimento esterno dei traguardi di eccellenza raggiunti dalle amministrazioni attraverso l'attuazione di piani di miglioramento continuo e rafforzare quelli esistenti (premi alla qualità e all'innovazione), con il coinvolgimento attivo dei portatori di interessi.

- Accompagnare il Piano con idonee iniziative di comunicazione.

2.3. – L'amministrazione verso i cittadini e le imprese

Come si è accennato, il governo insediatosi nel maggio 2006 ha inteso accentuare, nell'attività dei due Dipartimenti a supporto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il carattere di elemento propulsore di un nuovo modo di

intendere il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini da un lato, e pubblica amministrazione e imprese, dall'altro. Ciò nella convinzione che, per favorire la competitività, è necessario sostenere in modo orizzontale e ad ogni livello istituzionale di regolazione - europeo, nazionale, regionale e locale - le politiche di semplificazione e l'instaurazione di un dialogo permanente con la società civile e le imprese.

Il conseguimento di tale obiettivo, poi trasfuso nel piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, definitivamente approvato nel 2007, si fonda sull'utilizzo integrato del complesso degli strumenti e delle azioni idonei a raggiungerli: semplificazione normativa e amministrativa, analisi di impatto della regolazione, innovazione organizzativa, reingegnerizzazione dei processi, innovazione tecnologica, formazione e motivazione del personale anche in relazione all'uso delle tecnologie, responsabilizzazione della dirigenza, collegamento - in sede di contrattazione collettiva - della retribuzione incentivante del personale ad obiettivi di semplificazione ed al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, realizzazione di programmi di accompagnamento e sostegno con attività di consulenza e assistenza alle amministrazioni e la valorizzazione e diffusione delle *best practices*, cooperazione tra i diversi livelli di governo, monitoraggio continuo degli interventi, consultazione permanente con gli interessati, valorizzazione degli sportelli unici delle attività produttive, interventi di natura organizzativa e tecnologica che assicurino un'estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione nei procedimenti amministrativi e della comunicazione nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

Precursore di questa nuova ottica è stato il protocollo d'intesa siglato dal Dipartimento della funzione pubblica e Confindustria – Piccola industria il 24 marzo 2006, che mira a rendere operativa la collaborazione tra i due organismi per pervenire alla sollecita adozione di misure di semplificazione amministrativa per le imprese.

Con la firma del Protocollo, Confindustria e Dipartimento della funzione pubblica hanno convenuto di svolgere congiuntamente una serie di attività:

- rilevazione sistematica degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, attraverso un programma pluriennale da parte dell'Istat, al fine di poter misurare l'efficacia delle misure di semplificazione, delle autorizzazioni e dei controlli nelle aree più rilevanti per le imprese;
- iniziativa per la semplificazione dei controlli amministrativi, attraverso strumenti di *co-regulation* e *self regulation*;

- iniziativa per la semplificazione del regime delle autorizzazione in base a criteri di massima concentrazione, in collaborazione con le amministrazioni interessate;
- sperimentazione di un sistema di consultazione delle imprese basato sull'utilizzo di Internet;
- promozione e avvio di una collaborazione tra Stato e Regioni;
- implementazione del registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese.

Si tratta di tematiche che si sono subito imposte come prioritarie all'attenzione del governo Prodi II, come emerge chiaramente dai contenuti del capitolo 1 sull'attività di semplificazione delle norme e delle procedure: ed in effetti l'attività di rilevazione sistematica degli oneri amministrativi per le imprese, già avviata in via sperimentale dal Dipartimento (v. oltre), è stata trasfusa e valorizzata dal piano strategico per la semplificazione e la qualità della regolazione approvato nel 2007, anche sulla scorta di analoghe iniziative intraprese in sede europea; la semplificazione dei controlli amministrativi in base a principi di *coregulation* e *self regulation* ha costituito la base teorica per l'elaborazione della disposizione del ddl Nicolais sulla semplificazione dei controlli amministrativi per le imprese che si sottopongono al sistema volontario di certificazione della qualità ambientale; la consultazione è tornata a costituire una priorità nell'elaborazione delle politiche governative, come dimostra l'istituzione del Tavolo per la semplificazione; il raccordo tra diversi livelli di governo è stato infine trasfuso, oltre che nella costituzione del suddetto Tavolo presso la Conferenza unificata, anche nell'Accordo quadro sulla semplificazione siglato dalla conferenza unificata il 29 marzo 2007.

Iniziative, tutte, che segnano il passaggio da una semplificazione "dall'alto" e per grandi riforme normative ad una semplificazione *bottom up* e basata sulle reali esigenze degli operatori economici, come emergono dai luoghi di confronto istituzionali appositamente valorizzati, quale ad esempio il citato Protocollo d'intesa.

È proseguita anche nel 2006 l'attività di supporto del Dipartimento, in collaborazione con il Fornez, alle amministrazioni regionali per lo sviluppo di politiche di qualità della regolazione. In particolare, è stato portato a conclusione il progetto "Nuova qualità della regolazione", all'interno del Programma di Empowerment delle PP.AA. previsto dalla delibera CIPE n. 36/2002 e a sostegno delle Regioni del Mezzogiorno. Il progetto si pone come obiettivo il rafforzamento e la diffusione delle tecniche per il miglioramento della

qualità della regolazione e la razionalizzazione delle procedure nelle pubbliche amministrazioni, sulla base delle migliori pratiche sviluppate in ambito internazionale e nazionale e attraverso lo scambio delle esperienze tra amministrazioni regionali che si stanno già muovendo su questi temi.

Sono stati avviati e attuati interventi di assistenza tecnica, nonché azioni di formazione e diffusione di buone pratiche nei confronti delle regioni italiane di tutto il territorio nazionale, e interventi ad hoc nei confronti delle Regioni del mezzogiorno.

In particolare, il Dipartimento della funzione pubblica ed il Foromez hanno realizzato:

- l'avvio di un Rapporto in collaborazione con l'OCSE sulla *multilevel governance* in Italia e le politiche di regolazione nelle Regioni Veneto, Toscana, Campania e Calabria;
- un'attività di formazione che ha coinvolto 255 tra funzionari e dirigenti regionali. Inoltre, sono state realizzate, a partire dal 2003 ad oggi, 14 sperimentazioni della tecnica dell'analisi di impatto in 10 regioni;
- diversi manuali per il responsabili dello sportello unico per le attività produttive delle regioni;
- la collaborazione con l'OLI (Osservatorio legislativo Interregionale) in materia di semplificazione amministrativa, nell'ambito del Progetto *Simpliciter* di sviluppo dei progetti mirati, volti a promuovere l'armonizzazione e il recepimento, in talune Regioni del Mezzogiorno, delle migliori normative e prassi sviluppate a livello regionale e locale sui temi della qualità della regolazione e della semplificazione.

Ancora, merita un cenno l'attività internazionale del Dipartimento della funzione pubblica sulle medesime tematiche. Le attività e la cooperazione internazionale nel settore della migliore regolazione e della semplificazione hanno assunto rilevanza crescente nel corso degli ultimi anni, con una sempre maggiore attenzione per le problematiche relative al miglioramento dei rapporti tra Governi e cittadini e alla trasformazione delle pubbliche amministrazioni in fattori di sviluppo e crescita economica. Gli Stati affrontano tali temi sia a livello bilaterale che a livello multilaterale, riunendosi in seno a diverse organizzazioni internazionali tra cui, in particolare, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Unione Europea. In questo ambito di cooperazione internazionale ed europea il Dipartimento della funzione pubblica è direttamente coinvolto e partecipa ai lavori di tali organismi con propri rappresentanti.

È inoltre proseguito, anche come esito delle attività di supporto e collaborazione di cui si è detto, l'approfondimento teorico e lo studio anche comparato delle tematiche afferenti alla qualità della regolazione e della semplificazione. Il Dipartimento della funzione pubblica, nel corso del 2006, ha promosso o commissionato ricerche, studi e indagini sulle seguenti aree di interesse:

- la comparazione internazionale, ad esempio con la realizzazione di un'indagine comparata sulla semplificazione normativa in Europa, con lo scopo di fornire un'analisi dettagliata delle principali tecniche di semplificazione adottate in Italia, Francia, Germania e Spagna (tra cui è in atto una cooperazione proprio in tema di semplificazione);
- la domanda di semplificazione, rispetto alla quale si segnala la ricerca, commissionata al Formez, sulla domanda di semplificazione proveniente dal mondo imprenditoriale, realizzata mediante l'invio di un questionario on line alle associazioni territoriali di Confindustria, Confartigianato e CNA: essa risalta in primo luogo per la rilevante dimensione quantitativa dell'indagine, che ha coinvolto 93 associazioni territoriali, provenienti da diciotto delle venti regioni italiane;
- la misurazione degli oneri amministrativi, con l'avvio di un'indagine per la misurazione di quelli gravanti sulle imprese, che consiste nella sperimentazione e misurazione, su un campione di trenta permessi o altri atti di consenso all'esercizio di attività di impresa (scelti e misurati in consultazione con le associazioni di categoria, in settori quali l'autotrasporto, i vivai, i frantoi oleari, gli adempimenti privacy per le imprese bancarie, le piccole e medie imprese, gli studi medici e gli studi commerciali, gli adempimenti per la partecipazione agli appalti di servizi e di opere) dei costi amministrativi gravanti sulle imprese, mediante l'utilizzo del metodo Standard Cost Model: l'indagine è stata affidata alla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione si è conclusa nel corso del 2006;
- il monitoraggio delle politiche di qualità della regolazione: qui va citato l'aggiornamento dell'indagine, sempre a cura del Formez, sullo sportello unico per le attività produttive, previsto dal dPR 20 ottobre 1998, n. 447, quale importante misura di promozione delle attività economiche e di semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese.

Dagli studi è emerso che l'unicità dell'interlocutore pubblico e la determinazione di tempi certi e ridotti per il disbrigo delle attività di insediamento di impianti produttivi di beni e servizi sono stati particolarmente apprezzati da imprenditori e cittadini.

La citata collaborazione con l'Osservatorio Legislativo Interregionale, all'interno del Progetto *Simpliciter* ha dato origine a una pubblicazione dal titolo "La semplificazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali – il caso della legge n. 241" (Quaderni Formez) e ad un convegno di presentazione a Roma, il 5 dicembre 2006.

Ancora, sono stati realizzati momenti di confronto nazionale e internazionale sui temi legati alla semplificazione e alla qualità della regolazione attraverso convegni tenutisi nel 2006 che hanno visto la partecipazione di studiosi, rappresentanti di Paesi Europei (Regno Unito, Francia, Olanda, Belgio, Germania) e di organismi internazionali (Ue, OCSE, Commissione europea), oltre che di insigni giuristi ed economisti italiani ed internazionali: tra questi, il convegno "Le politiche di semplificazione normativa in Europa", 22 marzo 2006, Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano.

2.4. – Il monitoraggio sullo stato di attuazione dei sistemi di "controllo interno" degli Enti Locali

Al riguardo, si ricorda che il decreto legislativo 30 luglio del 1999, n. 286, prevede quattro livelli di controllo (regolarità amministrativo-contabile, di gestione, valutazione della dirigenza, strategico), richiamati dall'articolo 147 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che attribuisce agli Enti locali, nell'ambito di un'autonoma potestà normativa e organizzativa, la facoltà di individuare strumenti e metodologie adeguati.

In particolare, gli articoli 196, 197, 198 e 198**bis** regolano l'applicazione del controllo di gestione come attività indispensabile per la misurazione dell'azione amministrativa, mentre gli articoli 234 e ss. dispongono sulla regolarità contabile e finanziaria riservata ai competenti organi di revisione.

Per ogni tipologia di controllo interno, non sembrano del tutto superate le problematiche emerse in fase di prima attuazione della normativa in parola e tuttora valide permangono le osservazioni sviluppate nel corso delle verifiche svolte nei precedenti anni.

- In relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si è potuto constatare che, per quanto responsabilità non sia sinonimo di controllo, presso quasi tutti gli Enti monitorati non è stata istituita un'apposita struttura, ma è stata attribuita unicamente agli stessi dirigenti la responsabilità nell'adozione degli atti della regolarità amministrativa. Diversamente, si è rilevato che in gran parte delle Amministrazioni viene svolto un controllo di regolarità contabile sia da parte dei competenti uffici con l'apposizione del visto di registrazione dell'impegno, che da parte dei revisori dei conti con le loro verifiche. Inoltre, in relazione all'attività di questi ultimi, si è constatato che nessuna delle Amministrazioni verificate ha ritenuto opportuno istituire specifiche unità organizzative a loro supporto.
- Il controllo di gestione, il cui fine consiste nel consentire la verifica dei costi dell'attività amministrativa per renderla più efficiente, efficace ed economica, è stato applicato in modo difforme. Talune amministrazioni, pur avvalendosi di una contabilità analitica, non hanno proceduto ad una rivisitazione dei procedimenti amministrativi, continuando ad operare sulla base di vecchi capitoli finanziari nell'adozione del Piano Esecutivo di Gestione. Tale controllo, pertanto, appare risentire tuttora della commistione fra contabilità finanziaria e contabilità economica, che si contraddistinguono per la diversa finalità: l'una di natura autorizzatoria e l'altra la verifica dei costi. L'adozione della contabilità analitica è stata, comunque, fonte di una migliore gestione del patrimonio, che da improduttivo si è rivelato generatore di risorse.
- Ai fini di una valutazione della dirigenza, negli Enti coinvolti risulta costituita una struttura denominata generalmente "Nucleo di valutazione", con il precipuo compito di effettuare detta valutazione, attraverso i risultati della gestione. In alcuni casi, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi ha previsto che del Nucleo faccia parte anche il Sindaco ovvero l'Assessore delegato al personale, il che sembra collidere con il carattere di imparzialità cui deve essere informata l'attività di valutazione. La presenza della compagine politica nei meccanismi valutativi delle prestazioni dirigenziali rende, infatti, meno netta la distinzione che deve sussistere fra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.
- Pur essendo applicato all'interno delle Amministrazioni monitorate il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, presso la quasi totalità delle stesse non è stato ancora definito un sistema strutturato per il controllo strategico, che, come è noto, si sostanzia nella valutazione circa l'adeguatezza

delle scelte da compiere in sede di attuazione dei programmi derivanti dall'indirizzo politico.

2.5. – Il monitoraggio sull'abbattimento delle barriere architettoniche

Nel corso del 2006, in attuazione della Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il Dipartimento della funzione pubblica, attraverso l'Ispettorato, ha dedicato una particolare attenzione allo stato di eliminazione delle barriere architettoniche nei pubblici uffici.

In via sperimentale, sono stati innanzitutto visitati 5 Enti locali, quattro Comuni ed una Provincia, che sono stati in particolare monitorati sull'osservanza delle norme di rilascio delle concessioni edilizie.

Le amministrazioni coinvolte sono state Prato, Chieti, Pescara, Perugia e Lanciano. Dall'esame delle schede, che sono state fatte compilare per l'acquisizione delle necessarie informazioni, si è riscontrata una parziale osservanza della normativa vigente, tenuto anche conto dei tempi di programmazione e di intervento per l'adeguamento degli edifici di vecchia costruzione.

Delle 346 strutture pubbliche rilevate negli Enti visitati, soltanto 128, infatti, sono risultate conformi in quanto di recente costruzione, mentre 244 sono risultate quelle da sottoporre a ristrutturazione ed 88 quelle per cui sono già iniziati i relativi lavori.

A titolo esemplificativo, il Comune di Chieti ha evidenziato di aver posto a norma il 60% degli edifici ed è stato indicato lo stesso dato anche con riferimento alla rete stradale (520 strade comunali). Dal Comune di Perugia si evince, invece, che il 70% dei 114 edifici scolastici è stato messo a norma, mentre, su tredici edifici destinati a biblioteca, tre non sono risultati in regola, come pure il 50% (circa 30) degli edifici destinati ad attività sportive.

Vanno menzionati i Comuni di Prato e Perugia per aver concepito informative sul sito internet (con costante aggiornamento) sul grado di accessibilità delle strutture scolastiche e l'indicazione, ove occorra, della necessità di un accompagnatore.

In secondo luogo, l'Ispettorato ha trattato nell'anno istanze di cittadini disabili che hanno segnalato difficoltà per ritardi ed inadempienze da parte di oltre 60 pubbliche Amministrazioni.

Le segnalazioni hanno riguardato varie problematiche, quali la mancata delimitazione di aree per il parcheggio invalidi, il mancato rispetto delle liste di collocamento per gli stessi, nonché i servizi per i disabili e le persone con difficoltà motorie

previsti dalla legge 8 novembre 2000 n. 328 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"). Tra le segnalazioni sono anche da annoverare quelle inviate da Associazioni di non vedenti ed ipovedenti concernenti la mancata messa a norma di stazioni ferroviarie e aerostazioni.

Le istanze delle associazioni rappresentative delle persone non abili hanno spesso lamentato la mancanza di collaborazione dei Comuni e in particolare la carenza di iniziative atte a favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio delle predette persone.

Delle segnalazioni pervenute, 44 hanno avuto esito positivo a seguito dell'intervento dell'Ispettorato nei confronti delle Amministrazioni coinvolte,.

Va rilevato, infine, che l'azione di contrasto delle pubbliche Amministrazioni al superamento alle "barriere percettive" che ostacolano i disabili sensoriali (non in grado di riconoscere luoghi e fonti di pericolo, in quanto sordomuti o non vedenti) non è stata sviluppata con la stessa attenzione posta per l'eliminazione delle barriere architettoniche. E' risultato, infatti, che negli Uffici e aree pubbliche persistono situazioni in violazione della norma. In proposito, alcuni Municipi di Roma sono stati dall'Ispettorato preventivamente richiamati ad attenzione nell'evitare errori di progettazione delle opere pubbliche, che vanifichino l'obbligo delle segnalazioni tattili imposte dalla legge.

2.5.1. Ulteriori attività di indagini e di controllo

Il Dipartimento, attraverso l'Ispettorato per la Funzione Pubblica, i cui compiti sono in particolare determinati dall'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dall'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha rivolto l'attività di indagine in tre direzioni:

- controllare, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, a campione ovvero sulla base di obiettive indicazioni, l'attività di spesa delle amministrazioni;
- verificare, in collaborazione con la Guardia di Finanza e con riferimento alla disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi, il corretto rapporto di pubblico impiego da parte dei dipendenti;
- vigilare, sotto il profilo procedimentale e quindi in ossequio ai principi di trasparenza ed efficienza, che l'amministrazione corrisponda all'utente nei

termini e secondo le modalità (tanto più se oggetto di riforme volte alla semplificazione delle procedure) previsti dalla norma.

Quanto al primo aspetto, sono annualmente programmati ambiti tematici di verifica con la predetta Ragioneria, le cui conclusioni sono compendiate nell'annuale Relazione dell'Ispettorato Generale di Finanza, nel capitolo attinente l' "Attività di intesa con altre Amministrazioni". Nel periodo in esame, sono in particolare da rilevare gli accertamenti svolti a campione presso taluni Enti sulla correttezza dell'attribuzione e sull'entità dei costi degli *incarichi* e delle *consulenze*, nonché sull'esercizio dell'attività negoziale per l'acquisizione di beni e servizi.

Gli Enti coinvolti sono stati l'ARAN, l'INAIL, l'INPS, l'ENAC e l'ANAS.

Tutte le relazioni sono state trasmesse alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

Nell'ambito dell'attività svolta con la Guardia di Finanza - e specificatamente con il Comando "Nucleo speciale Funzione pubblica e privacy" - prettamente rivolta all'accertamento della regolarità del rapporto di pubblico impiego, è da rilevare che nell'anno 2006 le indagini svolte sono state circa un migliaio, con effettivo riscontro di un numero di attività non autorizzate in una percentuale del 35% delle posizioni sottoposte ad indagine rispetto ad una percentuale del 25% riscontrata nell'anno precedente. In favore dell'Agenzia delle Entrate sono stati verbalizzati, a titolo di sanzione in relazione alle violazioni, importi per un totale di circa €. 4.000.000. Circa 2.000.000 di euro, invece, sono stati individuati come indebitamente percepiti dai dipendenti e destinati, previo recupero da parte delle amministrazioni di appartenenza, ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

Infine, tramite il "numero verde", attivato nell'ottobre 2005 (per un anno, a titolo sperimentale) in favore dei cittadini che avessero voluto segnalare ritardi o eventuali inadempienze da parte di Uffici pubblici nella conclusione dei procedimenti, sono pervenuti 1580 esposti - che si aggiungono a quelli pervenuti per posta, via fax o via e-mail (oltre 500) - riguardanti prevalentemente problematiche in materia di trattamento previdenziale e di quiescenza, accesso al procedimento, disciplina fiscale e tributaria, applicazione delle norme a sostegno delle persone con difficoltà percettive e motorie. Nel merito, si rinvia ai prospetti illustrativi di cui alle tabelle A, B e C.