



REGIONE
MARCHE
GIUNTA REGIONALE

LE PROCEDURE
AMMINISTRATIVE:
GESTIONE
E RAZIONALIZZAZIONE





REGIONE
MARCHE
GIUNTA REGIONALE





**LE PROCEDURE
AMMINISTRATIVE:
GESTIONE
E RAZIONALIZZAZIONE**

Gli autori

Sauro Angeletti

*tecnologo dell'Istituto Nazionale di Statistica,
ha redatto i capitoli 1, 2 (par. 2.1, 2.2),
3, 4 (par. 4.3), 5, 6, 9, 10 (par. 10.3) e 14
e ha curato la redazione dell'intero volume*

Stefania Baldassari

*dirigente della Regione Marche
ha redatto il capitolo 4 (par. 4.1, 4.2)*

Paolo Battaglia

*ricercatore del Consorzio Mipa
ha redatto i capitoli 7, 8, 10 (par. 10.1 e 10.2), 12 e 13*

Eraldo Bevilacqua

*funzionario della Regione Marche
ha redatto il capitolo 11 (par. 11.4)*

Moreno Biondi

*ricercatore del Consorzio Mipa
ha redatto le sezioni di approfondimento
"Procedure oggetto di razionalizzazione" (capitolo 10)
e "Sistema di protocollo del servizio Personale" (capitolo 11)*

Graziella Cirilli

*dirigente della Regione Marche
ha collaborato alla redazione del capitolo 2*

Katia D'Ercoli

*ricercatrice del Consorzio Mipa
ha redatto la sezione di approfondimento
"Progetto razionalizzazione delle procedure
della Regione Marche" (capitolo 2)*

Alessandro Natalini

*direttore del Consorzio Mipa
ha redatto l'introduzione*

Eugenio Poloni

*funzionario della Regione Marche
ha redatto i capitoli 2 (par. 2.3, 2.4) e 11 (par. 11.1, 11.2, 11.3)*

Il presente volume è frutto del progetto statistico sperimentale per la razionalizzazione delle procedure amministrative in alcune strutture pilota della Giunta, promosso e realizzato dalla Regione Marche nell'ambito del servizio Sistema Informativo Statistico, con il supporto tecnico metodologico del *Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni* – MIPA.

La sperimentazione ha trovato il suo perno organizzativo nel "Comitato strategico di indirizzo" e nel "Comitato operativo" cui hanno preso parte rappresentanti di alcuni servizi regionali: Agricoltura, Controllo di Gestione, Industria, Informatica, Organizzazione, Personale, Programmazione.

Regione Marche:

- coordinatore del progetto:
Domenico Albanesi;
- responsabile operativo del progetto:
Stefania Baldassari;
- coordinatori del Comitato strategico di indirizzo nelle diverse fasi del progetto:
Ugo Ascoli, assessore al Sistema Informativo Statistico;
Carmela Mattei, in qualità di assessore regionale;
Lorenzo Robotti, professore presso la facoltà di Economia dell'Università Politecnica delle Marche;
- componenti del Comitato strategico di indirizzo:
Alessandro Agostini, Domenico Albanesi, Stefania Baldassari, Sergio Bozzi, Rolando Burattini, Dario Levi, Pier Arcadio Marcucci, Cristina Martellini, Bruno Mengarelli, Roberto Silvestrelli, Mauro Terzoni;
- componenti del Comitato operativo:
Cinzia Amici, Loretta Ascani, Patrizia Barocci, Adriano Berrè, Eraldo Bevilacqua, Andrea Bordoni, Serenella Carota, Giulio Ciccalè, Graziella Cirilli, Sandro Cossignani, Gabriele Fabbri, Renato Gardoni, Leonardo Lopez, Luigino Marozzi, Alberto Mazzini, Uriano Meconi, Alberto Piastrellini, Eugenio Poloni, Silvia Rossi, Giorgio Santarelli, Alvaro Soricetti, Fabio Stronati, Marco Tonmarelli, Leonardo Valenti.

Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni (Mipa):

- responsabile scientifico del progetto:
Alessandro Natalini;
- responsabile operativo del progetto:
Sauro Angeletti;
- analisti delle procedure:
Paolo Battaglia, Gianni Rumolo.

Indice

Presentazione	pag.	11
Introduzione	"	15
Parte prima		
Procedure amministrative: concetti generali	"	21
Quadro di sintesi e guida alla lettura della parte prima	"	23
Capitolo 1		
Procedure amministrative: una definizione preliminare	"	25
1.1 Cosa sono	"	25
1.2 A cosa servono	"	27
1.3 Come funzionano	"	30
Capitolo 2		
L'organizzazione e le procedure	"	34
2.1 Gestire le procedure nelle amministrazioni pubbliche	"	35
2.2 Impatto organizzativo della razionalizzazione	"	37
2.3 Gestione delle procedure nell'ente regione	"	39
2.4 Riforma del disegno organizzativo della regione Marche	"	41
Parte seconda		
Management delle procedure	"	45
Quadro di sintesi e guida alla lettura della parte seconda	"	47
Capitolo 3		
Ciclo di gestione delle procedure	"	49
3.1 Progettazione	"	51
3.2 Gestione	"	59
3.3 Controllo e valutazione	"	63
Capitolo 4		
Sistema informativo procedurale	"	69
4.1 Informazioni per decidere	"	70
4.2 Sistema informativo	"	72
4.3 Set di indicatori	"	78

Capitolo 5	
Iter procedurale	pag. 83
5.1 Configurazioni tipologiche	" 84
5.2 Attività e flusso procedurale	" 86
5.3 Durata	" 91
5.4 Attori organizzativi e operatori della procedura	" 96
Capitolo 6	
Output procedurale	" 99
6.1 Livello di produzione	" 99
6.2 Quantità domandata	" 102
6.3 Soddisfazione dell'utenza	" 105
Capitolo 7	
Costi per l'amministrazione	" 110
7.1 Analisi dell'efficienza	" 110
7.2 Costo del personale impiegato	" 112
7.3 Costo delle risorse strumentali e tecnologiche	" 114
Capitolo 8	
Qualità del servizio	" 119
8.1 Accesso alla procedura	" 119
8.2 Ritorni presso l'amministrazione	" 121
8.3 Trasparenza e canali di comunicazione	" 124
8.4 Contenzioso	" 126
8.5 Costi sostenuti dall'utenza	" 128
Parte terza	
Razionalizzazione delle procedure	" 131
Quadro di sintesi e guida alla lettura della parte terza	" 133
Capitolo 9	
Aspetti generali e di metodo	" 135
9.1 Migliorare, razionalizzare, reingegnerizzare	" 135
9.2 Linee guida	" 139
9.3 Impianto metodologico e strumenti tecnici	" 142
9.4 Modello organizzativo	" 146
9.5 Disegno operativo	" 147
Capitolo 10	
Finalizzare la razionalizzazione	" 151
10.1 Esigenze	" 151
10.2 Presupposti	" 156
10.3 Selezione delle procedure da razionalizzare	" 157

Capitolo 11	
Costruire le opzioni	pag. 165
11.1 Eliminazione	" 167
11.2 Riduzione	" 168
11.3 Razionalizzazione	" 170
11.4 Informatizzazione	" 175
Capitolo 12	
Consultare gli utenti	" 186
12.1 Finalità	" 186
12.2 Tecniche di consultazione	" 187
12.3 "Piano" e "carta" delle consultazioni	" 192
Capitolo 13	
Valutare le opzioni	" 194
13.1 Analisi costi-benefici	" 195
13.2 Costi dell'intervento	" 196
13.3 Benefici	" 198
13.4 Modalità di attuazione	" 199
Capitolo 14	
Attuare la razionalizzazione	" 205
14.1 Gestire il cambiamento	" 205
14.2 Realizzare gli interventi di razionalizzazione	" 208
14.3 Disseminare i risultati	" 211

Presentazione

La stesura del presente manuale, da considerarsi come uno dei risultati di un progetto sperimentale della Regione Marche e come punto di partenza per un'estensione graduale della razionalizzazione delle procedure a tutta l'Amministrazione regionale, è stata realizzata tenendo conto del profondo e difficile processo di innovazione normativa ed amministrativa che si sta sviluppando nel nostro paese.

Da più di un decennio ha preso le mosse infatti, la riforma della pubblica Amministrazione: sono state adottate diverse misure volte alla rilevazione ed al contenimento dei costi, così come all'utilizzo di strumenti di semplificazione, alla razionalizzazione ed allo snellimento dei procedimenti amministrativi, fino alla proposta di testi unici per disciplinare le materie in cui la normativa appare frammentaria e di difficile comprensione per i cittadini e gli operatori economici che ad essa devono fare riferimento. E' stato inoltre introdotto uno strumento innovativo: l'Analisi di Impatto della Regolamentazione – AIR, al fine di giudicare se un intervento normativo sia veramente indispensabile e di indirizzare il regolamento verso soluzioni normative che siano il meno possibile onerose per chi è tenuto ad osservarle.

E' ormai da tempo quindi che da più parti si afferma il principio fondamentale, secondo cui l'amministrazione pubblica è posta innanzitutto al servizio della collettività: la sua prima ed essenziale funzione è rendere i servizi di cui la collettività ha bisogno. Di conseguenza l'amministrazione non viene più giudicata solo sul rispetto delle regole e dei vincoli, ma anche sulla qualità e sul prodotto reso. Come la capacità e la competitività di un sistema sociale ed economico si misurano sulla qualità del processo produttivo che lo genera, in sintonia si deve tendere sempre più a misurare efficienza ed efficacia del sistema pubblico: le prestazioni dei servizi devono essere erogate con un impiego efficiente delle risorse e devono contemporaneamente raggiungere gli obiettivi prefissati, nel rispetto, per quanto possibile, delle esigenze della collettività.

In sintonia con la riforma della pubblica amministrazione e sensibile ai processi innovativi, la Regione Marche, sta avviando diverse strategie di intervento volte sia al contenimento dei costi, che all'adozione di testi unici, ed alla semplificazione.

E' in questo contesto che va inserito il manuale "Le procedure amministrative: gestione e razionalizzazione", concepito come strumento operativo di supporto alle attività di progettazione, programmazione, gestione e razionalizzazione delle procedure condotte dalle strutture

regionali. Non si tratta quindi di un manuale "accademico" rivolto agli esperti di programmazione e controllo, semplificazione amministrativa e procedurale, pur se contiene utili spunti teorici in approfondimenti metodologici e bibliografici, ma di uno strumento di lavoro per gli operatori regionali incaricati dell'attuazione delle procedure e della verifica continua del grado di corrispondenza rispetto alle aspettative dell'utenza e agli obiettivi gestionali della Regione.

In particolare, il presente manuale è uno dei prodotti realizzati nell'ambito del "Progetto statistico sperimentale per la standardizzazione dei processi in alcune strutture pilota della Giunta"; in linea con quanto delineato nel Programma Regionale di Sviluppo relativamente alla innovazione istituzionale amministrativa ed organizzativa, la Giunta Regionale ne ha affidato la realizzazione al Servizio Sistema Informativo Statistico, con il supporto tecnico metodologico del Consorzio per lo sviluppo delle Metodologie e delle Innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni - MIPA. La sperimentazione ha trovato il suo perno organizzativo, in un Comitato di indirizzo per le strategie di azione e il monitoraggio del percorso progettuale, in un Comitato Operativo per la rilevazione delle informazioni e per le tecniche di valutazione delle procedure amministrative e in un gruppo di rilevatori, appositamente selezionati dall'Elenco Regionale dei rilevatori statistici, per studi di casi su singole procedure e per la realizzazione della rilevazione effettuata sperimentalmente sulle strutture pilota.

Alla realizzazione hanno inoltre partecipato i funzionari di alcuni Servizi regionali che hanno avuto un duplice ruolo: contribuire con il valido apporto delle proprie esperienze di settore e, nello stesso tempo, apprendere tecniche e metodologie tramite la frequenza a percorsi formativi e la condivisione delle stesse durante lo svolgimento delle attività progettuali e la stesura del manuale.

E' ormai un dato di fatto che l'introduzione sistematica della razionalizzazione delle procedure non sempre in realtà è sostenuta da tutti i soggetti delle pubbliche amministrazioni; il processo di cambiamento è ancora in corso e non è privo di contraddizioni, pertanto occorre che lo stesso avvenga gradualmente a livello gestionale. L'approccio che ha conformato l'impianto del progetto ha conseguentemente distinto una fase di avvio e di sperimentazione da una di consolidamento e messa a regime.

Il progetto sperimentale marchigiano ha partecipato con successo alla prima selezione nell'ambito dell'iniziativa "Cento progetti al servizio del cittadino", promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Formez, finalizzata a premiare e diffondere esperienze di innovazione realizzate dalle pubbliche amministrazioni italiane.

Ritengo che la sperimentazione effettuata e la realizzazione del manuale siano assai rilevanti: prendendo le mosse dal progetto sperimentale di indagine statistica, il processo ha infatti coinvolto il personale di diversi Servizi regionali che hanno potuto condividere la "cultura" e la metodologia ed apprendere le tecniche per sviluppare in un prossimo futuro le sinergie necessarie al graduale consolidamento della razionalizzazione delle procedure dell'Amministrazione.

Ringrazio sentitamente quanti hanno partecipato alla sperimentazione ed alla stesura del manuale, in particolare coloro che nel tempo si sono alternati nella partecipazione al Comitato Strategico di indirizzo e al Comitato Operativo, così come il Consorzio Mipa che ha messo a disposizione ricercatori assai qualificati e la propria preziosa esperienza in questo campo.

Mi auguro che quanto realizzato possa favorire un confronto sempre più proficuo tra amministrazioni regionali e locali, università, istituti di ricerca, associazioni di categoria ed altri soggetti interessati all'argomento.

Prof. Ugo Ascoli

Assessore al Sistema Informativo Statistico

Guida alla lettura

La trattazione dei temi proposti è corredata da apposite sezioni specificamente dedicate alla illustrazione di *approfondimenti metodologici* (contrassegnati dall'icona ) , *tecniche di intervento* (contraddistinte dall'icona ) *strumenti operativi e applicazioni* (segnalate dall'icona ) .

Introduzione

La regione Marche svolge un gran numero di procedure amministrative. A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, questo numero è destinato ad aumentare. Come assicurarsi che esse abbiano un adeguato livello di funzionamento?

Nell'immaginario collettivo, l'agire delle burocrazie è sinonimo di complicazione, di lentezza. Le procedure utilizzate negli uffici pubblici sono spesso tortuose, in quanto alla formazione di un provvedimento amministrativo concorrono una moltitudine di soggetti pubblici e privati. Il grado di utilizzo delle tecnologie informatiche per lo svolgimento delle attività amministrative in molti casi non è adeguato. La normativa procedimentale è frammentata in una massa di disposizioni di diversa fonte, periodo e livello che ne rende ardua l'interpretazione. Inoltre, essa è particolarmente pervasiva, per cui ogni attività dell'amministrazione finisce per essere ingabbiata in un percorso che ne limita l'adattabilità ai singoli casi concreti.

Ma le disfunzioni procedurali incidono direttamente sulla qualità del servizio reso dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini e alle imprese. I tempi di attesa dei provvedimenti amministrativi sono lunghi, spesso lunghissimi. Il rilascio di un provvedimento comporta costi anche ingenti per le amministrazioni e per i privati. La possibilità effettiva per i privati di partecipare alla formazione delle decisioni amministrative in alcuni casi è molto bassa, mentre in altri casi, all'inverso, è compromessa la stessa indipendenza del giudizio dell'autorità pubblica, in quanto essa viene "catturata" dagli interessi organizzati.

Tutto ciò in un contesto in cui il livello di funzionamento della regione incide in modo decisivo (e crescente) sulla competitività delle imprese e sul benessere dei cittadini. In particolare, nel momento in cui il sistema economico tende a globalizzarsi, anche in connessione con il processo di integrazione europea, la competizione tra i paesi (e tra le diverse regioni all'interno di ciascun paese) passa anche per le performance rese dalle pubbliche amministrazioni. Le scelte localizzative delle imprese sono legate al livello delle infrastrutture e ai tempi necessari per la realizzazione di propri impianti e per l'ottenimento degli incentivi. Se le imprese possono scegliere il luogo dove aprire il proprio stabilimento, per concorrere con gli altri paesi (e le altre regioni) occorre offrire una qualità e un costo dei servizi amministrativi che siano al minimo confrontabili con quelli degli altri paesi. C'è un rapporto diretto tra la funzionalità delle procedure amministrative e la capacità di un territorio di attrarre l'investimento dei capitali.

Per questo la semplificazione procedurale è una cosa seria sia sotto il profilo amministrativo sia sotto quello politico-economico. Per questo tra i diversi ambiti che caratterizzano le riforme amministrative gli interventi di razionalizzazione delle procedure hanno conquistato una posizione di rilevanza assoluta. Per questo sono stati (e sono) in cima alle agende dei governi che nell'ultimo decennio si sono succeduti alla gui-

da del paese e sono stati (e sono) tra i punti principali trattati all'interno della concertazione con le parti sociali. Per questo sono al centro dell'azione di riforma della Commissione europea. Per questo su di essi si concentra l'attenzione delle amministrazioni regionali e locali. Perché il funzionamento delle procedure amministrative è una condizione essenziale per lo sviluppo economico e sociale.

La complicazione procedurale è un problema che affligge (anche se con diversa intensità) le amministrazioni pubbliche italiane a tutti i livelli. Sotto diversi nomi (*cutting the red tape*), i programmi di semplificazione sono al centro dei processi di riforma dei governi di tutti i paesi avanzati. Segno che anche lì le procedure sono avvertite come eccessivamente complicate. Il fatto è che le ragioni della complicazione procedurale si rinvergono all'interno di alcuni degli elementi che legano il sistema amministrativo con quello sociale ed economico.

In primo luogo, le procedure amministrative incorporano sempre più la ponderazione di una molteplicità di interessi pubblici (protezione dell'ambiente, sicurezza sul lavoro, etc.) il cui novero tende continuamente ad estendersi. In secondo luogo, la partecipazione procedimentale dei privati e degli enti esponenziali degli interessi collettivi e diffusi è ormai essenziale alla formazione della decisione amministrativa. In terzo luogo, l'elevato grado di frammentazione del quadro organizzativo del sistema amministrativo, che tende ad aumentare a seguito del decentramento di funzioni dallo stato alle autonomie territoriali e funzionali, trova spesso un momento di ricucitura proprio a livello procedurale.

Ma se la complessità procedurale non è un fattore patologico momentaneo o localizzato, ma un aspetto fisiologico della configurazione che ha assunto attualmente l'amministrazione pubblica, è necessario adottare delle risposte che non siano contingenti o episodiche. Il sistema genera complessità procedurale: per evitare che essa si trasformi automaticamente in complicazione occorre introdurre forme generalizzate e stabili di governo di questo fenomeno. Per questa ragione la razionalizzazione delle procedure non può essere l'obiettivo di interventi compiuti *à la carte*, ma deve modificare stabilmente il modo di gestire le amministrazioni pubbliche. La razionalizzazione non è un'ulteriore funzione che si aggiunge alle altre, ma un modo diverso di operare. Diventa un modo di amministrare.

Per razionalizzare le procedure amministrative occorre prima operare una verifica del loro livello di funzionalità che consenta di individuare su una base oggettiva i problemi di funzionamento della procedura e quindi di identificare gli obiettivi della semplificazione (diminuzione dei tempi di rilascio delle pratiche, diminuzione dei carichi di lavoro per l'amministrazione, diminuzione di costi burocratici per l'utenza, etc.). A partire da ciò, è possibile ipotizzare dei nuovi modi d'agire (riduzione delle fasi, eliminazione di un certificato, deconcentrazione di attività a delle unità periferiche, etc.) che consentano di migliorare (in modo oggettivamente verificabile) le performance procedurali. Quindi, prescelta la soluzione che meglio risponde agli obiettivi di razionalizzazione, occorre prima progettare dal punto di vista operativo e poi realizzare le modifiche ipotizzate. Infine, occorre monitorare sul campo gli effetti delle semplificazioni al fine di operare (eventuali) correzioni ed integrazioni delle soluzioni attuate.

Peraltro, l'introduzione della razionalizzazione delle procedure come modo normale di gestire delle pubbliche amministrazioni si scontra con una realtà spesso diversa, all'interno della quale l'attenzione alla misurazione dell'azione amministrativa e al miglioramento del servizio non

sempre è sostenuta da adeguati strumenti manageriali. Occorre quindi che il cambiamento sia introdotto a livello gestionale in modo graduale, distinguendo una fase di avvio e di sperimentazione da una di consolidamento e messa a regime. Questo è stato l'approccio che ha conformato l'impianto del progetto di razionalizzazione delle procedure della regione Marche avviato nel 1999 che trova nella realizzazione di questo manuale un primo momento di diffusione degli apprendimenti di questi primi anni di sperimentazione.

Gli obiettivi della prima fase (ancora in corso) sono i seguenti:

- a) sperimentare le modalità e le tecniche di analisi, valutazione e razionalizzazione delle procedure amministrative;
- b) far nascere presso alcune strutture regionali dei laboratori della razionalizzazione procedurale all'interno dei quali sviluppare processi di apprendimento e diffusione delle esperienze via via realizzate;
- c) diffondere le conoscenze di base all'interno della regione sia attraverso interventi formativi d'aula sia (soprattutto) attraverso un coinvolgimento diretto del personale della regione nell'effettuazione della sperimentazione;
- d) costituire una prima "libreria delle razionalizzazioni" in cui conservare le esperienze di successo;
- e) individuare modalità organizzative per gestire il complessivo processo di razionalizzazione delle procedure determinando "chi fa che cosa", con quali risorse umane e informative.

La fase di sperimentazione ha trovato il suo perno organizzativo presso gli uffici di supporto e, in particolare, all'interno del servizio Sistema informativo statistico che, con un'attenzione particolare alla rilevazione delle informazioni e alle tecniche di valutazione delle procedure amministrative, ha coordinato l'intervento sotto il profilo operativo. Le strategie d'azione sono state fissate da un Comitato strategico di indirizzo presieduto dall'Assessore per la riforma organizzativa e composto dai responsabili dei servizi Sistema informativo statistico, Organizzazione, Controllo di gestione, Informatica oltre che dei servizi Agricoltura, Personale e Industria presso cui si è concentrata la sperimentazione. Per la realizzazione di questo intervento la regione Marche si è avvalsa della consulenza metodologica e operativa del Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni (Mipa).

La sperimentazione è stata realizzata fino ad ora presso un numero ristretto di uffici e su alcune procedure selezionate in accordo con i responsabili dei servizi di settore. Essa è stata preceduta da alcuni interventi di formazione rivolti ai funzionari della regione, incentrati sulle tecniche di analisi e di razionalizzazione delle procedure amministrative.

Una volta conclusa la fase di sperimentazione, dovrebbe esserne avviata un'altra di consolidamento e di stabilizzazione del sistema di gestione e di razionalizzazione delle procedure amministrative. Gli obiettivi di questa nuova fase dovrebbero essere quelli di:

- a) attribuire specifiche competenze agli uffici in merito alla razionalizzazione delle procedure;
- b) estendere in modo graduale, ma tendenzialmente omnicomprensivo, le tecniche di progettazione e gestione delle procedure amministrative;
- c) disegnare un processo a ciclicità annuale che porti a focalizzare gli sforzi di semplificazione sulle procedure che di volta in volta presentano (sulla base di dati oggettivi) un maggior grado di rilevanza e criticità;

- d) mettere a disposizione degli uffici interessati le risorse umane che abbiano la qualificazione necessaria;
- e) progettare e implementare un sistema informativo automatizzato di supporto alla gestione e alla razionalizzazione delle procedure;
- f) costituire un sistema di raccolta e diffusione delle migliori pratiche di razionalizzazione all'interno della regione.

Sul piano organizzativo, nella fase della messa a regime rispetto a quella di sperimentazione è necessario che si rafforzi il livello di autonomia d'azione e di responsabilità rispetto ai risultati degli interventi di razionalizzazione delle strutture che gestiscono ciascuna procedura. Infatti, solo coloro che svolgono quotidianamente un'attività ne riescono ad individuare le criticità e soprattutto le cause che le generano. Inoltre, i dirigenti di queste strutture possono essere ritenuti responsabili dei risultati raggiunti attraverso la realizzazione della razionalizzazione procedurale solo nel caso in cui siano messi in grado di partecipare al processo di cambiamento in una posizione assolutamente preminente.

Ciò non toglie che sarebbe opportuno mantenere anche un'unità di staff a livello centrale che si occupi di coordinare e dare impulso al sistema della gestione e razionalizzazione delle procedure nel suo complesso. In particolare, sarebbe necessario affidare a questa unità di staff una funzione di consulenza interna di tipo tecnico e metodologico per la valutazione e la semplificazione delle procedure, una funzione di raccordo in relazione alla razionalizzazione di procedure che toccano più uffici regionali, nonché quella di osservazione, archiviazione e diffusione delle migliori esperienze di semplificazione e quella di promozione di interventi di formazione continuativa. In sostanza, questa unità organizzativa dovrebbe avere la missione di sviluppare e consolidare nel tempo il sistema della semplificazione.

Sul piano funzionale, occorre aver presente che la semplificazione dovrebbe essere un momento (eventuale) di un sistema di gestione delle procedure che si colloca a monte e a valle di essa e che esiste anche per le procedure (magari non tutte, ma almeno per quelle più rilevanti) che è possibile non vengano mai razionalizzate. Un sistema gestionale in cui siano definite le responsabilità organizzative in merito alla funzionalità della procedura e le modalità di definizione degli obiettivi di funzionamento, sia messo a punto un sistema di circolazione dei flussi informativi procedurali e siano indicate le modalità di valutazione dei risultati della gestione della procedura.

Solo un sistema di questo tipo può assicurare un adeguato livello di funzionamento delle procedure. Su di esso dovrebbe innestarsi in modo selettivo il processo di razionalizzazione per le attività che presentino elevati livelli di criticità e di rilevanza.

A supporto della progettazione, gestione e razionalizzazione delle procedure dovrebbe essere progettato e realizzato un sistema informativo alimentato fundamentalmente dalle informazioni già disponibili all'interno di diverse banche dati e archivi amministrativi. In fase di sperimentazione per l'acquisizione delle informazioni si è dovuto far ricorso alla rilevazione diretta realizzata da analisti delle procedure messi a disposizione dal servizio Sistema informativo statistico. Questa soluzione non sembra utilizzabile nel caso in cui si proceda ad introdurre il sistema della gestione e della razionalizzazione delle procedure. Infatti, per i rilevanti costi che questa tecnica di rilevazione comporta, essa non è estensibile ad un numero elevato di casi. Inoltre, la sperimentazione ha mostrato che in questo modo l'acquisizione dei dati è molto lenta e la qualità del dato non sempre è ottimale. Ai fini della costituzione di un

apposito sistema informativo è di particolare rilievo la connessione con il protocollo informatico che gestisce gran parte delle informazioni rilevanti ai fini della gestione e razionalizzazione delle procedure.

In molti casi la razionalizzazione delle procedure può essere scomoda per chi la deve realizzare. E' un po' come per un computer che, al fine di consentire a noi che lo utilizziamo di realizzare un'operazione solo premendo un tasto, al suo interno deve compiere delle operazioni complicatissime. Così spesso è per l'amministrazione che per migliorare il servizio rispetto all'utenza spesso deve rendere più difficile la propria vita. Un classico esempio è quello dell'autocertificazione che rappresenta una semplificazione per l'utente che viene esentato dal dover chiedere di continuo una quantità enorme di certificati, ma che è molto complicata per l'amministrazione che riceve l'autocertificazione e che deve farsi carico di controllarne la veridicità (diversa ovviamente è la situazione dell'amministrazione che deve rilasciare il certificato). Quindi non sempre ci si può aspettare che la spinta alla razionalizzazione nasca direttamente dalle strutture amministrative. Inoltre, in molti casi la razionalizzazione procedurale può scontrarsi con i legittimi interessi delle imprese che si occupano di raccordare i cittadini e le amministrazioni. E' un mondo molto articolato, ma significativo di agenzie e di professionisti che aiutano a presentare istanze e a seguire l'iter burocratico delle pratiche (autorizzazioni, finanziamenti, etc.), che trovano nell'inefficienza delle amministrazioni una parte della stessa ragion d'essere della propria attività economica. E che di fronte all'adozione delle misure di semplificazione in molti casi possono veder limitato in modo anche drastico il livello delle proprie attività.

Il problema che si vuole qui evidenziare è che la semplificazione non incontra solo consensi entusiastici. E questo comporta che essa possa essere nei fatti osteggiata in modo più o meno aperto dai controinteressati.

Di fronte a questa situazione occorre trovare delle adeguate contropunte. Da una parte, esse possono essere garantite attraverso il mantenimento della guida strategica dell'azione di razionalizzazione sotto la sfera di diretto intervento del vertice politico. Da un'altra parte, sarebbe opportuno in prospettiva immettere delle forme di incentivo per la dirigenza che leghi in modo significativo la retribuzione percepita anche al contributo dato alla semplificazione e ai risultati raggiunti attraverso essa. Da un'altra parte ancora, questo può essere realizzato attraverso un rafforzamento della spinta dei destinatari dell'azione amministrativa e quindi dei beneficiari dell'intervento di semplificazione. Questo dovrebbe avvenire sia in relazione alla definizione delle strategie complessive dell'azione di razionalizzazione sia con riferimento ad un livello più operativo, per quanto concerne l'individuazione delle procedure da razionalizzare, delle criticità da considerare per ciascuna procedura, delle opzioni da formulare, della scelta tra le diverse opzioni e del monitoraggio dei diversi effetti.

Parte prima

PROCEDURE
AMMINISTRATIVE:
CONCETTI
GENERALI

Quadro di sintesi e guida alla lettura della parte prima

La presente parte del manuale introduce, attraverso un sintetico inquadramento metodologico, i concetti generali per l'analisi, la gestione e la razionalizzazione delle procedure amministrative.

L'adozione di una prospettiva metodologica multidisciplinare (giuridico-aziendale) di analisi consente di cogliere dimensioni, contenuti e funzioni diverse delle procedure amministrative: la commistione di queste, tutte ugualmente tipiche e compresenti, qualifica il complesso ruolo svolto all'interno delle organizzazioni e, allo stesso tempo, gli elementi di complessità di una organizzazione che si occupa di procedure.

La procedura è innanzi tutto lo strumento di disciplina e di regolazione del sistema di adozione delle decisioni che, coinvolgendo i diversi livelli di responsabilità dell'organizzazione, traduce gli obiettivi delle politiche pubbliche in linee di azione burocratica e interventi pubblici (*dimensione decisionale*). In questo senso:

- a) la nozione di procedura coincide tradizionalmente nelle amministrazioni pubbliche con il procedimento amministrativo, ovvero con quella di "processo decisionale codificato" (vedi par. 1.1);
- b) la valenza della procedura è preminentemente informativa; la funzione assegnata nelle amministrazioni pubbliche è quella di garantire la visibilità e il rispetto degli interessi (vedi par. 1.2).

La procedura, in secondo luogo, descrive il processo di trasformazione degli input produttivi nei prodotti/servizi erogati e disciplina ruoli e comportamenti degli attori organizzativi coinvolti nella sua attuazione (*dimensione operativo-gestionale*). In questo senso:

- a) il termine procedura è sinonimo di processo produttivo, cioè di sequenza di attività e di operazioni (vedi par. 1.1.);
- b) la valenza della procedura è eminentemente operativa, ovvero risiede nel coordinare e controllare contributi difformi e risorse differenziate, accomunate dalla funzionalizzazione ad un medesimo risultato (vedi par. 1.2).

In tutte le accezioni considerate, le procedure amministrative mostrano una preminente *valenza organizzativa*: rappresentano infatti le modalità attraverso le quali l'organizzazione opera e gli strumenti mediante i quali si occupa delle sue modalità operative.

L'organizzazione interviene sulle procedure:

1. nella fase della loro *progettazione*, definendo l'obiettivo prevalente da assegnare alla procedura (tra i tanti egualmente rilevanti), nella consapevolezza della loro potenziale contrapposizione e della rilevanza diversificata ai fini della soddisfazione dell'utenza (vedi par. 1.3);
2. nella fase dell'*attuazione*, ponendo in essere tutte le condizioni normative, organizzative e tecniche per una sua efficace applicazione, tale cioè da

massimizzare l'efficienza, la trasparenza e la soddisfazione dell'utenza (vedi par. 2.1);

3. nella fase della *valutazione* della corretta ed efficace funzionalità, fornendo e promuovendo le condizioni di innovazione, prevedendone l'impatto e quindi le effettive possibilità di successo (vedi par. 2.2).

Si occupano di procedure, nelle organizzazioni, tutti i livelli di responsabilità: *politico-strategico* (organi di governo, ausiliati da uffici di diretta collaborazione), *direzionale* (alta dirigenza, supportata da strutture di staff) e *operativo*. Le modalità, gli strumenti e le esigenze dell'organizzazione variano tuttavia in relazione alla tipologia di amministrazione considerata (vedi parr. 2.3 e 2.4).

Capitolo 1 - Procedure amministrative: una definizione preliminare

1.1 Cosa sono

La definizione di “procedura”, intesa nell’accezione di strumento operativo utilizzato per la produzione, in ambito pubblico, di servizi amministrativi, non è univoca né condivisa nell’ambito delle diverse discipline (giuridiche, economico-aziendali, organizzative, sociologiche, etc.) che definiscono e utilizzano il concetto. Queste ultime, infatti, se convergono in linea di massima su cosa debba intendersi per “procedura”, mostrano differenze (anche sostanziali) relativamente alla funzione che si ritiene questa assolva nell’ambito delle organizzazioni.

Nell’accezione adottata dal diritto, “procedura” è sinonimo di “procedimento”: identifica una “sequenza di atti e di operazioni concorrenti alla realizzazione di un medesimo risultato”, ovvero il “profilo dinamico delle organizzazioni” (ciò che l’organizzazione fa quando agisce)¹. Per il diritto amministrativo, quindi, la procedura è dal punto di vista strutturale, una sequenza di atti preordinati ad uno scopo; le attività che la sostanziano sono, analogamente ad ogni altra attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, “programmate”, sia nel senso che sono previste da leggi, sia che le unità organizzative ne preordinano il succedersi; “specializzate”, cioè fondate sulla divisione del lavoro tra le strutture amministrative e gli operatori; infine, “sequenziali”, ovvero strutturate in flussi ordinati.

*Procedimento
amministrativo*

Analoga è la concezione di procedura adottata dalla scienza politica, la quale però non si ferma all’aspetto formale di “sequenza di atti ed operazioni”, ma collega il concetto di procedura a quello di processo decisionale². Condivide con il diritto amministrativo in altri termini, la concezione della procedura come sequenza di attività, ma enfatizza l’opportunità di differenziare due diversi livelli di analisi, quello della “forma” della procedura e quello della “sostanza” dei processi decisionali sottesi. Il rapporto tra procedura (dimensione formale) e processo decisionale (dimensione sostanziale) presenta rilevanti elementi di complessità: la predeterminazione autoritativa delle sequenze di adempimenti da compiere nell’emanazione di un atto o comunque nello svolgimento di un’attività politico-amministrativa, infatti, è una componente importante del processo decisionale, ma non l’unica, né, in alcuni casi, la più rilevante.

*Processo
decisionale*

Anche nelle discipline aziendalistiche la nozione di procedura è equivalente a quella di “sequenza di attività”: la procedura identifica un partico-

*Processo
produttivo*

¹ Si veda, in particolare, CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, 1983.

² Si veda, in particolare: BRETON A. e WINTROBE R., *La logica del comportamento burocratico*, Il Mulino, 1988; BROSIO G. (a cura di), *La teoria economica dell’organizzazione*, Il Mulino, 1989; SIMON H.A., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, 1967; SIMON H.A. e MARCH J., *Teoria dell’organizzazione*, Edizioni Comunità, 1971.

lare processo gestionale (definito dagli obiettivi, dagli input e dagli output) e prevede l'attribuzione di compiti, ruoli e responsabilità a precise figure organizzative³. In altre parole, la procedura è il modello attraverso il quale vengono organizzate le risorse utilizzate per ottenere uno specifico risultato rilevante per l'organizzazione; in quest'ambito le procedure possono essere interpretate come un insieme di regole relazionali tra le diverse tipologie di soggetti interessati alla produzione di un risultato prefissato, orientate alla minimizzazione dei costi. Secondo tale prospettiva di analisi, il disegno della procedura è la risultante di un processo che determina costi (anche rilevanti) di transazione tra le parti, nel quale, al tentativo di preservare gli interessi collettivi dai comportamenti opportunistici dei singoli soggetti intervenienti nella procedura, si contrappone l'intento di questi di allargare i propri margini di discrezionalità.

Tutti gli approcci disciplinari richiamati considerano le procedure come "sequenza di attività, operazioni e atti"; l'integrazione delle prospettive di analisi consente di porre in luce due principali connotazioni del flusso procedurale: quella delle regole che ne sanciscono l'ordinazione formale; quella delle attività che ne costituiscono l'organizzazione operativa.

Secondo il primo profilo di analisi, le procedure esperite in ambito pubblico possono essere definite come una sequenza di operazioni e di atti tra loro funzionalmente collegati in relazione all'ottenimento di un unico effetto che ha valore verso l'esterno (il destinatario è diverso dall'unità organizzativa incaricata della realizzazione). In questo senso, la procedura è sinonimo di procedimento amministrativo in tutti i casi in cui gli atti o le operazioni contenute sono previste da norme, specifiche o generali, di natura amministrativa; i tratti caratteristici dei flussi possono pertanto essere esemplificati come segue: norme o regole → atti o operazioni → effetti verso l'esterno.

Per quanto attiene al secondo profilo di analisi, la procedura può essere definita come una sequenza di attività la cui realizzazione richiede la disponibilità di risorse (input) impiegate per la produzione di un risultato specifico (nella forma di prodotto o output) o, più in generale, nella forma di un risultato complessivo atteso (outcome). La sequenza operativa può essere descritta in questo caso come segue: risorse → attività → prodotto *a*; prodotto *b*; prodotto *n*; → risultato.

*Procedura
amministrativa:
nozione
a più dimensioni*

Riassumendo le considerazioni espresse, il termine "procedura amministrativa" è generalmente utilizzato per qualificare una nozione a più dimensioni, tra le quali assumono particolare rilievo quelle di:

- a) *processo produttivo*, inteso come insieme delle operazioni che devono essere eseguite per trasformare gli input utilizzati in prodotti e risultati rilevanti ai fini dell'ottenimento degli obiettivi dell'organizzazione;
- b) *processo decisionale*, inteso come strumento per realizzare la ponderazione di interessi differenziati e per regolare i comportamenti dei soggetti intervenienti o interessati al flusso procedurale, pur in condizioni di incertezza;
- c) *procedimento amministrativo*, inteso come sequenza di atti preordinati alla produzione di un provvedimento amministrativo.

³ Così, tra gli altri: BORGONOVÌ E., *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, 1984; MARCH J.G. e OLSEN J.P., *Riscoprire le istituzioni, le basi organizzative della politica*, Il Mulino, 1992; MCCUBBINS M.D., NOLL R.G. e WEINGAST B.R., *Administrative procedures as instruments of political control*, in *Journal of law, economics and organization*, n. 2, 1987.

1.2 A cosa servono

Dal punto di vista funzionale, il termine “procedura” è impiegato per descrivere uno strumento operativo di disciplina dei flussi di attività, dei comportamenti e dei processi decisionali che adempie a molteplici (spesso contrastanti) funzioni, ciascuna delle quali finalizzata al perseguimento di obiettivi differenti. A fronte di un sostanziale consenso delle diverse prospettive teoriche circa le connotazioni che qualificano la natura delle procedure nell’ambito di organizzazioni pubbliche, vi sono differenti (e divergenti) assunzioni in ordine alla definizione delle funzioni assolute (o assegnate) dalla procedura e alla necessità di “proceduralizzare” le attività delle organizzazioni.

L’analisi delle procedure condotta in una prospettiva multidisciplinare consente di evidenziare la “multidimensionalità” gestionale delle procedure stesse, esplicitando come esse possano assolvere, in via prioritaria (e in prima approssimazione), a quattro distinte funzioni⁴:

1. facilitare l’assunzione di decisioni da parte degli operatori pubblici coinvolti ai diversi livelli di responsabilità;
2. garantire la rappresentanza e la composizione degli interessi toccati dall’azione amministrativa;
3. consentire il controllo dell’amministrazione (e del comportamento burocratico) da parte degli organi politici, di governo e dei cittadini;
4. coordinare in modo efficiente unità organizzative molteplici e attività differenti, ma tra loro interdipendenti in quanto funzionalmente collegate al perseguimento di un medesimo obiettivo.

Di seguito si illustrano, in maniera sintetica, i principali tratti delle quattro funzioni individuate come proprie delle procedure amministrative.

Non vi è dubbio che le procedure siano costruite in vista dell’assunzione di una decisione; concepire le procedure come “processi decisionali” pone in primo piano uno specifico obiettivo della progettazione e della gestione delle procedure: la razionalità del processo decisionale, finalizzata alla formulazione di una “decisione pertinente”. In questa accezione, la funzione assegnata alla procedura è quella di “*produrre una decisione razionale*”. La preoccupazione per la razionalità della decisione (e quindi per una procedura che assicuri tale qualità al suo output finale) si evince, ad esempio, dal contenuto dei principi della giurisprudenza amministrativa impiegati per valutare eventuali vizi dei provvedimenti. Tra i principi più accreditati vi sono, ad esempio:

- a) l’esattezza e la completezza nell’individuazione e nella valutazione dei fatti e degli interessi, finalizzata ad assicurare che la fase istruttoria si conformi ai dettati di analiticità prescritti dal modello di razionalità;
- b) la coerenza, la congruità e la logicità, che unitamente al necessario raffronto tra i vari modi di realizzazione dello scopo e dell’obbligo delle diverse soluzioni, sono tutte insieme dirette ad assicurare che la scelta sia razionale.

Nel disegno della procedura, un secondo elemento costitutivo rilevante è rappresentato dal soggetto decisore o, per meglio dire, dall’insieme dei soggetti che hanno influenza sulla decisione finale. Questa prospettiva di analisi delle procedure sfocia nell’esame degli attori e degli interessi

*Procedura:
strumento
multifunzionale*

Decidere

*Garantire
gli interessi*

⁴ Si veda a riguardo, tra gli altri: LO MORO V., *Le procedure amministrative. Un’analisi economica*, Il Mulino, 1993; LO MORO V. e MANCINI A. (a cura di), *Le procedure amministrative. Analisi e tecniche di intervento*, Il Mulino, 1995.

in gioco e fa emergere una seconda funzione importante svolta dalle procedure pubbliche, quella di *“ordinare gli interessi o fini pubblici”*. Le disposizioni normative, infatti, non sempre fissano i contenuti del provvedimento, limitandosi a determinare le modalità della sua formazione, ovvero la configurazione del procedimento; quest’ultimo, pertanto, sarà modellato dagli interessi ai quali deve dare ordine. Sotto questo profilo la procedura non ha solo il compito di assicurare una decisione razionale, ma anche quello di giungere ad una decisione che rifletta l’equilibrio delle forze e degli interessi in gioco. La procedura è, quindi, *“l’insieme di regole attraverso le quali una serie di interessi, spesso contrastanti, trovano un punto di equilibrio”*.

Controllare

Le procedure amministrative costituiscono al contempo una risorsa ed un vincolo per gli attori ai diversi livelli di responsabilità (decisionali e operativi), in quanto delimitano i margini di autonomia e di discrezionalità. Le procedure amministrative, stante la loro configurazione strutturale, svolgono cioè una *“funzione di controllo”*, o meglio, rendono possibile il controllo a vari livelli, tra i quali risultano preminenti:

- a) quello dei cittadini nei confronti dell’operato della pubblica amministrazione;
- b) quello (reciproco) delle istituzioni pubbliche e delle unità organizzative che intervengono in ogni specifica procedura;
- c) quello degli organi di governo nei confronti della burocrazia cui è affidata l’esecuzione della procedura nell’esercizio dell’autonomia gestionale riconosciuta.

Data la rilevanza riservata, soprattutto nell’ordinamento italiano, al momento giurisdizionale, la procedura serve ad assicurare, in primo luogo, la tutela degli interessi dei cittadini-utenti nei confronti dei burocrati; ad essa risulta collegata la funzione di controllo degli organi politici sui burocrati e dei burocrati tra di loro. Nel primo caso la procedura costituisce uno strumento di controllo della corrispondenza dell’azione burocratica agli obiettivi fissati dagli organi politici ai fini dell’attuazione di una specifica politica pubblica. Nel secondo la procedura ha la funzione di delimitare le sfere di competenza formale dei diversi attori (sia nel caso di procedure che prevedono l’intervento di amministrazioni differenti, sia nel caso del concorso di diversi e molteplici uffici della stessa amministrazione); in questo caso essa organizza e disciplina la *“struttura di accesso”* dei differenti attori burocratici ai problemi e alle soluzioni, conferendo a ciascun attore il potere da esercitare nel corso del processo.

Coordinare

Le procedure, infine, svolgono la funzione di assicurare il *“coordinamento tra attività interdipendenti”*, in quanto tutte dirette ad un medesimo scopo. Il valore evocato dalla funzione considerata è quello dell’efficienza dell’attività amministrativa; la prospettiva valutativa e di analisi è economica e gestionale: è efficiente la procedura che assicura il conseguimento dell’obiettivo atteso ai costi minori, ottimizzando la combinazione delle risorse impiegate per l’attuazione della procedura. La preoccupazione principale sottesa alla definizione della configurazione procedurale riguarda, in questo caso, il coordinamento tra le attività e gli attori in vista del raggiungimento di un obiettivo comune. In questa direzione, peraltro, si sono collocate le iniziative di semplificazione delle procedure promosse dal dipartimento della Funzione pubblica e attuate mediante la riduzione dei passaggi procedurali, l’eliminazione dell’intervento di alcuni attori organizzativi, la soppressione di sedi decisionali collegiali, etc.

Riepilogando, quattro sono le principali funzioni assolve dalle procedure, peraltro perseguite, ovviamente, in maniera non esclusiva; a ciascu-

na di esse corrisponde uno specifico obiettivo, come di seguito esemplificato:

- a) se la funzione prevalente è quella decisionale, l'obiettivo sotteso risiede nella razionalità del processo decisionale stesso; la finalità specifica della configurazione procedurale, in questo caso, è quella di garantire l'efficace assunzione della decisione più pertinente;
- b) se la funzione principale è quella di comporre interessi differenti, il valore in gioco è la democraticità dell'azione della pubblica amministrazione;
- c) se la funzione prevalente è quella del controllo, in particolare il controllo dei responsabili politici sugli apparati burocratici, l'obiettivo sotteso riguarda la determinazione delle fonti di autorità e i conseguenti rapporti di subordinazione / sovraordinazione tra organi, ovvero la divisione dei poteri;
- d) se la funzione preminente è il coordinamento di attività interdipendenti, l'obiettivo perseguito consiste nell'efficienza dell'azione amministrativa.

In una prospettiva di analisi funzionale quale quella descritta, la gestione, il monitoraggio e la valutazione delle procedure deve prevedere non la mera verifica della realizzazione dell'output programmato e atteso, ma anche l'attitudine e l'assolvimento puntuale della funzione assegnata e il rispetto dello specifico obiettivo (o valore) sotteso.

PARADIGMI TEORICI PER L'ANALISI DELLE PROCEDURE



Alcuni modelli teorici utili per identificare e approfondire le funzioni assolute e gli obiettivi perseguiti dalle procedure in ambito pubblico sono quelli desumibili dalle prospettive di analisi tayloristica, decisionale e della teoria economica dell'organizzazione. Ciascuna delle prospettive richiamate mette in evidenza specifiche caratteristiche del funzionamento delle organizzazioni le quali forniscono una chiave di lettura per l'analisi delle procedure amministrative.

La prospettiva "tayloristica", desunta dall'organizzazione scientifica del lavoro di Taylor, riserva particolare enfasi alla configurazione dei flussi di attività svolti all'interno delle organizzazioni. Questi ultimi vengono definiti attraverso la scomposizione delle attività in operazioni elementari, al fine di evidenziare le componenti di base, identificare i profili professionali (e le risorse in genere) necessari al fine di ottenere le migliori performance di efficienza e di efficacia. La scomposizione delle procedure operative in operazioni elementari consente di verificare l'esistenza di tre condizioni fondamentali per l'organizzazione "scientifica" del lavoro: la chiara definizione delle responsabilità; la riduzione della discrezionalità nell'esecuzione dei compiti; il controllo mediante l'analisi dei tempi e dei metodi. Nell'ottica tayloristica la funzione-chiave assoluta dalla procedura può essere ravvisata pertanto nel coordinamento, cui è associato il controllo gerarchico; tale controllo non è solo diretto ad assicurare che "ciascuno faccia il suo lavoro", ma anche a garantire che le "persone giuste siano collocate al posto giusto".

La prospettiva "decisionale" considera le procedure come uno dei fattori che determinano il comportamento razionale di una organizzazione e ne spiega il ruolo come risposta programmata alla soluzione di problemi decisionali complessi. In particolare, il compito essenziale svolto dalle procedure consiste nel consentire l'individuazione delle modalità di azione conseguenti ad uno "stimolo" (ad esempio una richiesta, un'istanza) proveniente dall'esterno.

Le risposte dell'organizzazione possono essere diverse, ma riassumibili sostanzialmente in due gruppi di attività: ad un estremo si hanno stimoli che richiamano alla memoria dell'organizzazione una risposta già sviluppata e appresa precedentemente, cioè routinizzata e cristallizzata in una procedura; all'altro estremo si hanno stimoli che richiedono un'attività di ricerca della soluzione migliore, diretta a scoprire le più appropriate alternative di azione per rispondere allo stimolo. All'interno di ciascuna organizzazione possono quindi distinguersi due fondamentali tipologie di attività: attività di attuazione di programmi preesistenti e attività di modifica o di creazione di nuovi programmi. Le procedure sono il campo di elezione principale del primo tipo di attività; esse costituiscono programmi di azione attivati in reazione ad uno stimolo il cui grado di standardizzazione (routine) può variare in relazione alle principali funzioni da esse svolte: controllare il funzionamento dell'organizzazione e/o coordinare le diverse parti dell'organizzazione stessa.

La prospettiva della "teoria economica dell'organizzazione" considera la procedura co-

me un sistema di regole interne all'organizzazione finalizzato a stabilire i comportamenti e le azioni dei vari soggetti intervenienti in relazione ad ogni possibile evenienza attesa. Al centro della prospettiva economica vi è il problema dell'informazione, analizzato mediante il modello teorico "principale-agente": quest'ultimo è applicabile ad una pluralità di transazioni e di relazioni di dipendenza gerarchica in cui un soggetto (il principale) ricorre all'attività di un altro soggetto (l'agente) per la realizzazione di un proprio obiettivo. L'interazione tra i soggetti, denominata "relazione di agenzia" è caratterizzata dalla difformità degli obiettivi dei due attori, non automaticamente conciliabili, e dalla presenza di asimmetrie informative a vantaggio dell'agente, che determinano per il principale due ordini di difficoltà: a) selezionare l'agente che più di ogni altro dia garanzie di piena e corretta realizzazione del suo obiettivo; b) osservare e valutare il comportamento dell'agente al fine di controllarne l'operato. La distribuzione asimmetrica dell'informazione non sarebbe rilevante se principale ed agente condividessero gli stessi obietti-

vi; poiché ciò non è detto si verifichi (anzi, l'ipotesi di fondo di questa teoria è che ciascun attore persegua come fine quello della massimizzazione della propria utilità individuale), le eventuali asimmetrie informative di cui l'agente dovesse disporre costituirebbero strumenti per la realizzazione di comportamenti opportunistici ai danni del principale. In un simile contesto, il problema dell'agenzia consiste nella determinazione di un sistema di regole che incentivi l'agente ad adottare comportamenti compatibili con il raggiungimento degli obiettivi del principale.

Tale sistema di regole può essere ravvisato nella procedura amministrativa; il processo di definizione, stante la contrapposizione degli interessi del principale e dell'agente, può essere visto come un vero e proprio processo di negoziazione, se non la subordinazione all'interesse di chi detiene l'asimmetria informativa in ordine ai criteri di definizione e di applicazione. L'elemento qualificante della gestione delle procedure attiene pertanto alle modalità di circolazione delle informazioni tra i diversi operatori e livelli decisionali.

1.3 Come funzionano

L'approccio multifunzionale di analisi delle procedure, centrato sulla pluralità delle funzioni assolvibili e sulla correlazione con specifici obiettivi perseguiti, pone in luce due principali elementi di complessità relativi alla progettazione e all'attuazione delle procedure:

1. esistenza di potenziali contrasti (*trade-off*) tra i molteplici e differenziati obiettivi perseguiti mediante l'applicazione di una specifica procedura;
2. correlazione tra la strutturazione della configurazione procedurale (livello di specificazione e di dettaglio) e il comportamento degli operatori (discrezionalità e prassi).

*Trade-off
tra gli obiettivi
delle procedure*

Poiché ciascuna procedura rappresenta, contemporaneamente, la configurazione formale e strutturata (ancorché non esaustiva) del processo decisionale, le modalità di composizione degli interessi e lo strumento di controllo e di coordinamento, non sempre è possibile massimizzare contestualmente, con una medesima configurazione procedurale, tutti gli obiettivi e i valori sottesi. Valgano al riguardo i seguenti esempi.

*Razionalità
vs. tempestività
ed economicità*

Se la funzione principale della procedura è quella di pervenire ad una decisione razionale, la massimizzazione dell'obiettivo può comportare, da un lato, costi elevati, ovvero può richiedere, dall'altro, una "minore attenzione" agli interessi degli attori in gioco. Infatti, per garantire che la fase istruttoria di esplorazione delle alternative possibili assicuri al decisore il possesso di tutte le informazioni rilevanti, potrebbe essere necessario sacrificare (almeno in parte) l'obiettivo dell'efficienza: la procedura potrebbe richiedere tempi lunghi e notevoli carichi di lavoro alle strutture amministrative cui è attribuito il compito della sua attuazione.

Analogamente, se l'obiettivo è quello di assicurare il più corretto comportamento degli interessi in gioco, il suo compiuto conseguimento potrebbe comportare una limitazione della razionalità decisionale e dell'efficienza operativa. La razionalità potrebbe essere limitata dalla necessità di comporre (e temperare) obiettivi ed interessi divergenti;

l'efficienza potrebbe essere parzialmente compromessa dalle complicazioni procedurali che si potrebbero determinare, dal momento che concedere a tutti gli interessi coinvolti il potere di "farsi sentire" può richiedere complicate modalità di interazione e complessi strumenti di partecipazione.

Infine, se l'obiettivo che si intende massimizzare è quello dell'efficienza, la sua realizzazione può richiedere il "sacrificio", ancorché parziale, di altri obiettivi, egualmente apprezzabili, col rischio di conseguire, in alcuni casi, risultati poco efficaci dal punto di vista dell'azione amministrativa e dell'attuazione delle politiche pubbliche. Si consideri il caso della semplificazione dei procedimenti amministrativi promossa a partire dalle disposizioni della legge n. 241/90: la semplificazione costituisce un intervento diretto a migliorare l'efficacia delle procedure aumentando la "celerità", migliorando l'economicità di attuazione e minimizzando i rischi di distorsione illecita dell'attività amministrativa. La semplificazione, tuttavia, se condotta in assenza di una attenta specificazione dei criteri operativi di attuazione, può comportare la sottovalutazione di interessi rilevanti ma latenti, che, non "ascoltati" in fase istruttorie, possono attivarsi successivamente all'adozione del provvedimento, producendo, ad esempio, un'attività giurisdizionale che va a detrimento, nel complesso, dell'efficacia dell'intervento pubblico.

Gli esempi richiamati evidenziano la complessità dell'analisi tecnica delle procedure e la conseguente necessità di valutarle da una molteplicità di punti di vista, mediante l'impiego di differenti prospettive di analisi, necessarie per l'apertura di specifiche "viste" sui flussi operativi in ordine alle dimensioni relazionale, decisionale e al comportamento degli operatori.

Una specifica chiave di lettura del funzionamento delle procedure attiene al ruolo degli operatori incaricati dell'attuazione: questi ultimi, infatti, da un lato sostanziano il disegno "normativo" della procedura con prassi e comportamenti routinari; dall'altro costituiscono una delle principali variabili esplicative delle prestazioni differenziate di procedure strutturalmente analoghe⁵.

Si considerino, in particolare, le differenti possibilità di specificazione degli iter procedurali e il ruolo giocato dagli operatori al fine della realizzazione di due preminenti funzioni delle procedure: il coordinamento e il controllo.

Se la funzione preminente della procedura è quella del controllo, la sua funzionalità dipenderà dall'adozione di una configurazione in grado di consentire una lettura facilitata delle attività, dei prodotti, del lavoro e del loro collegamento. In particolare, la procedura tenderà a specificare le attività piuttosto che i prodotti nel caso in cui sia agevole osservare i comportamenti e le operazioni, quando la quantità e qualità dell'output desiderato non possono essere facilmente osservate e controllate e quan-

*Efficienza
vs. garanzia
degli interessi*

*Ruolo
degli operatori*

⁵ Ci si riferisce, in particolare, all'evenienza che più disegni procedurali, strutturalmente differenti, siano ugualmente funzionali al perseguimento di funzioni e obiettivi diversi assegnati alle procedure e, dall'altro lato, alle circostanze per cui medesimi iter procedurali, applicati in contesti organizzativi e operativi analoghi, conseguano risultati difforni. Ciò richiede, almeno, due ordini di valutazioni: la prima attiene alla individuazione della configurazione procedurale ottimale in vista dell'assolvimento di una specifica funzione e del perseguimento di uno specifico obiettivo (è questo, più in generale, il tema della gestione del "portafoglio delle procedure" di una organizzazione e della valutazione della convenienza di adottare numerose configurazioni procedurali differenziate o, in alternativa, dell'opportunità di una loro - per quanto possibile - uniformità); la seconda riguarda la verifica delle condizioni di contesto (organizzative, operative, tecniche, comportamentali, etc.) che qualificano e sostanziano la performance di una procedura.

do la relazione tra attività ed output ha natura tecnica ed è di competenza di "specialisti". Al contrario, la procedura conterrà soprattutto specificazioni relative alla qualità e quantità dell'output quando le attività e le loro relazioni con gli output sono estremamente variabili.

Discrezionalità

Al "grado di specificazione del flusso procedurale" è direttamente correlato "il margine di discrezionalità" degli operatori. Nel processo di definizione delle procedure il concetto di discrezionalità riemerge in relazione alla specificazione delle attività da compiere, delle risorse da impiegare (mezzi) e dei risultati da ottenere (fini): più la procedura si limita a dettagliare i soli fini, più ampia è la discrezionalità lasciata agli attori nella determinazione della connessione mezzi-fini. Nella realtà operativa e attuativa, la discrezionalità può assumere diversi contenuti:

- a) un primo tipo di discrezionalità si ha quando la procedura prevede una ricerca delle alternative; in questo caso è discrezionale la scelta della linea di azione;
- b) un secondo tipo di discrezionalità attiene alla applicazione di una determinazione programmatica di tipo strategico, la quale richiede una previsione da esprimere in relazione alle informazioni disponibili circa il contesto entro il quale si opera;
- c) un terzo tipo di discrezionalità si ha quando l'attività viene definita in base a pregresse esperienze extra-organizzative.

Come si evince, il comportamento discrezionale degli operatori della procedura assume modalità diverse dal puro e semplice inadempimento; la distribuzione asimmetrica dell'informazione consente agli operatori la realizzazione di prestazioni con caratteristiche quali-quantitative diverse da quelle originariamente previste nella sua configurazione strutturale. Ne consegue che, all'elevato grado di adempimento dell'operatore, non è necessariamente associata una realizzazione corrispondentemente elevata della funzione assegnata alla procedura. Il controllo, pertanto, non può essere ridotto ad un mero riscontro della corretta applicazione delle procedure da parte degli operatori; di qui la necessità di strutturare la valutazione delle procedure in modo da verificarne periodicamente la rispondenza agli obiettivi programmati o assegnati.

*Autorità
dei diversi
livelli decisionali*

Quando la funzione prioritariamente perseguita dalla procedura attiene al coordinamento, il contenuto della procedura stessa dipenderà dal grado di interdipendenza tra le attività che concorrono al raggiungimento del prodotto. Rilevante, in questo caso, non è solo il tema della "discrezionalità", ma anche quello dell' "autorità". Quest'ultima, in particolare, assume nelle amministrazioni pubbliche la natura di un rapporto di influenza (potere) tra superiore e subordinato, nel quale è rilevante il comportamento sia del primo che del secondo. La condotta del superiore si fonda su un comando, ma include anche l'aspettativa che esso sia accettato dal subordinato quale criterio di scelta; il comportamento del subordinato, invece, è caratterizzato da una "sfera di accettazione" entro la quale è pronto ad eseguire i "comandi" ricevuti; l'ampiezza di tale sfera dipende da vari fattori, tra i quali spiccano la pervasività delle norme e delle sanzioni. La difformità di interessi risulta peraltro accentuata dalla natura stessa delle procedure pubbliche: concepite al fine di preservare la collettività dai comportamenti opportunistici degli amministratori e delle singole classi di utenti, esse possono costituire un ostacolo ai tentativi degli uni e degli altri di allargare i propri margini discrezionali, al fine di massimizzare la propria utilità individuale.

*"Negoziazione"
delle procedure*

Di qui l'interesse dei vari soggetti al condizionamento delle procedure, finalizzato al tentativo di piegarle alle proprie esigenze particolari. In questi termini, la definizione delle procedure può essere vista e inter-

pretata come un processo alimentato da soggetti diversi, singoli o collettivi, ciascuno dei quali è portatore di interessi particolari che è intenzionato a realizzare, anche "colludendo" con gli altri, al livello più elevato possibile. In questo quadro, le procedure possono essere viste come il terreno privilegiato sul quale si esercita la funzione di composizione di interessi tra i diversi attori; la loro configurazione "finale", pertanto, dipenderà dalla distribuzione delle informazioni e dalle difficoltà di osservazione delle medesime, ex post ed ex ante. Di fronte a questo processo di definizione "negoziata", nel tentativo di ridurre al minimo i rischi del verificarsi di condizioni sfavorevoli per l'interesse pubblico preposto, le procedure tendono a configurarsi come "contratti completi", mirando a specificare ex ante i meccanismi di funzionamento, i controlli, le sanzioni e gli incentivi in relazione ad ogni possibile evenienza. Questo processo, però, può implicare elevati "costi di transazione", con il rischio di compromettere una gestione efficiente delle procedure, che possono risultare particolarmente complesse e costose quanto alla definizione e alla gestione.

Capitolo 2 - L'organizzazione e le procedure

*Quando
l'organizzazione
non si occupa
di procedure*

Le procedure amministrative, in quanto strumenti operativi per il conseguimento degli obiettivi gestionali, rivestono un ruolo centrale nel funzionamento delle organizzazioni pubbliche. Ciò nonostante, la "gestione delle procedure" costituisce, nell'esperienza di molte amministrazioni, un tema di scarso rilievo per l'organizzazione¹, per motivazioni varie e differenziate:

- a) l'esaustività (presunta) delle disposizioni normative nella disciplina delle attività da svolgere e nella definizione dei comportamenti degli operatori, o, al contrario, la flessibilità (cioè la facile e informale modificabilità) apparente della gestione delle procedure per routine (comportamenti e azioni standardizzate, senza specifici vincoli);
- b) il contrasto (potenziale) con l'autonomia gestionale conferita ai livelli di responsabilità;
- c) la "meccanicità" (presunta) dell'iniziativa burocratica e delle attività espletate dagli operatori;
- d) la mancata interiorizzazione e/o la carente funzionalità dei sistemi di controllo interno orientati alla valutazione dei risultati e delle prestazioni, etc.

Ne discendono, tra le altre, conseguenze gestionali sostanzialmente analoghe:

1. la "regolazione" dei flussi operativi si ritiene si esaurisca con l'adozione di atti formali (provvedimenti, delibere, disciplinari, etc.) e la previsione di strumenti di integrazione e di coordinamento (comitati, gruppi di lavoro, modalità di coordinamento, etc.);
2. gli interventi sulle procedure progettati e realizzati dall'organizzazione tendono ad essere episodici, occasionali e non programmati;
3. il ruolo della semplificazione e della razionalizzazione delle procedure amministrative appare ormai eclissato dal tema genericamente qualificato come "controllo di gestione": la crescente consapevolezza della necessità di misurazione dei risultati sembra non coinvolgere, paradossalmente, la verifica delle modalità operative messe in atto per il loro conseguimento, ovvero del flusso procedurale.

¹ Il termine "organizzazione" è qui impiegato con riferimento sia alla configurazione dell'"assetto organizzativo" (struttura dei centri di responsabilità), sia alla specifica "funzione", presidiata da uffici di staff degli organi di governo, sostanziata da iniziative tese al continuo adeguamento della struttura organizzativa vigente (formale o di fatto) alle esigenze operativo-gestionali (correnti o sopravvenute), alla semplificazione amministrativa, al supporto nella definizione dei programmi di attività e delle politiche pubbliche, alla allocazione delle risorse, etc. e, più in generale, al controllo interno.

² Per la definizione della "gestione delle procedure" (riferita al correlato ciclo di vita delle stesse) si rinvia alle considerazioni sviluppate nel CAPITOLO 3.

2.1 Gestire le procedure nelle amministrazioni pubbliche

Le amministrazioni pubbliche non “gestiscono” le procedure amministrative²: si occupano, generalmente (e prevalentemente), della “normazione” delle attività da svolgere, concorrendo alla definizione dei contenuti delle disposizioni normative nell’esercizio delle funzioni di supporto agli organi di governo e/o dell’autonoma potestà organizzativa e regolamentare loro riconosciuta.

Gestione delle procedure: oggetto dell’azione organizzativa

Tale orientamento, caratteristico dell’amministrazione pubblica italiana, costituisce la principale causa della iper-procedimentalizzazione dei flussi operativi attraverso i quali si esplica l’attività amministrativa, con un duplice effetto: “interno”, per quanto attiene alle modalità di funzionamento delle amministrazioni; “esterno”, riguardo alle caratteristiche dei prodotti/servizi erogati agli utenti e alla natura (numerosità, complessità, onerosità, etc.) degli adempimenti loro richiesti.

Gestire le procedure significa allora, in prima battuta, gestire la complessità, ovvero semplificare. La filosofia sottostante gli interventi di semplificazione normativa è quella di rendere comprensibili e chiare modalità operative (procedurali) che si presentano come complesse e difficili da comprendere; quanto all’oggetto, essa riguarda sia le norme (semplificazione legislativa), sia l’azione amministrativa (semplificazione burocratica).

Semplificare la normativa

La semplificazione delle norme, data la loro collocazione “a monte” degli adempimenti procedurali costituisce il primo livello di intervento (è difficile che le amministrazioni pubbliche possano semplificare le proprie procedure senza modificare le regole che le disciplinano). Semplificare norme e procedure significa, innanzi tutto, eliminare tutto quanto è inutile e ridondante rispetto all’obiettivo che si intende perseguire³.

L’attuazione degli interventi di semplificazione normativa e burocratica trova, in generale, una duplice limitazione. La prima, reale, risiede nell’insopprimibile esigenza di garantire la tutela degli interessi pubblici e privati, la quale è ovviamente superiore all’interesse alla semplificazione. Tale esigenza richiede un bilanciamento tra l’interesse alla semplicità e alla rapidità dell’azione amministrativa (che può spingere, in alcuni casi, verso l’adozione di radicali interventi di semplificazione) e quello contrapposto alla garanzia della trasparenza, dell’accesso, dell’uniformità di trattamento degli utenti dell’output procedurale e dei destinatari.

In questo senso, l’esito della semplificazione si traduce, in molti casi, non già nella eliminazione di documenti o passaggi procedurali, ma nella loro sostituzione con strumenti gestibili in maniera più agevole (a parità di garanzia per l’amministrazione e per i cittadini): si pensi, ad esempio, all’introduzione delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni o all’acquisizione diretta di documenti fra amministrazioni pubbliche⁴. La semplificazione, pertanto, induce non solo una riduzione del “da farsi”, ma anche (e più sovente) degli adempimenti e del modo di realizzarli, richiedendo in questo caso ulteriori interventi organizzativi, operativi e gestionali.

Ciò induce a ridurre la “questione procedure” ad una mera dicotomia tra procedure “da semplificare” e procedure “da conservare”. Il “vaglio”, ef-

Semplificare l’azione amministrativa

³ Si veda, a riguardo, ARENA G., *Vecchie e nuove certezze pubbliche*, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Semplifichiamo. Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa*, Rubbettino, 2001.

⁴ *Ibidem*.

fettuato generalmente in maniera non strutturata, attiene alla mera dimensione normata della procedura: ciò nell'implicita assunzione che il funzionamento delle amministrazioni (ovvero i flussi operativi "come realmente sono") sia pienamente rispondente al dettato normativo ("come dovrebbero essere"). L'accento sulla gestione delle procedure, ovvero sull'analisi complessiva dei flussi operativi non limitata alla configurazione contingente e ai profili disciplinati da fonti normative, risulta generalmente trascurabile; la semplificazione normativa non sempre alimenta una semplificazione operativa e burocratica di pari intensità.

Le iniziative di semplificazione e di razionalizzazione delle procedure amministrative, dopo le numerose (e innovative) intraprese dall'inizio degli anni '90, discendenti dalle disposizioni sulla responsabilità e l'accesso ai procedimenti amministrativi, sulla determinazione dei carichi di lavoro e alla conseguente mappatura delle attività, sembra oggi "schacciata" tra dubbi di incoerenza rispetto a tratti tradizionali e sopravvenuti del modello amministrativo pubblico di attribuzione della responsabilità di risultato (e del correlato livello di autonomia dirigenziale).

*Modelli
di responsabilità
degli operatori
pubblici*

Da un lato, il sistema di responsabilità di procedimento, il primo significativo modello di responsabilizzazione in ordine ai risultati introdotto nelle amministrazioni pubbliche, circoscrive l'ottica degli operatori in una prospettiva "micro" e suffraga l'impostazione tradizionale di tipo giuridico secondo la quale la "responsabilità" opera solo nei limiti delle specifiche attribuzioni dei singoli operatori. Le necessità, gli interventi e gli strumenti di razionalizzazione delle procedure, rispondendo ad esigenze diffuse, sono, al contrario, non controllabili per definizione dal singolo operatore e/o livello decisionale. Ne consegue un tendenziale orientamento diffuso al "disimpegno" (quanto alla promozione e alla partecipazione ad iniziative di razionalizzazione) e alla affermazione di strumenti di garanzia contro eventuali disfunzioni o gestioni non ottimali (termini di conclusione del procedimento "agevoli", richieste di documentazione agli utenti ridondanti).

Dall'altro lato, le sollecitazioni emergenti, volte a considerare le attività nella prospettiva di processo (ovvero di interdipendenza di flussi di attività trasversali, coinvolgenti diverse unità organizzative) tendono a sottovalutare la rilevanza delle configurazioni procedurali, in quanto estese, di norma, ad un numero limitato di attività e di operazioni. Poiché molte delle situazioni di criticità risiedono nei meccanismi di coordinamento e di integrazione tra le diverse attività, ogni iniziativa di semplificazione e di razionalizzazione dei flussi operativi appare allora come un "palliativo" pressoché inutile, comunque incapace di intaccare in maniera significativa le lacune strutturali del modello organizzativo vigente e le determinanti della prestazione.

Le ripercussioni sui comportamenti manageriali degli operatori sono evidenti. Nonostante la rilevanza quantitativa della gestione delle procedure rispetto al complesso delle funzioni assolte, la valutazione della funzionalità (strutturale e operativa) delle procedure compiuta dalle amministrazioni pubbliche risulta nella maggior parte dei casi ancora scarsamente qualificata e difficilmente in grado di supportare le iniziative di progettazione e razionalizzazione delle attività e della funzionalità degli assetti organizzativi.

Le procedure amministrative sono normalmente progettate e innovate secondo le modalità tipiche di strutture burocratiche regolate da disposizioni normative, ovvero in seguito (e sulla base) di innovazioni legislative e attività interpretative delle norme. La gestione è sovente affidata all'attivazione di "routine": risponde cioè alla tendenza ad adottare risposte e

comportamenti standardizzati prescindendo dalla natura (esecutiva, decisionale, di coordinamento e di controllo, tecnica, etc.) e dalla tipologia della procedura (standardizzabile, non standardizzabile, ad impulso, interorganizzativa, interfunzionale, etc.).

2.2 Impatto organizzativo della razionalizzazione

La conduzione di interventi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative richiede l'impostazione di veri e propri progetti di "innovazione organizzativa". Condivide, infatti, con tale tipologia di intervento sia i tratti distintivi (in particolare l'introduzione di forti elementi di discontinuità riguardo alle attività, ai ruoli degli attori organizzativi, all'impiego delle risorse e delle tecnologie di produzione), sia i principali elementi ostativi (esistenza di resistenze e barriere diffuse al cambiamento, elevata complessità strutturale, necessità di coinvolgere molteplici soggetti e livelli decisionali, spesso esterni a quelli incaricati dell'attuazione della procedura: altre unità organizzative dell'amministrazione, utenti, fornitori, etc.).

Razionalizzazione delle procedure: progetto di innovazione organizzativa

La progettazione e l'attuazione degli interventi di razionalizzazione delle procedure deve essere centrata attorno ad alcune decisioni fondamentali (corrispondenti ad altrettanti fattori di criticità): la scelta degli obiettivi e la definizione dei confini dell'intervento di innovazione; la struttura logica e l'articolazione delle iniziative da attivare; la struttura organizzativa e il ruolo degli attori coinvolti; infine, l'integrazione dell'intervento con le altre iniziative di innovazione e di cambiamento in corso. Ciascuno di questi temi sarà oggetto di specifica trattazione nel presente manuale; il loro esame contestuale chiarisce come il tratto distintivo di tali interventi risieda nella "dimensione organizzativa", prima ancora che in quella "tecnica". Perdere di vista questa consapevolezza significa ridurre gli interventi in parola a mere iniziative conoscitive. La definizione degli obiettivi e dei confini dell'intervento di razionalizzazione scaturisce da una scelta "politica", formulata dagli organi di governo delle singole amministrazioni o una determinazione "operativa", assunta dai livelli di responsabilità titolari di autonomia gestionale. In questa sede non interessa porre l'accento sui tratti "soggettivi" dei criteri di scelta, ma sull'impatto tecnico delle decisioni assunte. La definizione dell'oggetto di intervento circoscrive l'ambito dell'innovazione e quindi la differente "portata" delle iniziative da attuare: innovazione "discontinua" e innovazione "continua"; innovazione di carattere radicale, alla quale è applicabile una logica manageriale c.d. "di progetto" (*project management*) e innovazione incrementale, per miglioramento continuo, alla quale corrisponde, al contrario, la logica della "qualità totale" (*total quality management*).

Definire gli obiettivi della razionalizzazione

L'estensione dell'intervento richiede uno sforzo di progettazione e di analisi proporzionale e l'approntamento di un congruo complesso di risorse professionali e tecniche, spesso non immediatamente disponibili all'interno delle amministrazioni. La portata del progetto condiziona il modello organizzativo da adottare per la realizzazione dell'intervento e la sua articolazione: così, ad esempio, mentre l'innovazione continua risponde ad una logica di tipo bottom-up (interventi specifici promossi dal basso, non necessariamente provvisti di un elevato livello di correlazione), l'innovazione radicale promossa e "sponsorizzata" dai vertici dell'organizzazione (politici o manageriali), richiede l'attivazione di forti sinergie tra le diverse iniziative innovative.

Definire il modello organizzativo dell'intervento

Indipendentemente dalla connotazione di continuità o radicalità dell'innovazione, gli interventi in parola devono necessariamente essere selettivi, strategicamente coerenti, puntualmente definiti quanto agli obiettivi e alle aree di rischio.

*Definire
le priorità
e selezionare
le procedure
da razionalizzare*

Gli interventi di razionalizzazione delle procedure devono essere promossi puntando ad obiettivi specifici e ad oggetti circoscritti (carattere di "selettività"): non riguardano l'intero universo delle procedure dell'organizzazione, né la totalità delle unità organizzative, ma mirano a trarre, da specifiche iniziative, azioni e strumenti di intervento generalizzabili. L'ampliamento, in corso d'opera, dei confini dell'intervento rischia di compromettere la riuscita delle iniziative di razionalizzazione: la generalizzazione tende infatti a verificarsi in maniera incontrollata; la coerenza con le finalità originarie si allenta, le risorse e le competenze approntate risultano inadeguate, etc.

*Attivare
le leve gestionali
per la realizzazione
dell'intervento*

Qualsiasi intervento di razionalizzazione di portata non limitata alla mera semplificazione di singoli adempimenti richiede l'attivazione di numerose "leve": strutture e meccanismi di coordinamento, tecniche gestionali e di processo, cultura organizzativa, comportamenti dei livelli decisionali e di quelli operativi, etc. Deve mostrare, pertanto, non solo la necessaria correlazione strategica con le linee guida dell'azione amministrativa, ma anche il raccordo e il supporto di leve gestionali differenziate (e differentemente disponibili), innanzi tutto di tipo organizzativo, le quali condizionano (e qualificano) i risultati conseguibili.

L'agire dinamico delle amministrazioni e l'interazione con l'ambiente di riferimento rende difficile, da un lato, la definizione degli obiettivi "di discontinuità", la verifica del loro grado di attuazione, l'efficienza tecnica e la durata nel tempo degli interventi di razionalizzazione, etc. Tale criticità segnala la necessità di:

- a) gestire gli interventi in parola come iniziative progettuali governate ricorrendo a strumenti e tecniche di progettazione, monitoraggio e controllo, secondo il modello caratteristico del controllo di gestione⁵;
- b) strutturare gli interventi in modo tale che essi non discendano semplicemente dalle iniziative (più o meno sporadiche) dei singoli settori, ma siano in qualche modo promosse e veicolate dalle strutture organizzative di staff, alle quali compete non solo la verifica della congruenza strategica con i piani e i programmi delle amministrazioni, ma anche quella dell'uniformità metodologica, della coerenza con le priorità dell'azione amministrativa, della trasversalità delle iniziative e della diffusione di *best practices* e soluzioni di razionalizzazione presso tutte le strutture dell'amministrazione.

*Assicurare
una "copertura"
istituzionale
e manageriale*

La razionalizzazione delle procedure amministrative, in altri termini, inquadrata come una "prerogativa" della dirigenza pubblica, necessita tuttavia di una "collocazione istituzionale" e una promozione strutturata e continua da parte delle strutture di staff (principalmente, uffici organizzazione, statistica e controllo di gestione), la quale chiarisca e risolva la contiguità e l'integrazione con i processi e i percorsi del controllo di gestione e della valutazione strategica e la rilevanza ai fini della valutazione della dirigenza.

⁵ A tal fine è necessaria la determinazione puntuale degli obiettivi assegnati all'intervento e, per quanto possibile, delle correlate aree di rischio: l'attuazione degli interventi di razionalizzazione può dipendere da variabili "esogene" difficilmente identificabili in sede di progettazione; l'impatto di aree di rischio non correttamente stimate o sottovalutate può compromettere le modalità ed i tempi di attuazione delle soluzioni di razionalizzazione ipotizzate e prescelte (se non renderle addirittura inapplicabili).

2.3 Gestione delle procedure nell'ente regione

Parlare di procedure significa, direttamente o indirettamente, parlare anche di organizzazione e, nel nostro caso, dell'organizzazione dell'ente titolare di funzioni a cui le procedure afferiscono. Potrebbe quindi qui aprirsi il grandissimo tema delle forme di organizzazione, partendo dalla contrapposizione del modello "funzionale" a quello "divisionale", passando per il modello "a matrice" e alle varie forme intermedie esistenti tra quelle fondamentali. Ciò, ovviamente, porterebbe molto distante dagli obiettivi del presente manuale, senza, probabilmente aggiungere niente di nuovo a quanto esposto nei classici dell'organizzazione aziendale. Si ritiene, comunque, utile fare brevemente cenno alla specifica realtà regionale, tenendo conto, in particolare, del nuovo ruolo disegnato dalla recente riforma costituzionale. Non sembra esagerato affermare che la svolta segnata dalla riforma sopra accennata ha tutte le carte in regola (a meno di clamorose inversioni di marcia) per determinare un passaggio epocale e il definitivo abbandono di una forma di stato centralista a favore di un sistema federalista basato sulle regioni. Orbene, a meno che queste ultime non cedano, a loro volta, a tentazioni neocentralistiche, non è impossibile, per il futuro, pensare alla regione come una sorta di azienda capogruppo di una serie di controllate (enti pararegionali, aziende speciali, società per azioni a partecipazione regionale, enti locali, etc.) su cui esercita il controllo attraverso una pluralità di strumenti di condizionamento che spaziano da quelli normativi, a quelli finanziari e di indirizzo.

Vista l'ampiezza delle attribuzioni regionali, infatti, pensare ad una completa gestione diretta è del tutto impensabile e, comunque, comporterebbe costi di coordinamento di gran lunga superiori alle economie di scala derivanti dall'accentramento.

In uno scenario simile a quello sopra descritto, il problema dell'attribuzione dei poteri di gestione, controllo e razionalizzazione delle procedure troverebbe concreta soluzione attribuendo agli enti controllati tutti i poteri di gestione, mentre la regione potrebbe conservare (in tutto o in parte) le prerogative di controllo.

La capogruppo di una *holding*, infatti, normalmente, non effettua attività di produzione di beni e servizi, ma si limita a definire le strategie e ad effettuare i controlli (ruolo di programmazione e controllo). La natura dei controlli può essere diversa e, in particolare può riguardare i processi (regole, procedure, etc.) o i risultati (raggiungimento degli obiettivi, livello di soddisfazione dell'utenza, etc.).

In questa sede, ovviamente, interessano i primi, che, tuttavia, potranno essere orientati o alla massimizzazione dell'efficienza (particolare attenzione ai costi di gestione della procedura) o alla ottimizzazione della procedura in modo che essa stessa garantisca, in qualche misura, il raggiungimento degli obiettivi settoriali.

Quest'ultima distinzione non sembra di poco conto, in quanto, in una logica di "budgettizzazione" delle risorse, la struttura controllata potrebbe essere tentata di operare drastici interventi procedurali al solo scopo di rientrare nei limiti delle risorse assegnate, senza prestare troppa attenzione alla bontà del prodotto finale; viceversa in un sistema in cui le spese di funzionamento fossero garantite dalla capogruppo "a piè di lista" il soggetto gestore potrebbe essere tentato di mantenere procedure sovrabbondanti nella speranza di "arricchire" il prodotto finale.

Le considerazioni sopra esposte, come si vede, pur non escludendo forme di controllo e di razionalizzazione decentrate, fanno concludere per una tendenziale centralizzazione della funzione di controllo. Oltre tutto la ge-

*Funzioni
di indirizzo
della regione*

stione centralizzata favorisce operazioni di estensione a casi analoghi e l'introduzione di soluzioni innovative o particolarmente vantaggiose.

Lo scenario descritto non corrisponde ancora perfettamente alla realtà, non tanto perché la regione non possa essere considerata una "capo-gruppo" (si pensi al sistema sanitario, in cui la regione, attraverso un gruppo "orizzontale" di aziende produce servizi identici sui diversi ambiti territoriali) ma perché consistenti porzioni di attività gestionali, allo stato attuale, rimangono in capo allo stesso ente. Ciò tuttavia non preclude totalmente la possibilità di estendere il principio di tendenziale separazione dei soggetti gestori da quelli che provvedono al monitoraggio e al miglioramento delle procedure: in altri termini si vuole affermare la validità dell'affidamento a strutture di staff, composte da specialisti di tale funzione, anche quando debbono essere esercitati all'interno dello stesso ente che provvede alla gestione.

Per quanto riguarda la regione Marche, sotto la vigenza della l.r. n. 30/90 appositi servizi, tra quelli espressamente definiti "centrali funzionali" erano preposti, ciascuno per il proprio campo di intervento (controllo di gestione, organizzazione, informatica, etc.) al controllo e al miglioramento delle procedure di lavoro; tali servizi operavano nei confronti dei servizi di settore, sia centrali che periferici. Un limite di tale legge (ora superata dalla nuova legge di organizzazione n. 20/01⁶) risiedeva probabilmente nel fatto che i vari servizi di staff non erano posti nelle condizioni di lavorare in modo sinergico: pur essendo previste forme (strutturate) di interventi sulle procedure, gli strumenti (deboli) di coordinamento tra servizi non riuscivano sempre a garantire gli effetti sperati, per cui spesso (e salvo lodevoli eccezioni) gli interventi sulle procedure erano di efficacia parziale in quanto limitati a singoli aspetti.

Al fine di promuovere e sostenere in maniera diffusa e strutturata interventi di management delle procedure la regione Marche ha attivato, nell'aprile 1999, uno specifico progetto di razionalizzazione delle procedure amministrative attuate dagli uffici regionali. Il progetto, tutt'ora in corso, è stato inizialmente promosso a partire dall'esigenza di standardizzare l'attività degli uffici, spesso differenziata nell'espletamento di attività omologhe, in relazione all'unità organizzativa responsabile. L'obiettivo perseguito è stato quello di promuovere la semplificazione in flussi operativi "razionali" dell'azione amministrativa, l'analisi comparativa delle prestazioni dei diversi uffici e l'innalzamento del grado di soddisfazione dell'utenza per i prodotti e le prestazioni erogate.

La realizzazione del progetto, promosso e reso operativo dal servizio Sistema informativo statistico, ha visto un ruolo attivo, tra gli altri, dei servizi organizzazione e controllo di gestione, chiamati, in qualità di "esperti interni", alla individuazione delle aree di criticità dei flussi di attività, alla validazione delle risultanze dell'analisi delle singole procedure amministrative esaminate e alla formulazione di proposte di innovazione allo stesso tempo specifiche e suscettibili di generalizzazione. Ciò è stato reso possibile dalla configurazione organizzativa del progetto, la quale ha affidato la responsabilità della conduzione dell'analisi e della formulazione delle proposte ad un gruppo di lavoro composito, costituito, oltre che da analisti di procedure appositamente reclutati e professionisti specificamente coinvolti, dai responsabili delle principali funzioni di staff regionali (ufficio organizzazione, informatica, controllo di gestione, personale) e da quelli delle strutture direttamente coinvolte.

⁶ Norme in materia di organizzazione e di personale della regione.

2.4 Riforma del disegno organizzativo della regione Marche

La legge regionale n. 20/01, nel disegnare la nuova organizzazione dell'apparato burocratico della Giunta regionale, sostituisce definitivamente l'impianto organizzativo risalente alla legge n. 30/90. Quest'ultima, molto avanzata per l'anno in cui fu adottata (anticipava, per esempio, alcuni contenuti della quasi coetanea l. n. 241/90) era stata, di fatto, superata dalle riforme che nell'arco del decennio successivo avevano radicalmente cambiato le logiche organizzative e produttive della pubblica amministrazione.

Una delle scelte di fondo della nuova organizzazione risiede nel passaggio dal tradizionale modello funzionale a quello divisionale, con l'istituzione di cinque dipartimenti (art. 5)⁷. Dovendo la nuova legge essere ancora pienamente attuata e lasciando essa stessa largo spazio alle concrete determinazioni dell'organo di governo è difficile, allo stato attuale, valutare il grado di effettivo decentramento ai dipartimenti delle funzioni strumentali di autofunzionamento; è possibile, tuttavia, affermare che la scelta fatta deve essere letta come volontà di responsabilizzazione dei dipartimenti, con particolare riferimento a quelli operativi, conferendo agli stessi le leve (risorse umane, finanziarie e strumentali) necessarie al conseguimento degli obiettivi fissati.

Conseguentemente, anche per la materia di interesse (governo dei processi di lavoro) è stata, implicitamente o esplicitamente, effettuata la scelta di decentramento. Una disposizione significativa, in tal senso è quella contenuta nell'art. 41⁸, che, modificando la precedente l.r. n. 44/94, trasferisce dalla Giunta regionale ai direttori di dipartimento la funzione di fissare i termini massimi di conclusione dei procedimenti amministrativi.

E' chiaro che l'esercizio di tale prerogativa importa, in capo al direttore, i poteri di determinazione dei processi di lavoro, in quanto è impensabile che tale funzione debba essere sminuita alla semplice stregua di codifica "notarile" di tempi e procedure in uso, senza reale possibilità di intervento o rideterminazione. A suffragare tale conclusione vi è la previsione dell'art. 6, comma 4 che conferisce ai direttori i poteri necessari per "assicurare la snellezza dei procedimenti"⁹.

Se è vero quanto sopra, sembra abbastanza evidente che le direzioni dipartimentali dovranno essere dotate delle necessarie professionalità per il monitoraggio e la razionalizzazione delle procedure di competenza del dipartimento, fermo restando che, di massima, alla gestione delle procedure provvedono i servizi istituiti presso i dipartimenti stessi (art.

*Adozione
del modello
organizzativo
divisionale*

*Gestione
"dipartimentalizzata"
delle procedure*

⁷ I dipartimenti costituiscono le strutture fondamentali dell'organizzazione amministrativa della Regione al fine di garantire l'esercizio organico ed integrato delle funzioni regionali. Sono istituiti i seguenti dipartimenti: a) affari istituzionali e generali; b) programmazione e bilancio; c) sviluppo economico; d) territorio e ambiente; e) servizi alla persona e alla comunità.

⁸ Il direttore di dipartimento, in collaborazione con la struttura competente in materia di organizzazione, determina per ogni tipo di procedimento la struttura responsabile fissando, ove non già determinati per legge o regolamento, i termini entro cui i procedimenti devono concludersi. Il dirigente della struttura individua quale responsabile del procedimento un dipendente di categoria non inferiore alla D; in mancanza di tale individuazione è considerato responsabile del singolo procedimento il dirigente preposto alla struttura competente. Il responsabile del procedimento assolve ai compiti di cui alla legge n. 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni e agli altri compiti previsti dalla presente legge.

⁹ Il direttore di dipartimento promuove le condizioni per rendere effettivi i diritti dei cittadini e per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e la snellezza dei procedimenti.

9, comma 1¹⁰), salvo che il direttore non si riservi l'esercizio diretto di alcune funzioni (art. 6, comma 2¹¹).

Non è possibile pensare, comunque, che la partita del miglioramento dei processi operativi si giochi esclusivamente in ambito dipartimentale; occorre infatti tener conto, per lo meno, di due ulteriori elementi:

a) sussistenza di funzioni "trasversali" esercitate da strutture che saranno raggruppate in ben due dipartimenti strumentali ("Affari istituzionali e generali" e "Programmazione e bilancio"), sicuramente coinvolti nella definizione dei processi;

b) presenza di processi di lavoro a rilevanza interdipartimentale.

Per quanto riguarda il primo punto, è chiaro che, con la creazione dei dipartimenti, alcune funzioni rilevanti in materia di monitoraggio e miglioramento delle procedure (analisi organizzative, informatica, personale, controllo di gestione, etc.) sono destinate a essere esercitate in forma decentrata. Occorre quindi ridefinire il ruolo dei servizi centrali competenti nella materia in esame.

Una prima ipotesi potrebbe prevedere, in capo alle direzioni dipartimentali, una capacità di intervento diretto sulle procedure di minore entità mentre per gli interventi più complessi l'attività di analisi e reingegnerizzazione dovrebbe essere effettuata in collaborazione con i competenti presidi centrali (informatica, organizzazione, controllo di gestione, personale, sistema informativo statistico, scuola di formazione del personale regionale, etc.).

Parallelamente, i servizi funzionali coinvolti dovrebbero curare gli aspetti metodologici, fornire, a richiesta, assistenza e consulenza anche su questioni specifiche e favorire operazioni di *benchmarking* tra direzioni diverse.

Per quanto riguarda i processi interdipartimentali, una indicazione sufficientemente chiara è data dall'art. 7, comma 3, lett. b, dove si prevede un intervento del Comitato di coordinamento (organo composto da tutti i direttori di dipartimento)¹². Il Comitato, chiaramente, non si occuperà della definizione puntuale delle procedure di che trattasi ma, definendo le linee guida, affiderà i compiti di analisi e riorganizzazione ad appositi gruppi di lavoro intersettoriali (art., comma e lettera citati) o alle strutture di *staff* esistenti all'interno del dipartimento Programmazione e bilancio

A margine di tutto quanto sopra esposto, è da chiarire il ruolo che in materia sarà concretamente svolto dal comitato di controllo interno e di valutazione (art. 18). Tale organo ausiliario, composto da tre membri esterni all'amministrazione, nel disegno della legge 20 dovrebbe costituire il supporto tecnico metodologico per il controllo strategico, per la valutazione di dirigenti e per il controllo di gestione. Lo stesso art. 18 (comma 2, lett. d) prevede che il controllo si estenda all' "efficienza dello svolgimento dei procedimenti" per cui è sicuramente possibile ipotizzare un

Ruolo
delle strutture
organizzative
di staff

¹⁰ I dipartimenti si articolano in servizi per l'assolvimento in modo coordinato di un complesso di competenze individuate per omogeneità di materia o di funzione o di obiettivi.

¹¹ I direttori di dipartimento assicurano la coerenza dell'azione del dipartimento e sono responsabili del buon funzionamento e del conseguimento degli obiettivi assegnati al dipartimento stesso; a tal fine esercitano i poteri che ritengono di riservarsi per motivate esigenze di funzionalità.

¹² Il Comitato, in particolare: (...) b) definisce i rapporti e le procedure che richiedono l'apporto e la collaborazione di più dipartimenti, anche attraverso la costituzione di appositi gruppi di lavoro interdipartimentali, cura la gestione delle relazioni sindacali e adotta le misure organizzative necessarie a rendere operativo il sistema informativo regionale integrato.

coinvolgimento del comitato di controllo interno nel processo di monitoraggio e razionalizzazione delle procedure o, per lo meno, di quelli di maggiore impatto sull'organizzazione e sull'utenza esterna.

PROGETTO "RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE" DELLA REGIONE MARCHE

 Il progetto di razionalizzazione delle procedure promosso dalla regione Marche a partire dall'aprile 1999 (e tutt'ora in corso), è stato concepito come un intervento mirato, finalizzato a promuovere e diffondere metodologie, esperienze e strumenti di razionalizzazione dei flussi operativi a partire dall'analisi di "studi di caso" specificamente selezionati (procedure amministrative "esemplari" quanto al carico di lavoro e alla dimensione degli input trattati, al volume di utenza servita, alla complessità gestionale determinata dall'interazione tra più uffici, etc.). Il progetto, promosso dall'Assessorato all'innovazione organizzativa, coordinato dal servizio Sistema informativo statistico e realizzato con l'apporto del Consorzio per le metodologie e le innovazioni nelle pubbliche amministrazioni (Mipa) è stato inoltre inteso come "strumento di intervento" da attivare su richiesta dei singoli uffici regionali per la realizzazione di interventi di razionalizzazione di flussi procedurali particolarmente critici. Ciò ha caratterizzato il percorso evolutivo del progetto: avviato come intervento conoscitivo/ricognitivo circa il modo di operare delle unità organizzative, finalizzato alla promozione di interventi di innovazione, si è trasformato in intervento esteso ad un campione rappresentativo di procedure amministrative volto alla risoluzione di problemi diversi (non solo di razionalizzazione dei flussi procedurali, ma anche di progettazione e ridisegno).

Specifici obiettivi del progetto sono inoltre stati quelli di sperimentare tecniche e metodologie di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa (quali la valutazione comparativa delle performance realizzate da diverse unità dell'amministrazione regionale), l'applicazione di soluzioni di informatizzazione dei flussi di attività e la promozione di interventi formativi volti alla diffusione delle metodologie di analisi impiegate e alla creazione di specifiche professionalità della valutazione e del controllo.

Dal punto di vista operativo, il progetto, articolato in fasi, è stato guidato da una struttura di coordinamento appositamente costituita, finalizzata ad assicurare una adeguata "copertura istituzionale" e a garantire la partecipazione delle strutture e delle professionalità chiave (responsabili dei principali uffici di staff).

Di seguito si illustrano i principali tratti del modello organizzativo adottato per la gestione del progetto.

La gestione "operativa" dell'intervento, condotta sotto la responsabilità dell'Assessorato alla riforma organizzativa, è stata affidata al servizio Sistema informativo statistico. Il servizio, oltre a mettere a disposizione del progetto le

specifiche competenze metodologiche in tema di misurazione, rilevazione e validazione delle informazioni, ha costituito il punto di riferimento per la promozione delle attività e il raccordo tra le fonti informative disponibili presso gli uffici regionali. Data la specificità delle attività da svolgere, il gruppo di ricerca è stato potenziato mediante l'impiego di personale del consorzio Mipa e attraverso il reclutamento (con incarico a termine) di analisti di procedure ed esperti di organizzazione.

La guida strategica del progetto è stata assunta da un comitato appositamente costituito ("comitato strategico di indirizzo"), coordinato dall'assessore alla riforma organizzativa e composto dai responsabili di tutte le unità organizzative "trasversali" coinvolte nell'attuazione del progetto di razionalizzazione (sistema informativo statistico organizzazione, personale, controllo di gestione, informatica), integrato, di volta in volta, dai responsabili degli specifici settori di pertinenza delle procedure oggetto di analisi (agricoltura, industria, etc.). Al comitato strategico sono stati assegnati compiti specifici, quali la definizione degli obiettivi del progetto, la verifica degli stati di avanzamento e la promozione di interventi di diffusione delle esperienze e di formazione del personale, al fine di assicurare una piena valorizzazione dei risultati conseguiti.

La proposta, l'esame e la validazione preliminare delle analisi e delle opzioni di razionalizzazione delle procedure amministrative esaminate è stata affidata ad un comitato operativo appositamente costituito. Il comitato, composto dai funzionari regionali dei settori interessati e dagli operatori incaricati dell'attuazione delle procedure esaminate, dai ricercatori del Consorzio Mipa e dagli analisti di procedura e coordinato dal dirigente del servizio Sistema informativo statistico è: responsabile della validazione preliminare dell'analisi condotta; promotore delle soluzioni di razionalizzazione; garante della fattibilità tecnica delle opzioni di razionalizzazione, della correttezza metodologica delle analisi svolte e, più in generale, dell'attuazione degli indirizzi del comitato strategico. Il PROSPETTO 1 illustra l'organizzazione del progetto di razionalizzazione delle procedure adottata dalla regione Marche e il ruolo assegnato a ciascuno degli operatori coinvolti.

Dal punto di vista operativo, la realizzazione del progetto è stata articolata in tre fasi distinte, di seguito esemplificate.

Fase 1 - Definizione del progetto.

Programmazione strategica e operativa dell'intervento, articolata nelle seguenti tappe:

a) individuazione delle unità organizzative og-

PROSPETTO 1 - Organizzazione del progetto di razionalizzazione delle procedure

ATTORE	COMPOSIZIONE	ATTRIBUZIONI E ATTIVITÀ SVOLTE
Comitato strategico di indirizzo	Assessore alla riforma organizzativa Responsabile scientifico del progetto (direttore del Consorzio Mipa) Dirigenti degli uffici di staff (organizzazione, controllo di gestione, personale, sistema informativo statistico, informatica) Dirigenti degli uffici titolari delle procedure oggetto	Definizione delle strategie e delle linee guida dell'intervento Determinazione dei settori (uffici regionali) delle priorità Determinazione degli obiettivi dell'intervento a partire da un campione preselezionato di procedure Definizione del disegno organizzativo dell'intervento Validazione dei report di analisi delle procedure di intervento e delle proposte di razionalizzazione
Comitato operativo	Dirigente del servizio Sistema informativo statistico Dirigenti/funzionari degli uffici di staff Dirigenti/funzionari e operatori dei servizi titolari delle procedure oggetto di intervento Componenti del gruppo di ricerca	Supporto alla raccolta delle informazioni per l'analisi delle procedure Discussione delle risultanze dell'analisi e formulazione di proposte di intervento Validazione dei report di analisi e delle ipotesi di razionalizzazione delle procedure
Gruppo di ricerca	Responsabile scientifico Responsabile operativo Analisti di procedura Esperti su questioni specifiche (organizzazione, information technology, etc.)	Definizione della metodologia e degli strumenti di analisi Realizzazione di specifiche interventi di formazione e di sensibilizzazione Raccolta delle informazioni e le determinazioni quantitative relative alle procedure oggetto di studio Predisposizione di report di analisi e formulazione di ipotesi di razionalizzazione

getto di preliminare mappatura delle attività ai fini della selezione di un campione di procedure su cui testare la metodologia di analisi, definire e sperimentare la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure;

- b) definizione del modello organizzativo per la gestione del progetto; costituzione del comitato strategico di indirizzo e del comitato operativo;
- c) predisposizione dei modelli di rilevazione delle informazioni e dei software per il trattamento delle notizie raccolte ai fini dell'analisi;
- d) sensibilizzazione dei responsabili delle procedure oggetto di analisi e formazione degli analisti di procedura.

Fase 2 - Rilevazione delle informazioni per l'analisi delle procedure.

L'attività di analisi ha richiesto la rilevazione diretta di numerose notizie, mediante interviste ai responsabili e agli operatori delle procedure. Le informazioni rilevate hanno permesso la ricostruzione del quadro normativo di riferimento della procedura, la determinazione del flusso procedurale (sequenza di attività, adempimenti e operazioni, tempi di attraversamento), delle risorse umane e strumentali dedicate, del carico di lavoro affrontato dalla procedura (espresso in termini di input trattati e di output prodotti), la determinazione della percezione dei respon-

sabili circa il livello di soddisfazione degli utenti (suffragate da approfondimenti specifici mediante l'attivazione di focus group), alle modalità di interazione con gli uffici regionali, etc.

Fase 3 - Definizione degli interventi di razionalizzazione delle procedure.

Le evidenze della rilevazione e dell'analisi sono state documentate mediante la redazione di appositi report, finalizzati ad evidenziare le specifiche caratteristiche delle diverse attività svolte, le principali criticità e le opzioni di razionalizzazione, valutate e validate in sede di comitato operativo e strategico circa la fattibilità (e l'impatto) organizzativo, tecnico, tecnologico e normativo.

La fase ha previsto la valutazione comparativa delle modalità operative e delle performance delle diverse unità organizzative dell'amministrazione regionale. L'attuazione di alcune procedure, ad esempio, prevede la partecipazione e il concorso di unità periferiche dell'amministrazione (servizi decentrati agricoltura e alimentazione, strutture provinciali del servizio Agricoltura regionale); l'analisi comparativa dei flussi di attività, delle modalità di lavoro esperite e dei carichi di lavoro fronteggiati ha consentito di formulare opzioni di razionalizzazione immediatamente attuabili, quali la diffusione di soluzioni informative locali, la riallocazione delle competenze, etc.

Parte seconda

MANAGEMENT DELLE PROCEDURE

Quadro di sintesi e guida alla lettura della parte seconda

La presente sezione del manuale illustra le problematiche connesse alla gestione delle procedure amministrative nelle sue dimensioni operative, organizzative e informative. La correlazione tra i temi affrontati è esemplificata nella FIGURA 1.

La gestione delle procedure si sviluppa secondo un ciclo manageriale (*ciclo di gestione*) il quale, coerentemente con il modello istituzionale, normativo, tecnico e operativo, con il tessuto culturale e il contesto "ambientale" in cui opera l'amministrazione pubblica considerata, prevede:

1. la *progettazione* delle componenti e dei tratti fondamentali della procedura: iter, strutture organizzative responsabili e coinvolte nell'attuazione, operatori incaricati degli adempimenti procedurali, risorse tecniche e strumentali da impiegare, obiettivi di performance, dimensioni quali-quantitative dell'output procedurale, determinate in relazione alla domanda e ai requisiti attesi dagli utenti (vedi par. 3.2);
2. l'*attuazione* della procedura mediante la realizzazione delle attività e delle operazioni previste dall'iter procedurale e l'impiego di risorse acquisite e assegnate (par. 3.3);
3. la *valutazione* delle realizzazioni, ovvero del livello di raggiungimento degli obiettivi di performance e del grado di soddisfazione della domanda, inquadrata nella prospettiva più generale di analisi di risultato e di impatto (par. 3.4).

Il governo del ciclo di gestione delle procedure presuppone la disponibilità di informazioni specifiche, differenziate ma, allo stesso tempo, integrate in *sistema informativo*, elaborate e sintetizzate in *indicatori di qualità e di performance* (capitolo 4):

- a) *informazioni previsionali e programmatiche* (tipiche della fase di progettazione della procedura e di definizione degli obiettivi), necessarie per "simulare" la dinamica della gestione;
- b) *informazioni rilevate in itinere*, al fine di verificare l'avanzamento procedurale (stato di realizzazione e livello di impiego delle risorse);
- c) *informazioni di consuntivo*, relative al raggiungimento degli obiettivi programmati (soddisfazione della domanda) e finalizzate alla verifica del livello di attuazione delle politiche pubbliche.

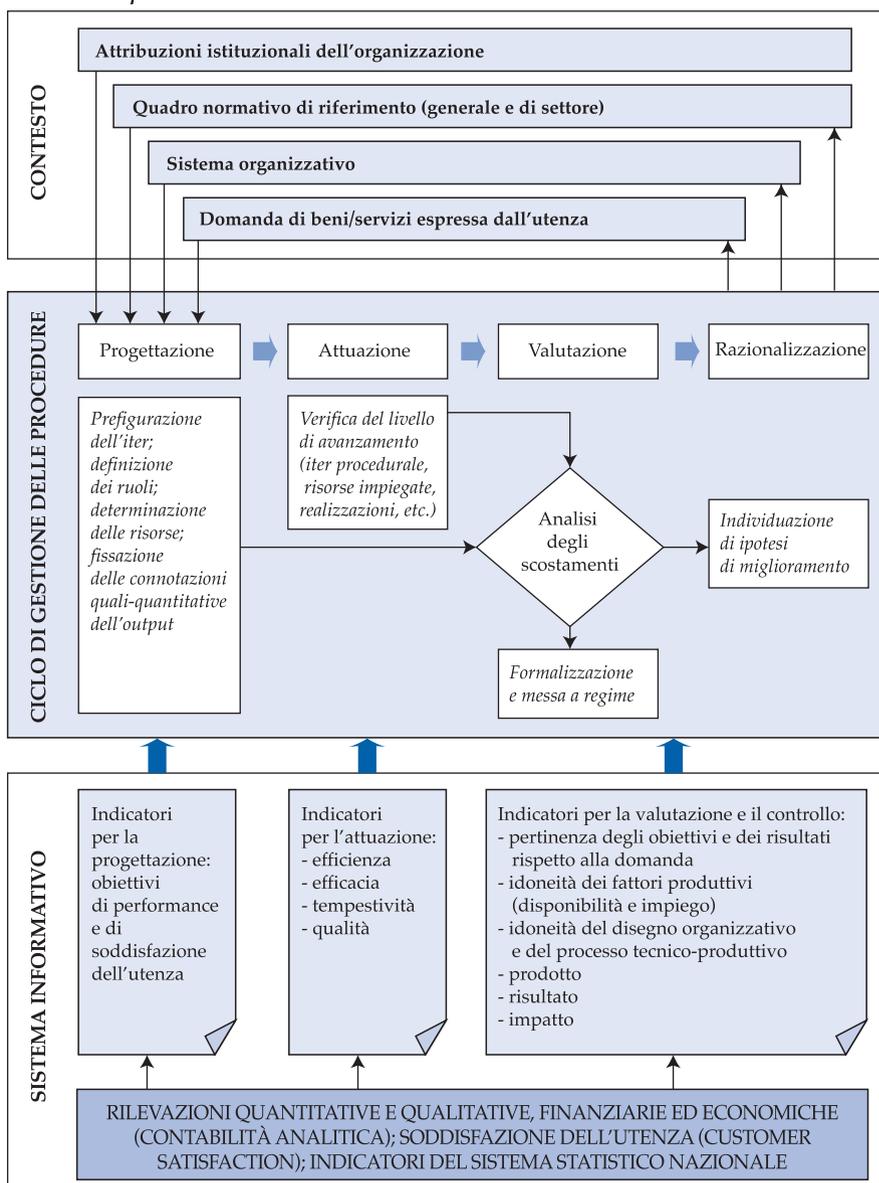
Quanto all'oggetto di riferimento, le informazioni fondamentali per la gestione delle procedure, rilevate mediante specifiche metodologie e tecniche di analisi, riguardano prioritariamente:

1. gli *adempimenti* e le operazioni del flusso procedurale (par. 5.2);
2. la *durata* delle attività (par. 5.3);
3. il *ruolo* assegnato alle unità organizzative partecipanti e ai singoli operatori (par. 5.4);
4. il *volume di produzione*: quantità di input trattati, volumi di output prodotti (par. 6.1);

5. il *livello di domanda* espressa dagli utenti, differenziata per tipologia (par. 6.2) e il livello di soddisfazione rispetto ai prodotti /servizi fruiti (par. 6.3);
6. le *risorse impiegate* dalle amministrazioni incaricate dell'attuazione e i costi sostenuti (capitolo 7);
7. la *qualità del servizio* (capitolo 8).

La selezione delle informazioni più significative, rese tempestivamente fruibili ai diversi livelli decisionali, sostanzia la base informativa per la formulazione di valutazioni e giudizi sulla funzionalità della procedura e sulla sua perdurante attitudine al perseguimento degli obiettivi assegnati, costituendo il presupposto per l'individuazione dei profili di criticità e la formulazione di ipotesi di cambiamento (vedi capitolo 10).

FIGURA 1 - Perimetro organizzativo, informativo e operativo del ciclo di gestione delle procedure amministrative



Capitolo 3 - Ciclo di gestione delle procedure

Le procedure amministrative identificano le modalità operative attraverso le quali le amministrazioni pubbliche perseguono gli obiettivi definiti per la realizzazione della missione istituzionale assegnata. Poiché quest'ultima può essere soddisfatta attraverso processi produttivi e output differenziati e variabili nel tempo, le procedure attivate per la loro attuazione risultano connotate da cicli "di vita" e "di gestione" che necessariamente sono soggetti a modificazioni, se non altro in relazione alle caratteristiche della domanda espressa dall'utenza.

Le configurazioni procedurali risultano determinate, in generale, da connotazioni d'ordine "statico" (o meglio, sostanzialmente "stabili" nel breve periodo) quali il quadro normativo di riferimento, le risorse "dedicabili" (assegnabili, nei limiti delle dotazioni organiche, ma non necessariamente corrispondenti al fabbisogno quantitativo e qualitativo, per tipologia), le tecnologie di produzione, etc., e connotazioni d'ordine "evolutivo", se non "dinamico", discendenti dall'interazione con l'utenza, dalla differenziazione delle caratteristiche quali-quantitative dell'output procedurale, dalle interdipendenze organizzative, etc. Ciò rende necessario sia una progettazione "evolutiva", tale cioè da assicurare margini di gestione flessibile, sia una gestione "adattativa" ed una verifica manutentiva volta ad incrementare l'efficienza, l'efficacia e la durata del "ciclo di vita" della procedura stessa.

L'assunzione che vuole la piena corrispondenza tra "definizione dell'iter procedurale" e "funzionalità dell'amministrazione" non corrisponde alla realtà amministrativa, in cui la funzionalità è data, al contrario, dalla capacità di adeguare operazioni e decisioni a situazioni che cambiano con continuità e, spesso, in modo non prevedibile¹. Ne emerge una contrapposizione quasi strutturale tra la rigidità indotta dalla disciplina procedurale (massima nel caso delle procedure standardizzate, ovvero fondate sulla possibilità di una definizione di dettaglio delle singole operazioni) e la flessibilità necessaria per rispondere alle modificazioni degli obiettivi e delle caratteristiche quali-quantitative degli output procedurali (massime in settori di attività dinamici o recentemente riformati nei modelli organizzativi e nelle modalità tecnico-produttive). Tale contrapposizione è alla base del "ciclo di vita delle procedure", il quale deve seguire da vicino quello delle attività e delle concrete modalità operative attuate dalle unità organizzative.

*Carattere
dinamico
della gestione
delle procedure*

*Rigidità procedurale
vs flessibilità
gestionale*

¹ Così, ad esempio, in BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 2000. Per la definizione di procedure quale "processo decisionale codificato operante in un ambiente in cambiamento" si veda, in particolare, FORMEZ, *Ricerca sull'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato*, in Documenti Formez, nn. 1-4, 1983.

Ciclo di vita

Così ciascuna procedura amministrativa presenta, da un lato, un “ciclo di vita”, una durata caratterizzata da una durevole e perdurante efficacia, operatività, rispondenza agli obiettivi dell’azione amministrativa, etc., che, se non può prescindere dalla vita delle organizzazioni, è ancor più evidentemente correlato a quello delle attività svolte dalle singole unità organizzative. Dall’altro, ciascuna procedura risulta qualificata da un “ciclo di gestione” che va dalla definizione dei flussi di attività coerentemente con gli obiettivi perseguiti e programmati (progettazione) alla gestione degli interventi (attuazione, monitoraggio e controllo), alla manutenzione, alla semplificazione e alla razionalizzazione, fino all’eventuale riprogettazione delle stesse.

Ciclo di gestione

Parlare di “ciclo di vita” delle procedure significa allora sostenere non solo che la loro operatività debba essere strettamente correlata alle politiche, agli obiettivi e alle funzioni assegnate (e che quindi venga meno, ovviamente, con la cessazione delle prime e vari in corrispondenza della modificazione delle stesse, cosa che non è affatto scontato accada), ma anche che le procedure possano essere oggetto di un progressivo consolidamento che può sfociare, compatibilmente con la stabilità del contesto organizzativo ed operativo di riferimento, nella routinizzazione delle attività, nella standardizzazione di fasi o di operazioni cui ricondurre l’attuazione di procedure analoghe. Ciò in contrasto con una attitudine, pure diffusa, volta alla tipizzazione di iter procedurali differenziati in relazione a ciascun flusso di attività o provvedimento da emanare: la previsione di iter procedurali omogenei può essere assunta, al contrario, come strumento per l’estensione di innovazioni e interventi semplificativi e, più in generale, come modalità di standardizzazione delle procedure.

Le procedure amministrative, peraltro, in quanto strumenti per la “funzionalizzazione” delle attività e delle operazioni svolte dalle organizzazioni al perseguimento di uno specifico obiettivo, devono essere non solo progettate in relazione alle finalità e alle funzioni assegnate, ma monitorate e, se del caso, “manutenute” (semplificate, razionalizzate e “riprogettate”), al fine di verificare, con continuità, l’attitudine al perseguimento dell’obiettivo assegnato.

Sistema di controllo delle procedure

Il ciclo di vita e di gestione delle procedure è alimentato dalle attività di monitoraggio e controllo dei flussi operativi (e dalle relative informazioni mobilitate) poste in essere, innanzi tutto, per la verifica del grado di avanzamento procedurale. La necessità di un sistema di controllo delle procedure discende prioritariamente dalle esigenze informative di carattere operativo e gestionale presenti a tutti i livelli di responsabilità coinvolti nell’attuazione della procedura. Tale fabbisogno informativo si riferisce, in particolare, alle conoscenze tecnico-organizzative (e alle modalità di acquisizione da parte degli operatori e dei responsabili dell’adozione delle procedure) relative sia all’espletamento delle singole fasi e attività procedurali², sia alla dinamica dell’intero flusso operativo e alle caratteristiche complessive di realizzazione dell’output procedurale. Conseguentemente, il sistema di controllo delle procedure deve necessariamente fondarsi su di un meccanismo di *feed-back* riguardante

² Si veda, a riguardo, FORMEZ, *Ricerca sull’organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato*, cit. Nelle conclusioni della ricerca, alcuni tra i punti più critici del funzionamento delle procedure vengono ravvisati nella conoscenza tecnico-organizzativa del processo procedurale (dove essa risiede), nella capacità (e nella possibilità) da parte degli operatori di acquisire tale conoscenza (nel caso ne siano sprovvisti) e nella possibilità di stabilire il punto in cui ciascuna unità coinvolta nell’attuazione della procedura ha raggiunto il proprio obiettivo organizzativo attraverso la procedura stessa.

tutti gli attori coinvolti: gli operatori, innanzi tutto, per quanto attiene alla verifica del risultato del proprio lavoro; i livelli gerarchici sopraordinati, per l'esercizio delle attribuzioni di coordinamento e controllo; i destinatari dell'output procedurale (sia in qualità di beneficiari che di attori assoggettati ad un vincolo); altre unità organizzative interessate (oltre a quelle responsabili dell'attuazione della procedura); eventuali strutture e organismi di controllo esterni, etc.

Il sistema di controllo deve rispondere, in secondo luogo (coerentemente con l'adozione di impianti di controllo di tipo aziendale) alla verifica dei flussi operativi, centrata sugli elementi di contenuto anziché sui "modi" e le "forme" delle varie fasi procedurali. Deve articolarsi nell'acquisizione delle conoscenze (fase dell'informazione), nel confronto e nella scelta tra alternative (fase della decisione) e nel soddisfacimento di un bisogno attraverso la realizzazione e l'erogazione dell'output procedurale (fase dell'operazione), anche al fine dell'affermazione di un modello di responsabilizzazione riferito non alle singole fasi procedurali, ma al risultato (responsabilità globale)³.

3.1 Progettazione

La progettazione riguarda, innanzi tutto, procedure amministrative introdotte ex novo, in corrispondenza di mutate attribuzioni o funzioni aggiuntive assegnate alla responsabilità di specifiche unità organizzative. Consistono, in questo caso, in attività di "simulazione", basate sull'esperienza pregressa degli operatori e/o sulla loro capacità previsionale, tese a prefigurare il flusso procedurale (dal punto di vista della natura e delle caratteristiche delle singole operazioni che devono essere realizzate), il numero e il ruolo degli attori organizzativi, le risorse umane, strumentali e tecnologiche necessarie (fabbisogno) e lo scostamento rispetto a quelle a disposizione (dotazione), la durata, le caratteristiche del processo tecnico-produttivo e le connotazioni (anche in termini di modalità di erogazione) dell'output. Tale prefigurazione non può prescindere, inoltre, dalla previsione dei carichi di lavoro (volume di input trattati), i quali dipendono dalla quota di utenza potenziale che si prevede acceda, richieda di accedere alla procedura o usufruisca effettivamente dell'output procedurale.

L'attività di progettazione deve tuttavia caratterizzare, più in generale, tutti gli interventi di sistematizzazione, semplificazione e razionalizzazione delle prassi operative ed essere estesa al complesso delle attività svolte (non solo quelle di natura "tecnica") e alla totalità dei profili (operativi, organizzativi, comportamentali, etc.). La progettazione richiede, in questo caso, la necessità di porre in essere una ricognizione finalizzata alla realizzazione di un intervento di "normazione" e di "normalizza-

*Progettazione
del ciclo di gestione
delle procedure*

³ Così in BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit. La ricongiunzione delle funzioni di "amministrazione" e "controllo" e l'affermazione di meccanismi di "autocontrollo" hanno determinato l'estensione alle pubbliche amministrazioni di sistemi di controllo ispirati a paradigmi di tipo aziendale, fondati sulla sequenza "informazione → decisione → operazione", contrapposta a quella tradizionale "istruttoria → deliberazione (decisione formale) → esecuzione", determinata dalla formalizzazione dell'attività amministrativa. Mentre il paradigma tradizionale attribuisce autonomia concettuale e formale ad ognuna delle tre fasi, enfatizzando gli aspetti della coerenza interna del processo, il paradigma "aziendale" è centrato sul risultato finale del processo, ovvero sulla idoneità del processo decisionale a conseguire l'obiettivo previsto dando soluzione ad un determinato problema (e quindi sulla razionalità di tale soluzione).

zione” ad un livello di dettaglio variabile, in funzione delle caratteristiche dei flussi operativi.

La progettazione di una procedura amministrativa richiede, in altri termini:

Prefigurazione dell'iter procedurale

1. la prefigurazione (per quanto possibile) del flusso operativo e dei correlati livelli di responsabilità (inclusi gli strumenti di integrazione e di raccordo, facendo emergere le criticità, le situazioni di interdipendenza e di strumentalità), anche attraverso la previsione di strumenti formalizzati (procedure organizzative, disciplinari, manuali delle procedure, organigrammi, etc.) che diventano veri e propri strumenti normativi della procedura;

Dimensionamento dell'output

2. la definizione delle dimensioni e delle connotazioni quali-quantitative dell'output procedurale, dei volumi di produzione e delle modalità di erogazione in relazione alla domanda espressa dall'utenza e alle specifiche aspettative manifestate;

Programmazione delle risorse

3. l'individuazione del fabbisogno di risorse, inclusa la determinazione delle quantità correlate ai carichi di lavoro programmati e la verifica della disponibilità all'interno delle singole unità organizzative coinvolte (per ciascuna tipologia necessaria);

Previsione della durata

4. la programmazione della durata delle singole attività e operazioni (cioè dei tempi di realizzazione delle attività procedurali e di rilascio degli output intermedi e di erogazione di quelli finali);

Definizione del sistema di controllo

5. la previsione, la definizione e la disciplina degli strumenti di monitoraggio, valutazione e controllo, sia interni alla procedura (sistema di controllo), sia esterni, relativi cioè alla trasparenza dei flussi procedurali, all'accesso dell'utenza, disciplinati mediante la previsione di strumenti formalizzati (carta dei servizi).

Le iniziative di progettazione delle procedure amministrative devono essere condotte tenendo conto delle caratteristiche del contesto organizzativo, tecnico-produttivo e “culturale” in cui si vanno ad innestare (inclusa la stabilità dell'ambiente di riferimento); in secondo luogo, degli obiettivi perseguiti attraverso l'adozione di interventi di “regolazione” dei flussi operativi. Richiedono l'adozione di specifici strumenti e tecniche manageriali; si risolvono nella predisposizione (spesso formalizzata) di strumenti “normativi” (disegno di dettaglio dell'iter e disciplina dei singoli adempimenti; diagrammi di flusso; manuali delle procedure).

Incidenza delle specificità organizzative e operative

La constatazione della difformità dei risultati conseguiti attraverso l'attuazione di iter procedurali tecnicamente identici operanti in contesti organizzativi diversi non inficia la necessità e la significatività delle iniziative di progettazione delle procedure, né la possibilità di “tipizzare” flussi operativi volti al perseguimento di obiettivi analoghi. Evidenzia, più semplicemente, come le iniziative di progettazione (così come, peraltro, le attività di gestione e valutazione delle procedure) non possano prescindere dalla conoscenza e dall'analisi preventiva dell'organizzazione che le adotta e delle variabili che caratterizzano il suo contesto operativo (personale, processi decisionali, sistema di responsabilità e di delega; tecnologie di produzione, sistemi di gestione delle informazioni, etc.). La “gestione manageriale” delle procedure, in altri termini, non può essere impostata cercando soluzioni metodologiche e applicative universalmente valide; i criteri generali che possono orientare le scelte di fondo non consentono di definire modelli comportamentali, ma solo obiettivi e logiche manageriali a cui si deve ispirare chi progetta o ridisegna una procedura amministrativa.

Le possibilità (e le opportunità) della progettazione delle procedure risentono, oltre che del contesto organizzativo (e del correlato quadro normativo

di riferimento), delle caratteristiche del processo tecnico-produttivo e delle connotazioni di staticità/dinamicità dell'ambiente in cui opera l'organizzazione considerata.

Se la possibilità di progettare nel dettaglio la configurazione del flusso procedurale può essere assunta, in prima approssimazione, come direttamente correlata alla standardizzabilità delle attività che lo sostanziano, c'è da chiedersi, tuttavia, se anche in presenza di requisiti di standardizzabilità delle attività, gli interventi di progettazione delle procedure siano sempre esperibili e comunque convenienti. Qual è il ruolo, ad esempio, della stabilità o "turbolenza" dell'ambiente organizzativo e quali le sue ripercussioni sulle attività di progettazione?

La necessità di promuovere interventi di progettazione delle procedure non viene meno in contesti organizzativi caratterizzati da turbolenza e variabilità ambientale (anche dal punto di vista normativo); in questo caso essa è funzionale all'adozione di strumenti operativi flessibili fondati sull'istituto della delega (i quali devono necessariamente essere previsti, progettati e governati per quanto possibile secondo i principi di uniformità), risultando in questo modo decisiva sia per il perseguimento dell'obiettivo assegnato alla procedura, sia per l'efficace funzionalità organizzativa.

PROGETTAZIONE DELLE PROCEDURE: MODELLO ORGANIZZATIVO E AMBIENTE

 Le configurazioni procedurali, al di là delle caratteristiche e delle specificità dei flussi operativi, presentano tratti strutturali, contenuti prescrittivi e livelli di dettaglio differenziati in relazione al modello organizzativo vigente. Vi è, in altri termini, una stretta correlazione tra ambiente di riferimento normativo, organizzativo, operativo, etc. (e relativo grado di stabilità) → modello organizzativo → disegno delle procedure.

In condizioni di stabilità ambientale, il modello organizzativo più semplice e più efficace è quello che si fonda sulla uniformità dei comportamenti. Il coordinamento delle attività delle unità organizzative risiede, in questo caso, nella definizione puntuale (ad un alto livello di specificazione) di norme e di procedure, le quali rendono possibile il controllo dei singoli adempimenti. La configurazione delle procedure frutto (per quanto possibile) di un processo di standardizzazione, sarà contraddistinta da una previsione tendenzialmente rigida della sequenza input → processo di trasformazione → output e da una predefinizione dei ruoli degli attori organizzativi. In presenza di condizioni di "turbolenza" ambientale, riguardante tanto le scelte operative quanto le determinazioni strategiche, il modello organizzativo adottato per il coordinamento e il controllo delle attività non può che essere contraddistinto da alti livelli di delega, com-

plexi sistemi di programmazione e interazioni orizzontali molto forti (interfunzionalità) tra gli attori organizzativi. Il modello organizzativo, per essere efficace, deve aumentare la capacità di percepire i segnali di cambiamento e disporre di un elevato grado di flessibilità organizzativa, cui corrisponda un basso costo di cambiamento (adattamento o anticipazione di mutamenti ambientali o di strategia).

I modelli organizzativi condizionano e si esprimono direttamente nelle configurazioni procedurali adottate. Alle condizioni di stabilità ambientale corrispondono assetti procedurali caratterizzati da un basso livello di delega e da un'alta predeterminazione, per ciascun operatore, di ciò che (e di come) deve essere fatto in relazione a ciascuna delle possibili evenienze. Nelle condizioni di turbolenza e instabilità ambientale non viene meno la necessità di disporre di procedure (ovvero di strumenti di codifica delle azioni e dei comportamenti) né la loro efficacia: esse costituiscono, in questo caso, lo strumento fondamentale ed essenziale per codificare il sistema complessivo delle deleghe, in assenza del quale non vi può essere uniformità di comportamenti ai diversi livelli di responsabilità⁴.

In un sistema organizzativo caratterizzato da una elevata turbolenza e variabilità, pertanto, la progettazione delle procedure è altrettanto ne-

⁴ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2000; NATALINI A., *La progettazione e la manutenzione delle procedure*, in LO MORO V. e MACINI A. (a cura di), *Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento*, Il Mulino, Bologna, 1995. Per indicazioni di dettaglio relative alla progettazione delle procedure in ambiente turbolento: DE MAIO A. e MUTTI R., *Progettazione e gestione delle procedure in ambiente turbolento*, in Studi organizzativi, n. 2, 1988; DE MAIO A. e BANTERLE A., *Progettazione e gestione di procedure interfunzionali. Teoria e pratica*, in Studi organizzativi, n. 3-4, 1985.

cessaria: essa ha il compito fondamentale di individuare il processo organizzativo-gestionale più adatto per governare i comportamenti e le risposte dell'organizzazione in vista del raggiungimento di specifici risultati.

E' evidente che in tali circostanze la "prescrittività" del disegno procedurale non può essere fondata sui supporti operativi, né sulla tecnologia, ovvero sulla predeterminazione delle risposte considerate più efficienti in corrispondenza di ciascuna evenienza. All'aumentare dell'instabilità ambientale, tale leva, di fatto indisponibile, viene sostituita dal sistema di controllo, fondato, ovviamente, non nella verifica degli adempimenti operativi, ma sulla negoziazione anticipata delle caratteristiche dell'output procedurale (qualità, tempi e costi) tra fornitore, responsabile di un output di fase della procedura o dell'output finale e fruitore, destinatario dell'output stesso ("controllo di accettazione"). La negoziazione rende possibile l'attivazione di strumenti di controllo, dal momento che le specifiche delle procedure negoziate fungono da "parametri di riferimento"; nel caso di mancato accordo o accettazione, sarà l'intervento di un ulteriore livello decisionale (livello gerarchico superiore) a verificare le condizioni di produzione ed erogazione, ammettendo eventuali deroghe.

In questa prospettiva, due sono gli elementi fondamentali di cui tener conto nell'attività di progettazione delle procedure in ambiente turbolento: l'articolazione delle stesse in fasi, non per predeterminarne i contenuti e i comportamenti degli operatori, ma al fine di identificare l'attore organizzativo responsabile dell'output di fase (fornitore) e l'utilizzatore dello stesso (fruitore); l'individuazione, in questo modo, dei ruoli principali, rispetto ai quali fissare le conseguenti regole decisionali, incluse le modalità di contrattazione delle specifiche dei vari output nonché le regole di accettazione dello stesso.

D'altro canto, gli interventi di progettazione presentano rilevanti criticità dal punto di vista della coerenza con la gestione: proprio a causa della turbolenza dell'ambiente, la variabilità delle procedure può essere molto accentuata, giungendo a determinare modificazioni, ad esempio, delle esigenze stesse (e degli obiettivi) che hanno dato origine alla procedura, delle condizioni interne complessive (per cui alcuni ruoli/attività possono risultare inadeguati per effetto della mutata situazione), dei supporti operativi e delle tecnologie utilizzate. Se l'attività di progettazione della procedura non viene condotta, pur nelle difficoltà richiamate, con un buon livello di accuratezza, si corre il rischio essa venga (giustamente) disattesa.

Riferimenti metodologici

La progettazione degli iter procedurali deve prevedere, accanto alla definizione dei flussi operativi, la configurazione dei modelli decisionali e dei correlati sistemi di controllo. Il risultato dell'attività progettuale non risiede nella mera definizione (più o meno dettagliata e formalizzata) della sequenza procedurale: deve includere, infatti, l'individuazione e la determinazione degli strumenti organizzativi, tecnici e metodologici che, condivisi, consentano di uniformare il comportamento di tutti gli attori organizzativi coinvolti nell'attuazione della procedura. A tal fine, l'attività stessa di progettazione deve fondarsi sull'adozione e l'accettazione di un approccio metodologico comune tale da uniformare non solo la capacità di previsione e di programmazione dei singoli con riferimento alle specifiche attività svolte⁵, ma anche l'orientamento nei confronti di un medesimo obiettivo progettuale⁶. Ciò soprattutto dal momento che l'attività di progettazione, se è prevalentemente un onere a

⁵ La necessaria uniformità deve esprimersi, ad esempio, sia in termini di informazioni minime necessarie per la definizione degli interventi di progettazione e la previsione delle attività da svolgere (per ogni adempimento, ad esempio: professionalità richieste e disponibili, carichi di lavoro, determinazioni quantitative e qualitative dell'output, etc.), sia in termini di metodologie e di tecniche: non basta, ad esempio, la previsione della durata di tutte le fasi e le attività progettate, ma occorre anche la determinazione delle modalità e delle tecniche di previsione della durata (ricorso o meno a tempi standard di esecuzione, computo di tutte le attività, anche di quelle che non prevedono un intervento diretto degli operatori, quali l'attesa e il deposito, etc.).

⁶ Nel caso delle amministrazioni pubbliche, anche in ragione delle asimmetrie informative intercorrenti tra i responsabili politici e quelli amministrativi, tali obiettivi possono scaturire da "negoziazioni" più o meno evidenti e formalizzate tra i diversi attori, i quali dispongono di leve decisionali "proprietarie" differenziate riguardo alle connotazioni dei flussi operativi (tempi, costi, qualità, valutazione dell'utenza, etc.). La configurazione del flusso procedurale sarà, in questo caso, la risultante del percorso di mediazione esperito in relazione a ciascuna attività/fase.

carico della funzione principale coinvolta nell'attuazione della procedura, richiede il concorso (in termini di esperienza, conoscenza, competenza e capacità previsionale) e la partecipazione di tutti gli attori organizzativi coinvolti ai diversi livelli di responsabilità.

L'intervento di progettazione non può essere estemporaneo, ma progettato e definito sia dal punto di vista tecnico-metodologico (obiettivi e strumenti di definizione e attuazione dell'iniziativa di progettazione) che organizzativo (ruoli, responsabilità e modalità organizzative relative alla formulazione, definizione e attuazione delle iniziative di progettazione)⁷. Il modello organizzativo necessario per la promozione e la realizzazione degli interventi di progettazione e la responsabilità progettuale travalica quella del soggetto (o dell'unità organizzativa) incaricato dall'attuazione della procedura. L'attività richiede un intervento coordinato, teso ad integrare il complesso delle iniziative (anche strumentali) che, tutte insieme, concorrono alla realizzazione del risultato procedurale, anche se (o meglio, soprattutto se) facenti capo ad unità organizzative diverse.

L'output degli interventi di progettazione delle procedure risiede, innanzi tutto, nella configurazione dei flussi operativi predeterminati (per quanto possibile) con riferimento alla struttura, ai contenuti e al disegno complessivo (tempi, attori e modalità di attuazione). Affinché possa supportare e orientare il quotidiano svolgimento di attività operative e decisionali degli operatori pubblici, la disciplina del flusso procedurale non deve essere solo dettagliata, ma anche chiaramente ed efficacemente comunicata a tutti gli operatori della procedura e resa trasparente per gli utenti stessi.

Il disegno procedurale, in quanto strumento formalizzato di comunicazione organizzativa, deve essere provvisto, innanzi tutto, di connotazioni minime quali la strutturazione e l'uniformità dell'impianto logico, la leggibilità, la sinteticità, la chiarezza, etc. Si tratta di connotazioni da assumere come "prerequisiti", le quali consentono di massimizzare l'univocità e la condivisione del significato dei termini e delle espressioni usate nella configurazione e nella descrizione dell'iter procedurale; tali requisiti informativi possono essere agevolati e assicurati mediante la previsione di opportuni supporti (descrizioni di sintesi, diagrammi di flusso, tabelle, prospetti analitici, etc.).

Il disegno procedurale, come definito e comunicato, deve garantire, in secondo luogo, che il comportamento "indotto" negli operatori sia corretto, ovvero, prima di tutto, funzionale al perseguimento dell'obiettivo assegnato alla procedura, nel rispetto, ovviamente, del modello organizzativo vigente. Tale esigenza, comune ad ogni tipologia procedurale, è massima, come detto, in presenza di limitate condizioni di standardizzabilità delle attività o di turbolenza ambientale: in questo caso, un modo per garantire la coerenza dei comportamenti degli operatori ai diversi livelli di responsabilità consiste appunto nella progettazione di procedure che non prescrivano le modalità operative, ma individuino in maniera chiara le modalità e le regole di interazione tra i diversi attori organizzativi.

Uno strumento di uniformazione dei comportamenti, di trasparenza e di comunicazione, da "allestire" congiuntamente alla progettazione dell'iter procedurale e affinare in sede di gestione delle procedure stesse ri-

*Modelli
organizzativi*

*Output
della progettazione*

*Manuale
per la gestione
delle procedure*

⁷ La metodologia di riferimento per la progettazione di una procedura ricalca in larga misura le modalità di definizione e di realizzazione di un progetto di innovazione e, più in generale, di "gestione di una commessa"; essa può mutuare le proprie linee guida dagli approcci tipici del *project management* (gestione per progetti), esemplificati nel CAPITOLO 9, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti.

siede nel "manuale operativo per la gestione delle procedure". Il manuale non è uno strumento "normato", prescritto cioè come necessario strumento operativo per la gestione e l'attuazione delle attività delle amministrazioni pubbliche⁸. Se redatto, esso è tuttavia uno strumento "normativo", cioè di indirizzo e di orientamento (più che vincolante) per gli operatori e per gli attori organizzativi incaricati della gestione delle procedure. Il manuale operativo per la gestione delle procedure può essere definito come "la raccolta organica e sistematica delle procedure che realizzano le attribuzioni, le competenze e le attività di una determinata struttura o unità organizzativa"⁹; in quanto "strumento operativo", il manuale dovrebbe essere redatto in modo tale da specificare differenti tipologie di contenuti:

- a) determinazione di un modello generale di rappresentazione sintetica delle attività e dei ruoli organizzativi;
- b) specificazione delle principali variabili in grado di rappresentare con correttezza le dimensioni quantitative e qualitative dei fattori di produzione, dei prodotti e dei risultati, nonché la contestuale definizione delle correlate unità di misura;
- c) disegno generale del sistema informativo per la gestione e il monitoraggio della procedura, inclusa la specificazione delle modalità di rilevazione;
- d) specificazione dei criteri di misurazione dei costi e delle modalità di imputazione;
- e) determinazione dei principali indicatori di efficienza e di efficacia, con specificazione della loro significatività ai fini dell'analisi e della valutazione dei fatti gestionali;
- f) selezione delle specifiche tecniche di valutazione comparativa nel tempo e nello spazio che si intendono adottare al fine di stabilire parametri di efficienza e di efficacia.

MANUALE PER LA GESTIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE



I contenuti minimi di un manuale redatto per la gestione delle procedure amministrative possono essere ravvisati nelle seguenti categorie informative¹⁰:

- a) elementi descrittivi della procedura, sia in termini di "sequenza di attività" che di "condizioni di applicazione" (identificazione delle unità organizzative intervenienti, del contesto attuativo, delle finalità e degli obiettivi perseguiti, etc.). Si tratta di informazioni finalizzate a mettere ciascun operatore (ai diversi livelli di responsabilità) nella condizione di identificare con facilità il contenuto delle attività da svolgere (senza bisogno di raccogliere ulteriori elementi) e gli obiettivi

attuativi della procedura, collocando correttamente la procedura nel quadro dei processi gestionali complessivi dell'organizzazione;

- b) articolazione della procedura (fasi) e determinazione degli input e delle specifiche dei singoli output di fase, non solo dal punto di vista tecnico, ma anche in termini di erogazione e di indicazione dei destinatari. Tali contenuti informativi possono essere efficacemente sintetizzati in tabelle o diagrammi di flusso contenenti elementi descrittivi (denominazione delle fasi, degli input e degli output), elementi di orientamento dei comportamenti (obiettivi di efficienza, vincoli, supporti e strumenti tecnici e informativi),

⁸ Nonostante l'assenza di specifiche disposizioni normative, i contenuti dei manuali operativi delle procedure possono essere definiti, in prima approssimazione, a partire dai principi generali fissati per l'attuazione del procedimento amministrativo (l. n. 241/90); ad essi devono essere aggiunte, tuttavia, le indicazioni emergenti (sempre più numerose) nelle disposizioni comunitarie relative alle procedure di attuazione dei programmi di intervento e di progetti di investimento finanziati dall'Unione europea.

⁹ Così, ad esempio, in VALENTINI E, *Monitoraggio e ottimizzazione dell'efficienza e dell'efficacia nelle attività amministrative e nei servizi*, Il Ventaglio, Roma, 1992.

¹⁰ MANCINI A., "Leggi" e "manuali" nell'esperienza del settore pubblico, in *Atti del convegno Il controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni: dalla "legge" al "manuale"*, Roma, Corte dei Conti, Centro fotolitografico, 1998.

elementi di definizione dei ruoli (responsabilità di risultato e di composizione di conflitti);

- c) sistema di monitoraggio e controllo dell'attuazione della procedura, inclusa la determinazione della periodicità del controllo, del sistema di misurazioni da adottare (sistema di indicatori) e di documentazione degli stati di avanzamento. L'attività di valutazione richiede l'identificazione dei sistemi informativi necessari (e disponibili), le modalità, le tecniche e le metodologie di rilevazione, le responsabilità e le periodicità di aggiornamento dei dati.

Quanto alla rilevanza del manuale delle procedure per il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, essa va ben oltre la mera attuazione "ordinata" delle procedure: le regole tecnico-operative previste rivestono, accanto alle prescrizioni normative e alle disposizioni organizzative, un ruolo centrale per il consolidamento e la diffusione delle pratiche del controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche. Rispetto alla regolazione operata con le norme (che comunque non è mai esaustiva), i manuali operativi permettono l'esercizio di funzioni di indirizzo metodologico aggiornabile nel tempo, flessibile e adattabile ai diversi contesti operativi pubblici. I manuali operativi concorrono inoltre a rafforzare l'orientamento della gestione al controllo dell'efficienza e dell'efficacia, ma anche alla regolazione dei ruoli, delle responsabilità e dei comportamenti dei diversi livelli decisionali.

In generale, i manuali operativi per la gestione delle procedure concorrono alla diffusione delle tecniche di misurazione e controllo della gestione assolvendo almeno a tre specifiche funzioni: garanzia dell'utenza rispetto alle prestazioni pubbliche; diffusione delle best practices; valutazione comparativa di procedure similari.

Il manuale può costituire, innanzi tutto, uno "strumento di garanzia" contro il rischio di comportamenti opportunistici degli operatori, realizzato attraverso la distorsione delle informazioni disponibili in via esclusiva ad un livello

di maggior dettaglio (si pensi a quelle con elevato contenuto tecnico-specialistico). In questo caso il manuale risponde alla necessità sia di "disinnescare" le asimmetrie informative di cui si possono giovare singoli/gruppi di attori coinvolti nell'attuazione della procedura, sia definire regole tecniche che consentano la correttezza della misurazione di prestazioni e risultati. I contenuti del manuale sono orientati alla fissazione di regole "certe" in merito alla definizione delle variabili "input", "output" e "risultato" e delle modalità di rilevazione delle stesse, al fine di limitare la discrezionalità dei responsabili nella fornitura di dati che devono alimentare il sistema informativo del controllo.

Il manuale costituisce, in secondo luogo, il veicolo per la "diffusione delle best practices" all'interno delle singole amministrazioni, sia in tema di organizzazione delle funzioni di progettazione, programmazione, monitoraggio e controllo delle procedure, sia in materia di tecniche di misurazione e di valutazione dello stato di avanzamento procedurale e dei risultati conseguiti. Per adempiere a questa finalità, il manuale deve riservare particolare attenzione al management delle procedure e all'impianto di controllo, prefigurando l'architettura del sistema gestionale e quella del relativo sistema informativo, specificando le modalità di progettazione, sviluppo e consolidamento del sistema, etc.

Il manuale operativo consente, infine, la "valutazione comparativa tra procedure similari" sia per quanto attiene alle connotazioni strutturali, sia con riferimento alla finalizzazione alla realizzazione di prodotti o servizi omologhi. L'applicazione di tecniche di valutazione comparativa (che peraltro rappresentano, allo stato, la frontiera del controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche) consente l'effettuazione di confronti spaziali in base ai quali verificare l'efficienza di diversi modelli gestionali, soluzioni organizzative e configurazioni procedurali adottate in differenti contesti operativi, anche ai fini della determinazione di standard.

Il manuale operativo per la gestione delle procedure discende, nell'esperienza delle amministrazioni pubbliche, oltre che da iniziative ricognitive finalizzate alla mappatura delle attività strumentale alla determinazione dei carichi di lavoro e delle dotazioni organiche, da specifiche prescrizioni normative di carattere comunitario: rilevante, in quest'ambito, è il caso delle disposizioni comunitarie in materia di gestione dei finanziamenti, le quali prevedono, accanto a strumenti di rendicontazione dei risultati conseguiti mediante le procedure di attuazione, la redazione di manuali operativi per la gestione delle procedure quali strumenti di garanzia dell'utenza e di uniformità di comportamento degli operatori pubblici.

PROCEDURE DI ATTUAZIONE DEL PIANO DI SVILUPPO RURALE

 La disciplina delle procedure attuative del Piano di sviluppo rurale della regione Marche costituisce uno specifico esempio di previsione normativa di un manuale delle procedure quale strumento manageriale¹¹.

Il piano di sviluppo rurale (PSR) della regione Marche 2000-2006, adottato ai sensi del regolamento CE n. 1257/99 (sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG - Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia) è finalizzato alla programmazione e alla attivazione di misure volte al miglioramento della competitività e dell'efficienza dei sistemi agricoli e agro-industriali e della qualità dei prodotti (asse prioritario 1), alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio e delle risorse ambientali (asse prioritario 2), al sostegno allo sviluppo rurale (asse prioritario 3). La gestione del piano è inquadrata nell'ambito delle disposizioni del regolamento comunitario in parola, il quale disciplina, in particolare:

1. le iniziative informative, promozionali e di comunicazione finalizzate a facilitare l'accesso dei soggetti interessati e a rendere trasparenti le procedure adottate per l'attuazione del piano;
2. le condizioni di ammissibilità ai finanziamenti (inclusi i contenuti dell'istruttoria tecnica), i requisiti richiesti ai beneficiari e le modalità di presentazione delle domande;
3. le autorità responsabili dell'attuazione delle misure, gli enti e gli organismi titolari dell'esercizio delle funzioni previste, i canali di finanziamento, i soggetti erogatori dei finanziamenti e le modalità di erogazione;
4. il sistema di monitoraggio e valutazione dei finanziamenti concessi ai richiedenti, articolato in procedure di controllo ex ante (esperite in occasione della presentazione delle domande e ammissione ai finanziamenti), in itinere (effettate in occasione della realizzazione dei progetti finanziati e dell'effettuazione degli investimenti) ed ex post (adottate ai fini della verifica del rispetto del vincolo di destinazione);
5. il sistema di indicatori relativi alla valutazione e al monitoraggio delle politiche strutturali (indicatori procedurali, indicatori di realizzazione, indicatori di risultato e di impatto).

Per la gestione delle iniziative e la verifica dello stato di attuazione delle singole misure, il

PSR affida ad un comitato di gestione (composto da rappresentanti dei servizi regionali centrali e periferici incaricati delle fasi di indirizzo, coordinamento e controllo del piano di attuazione) la definizione e l'approvazione, con apposito atto amministrativo, di un "Manuale delle procedure di attuazione del regolamento CE n. 1257/99". La finalità del manuale, così come è stato inteso, è quella di disciplinare, in particolare, il sistema di gestione, controllo e valutazione delle misure attivate, anche ai fini della trasparenza nei confronti dell'utenza, della rendicontazione dei risultati e dell'impatto degli interventi agli organi finanziatori.

Coerentemente con le finalità assegnate, il manuale è stato progettato in maniera da presentare i seguenti contenuti:

- a) illustrazione del quadro normativo di riferimento: rinvii alla regolamentazione comunitaria, alla disciplina normativa nazionale e regionale;
- b) descrizione del modello organizzativo complessivo adottato dalla regione: tipologia, funzioni assegnate, ruolo degli attori organizzativi coinvolti;
- c) descrizione del modello organizzativo regionale: funzioni e attribuzioni degli uffici coinvolti sia in termini generali, relativamente all'attuazione del piano nel suo complesso, sia in relazione alle singole misure;
- d) individuazione dei principi generali in ordine agli iter procedurali funzionali alla gestione delle diverse misure, ai fini della loro riconduzione a modelli omogenei e semplificati;
- e) esplicitazione dei principi generali in ordine al sistema di valutazione e controllo ex ante, in itinere ed ex post; definizione delle check list di controllo e dei relativi sistemi di indicatori;
- f) illustrazione dell'iter procedurale relativo alla gestione di ciascuna misura: fasi, attività e adempimenti, ruolo e attribuzioni degli attori coinvolti, tempi, sistemi di controllo e modalità di effettuazione.

La progettazione del manuale e la definizione di specifici iter procedurali per la gestione delle singole misure ha costituito uno dei principali prodotti delle iniziative di razionalizzazione delle procedure di ampio respiro intraprese e realizzate dalla regione Marche.

¹¹ REGIONE MARCHE, *Deliberazione amministrativa n. 19 del 9 novembre 2000*, Piano di sviluppo rurale (Psr) 2000-2006 della regione Marche redatto ai sensi del Regolamento Ce n. 1257/99 (in particolare la sezione relativa alla "attuazione e gestione del piano"); MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *I regolamenti comunitari sui fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2000.

3.2 Gestione

La “gestione” costituisce l’attività principale compiuta dalle amministrazioni pubbliche relativamente alle procedure amministrative, di gran lunga predominante rispetto alle attività di progettazione, programmazione, monitoraggio e controllo che continuano ad assumere, nell’esperienza di molte amministrazioni, un carattere ancora residuale.

La prefigurazione, per ogni procedura amministrativa, di un ciclo di vita e di gestione, evidenzia come gli interventi di management debbano assumere una valenza più ampia rispetto a quella meramente operativa¹²; gestire una procedura non significa semplicemente “attuare” quanto previsto in fase di progettazione o assecondare prassi operative più o meno consolidate, ma anche (e soprattutto), tra le altre cose:

1. riscontrare *la corrispondenza del flusso procedurale progettato* (o affermato di fatto) *con l’operatività effettiva delle organizzazioni*¹³;
2. verificare *l’avanzamento* (e il grado di attuazione) *del flusso operativo* mediante il controllo delle attività, degli adempimenti e dei comportamenti realizzati in corrispondenza di ogni singola fase e in relazione alle condizioni di erogazione e di accesso degli utenti;
3. organizzare e disporre delle *risorse necessarie per l’attuazione della procedura*, controllandone il livello di assorbimento, la perdurante attitudine alla realizzazione delle attività e, con specifico riferimento al personale, la conformità dei comportamenti degli operatori (inclusa la funzionalità degli strumenti di coordinamento disponibili e attivati per il governo delle condizioni di interdipendenza).

La gestione delle procedure richiede sempre più l’individuazione di soluzioni diverse e di risposte differenziate per il controllo della “varianza”, per la gestione flessibile dei flussi operativi (anche ai fini della modificazione dei prodotti realizzati ed erogati), per la garanzia, la tutela e la piena soddisfazione degli interessi coinvolti nell’attuazione delle procedure. Gestire significa governare un flusso operativo in evoluzione (o, meglio, inquadrato in un contesto potenzialmente evolutivo), il quale subisce e rispecchia la modificazione delle caratteristiche dei processi tecnico-produttivi delle amministrazioni pubbliche, della domanda e della valutazione dell’utenza, della stabilità delle risorse finanziarie e tecnologiche disponibili, delle competenze professionali, etc.

L’esigenza di una gestione dinamica, al tempo stesso “manutentiva” e “adattativa” delle procedure emerge chiaramente, innanzi tutto, dalla “razionalità limitata” necessariamente connessa alla definizione di qualsiasi iter procedurale; scaturisce naturalmente, in secondo luogo, dalle evidenze segnalate dal sistema di controllo della procedura.

La progettazione delle procedure, anche nei contesti operativi in cui risulta particolarmente agevole (in virtù della standardizzabilità delle attività), fornisce una risposta preliminare alle criticità e agli interrogativi della gestione, la quale deve essere vagliata e validata alla prova dei fatti. Ne consegue, ovviamente, che le procedure non possono essere pro-

*Attuazione
delle procedure*

*Progettazione:
esigenza perdurante
per tutto
il ciclo di vita
della procedura*

¹² L’attività di gestione delle procedure è sovente intesa in una accezione meramente “operativa”, come sinonimo di realizzazione delle operazioni e degli adempimenti procedurali in vista del conseguimento del risultato operativo programmato. La gestione delle procedure è ridotta, in altri termini, alla mera gestione dei flussi di lavoro.

¹³ Tale corrispondenza, infatti, non può essere mai garantita a priori: anche nel caso di flussi operativi altamente standardizzabili, la prevedibilità delle possibili evenienze è comunque limitata; nel caso di attività non standardizzabili, al contrario, è proprio dall’esperienza attuativa possono trarsi indicazioni “normative” generalizzabili ad altre attività e procedure secondo il criterio dell’uniformità.

gettate “una tantum”, in sede di prima definizione, ma devono essere riscontrate in itinere (preliminarmente nella fase di sperimentazione dell’attuazione e quindi di gestione e di messa a regime) quanto all’efficacia delle ipotesi prospettate, al fine di renderle coerenti con gli obiettivi gestionali propri dell’amministrazione (originari o emergenti) e con le esigenze espresse dall’utenza (anche in questo caso, iniziali o sopravvenute).

E’, questo della “coerenza esterna” (conformità dell’iter e dell’output procedurale rispetto alla domanda e alle aspettative dell’utenza), un aspetto particolarmente critico della progettazione e della gestione delle procedure amministrative, anche perché essa può essere intesa come l’esito di un processo di negoziazione, di mediazione tra le esigenze, le richieste e le aspettative dell’utenza e il quadro di vincoli d’ordine normativo, gestionale e tecnico-produttivo che condizionano i flussi operativi e le prestazioni delle amministrazioni pubbliche¹⁴.

La definizione “ex ante” degli obiettivi e della configurazione procedurale, anche se negoziata, non è tuttavia, di per sé, condizione sufficiente per l’efficace attuazione delle procedure; quest’ultima dipende infatti dalle concrete modalità di gestione riscontrate periodicamente, dalla verifica dello stato di attuazione monitorato sia in termini di avanzamento procedurale (numerosità delle operazioni effettivamente realizzate per ciascuna delle fasi procedurali rispetto a quelle programmate e all’avanzamento atteso), sia in relazione al conseguimento degli obiettivi nelle dimensioni quali-quantitative programmate, sia, per specifiche tipologie di procedure, riguardo all’impatto sull’utenza delle misure adottate e alla sostenibilità degli effetti.

*Base
informativa
per la gestione
delle procedure*

La verifica dell’avanzamento procedurale finalizzata all’analisi del livello di realizzazione dell’output fornisce la base informativa imprescindibile su cui fondare la gestione delle procedure e riveste una valenza generale ai fini del monitoraggio delle complessive condizioni operative, tecniche e organizzative delle amministrazioni pubbliche. Richiede una puntuale attività di ricognizione in itinere (durante lo svolgimento delle attività) al fine di attivare e adottare in corso d’opera iniziative correttive che incidano sia sui contenuti degli output che sulle modalità di realizzazione degli stessi, con particolare riferimento alle criticità e ai fattori ostativi che risiedono non tanto (e non solo) nelle caratteristiche dei flussi operativi, ma, ad esempio, nelle modalità di coordinamento e di integrazione, nelle caratteristiche delle risorse impiegate e nella effettiva disponibilità delle stesse, nella erogazione di prestazioni strumentali da parte di fornitori interni (altre unità organizzative) ed esterni, etc.¹⁵

Il fabbisogno informativo necessario per una attuazione “consapevole” della procedura è correlato, in prima approssimazione, ai seguenti temi:

a) avanzamento della realizzazione delle attività, misurato in relazione agli

¹⁴ Il fenomeno risulta evidente, peraltro, nella determinazione di alcuni dei tratti strutturali del disegno procedurale quali la fissazione dei carichi di lavoro per attività e dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi (secondo quanto disposto dalla legge n. 241/90), laddove le esigenze (e le difficoltà) di natura organizzativa, tecnica e gestionale sono salvaguardate e tenute in debita considerazione, pur nel generico rispetto degli obiettivi di efficienza e di efficacia, mediante il tendenziale sovradimensionamento del fabbisogno di personale attraverso l’allungamento della durata media dei tempi di svolgimento delle attività.

Il problema della “negoziatozione” è peraltro centrale nel processo di responsabilizzazione della dirigenza (e più in generale degli operatori pubblici) in ordine ai risultati, anche ai fini della effettiva garanzia dell’utenza realizzata attraverso la formulazione di carte dei servizi: gli obiettivi dichiarati e “garantiti” devono essere effettivamente conseguibili, ovvero non realizzabili in astratto, ma compatibili con le connotazioni organizzative e tecnico-produttive delle unità organizzative preposte, anche al fine di non incorrere nel sistema sanzionatorio formalizzato attraverso le carte stesse.

¹⁵ Rilevanti criticità della gestione delle procedure risiedono negli “interstizi” che separano l’attività compiuta dalle diverse unità organizzative coinvolte nell’attuazione, in particola

- output e ai tempi di esecuzione;
- b) fabbisogno, impiego e livello di assorbimento delle risorse dedicate, professionali, tecnologiche e strumentali;
- c) consumi dei fattori produttivi e costi di realizzazione dell'output procedurale;
- d) sistema "di governo" degli attori organizzativi e degli operatori, delle attività e delle conoscenze, anche ai fini dell'incentivazione e della responsabilizzazione in ordine ai risultati.

Il controllo del grado di attuazione della procedura si estrinseca, innanzi tutto, nella "verifica dell'avanzamento", ovvero nel riscontro relativo allo svolgimento delle singole operazioni e degli adempimenti procedurali programmati. Il suo oggetto, tuttavia, travalica il "semplice" flusso operativo procedurale: il controllo è funzionale, infatti, non solo alla verifica della *performance* (output procedurale), ma anche al riscontro della garanzia (in termini di certezza e uniformità) delle operazioni svolte ai diversi livelli di responsabilità (decisionali e operativi), della trasparenza dell'azione amministrativa, della minima diversificazione (discrezionalità) nel trattamento delle eccezioni, dell'economica gestione delle risorse, della pertinenza dell'output rispetto alle esigenze e alla domanda espressa dall'utenza, della conformità normativa e tecnica degli adempimenti (corrispondenza alle disposizioni normative, presenza dei requisiti di efficacia previsti per i provvedimenti amministrativi, etc.) e dell'impiego effettivo delle risorse messe a disposizione o successivamente acquisite/resesi disponibili, etc. Rilevano, in particolare, le notizie relative ai tempi di esecuzione, riferite cioè alla misurazione della durata di ogni singola operazione, come determinata dalle condizioni "a monte" (svolgimento delle attività logicamente e temporalmente precedenti), anche ai fini della rilevazione degli effetti "a valle" (impatto sulle attività successive).

*Indicatori
di avanzamento
procedurale*

Una delle specifiche tecniche impiegabili per il monitoraggio e il controllo dello stato di avanzamento delle procedure è costituita dal "*diagramma di Gantt*", il quale rappresenta, mediante la determinazione della durata di ogni singola attività, l'orizzonte temporale di riferimento per l'attuazione della procedura; il monitoraggio periodico dell'avanzamento consente di dare conto, anche graficamente, del grado di avanzamento raggiunto¹⁶.

L'avanzamento delle realizzazioni è funzione, oltre che dell'efficiente impiego delle risorse dedicate, della loro compatibilità con i carichi di lavoro programmati e effettivi, ovvero della loro disponibilità nelle dimensioni quali-quantitative necessarie¹⁷; l'attività di gestione delle pro-

re nel caso (tipico delle amministrazioni pubbliche) in cui le strutture coinvolte non siano legate da relazioni di tipo gerarchico. Il verificarsi di questa evenienza è fronteggiata attraverso l'escogitazione di forme di reciproco aggiustamento che consentano di rispondere in modo efficace anche a fronte della necessità di adattare il processo operativo alla variabilità delle esigenze gestionali e alla necessità di differenziare i prodotti. L'oggetto dell'azione manageriale delle amministrazioni pubbliche, pertanto, è circoscritto, di norma, nell'ambito di limiti segnati dalle disposizioni normative e ha l'obiettivo di regolare le interdipendenze tra le unità organizzative che gestiscono le singole fasi della procedura.

¹⁶ Il monitoraggio dello stato di avanzamento delle attività dipende, ovviamente, dal grado di programmabilità e misurabilità delle operazioni di riferimento; esso può essere determinato, in generale, mediante misurazioni fisiche relative al numero delle operazioni svolte rispetto a quello programmato (ad esempio, domande istruite rispetto al totale di quelle presentate); nei casi di bassa misurabilità (o elevata interdipendenza) dei prodotti di fase, lo stato di avanzamento delle attività può essere determinato in maniera più approssimativa attraverso la misurazione del tempo di lavoro dedicato dal personale impegnato o dalla sua durata (nel caso in cui lo svolgimento delle attività sia assunto come costante nel tempo).

¹⁷ Per indicazioni di dettaglio relative al dimensionamento delle risorse si rinvia al CAPITOLO 5 (par. 5.4).

cedure, pertanto, implica, ovviamente, la gestione correlata del personale e delle risorse dedicate. Quest'ultimo costituisce un tema centrale nella programmazione delle attività e nella verifica dell'avanzamento procedurale, soprattutto nei casi di procedure complesse (anche tecnicamente) e in condizioni di interdipendenza organizzativa in cui la "leva gestionale" della programmazione e controllo dei flussi di lavoro e delle risorse non è nella disponibilità del responsabile del risultato finale della procedura.

DIAGRAMMA DI GANTT

Il diagramma di Gantt è una tecnica di rappresentazione grafica dei processi produttivi e dei flussi di attività; consente di evidenziare in modo immediato, su un calendario solare, le attività da svolgere e la relativa durata. In questo modo il diagramma pone in evidenza le interconnessioni e le sfasature temporali tra le attività programmate e svolte, orientando le scelte (e gli interventi) degli operatori; la sua logica ispiratrice è funzionale alla razionalizzazione e ottimizzazione dei tempi di lavoro.

Il diagramma espone su un sistema di assi cartesiani i tempi e le attività da eseguire: in ascissa è posto il tempo di lavoro necessario per la realizzazione di un'attività (misurato in ore, giorni, settimane, etc.); in ordinata sono descritte sommariamente tutte le attività elementari, sia pure senza specificazione delle loro caratteristiche quantitative e qualitative. La rappresentazione grafica assume generalmente la forma di seguito esemplificata (PROSPETTO 1).

PROSPETTO 1 - Esempificazione del diagramma di Gantt

TEMPO ATTIVITÀ	GIORNO													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	...	
A	████████████████████													
B				████████████████████										
C							██	████████████████████						
D											████████████████			

Partendo dalla costruzione di questo tipo di diagramma (agevolata dalla disponibilità di specifici software ampiamente diffusi), è possibile definire il numero e la durata delle attività programmate per l'attuazione della procedura e il tempo necessario allo svolgimento di ciascuna attività (segnalato tracciando delle linee orizzontali, la cui lunghezza è pro-

porzionale alla durata dell'attività stessa).

Al di sopra della linea orizzontale indicante la durata programmata può essere tracciata una barra che rappresenta la parte di lavoro già effettuata, consentendo una semplice ed evidente rappresentazione dello stato di avanzamento dei lavori, come mostra il disegno sottostante (PROSPETTO 2).

PROSPETTO 2 - Rappresentazione dello stato di avanzamento dell'attività o della fase procedurale



Poiché sullo stesso diagramma vengono rappresentate varie attività, l'osservatore può esprimere una valutazione simultanea sull'andamento generale della procedura. E' evidente, tuttavia, che lo strumento fornisce mere indicazioni sullo stato di avanzamento, la cui "bontà" dipende dalla disponibilità effettiva di informazioni e dalla misurabilità di eventi di riferimento. Per poter disporre di informazioni complessive sull'avanzamento procedurale, la tecnica deve ovviamente essere integrata con altri strumenti di rilevazione e di analisi che consentano di evidenziare:

- la sequenzialità, la propedeuticità e la relazione causa-effetto tra le attività (ad esempio mediante un Pert - Program evaluation and review technique);
- il grado di raggiungimento del risultato finale (dipendente, ovviamente, dalla rilevanza e dalla significatività delle singole attività svolte rispetto a quelle complessive da svolgere);
- l'analisi qualitativa dei risultati e delle attività;
- l'allocazione delle risorse e il grado di assorbimento (espresso in unità fisiche ed economico-finanziarie).

3.3 Controllo e valutazione

Il controllo dell'attuazione della procedura può essere ricondotto, in prima approssimazione, alle seguenti differenti tipologie¹⁸:

*Tipologie
di controllo*

1. *controllo normativo*, finalizzato alla verifica dell'“aderenza” dell'operato delle unità organizzative alle prescrizioni normative discendenti da leggi, statuti, regolamenti, etc. che vincolano l'attuazione della procedura e, più in generale, il funzionamento delle amministrazioni pubbliche;
2. *controllo delle operazioni*, realizzato mediante la verifica (episodica o continua, campionaria o sistematica) della conformità delle azioni e delle operazioni svolte dagli operatori rispetto alle disposizioni di tipo operativo o tecnico previste da prassi operative anche formalizzate (procedure organizzative interne, conseguimento di standard pre-stabiliti, etc.);
3. *controllo di gestione*, inteso come il “meccanismo operativo” per mezzo del quale la gestione risulta guidata verso obiettivi prefissati, attraverso il monitoraggio non dell'operato dell'organizzazione in sé, quanto dei risultati che questa produce. Tale strumento di controllo presuppone, innanzi tutto, la definizione e la quantificazione (ovvero la misurabilità e la valutazione) degli obiettivi attribuiti alla responsabilità di una unità organizzativa, la quale sarà valutata in base al grado di raggiungimento degli stessi. Gli obiettivi sono di norma espressi in termini quantitativo-monetari; il controllo, per poter essere esaustivo, deve necessariamente includere forme di misurazione di tipo qualitativo¹⁹.

Il contributo specifico fornito dalla prospettiva di analisi tipica del controllo di gestione può essere sintetizzato e qualificato come segue:

*Controllo
della gestione*

- a) la gestione delle procedure, così come quella di ogni altra attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, non può che essere progettata e programmata²⁰;
- b) data la rilevanza nell'ambito delle attività gestionali delle amministrazioni pubbliche, le procedure amministrative (singolarmente, o come insiemi omogenei finalizzati alla realizzazione di una medesima politica) devono essere configurate come “oggetto di costo”, ovvero

¹⁸ Per indicazioni più puntuali si veda PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Rubbettino, 2001. Le modalità di controllo richiamate non hanno, ovviamente, la pretesa di esaustività, né si riferiscono alla sola applicazione di procedure amministrative, ma ad un novero di attività svolte dalle amministrazioni pubbliche.

¹⁹ Per le caratteristiche tecnico-metodologiche del controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche si veda, tra gli altri, AZZONE G. E DENTE B., *Valutare per governare*, Etas, 1999; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Manuale operativo per il controllo di gestione*, cit.

²⁰ La programmazione della gestione delle procedure presuppone la definizione quantitativa e qualitativa dei risultati attesi: l'output della procedura non deve essere definito solo in termini di atto, provvedimento o servizio erogato all'utenza, ma anche in termini di volume di realizzazioni atteso e sostenibile. Per una gestione programmata, l'obiettivo della procedura deve essere quanto più possibile chiaro e comprensibile e, in generale, coerente con gli indirizzi strategici, raggiungibile, condiviso, pensato in funzione dell'utenza, orientato al miglioramento, armonico rispetto alle risorse disponibili, coerente con gli obiettivi assegnati ad altri centri, connesso a meccanismi incentivanti, rivedibile. Così in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Manuale operativo per il controllo di gestione*, cit. I requisiti elencati devono qualificare la definizione degli obiettivi assegnati dagli organi di governo ai responsabili delle attività e integrare la connotazione di obiettivo quale “risultato specifico e misurabile da conseguire in un arco di tempo pre-determinato”.

come insiemi correlati di attività cui è associata, accanto alla responsabilità “di risultato”, quella di gestione delle risorse, valutata attraverso la determinazione dei risultati economici;

- c) il sistema di controllo delle procedure, in quanto riferito a flussi di attività rivolti all'esterno, destinati cioè ad una utenza esterna all'unità organizzativa incaricata dell'attuazione²¹, non può non prevedere meccanismi di valutazione di tipo qualitativo, relativi ai livelli di servizio e ai tempi di risposta, fondati, oltre che sulle valutazioni del fornitore, sull'apprezzamento dell'utente.

Le informazioni rilevate attraverso le misurazioni tipiche del controllo consentono una valutazione complessiva della procedura finalizzata alla verifica della perdurante attitudine al perseguimento dell'obiettivo assegnato, tenendo conto, allo stesso tempo, della sua possibile evoluzione nel corso della gestione. Ciò dal momento che, anche nei casi in cui la procedura soddisfa, in sede di progettazione o di prima applicazione, le esigenze operative e il perseguimento degli obiettivi delle politiche pubbliche, questi ultimi possono modificarsi in relazione a diverse variabili (normative, organizzative, operative, domanda, etc.) con la conseguenza che il disegno (o la prassi) procedurale non si configura più come “strumento organizzativo e normativo” di ausilio per il raggiungimento del risultato atteso, ma come vincolo o addirittura ostacolo²².

Valutazione

Il termine “valutazione” riferito alla gestione delle procedure amministrative individua l'insieme delle attività di analisi finalizzate alla formulazione di un giudizio (basato sulle osservazioni empiriche e sulle conseguenti misurazioni del controllo) sulle modalità di realizzazione delle specifiche attività e di conseguimento dei risultati programmati. La valutazione si basa sull'analisi sistematica degli eventi che sono (o si presume che siano) accaduti in un tempo precedente oppure stanno accadendo nello stesso momento in cui la valutazione ha luogo²³.

Qualificano l'attività di valutazione, innanzi tutto, l'orizzonte temporale di riferimento, gli oggetti e le finalità conoscitive. Nel caso delle procedure amministrative tali connotazioni risultano peculiarmente qualificate come segue:

- a) quanto ai focus, la valutazione è riferita ad oggetti diversi (realizzazioni, risultati) e ad effetti prodotti anche in periodi successivi alla

²¹ La presente assunzione è da estendere a tutte le tipologie di procedure, incluse quelle esperite per l'attuazione di servizi di supporto diretti ad altre unità organizzative dell'amministrazione pubblica: si pensi alle procedure che regolano l'acquisizione e l'allocatione di risorse e le stesse procedure organizzative che presidiano le funzioni di pianificazione, programmazione e controllo.

²² Naturalmente, un ruolo rilevante è rappresentato dalla puntualità e dalla pervasività del disegno procedurale, dal suo grado di formalizzazione attraverso procedure organizzative e manuali operativi, ovvero dalle effettive possibilità di deroga. In questa prospettiva si può allora affermare che una procedura disattesa o inapplicabile (cioè obsoleta) è comunque sempre dannosa, se non altro perché impone agli operatori di adottare decisioni e assumere rischi relativamente alla sua “non applicazione”. Inoltre, anche laddove non vi sia nessuna assunzione di rischio, nel senso che non sono comunque attivi strumenti sanzionatori nei confronti degli operatori, la sua obsolescenza provoca comunque un danno, dal momento che rende più difficili gli interventi di razionalizzazione e di miglioramento dei risultati complessivi.

²³ In quanto tale, essa ha carattere retrospettivo (l'attenzione è posta su ciò che si osserva o si è osservato, non su cosa è probabile che accada, come nelle previsioni) e deve essere distinta dalle differenti attività valutative in precedenza richiamate (relative, ad esempio, alla progettazione delle procedure), le quali rispondono ad esigenze conoscitive diverse, finalizzate alla formulazione di una previsione e di un giudizio su benefici e costi presumibili dell'azione amministrativa esplicata attraverso l'attuazione delle procedure (valutazione ex ante).

conclusione del “ciclo di vita” della procedura;

b) correlativamente, l’orizzonte temporale della valutazione è esteso non solo al periodo di attuazione della procedura (peraltro suddiviso ai fini del controllo in intervalli temporali significativi, di norma infrannuali, in relazione alle specifiche caratteristiche delle attività svolte e alle possibilità/opportunità di rilevazione delle necessarie informazioni), ma anche al periodo successivo alla realizzazione/erogazione del risultato procedurale, al fine di verificare le modalità di fruizione e gli effetti prodotti sull’utenza di riferimento²⁴.

Le finalità e gli oggetti di valutazione delle procedure amministrative possono essere individuati a partire dall’identificazione degli effetti prodotti dall’attuazione della procedura stessa e dei rispettivi destinatari. Tralasciando le diversificazioni discendenti dalle diverse tipologie e configurazioni procedurali, l’attuazione di una procedura può essere “apprezzata” rispetto a:

1. un *obiettivo globale*, che ispira la strategia di intervento e identifica la funzione assegnata alla procedura. Gli obiettivi globali sono espressi in termini di “*impatti*” (ad esempio, il calo della disoccupazione fra i disoccupati di lunga durata);
2. *obiettivi specifici*, corrispondenti in linea di massima, ad altrettante priorità di intervento riconducibili alla realizzazione dell’obiettivo globale. Gli obiettivi specifici sono espressi in termini di “*risultati*” (rimanendo nell’esempio in precedenza richiamato, miglioramento, grazie alla formazione, delle possibilità occupazionali per i disoccupati di lunga durata);
3. *obiettivi operativi*, ovvero specifiche realizzazioni funzionali al conseguimento di obiettivi più generali (specifici e globali). Gli obiettivi operativi sono espressi in termini di output o di “*realizzazioni*” (ad esempio, istituzioni di corsi di formazione per i disoccupati di lunga durata).

Oggetti
della valutazione

Impatto

Risultati

Realizzazioni
(prodotti)

Un utile modello di riferimento può essere tratto da metodologie di analisi quali quelle del “quadro logico”.

FINALITÀ E OBIETTIVI DELLA PROCEDURA: IL QUADRO LOGICO

 Un modello concettuale utile per la definizione del complesso delle finalità e degli obiettivi di una procedura amministrativa è quello del “quadro logico” (logical framework). Si tratta di una matrice di progettazione

largamente usata nei programmi promossi dalla Commissione europea e da altri organismi internazionali, utile per la chiara definizione dei diversi elementi di un programma di finanziamento o di una qualsiasi altra tipologia di intervento.

²⁴ In termini generali si distinguono:

1. *valutazioni ex ante* (antecedenti allo svolgimento delle singole attività procedurali e all’attuazione della procedura): attività di carattere previsionale finalizzate alla definizione dell’iter procedurale (fase di progettazione) e degli obiettivi della procedura (analisi di pertinenza), compatibilmente con le modalità gestionali, i carichi di lavoro attesi e gli obiettivi di performance delle unità organizzative (analisi di idoneità degli input), infine, con le richieste espresse dall’utenza (analisi della domanda);
2. *valutazioni in itinere*, finalizzate alla verifica dell’attuazione delle procedure (controllo operativo), ovvero attinenti alla verifica delle singole realizzazioni (output intermedi e finali), al comportamento degli operatori e alle modalità di impiego dei fattori produttivi. La valutazione è contestuale allo svolgimento delle attività, anche al fine di adottare tempestive azioni correttive nel caso della rilevazione di significativi scostamenti rispetto alle azioni e agli obiettivi programmati;
3. *valutazioni ex post*, successive allo svolgimento delle attività e al conseguimento delle realizzazioni, al fine di verificarne il complessivo livello di attuazione e gli effetti, non solo immediati, prodotti sull’utenza e, più in generale, sulla collettività di riferimento dell’azione amministrativa della struttura considerata.

La matrice, articolata su quattro livelli legati da un rapporto di causa-effetto, distingue:

- a) le attività, ovvero le azioni che verranno poste in essere per la realizzazione e/o l'erogazione dei servizi destinati ai beneficiari o ad altri soggetti (cosa sarà fatto per fornire il servizio?);
- b) i risultati, cioè i servizi che i beneficiari (o altri soggetti facenti parte di uno specifico contesto) otterranno a seguito delle attività realizzate (quali servizi verranno garantiti ai beneficiari?);
- c) l'obiettivo specifico, il quale individua i benefici che gli utenti otterranno dai servizi prestati (perché i beneficiari ne hanno bisogno?);
- d) gli obiettivi generali, ovvero i benefici sociali e/o economici di lungo periodo per la società in generale, non solo e non tanto, quindi, per i beneficiari diretti (perché è importante per la società?).

Per ciascuno dei quattro livelli di analisi (che congiuntamente qualificano l'intervento da realizzare) si identificano gli indicatori per la misurazione del livello di raggiungimento, le fonti informative e, in particolare, le ipotesi, ovvero i fattori o le condizioni esterne importanti per il conseguimento dei risultati programmati. Gli indicatori, in particolare, risultano qualificati dai seguenti elementi: una variabile, un target-group, un tempo di osservazione e un valore di riferimento. Il PROSPETTO 1 esemplifica il modello di riferimento del quadro logico.

Quanto ai livelli di misurazione (obiettivi generali e specifici, risultati e attività), questi sono di norma definiti mediante tecniche di programmazione partecipativa quali la "Goal oriented project plan-

ning" (GOPP).

L'elemento qualificante delle tecniche partecipative risiede nel fatto che gli obiettivi dell'azione sono definiti (ai diversi livelli di analisi) con la partecipazione degli attori-chiave: i portatori di interesse e i beneficiari finali. Ciò garantisce la progettazione di interventi condivisi e rispondenti ai bisogni reali degli utenti finali. L'apporto dei diversi attori-chiave, inoltre, assicura una visione integrata del contesto operativo e gestionale, molto più ampia di quella propria degli operatori chiamati alla realizzazione dell'intervento.

Risultati qualificanti dell'impiego della tecnica risiedono inoltre nell'assunzione trasparente degli impegni operativi da parte di tutti gli attori coinvolti e la riduzione dei tempi di definizione dei singoli obiettivi.

Dal punto di vista operativo, il metodo di definizione delle attività e di programmazione dei risultati prevede:

- a) una fase di analisi, finalizzata alla definizione degli ambiti dell'intervento e alla identificazione degli attori interessati/coinvolti (attori-chiave e beneficiari);
- b) un "workshop di programmazione concertata", tenuto da un moderatore esterno, cui partecipano gli attori chiave e i beneficiari dell'intervento. Il workshop si svolge primariamente nella fase di identificazione delle attività, a valle delle scelte "politiche" circa gli obiettivi generali, ed è preliminare rispetto alle fasi di progettazione tecnica;
- c) una fase di progettazione tecnica, finalizzata alla specificazione degli obiettivi e alla strutturazione dell'intervento analizzato secondo la metodologia del "quadro logico".

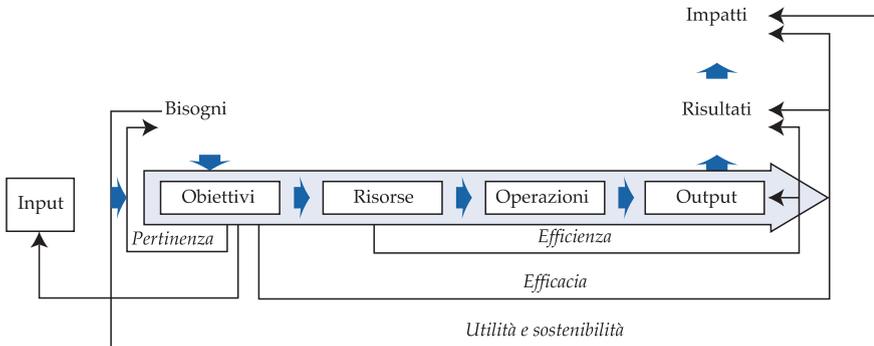
PROSPETTO 1 - Griglia informativa del "quadro logico"

LOGICA DI INTERVENTO	DESCRIZIONE	INDICATORI	FONTI DI VERIFICA	IPOTESI
Obiettivi generali	Benefici di lungo periodo conseguiti mediante la realizzazione dell'intervento			
Obiettivi specifici (scopo)	Benefici conseguiti dagli utenti delle realizzazioni dell'intervento			
Risultati	Realizzazioni dell'intervento fruite dagli utenti			
Attività	Operazioni realizzate per il conseguimento dei risultati			

Profili
di valutazione

I profili di valutazione della procedura sono esemplificati nella FIGURA 3.3.1. Le unità organizzative e gli operatori incaricati dello svolgimento delle attività procedurali utilizzano mezzi e risorse di diversa natura (finanziaria, tecnica, organizzativa e personale); l'impiego di risorse da luogo a realizzazioni fisiche le quali si traducono in risultati (effetti immediati sui destinatari dell'output procedurale) e in impatti (effetti di lungo periodo estesi anche a soggetti diversi dagli utenti finali dell'output procedurale). A ciascuna di queste dimensioni oggetto di valutazione (realizzazioni o output, risultati e impatti o outcome) corrispondono differenti profili di analisi.

FIGURA 3.3.1 - Oggetti e aree di valutazione della procedura



Il sistema di valutazione della procedura dovrà pertanto prevedere:

1. la verifica della corrispondenza tra la domanda (o i bisogni) espressa dall'utente e gli obiettivi generali assegnati all'attuazione della procedura. Tale dimensione individua l'area valutativa della "pertinenza" dell'intervento pubblico sostanziato dall'attuazione delle procedure; *Pertinenza rispetto alla domanda*
2. il controllo relativo al processo produttivo in senso stretto, caratterizzato dalla sequenza input (risorse) → operazioni → output (realizzazioni), orientato a valutazioni di efficienza; *Efficienza tecnica*
3. la verifica della "idoneità" dei fattori produttivi immessi nei processi di produzione rispetto all'obiettivo generale assegnato alla procedura; *Idoneità degli input*
4. la verifica della coerenza tra le caratteristiche del flusso operativo e dell'output procedurale e la missione dell'amministrazione pubblica incaricata dell'attuazione della procedura; *Funzionalità dei processi*
5. la verifica della coerenza tra gli obiettivi, i risultati e gli impatti individua un'area di valutazione dell'efficacia della procedura (ulteriore rispetto a quella obiettivi/output, tipica del controllo operativo), la quale esprime in che misura la gestione della procedura ha consentito di raggiungere gli obiettivi specifici e globali; *Efficacia*
6. la verifica della coerenza tra i bisogni, i risultati e gli impatti individua l'area valutativa dell'"utilità" e della "sostenibilità" dell'attuazione della procedura; essa esprime, cioè come la gestione della procedura ha inciso sugli utenti e sui destinatari rispetto ai loro bisogni e alla domanda espressa, nonché in che misura si può prevedere che i cambiamenti (o benefici) si manterranno nel tempo, una volta completata l'attuazione della procedura. *Utilità e sostenibilità degli effetti*

La dimensione della "qualità" non è separatamente enucleata, in quanto attiene a ciascuno dei profili di analisi sopra richiamati, rispetto ai quali deve essere considerato una componente intrinseca; ciò naturalmente non esclude la necessità di individuare specifici indicatori della qualità del processo e dell'output procedurale, come avviene ad esempio nella predisposizione delle carte dei servizi. *Qualità*

La ragion d'essere di tali valutazioni, che sembrerebbe debbano essere estranee al controllo della procedura (se non altro perché non vi è sempre una chiara correlazione causa-effetto tra la realizzazione dell'output procedurale e la determinazione degli effetti generali dell'azione amministrativa) risiede ovviamente nel carattere di strumentalità della procedura ai fini dell'attuazione delle politiche pubbliche. Conseguentemente, il sistema di valutazione delle procedure deve supportare le esigenze conoscitive dei diversi livelli decisionali, sia amministrativo-gestionali che politici.

Si consideri, ad esempio, il caso delle procedure gestite per l'erogazione di finanziamenti alle imprese ai fini di investimenti materiali (impianti e attrezzature); la verifica dell'attuazione della procedura dovrà essere condotta a livello di:

1. realizzazioni (output procedurale), mediante la determinazione del numero delle aziende sovvenzionate;
2. risultato (risultati specifici), ad esempio, attraverso la disponibilità di informazioni statistiche relative al numero delle nuove vendite effettuate e, in generale, dell'incremento del volume delle vendite o al volume degli investimenti privati indotti nelle aziende sovvenzionate;
3. impatto (risultati globali), infine, mediante la rilevazione del tasso di sopravvivenza di nuove aziende sovvenzionate, del livello di occupazione lorda/netta creata o mantenuta dopo un intervallo di tempo predeterminato (ad esempio, due anni), infine, dell'aumento del volume di affari delle aziende sovvenzionate dopo un intervallo temporale predeterminato.

Capitolo 4 - Sistema informativo procedurale

Le informazioni necessarie per supportare le diverse fasi del “ciclo di gestione” delle procedure devono essere organizzate e rese fruibili (analogamente a quelle dei complessivi sistemi di controllo di gestione delle amministrazioni pubbliche, di cui costituiscono un sottoinsieme) mediante l’allestimento di “sistemi informativi statistici”, alimentati da rilevazioni periodiche. L’aggettivo “statistico” evoca sia specifici contenuti e requisiti del sistema informativo, sia connotazioni delle informazioni.

Le informazioni per il controllo delle procedure rilevate direttamente, desunte da altri sistemi informativi e archivi gestionali delle amministrazioni pubbliche o mutuabili dal patrimonio del sistema statistico nazionale devono essere “trattate” secondo i principi, le tecniche e le metodologie proprie dei sistemi informativi statistici. I sistemi informativi statistici, dal canto loro, per poter supportare i processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, le attività di controllo di gestione e le analisi di impatto delle politiche pubbliche, devono contemplare unità di riferimento delle informazioni significative e pertinenti, riferite cioè ai singoli prodotti e ai servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche in relazione ai quali elaborare specifici indicatori¹.

Le modalità di gestione delle informazioni amministrativo-gestionali rivestono un ruolo centrale ai fini del management delle procedure riguardo alle possibilità di accesso, alle condizioni di fruibilità e all’immissione nei processi decisionali: queste ultime dipendono infatti dalle modalità di archiviazione e catalogazione delle informazioni di natura amministrativa, in particolare dei flussi documentali che muovono dagli utenti verso le amministrazioni pubbliche (presentazioni di istanze, memorie integrative, progetti di natura tecnica, certificazioni, etc.) e dall’amministrazione verso gli utenti. La gestione delle procedure richiede, innanzi tutto, la trasformazione di tale “sistema documentario” in un “sistema informativo”, al fine di razionalizzare i flussi documentali (anche mediante l’abolizione di registri cartacei, la semplificazione delle attività di protocollo) e di migliorare, al contempo, la trasparenza dell’azione amministrativa, consentendo un esercizio effettivo del diritto di accesso e di partecipazione da parte dell’utenza.

*Sistema informativo
per la gestione
delle procedure*

¹ In quest’ottica, due sono, tra le altre, le connotazioni principali della base informativa per la programmazione, la valutazione e il controllo dell’attività delle amministrazioni pubbliche: la gestione integrata degli archivi amministrativo-gestionali e dei flussi documentali; l’informatizzazione dei flussi informativi e delle attività di rilevazione, anche ai fini dell’elaborazione, “in automatico”, di indicatori e report di sintesi.

4.1 Informazioni per decidere

*Informazioni
per le decisioni
pubbliche*

La base informativa per l'azione amministrativa e l'attuazione delle procedure non può essere solo di tipo amministrativo-gestionale: essa deve essere l'output informativo di un sistema statistico "multifonte" nel quale il ruolo centrale dell'informazione amministrativa è integrato e completato dall'informazione statistica relativa alle caratteristiche sociali e produttive, anche locali, territorialmente differenziate². L'esigenza dell'integrazione determina una duplice implicazione: le fonti amministrative e gli altri strumenti impiegati per la progettazione, la gestione e il controllo delle amministrazioni pubbliche devono essere provvisti dei tratti tipici di un sistema informativo statistico: pertinenza, trasparenza, accessibilità, coerenza, etc.; la metodologia statistica deve costituire un bagaglio prima ancora che culturale, "tecnico" per tutti gli operatori del controllo e della valutazione, indispensabile per l'innalzamento della qualità degli output informativi del controllo (ad esempio, indicatori) attraverso la validazione delle fonti e delle elaborazioni statistiche³.

*Informazione
statistica*

L'informazione statistica, vista come rappresentazione sintetica della realtà, costituisce un prezioso supporto alle decisioni dei cittadini, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche, nazionali e locali. Quanto all'intervento pubblico, essa consente, in particolare, la verifica (e quindi il progressivo innalzamento) dell'efficacia mediante valutazioni e analisi di impatto: ex ante, prevedendo e simulando gli effetti dell'intervento sui fruitori prima ancora che l'azione proposta diventi definitiva; ex post, al fine di apprezzare i risultati conseguiti, la loro sostenibilità nel tempo e la possibilità di reiterare interventi analoghi attraverso identiche modalità operative.

La domanda di informazione statistica, differenziata per la pluralità di decisioni pubbliche, è destinata inevitabilmente a crescere di pari passo con il processo di decentramento; i bisogni informativi si spostano progressivamente dai grandi aggregati macroeconomici, riferiti a politiche governate "dal centro", verso le singole realtà territoriali. Ciò costituisce una grande sfida per la statistica ufficiale: da un lato essa è chiamata a produrre e diffondere informazioni sull'operato e sulle attività delle amministrazioni pubbliche a livello sempre più disaggregato; contestualmente, il processo di globalizzazione e il consolidamento dell'unione europea spingono in senso opposto la domanda di informazione statistica, riferita ad aree geografiche sempre più vaste che per di più sono in continua evoluzione.

² Si pensi, ad esempio, alle procedure finalizzate alla erogazione di finanziamenti per la promozione dello sviluppo economico: la progettazione degli interventi richiede la corretta definizione degli utenti "potenziali" (ovvero dei soggetti privati e le imprese che operano sul territorio); la verifica dei risultati conseguiti con l'attuazione della procedura (al di là delle realizzazioni consistenti nella erogazione dei finanziamenti) può essere operata verificando nel medio periodo gli effetti prodotti sul tessuto economico. Entrambe le notizie possono essere desunte solo da sistemi informativi statistici in grado di elaborare indicatori disaggregati a livello territoriale.

³ La strumentalità della metodologia statistica rispetto alle attività di gestione delle procedure deriva inoltre dalla tendenza emergente relativa alla "selettività" dei controlli circa lo stato di attuazione. Nel caso delle procedure di erogazione di finanziamenti comunitari, ad esempio, sono previsti controlli diffusi (estesi cioè all'intero universo degli utenti) nella fase di istruttoria tecnico-amministrativa e controlli mirati di secondo livello, destinati cioè ad un campione di utenti (di norma il 10%), finalizzati a verificare il grado di realizzazione dei progetti di investimento finanziati. Rispetto a questa specifica esigenza, il ricorso a metodologie di tipo statistico (peraltro espressamente richieste dai regolamenti comunitari) costituisce non solo una garanzia di trasparenza e di legittimità, ma il presupposto per la realizzazione di un controllo significativo ed efficace, esteso ad esempio a tutte le tipologie di utenti, calibrato in relazione alla loro numerosità, al volume dei finanziamenti e quindi al correlato tasso di rischio.

Proprio perché è sempre più sentita la necessità di comparare realtà variegata, diventa sempre più importante e necessaria l'armonizzazione e l'integrazione delle fonti informative disponibili, dei metodi di rilevazione e di analisi delle risorse (professionali e tecnologiche) dedicate. Solo informazioni di natura statistica che "parlino tra loro" a livello locale, nazionale ed internazionale possono essere assunte come base affidabile per decisioni che coinvolgono un numero di soggetti sempre più vasto. Lo sviluppo di un sistema che sfrutti tutte le sinergie e le economie di scala consentite dal coordinamento dei produttori di statistiche ufficiali, è indispensabile, inoltre, per la riduzione del "carico statistico" (incombenze sui soggetti e sugli operatori richiesti della fornitura dei dati) e per il miglioramento, nel contempo, della produzione e della diffusione delle informazioni statistiche, in maniera da soddisfare il diritto degli utenti e degli operatori ad essere tempestivamente informati.

Il potenziamento del patrimonio informativo per l'assunzione delle decisioni nelle amministrazioni pubbliche passa quindi attraverso l'integrazione (informativa, tecnologica e metodologica) delle fonti esistenti, rese suscettibili di estensioni e integrazioni; la costruzione di sistemi e di reti locali, promossa dagli uffici di statistica delle amministrazioni, ove istituiti, rappresenta il presupposto per il pieno sfruttamento delle informazioni disponibili e per la ricognizione delle esigenze conoscitive insoddisfatte.

SISTEMA INFORMATIVO STATISTICO REGIONALE (SISTAR)

 La realizzazione di un sistema informativo statistico regionale offre interessanti vantaggi sia in termini di gestione amministrativa (integrazione e raccordo delle informazioni amministrativo - gestionali presenti all'interno dell'ente regione), che di circolazione dell'informazione fra gli enti del territorio, assecondando le specifiche esigenze informative locali. Esso concorre, inoltre, alla standardizzazione delle procedure amministrative e gestionali e, nel contempo, alla omogeneizzazione degli archivi al fine di valorizzare il patrimonio informativo disponibile che altrimenti andrebbe disperso, dando una risposta efficiente ed efficace alla crescente domanda di informazione all'interno e all'esterno delle amministrazioni.

La regione Marche ha istituito, con legge regionale n. 6/99, il sistema statistico regionale (SISTAR), come parte del più vasto sistema statistico nazionale (SISTAN). Il provvedimento normativo riconosce l'esigenza e l'esistenza di un sistema statistico regionale come entità unitaria, ancorché derivante dall'integrazione di altri sistemi informativi statistici autonomi; fornisce una disciplina organica all'informazione statistica regionale, assicurando il mantenimento di tutti i collegamenti con gli enti istituzionali locali che esercitano questa specifica attività nell'ambito del sistema statistico nazionale e regionale. L'intento è di formare un sistema funzionale a rete, capillarmente diffuso su tutte le strutture delle autonomie locali, atto a garantire direttamente e contemporaneamente anche le crescenti esigenze di tempestivo interscambio e di ne-

cessaria complementarietà tra informazioni di prevalente interesse locale, regionale e nazionale, secondo adeguati criteri, metodologie, standard, procedure di colloquio e processi amministrativi. L'architettura di sistema a rete potenzia inoltre l'interconnessione con i sistemi della Comunità Europea favorendo il reperimento di fondi comunitari. Fanno parte del SISTAR il servizio Sistema informativo statistico della regione Marche, gli uffici di statistica appartenenti al SISTAN operanti sul territorio regionale e le strutture competenti per la statistica degli enti ed organismi pubblici, degli enti strumentali e degli enti dipendenti dalla regione. Ciascuno dei suddetti soggetti, distribuiti sul territorio (e quindi a diretto contatto con i bisogni dei cittadini, degli operatori socio-economici singoli ed associati e delle differenti comunità locali), sono a fondamento del sistema, favorendo anche la valutazione delle singole azioni amministrative e il loro impatto sul sistema territorio.

In quest'ambito il sistema informativo statistico regionale vuole proporsi come strumento di raccordo tra le diverse amministrazioni pubbliche operanti sul territorio; organizza i flussi informativi e raccoglie le informazioni che sono attualmente prodotte da una pluralità di soggetti; elabora output informativi destinati ad utenti sia esterni (cittadini, imprese, associazioni, università, enti di ricerca, etc.), sia interni all'amministrazione pubblica, regionale e locale, ai fini di una efficace gestione, programmazione e promozione del territorio.

Il rapporto tra la statistica (intesa sia come metodologia e tecnica, sia come output informativo) e le attività di monitoraggio, controllo e valutazione delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni si caratterizza sotto due profili. Da una parte, è necessario che gli operatori del controllo e i valutatori (e, più in generale, i livelli decisionali) dispongano di una conoscenza approfondita delle informazioni statistiche esistenti, di una sufficiente rete di contatti con i centri di produzione e di un supporto telematico che consenta la condivisione dei dati. D'altro canto, dal momento che la valutazione viene effettuata da una molteplicità di soggetti ai diversi livelli di responsabilità, è necessario che le previsioni, le misurazioni e le stime degli effetti dell'azione pubblica siano, oltre che attendibili, metodologicamente uniformi ed omogenee. È inoltre necessario, proprio per la natura dell'attività valutativa, che il sistema assicuri la tutela della riservatezza a garanzia della *privacy*; ciò non solo in ossequio alle disposizioni normative⁴, ma anche al fine di assicurare una più alta qualità del dato stesso: la veridicità delle informazioni fornite dai rispondenti è sicuramente più alta se a priori si garantisce loro il segreto statistico.

4.2 Sistema informativo

*Informazione
certificata*

La necessità di disporre di informazioni statistiche pertinenti rispetto ai bisogni conoscitivi degli operatori pubblici per tipologia di azioni e per area territoriale di impatto, ha reso palese la necessità di sviluppare e integrare la base di dati in un sistema informativo statistico sempre più ricco, differenziato e disaggregato in termini territoriali e temporali. Appare ormai improrogabile, inoltre, l'esigenza di disporre di strumenti di misurazione "certificati", atti a valutare l'operato dalla pubblica amministrazione sia dal punto di vista dell'attuazione delle procedure amministrative che dell'impatto sulle esigenze dell'utenza.

Sotto il profilo tecnico, si richiede l'allestimento e la gestione di un sistema informativo statistico relativo alle procedure, ai prodotti e ai risultati delle amministrazioni pubbliche, realizzato mediante l'utilizzo di metodologie statistiche specifiche; ciò determina, tra le altre cose, l'esigenza della rivisitazione del carattere metodologico ed organizzativo della statistica ufficiale, peraltro già avviata da alcuni anni e tutt'ora in atto.

*Archivi
amministrativi*

Sotto il profilo informativo, spicca la centralità dei giacimenti costituiti dagli "archivi amministrativi". L'impiego e la corretta immissione dei dati amministrativi nel circuito informativo per il supporto dei processi decisionali degli operatori pubblici richiede una coerente attività di progettazione e, prima ancora, di riconversione dei dati esistenti (mediante preliminari iniziative di standardizzazione e di omogeneizzazione dei processi amministrativi e gestionali).

La possibilità di sfruttare fonti informative differenti, in particolare quelle nate per finalità di tipo prettamente gestionale comporta un necessario lavoro di analisi e di integrazione concettuale (ancor prima che fisica) tra le stesse fonti. In particolare, i principali ordini di intervento sono i seguenti:

⁴ Nella configurazione del sistema statistico nazionale (Sistan) vige il principio dell'obbligo di risposta con il conseguente segreto statistico per le informazioni fornite; l'attività di "certificazione", ossia validazione del dato statistico, è demandata agli organi del Sistan e agli uffici di statistica che ne fanno parte (secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 322/89).

1. la trasformazione degli archivi e, più in generale, della documentazione amministrativa, in “sistemi informativi statistici”;
2. la validazione dei dati raccolti e delle elaborazioni effettuate, specie di quelle realizzate attraverso interventi specifici ed episodici, al di fuori dei normali canali informativi;
3. l’informatizzazione dei flussi come strumento per la semplificazione e la razionalizzazione delle attività operative e come mezzo di diffusione e condivisione dei dati, in particolare di quelli riferiti a processi frammentati tra più unità organizzative⁵.

I giacimenti informativi delle amministrazioni pubbliche costituiscono, in molti casi, dei meri “insiemi” di informazioni. L’idea di “sistema informativo”, al contrario, evoca, di per sé, un complesso dinamico e coordinato di elementi (risorse umane e tecnologiche), finalizzato alla produzione (mediante attività di ricerca, raccolta e memorizzazione) e alla diffusione di dati. Ad esso è normalmente (anche se non necessariamente) associata la presenza di un “sistema informatico” per la raccolta e la produzione automatica di dati: il sistema informatico individua l’insieme di componenti hardware e software operanti in maniera autosufficiente, grazie all’attività di specifici operatori, per il trattamento dei dati. La configurazione degli archivi amministrativi non prevede, in alcuni casi, il supporto di specifici sistemi informatici; non contempla, inoltre, due connotazioni tipiche del “sistema informativo statistico”: il carattere “multilivello” (inteso come multidimensionalità, multifunzionalità, multitemporalità e multicentricità) delle informazioni; la funzionalità delle informazioni, prevalentemente statistico-quantitative, rispetto ai processi decisionali e di governo. In altri termini, mentre la nozione di “sistema informativo” individua l’insieme di strumenti automatici di memorizzazione, scambio, acquisizione, elaborazione, interrogazione, diffusione di informazioni raccolte per soddisfare i propri scopi di gestione del lavoro, il sistema informativo statistico qualifica un’ampia base informativa generalmente costituita da diverse fonti d’informazione, strutturate, integrate e rese disponibili in funzione del loro utilizzo per l’analisi statistica di particolari fenomeni.

*Sistema
informatico*

*Sistema
informativo
statistico*

SISTEMA INFORMATICO, INFORMATIVO E INFORMATIVO STATISTICO

 I “sistemi informativi statistici” (SIS) assumono particolare interesse per la loro capacità di trattare ed omogeneizzare i dati disponibili nelle diverse fonti, in maniera più efficace di quanto si ottenga ponendo semplicemente ordine nelle possibili collezioni delle statistiche riconducibili a specifici fenomeni. Al loro sviluppo tecnico, però, non sembra sia corrisposto un chiaro sviluppo teorico; ciò è dovuto, probabilmente, all’influenza del legame con l’informatica, la quale ha sicuramente consentito il loro iniziale sviluppo e la loro affermazione, ma ha spesso posto un’enfasi eccessiva sugli aspetti “tecnici”, a scapito degli aspetti “concettuali”.

La storia dello sviluppo dei sistemi informativi è contrassegnata da alcune sostanziali confusioni tra aspetti concettuali, tecnologici ed organizzativi. A livello concettuale si è spesso equivocato sul significato del termine “sistema”, confuso talvolta con il termine “insieme”. In merito agli aspetti organizzativi, si sono confrontate impostazioni diverse, relative al primato dell’organizzazione rispetto all’informazione e viceversa. Per quanto concerne invece gli aspetti tecnologici, persiste ancora la confusione (spesso palese, alcune volte mascherata), soprattutto nelle pubbliche amministrazioni tra “sistema informatico” e “sistema informativo”, sovente assunti come sinonimi.

⁵ L’informatica applicata ai flussi informativi delle pubbliche amministrazioni, infine, rileva sia in quanto strumento per la gestione delle informazioni (archiviazione, accesso, diffusione, condivisione, etc.), sia come tecnica per la reingegnerizzazione dei processi, fondata sulla ricognizione delle entità informative e delle relazioni tra di esse. Per indicazioni di dettaglio si rinvia al CAPITOLO 11 (par. 11.4).

L'espressione "sistema informatico" individua l'insieme di componenti hardware e software di un elaboratore o più estensivamente l'insieme di persone, macchine, programmi di elaborazione automatica e strutture di servizio che operano come entità autosufficiente nel trattamento dei dati.

La nozione di "sistema informativo" è nata in ambito aziendale; essa discende dall'attenzione riservata alla dimensione informativa dei processi decisionali quale condizione essenziale per lo sviluppo delle politiche aziendali. In quest'ambito, infatti, il sistema informativo è stato teorizzato come un metodo razionale per osservare, analizzare, valutare e modificare un'azienda. Parlare di "sistema" e non di semplice elaborazione di informazioni è particolarmente significativo: l'accento viene infatti posto non sullo strumento tecnologico necessario per l'elaborazione delle informazioni, ma sulle procedure, sulle persone, sui flussi informativi e sui relativi processi.

Partendo da questa fondamentale caratterizzazione, si possono cogliere altri due fondamentali aspetti del sistema informativo: la complessità e, al tempo stesso, la dinamicità, come punto di forza per gestire processi di creazione, scambio, flusso di informazioni. Sono queste caratteristiche di processo che portano ad affermare che i fattori più determinanti per il successo dei sistemi informativi sono quelli relativi alla progettazione e alla gestione, e non tanto quelli legati agli aspetti più tecnologici.

Si definisce pertanto "sistema informativo" il complesso dinamico e coordinato di elementi (risorse umane e materiali), atto a produrre (cercare, raccogliere, memorizzare) e scambiare (comunicare e impiegare) informazioni utili per decidere e operare, ai diversi livelli dell'organizzazione; tutto ciò, sfruttando o meno procedure automatiche di elaborazione di dati. Dal punto di vista delle finalità, il sistema informativo si caratterizza da un lato in relazione alle funzioni svolte ("che cosa viene fatto") e dall'altro con riferimento all'architettura su cui si basa ("chi" fa cosa e quali relazioni legano le diverse componenti). Fra le numerose funzioni tipicamente assolte da un sistema informativo alcune fondamentali sono: l'acquisizione e l'archiviazione di dati, la loro elaborazione e comu-

nicazione. Elementi tipici caratterizzanti l'architettura del sistema sono i servizi preposti alla gestione delle varie funzioni e alla comunicazione delle informazioni, le procedure (knowledge transformation), i flussi informativi, le procedure di comunicazione delle informazioni in rete fra i diversi sottosistemi, gli strumenti di acquisizione e diffusione delle informazioni (input e output subsystem), i supporti (information base) per raccogliere, archiviare e diffondere i dati, e infine l'interfaccia con l'utente (user interface). Considerando i tratti definitivi sopra citati, molti fraintendimenti si sono creati proprio per aver legato i sistemi informativi unicamente ad una sua sola funzione o componente.

L'idea di "sistema informativo statistico" nasce principalmente (anche se non esclusivamente) in ambito pubblico, in corrispondenza di un ambito decisionale caratterizzato da situazioni di elevata complessità ed incertezza. La necessità di razionalizzare tale complessità ha richiamato l'attenzione sulla centralità dei sistemi informativi, ma è soprattutto la "macro-organizzazione" del settore pubblico che ha fatto nascere l'esigenza di un sistema informativo statistico (SIS). Dalla rilevanza di tali informazioni deriva proprio la necessità di organizzarle non solo in "sistema", ma in sistema informativo statistico in grado di gestire le informazioni di supporto ai processi decisionali "macro" o "multi" livello, che produca e scambi informazioni utili a questo tipo di decisioni.

In generale, il termine "sistema informativo statistico" qualifica un sistema informativo in cui l'utilizzo delle informazioni, prevalentemente statistiche-quantitative, è finalizzato a decisioni di governo, valutazioni strategiche/controlli funzionali, ma anche a soddisfare esigenze conoscitive di ordine generale.

Tenuto conto della complessità dei fini conoscitivi, particolarmente rilevante risulta l'attenzione posta sui metadati e sulle metainformazioni (dati sui dati e informazioni sulle informazioni): la potenziale complessità raggiungibile dai sistemi informativi statistici sarebbe infatti ingestibile se, allo scambio di "informazioni" non corrispondessero delle metainformazioni (chiavi di lettura) concernenti le informazioni scambiate.

Va da sé che elementi fondamentali di un sistema informativo statistico sono la possibilità di elaborare i dati in senso statistico e la fruibilità degli stessi da parte degli utenti; costituiscono connotazioni fondamentali del sistema informativo statistico, pertanto:

- a) l'integrazione del sistema, verticale, ossia al suo interno, e orizzontale, rispetto ad altri sistemi di indagini o più in generale di fonti statistiche o di altra natura (ad esempio i registri amministrativi), o ancora rispetto ad altri sistemi informativi (ad esempio di gestione di metadati);
- b) la disponibilità di database in linea, al fine assicurare la possibilità di estrarre dal sistema le informazioni elementari (microdati), sempre

nel rispetto della tutela della riservatezza e del segreto statistico, o aggregate (macrodati);

- c) *l'apertura alle esigenze dell'utenza*, in modo da fornire un servizio all'utilizzatore del dato consistente sia nella possibilità di scelta tra fonti diverse, sia nel loro utilizzo congiunto;
- d) *la completezza*, ovvero la possibilità di rendere integrabile tutta l'informazione sul fenomeno oggetto di interesse;
- e) *l'estensibilità*, cioè la capacità di accogliere nuove fonti in modo perfettamente integrato a quanto già contenuto;
- f) *la disponibilità di "metadati"*, ovvero di informazioni descrittive dei dati statistici, dei processi, dei procedimenti e degli strumenti coinvolti nella produzione e nell'utilizzo degli stessi, al fine di consentire una fruizione il più possibile corretta, completa e comprensibile;
- g) *la tutela della riservatezza* dei dati e garanzia del segreto statistico;
- h) *l'unicità e l'autonomia* della struttura che lo gestisce.

Come si vede, i tratti distintivi evocati fanno riferimento sia a caratteristiche e contenuti delle informazioni considerate, sia alle modalità di produzione delle stesse. La costruzione di un sistema informativo per la gestione delle procedure deve pertanto tenerne conto in sede di progettazione di validazione delle informazioni presenti nei sistemi già impiantati⁶.

La creazione di un sistema "multifonte", derivante dall'integrazione di fonti informative diverse, impone un'imprescindibile e preliminare sforzo di progettazione concettuale finalizzato alla normalizzazione dei concetti e delle definizioni; quanto alla "trasformazione" di archivi amministrativi in "sistemi informativi statistici", essa richiede due tipologie di operazioni: la ricognizione del complesso delle informazioni disponibili ("basamento informativo") e la successiva integrazione delle fonti. La sezione di approfondimento espone un possibile percorso metodologico.

DEFINIZIONE DI UN SISTEMA INFORMATIVO STATISTICO



La costruzione di un sistema informativo statistico (SIS) non può prescindere dalla ricognizione e dalla classificazione del materiale informativo disponibile, presente negli archivi delle amministrazioni pubbliche. Il passo successivo risiede nella integrazione delle fonti interne, in modo da ottenere informazioni statisticamente utilizzabili.

Le fasi e le tappe di un percorso metodologico operativo volto alla creazione di un sistema informativo statistico o alla qualificazione "statistica" di un complesso di informazioni amministrativo-gestionali sono esemplificate nel PROSPETTO 1.

Lo svolgimento delle fasi descritte prevede l'espletamento delle seguenti attività.

1 - Ricognizione del basamento informativo.

La macrofase ha lo scopo di costituire un archivio informatizzato che documenti in modo esaustivo il patrimonio informativo dell'amministrazione. Si tratta, sostanzialmente, di un archivio "descrittivo", contenente cioè non dati nominativi, bensì metadati (dati sui dati), riportando per ciascun archivio informazioni strutturate sul suo contenuto. La finalità è quella di disporre di un repertorio completo dell'informazione disponibile ed utilizzabile, a cui accedere secondo percorsi standardizzati.

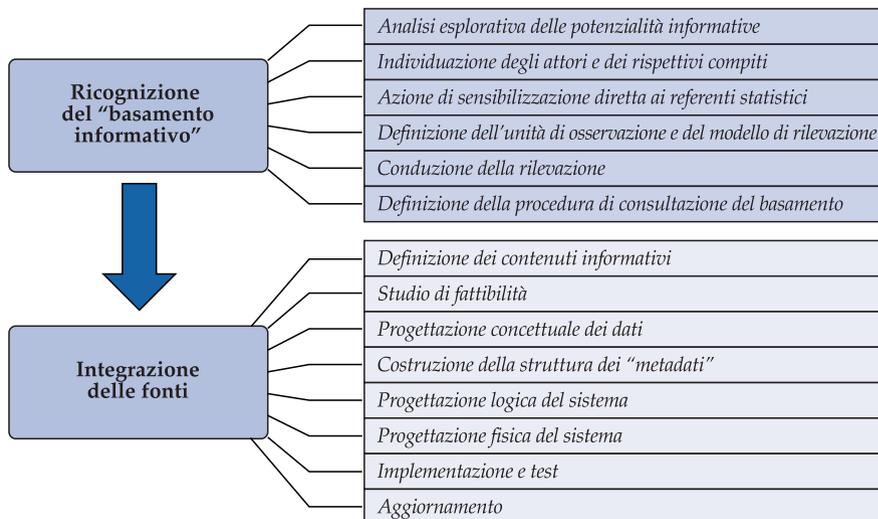
La macrofase si articola nelle seguenti operazioni.

1a - Analisi esplorativa delle potenzialità informative.

Attività preliminare diretta alla conoscenza delle potenzialità informative esistenti all'interno dell'amministrazione (sorta di mini-indagine

⁶ In un contesto di crescente attenzione da parte delle amministrazioni pubbliche alla creazione di sistemi informativi quale veicolo per interventi diffusi di semplificazione e razionalizzazione dell'attività amministrativa, uno degli obiettivi strategici e gestionali prioritari deve risiedere nella definizione di standard concettuali, operativi e tecnologici per lo sviluppo di sistemi gestionali di tipo statistico. Tali sistemi devono essere in grado di integrare l'informazione riferita a fenomeni diversi e proveniente da sistemi informativi locali differenziati ma collegati, correlati con sistemi informativi statistici esterni.

PROSPETTO 1 - Fasi del processo di creazione di un sistema informativo statistico



esplorativa atta a delineare l'attuale "status" del giacimento informativo disponibile).

1b - Individuazione degli attori e dei rispettivi compiti.

La struttura organizzativa incaricata (preferibilmente l'ufficio di statistica dell'amministrazione) definisce il disegno concettuale dell'intero basamento informativo, censisce materialmente gli archivi, determina i criteri per la costituzione, l'aggiornamento, la diffusione delle informazioni ed effettua i controlli.

I referenti (statistici o gli operatori del controllo) individuati presso ciascuna unità organizzativa collaborano nella fase "esplorativa" di reperimento delle informazioni e monitorano direttamente la parte dell'informazione di propria competenza. La funzionalità della rete di referenti sarà garantita anche attraverso la promozione di specifiche iniziative di formazione-informazione.

Gli utenti del sistema informativo avranno accesso alle informazioni statistiche validate e diffondibili in base alla normativa vigente.

1c - Definizione dell'unità di osservazione e ideazione del modello di rilevazione.

L'unità di osservazione oggetto della rilevazione è rappresentata dall'archivio gestionale, su cui vengono individuate delle caratteristiche (variabili, nell'accezione statistica). La ricognizione prende in considerazione, in prima istanza, sia gli archivi cartacei che informatizzati.

Per quanto concerne il campo di osservazione occorre decidere se limitare l'osservazione ai soli archivi contenenti dati "diffondibili" oppure censirli tutti ed eventualmente indicare come caratteristica la diffondibilità.

Il modello di rilevazione deve poter reperire informazioni sulla collocazione amministrativa dell'archivio, sul titolare della sua gestione, sul contenuto, sul processo di formazione, sul tipo di utilizzo, e così via.

1d - Condizione della rilevazione.

Individuati i responsabili delle diverse unità organizzative detentrici di archivi censibili, si avvia con essi una serie di contatti durante i quali viene somministrato un questionario di rilevazione appositamente predisposto.

1e - Definizione della procedura per la gestione degli archivi.

Costruzione di uno strumento che permetta la gestione e l'aggiornamento degli archivi censiti e la loro consultazione in termini statistici da parte degli utenti. La procedura deve permettere l'aggiornamento delle informazioni afferenti ciascun archivio censito.

2 - Integrazione delle fonti.

La presenza, per uno stesso argomento, di informazioni provenienti da fonti diverse richiede un'operazione di integrazione concettuale e fisica tra le stesse al fine di renderle statisticamente utilizzabili. L'impostazione che deve guidare la costruzione di un sistema informativo statistico è quella di rendere "compatibili" tra loro informazioni su uno stesso fenomeno provenienti da fonti diverse, sia interne che esterne all'ente.

Pur semplice nell'intento, il progetto di integrazione di fonti è in realtà molto complesso dal punto di vista operativo. Semplificando, è possibile suddividerlo nelle attività di seguito esplicitate secondo un ordine logico.

2a - Definizione dei contenuti informativi.

Esplicitazione degli ambiti in relazione ai quali si vuole che il sistema fornisca informazioni.

2b - Studio di fattibilità.

Prefigurazione concettuale delle fasi di tutta l'operazione in un'ottica di razionalizzazione ed efficienza, al fine di valutarne la fattibilità in termini di costi e benefici.

2c - Progettazione concettuale dei dati.

Il salto concettuale che si intende realizzare in questa fase è il passaggio da una situazione di coesistenza di vari archivi non correlati riferiti

ad uno stesso fenomeno ad una configurazione in cui tali informazioni siano "comparabili" e in grado di descrivere il fenomeno attraverso un "linguaggio comune". Ciò richiede una operazione di armonizzazione e standardizzazione delle definizioni.

Ogni fonte amministrativa, infatti, utilizza definizioni proprie, classificazioni, regole di iscrizione e cancellazione proprie; conseguentemente, il problema principale diventa quello di individuare una corrispondenza fra i concetti statistici e le norme amministrative con le quali è osservato l'universo di riferimento: le fonti amministrative vanno "trattate" in modo da avvicinarle ai concetti e alle definizioni statistiche. L'impiego di specifiche metodologie statistiche consente di affiancare all'integrazione concettuale l'integrazione fisica degli archivi.

2d - Costruzione della struttura dei metadati.

L'attività di armonizzazione e standardizzazione delle definizioni produce una mole di metadati assolutamente necessaria per il corretto utilizzo di dati caratterizzati da origini così difformi; il "metadato", nell'ottica del sistema informativo statistico, costituisce la chiave di lettura per l'utente del contenuto informativo del sistema.

La base di metadati richiede a sua volta una progettazione costituita dalla definizione di un modello concettuale per la descrizione delle diverse

tipologie di dati in termini dei concetti primitivi utilizzati dagli statistici (unità di analisi, variabili, classificazioni). Nell'ipotesi di una completa accessibilità al sistema da parte dell'utenza, la struttura dei metadati costituirà la base su cui guidare l'utente non esperto al contenuto del sistema e alla selezione dei dati: una sorta di "navigazione" sfruttando i metadati.

2e - Progettazione logica del sistema.

Una volta definiti i pilastri concettuali, va esplicitata la costruzione logico-formale dell'intero sistema sia in termini di metadati che di integrazione di archivi.

2f - Progettazione fisica.

Attività di definizione dell'architettura informatica del sistema, condotta coerentemente con il modello concettuale del sistema informativo.

2g - Implementazione e test.

Il sistema costruito va attivato e testato. In questa fase saranno riscontrate eventuali "lacune" presenti nel sistema prima che entri a regime.

2h - Aggiornamento.

L'attività attiene ad una peculiarità del sistema informativo statistico: l'estensibilità (capacità del sistema di far fronte a nuovi "ingressi" di informazione). L'estensibilità dipende sia dalla capacità della struttura dei metadati di fornire i termini base (una sorta di dizionario) su cui confrontare ed armonizzare le nuove definizioni, sia dalla capacità del sistema di "agganciare" fisicamente nuova informazione.

Le considerazioni sviluppate, ricondotte all'analisi delle procedure amministrative, possono essere sintetizzate come segue.

La centralità dell'informazione statistica per il supporto delle decisioni pubbliche sottolinea l'esigenza dell'integrazione di sistemi informativi esistenti e dello sviluppo di sistemi informativi procedurali, intesi come sistemi di informazioni per la progettazione, la gestione e il controllo dell'attuazione degli interventi della pubblica amministrazione e delle relative procedure amministrative. Tali compiti risultano demandati, dal punto di vista tecnico, agli uffici di statistica delle amministrazioni pubbliche istituiti ai sensi del d.lgs. n. 322/89, in quanto garanti dell'ufficiatà delle fonti informative utilizzate e della significatività, qualità e riservatezza dei dati trattati.

L'apporto della metodologia statistica rileva non solo al fine di disporre di una corretta informazione di base e di una elaborazione di indicatori analitici e complessi, ma anche per la rilevazione delle informazioni, la predisposizione di modelli di rilevazione da somministrare alle diverse tipologie di utenza, la conduzione di indagini ad hoc relative ai risultati attesi ed effettivi, per il campionamento dei destinatari degli interventi pubblici (necessari e ormai prescritti dalla disciplina comunitaria), nonché per analisi di customer satisfaction sui servizi pubblici erogati.

Quanto ai contenuti, il sistema informativo statistico, per sua natura multifonte, deve essere in grado di fornire informazioni che consentano di avere un quadro sufficientemente chiaro dell'oggetto di riferimento e possibilmente esaustivo sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Il sistema informativo dovrà prevedere, ad esempio, contenuti riferiti a:

- a) dimensioni, composizione e campionamento della platea dei destinatari dei provvedimenti normativi e degli output procedurali, al fine di

*Ruolo
della metodologia
statistica
nella valutazione
delle procedure*

- una corretta definizione degli utenti potenziali di ciascun intervento pubblico;
- b) monitoraggio delle procedure amministrative attuate (attività, tempi e prodotti);
 - c) benefici dell'intervento (espressi in termini di risultati attesi) e relativi costi;
 - d) informazioni storiche, anche ai fini di proiezioni e di elaborazioni di andamenti nel medio periodo;
 - e) indicatori relativi alla "soddisfazione dell'utenza", sia nella fase antecedente alla realizzazione dell'intervento pubblico, sia in relazione all'impatto dell'azione amministrativa e alla sostenibilità nel tempo;
 - f) aspetti concettuali, contenuti e significatività delle informazioni trattate (metadati e metainformazioni).

Un siffatto sistema informativo, flessibile e al tempo stesso garante di qualità e riservatezza dei "propri" dati, consente l'acquisizione delle informazioni desunte dall'attuazione delle procedure amministrative nella misura in cui queste siano provviste a priori delle tipiche caratteristiche che ne consentono l'inserimento e il trattamento in un sistema informativo statistico. Alla necessità di estrarre informazioni statistiche validate dagli archivi amministrativi si affianca, nelle amministrazioni pubbliche, l'esigenza di informatizzare i flussi operativi e i processi di documentazione del lavoro e di standardizzare le procedure amministrative con interventi univoci e integrati.

L'esigenza di creare sistemi informatici per la conduzione automatizzata del lavoro deve pretendere un "valore aggiunto", che è quello di poter ricavare dai dati informatizzati un'informazione statistica validata, significativa, corretta e pertinente per la valutazione degli interventi pubblici.

4.3 Set di indicatori

Le attività di valutazione delle procedure sono condotte per supportare le esigenze informative degli operatori ai diversi livelli di responsabilità (dirigenziali e operativi); a tal fine le risultanze dei processi di rilevazione delle informazioni devono essere prodotte e rese disponibili attraverso espressioni sintetiche (set di indicatori), da definire in anticipo o all'inizio dell'attuazione della procedura, in modo da consentire la raccolta di dati pertinenti.

*Indicatori
per la gestione
delle procedure*

Il sistema di indicatori costituisce l'output informativo di sintesi di un impianto di misurazione, monitoraggio e valutazione orientato sia alle realizzazioni (output procedurali) sia agli effetti (risultati e impatti) registrati rispetto agli obiettivi e agli utenti di riferimento (inclusi quelli interni, rappresentati da altre unità organizzative). Con specifico riferimento alla valutazione delle procedure amministrative, si segnalano, in particolare, alcuni specifici requisiti, direttamente correlati: l'eterogeneità e la significatività delle informazioni, la facilità di fruizione e la "spendibilità" a supporto dei processi decisionali.

Per quanto attiene al primo aspetto, le informazioni di sintesi (indicatori) desunte dai sistemi informativi disponibili (mediante specifiche attività di interrogazione e di elaborazione) devono essere tipologicamente differenziate e riferite, in particolare, a:

- a) risorse impiegate: utilizzazione dei fattori produttivi assegnati per l'attuazione della procedura;
- b) realizzazioni materiali (output): attività e adempimenti procedurali (intermedi e finali), espressi in unità fisiche o finanziarie;
- c) risultati: effetti diretti e immediati prodotti dall'attuazione della procedura (espressi anch'essi in unità fisiche o finanziarie);
- d) impatto: effetti nel lungo periodo, di là di quelli immediati sui beneficiari di-

retti, distinguibili in impatti specifici e globali⁷;
 e) domanda (espressa o latente) e livello di soddisfazione dell'utenza: caratteristiche, connotazioni (anche evolutive) della domanda, al fine di valutare il grado di soddisfazione non solo sulla base delle caratteristiche quali-quantitative delle realizzazioni offerte, ma anche in termini di coerenza rispetto alle aspettative o alle esigenze effettive.

Una esemplificazione degli output informativi desumibili dalla base di dati, necessari per la gestione e la valutazione delle procedure è riprodotta nella sezione di approfondimento, alla quale si rinvia; essa esplicita, in particolare, le correlazioni tra oggetti di misurazione, informazioni da rilevare e indicatori di sintesi.

SET DI INDICATORI PER IL MONITORAGGIO DELLE PROCEDURE

 Il sistema di indicatori per il monitoraggio e il controllo delle procedure amministrative deve essere centrato sulla identificazione di specifici oggetti (input, output, flussi di attività e outcome) rispetto ai quali "tarare" i sistemi informativi o prevedere specifiche attività di rilevazione delle informazioni necessarie per la determinazione delle singole misure. Molti degli indicatori ipotizzabili, con l'eccezione di quelli di risultato e di impatto, possono essere determinati per singola fase o attività procedurale, anche al fine di verificare il "valore aggiunto" arrecato da ciascuna di esse al raggiungimento del risultato

finale e le specifiche aree di criticità.

La progettazione del set di indicatori deve essere condotta congiuntamente alla specificazione delle informazioni da rilevare, incluse le tecniche di raccolta, di validazione e di interpretazione dei dati e le modalità operative di aggiornamento, rilevazione e diffusione.

Un esempio di sistema di indicatori per la valutazione di una procedura è quello proposto nel PROSPETTO 1. Gli indicatori, costruiti attorno al flusso delle attività procedurali, sono classificati in relazione all'oggetto di riferimento: input, flussi di attività, output, outcome.

PROSPETTO 1 - Sistema di indicatori per la valutazione delle procedure

OGGETTO DEL CONTROLLO	INDICATORE	INFORMAZIONI DA RILEVARE	
Input (per fase e per procedura)	Impiego di risorse (umane e strumentali)	Risorse utilizzate, umane e strumentali	
	Costo per fase e per procedura	Costi del personale, costi di esercizio e di struttura	
	Flussi di attività	Rigidità e pervasività della normativa di riferimento	Norme disciplinanti la procedura e contenuti
		Durata della singola fase e della procedura	Tempi di attraversamento
		Standardizzazione della procedura	Esistenza di modulistica e di adempimenti standard
		Livello di informatizzazione	Utilizzo di applicazioni e strumenti informatici
Grado di frammentazione della procedura	Numerosità delle unità organizzative coinvolte		
Grado di interdipendenza tra le fasi	Sequenza temporale delle attività		
Output	Costo unitario per tipologia di output	Numero di atti finali della procedura nell'unità di tempo	
	Tempo medio di realizzazione per tipologia di output		
	Grado di soddisfazione della domanda	Numero di atti iniziali nell'unità di tempo; giacenze iniziali e finali	
	Capacità di recupero dell'arretrato		
Outcome	Specificità della procedura	Tipologia di utenza	
	Grado di rispondenza rispetto agli obiettivi	Contenzioso e impugnazioni	
	Semplicità di accesso alla procedura	Ricorso degli utenti ad intermediari	
	Grado di esternalizzazione nella produzione del risultato	Interventi nell'utenza dell'iter procedurale	
	Grado di accessibilità	Domande di accesso alla procedura	

⁷ Gli impatti possono essere distinti in "specifici" (effetti che si registrano dopo un certo lasso di tempo, direttamente legati alle azioni intraprese) e "generali" (effetti a più lungo termine che incidono su una popolazione più vasta rispetto a quella degli utenti). Ovviamente la misurazione di questo secondo tipo di impatti è di gran lunga più complessa, a causa della difficoltà di stabilire relazioni "causa-effetto" tra realizzazioni e risultati.

Un set di indicatori essenziale, costruito nell'ambito delle tipologie esposte nel precedente Prospetto, è quello indicato nell'esempio proposto. Si tratta di informazioni di sintesi, relative all'avanzamento procedurale e alle caratteristiche delle prestazioni unitarie costruite a partire dalla determinazione dei tempi di attraversamento, dei costi e del carico di lavoro della procedura considerata.

La selezione di (pochi) indicatori pertinenti risponde al criterio della loro "significatività" ai fini dell'attuazione e della valutazione della procedura e al principio della convenienza del-

la determinazione. Valgono, a riguardo, i principi di carattere generale di seguito esposti (l'elenco non ha pretesa di esaustività):

1. la convenienza, ovvero la superiorità dei benefici informativi rispetto ai costi di rilevazione e di determinazione;
2. la tempestività di elaborazione rispetto al fabbisogno informativo;
3. l'utilità per i destinatari;
4. la pertinenza rispetto ai fenomeni cui si riferiscono e l'attitudine a cogliere gli aspetti di maggiore rilevanza gestionale.



ESEMPIO

Set di indicatori per la valutazione della performance della procedura "Concessione di contributi in presenza di calamità naturali o avversità atmosferiche a carattere eccezionale"

TIPOLOGIA DI INDICATORE	VALORE
Indicatori di avanzamento procedurale	
"Istruibilità" delle domande (numero di domande istruite/numero di domande presentate)	78,5%
Ammissibilità delle domande (numero di domande ammesse ai finanziamenti/numero di domande istruite)	49,5%
"Coefficiente di ripetitività" dell'istruttoria (numero di domande per le quali è necessario richiedere documentazione integrativa/numero di domande presentate)	10,0%
"Finanziabilità" delle domande (numero di domande finanziabili per capienza di budget/numero di domande ammesse)	69,9%
Liquidabilità dei finanziamenti (importo dei finanziamenti erogati/importo dei finanziamenti stanziati)	3,5%
Importo medio finanziato per domanda ammessa (finanziamenti stanziati/numero di domande ammesse)	13,8 milioni di lire
Indicatori di performance	
Produttività del lavoro (tempo di lavoro dedicato per unità di produzione)	0,54 giorni
Costo unitario della produzione (costo del lavoro dedicato per unità di prodotto)	51,7 mila lire

Selezione degli indicatori

Data la numerosità dei profili e degli oggetti di valutazione considerati, un sistema di indicatori per il controllo della procedura, affinché sia efficace, deve essere necessariamente "selettivo". La selezione delle misure rilevanti non attiene alla loro classificazione in relazione alla natura (efficienza, efficacia), né alle connotazioni intrinseche tradizionalmente associate al sistema di indicatori (tempestività, periodicità di determinazione, coerenza, etc.⁸), neppure, infine, alla funzionalità e al "dimensionamento informativo" in relazione alle esigenze dei destinatari: sono, queste, tutte connotazioni tipiche di qualsiasi sistema di indicatori, indipendentemente dall'oggetto di riferimento (output di procedura, programmi, prestazioni complessive dei centri di responsabilità), che si danno evidentemente per acquisite.

La selezione degli indicatori risponde all'esigenza di individuare un numero di misure che, limitato dal punto di vista quantitativo, presenti, tra gli altri, i seguenti requisiti:

Corrispondenza al fabbisogno conosciuto
"Calcolabilità"

- a) *pertinenza* (nell'accezione "statistica" dell'aggettivo), ovvero corrispondenza alle esigenze e ai bisogni informativi degli utilizzatori (livelli dirigenziali e operatori);
- b) *"esperibilità"*, ovvero realizzabilità in relazione ai flussi informativi già

⁸ Si veda, ad esempio, ANTHONY R.N. e YOUNG D.W., *Controllo di gestione per il settore non profit*, cit. Gli autori individuano alcune principali connotazioni delle informazioni alla base della costruzione del sistema di indicatori: precisione, casualità, responsabilità, tempestività, costo, correlazione con gli elementi del programma. Le variabili individuate sono anche assunte quali punti di riferimento per la discriminazione tra le esigenze informative per la valutazione strategica e il controllo direzionale.

disponibili o di possibile attivazione nel breve periodo (indicatori calcolabili); da questo punto di vista, la progettazione di set di indicatori evidenzia i profili di implementazione del sistema informativo della programmazione e del controllo operativo e strategico;

- c) *selettività*, cioè comprensività delle informazioni, tra le tante rilevabili, ritenute prioritarie per supportare l'esercizio delle funzioni decisionali dei destinatari.

Significatività dal punto di vista decisionale

La scelta degli indicatori può essere operata mediante l'attribuzione di pesi a specifiche connotazioni di misura, in modo da "ordinare" tutte le possibili determinazioni in relazione, ad esempio, alla significatività, alla facilità di calcolo, alla misurabilità, etc. Tali valutazioni, espresse sia dagli operatori, sia dagli utenti della procedura, devono essere riferite sia alla rilevanza attribuita all'oggetto di misurazione (requisito dell'output procedurale), sia alle specifiche connotazioni degli indicatori.

SELEZIONE DEGLI INDICATORI PER IL CONTROLLO DELLE PROCEDURE

U La progettazione (così come l'implementazione) di un sistema di indicatori deve essere correlata da un modello di valutazione funzionale alla selezione delle misure più significative, determinate in relazione alle caratteristiche dell'oggetto di riferimento (requisito dell'output procedurale che intendono misurare) e alle modalità di determinazione.

La prima dimensione della valutazione può essere espressa dalla "matrice di significatività dei requisiti di qualità e degli obiettivi di performance": essa consente di "pesare" i requisiti su cui poggia la valutazione del prodotto/servizio (e quindi, di riflesso, gli indicatori ipotizzati) in relazione a due specifici parametri:

- l'importanza: misura la rilevanza attribuita dall'operatore o dall'utente alle connotazioni del prodotto che condizionano il suo livello di soddisfazione (qualità, tempi e costi);
- il livello di soddisfazione: esprime una valutazione in ordine all'attuale grado di conseguimento del requisito e dell'obiettivo assicurato dal prodotto/servizio realizzato, erogato e fornito;

tale valutazione orienta, in questo modo, il monitoraggio e la misurazione verso i requisiti e gli obiettivi emergenti come maggiormente critici (perché meno soddisfatti) ai fini della valutazione complessiva. Le valutazioni, espresse dagli operatori e dagli utenti, devono essere oggetto di specifica rilevazione. Se la rilevazione del giudizio dell'utenza risulta complessa e costosa, quest'ultimo può essere sostituito (in prima approssimazione) dalla percezione degli operatori (cui possono essere correlati, evidentemente, elementi distorsivi anche rilevanti).

Per quanto attiene alle specifiche caratteristiche degli indicatori, queste possono essere determinate e comparate attraverso la costruzione di una "matrice di solidità degli indicatori"; la matrice permette di va-

lutare gli indicatori progettati tenendo conto dei seguenti profili:

- misurabilità: esprime la possibilità di verificare, attraverso il calcolo dell'indicatore, il raggiungimento del requisito dell'output procedurale che si intende misurare;
- costo di rilevazione: indica il costo della produzione dell'informazione necessaria per la determinazione dell'indicatore; è funzione, in particolare, degli oneri connessi alla gestione dei sistemi informativi in uso (espressi in relazione al "carico statistico" gravante sui soggetti e sulle unità organizzative richieste di fornire le indicazioni necessarie; alle risorse umane e strumentali poste a presidio e alla gestione dei sistemi informativi; alla facilità di calcolo, ovvero alla necessità di procedere ad elaborazioni ad hoc, aggiuntive rispetto a quelle al momento assicurate dai sistemi informativi in uso, all'esigenza di ricordare e/o sviluppare flussi informativi esistenti, etc.);
- consistenza: esprime il livello di correlazione tra l'indicatore e il requisito che intende misurare, ovvero il grado di significatività della misura, singolarmente presa, in ordine al monitoraggio del profilo del prodotto/servizio suggerito dal requisito.

La sommatoria dei pesi di ciascuna variabile, espressi attraverso l'attribuzione di appositi punteggi, indica il "grado di solidità dell'indicatore", ovvero la possibilità e la significatività di una sua concreta determinazione alla luce delle variabili in precedenza esemplificate; la solidità dell'indicatore è tanto più elevata quanto più alta è la sua misurabilità e consistenza e quanto più basso è il costo della sua determinazione.

Il PROSPETTO 1 espone, a titolo esemplificativo, il sistema di selezione degli indicatori centrato sulle variabili proposte.

PROSPETTO 1 - *Determinazione del peso degli indicatori proposti (esempio)*

AMBITI DI VALUTAZIONE	AREA VALUTATIVA		VALUTAZIONE		CARATTERISTICHE DELL'INDICATORE			
	Requisito	Indicatore	Importanza	Soddisfazione	Misurabilità	Costo	Consistenza	Solidità
QUALITÀ	Caratteristiche di efficienza del servizio definite dal fornitore e	Misura del grado di conseguimento e realizzazione di ciascun requisito	Peso: da 1=basso a 5=alto	Peso: da 1=basso a 5=alto	Peso: da 1=basso a 5=alto	Peso: da 1=basso a 5=alto	Peso: da 1=basso a 5=alto	Somma algebrica di misurabilità costo e consistenza
TEMPI	connotazioni di eccellenza definite in base alle							
COSTI	attese e ai bisogni dell'utenza							

Condivisione degli indicatori

Il processo di selezione degli indicatori, oltre ai vantaggi offerti dal punto di vista operativo, risulta qualificato da ulteriori elementi quali:

- a) la condivisione con gli utilizzatori. Le informazioni espresse dall'indicatore utilizzato sono quelle ritenute più significative e pertinenti sia da parte delle unità organizzative e degli operatori incaricati della realizzazione dell'output procedurale, sia degli utenti dello stesso, costituendo in questo modo la base di riferimento per la definizione di eventuali "carte dei servizi";
- b) le connotazioni delle basi informative disponibili e le possibilità di sviluppo nel medio periodo. Il sistema di valutazione strutturato attorno alle variabili considerate non solo individua la possibilità e la convenienza della determinazione dell'indicatore, ma anche le dimensioni di sviluppo del sistema informativo di controllo (il costo della rilevazione indica la convenienza attuale, a "sistemi informativi dati"; il suo abbattimento dipende dalla implementazione e dallo sviluppo dei flussi informativi disponibili, sempre che l'intervento sui sistemi informativi venga giudicato conveniente);
- c) le valutazioni emergenti dal punto di vista organizzativo e gestionale. La possibilità di determinazione di alcuni indicatori passa infatti non solo attraverso l'attivazione di flussi informativi, ma anche mediante l'adozione di procedure organizzative e gestionali che formalizzino "pietre miliari" delle attività della procedura.

Capitolo 5 - Iter procedurale

La definizione dell'iter procedurale deve essere condotta a partire dalla identificazione dei suoi elementi caratteristici (natura degli adempimenti e modalità di interazione tra gli attori), i quali dipendono, innanzi tutto, dalla natura e dalle caratteristiche dei flussi operativi. La procedura individua, in ogni caso, un "processo decisionale codificato che presiede la trasformazione di un input in un output e la cui origine può essere fatta risalire o ad un intervento normativo (legge, regolamento, etc.) o ad una prassi seguita dagli operatori"¹. I suoi tratti qualificanti sono, pertanto: la configurazione del processo decisionale; le attività da svolgere e la configurazione del flusso procedurale, ove intervengono più operatori (anche in ragione dell'interconnessione con altre attività e procedure); le dimensioni quantitative e qualitative dell'output prodotto ed i relativi costi di produzione; il meccanismo di controllo operante mediante azioni di feed-back.

Dalla combinazione differenziata delle caratteristiche strutturali e delle modalità di attivazione discendono configurazioni procedurali differenti. Il disegno dell'iter definito in sede di progettazione della procedura e variamente disciplinato/formalizzato (disposizioni normative, manuali delle procedure, diagrammi di flusso, prassi, etc.) dipende, nei contenuti, nel livello di dettaglio e nel grado di prescrittività, dalle caratteristiche e dai contenuti delle attività svolte. Queste ultime, infatti, possono essere assunte quali "variabili esplicative" di differenti tipologie procedurali, distinguibili sia dal punto di vista degli obiettivi perseguiti, sia in relazione alla prevedibilità e programmabilità degli output e dei risultati attesi².

La distinzione tra differenti tipologie di procedure, peraltro, non è solo "accademica": in corrispondenza di ciascuna tipologia di procedura possono essere individuate infatti esigenze ed opportunità di management differenti, discendenti sia dalla natura e dalla finalità delle attività,

*Configurazioni
procedurali*

¹ La definizione è tratta da FORMEZ, *Ricerca sull'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato: analisi delle procedure*, cit. La procedura, in particolare, è qualificata dai seguenti tratti: processo decisorio attraverso il quale un input è trasformato in un output; finalizzato alla realizzazione di un determinato obiettivo; ripetibile e consolidato; composto di operazioni normalizzate raggruppabili in fasi e sottofasi; ove intervengono più operatori; interconnesso con altre attività e procedure; operante in un ambiente in cambiamento; controllabile mediante azioni di feed-back; la cui forma è spiegabile; mai unica; trasmissibile; con un costo.

² L'idea della "proceduralizzazione" si fonda sulla ripetitività ed omogeneità dei fenomeni, la quale rende possibile la conoscenza e il controllo di gran parte delle modalità relative alla gestione degli input e dei processi tecnico-produttivi. La procedura, tuttavia, costituisce il tentativo di consolidamento di un processo decisionale che assimila elementi in un ambiente (input, risorse) e li riversa, dopo averli trasformati, nello stesso ambiente; le sue connotazioni sono il prodotto di una combinazione di variabili, sicché non esiste mai una sola strada per pervenire ad un medesimo risultato.

degli adempimenti e delle operazioni (più o meno ripetitive, stabili e prevedibili) realizzate per l'attuazione delle procedure, sia dal ruolo degli attori coinvolti, esercitato, in particolare, nell'attivazione delle singole fasi e attività procedurali. In quest'ottica, pertanto, gli "attori delle procedure" non sono solo "interni" (le diverse unità organizzative dell'amministrazione responsabile dell'attuazione della procedura o delle altre coinvolte), ma anche "esterni" (l'utenza dell'output procedurale e, più in generale, la collettività dei cittadini).

5.1 Configurazioni tipologiche

La configurazione dell'iter procedurale è funzione, innanzi tutto, delle specifiche finalità assegnate e/o assolte: ciascuna procedura è progettata, attuata e gestita per il conseguimento di uno specifico risultato dipendente, nelle connotazioni, nei tempi e nelle modalità di attuazione, dalla specificità delle politiche pubbliche e dalle finalità istituzionali pre-diate³.

Ciò che rileva, tuttavia, non è la specifica politica pubblica, quanto le modalità di attivazione delle procedure e il grado di differenziazione delle attività; il riferimento a tali connotazioni consente una preliminare tipizzazione di flussi procedurali, distinti in "standardizzabili", "non standardizzabili", "routinari", "ad impulso".

Procedure standardizzabili

Il primo criterio di discriminazione delle configurazioni procedurali attiene alla possibilità di prevedere e programmare, con un elevato livello di dettaglio, le attività e le operazioni necessarie per l'attuazione delle procedure. Le procedure *standardizzabili* identificano sequenze di attività e di operazioni per le quali è possibile prevedere, almeno in linea di massima, le attività presenti e future da cui esse sono composte. Le procedure in parola, in altri termini, rispondono, di norma, alla relazione "what-if": per qualsiasi evento è sempre possibile ipotizzare cosa fare al verificarsi di determinate circostanze⁴.

Procedure non standardizzabili

Le procedure *non standardizzabili* sono connotate, al contrario, dall'im-

³ Si distinguono, così, procedure regolative, autorizzatorie, etc. individuabili in corrispondenza di altrettante configurazioni di procedimento amministrativo. Accanto ad esse spiccano, tuttavia, con una rilevanza sempre più accentuata, le "procedure organizzative" funzionali alla programmazione delle attività, al controllo dei risultati e dei centri di responsabilità, al coordinamento tra soggetti istituzioni e utenti, etc. E', questo delle c.d. "procedure organizzative", un tema centrale del funzionamento delle organizzazioni pubbliche; si tratta di procedure:

1. prevalentemente rivolte all'interno dell'organizzazione, finalizzate alla definizione non tanto di singoli risultati, quanto di complessivi comportamenti organizzativi;
2. trasversali, inerenti cioè il complesso delle attività svolte dalle organizzazioni e l'intero novero delle partizioni organizzative;
3. finalizzate alla definizione di principi d'ordine generale non sempre specificabili in maniera oggettiva ma che, se interiorizzati nelle singole attività svolte, consentono di ispirare l'attività ad alcuni principi guida in grado di qualificare l'azione amministrativa, con positive e dirette ripercussioni dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia.

⁴ La standardizzazione individua il processo di normalizzazione condotto mediante la tipizzazione delle operazioni che devono essere svolte per la realizzazione di un determinato risultato; la sua funzione è quella di conseguire maggiori risultati (a parità di altre condizioni di economicità) grazie alla ripetitività delle operazioni adottate (e quindi all'esperienza e alla specializzazione degli operatori). Nel caso delle amministrazioni pubbliche (e, segnatamente, delle procedure amministrative), le scelte del processo di normalizzazione dovranno riguardare, in particolare, i seguenti aspetti della gestione: i) la tipizzazione dell'output procedurale (contenuti, forma, modalità di rilascio e di erogazione, modalità di accesso da parte dell'utenza, etc.); ii) la "regolamentazione" dei fattori produttivi, in termini di disponibilità, acquisizione e impiego; iii) la disciplina tecnica e organizzativa delle modalità di svolgimento dei processi produttivi.

possibilità di prefigurare una “ipotesi normale di andamento”; si tratta, in generale, di procedure sostanziate da attività ed operazioni soggette ad una forte variabilità ambientale, oppure con elevati contenuti tecnici o funzionali al perseguimento di un risultato specifico una tantum.

Diverse possono essere, inoltre, le modalità di attivazione della procedura: il ruolo esercitato dal destinatario dell’output procedurale (utenza) consente di distinguere, in particolare, le procedure “ad impulso” da quelle attivate su routine dalle amministrazioni pubbliche.

Le procedure *ad impulso* identificano flussi operativi più o meno standardizzabili attivati su istanza dell’utenza, ovvero ogni qual volta un potenziale destinatario dell’output procedurale richiede all’unità organizzativa incaricata dell’applicazione della procedura la realizzazione di un determinato prodotto o l’erogazione di uno specifico servizio. A tale tipologia di procedure fanno riferimento, generalmente, attività complesse, non ripetute né, di norma, ripetibili, di durata predeterminata, orientate al perseguimento di specifici obiettivi⁵.

*Procedure
ad impulso*

Le procedure *routinarie*, al contrario, identificano flussi operativi più o meno standardizzabili attivati da input interni alle stesse amministrazioni pubbliche che li gestiscono, finalizzati alla realizzazione delle missioni istituzionali assegnate.

*Procedure
routinarie*

La differenziazione delle tipologie di procedure prospettata mostra rilevanti implicazioni relativamente al “ciclo di gestione” delle procedure (progettazione, gestione, reingegnerizzazione); di seguito se ne esemplificano i principali tratti.

La distinzione tra procedure ad impulso e routinarie evoca, innanzi tutto, la necessità di prevedere e garantire, nella configurazione procedurale (e quindi nelle modalità gestionali e nei sistemi di controllo) strumenti di interazione con l’utenza differenziati (proprio perché differente è il ruolo esercitato da quest’ultima: “attivo”, nel primo caso; “passivo” nel secondo)⁶.

La differenziazione tra procedure standardizzabili e non standardizzabili sottende modalità gestionali e modelli organizzativi diversi. Le procedure standardizzabili possono essere gestite secondo principi di efficacia e di efficienza mediante l’adozione di modalità operative costanti, fondate su una chiara e semplice formulazione delle attività da svolgere (in modo da assicurare una univoca ed uniforme interpretazione da parte di tutti gli operatori) e una “tecnologia di produzione” tendenzialmente rigida e stabile, in maniera da predeterminare il più possibile le modalità attuative. Il modello di controllo discendente è quello basato sul “coordinamento per uniformità”; ne consegue una procedura poco flessibile, ma proprio per questo motivo tendenzialmente efficiente (se

⁵ Ciò non significa, tuttavia, che l’impulso sia necessariamente “nuovo” per l’amministrazione: esso può consistere in uno stimolo “sperimentato”, cui corrispondono procedure progettate secondo il principio della routinizzazione (intesa come programma di azione definito per fronteggiare stimoli in un ambiente “normalizzato”), o in uno “insolito” (occasionale e differenziato, in parte, da quelli ricevuti in precedenza), cui corrispondono procedure progettate secondo il principio della flessibilità (intesa come capacità di rispondere in maniera efficace a stimoli che caratterizzano un ambiente altamente discontinuo).

⁶ La distinzione prospetta tuttavia un problema più generale riguardo alla configurazione dell’iter delle procedure ad impulso, consistente nella necessità di prevedere e disciplinare misure e strumenti di garanzia, di uniformità, di trasparenza, di accesso più “forti” rispetto alle altre tipologie di procedure. Decisiva risulta inoltre l’attitudine al controllo della “varianza” e al trattamento delle eccezioni, cui la garanzia dell’uniformità della risposta è evidentemente correlata: così, ad esempio, la configurazione dell’iter procedurale deve disciplinare, per quanto possibile, le modalità di attivazione della procedura (di norma realizzate attraverso la presentazione di una istanza), le modalità (anche tecniche) di esame e validazione degli strumenti di attivazione e di presentazione di ricorsi e di istanze avverso il loro esito, etc.

accuratamente progettata e affinata nel corso della gestione): per gli operatori della procedura è preferibile non discostarsi da un programma operativo definito in base all'esperienza maturata durante le passate gestioni.

Nel caso delle procedure non standardizzabili, al contrario, non è possibile adottare una "modellizzazione" spinta del flusso operativo, del sistema organizzativo e della tecnologia di produzione: le regole definite nella progettazione come linee guida della gestione devono essere formulate in maniera tale da consentire un notevole margine di adattabilità, permettendo agli operatori di differenziare i contenuti delle attività e delle operazioni in funzione delle esigenze specifiche. A tal fine gli attori della procedura devono essere sufficientemente autonomi per poter scegliere, di volta in volta, di adottare le soluzioni più appropriate da implementare: il coordinamento della procedura è esercitato e assicurato "per delega" (e non per uniformità), con tutte le implicazioni che ne discendono in ordine al sistema di controllo.

5.2 Attività e flusso procedurale

La definizione della configurazione procedurale passa, innanzi tutto, attraverso la ricognizione delle attività, delle operazioni e degli adempimenti che devono essere realizzati. Dalla preliminare identificazione delle attività discendono infatti gli altri aspetti centrali del flusso procedurale: i contenuti e le modalità operative, il ruolo degli attori organizzativi coinvolti ai diversi livelli di responsabilità, la "tecnologia di produzione" relativa al processo di trasformazione input-output, la durata di ogni singola operazione e quindi del tempo di realizzazione dell'output procedurale, infine, le risorse umane e strumentali (da esprimere sia in unità fisiche che economiche).

*Ricognizione
delle attività
e delle operazioni*

Il presupposto di qualsiasi intervento relativo alle procedure amministrative (progettazione, gestione, controllo) risiede nella disponibilità di un elenco delle attività attribuite alle singole unità organizzative: ciò al fine di definire non solo la responsabilità "istituzionale" connessa all'applicazione della procedura, ma anche le normali attività (e modalità operative) esplicitate dalle unità organizzative. L'output di tale operazione ricognitiva può essere ravvisato in un "catalogo delle attività", il quale consente la definizione dei confini dei singoli flussi operativi e costituisce un efficace strumento gestionale⁷.

*Mappatura
delle linee
di attività*

La definizione di un catalogo delle attività strutturato in chiave procedurale e organizzativa può essere condotta a partire da una "analisi statica" delle attività svolte, nota come "mappatura delle attività", finalizzata alla rilevazione di tutte le linee svolte (quindi anche di quelle svolte senza attribuzione formale). L'operazione conoscitiva richiede, innanzi tutto, la definizione della metodologia di analisi e, con essa, del livello di

⁷ Le amministrazioni pubbliche italiane non dispongono, generalmente, di documenti formalizzati descrittivi delle attività da svolgere; i compiti affidati alle unità organizzative non sono sempre definiti nella forma di attribuzione esplicita di funzioni ad un sufficiente livello di specificazione; spesso, al contrario, si affermano (se non espressamente prescritte) sulla base di routine operative determinate dagli operatori (o rispetto alle quali essi si uniformano) senza un processo di ordinazione sistematica. La mancanza di un documento formale ostacola la visione "sistemica" (finalizzazione delle attività rispetto alla realizzazione dei compiti istituzionali) e "funzionale" (sequenza logica di adempimenti finalizzati alla realizzazione di uno specifico obiettivo operativo) dei diversi flussi di attività e la revisione critica degli stessi.

dettaglio da osservare nella rilevazione e nella descrizione delle attività. L'identificazione delle attività al livello di dettaglio prestabilito può essere condotta mediante un percorso ricognitivo sia di tipo "bottom-up" (aggregazione funzionale delle operazioni elementari, per obiettivi/risultati omogenei) che di tipo "top-down" (scomposizione progressiva dei compiti istituzionali assegnati alle unità organizzative).

Il risultato di qualsiasi approccio di analisi (sia strategico che organizzativo) risiede nell'identificazione di aggregati omogenei di attività. La procedura rappresenta uno degli aggregati definibili in quanto sequenza logico-funzionale di attività ed operazioni congiuntamente finalizzate alla soddisfazione di esigenze specifiche espresse da soggetti esterni (utenti) o interni all'amministrazione stessa incaricata dell'attuazione (altre unità organizzative).

MAPPATURA DELLE ATTIVITÀ



La rappresentazione delle attività di una organizzazione pubblica può essere ricondotta alle seguenti categorie di analisi:

- a) nucleo di attività omogenee (NAO);
- b) procedura;
- c) processo di servizio;
- d) attività elementari.

Il "nucleo di attività omogenee (NAO)" rappresenta lo strumento concettuale e operativo che consente di aggregare le attività svolte da una organizzazione in base al principio dell'omogeneità gestionale. Secondo la prospettiva "gestionale" due attività possono considerarsi omogenee quando:

- a) partecipano alla produzione del medesimo bene o servizio, che può essere destinato al consumatore finale o può avere caratteristiche strumentale rispetto al consumo;
- b) condividono strumenti gestionali simili in termini di normative di riferimento, professionalità e conoscenze adottate negli interventi, tecnologie impiegate (anche tecniche manageriali) e di utenza servita (sia interna che esterna);
- c) concretizzano in un risultato misurabile, valutabile tramite parametri quantitativi e/o qualitativi.

I nuclei di attività omogenee sono costruiti in base a logiche gestionali dipendenti dalla struttura organizzativa e legate ad obiettivi di economicità, di coordinamento e di responsabilizzazione. Essi non possono essere definiti "a priori", dal momento che mutano forma e contenuto a seconda dell'amministrazione, in relazione alla natura dei servizi erogati ed alle modalità con le quali è organizzata la struttura produttiva.

Con il termine "procedura", si intende una sequenza logico-funzionale di attività ed operazioni, svolte da una o più unità organizzative interne dell'amministrazione con l'eventuale contributo ed intervento di altre amministrazioni pubbliche o soggetti privati, connesse alla produzione di un risultato finale volto a soddisfare esigenze specifiche espresse da utenti esterni o interni all'amministrazione. Il risultato finale può assumere la forma di un prodot-

to/servizio con specifiche caratteristiche di natura tecnico-funzionale, oppure di un atto amministrativo; qualora la sequenza di attività ed operazioni sia stabilita, almeno in parte, da un definibile insieme di disposizioni normative e sia finalizzata all'emanazione di un provvedimento amministrativo, la procedura dà attuazione ad un procedimento amministrativo.

Ciascuna procedura può essere scomposta in "fasi" o in "processi di servizio". Nel primo caso, la prospettiva di analisi è volta ad analizzare la sequenza di attività ed operazioni in relazione alla propedeuticità rispetto all'esecuzione e all'ottenimento di output o risultati intermedi (fasi). La distinzione in fasi avviene con riferimento allo sviluppo logico-temporale delle attività e tende ad individuarne i confini in corrispondenza alla presenza di un atto (o più in generale risultato) intermedio rilevante; in tal senso l'individuazione delle fasi in cui si scompone la procedura può anche prescindere dall'attribuzione di compiti e funzioni a specifiche unità organizzative interne dell'amministrazione.

Le procedure possono essere tuttavia analizzate anche in relazione all'attribuzione di compiti e funzioni a specifiche unità organizzative interne dell'amministrazione che concorrono allo svolgimento della complessiva procedura (processi di servizio). Si tratta di una "vista" di tipo prettamente organizzativo che consente di correlare flussi operativi e disegno organizzativo (organigramma e struttura di centri di responsabilità) al fine di delineare specifiche aree di responsabilità di risultato. Tale correlazione rappresenta il presupposto per la costituzione del legame tra gli obiettivi perseguiti e le risorse impiegate.

Le "attività elementari" costituiscono il segmento minimo nel quale può essere scomposta la procedura ai fini della sua analisi. Il livello di dettaglio al quale esse vengono individuate può variare in relazione alla natura di ogni specifica procedura, come anche in relazione agli obiettivi dell'analisi e valutazione. In generale, per un esame del disegno complessivo della procedura è sufficiente un basso grado di specifica-

zione delle attività comprese in ciascuna fase o processo di servizio, mentre una specificazione di maggior dettaglio diviene opportuna qualora l'analisi persegua l'obiettivo di approfondire l'organizzazione del lavoro e l'uso di strumenti ed applicazioni informatiche.

Un utile criterio per l'individuazione delle attività elementari è quello di fare riferimento ad operazioni che richiedono il prevalente intervento di professionalità omogenee e che vengono di norma eseguite in tempi di lavorazione contigui.

Se la definizione delle attività da svolgere costituisce il presupposto logico per l'identificazione del flusso procedurale, quest'ultimo, tuttavia, è "altra cosa" rispetto ad un mero elenco di attività: rappresenta, infatti, la traduzione delle attività da svolgere in una sequenza funzionale di operazioni e di adempimenti correlati secondo un nesso di causalità, finalizzate al conseguimento di un risultato prestabilito (output procedurale), il quale consenta la realizzazione di un determinato intervento pubblico.

*Procedura:
sequenza
logico-funzionale
di operazioni*

La definizione del flusso procedurale presuppone pertanto, a partire dalle attività "mappate", la correlazione logico-funzionale degli adempimenti e delle operazioni giudicate necessarie per la loro realizzazione; il livello di dettaglio dell'analisi, analogo a quello necessario per la definizione dei carichi di lavoro, è necessariamente maggiore rispetto a quello tipico della mappatura, sia perché si riferisce ad operazioni elementari, sia perché individua le correlate modalità tecnico-operative, organizzative e le risorse necessarie per lo svolgimento.

L'esemplificazione delle relazioni funzionali intercorrenti tra gli adempimenti e le operazioni di un flusso operativo può essere effettuata mediante l'impiego di tecniche di rappresentazione quali i "diagrammi di flusso". Tali tecniche di rappresentazione consentono di identificare, prima ancora dei ruoli e delle responsabilità organizzative ed operative (operatori e unità organizzative):

- a) il complesso delle operazioni e le correlazioni di sopraordinazione/subordinazione;
- b) le condizioni di interdipendenza tra le operazioni e la possibilità di esperire l'iter o singole sue fasi in maniera sequenziale o parallela⁸;
- c) i contenuti delle operazioni da espletare, comprese le modalità di organizzazione del lavoro, riferite, ad esempio, alla trasmissione di documenti, istanze, semilavorati, etc. (attività di trasporto); è evidente, infatti, che tali "inattività", anche qualora non richiedano l'intervento diretto degli operatori, costituiscono, a tutti gli effetti, operazioni di cui tenere conto ai fini della determinazione dei tempi di attraversamento della procedura e di conseguimento dell'output.

⁸ Tale informazione è particolarmente rilevante ai fini del coordinamento, dell'efficacia e della tempestività delle attività da svolgere, dal momento che l'ordinamento delle attività nella sequenza procedurale ha un impatto diretto sulla durata del flusso e quindi sui tempi di conseguimento ed erogazione dell'output.

DIAGRAMMA DI FLUSSO (FLOW-CHART)

U Il diagramma di flusso è un modello di rappresentazione della sequenza procedurale che pone l'accento sulle variabili significative di una procedura: le operazioni svolte dai soggetti preposti, le attività di trasporto tra una struttura e l'altra, le operazioni di controllo. La descrizione delle correlazioni tra le diverse operazioni viene esemplificata mediante il ricorso ad una simbologia codificata, costituita da una combinazione di elementi iconici ed analogici. In particolare, le attività elementari di una procedura vengono ordinate su uno schema grafico e rappresentate mediante l'impiego di uno dei seguenti simboli:

1. cerchio (O) = operazione, ovvero attività mediante la quale un oggetto materiale o immateriale viene intenzionalmente sottoposto ad una trasformazione volta a modificare le sue caratteristiche;

- 2. freccia (→) = trasporto, ovvero attività di trasferimento di un oggetto da un luogo all'altro;
- 3. triangolo (∇) = deposito, ovvero attività di custodia di un oggetto finalizzata ad impedirne il prelievo senza autorizzazione;
- 4. semicerchio (D) = attesa, individua le perdite di tempo non necessarie all'operazione, indotte da disfunzioni organizzative;
- 5. quadrato (□) = controllo, ovvero l'attività di esame di un oggetto finalizzata alla sua identificazione, verifica, etc.

La traduzione delle attività secondo una rappresentazione grafica tipica dei diagrammi di flusso consente di evidenziare la sequenza relazionale che intercorre tra le singole attività (PROSPETTO 1).

PROSPETTO 1 - Diagramma di flusso relativo ad una sequenza procedurale

DESCRIZIONE DELL'ATTIVITÀ	TIPOLOGIA DI OPERAZIONE				
	O	→	D	□	∇
Protocollo delle domande pervenute	X				
Trasmissione delle domande al dirigente		→			
Ricezione delle domande					X
"Messa alla firma"			X		
Verifica dei requisiti					X
Firma del dirigente	X				
TOTALE	2	1	1	1	1

La rappresentazione presuppone, in ordinata, la descrizione sintetica delle attività che devono essere svolte, ordinate in modo da evidenziarne la sequenza temporale; le stesse attività/operazioni sono classificate in ascissa in relazione alle tipologie proposte. La riga del totale evidenzia il numero complessivo di azioni, suddivise per tipologia, che devono essere eseguite per conseguire l'obiettivo programmato; la linea continua descrive il flusso delle operazioni, qualificandole nella loro specificità.

Nell'esempio proposto, in particolare, a fronte di due sole operazioni elementari svolte dagli operatori (protocollo delle istanze da parte del personale di segreteria e verifica del dirigente mediante l'apposizione della firma) una identificazione puntuale di tutte le attività consente di mettere in luce le operazioni di trasferimento da un soggetto all'altro, le attività di attesa e deposito determinate dalle modalità di organizzazione del lavoro e di periodicità della firma del dirigente, etc.

Ai fini di una definizione compiuta del flusso procedurale, la sequenza degli adempimenti e delle operazioni deve tuttavia essere corredata di indicazioni ulteriori, le quali descrivano, nel dettaglio:

- a) le dimensioni quali-quantitative delle operazioni da svolgere (input da trattare; output da produrre);
- b) le modalità di svolgimento delle operazioni e degli adempimenti (caratteristiche del processo tecnico-produttivo);
- c) il contesto in cui opera la procedura e il luogo (fisico od organizzativo) in cui si svolgono le attività previste (unità organizzative; strumenti di erogazione);
- d) l'orizzonte temporale (data di inizio e di termine) della procedura e delle sue singole operazioni (quando deve essere fatto);
- e) il numero e il ruolo dei soggetti che prendono parte allo svolgimento del-

Contenuti degli adempimenti procedurali

le attività, con la definizione delle specifiche responsabilità (esecutive, direzionali, di coordinamento, etc.) e delle peculiari professionalità. Una rappresentazione compiuta delle informazioni individuate come necessarie per l'analisi del flusso procedurale può essere realizzata mediante il ricorso a tecniche integrate, le quali affiancano le informazioni tipiche del diagramma di flusso con le notizie in precedenza richiamate. La sezione di approfondimento che segue ne illustra una, la "Systematic activity description" (SAD), particolarmente utile ai fini della definizione e dell'analisi dei flussi procedurali in quanto consente di specificare la configurazione tradizionale del diagramma di flusso distinguendo le operazioni da svolgere e i singoli output delle stesse (input per le attività successive), le singole responsabilità e i tempi di realizzazione, le criticità connesse all'attuazione delle stesse⁹. L'integrazione delle informazioni derivanti dalla "semplice" sequenza delle operazioni (diagramma di flusso) non è peraltro automatica: richiede l'attivazione di specifiche iniziative ricognitive che presuppongono la disponibilità di una vasta gamma di informazioni o l'attivazione di apposite iniziative di rilevazione. Così, ad esempio, la determinazione dei tempi di svolgimento delle singole attività (e quindi della durata della procedura) presuppone la definizione (o l'individuazione) di una metodologia di riferimento la quale consenta di determinare la durata di una qualsiasi attività ed operazione in maniera analoga e confrontabile¹⁰; la determinazione dei ruoli e delle responsabilità presuppone l'associazione di ogni specifico adempimento ad uno o più operatori che intervengono nell'attuazione della procedura¹¹.

"SYSTEMATIC ACTIVITY DESCRIPTION" (SAD)

U Tecnica di rappresentazione di flussi di attività e di operazioni di origini scandinave, consente una esemplificazione delle più rilevanti informazioni per la definizione delle determinanti della prestazione. L'applicazione della tecnica all'analisi delle procedure consente di integrare le informazioni tradizionali del diagramma di flusso (flow chart) mediante il raggruppamento delle operazioni in macrofasi (al fine di una rappresentazione sintetica del

flusso per omogeneità delle operazioni). Prevede inoltre l'indicazione dei soggetti responsabili delle attività e delle iniziative che attivano l'iter procedurale o le singole fasi e/o operazioni, i tempi per l'espletamento di ciascuna attività (e quindi, la durata della procedura), infine, ulteriori informazioni aggiuntive che consentano di specificare meglio i contenuti delle attività, le criticità e gli elementi di complessità delle operazioni da svolgere.

⁹ Le tecniche di rappresentazione dei diagrammi di flusso proposte (diagramma "puro" e "integrato"), tuttavia, non devono essere viste come alternative: si può ricorrere ad esse, infatti, sia in relazione al grado di complessità delle attività procedurali, sia in maniera "graduale", in relazione alle singole fasi di analisi e alle specifiche esigenze informative (il diagramma di flusso "puro" può essere utilizzato, ad esempio, per una ricognizione e rappresentazione preliminare delle attività, da integrare in un momento successivo attraverso l'affinamento dell'analisi).

¹⁰ Informazioni di questo genere discendono, di norma, dalle rilevazioni condotte per determinazione dei carichi di lavoro; in assenza di questa base informativa, sarà necessario ricorrere a "rilevazioni dirette" o a stime delle durate desunte dall'esperienza operativa dei singoli soggetti.

¹¹ Il piano delle responsabilità operative deve essere integrato con quello "istituzionale", al fine di individuare le responsabilità organizzative (unità organizzativa-centro di responsabilità), anche ad evidenza esterna (responsabile di procedimento), oltre che specifici ruoli di coordinamento e di integrazione. Né è sufficiente limitare il quadro delle responsabilità a quelle direttamente discendenti dalle attività del flusso procedurale: l'attuazione della procedura richiede infatti l'effettuazione di una serie di prestazioni di supporto che, pur non essendo controllate da nessuno dei livelli di responsabilità in precedenza richiamati, condizionano direttamente il flusso operativo e il risultato finale (si pensi alle attività di reclutamento del personale, all'approvvigionamento di beni e all'acquisizione di servizi affidato nelle organizzazioni a strutture centralizzate).

Nella sua versione semplificata, la rappresentazione grafica delle attività può essere realizzata mediante il ricorso a due soli simboli:

1. il cerchio (O): indica le operazioni compiute, le quali sono a fianco sinteticamente descritte nel loro contenuto e imputate al soggetto (operatore, attore organizzativo, utente) che le ha poste in essere. Le operazioni sono contrassegnate da un numero progressivo che evidenzia la sequenzialità delle stesse;
2. il parallelogramma (◻): collegato ad uno o più cerchi mediante linee, individua l'input o l'output delle operazioni a seconda che, ri-

spettivamente, preceda o segua le stesse. In questo modo, ogni operazione risulta collegata al suo prodotto, rappresentato, di norma da informazioni o documenti; ciascun prodotto oltre a rappresentare l'output dell'operazione dalla quale discende, costituisce l'input di una o più operazioni successive (tranne il caso, ovviamente, in cui questo rappresenti il risultato finale del flusso delle operazioni).

L'esempio propone la rappresentazione di alcune attività tipiche di un flusso procedurale descritte mediante l'impiego della tecnica Sad.



ESEMPIO

Rappresentazione della fase di istruttoria delle misure di attuazione del Piano di sviluppo rurale 2000- 2006

FASE	FLUSSO PROCEDURALE	SOGGETTI	TEMPI	NOTE/ATTIVITÀ
ISTRUTTORIA TECNICO-AMMINISTRATIVA		Utenti che intendono accedere ai finanziamenti	Termine prescritto dal bando	
		Responsabile procedimento	Entro 30 gg. dalla ricezione della domanda	
		Responsabile procedimento		
		Responsabile procedimento	Entro 15 gg. dalla redazione del verbale	
		Dirigente del servizio Agricoltura		

Uno dei vantaggi offerti dalla tecnica SAD nella sua applicazione alle procedure amministrative risiede nella possibilità di ottenere livelli di approfondimento diversi: nel massimo livello di dettaglio, la tecnica consente la documentazione di ogni singola operazione elementare e dei relativi input e output (comprese le operazioni di mero trasporto quali le trasmissioni dei documenti); a livello più aggregato, ottenuto mediante l'accorpamento di operazioni elementari omogenee per finalità (concorso nella produzione, eventualmente anche con prodotti interme-

di, di una medesima attività) e per soggetto amministrativo preposto, consente una rappresentazione sintetica per partizioni di fasi procedurali composite quali, ad esempio, l'iniziativa procedurale, la decisione, il controllo, l'erogazione dell'output, etc.

Decisive, ai fini della razionalizzazione delle procedure, risultano infine la rilevazione e la segnalazione, in corrispondenza di ciascuna attività, delle criticità e degli elementi di complessità gestionale che ne condizionano lo svolgimento.

5.3 Durata

La durata del flusso procedurale può essere determinata quale sommatoria delle singole durate delle specifiche operazioni e adempimenti realizzati, inclusi gli accadimenti verificatisi tra una operazione e l'altra (attesa, deposito) i quali non prevedono l'intervento dei singoli operatori. La determinazione della durata complessiva di una procedura, denomi-

*Tempo
attraversamento*

nata “*tempo di attraversamento*” (T_{sl}), richiede pertanto la determinazione di due durate elementari, riferite sia al tempo di lavoro che a quello di attesa.

*Tempo
di lavoro*

Il *tempo di lavoro* (T_L) esprime il tempo impiegato dal responsabile della fase o dell'attività per lo svolgimento delle operazioni che gli sono attribuite; decorre dal momento del ricevimento degli input (documenti, etc.) necessari per l'avvio delle proprie attività. Può essere determinato mediante rilevazioni dirette, sulla base delle dichiarazioni degli operatori o come prodotto tra gli output realizzati e i tempi standard di esecuzione (tempi medi per lo svolgimento delle attività in normali condizioni operative) preventivamente determinati.

*Tempo
di attesa*

Il *tempo di attesa* (T_M) identifica il tempo impiegato dall'input di una attività o fase procedurale (documento, pratica, istanza dell'utente e qualsiasi altro elemento che avvia una determinata fase o attività) per “giungere nelle mani” dell'operatore incaricato dello svolgimento della fase o dell'attività successiva (ad esempio, addetto al protocollo, funzionario istruttore, dirigente che adotta la deliberazione, etc.). Per convenzione, nel tempo di attesa si inglobano i tempi di trasporto in entrata; l'attività o la fase si considera conclusa con la consegna (trasmissione, spedizione, inserimento nel sistema informativo, etc.) dell'output di attività o di fase, escluso il tempo di trasporto verso la fase successiva. Il tempo di attesa corrisponde quindi al complesso dei c.d. “tempi morti”, tempi cioè non necessari a compiere le operazioni elementari di cui consiste la fase: si tratta di tempi di giacenza delle pratiche in attesa di essere lavorate, determinati dall'organizzazione del lavoro (ad esempio dall'accumulazione di un certo stock di pratiche prima di procedere al loro esame), dal carico di lavoro che grava sul soggetto che deve compiere l'operazione, o da altre cause di criticità del flusso.

La durata delle singole operazioni e l'assorbimento di personale è funzione della “tecnologia di produzione”, ovvero delle condizioni (tecniche e organizzative) caratteristiche della gestione incidenti sulle quantità di lavoro necessarie per il conseguimento del risultato atteso: la previsione della tecnologia di produzione è quindi necessaria ai fini del corretto dimensionamento dei carichi di lavoro (e conseguentemente dell'efficienza del personale). A tal fine può essere utile individuare gli “standard di impiego del fattore lavoro” per ciascuna operazione svolta, determinabili attraverso due possibili percorsi di analisi:

1. determinazione delle medie di utilizzo effettivo del fattore lavoro, indipendentemente dalla verifica del corrispondente livello di efficienza. La determinazione può essere realizzata attraverso il calcolo della produttività media del lavoro mediante una serie di osservazioni statistiche ripetute nel tempo su una stessa unità organizzativa, ovvero nello spazio, presso numerose unità organizzative che erogano prodotti omogenei;
2. rilevazione prescindente dall'effettivo utilizzo del fattore lavoro, tale da consentire (almeno parzialmente) la determinazione del tempo necessario (e quindi efficiente) per il conseguimento del risultato atteso. La rilevazione può essere fondata su metodologie diverse (anche combinate tra di loro): la simulazione, il giudizio degli esperti fondato sull'analisi delle condizioni operative e del contenuto tecnico delle operazioni, la negoziazione di standard concordati/accettati dagli operatori addetti, etc.¹².

TEMPI DI STANDARD DI ESECUZIONE DELLA PROCEDURA

U I tempi standard di esecuzione delle singole attività elementari poste in essere per l'attuazione della procedura possono essere definiti mediante uno specifico procedimento di rilevazione da effettuarsi con il personale addetto.

La limitazione degli elementi di arbitrarietà derivanti dal procedimento di rilevazione fondato sulle dichiarazioni soggettive degli operatori avviene attraverso la validazione delle dichiarazioni stesse sulla base dell'esame approfondito del reale contenuto operativo di ciascuna attività elementare.

La determinazione del tempo standard dei singoli atti elementari costituisce il presupposto per il computo del tempo di attraversamento di ciascuna procedura, ovvero il tempo di lavoro che in condizioni date di tecnologia e di quadro normativo di riferimento, sarebbe mediamente necessario impiegare per eseguire l'intera procedura all'interno ad una singola unità organizzativa e con riferimento ad un singolo output.

In termini generali, il tempo di attraversamento di una procedura è pari alla mera somma dei tempi standard per atto elementare. Tuttavia, poiché nell'attuazione di una procedura alcuni atti elementari possono presentare natura occasionale o eventuale (possono cioè riguardare una parte della domanda, ovvero del numero delle istanze che entrano nel processo produttivo: tipicamente, ad esempio, richiesta e istruttoria della documentazione integrativa, esame di istanze avverso l'esito dell'istruttoria, etc.), la determinazione del tempo standard unitario della procedura deve tener conto del rapporto medio intercorrente tra la numerosità di ciascun atto elementare e quella dell'atto iniziale che avvia la procedura (coefficiente di ripetitività dell'atto elementare). Così, il tempo standard della procedura è dato dalla somma ponderata dei tempi standard relativi ai singoli at-

ti elementari; i pesi della ponderazione sono rappresentati dalle frequenze relative dei singoli atti elementari rispetto alla numerosità dell'atto iniziale.

In sintesi, il tempo standard di attraversamento della procedura (T_{SP}) si definisce come:

$$T_{SL} = \sum_{i=1}^m ts_i^j f_i^j \text{ dove:}$$

ts_i^j = tempo standard di esecuzione dell'atto elementare per i -esimo ($i = 1, 2, \dots, m$);

f_i^j = coefficiente di ripetitività dell'atto elementare i -esimo previsto per l'attuazione della procedura j -esima.

La tecnica di determinazione dei tempi standard risulta difficilmente applicabile con riferimento alle attività non standardizzabili, i cui contenuti non siano di fatto valutabili attraverso la determinazione di tempi standard. Si tratta, ad esempio, delle attività di "contatti esterni" (ricevimento del pubblico, telefonate d'ufficio, riunioni informali, etc.). Date le oggettive difficoltà di rilevazione, i tempi standard delle procedure che contemplano tali attività o operazioni sono di norma determinate al netto dei tempi loro riferiti. Nel caso in cui tali attività siano particolarmente consistenti o significative è necessario comunque procedere ad una loro stima, dal momento che la mancata definizione dei tempi standard equivarrebbe all'assunzione di una produttività pari a zero di tali attività. Una soluzione può essere rappresentata dalla determinazione della quota tempo di lavoro dedicato da ciascun operatore (espressa in termini di ore o giorni) rispetto ai giorni di presenza di lavoro ordinario. Tale soluzione, pur facendo riferimento ad una stima a consuntivo che non si fonda su alcuna valutazione circa le condizioni standard di produzione, ha il vantaggio di consentire la quantificazione delle attività atipiche in modo disgiunto dal tempo standard per atto iniziale.

¹² Per specifiche tipologie di operazioni e di attività procedurali, tuttavia, può essere difficoltoso, se non impossibile, determinare il tempo standard per atto iniziale. Ciò risulta evidente, in particolare, per le procedure le cui linee di attività non possono essere scomposte in atti elementari ben definite e misurabili (per le quali, cioè, non sia possibile rilevare la quantità svolta in un determinato periodo di tempo e individuare i relativi tempi standard di esecuzione). È il caso, ad esempio, di attività di indirizzo, di studio, ricerca e programmazione: per tali tipi di attività, infatti, la corretta determinazione dei tempi standard risulta difficile non solo per una consolidata sequenza procedurale di atti elementari, ma anche per la loro bassa ripetitività e l'elevata variabilità in relazione alla specifica natura. Le attività di questo genere sono definite "non standardizzabili"; la determinazione del tempo necessario tiene conto, in questo caso, del tempo di lavoro effettivamente dedicato dagli addetti nell'arco temporale considerato.

Un discorso analogo deve essere fatto per le attività "ausiliarie", ovvero per quelle operazioni avente la caratteristica comune di tradursi in atti o servizi intermedi, utilizzati nell'ambito della medesima unità organizzativa e strumentali a più linee di attività o procedure.

**ESEMPIO**

Tempi di attraversamento della procedura "Concessione di contributi in presenza di calamità naturali o avversità atmosferiche a carattere eccezionale"

FASI PROCEDURALI	TEMPI (GIORNI)			TEMPI (%)	
	Tempo di attraversamento	Di cui: lavoro effettivo	Di cui: attesa	Tempo di lavoro	Tempo di attesa
Richiesta della declaratoria	128,0	37,1	90,9	29,0%	71,0%
Presentazione delle domande	71,0	16,8	54,2	22,3%	77,7%
Istruttoria amministrativa	56,0	10,9	45,1	19,5%	80,5%
Accertamento del danno	6,0	5,4	0,6	90,0%	10,0%
Concessione dei contributi	5,0	3,0	2,0	60,0%	40,0%
Liquidazione	35,0	1,5	33,5	4,3%	95,7%
Verifica delle economie di spesa	2,0	1,0	1,0	50,0%	50,0%
TOTALE	303,0	75,7	227,3	25,0%	75,0%

L'integrazione delle informazioni relative allo svolgimento delle attività procedurali (sequenza logico-funzionale) con quelle riferite alla durata delle singole operazioni consente di evidenziare il complessivo orizzonte temporale della procedura e il termine di conseguimento dell'output (e quindi di erogazione all'utenza). La correlazione è rilevante, oltre che per la programmazione delle attività, ai fini della selezione della sequenza procedurale che, a parità delle operazioni da svolgere (e delle condizioni di efficienza) consente di minimizzare i tempi di rilascio dell'output. Una tecnica di riferimento utile per tale tipo di analisi è quella nota come "Critical path method" (CPM), la quale, associando a ciascuna operazione una durata minima e massima prevista consente di determinare, in base alla sequenza delle operazioni da svolgere, la durata minima e massima dell'intero flusso procedurale.

"CRITICAL PATH METHOD" (CPM)

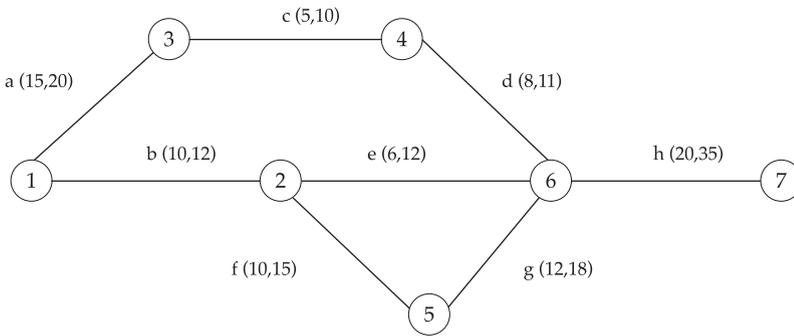
U *È una tecnica basata sull'individuazione e sulla rappresentazione dei vincoli di successione tra attività elementari di una procedura, con la quale si pone in evidenza il percorso più lungo - e dunque critico - per conseguire un obiettivo.*

Dal punto di vista operativo, l'applicazione del "critical path method" (CPM) presuppone la disponibilità di informazioni elementari in parte già garantite dai tradizionali diagrammi di flusso: identificazione delle attività, messa in sequenza (verifica delle interrelazioni, determinazione della scansione temporale e delle relazioni di causa/effetto, etc.), stima dei tempi e dei costi. Richiede, in secondo luogo, la rappresentazione grafica della sequenza di attività così da poter controllare, immediatamente, lo sviluppo completo di tutta la procedura (costruzione della rete); l'analisi degli eventi (individuazione delle tappe che segnano i risultati intermedi della procedura, anche mediante l'introduzione di informazioni anche qualitative);

infine, la valutazione e il controllo (verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, anche con riferimento a singole fasi dell'iter procedurale).

A questo punto vengono individuati i percorsi, intesi come sequenze di attività adiacenti, e si assegnano i tempi di esecuzione a ciascuna attività elementare. L'operazione si conclude con l'individuazione del "total project time" (Tpt), il quale esprime il tempo più breve nel quale la procedura può essere condotta a termine. Questa informazione, tuttavia, non permette di conoscere il tempo necessario per completare l'iter procedurale, poiché non tiene conto delle attività che possono essere eseguite in parallelo. Essa rappresenta il tempo-persona di lavorazione per eseguire una sequenza procedurale in relazione ad un caso trattato; il tempo di percorrenza, necessario ad ottenere il prodotto finale, può essere differente in quanto alcune attività possono essere svolte simultaneamente (PROSPETTO 1).

PROSPETTO 1 - Rappresentazione del flusso procedurale e delle durate delle attività



La rappresentazione può essere arricchita con informazioni più dettagliate, associando a ciascun evento due ipotesi temporali di esecuzione, riferite al tempo di adempimento in condizioni ottimali e ai possibili ritardi. In questo secondo caso vengono definiti gli slittamenti ammissibili tra gli eventi; si ottiene così una rete in cui ad ogni attività vengono associate due configurazioni temporali.

A questo punto si può procedere all'individuazione del percorso critico. Infatti, dati i tempi di ciascuna attività, si possono individuare le relazioni (o catene tra attività) che consentono di procedere lungo l'iter procedurale da un evento ad un altro. Nell'esempio, per passare dall'evento 1 all'evento 7, possiamo individuare 3 sequenze di attività, per ciascuna delle quali possiamo valutare il tempo di esecuzione:

catena A 1-3-4-6-7	tempo minimo (48)	tempo massimo (76)
catena B 1-2-6-7	tempo minimo (36)	tempo massimo (59)
catena C 1-2-5-6-7	tempo minimo (52)	tempo massimo (80)

Il percorso critico è quello più lungo (in questo caso, è rappresentato dalla sequenza C - percorso 1-2-5-6-7, dal momento che, per giungere alla conclusione della procedura, occorre, nell'ipotesi ottimale, un tempo non inferiore a 52); qualsiasi ritardo si registri sulla catena comporta un allungamento nel tempo complessivo

di esecuzione dell'iter dell'intera procedura (rimanendo nell'esempio, le catene A e B possono subire dei rallentamenti senza alcun effetto sul risultato finale; in particolare, gli eventi 1-2-6-7 e le corrispondenti attività b-e-h possono subire un ritardo complessivo pari a $52 - 36 = 16$, senza che la durata della procedura ne risenta).

Per quanto attiene in maniera specifica alla definizione dei tempi e alla programmazione delle operazioni da svolgere, una delle tecniche più note, ora supportata da diffusi strumenti di office automation, risiede nel "Program evaluation and review technique" (PERT): per la descrizione dei tratti fondamentali si rinvia alla specifica sezione di approfondimento.

"PROGRAM EVALUATION AND REVIEW TECHNIQUE" (PERT)

Il metodo non si discosta dal CPM, del quale utilizza l'impianto logico; se ne differenzia, tuttavia, in quanto si concentra sulla valutazione dei tempi, allo scopo di programmare l'esecuzione dei lavori. La possibilità di mettere in evidenza le connessioni tra i nodi della rete (le scadenze e le attività) consente di far emergere le relazioni esistenti tra le diverse parti della sequenza procedurale programmata ed il percorso critico da tenere sotto controllo ai fini del rispetto dei termini previsti. Dal punto di vista operativo, il PERT è uno strumento di analisi che consente di rappresentare le attività (simboleggiate da rettangoli), con la specificazione dei rapporti di dipendenza temporale (rappresentati da archi orientati). Essa consente di determinare:

- a) il predecessore (attività logicamente e temporalmente precedente) e il successore di ciascuna attività;
- b) i tempi di avvio, di conclusione e i margini di flessibilità di ciascuna attività (differenze tra inizio al più presto-inizio al più tardi; fine al più presto-fine al più tardi);
- c) i percorsi di attuazione, ovvero la sequenza di attività che collega l'inizio e la fine del flusso procedurale, cui corrisponderà un tempo di esecuzione (determinato come sommatoria dei singoli tempi di esecuzione delle diverse attività contemplate nel percorso);
- d) il percorso critico, contraddistinto dalla sequenza delle operazioni che non presentano nessuna possibilità di variazione dei tempi di esecuzione (per il quale, cioè, lo slittamento

di una qualsiasi attività si ripercuote sul tempo di conseguimento del risultato finale). Il PERT viene spesso applicato a procedure nuove o con interventi fortemente innovativi, per le quali le possibilità di errore nella stima dei tempi di esecuzione sono molto elevate. In questi casi la determinazione preventiva dei tempi considerati necessari viene effettuata ricorrendo a tre distinte indicazioni:

1. previsione "ottimistica": indica il tempo minimo necessario a completare un'attività senza incorrere in inconvenienti;
2. previsione "probabile": individua il tempo necessario per completare un'attività in condizioni di normalità;
3. previsione "pessimistica": esprime il tempo massimo necessario a completare un'attività nelle condizioni più sfavorevoli.

Tra queste tre possibilità viene definita una media ponderata che attribuisce alla stima probabile un peso maggiore:

$$T_{\text{atteso}} = (T_o + x T_{\text{pr}} + T_p) / (2+x), \text{ dove:}$$

T_o = tempo della stima ottimistica;

T_{pr} = tempo della stima probabile;

T_p = tempo della stima pessimistica;

x = peso incrementativo.

In relazione alle procedure svolte dall'amministrazione in base ad un assetto consolidato, la tecnica offre l'opportunità di computare i tempi effettivi mediante l'osservazione delle esperienze realizzate e l'elaborazione di indicatori statistici (deviazione standard, varianza). Diviene così possibile ridefinire periodicamente i termini di esecuzione delle procedure da considerare come obiettivi e vincoli in sede di programmazione del lavoro.

5.4 Attori organizzativi e operatori della procedura

La definizione degli attori organizzativi e degli operatori incaricati dell'attuazione della procedura richiede, prima ancora che determinazioni d'ordine quantitativo, valutazioni di tipo qualitativo finalizzate a qualificare il titolo, i contenuti e le modalità della partecipazione: coerenza tra le attribuzioni istituzionali delle unità organizzative, i ruoli e le mansioni dei singoli operatori; assorbimento delle risorse negli adempimenti procedurali e compatibilità con le altre attività da svolgere, non incluse nel flusso procedurale; sostenibilità dei carichi di lavoro degli operatori in relazione ai volumi di attività programmate e alle rispettive durate; sostenibilità "tecnica", ovvero realizzabilità in relazione alle tecnologie di produzione disponibili e/o da acquisire.

L'analisi degli attori della procedura prospetta due distinti profili: il primo, organizzativo in senso proprio, riferito alle unità organizzative partecipanti; il secondo, operativo, relativo cioè al personale che all'interno di ciascuna di esse è titolare (e quindi responsabile) delle singole operazioni da svolgere¹³. Richiede, rispettivamente, la correlazione tra le attività procedurali ed i centri di responsabilità formalizzati (organigramma) e la definizione del contributo arrecato da ciascun operatore. Quest'ultimo, in particolare, può essere determinato mediante rilevazioni puntuali relative a:

- a) disponibilità di personale per lo svolgimento delle singole operazioni (determinazione del "bilancio tempo delle disponibilità e degli impieghi");
- b) grado di partecipazione allo svolgimento delle attività (determinazione del "funzionigramma" del personale incaricato di svolgere le attività procedurali);
- c) volume di attività da realizzare (*carico di lavoro*).

Il sistema di rilevazione funzionale alla programmazione (o alla determinazione) del personale preposto all'attuazione della procedura deve tener conto, innanzi tutto, del numero degli addetti "di fatto" utilizzati dalle unità organizzative coinvolte nel corso di ciascun periodo di riferi-

*Tempo
lavorabile
e tempo dedicato
alla procedura*

¹³ Queste ultime, ovviamente, variano in relazione al contenuto delle attività stesse e alla "posizione organizzativa" ricoperta dagli operatori, assumendo (corrispondentemente ai diversi livelli decisionali e esecutivi) la forma e i contenuti di responsabilizzazione in ordine ai risultati, alle decisioni, alle operazioni, ai contenuti tecnici delle attività, etc.

mento¹⁴. E' costruito attorno a due tipologie fondamentali di informazioni, relative ai carichi funzionali di lavoro e riferite alle quantità di lavoro disponibili ed effettivamente utilizzate; consente di conoscere la quantità di lavoro programmata o effettivamente erogata (misurata in tempo: mesi, giornate, ore, etc.) e i flussi di lavoro disponibili nel periodo di riferimento. Tali informazioni costituiscono il presupposto per effettuare un controllo delle eventuali carenze o eccedenze di personale in relazione alle attività svolte; l'unità di misura delle disponibilità e degli impieghi non può essere il numero fisico degli addetti, ma l'anno-persona, anche al fine di tener conto delle quote di partecipazione non esclusive e/o non continue nel periodo di riferimento.

La determinazione della disponibilità e dell'impiego del personale non risolve, ovviamente, il problema della sua corretta allocazione, quantitativa e qualitativa, in funzione della configurazione procedurale: quest'ultima deve tener conto dei volumi delle attività che devono essere affrontati e delle capacità degli operatori (le due dimensioni sono ovviamente interdipendenti e devono essere rese coerenti e compatibili).

Il "carico di lavoro" identifica la quantità di lavoro delle diverse qualifiche e di professionalità, necessaria, dato un determinato contesto operativo e un periodo di riferimento, per trattare i casi che vengono sottoposti ad una unità organizzativa in dipendenza delle esigenze espresse dagli utenti finali e degli obiettivi di produzione assegnati¹⁵. La sua determinazione è strumentale al dimensionamento del personale da coinvolgere (e quindi da avere a disposizione nelle dotazioni, da reclutare, acquisire, formare, etc.) per le realizzazioni programmate.

L'attuazione della procedura richiede la verifica, in itinere, della stabilità delle condizioni che giustificano o determinano i carichi di lavoro dedicati (volumi di input da trattare, condizioni tecnico-operative, informatizzazione, produttività individuale, etc.). Uno strumento utile per tenere sotto controllo l'allocazione e l'impiego del personale può essere ravvisato nel "*diagramma di carico e di livellamento delle risorse*", il quale consente la costante correlazione tra il volume delle attività da svolgere nel periodo (determinazione quantitativa delle operazioni e degli adempimenti da realizzare) e la dotazione delle risorse umane, non solo in termini quantitativi, ma anche di professionalità.

La determinazione del personale utilizzato per la realizzazione dell'output procedurale non può pertanto essere limitata ad una generica quantificazione del numero degli operatori che svolgono i vari compiti; richiede una specificazione puntuale delle professionalità (espresse anche sulla base dei livelli e delle qualifiche funzionali), al fine di evitare situazioni di criticità determinate da professionalità che dispongono di conoscenze e competenze specifiche in maniera esclusiva.

*Carico
di lavoro*

¹⁴ L'espressione "di fatto" indica la necessità di determinare l'effettivo impiego del personale indipendentemente dal livello e dal profilo di inquadramento, mediante la determinazione dei contributi realmente forniti, a prescindere dalle prescrizioni dei "mansionari".

¹⁵ Così in DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Circolare 23 marzo 1994, n. 6 - Carichi di lavoro delle amministrazioni pubbliche e dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato*.

DIAGRAMMA DI CARICO E LIVELLAMENTO DELLE RISORSE

Il “diagramma di carico delle risorse” consente di integrare gli strumenti e le tecniche impiegate per la definizione delle attività, della sequenza dei flussi operativi e della durata mediante la valutazione dei vincoli di disponibilità (in tempo e in quantità) del personale che deve essere impiegato ai fini dell’attuazione della procedura. La disponibilità del personale secondo le dimensioni qualitative (professionalità) e quantitative richieste costituisce un fattore di successo dell’attuazione della procedura ed un presupposto per il rispetto dei requisiti attesi dell’output procedurale (dimensioni quantitative e qualitative, tempi di erogazione, condizioni di accesso dell’utenza, etc.).

Il diagramma di carico può essere desunto da un diagramma di flusso (ad esempio, diagramma di Gantt); consente l’analisi dei carichi di lavoro richiesti nel tempo (fabbisogno), evidenziando le situazioni di sovraccarico (overload), in cui il fabbisogno di una specifica risorsa supera l’effettiva disponibilità, o di mancata saturazione delle risorse disponibili (underload). Tecnicamente, il diagramma di carico e di livellamento delle risorse può essere costruito attraverso le seguenti tappe.

1. Definizione della matrice attività/risorse: individuazione, per ciascuna delle attività da svolgere, della tipologia della professionalità necessaria e, per ognuna di esse, del livello di assorbimento nel tempo (PROSPETTO 1).

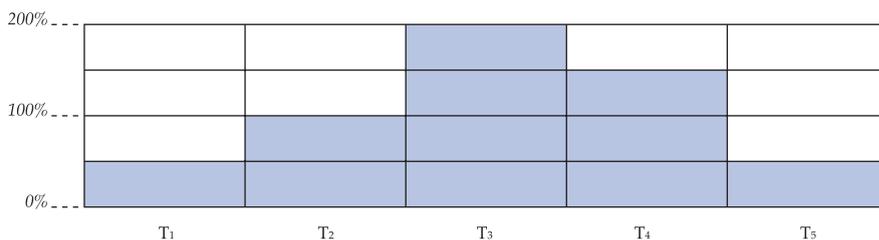
PROSPETTO 1 - Matrice attività/risorse

Tipologia	ATTIVITÀ DA SVOLGERE						RISORSE IMPIEGATE E LIVELLO DI ASSORBIMENTO				
	Durata						Risorsa A	Risorsa B	Risorsa C	Risorsa D	Risorsa E
	T ₁	T ₂	T ₃	T ₄	T ₅	T ₆					
Attività n. 1	-						0,5	1		-	1
Attività n. 2		-	-	-			1	-		1	-
Attività n. 3			-				1	-	0,5	-	-
Attività n. N				-	-		0,5	-	0,5	-	-

2. Costruzione del diagramma di carico per ciascuna tipologia di risorsa, al fine di verificare il livello di assorbimento per ciascun periodo, in corrispondenza delle attività da svolgere. Il PROSPETTO 2 esemplifica il diagramma di carico della Risorsa A del nostro esempio; l’ascissa definisce l’orizzonte temporale di riferimento; l’ordinata esprime il grado di assorbimento della risorsa in ciascuno dei periodi considerati.

Data la distribuzione temporale delle attività e le rispettive durate, assumendo che si disponga di una sola unità di personale per ciascuna delle professionalità considerate, il diagramma di carico documenta, ad esempio, un sovraccarico della Risorsa A stessa nei periodi T₃ e T₄ e una sua mancata saturazione nei periodi T₁ e T₅.

PROSPETTO 2 - Diagramma di carico della Risorsa A



3. Livellamento dei carichi di lavoro. Il dimensionamento dei carichi di lavoro sulla dotazione delle risorse richiede l’adozione di interventi finalizzati alla ridefinizione dell’iter procedurale e delle modalità operative (ad esempio nel caso in cui la situazione di overload di una risorsa non possa essere sanata né mediante l’acquisizione di ulteriori professionalità o la formazione specifica di quel-

le disponibili, né attraverso il differimento delle attività che determinano il sovraccarico). Non meno critiche, nella prospettiva di un efficiente ed economico impiego delle risorse, sono le condizioni di mancata saturazione di specifiche professionalità, per le quali si pone il problema di destinarle ad altre attività per soddisfare condizioni di efficienza nella gestione.

Capitolo 6 - Output procedurale

La gestione e la valutazione del grado di attuazione delle procedure si fonda sulla misurazione dei risultati conseguiti; quest'ultima dipende dall'esistenza di condizioni di misurabilità (e programmabilità) delle attività svolte; richiede l'adozione di modelli interpretativi e di analisi della domanda.

Nel caso delle procedure amministrative, il problema della misurazione può presentare rilevanti elementi di complessità (anche per la natura e la differenziazione dell'output)¹; in particolare, la misurazione delle realizzazioni (offerta) non è sempre correlabile alle determinazioni relative alla domanda e alle condizioni di fruizione dell'output, né le informazioni riferite a tali aspetti gestionali sono di norma disponibili. Ancora più lacunosa è la consapevolezza circa gli effetti prodotti (anche a conclusione del ciclo di vita della procedura), indispensabili per la validazione dell'efficacia della procedura nel caso di una sua reiterazione.

Tre sono quindi i profili di misurazione dei flussi procedurali: domanda, offerta, processi e modalità di erogazione/fruizione. Per l'analisi di ciascuno di essi sono necessarie informazioni sia di tipo quantitativo che qualitativo, da esprimere, per agevolarne la fruibilità, sotto forma di indicatori di realizzazione, di risultato, di impatto e di soddisfazione dell'utenza.

*Misurabilità
dell'output
delle procedure*

6.1 Livello di produzione

L'attuazione del flusso procedurale dà luogo a produzioni intermedie e finali. L'output finale costituisce, accanto all'atto iniziale (istanza prodotta dall'utenza o operazione realizzata "d'ufficio" che attiva l'iter), la principale unità di misura della procedura; altre unità di misura significative possono essere tuttavia ravvisate in corrispondenza delle opera-

¹ Gli *output* dell'attività amministrativa (e delle correlate procedure attuative) possono comprendere, in particolare (l'elenco è indicativo e non esaustivo):

1. l'emanazione di leggi o di norme che regolano in generale il funzionamento della società, la certificazione o l'attestazione ufficiale di condizioni personali, etc.;
2. la produzione di beni pubblici (tipicamente servizi), cioè beni non divisibili e non esclusivi nel consumo e pertanto non soggetti a "domanda individuale";
3. la produzione di beni (merci e servizi) a domanda individuale;
4. la realizzazione di interventi diretti per modificare le condizioni di svolgimento dei processi di produzione o di consumo (ad esempio incentivi per determinate attività, sostegno con commesse pubbliche di particolari produzioni, finanziamento agevolato di certi programmi);
5. gli interventi di semplice "trasferimento" di ricchezza (per i quali, cioè, lo svolgimento delle operazioni di gestione ha come obiettivo principale la pura e semplice redistribuzione della ricchezza).

Determinazioni
quantitative
dell'output

zioni elementari, le quali, rappresentando il segmento minimo in cui è frazionabile il flusso operativo, si risolvono nella produzione di altrettanti output intermedi (fungenti da input per le operazioni successive). Le misurazioni quantitative dell'output rappresentano il presupposto per la verifica dello stato di avanzamento procedurale e per le determinazioni di efficienza. Consentono, inoltre, la misurazione dell'efficacia manageriale, ovvero dell'attitudine della procedura al conseguimento degli obiettivi operativi programmati. Scontano, tuttavia, nel caso delle amministrazioni pubbliche alcune difficoltà d'ordine generale relative alle caratteristiche dell'attività amministrativa (assenza di un meccanismo diretto di verifica della corrispondenza quantitativa e qualitativa tra la domanda e l'offerta, presenza di forti connotati di indivisibilità e di esternalità dei prodotti, etc.²) e discendenti dall'estrema diversificazione degli output. Rilevanti, infine, sono le lacune informative relative alle modalità e ai livelli di assorbimento delle risorse, direttamente correlate al grado di consolidamento dei sistemi di controllo di gestione e segnatamente delle rilevazioni di contabilità economica.

Nei limiti di tali difficoltà d'ordine generale e compatibilmente con il livello di strutturazione dei sistemi informativi di supporto alla gestione delle procedure, le misurazioni quantitative e qualitative relative alle realizzazioni procedurali dovranno riguardare, in particolare:

Impiego
di risorse

a) *le risorse impiegate (espresse in termini fisici o economici) e il corrispondente livello di produzione conseguito (espresso in termini fisici, economici o finanziari)*. La misurazione è indispensabile per la definizione di indicatori costruiti nella forma di rapporto tra quantità di prodotto ottenuta e quantità di fattori produttivi impiegati³: misure di produttività espresse come rapporti output/input; indicatori di costo unitario, espressi come rapporti input/output);

Consumo
delle risorse

b) *il livello di sfruttamento delle risorse, anche al fine di calcolare misure relative al rapporto "uso/disponibilità"*. Tali determinazioni consentono la rilevazione di "inattività" quali i tempi passivi nell'impiego di strumenti tecnici o, con riferimento al personale, le "ore improduttive", determinate, ad esempio, dalle attività di attesa o di trasporto⁴;

Costo delle
risorse

c) *il costo corrispondente alle risorse impiegate, il quale consente la determinazione di indicatori costruiti come rapporto tra i costi sostenuti ed i corrispondenti risultati ottenuti (ad esempio: costo medio per unità di produzione, determinato come rapporto tra i costi complessivamente sostenuti e il numero degli output realizzati⁵; costo medio unitario del*

² Per una rassegna dei principali problemi connessi alla misurazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche si vedano, tra gli altri: A. ZULIANI, *La misurazione dell'attività amministrativa*, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2, Franco Angeli, Milano, 1996.

³ Tali rilevazioni consentono di determinare differenti misure di produttività: *produttività complessiva* (rapporto tra la quantità di prodotto realizzato e la totalità delle risorse impiegate); *produttività marginale* (variazione della quantità di prodotto ottenuto in dipendenza della variazione della quantità di uno specifico fattore produttivo); *produttività media specifica di un fattore* (rapporto tra la quantità di prodotto realizzata e la quantità del fattore produttivo considerato utilizzato).

Se dettagliate per tipologia di input, le rilevazioni in oggetto possono consentire la determinazione di indicatori quali: la *produttività del lavoro* (rapporto tra l'entità della produzione realizzata e il flusso di lavoro dedicato); la *produttività per dipendente* (rapporto tra l'entità della produzione realizzata ed il numero complessivo dei lavoratori impiegati); la *produttività dei fattori tecnici impiegati* (rapporto tra il numero di prodotti realizzati il corrispondente ammontare di specifiche risorse tecniche impiegate).

⁴ Queste misure vanno analizzate attentamente per verificare che alla riduzione dei tempi morti corrisponda un reale aumento della produttività o un calo delle spese, perché, in caso contrario, esse non darebbero effettivamente conto di un miglioramento del servizio.

⁵ Si segnalano, a riguardo, determinazioni particolari finalizzate a valutare l'incidenza della

personale dedicato alla procedura, determinato come rapporto tra il costo complessivamente sostenuto e il numero degli anni-persona dedicati). Il riferimento di tali misure a specifici intervalli temporali consente la determinazione di misure “temporalizzate” (ad esempio, consumo orario);

- d) *le determinanti della qualità delle prestazioni*, quali la qualità intrinseca, l’affidabilità e l’accessibilità del prodotto/servizio, etc. Tali misurazioni permettono di verificare la correlazione tra gli incrementi di produzione (a parità di risorse impiegate) o la riduzione dei costi (a parità di output realizzato) e il livello qualitativo delle prestazioni; Qualità dell’output
- e) *il tempo di lavoro dedicato dal personale*, al fine di determinare indicatori relativi al *grado di utilizzazione del personale* (tempo netto di presenza/tempo lavorabile), *l’incidenza delle mancate presenze* (tempo di mancata presenza/tempo di lavoro) e quella del *lavoro straordinario*⁶. Tempo lavorato

L’attuazione della procedura può dirsi efficace se l’utilizzo delle sue realizzazioni permette il conseguimento degli obiettivi programmati. A tal fine, l’analisi delle prestazioni deve mirare anche alla verifica della conformità degli effetti specifici e generali complessivamente prodotti rispetto a quelli programmati o comunque attesi. Le misurazioni di efficienza delle realizzazioni procedurali non esauriscono, pertanto, il tema delle determinazioni quali-quantitative funzionali al controllo e alla valutazione dei flussi operativi; queste ultime devono essere affiancate da misurazioni del livello di efficacia rivolte alla determinazione dei seguenti elementi⁷:

- a) capacità dell’unità organizzativa di realizzare i propri obiettivi programmati;
- b) attitudine del sistema degli obiettivi e dei risultati a soddisfare la domanda potenziale o espressa;
- c) apprezzamento (gradimento qualitativo) percepito ed espresso dall’utenza;
- d) utilità relativa dei diversi prodotti per l’utenza. Misure di efficacia

Nel caso delle amministrazioni pubbliche, tali dimensioni dell’efficacia delle prestazioni possono essere apprezzate mediante rilevazioni relative ai seguenti profili:

1. *contesto operativo e gestionale dell’azione amministrativa*, condizioni di produzione e di erogazione dell’output procedurale (espresse, ad Accessibilità

spesa sostenuta per l’acquisizione di un determinato fattore produttivo rispetto all’ammontare complessivo delle spese sostenute (ad esempio: *incidenza delle spese informatiche* = spesa complessiva per beni, servizi e attrezzature informatiche/spesa totale per la realizzazione del prodotto; *incidenza del costo del personale* = costi sostenuti per il personale/costi complessivi).

⁶ La determinazione dei tempi impiegati per la realizzazione delle operazioni e degli adempimenti procedurali, ad esempio, consente di esprimere in termini omogenei (quantità di tempo produttivo impiegata) e non in termini fisici (n. di atti, di operazioni, di prodotti) il volume delle attività svolte e delle realizzazioni conseguite. In questo modo, le determinazioni di efficienza possono essere espresse mediante la correlazione ai tempi standard di esecuzione delle attività procedurali (determinati secondo la metodologia propria dei carichi di lavoro nelle amministrazioni pubbliche) e possono essere confrontate con quelle di altri flussi procedurali (svolti dalla stessa o da altre unità organizzative), consentendo comparazioni spazio-temporali dell’efficienza.

Si rammenta che la rilevanza di questo criterio di omogeneizzazione dell’output amministrativo basato sull’adozione di tempi standard di esecuzione è strettamente dipendente dalla presenza di alcuni presupposti, quali: la definibilità *ex-ante* di tempi *standard* che tengano conto della qualità del lavoro da impiegare; l’essenzialità delle procedure poste in essere per ottenere il prodotto; la parità dei rendimenti di scala; l’omogeneità qualitativa del lavoro impiegato nei processi produttivi; la costanza del rapporto tra inputs di lavoro, di beni, macchine e servizi utilizzati nelle varie linee.

⁷ Così in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Manuale operativo per il controllo di gestione*, cit.

- esempio, attraverso la determinazione di indicatori di accessibilità), flessibilità, capacità di modificare l'organizzazione e i tratti quali-quantitativi delle produzioni in relazione alle esigenze emergenti (espressa, ad esempio, dal grado di personalizzazione dell'offerta);
- Soddisfazione della domanda* 2. *domanda e capacità di soddisfare le esigenze manifestate con riferimento alla dimensione quantitativa e qualitativa.* Tali misurazioni sono espresse da indicatori quali il *grado di soddisfacimento degli utenti potenziali* (numero di fruitori/numero di richiedenti potenziali), il *grado di utilizzo dei risultati prodotti* (numero di fruitori/numero di prodotti realizzati), infine, la *capacità di soddisfacimento della richiesta* (numero di richiedenti/numero di prestazioni erogate);
- Qualità degli input* 3. *dotazione o disponibilità di risorse e coerenza con le specifiche esigenze dei flussi operativi,* espressa mediante l'elaborazione di *indicatori di dotazione strutturale* (quantità e qualità degli input disponibili, risorse umane, tecnologiche e finanziarie);
- Qualità del processo* 4. *caratteristiche del flusso operativo,* ai fini della valutazione delle modalità di realizzazione delle attività e degli adempimenti, delle decisioni inerenti le modalità di impiego dei fattori produttivi, dei comportamenti operativi e organizzativi, etc. Misure tipiche relative a tale profilo di valutazione sono rappresentate dalla durata dei *tempi di attraversamento della procedura* (e quindi dalla lunghezza dei tempi di erogazione e dell'attesa degli utenti), dal *grado di complessità della procedura* dal punto di vista tecnico e organizzativo⁸;
- Qualità dell'erogazione* 5. *caratteristiche del prodotto e modalità di erogazione,* espresse mediante la misurazione di eventuali effetti negativi correlati alla realizzazione del servizio, l'equa distribuzione delle prestazioni, la stabilità nel tempo e l'omogeneità nello spazio degli output realizzati, etc. (*disponibilità per l'utenza delle informazioni relative alle prestazioni realizzate, comprensibilità e/o complessità degli strumenti di attivazione della procedura e di accesso,* espressi, ad esempio, attraverso il numero dei ritorni presso l'amministrazione per chiarimenti, integrazioni della documentazione presentata, etc.)⁹.

6.2 Quantità domandata

L'output procedurale è realizzato per il soddisfacimento di un bisogno pubblico, solo in alcuni casi espresso direttamente attraverso la manifestazione esplicita di una domanda (ad esempio, nel caso delle procedure ad impulso); le determinazioni quali-quantitative relative alla programmazione e alla realizzazione dell'output devono essere quindi necessariamente correlate a quelle della domanda, non solo per garantire che essa sia soddisfatta, ma prima ancora per instaurare (per quanto possibile) modalità operative tali da consentire che essa sia soddisfacibile.

⁸ E' evidente che tali misurazioni possono essere realizzate e tradotte in indicatori in relazione alla funzionalità (o alla strutturazione) del sistema di programmazione e controllo della procedura e più in generale di quello dell'intera organizzazione: ciò al fine di costruire indicatori nella forma di scostamenti dei flussi di lavoro impiegati rispetto a quelli programmati, delle operazioni svolte rispetto al calendario delle attività, delle durate effettive rispetto a quelle standard (o medie) registrate in precedenti cicli di lavorazione, etc.

⁹ La determinazione di tali indicatori deve tener conto del ruolo, crescente, degli intermediatori istituzionali, ai quali una quota rilevante dell'utenza ricorre per l'attivazione della procedura e per ogni interazione con la pubblica amministrazione. Per l'approfondimento di questo tema si rinvia alle considerazioni sviluppate nel CAPITOLO 8.

La determinazione delle dimensioni della domanda deve essere condotta in modo da distinguere i vari momenti della sua formazione ed espressione; ciò consente di distinguere configurazioni diverse quali quelle relative alla domanda potenziale, espressa ed evasa.

La “domanda potenziale” individua la quantità di output (atti o servizi) che l’unità organizzativa incaricata dell’attuazione della procedura può essere chiamata a fornire in corrispondenza dell’ampiezza teorica del suo campo di azione (utenza potenziale). Quest’ultima può essere stimata in relazione alle norme e ai regolamenti che consentono agli utenti esterni alla procedura (altre unità organizzative della stessa amministrazione, cittadini, operatori economici, etc.) di richiedere le specifiche prestazioni nelle quali si concretizza l’attuazione delle procedure, ovvero in relazione ad obiettivi programmatici in cui può esprimersi l’indirizzo politico-amministrativo¹⁰.

*Domanda
potenziale*

La “domanda espressa” costituisce il sottoinsieme della domanda potenziale determinato in base alla effettiva richiesta di prestazioni da parte degli utenti (in relazione all’esercizio delle facoltà riconosciute agli utenti della procedura da parte delle norme e dei regolamenti vigenti), ovvero dalla concreta attuazione di specifiche iniziative politico-amministrative. La domanda espressa può essere oggetto di una puntuale rilevazione attraverso l’impiego di informazioni normalmente disponibili all’interno dell’amministrazione: numero di richieste pervenute, istanze trasmesse, progetti di finanziamento presentati, etc. (atti iniziali della procedura)¹¹.

*Domanda
espressa*

L’analisi della domanda nell’orizzonte temporale della sua manifestazione consente di specificare ulteriori particolari configurazioni; così:

a) la domanda espressa in un determinato intervallo temporale (di norma l’anno), identifica la “domanda corrente”, la quale esprime il flusso normale degli atti e dei servizi richiesti dagli utenti all’unità organizzativa responsabile dell’attuazione della procedura;

*Domanda
corrente*

b) il carico di lavoro complessivamente effettivamente affrontato dagli operatori della procedura identifica la “domanda totale”, determinata quale sommatoria tra la domanda corrente e le “giacenze di inizio periodo”, ovvero la quantità di atti e di servizi che deve essere prodotta in ragione della domanda espressa nel corso di periodi precedenti non solo non ancora soddisfatta, ma per la quale all’inizio del periodo non risultavano ancora avviate le relative fasi di lavorazione;

*Domanda
totale*

c) la domanda effettivamente soddisfatta nel periodo di riferimento, determinata come differenza tra la domanda totale e quella parte rimasta insoddisfatta (giacenze finali) costituisce la “domanda evasa”.

*Domanda
evasa*

Tali configurazioni della domanda consentono di cogliere specifici andamenti (ciclicità); la “stagionalità” della domanda (concentrazione in determinati periodi per effetto dei tempi di interazione con l’amministrazione decisi dall’impianto organizzativo della procedura o in segui-

¹⁰ In alcuni casi, essa richiede la disponibilità di informazioni di tipo statistico relative alla popolazione, alla configurazione del territorio e del sistema produttivo: è il caso, ad esempio, delle procedure di concessione dei finanziamenti per lo sviluppo delle attività imprenditoriali, la cui utenza potenziale è rappresentata dal numero delle imprese che insistono in un determinato territorio, provviste delle caratteristiche richieste per l’accesso ai finanziamenti (numero di dipendenti, volume d’affari, presentazione di progetti di investimento, etc.).

¹¹ La domanda dell’output procedurale deve essere determinata (e programmata), per quanto possibile, non solo in relazione alle sue dimensioni potenziali e dell’effettiva espressione, ma anche con riferimento al comportamento degli utenti che la esprimono: deve tener conto, ad esempio, dei “tassi di mortalità delle domande” (rinuncia successiva alla presentazione), delle percentuali di incompletezza delle istanze e della documentazione di accompagnamento che moltiplica il carico di lavoro di singole fasi procedurali (ad esempio, l’istruttoria).

Selezione
della domanda

to al comportamento spontaneo degli utenti) richiede interventi organizzativi volti a “calibrare” la disponibilità e l’impiego di risorse umane e strumentali, in modo tale da riuscire ad affrontare picchi di lavorazione e evitare periodi di sottoutilizzazione. A tal fine le unità organizzative incaricate dell’attuazione della procedura possono indirizzare i comportamenti degli utenti, ad esempio, mediante la definizione dei tempi di attivazione della procedura, in modo da operare modalità di “selezione della domanda” tali da renderla coerente con le caratteristiche dei processi tecnico-produttivi e con le dotazioni di risorse.

La discriminazione tra le differenti configurazioni della domanda risulta decisiva ai fini di una corretta determinazione della produttività degli operatori della procedura e della sua comparazione con quella di altre strutture o di altre procedure: il volume delle giacenze, ad esempio, se non correttamente quantificato, può alterare la valutazione finale delle realizzazioni, inducendo a giudicare negativamente situazioni contingenti contraddistinte da una produttività inferiore alla media (o allo standard), ma caratterizzate da un significativo recupero della domanda pregressa.

La correlazione delle determinazioni relative alla programmazione dell’output con quelle riferite alla dinamica della domanda consente l’elaborazione di indicatori procedurali di avanzamento fisico. Nel caso delle procedure di erogazione di finanziamenti sulla base della presentazione di progetti di investimento, ad esempio, si possono determinare misure sintetiche relative alla:

- a) efficienza attuativa: rapporto tra il numero delle domande ammesse e quello delle domande finanziabili;
- b) efficacia attuativa: rapporto tra il numero delle domande finanziate e il numero di quelle programmate;
- c) “tasso di mortalità” delle domande: numero delle istanze oggetto di rinuncia o revocate rispetto a quelle presentate (e/o ammesse);
- d) “capacità progettuale” dell’utenza: percentuale delle domande programmate che sono state ammesse ai finanziamenti.

DOMANDA POTENZIALE ED ESPRESSA

 Le determinazioni riferite all’utenza della procedura possono essere realizzate a partire dalla rilevazione delle informazioni relative agli utenti potenziali ed effettivi. Le risultanze possono essere sintetizzate in schemi riepilogativi quale quello presentato nel PROSPETTO 1; le determinazioni devono ovviamente essere riferite ad uno specifico intervallo temporale, di norma infrannuale, al fine della rilevazione di eventuali fenomeni di ciclicità o stagionalità della domanda. Per alcune tipologie di procedure (quali, ad esempio, quelle relative alla concessione di finanziamenti ai cittadini e alle imprese), la do-

manda effettiva, determinata a partire dal numero degli utenti che hanno espresso la volontà di accedere, deve essere ulteriormente specificata in relazione all’esito dell’istruttoria amministrativa e/o tecnica e alla possibilità di essere ammessi alla fruizione dell’output procedurale (numero delle domande eccedente rispetto a quelle finanziabili).

La quantificazione della domanda deve essere condotta in relazione alle principali tipologie di utenza che la esprime, al fine di tener conto di specifiche esigenze gestionali e/o di comportamenti differenziati.

PROSPETTO 1 - *Utenti potenziali ed effettivi della procedura*

TIPOLOGIA DI UTENTI	UTENTI POTENZIALI	UTENTI EFFETTIVI		
		Richiedenti	Ammessi	Finali
Cittadini	Numero di soggetti	Numero di soggetti	Numero di soggetti	Utenti che hanno
Imprese individuali	destinatari teorici	che effettivamente	ammessi a beneficiare	effettivamente
Società di persone	della procedura	attivano	dell'output procedurale	usufruito
Società di capitali	(tutti coloro che	la procedura	(ad esempio:	dell'output
Cooperative	potrebbero manifestare	(quota di utenti	per aver superato	procedurale
Consorzi	l'intenzione di attivare	potenziali	l'istruttoria tecnica	
Associazioni	la procedura,	che presenta	e/o amministrativa)	
Pubblica amministrazione	ad esempio:	domanda		
Altro	numero di imprese individuali attive)	di accesso)		

Le informazioni relative al dimensionamento della domanda vanno tuttavia integrate con quelle emergenti dalla dinamica della gestione. Le determinazioni in precedenza richiamate possono non individuare correttamente il "carico di lavoro" effettivo determinato dall'attuazione della procedura: ciò, in particolare, in tut-

ti i casi in cui siano soddisfatte domande manifestatesi in precedenti cicli di gestione (l'utenza effettiva è data in questo caso dal numero delle domande espresse nel periodo dai richiedenti e dalle "giacenze iniziali") ovvero nel caso in cui alcune domande rimangano inevase nel periodo considerato (giacenze finali).

**ESEMPIO**

Carico di lavoro di una procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale della regione Marche 2000–2006

Volume della domanda (carico di lavoro della procedura)

TIPOLOGIA DI UTENTI	UTENTI POTENZIALI	UTENTI EFFETTIVI		
		Richiedenti	Ammessi	Finanziati (anno t)
Aziende agricole attive operanti in ambito regionale	65.290	4.200	2.520	980

6.3 Soddisfazione dell'utenza

La "soddisfazione della domanda" è condizione necessaria (ma non sufficiente) per la "soddisfazione dell'utenza"; quest'ultima, infatti, dipende ovviamente dalle dimensioni quantitative delle realizzazioni, ma è, allo stesso tempo, funzione delle connotazioni qualitative dell'output, delle modalità di accesso e dei meccanismi di erogazione. Include, inoltre, valutazioni espresse nel medio-lungo periodo, circa gli effetti prodotti dall'azione amministrativa che non si esauriscono con l'erogazione dell'output procedurale (effetti di carattere generale)¹².

Semplificando, le connotazioni dell'output procedurale sono determinate da:

1. *condizioni di produzione*, ovvero dal sistema organizzativo-gestionale dell'unità organizzativa responsabile della procedura (produttore/fornitore) e dalle interazioni con soggetti esterni che partecipano ai processi produttivi (fornitori di input e di prestazioni strumentali);
2. *condizioni di fruizione*, cioè dalle modalità di erogazione dei prodotti/servizi e di accesso determinate dal fornitore (anche sulla base delle connotazioni e delle richieste dell'utenza);

¹² Per approfondimenti si rinvia alle considerazioni sviluppate nel CAPITOLO 3.

3. *esigenze e aspettative dell'utenza*, ovvero dalla domanda di prodotti/ servizi, dai requisiti attesi (ma anche dalla loro percezione) e dalle condizioni di soddisfazione.

Le procedure secondo la logica cliente-fornitore

Le condizioni di produzione e di fruizione individuano due distinte dimensioni della valutazione, corrispondenti a due diverse prospettive, rispettivamente del "fornitore" (unità organizzativa/ e responsabile/i della produzione e della erogazione dell'output procedurale) e del "cliente" (l'utente o il destinatario della produzione o della prestazione, che può essere anche interno alla organizzazione considerata). Le esigenze e le aspettative dell'utenza pongono l'accento sulle proprie condizioni di soddisfazione (requisiti relativi alla qualità, ai tempi e ai costi dell'output procedurale).

La realizzazione dell'output procedurale può essere letta come il prodotto di una transazione tra due soggetti, l'unità organizzativa produttrice/erogatrice della prestazione (fornitore) e l'utente/fruitore (cliente). L'oggetto della transazione (il risultato prodotto o la prestazione erogata) costituisce l'esito di una mediazione¹³ tra specifiche condizioni di soddisfazione dei due attori, le quali identificano:

Obiettivi del fornitore

a) da un lato, le caratteristiche di efficienza del flusso procedurale e le connotazioni qualitative e quantitative dell'output, definite dal "fornitore" in base agli obiettivi programmati e al sistema di vincoli condizionante la produzione. Il complesso di tali caratteristiche individua un'area valutativa (e una prospettiva di analisi) che possiamo definire della "performance" (obiettivi e standard di produzione fissati dal fornitore);

Interessi dell'utente

b) dall'altro, le caratteristiche di eccellenza del prodotto/servizio, definite sulla base delle attese e dei bisogni dell'utenza (cliente). Il complesso di tali connotazioni individua un secondo profilo di analisi dell'output procedurale (e, di riflesso, dei sottostanti processi di produzione) che possiamo definire della "qualità nell'ottica dell'utente"¹⁴.

Determinanti di obiettivi e interessi

Le due prospettive di valutazione della performance e della qualità del prodotto/servizio facenti capo, rispettivamente, al fornitore e all'utente delle procedure, sono sostanziate da personali "sistemi di valori" dei due attori, ovvero dall'insieme dei requisiti associati all'output procedurale (o attesi). Questi ultimi, semplificando, possono essere ricondotti a tre distinti profili (i quali costituiscono altrettanti ambiti della valutazione della procedura):

a) la *qualità del prodotto/servizio realizzato ed erogato*: indica le caratteristiche dell'output determinate dai suoi contenuti (qualità intrinseca), dell'informazione che ne accompagna l'erogazione o la fruizione e delle condizioni di accesso;

b) i *tempi di produzione e di erogazione/fruizione dell'output*: individuano l'intervallo temporale intercorrente tra la richiesta espressa dall'utente e la sua soddisfazione attraverso la produzione e l'erogazione del prodotto/servizio;

¹³ La mediazione è il prodotto di forme di "pressione" e di esercizio del "potere contrattuale" dell'utenza realizzata attraverso modalità differenti: dalla rappresentanza nelle istituzioni e negli organismi collegiali, alla pressione dei gruppi di interessi, delle organizzazioni di consumatori e di altre associazioni di categoria, etc. La previsione di tali forme di transazione più o meno esplicite è tipica di alcuni approcci teorici, quali ad esempio quelli della teoria economica dell'organizzazione richiamati nel CAPITOLO 1.

¹⁴ Il termine "qualità" è qui usato per qualificare l'insieme delle connotazioni del prodotto rilevanti per il cliente; l'interesse per la dimensione qualitativa, come verrà meglio esplicitato in seguito, non è, evidentemente, di esclusiva pertinenza del cliente, ma fa parte anche del patrimonio dei valori e degli obiettivi del fornitore.

c) i *costi*: esplicitano, al tempo stesso, l'onere sostenuto dal produttore per la realizzazione del prodotto e l'erogazione del servizio (ottica del fornitore) e il "prezzo" pagato per la fruizione (prospettiva del cliente).

Le condizioni di attuazione delle procedure poggiano su processi primari e di supporto strutturati e definiti, imm modificabili nel breve periodo; essi sono funzione, in particolare, del modello organizzativo del fornitore, della natura del prodotto realizzato (intesa anche come diversificazione, innovatività, etc.) e degli specifici obiettivi assegnati dagli organi di governo per la realizzazione della missione istituzionale dell'organizzazione. La definizione dei requisiti di qualità, tempi e costo dell'output procedurale da parte del fornitore avviene mediante il processo di programmazione annuale di definizione degli obiettivi: i profili considerati sono definiti, appunto, *obiettivi di performance*, per significare che essi rappresentano per le unità organizzative un traguardo programmato che tiene conto della domanda, ma anche della sua "potenzialità produttiva".

Le condizioni di soddisfazione dell'utente dipendono, oltre che dalle modalità di erogazione e di fruizione dell'output, dalla valutazione del prodotto stesso, dalla percezione delle sue caratteristiche e dalle aspettative espresse. Nell'ottica dell'utente, pertanto, ai profili di qualità, tempo e costo del prodotto possono essere associate altrettante aspettative (definite, in generale, *requisiti di qualità*) sulla base delle quali misurare il relativo livello di soddisfazione.

La valenza attribuita dal cliente ai *requisiti di qualità* e dal fornitore agli *obiettivi di performance* sostanzia la "scala di valori" che informa le rispettive funzioni di utilità; quest'ultima include condizioni di soddisfazione evidentemente diverse, discendenti da una differente gerarchia "desiderata" delle connotazioni del prodotto.

Requisiti di qualità e obiettivi di performance

Nella prospettiva del cliente rileva, innanzi tutto, la percezione (o la valutazione) relativa alla qualità del prodotto realizzato e del servizio reso (affidabilità, garanzia del rispetto di standard tecnici, informazione, accessibilità, personalizzazione). Incidono quindi sul suo livello di soddisfazione complessivo i tempi di erogazione (e di fruizione) del prodotto/servizio (velocità di risposta) e i costi di accesso (eventuali prezzi e tariffe, ma anche "monetizzazione" delle condizioni di fruizione).

Nella prospettiva del fornitore, al contrario, la gerarchia dei valori attribuiti alle connotazioni del prodotto è potenzialmente inversa: dati gli obiettivi di qualità e di quantità (definiti ovviamente sulla base dei livelli produttivi conseguiti nei periodi precedenti e delle caratteristiche della domanda espressa dagli utenti), la rilevanza predominante è assegnata ai costi di produzione e di erogazione, ovvero alla efficiente combinazione di fattori produttivi (economicità, produttività dei singoli input, "saturazione" delle capacità produttive); segue quindi la tempestività (velocità di risposta) dei processi di produzione e di erogazione.

Il sistema di misurazione delle realizzazioni della procedura può essere definito e progettato a partire dall'individuazione:

Componenti del sistema di indicatori

- a) con riferimento a ciascun ambito della misurazione (qualità, tempo e costo) dei *requisiti di qualità* (di cui è portatore il cliente) e degli *obiettivi di performance* (perseguiti dal fornitore);
- b) con riferimento ad ognuno dei requisiti e degli obiettivi individuati, di indicatori espressivi del profilo dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità del prodotto e/o servizio.

L'impianto della misurazione deve prevedere, pertanto, una duplice componente, ovvero articolarsi, per ciascuna procedura, in distinti set informativi relativi all'area valutativa della qualità (prospettiva del

cliente) e della *performance* (prospettiva del fornitore)¹⁵. Tale approccio consente di porre l'accento sulle determinanti della prestazione di una procedura, ma anche sui correlati processi di supporto interni alle organizzazioni considerate.

L'indagine relativa ai requisiti associati all'output permette di correlare, ad ogni determinante della prestazione (caratteristiche di base, componenti di struttura e "relazionali"), specifiche condizioni di soddisfazione (rispettivamente, ad esempio: funzionalità, professionalità, flessibilità, affidabilità, etc.; adeguatezza, accessibilità, costo, etc.; fiducia, ascolto, empatia, etc.). I risultati raggiunti dagli operatori e dalle unità organizzative responsabili sono giudicati dagli utenti in relazione alle distinte dimensioni della qualità intrinseca del prodotto/servizio (affidabilità, garanzia del rispetto degli standard tecnici, etc.), della qualità dell'informazione ricevuta (chiarezza, trasparenza, etc.) e dell'accesso al prodotto/servizio (velocità di risposta, personalizzazione, etc.).

Dal punto di vista metodologico, le rilevazioni relative all'apprezzamento manifestato dall'utenza nei confronti delle realizzazioni conseguite ed erogate possono essere condotte mediante l'impiego delle tecniche di "*customer satisfaction*", la cui estensione alle attività delle amministrazioni pubbliche è stata prevista, di fatto, dalle disposizioni relative alla trasparenza dell'azione amministrativa, alla verifica dei risultati e all'introduzione di specifici strumenti di comunicazione (quali le carte dei servizi) e particolari strutture organizzative (uffici per le relazioni con il pubblico)¹⁶.

CUSTOMER SATISFACTION

U La "*Customer Satisfaction Analysis*", fondata sull'applicazione di tecniche differenti, consente agli operatori pubblici e ai soggetti istituzionali di verificare particolari condizioni di erogazione delle prestazioni quali l'accessibilità, la trasparenza, la qualità, etc. attraverso la rilevazione della percezione e della valutazione dell'utenza. Più in generale, consente di monitorare ed analizzare i fabbisogni degli utenti, di verificare il grado di orientamento all'utente delle prestazioni, di esprimere un giudizio sulla efficacia e sull'efficienza dell'offerta, di controllare che siano state rispettate le condizioni contrattuali e di concorrenza prestabilite per le tariffe, etc.

L'analisi consente di valutare specificamente il tipo di percezioni riportate in relazione alla qualità dell'attività pubblica ("qualità soggettiva"), a cui deve essere affiancata la valutazione della "qualità oggettiva", riferita alle caratteristiche tecnico-strutturali delle prestazioni erogate.

Le rilevazioni di qualità possono essere continue o saltuarie, possono distintamente considerare la qualità "prevista" e quella "percepita". Si distinguono in indagini di tipo prettamente "qualitativo", finalizzate alla raccolta di suggerimenti e limitate ad un gruppo ristretto di utenti che si mantiene stabile nel corso del tempo (panel), e in indagini di tipo "estensivo" o "quantitativo", riferite a caratteri generali e particolari dei servizi (sondaggi).

Tra i più diffusi metodi di indagine di tipo qualitativo, tesi cioè a valutare esclusivamente la "positività" o la "negatività" dei giudizi espressi (piuttosto che la loro "intensità"), si distinguono:

1. i "focus group": interviste di gruppo nel corso delle quali il professionista incaricato della rilevazione stimola e dirige la discussione in modo da consentire a tutti i partecipanti di esprimere le proprie opinioni, le critiche ed i suggerimenti;
2. l'"analisi dei messaggi": valutazione qua-

¹⁵ In alcuni casi, ovviamente, vi può essere coincidenza tra il requisito di qualità e l'obiettivo di *performance*, anche se non è detto che l'indicatore ipotizzabile per la sua misurazione sia lo stesso; allo stesso tempo, un medesimo indicatore può essere pertinente sia per la valutazione dei requisiti di qualità che per gli obiettivi di *performance*.

¹⁶ Dal punto di vista normativo, l'introduzione dell'analisi del livello di soddisfazione degli utenti nelle amministrazioni pubbliche può essere ricondotta al d.lgs. n. 29/93, il quale ha istituito gli uffici per le relazioni con il pubblico e alla direttiva del presidente del Consiglio dei ministri dell'ottobre 1994, relativa all'adozione delle carte dei servizi da parte delle amministrazioni erogatrici di servizi pubblici.

litativa immediata e scarsamente estensiva di eventuali reclami, apprezzamenti o suggerimenti degli utenti, in modo da individuare rapidamente le cause di insoddisfazione e tentare di porvi rimedio il prima possibile;

3. i "meetings" e le "tavole rotonde": incontri organizzati con i destinatari delle prestazioni erogate al fine di incentivare la comunicazione tra gli operatori pubblici ed i cittadini tramite la presentazione dei programmi di azione futura, dei risultati conseguiti e di alcune caratteristiche dei servizi, congiuntamente alla raccolta delle opinioni degli utenti.

Tra le varie tecniche di indagine di tipo "estensivo", invece, diffuse sono le modalità di rilevazione condotte mediante la somministrazione di un questionario, le interviste telefoniche e quelle dirette sul luogo di fruizione del servizio. La maggioranza delle tecniche di rilevazione dei livelli di soddisfazione si basa, comunque, sulla considerazione congiunta di elementi qualitativi e quantitativi. Tra le più diffuse si possono menzionare:

1. l' "analisi dei fattori di successo e di insuccesso tramite lo studio degli incidenti" (Critical Incident Technique), finalizzata alla valutazione dei "picchi" positivi o negativi che a volte emergono rispetto al livello standard della performance amministrativa, i quali possono influenzare significativamente il giudizio globale dell'utente. Questo tipo di analisi si concentra sulla considerazione delle reazioni provocate dai soli episodi che non rientrano nella normalità delle prestazioni amministrative;
2. la "definizione della priorità dei problemi" (Problem Detection System), consi-

stente nell'individuazione di una "scala della tolleranza" manifestata dai cittadini a fronte delle difficoltà incontrate nel fruire delle prestazioni pubbliche. Attraverso tale tecnica, tipicamente quantitativa, è possibile individuare i maggiori ostacoli che impediscono l'uso di un servizio; stabilire il rilievo assunto da ogni difficoltà nell'opinione degli utenti; valutare l'influenza della risoluzione di ogni specifico problema sul livello di "orientamento al servizio" dei cittadini;

3. l'"analisi delle strategie di servizio", orientata a mettere in relazione gli obiettivi di soddisfazione dell'utenza con le effettive possibilità di miglioramento delle prestazioni offerte da parte dell'operatore considerato;
 4. la "valutazione della qualità percepita" consistente nell'analisi costante delle opinioni generali degli utenti indipendentemente dai giudizi relativi a prestazioni particolarmente positive o negative. La qualità è valutata a partire dall'analisi delle caratteristiche dei seguenti elementi delle prestazioni pubbliche: il prodotto/servizio; il processo produttivo; il sistema di produzione o di erogazione del servizio; la "cultura generale" dell'amministrazione. La valutazione si fonda sull'impiego di due principali metodi quantitativi: il primo (Seroqual), analizza cinque dimensioni qualitative del servizio: gli elementi tangibili; l'affidabilità; la capacità di risposta; la capacità di assicurazione; l'empatia; il secondo (Customer Satisfaction Survey), consente di costruire indicatori numerici utilizzabili per confronti spaziotemporali, determinati a partire da valutazioni periodiche della soddisfazione degli utenti.
-

Capitolo 7 - Costi per l'amministrazione

Una volta identificato e disegnato il flusso delle attività riconducibili alla procedura, è possibile misurare la dimensione degli input "consumati" da ciascuna attività, nonché il costo delle sue ricadute esterne sull'utenza. Il primo fattore (input) attiene tipicamente alla valutazione dell'efficienza del processo e verrà trattato in questo capitolo; il secondo (costi per l'utenza) verrà discusso separatamente, nel capitolo seguente, perché le ricadute della procedura sui destinatari diretti e indiretti – oltre a costituire un indice della qualità del processo – rappresentano una prima misura dell'output procedurale, benché spesso indesiderata o comunque non prevista.

7.1 Analisi dell'efficienza

*Efficienza
amministrativa*

L'importanza dell'analisi dei costi per l'amministrazione incaricata dell'attuazione della procedura deriva dall'enfasi che si vuole dare all'efficienza amministrativa; essa ha implicazioni anche dal punto di vista dell'efficacia del processo. Infatti, se l'esame e la descrizione dell'iter procedurale consentono di evidenziare aspetti critici relativi al "disegno" del flusso di attività, alla divisione dei ruoli e dei compiti, ai meccanismi di controllo e integrazione, è la misurazione della quantità di input utilizzati da ciascuna attività – e, dove occorre, un'estrema analiticità, di quelli impiegati in ogni operazione elementare – che permette di individuare le criticità del processo che hanno ricadute sia sull'efficienza gestionale sia sull'efficacia dell'attività amministrativa effettuata (ad esempio, in termini di dilatazione dei tempi di compimento dell'iter procedurale). Questa commistione di piani di analisi è spesso intrinseca alla natura stessa dell'attività amministrativa, nella quale il principale input utilizzato è tipicamente il lavoro impiegatizio: un utilizzo inefficiente delle risorse umane addette alla procedura si riflette inevitabilmente in un eccesso di tempo (di lavoro o di attesa) dedicato ad essa, con le accennate ricadute sull'efficacia.

*Programmazione
e impiego
di risorse*

L'esame analitico delle modalità di impiego degli input in ciascuna fase della procedura permette quindi di risalire facilmente ai punti critici, ovvero alle fasi che determinano risultati finali inferiori alle aspettative. Una preventiva specificazione degli obiettivi (risultati attesi) nonché la predisposizione di adeguati indicatori di efficienza ed efficacia del processo costituiscono un ausilio indispensabile alla corretta individuazione delle criticità prioritarie sulle quali concentrare gli interventi di miglioramento.

In taluni casi, inoltre, un'insoddisfacente performance procedurale può derivare dall'errata programmazione delle risorse rispetto agli obiettivi

prefissati: se ci si attende un risultato rapido e di buona qualità, può rendersi necessario accrescere le risorse dedicate alla procedura.

Sia che si riscontrino delle criticità dovute ad inefficienze procedurali sia che le risorse si rivelino inadeguate rispetto ai risultati attesi (programmati), risulta pertanto indispensabile avere un quadro di dettaglio del funzionamento della procedura, che permetta di conoscere le cause sottostanti alle criticità o inadeguatezze nel contesto specifico dell'attività amministrativa che le genera. Sapere dove occorre intervenire e perché sicuramente può essere utile ai responsabili e agli operatori che si accingono ad avviare un percorso di razionalizzazione procedurale.

La determinazione della quantità e del costo delle risorse impiegate nella procedura è un passo indispensabile anche quando si adotta un'ottica comparata, nel caso in cui si siano identificate delle opzioni alternative di svolgimento dell'attività amministrativa; quest'ottica comparata si applica normalmente alla valutazione di procedure alternative, ma può essere utile anche per confrontare assetti alternativi di singole fasi della procedura.

Mantenendo un approccio analitico teso a suddividere la procedura nelle sue fasi principali, e (se opportuno) in sottofasi e in operazioni elementari, nei paragrafi seguenti esaminiamo separatamente gli aspetti metodologici ed operativi della misurazione dell'impiego di risorse umane e strumentali e dei relativi costi. Nel valutare l'efficienza è importante e solitamente agevole attribuire le criticità ad una o più fasi della procedura; l'indicazione del loro costo è un elemento in più, rispetto alla valutazione della quantità e della tipologia di risorse dedicate alla fase, per giudicarne la criticità. L'incidenza del costo di una fase sull'efficacia complessiva della procedura, invece, è un problema di maggiore complessità, spesso impossibile da risolvere nell'ambito dell'analisi della procedura, a causa del legame indiretto tra efficacia della procedura e costo per l'amministrazione. Anzi, è ipotizzabile che normalmente tra efficacia e risorse dedicate (e loro costo) vi sia una relazione causale diretta: più alta l'efficacia desiderata della procedura – in termini di risultati prodotti, di qualità, di tempestività, etc. – maggiore la quantità e/o qualità delle risorse necessarie. Ma non è sempre vero il contrario: a volte non basta dedicare più risorse a un'attività per garantire maggiore efficacia al suo risultato.

L'intenzione di razionalizzare una procedura spesso trae origine dalla constatazione che esistono criticità procedurali, di natura organizzativa o tecnica, che attenuano la relazione diretta tra input e output (outcome), talvolta fino ad annullarla. In questa ricerca delle criticità, che sovente si manifestano come colli di bottiglia, ricircoli, giacenze, ritardi nel flusso procedurale, la considerazione del costo delle risorse dedicate si inserisce in modo indiretto; oltre ad aggiungere un elemento di valutazione agli altri già presi in esame, il costo delle risorse è rilevante soprattutto per la scelta tra assetti alternativi della procedura (o di una o più fasi), quando essi si differenziano per una diversa quantità o composizione delle risorse impiegate. Ad esempio, se una fase procedurale, poniamo l'istruttoria delle domande per un contributo regionale, può essere svolta con una diversa combinazione di ore di lavoro specializzato e di software dedicato, la conoscenza del diverso costo di acquisizione e funzionamento dei due tipi di risorse può aiutare nella scelta tra l'assetto più "labour intensive" e quello più "tecnologico".

Se poi i diversi assetti organizzativi implicano diversi effetti sull'efficienza (velocità, numero di prodotti per unità di input) o sull'efficacia (qualità, rispondenza alle esigenze dell'utenza), allora la dimensione del

*Costo
delle risorse
impiegate*

*Efficienza
ed efficacia*

costo delle risorse impiegate come input potrebbe rivelare l'esistenza di conflitti (trade-off) tra gli obiettivi della procedura.

Si noti che le variabili utilizzate per l'analisi del flusso procedurale – input, output, tempi di attraversamento, clienti/utenti – possono essere indifferentemente utilizzate per l'intera procedura o per una sua fase. Una completa rilevazione del costo di ciascuna fase della procedura presuppone ovviamente la ricostruzione delle risorse impiegate fase per fase, distintamente per tipo di risorsa.

7.2 Costo del personale impiegato

Partendo dalla identificazione delle attività previste per l'attuazione della procedura e degli attori che le svolgono, la determinazione della quantità di risorse umane complessivamente dedicate alla procedura può essere effettuata attraverso il percorso ricognitivo di seguito esemplificato.

Attività da svolgere 1. *Mappatura delle attività svolte da ciascuna unità organizzativa.*

Individuate le attività complessivamente svolte dalle singole unità organizzative implicate nell'attuazione della procedura, si dovrà stabilire quale di esse esercita il ruolo di unità organizzativa principale, o perché responsabile del prodotto/servizio erogato, o perché la maggior parte delle risorse impiegate nella procedura vi fanno capo. Con riferimento alla unità organizzativa principale così identificata, si dovrà misurare il peso delle attività connesse alla procedura sull'insieme delle attività svolte, ossia verificare la centralità della procedura rispetto alla missione della unità organizzativa (dove per "missione" deve intendersi il compito istituzionale assegnato alla struttura nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza). La verifica richiede, di norma, l'esame di leggi, regolamenti, statuti, atti di programmazione e altre fonti normative e l'intervista al responsabile della procedura, al quale vanno poste domande mirate¹.

Adempimenti realizzati

2. *Specificazione dei compiti degli operatori.*

La descrizione delle singole attività svolte da ciascuna unità organizzativa, incluse le attività non direttamente connesse all'attuazione della procedura in esame, consente di identificare in maniera chiara i compiti assegnati a ciascun operatore coinvolto.

Personale dedicato

3. *Determinazione dell'impiego di personale.*

Ricostruzione dell'organizzazione del personale delle principali unità organizzative coinvolte nella procedura, reperendo informazioni sul personale anzitutto presso l'ufficio personale (analizzando la documentazione, i registri, gli archivi) e in seconda battuta direttamente dai responsabili delle unità organizzative stesse. Per agevolare tale ricostru-

¹ Un possibile esempio di domande da porre, volte a ricostruire la centralità della procedura in esame per l'unità organizzativa che ne ha la responsabilità, o che comunque svolge il compito più rilevante all'interno dell'iter procedurale, definita pertanto "unità organizzativa principale", è il seguente:

1. Qual è l'unità organizzativa principale per la procedura?

2. Qual è la missione dell'unità organizzativa principale?

3. Quante altre procedure coinvolgono l'unità organizzativa principale?

4. In che misura la procedura risponde alla missione dell'unità organizzativa principale?

4.1. La procedura in esame esaurisce la missione dell'unità organizzativa principale?

4.2. La procedura in esame contribuisce sostanzialmente a soddisfare la missione dell'unità organizzativa principale?

4.3. La procedura in esame contribuisce in minima parte alla missione dell'unità organizzativa principale?

zione, è utile disegnare l'*organigramma* dei servizi/aree coinvolti nella procedura. Se si riscontra una divaricazione tra la struttura formalmente prevista e quella effettiva, è opportuno tracciare anche l'*organigramma di fatto*, diverso da quello formale riportato nei documenti ufficiali: a tal fine si dovrà ricorrere all'aiuto del dirigente responsabile del servizio in esame.

PERSONALE DEDICATO ALL'ATTUAZIONE DELLA PROCEDURA

 La rilevazione dei dati sull'impiego del personale finalizzata alla determinazione dei relativi costi fa riferimento sia agli addetti dell'unità organizzativa principale (responsabile della procedura), sia alle altre strutture significativamente coinvolte. La "significatività" del coinvolgimento di queste ultime va giudicata caso per caso: si devono escludere, in generale, le unità organizzative coinvolte indifferentemente in numerose procedure per operazioni ripetitive e standard (quali, ad esempio, l'ufficio posta o quello di protocollo). Qualora, tuttavia, tali operazioni semplici e ripetitive implicino un rilevante impiego di lavoro per una sola procedura (ad esempio a causa dell'elevato numero di domande pervenute o previste) si dovranno conteggiare le risorse dedicate anche da tali unità organizzative "marginali".

La determinazione del personale dedicato all'attuazione della procedura presuppone:

1. l'individuazione dei soggetti incaricati dello

svolgimento delle attività e degli adempimenti;

2. la stima del grado di assorbimento delle attività procedurali rispetto al totale di quelle svolte;

3. il calcolo del tempo lavorato.

La tabella riportata nell'esempio illustra il personale dedicato allo svolgimento delle attività di una procedura di attuazione di una misura del piano di sviluppo rurale della regione Marche. Il personale è distinto per categoria professionale: a ciascuna categoria, infatti, corrispondono caratteristiche qualitative diverse e costi per l'amministrazione differenti.

Il numero di giornate dedicate all'attuazione della procedura da parte dei singoli operatori è stato determinato a partire dalle informazioni anagrafiche esemplificate nel PROSPETTO 1, finalizzate a determinare il tempo lavorabile di ciascun operatore. Ad esso è stata applicata la percentuale di assorbimento dello svolgimento degli adempimenti procedurali rispetto al totale delle attività svolte.



ESEMPIO

Personale impiegato nella procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale della regione Marche 2000–2006

CATEGORIA DI PERSONALE	NUMERO DI ADDETTI	GIORNATE LAVORATE
D4	2	384
D3	5	1.100
C4	1	179
C3	9	1.411
C2	1	5
C1	1	205
TOTALE	19	3.284

PROSPETTO 1 – Rilevazione del personale addetto all'attuazione della procedura

DIPENDENTE	QUALIFICA E PROFILO	TITOLO DI STUDIO	ANZIANITÀ DI SERVIZIO	ORARIO DI LAVORO	FERIE EFFETTIVE	ASSENZE STRAORDINARIO
Numero di matricola	Livello di inquadramento (qualifica) e professionalità tecnica, amministrativa, etc. (profilo)	Laurea, diploma, o altro titolo di studio	Periodo trascorso alle dipendenze dell'amm.ne (anni)	Articolazione settimanale della prestazione e orario giornaliero (incluso part-time)	Numero di ferie spettanti e godute durante il periodo di servizio (giorni)	Numero di assenze dal lavoro effettuate durante il periodo di servizio a qualsiasi titolo (giorni) Attività prestata in eccedenza rispetto al normale orario di lavoro (ore) remunerata ad hoc

Costo
del personale
impegnato

Una volta quantificate le risorse umane impiegate nell'attuazione della procedura, la misurazione degli oneri discendenti dal loro impiego costituisce un ulteriore passaggio analitico privo di particolari difficoltà: per ciascuna categoria di risorsa impiegata, distinguibile secondo le caratteristiche citate, si dovrà riportare – o eventualmente stimare – il costo unitario e moltiplicarlo per il numero di unità impiegate nella procedura.

Il livello di dettaglio analitico dei costi è funzione, da un lato, del grado di dettaglio al quale è stata condotta l'analisi dell'impiego delle risorse, e dall'altro dell'articolazione dei dati disponibili. Se si desidera una elevata analiticità nella imputazione delle risorse per ogni fase, predisponendo tabelle dettagliate dell'uso delle risorse, sarà opportuno reperire dati sui costi unitari specifici per ciascuna categoria.

DETERMINAZIONE DEL COSTO DEL PERSONALE

 La determinazione del costo del personale dedicato all'attuazione della procedura è calcolata quale prodotto tra il tempo di lavoro dedicato e il relativo costo. L'onere e la difficoltà del reperimento di costi unitari analitici non è mediamente così elevato, salvo il caso di risorse altamente specifiche. Per le risorse umane, in genere, il servizio Personale delle amministrazioni ha tutti i dati sulle retribuzioni e gli oneri riflessi, e talvolta sui costi standard (orari o giornalieri), distintamente per ciascuna categoria e profilo contrattuale (i costi standard tengono conto delle retribuzioni contrattuali e dell'orario di lavoro stan-

dard). In tutti i casi è necessario calcolare il costo del personale per ora o giornata di lavoro, per poterlo moltiplicare per il numero di ore o giornate di lavoro dedicate alla procedura (fase) da ciascun tipo di risorsa.

La tabella riportata nell'esempio espone il costo del personale dedicato per lo svolgimento delle attività della procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale. La valorizzazione economica del lavoro dedicato è operata in maniera distinta per ciascuna delle tipologie di risorsa, tenendo distinto il costo del lavoro ordinario da quello del lavoro straordinario.



ESEMPIO

Costo del personale impiegato nella procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale della regione Marche 2000–2006

CATEGORIA DI PERSONALE	COSTO STANDARD ANNUO DEL LAVORO ORDINARIO (£)	NUMERO DI ADDETTI	TEMPO DEDICATO ALLA PROCEDURA (%)	COSTO IMPUTATO ALLA PROCEDURA (£)
D4	43.148.560	1	90%	33.833.704
		1	60%	25.889.136
D3	41.271.152	2	80%	66.033.843
		3	90%	111.432.111
C4	35.146.488	1	70%	24.533.109
C3	33.855.627	8	60%	162.507.009
		1	70%	23.698.939
C2	32.957.548	1	2%	659.151
C1	32.090.877	1	80%	25.672.702
TOTALE		19		474.259.704

7.3 Costo delle risorse strumentali e tecnologiche

Risorse
materiali

Una procedura amministrativa, mediamente, non richiede un rilevante impiego di risorse tecnologiche: alla produzione dell'output della procedura (ad esempio, un atto amministrativo) infatti, concorrono, per lo più, poche risorse materiali (modulistica, materiali di cancelleria) e un ridotto utilizzo di risorse tecnologiche (attrezzature informatiche e relative applicazioni d'ufficio).

Ai fini del controllo di gestione e del monitoraggio dello stato di attua-

zione della procedura è sempre più indispensabile il ricorso a strumenti informatici di supporto, che assumono tipicamente la forma di software dedicati, funzionanti sulle piattaforme e attrezzature hardware standard ormai in dotazione a quasi tutti gli uffici pubblici. Tali strumenti – di contabilità generale, di imputazione analitica dei costi, di rappresentazione grafica dei processi, di calcolo di indicatori e di supporto alle decisioni – sono utili anche ai fini degli interventi di razionalizzazione delle procedure. Infatti, nei casi in cui la gestione ordinaria delle procedure amministrative è informatizzata o almeno “mappata” mediante l’impiego dei citati programmi informatici, è possibile individuare le criticità, formulare ipotesi alternative, progettarne il funzionamento e simularne l’impatto in tempi assai rapidi e con costi ridotti. Viceversa, dove le funzioni di controllo e monitoraggio non si avvalgono normalmente di strumenti di supporto è quasi sempre necessario introdurli al momento di riprogettare la procedura e ricalcolarne tutti i parametri di funzionamento.

Perciò, alle risorse tecnologiche e materiali più sopra menzionate occorre aggiungere la determinazione del costo di gestione dei software e degli applicativi dedicati all’attuazione della procedura. E’ bene limitarsi al software dedicato poiché per quello generico, costituito da programmi di office automation, navigazione e scambio di file in rete, valgono di solito condizioni di fornitura – che possono comprendere anche licenze d’uso, aggiornamenti periodici, assistenza, formazione – valide per l’intera amministrazione.

Tra i programmi dedicati, invece, si collocano i suddetti software gestionali e di progettazione dei processi (contabilità analitica, ABC, strumenti di workflow, applicazioni grafiche collegate al project management, etc.), i programmi di gestione ed elaborazione di dati (da MS-Access e database analoghi o più sofisticati, a tutti i programmi statistici tipo SPSS, SAS, etc.), quelli di creazione di pagine internet, linguaggi interattivi, applicazioni per strumenti multimediali in uso nella procedura.

Esiste poi una vasta gamma di procedure amministrative specifiche attive nei settori più diversi, dall’archivio dei documenti all’amministrazione del personale alle valutazioni di impatto, etc., che utilizzano frequentemente programmi ad hoc, acquisiti all’esterno o talvolta sviluppati all’interno dell’amministrazione.

Per tutti i software citati è importante rilevare che ruolo hanno nella procedura, se sono impiegati in modo esclusivo o meno, se vengono condivisi da più postazioni di lavoro, se implicano l’utilizzo esclusivo o prevalente di specifiche attrezzature hardware (processori, unità di memoria, sistemi di rete, periferiche, etc.), se prevedono contratti di assistenza o di formazione, se sono stati acquistati o sviluppati internamente (o una combinazione delle due cose) ed infine quale costo complessivo comportano, possibilmente distinguendo tra il costo iniziale e quello annuo (per licenze, aggiornamenti, etc.).

DETERMINAZIONE DEL COSTO DELLE RISORSE STRUMENTALI E TENICHE

 Anche per le risorse materiali e tecniche, il procedimento di calcolo è sostanzialmente semplice, purché si faccia attenzione al computo dei costi di investimento, che possono essere ammortizzati su più anni. L'impiego di macchinari, attrezzature o impianti da ammortizzare non è così frequente nella pubblica amministrazione, e nella maggior parte dei casi si limita a macchine per ufficio (hardware) e, più raramente, veicoli. Le normative fiscali e contabili dettano precisi criteri per l'ammortamento di tali beni, regole che possono guidare l'analisi del costo della procedura: il costo d'acquisto viene quindi ripartito, per semplicità in quote uguali (c.d. ammortamento lineare uniforme), sul numero di anni nei quali è effettuato l'ammortamento. Nel costo della procedura per l'anno di riferimento dell'analisi si computerà quindi la quota annua di ammortamento. In molti casi, tuttavia, esistono tabelle del costo di funzionamento dei macchinari che, oltre al deprezzamento del bene, tengono conto delle spese di manutenzione, dei materiali di consumo e di altri eventuali oneri accessori: in questo caso si dispone già dei costi unitari, per ora di funzionamento o per "pezzo" processato (pagina stampata o fotocopiata, calcolo effettuato, pratica archiviata, etc.).

Per i beni di consumo, quali materiali di cancelleria, supporti deperibili ed altri beni non ammortizzabili (gran parte del software non viene generalmente considerato un investimento; spesso quando il valore è rilevante si corrisponde il costo di una licenza annuale), basterà reperire i dati sui costi sostenuti all'acquisto, che non sempre coincidono con i listini ufficiali, per effetto di sconti o altre condizioni particolari di fornitura.

Come regola di buon senso, le risorse meno onerose come la cancelleria potrebbero essere considerate ed imputate alla procedura solo quando assumono un ruolo rilevante rispetto al complesso delle voci di costo; ad esempio, in una procedura con alto volume di domande, modulistica dedicata, corrispondenza prevista o frequente uso del telefono, è necessario calcolare il costo di queste risorse. Laddove invece si utilizzano pochi fogli di carta e/o porzioni di dischi hardware, a fronte di costi del personale ben più elevati, l'imputazione del costo della cancelleria può essere tranquillamente evitata senza conseguenze rilevanti.

In ogni caso, ai fini dell'analisi delle procedure e del computo dei costi per l'amministrazione, si dovranno sempre considerare i costi delle risorse al lordo di tutti gli oneri e delle imposte.

Operativamente, per indicare le risorse tecnologiche imputabili alla procedura (fase) che si esamina, calcolandone direttamente il costo unitario e totale, si può ricorrere ad un'unica tabella come esemplificata nel PROSPETTO 1: essa richiede di inserire i dati sulla tecnologia informatica (hardware) e su qualche altra attrezzatura eventualmente utilizzata nella procedura (fotocopiatrici, calcolatrici da ufficio, veicoli). Per ciascuna voce occorre indicare il numero di unità utilizzate, il costo annuo inteso come quota di ammortamento (calcolata convenzionalmente come il 20% del costo storico di acquisto) oppure, per i beni non ammortizzabili, l'intero costo di acquisto unitario (per una singola unità). Infine, nell'ultima colonna, si deve chiedere al responsabile di ogni U.O. cui appartengono le attrezzature di indicare la quota percentuale del tempo totale di utilizzo dell'attrezzatura dedicata alla procedura.

PROSPETTO 1 – Attrezzature e tecnologie utilizzate dalle unità organizzative principali coinvolte

DESCRIZIONE	TOTALE	COSTO ANNUO ²	COSTO ANNUO PER MANUTENZIONE	% DI UTILIZZO TOTALE ANNUO DEDICATA ALLA PROCEDURA
	QUANTITÀ			
Terminali		.000	.000	%
PC ultima generazione		.000	.000	%
PC acquistati da oltre 1 anno		.000	.000	%
Server		.000	.000	%
Stampanti laser		.000	.000	%
Stampanti getto d'inchiostro		.000	.000	%
Stampanti ad aghi		.000	.000	%
Altre unità periferiche		.000	.000	%
Fotocopiatrici piccole		.000	.000	%
Fotocopiatrici medie		.000	.000	%
Fotocopiatrici grandi		.000	.000	%
Macchine da scrivere		.000	.000	%
Calcolatrici elettriche		.000	.000	%
Veicoli		.000	.000	%

² Per i beni non ammortizzabili, occorre indicare il costo unitario di acquisto del bene; per i beni ammortizzabili, indicare il 20% del costo di acquisto storico; per i beni ammortizzabili acquistati da 5 anni o più, porre il costo annuo pari a zero.

La determinazione dei costi delle risorse materiali presuppone la quantificazione delle percentuali di utilizzo per la procedura (dal momento che molte di esse sono contestualmente dedicate a più attività).

La tabella riportata nell'esempio illustra, a titolo esemplificativo, la quantità delle principali risorse impiegate per le attività della procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale della regione Marche.

**ESEMPIO**

Utilizzazione di risorse materiali in una procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale della regione Marche 2000–2006

TIPOLOGIA DI RISORSA	NUMERO DI UNITÀ IMPIEGATE	% DI UTILIZZO PER LE ATTIVITÀ DELLA PROCEDURA
PC pentium II o superiori	8	48%
PC pentium I	19	24%
Stampanti laser	7	36%
Stampanti a getto d'inchiostro	22	34%
Fotocopiatrici piccole	6	5%
Fotocopiatrici medie	9	28%

Un'analisi complessiva volta alla razionalizzazione simultanea di tutte le procedure di un'unità organizzativa dovrebbe stimare per ogni procedura, oltre ai costi delle risorse umane e strumentali, una quota delle spese generali di funzionamento della "macchina amministrativa", imputata alla procedura sulla base di indicatori oggettivi o parametri di riferimento per la determinazione dell'assorbimento (comunemente definiti *driver*). L'indicazione del criterio di imputazione prescelto dipende dalla misura di "consumo delle risorse" che si vuole attribuire alla procedura. Nella sezione di approfondimento di seguito presentata sono illustrati i *driver* per l'imputazione dei costi generali di amministrazione ascrivibili all'attuazione della procedura.

Costi generali
(di esercizio
e di struttura)

I DRIVER PER L'IMPUTAZIONE DEI COSTI GENERALI



La scelta dei *driver* di costo appropriati per ciascuna voce di costo generale da imputare dipende dalla natura dell'attività sottostante. I *driver* utilizzati più di frequente sono le persone addette e lo spazio assegnato alla procedura (metri quadri o altre misure), ma si ricorre anche a variabili di output (ad esempio volume di pratiche o numero di destinatari) o ad altri *driver* specifici: ad esempio, per le spese di riscaldamento si potranno utilizzare i metri quadri oppure il numero di caloriferi dei locali utilizzati dalla procedura (vedi PROSPETTO 1).

L'operazione di imputazione alla procedura della quota di competenza dei costi generali, definita in letteratura come criterio di contabilizzazione "al costo pieno", implica la conoscenza dettagliata delle attività di un'amministrazione e la loro attribuzione ai processi che la attraversano (secondo il metodo dell'Activity based costing). È inoltre utile distinguere i processi finali, che sfociano in prodotti fruibili dagli utenti, dai processi interni, volti alla fornitura di servizi collaterali (ad esempio, amministrazione, contabilità, vigilanza), in quanto le risorse dedicate ai secondi possono essere imputate ai primi, secondo il consumo.

Il problema della corretta imputazione delle spe-

se generali sorge già nella ripartizione per centri di costo delle risorse iscritte nel bilancio; poiché le amministrazioni pubbliche sono normalmente strutturate su funzioni e servizi, anziché su processi, risulta complicato riferire i centri di costo alle procedure: tra i primi e le seconde, infatti, non esiste sempre una relazione biunivoca. Le unità organizzative coinvolte in una procedura svolgono tipicamente diverse attività, riferibili ad altre procedure. In presenza di preesistenti sistemi di controllo in grado di attribuire analiticamente ogni attività di ciascuna procedura alle unità organizzative competenti (le quali, a loro volta, afferiscono a centri di costo distinti) un'imputazione sistematica delle spese generali alle procedure appare fattibile. In mancanza di tali sistemi, per calcolare le spese imputabili ad una procedura occorre ricostruire le singole attività svolte, misurarne il consumo di risorse dirette (personale, materiali, risorse tecniche, etc.) e indirette (ad esempio, le ore di utilizzo di un impianto comune; le stanze o i mq occupati; il numero di punti luce; i km percorsi dai veicoli comuni), riferire ciascuna spesa indiretta al suo centro di costo ed infine scegliere i *driver* con i quali imputare le spese indirette. Nel concreto, si possono distinguere le situazio-

ni nelle quali è necessario effettuare questa precisa imputazione dei "consumi" di risorse comuni, da quelle nelle quali è possibile adottare un approccio pragmatico – quantificando in mo-

do più approssimativo le quote di costi generali imputabili alla procedura – perché, ad esempio, la procedura è "piccola" nei confronti dell'intera attività dell'unità amministrativa che la svolge.

PROSPETTO 1 – Driver di costo comunemente utilizzati nelle amministrazioni pubbliche

VOCE DI COSTO (risorse comuni a varie procedure)	COEFFICIENTI DI IMPORTAZIONE
Fitti passivi	Mq occupati
Ammortamento beni immobili	Mq occupati
Ammortamento beni mobili	Tempo di utilizzo
Energia elettrica	Mq occupati; n° "punti luce" utilizzati
Riscaldamento	Mq occupati; n° "punti calore" utilizzati
Carburanti	N° veicoli utilizzati; km percorsi
Assicurazioni	Mq occupati (b.immobili); tempo di utilizzo (beni mobili)
Sorveglianza, pulizia	Mq occupati

Capitolo 8 - Qualità del servizio

Una procedura amministrativa che si rivolge a soggetti esterni all'amministrazione, siano essi persone fisiche o giuridiche, prevede normalmente che si instaurino delle relazioni dirette o indirette tra tali soggetti e l'amministrazione stessa. Queste relazioni comportano dei costi da entrambe le parti: se l'amministrazione deve farsi carico di alcune attività, quali le comunicazioni, l'approntamento di sistemi di accesso alla procedura (sportelli, linee telefoniche, personale dedicato, sito web, etc.) ed altre modalità di interfaccia con gli utenti, d'altro canto, per avere accesso alla procedura e seguirne l'iter, gli utenti sono tenuti a compiere alcuni adempimenti, sostenendo i relativi oneri diretti e indiretti.

Impatto dell'attuazione della procedura sull'utenza

Gli oneri diretti sono quelli derivanti dalla necessità di adempiere alle prescrizioni dettate dalle norme per accedere ai servizi o benefici erogati tramite la procedura. Si pensi, ad esempio, alle spese per bolli, moduli ed altri adempimenti burocratici.

Oneri diretti

Il costo del tempo dedicato a sbrigare questi adempimenti, invece, rientra tra gli oneri indiretti, così come l'impatto sui destinatari di altre caratteristiche "collaterali" della procedura, spesso imprevedute e indesiderate: i ritorni dei destinatari presso l'amministrazione per seguire la procedura ed il contenzioso che eventualmente si crea tra l'amministrazione ed alcuni destinatari.

Oneri indiretti

La considerazione dell'impatto sull'utenza che possono avere questi aspetti "collaterali" della procedura discende dalla recente attenzione alla qualità del processo, la quale, a sua volta trae spunto dalla constatazione, recepita dalle amministrazioni pubbliche, che qualità ed efficacia del prodotto dipendono in parte anche dalla qualità complessiva del processo che genera il prodotto, ovvero che rende possibile l'erogazione del servizio pubblico. Infatti, indipendentemente dall'oggetto della procedura (ad esempio, una richiesta di autorizzazione) e quindi dal suo esito finale, l'ampiezza e la rilevanza degli effetti sull'utenza costituiscono una parte significativa della qualità percepita da parte dell'utente e dunque della sua maggiore o minore propensione a ricorrere alla procedura.

Una procedura ben progettata e realizzata sotto l'aspetto dell'impatto sull'utenza molto probabilmente garantisce un'elevata efficacia ex ante, poiché la minimizzazione degli oneri di accesso e informazione, la massimizzazione della trasparenza e la ricerca della soddisfazione dell'utenza sono un modo per attirare destinatari potenziali, o almeno per non scoraggiarli a priori.

8.1 Accesso alla procedura

Come accennato, gli oneri che gli utenti devono sopportare per accedere alla procedura si possono distinguere in diretti e indiretti: tra i primi

Adempimenti per l'accesso

si collocano voci di costo abitualmente non così rilevanti, quali ad esempio, le spese postali, i bolli o altri diritti riscossi dall'amministrazione, il costo dei supporti materiali necessari a presentare la domanda o la documentazione a corredo (modulistica, progetti, foto, planimetrie, etc). Questo insieme di voci di costo può essere definito come *costi burocratici*. Per completezza, in questa categoria includiamo il costo del tempo di lavoro dedicato agli adempimenti di accesso alla procedura, sia dall'utente medesimo, sia da suoi incaricati diretti (non professionali), quali lavoratori dipendenti o assimilati. Per misurare il tempo dedicato agli adempimenti burocratici e il relativo costo si possono utilizzare gli stessi strumenti introdotti per calcolare il costo delle attività procedurali, stimando il costo orario delle persone effettivamente impiegate sulla base delle retribuzioni correnti nel settore dei destinatari (eventualmente distinguendo tanti costi quante sono le categorie diverse di destinatari).

*Ricorso
ad intermediari*

Tra gli oneri indiretti connessi alle modalità standard di accesso alla procedura (non obbligatorie, ma prevalenti) si annoverano invece i costi degli intermediari professionali utilizzati dai destinatari della procedura: nel rapportarsi con la pubblica amministrazione, infatti, i cittadini e le imprese spesso preferiscono affidarsi a dei "professionisti della pratica burocratica": commercialisti, notai, avvocati, geometri, professionisti, consulenti ed agenzie di servizi vari.

Le imprese, soprattutto medie e piccole, si rivolgono il più delle volte alle associazioni di categoria, le quali, a seconda della dimensione della propria struttura ed in funzione della complessità dell'adempimento, possono prestare direttamente il servizio di intermediazione oppure suggerire il ricorso ad altri soggetti ad essa "collegati" (associazione "madre", studi professionali, società o singoli esperti associati o convenzionati con l'associazione di categoria, etc.).

Il ricorso a tali intermediari può essere motivato da diversi fattori, relativi anche alle competenze ed esperienze del destinatario nei rapporti con l'amministrazione; generalmente dipende dalla volontà di risparmiare tempo e dall'aspettativa che la professionalità degli intermediari accresca la probabilità che il destinatario acceda ai benefici della procedura. Probabilmente, da una combinazione di entrambe queste motivazioni.

Più realisticamente, se per accedere alla procedura occorre svolgere attività preliminari o collaterali, ad esempio di progettazione, o ricorrere a consulenze legali, fiscali o di altro genere, è probabile che l'utente richieda l'assistenza di intermediari professionali per un insieme di attività che comprende anche il supporto all'accesso e magari al controllo dell'andamento della procedura. In taluni casi può essere difficile scindere la quantità di supporto specifico per l'accesso alla procedura da quella richiesta per tutte le attività a monte e/o a valle; si dovrà ricorrere a stime del tempo dedicato dagli intermediari a ciascun adempimento procedurale per ciascun utente, moltiplicandolo per la tariffa oraria.

COSTO DELL'INTERMEDIAZIONE

 Il PROSPETTO 1 offre un esempio di griglia per la misurazione del costo degli intermediari utilizzati per accedere alla procedura; ovviamente è opportuno adattare categorie di utenti ed intermediari alle specifiche caratteristiche di ciascuna procedura. L'intento principale di griglie di rilevazione come quella propo-

sta è la ricerca dell'analiticità, al duplice fine di ricostruire più accuratamente le voci di costo effettive, e di evidenziare i fattori sui quali intervenire per rendere più agevole e meno oneroso l'accesso alla procedura e, in generale, il rapporto tra l'amministrazione e il destinatario.

PROSPETTO 1 – Ricorso ad intermediari non istituzionali da parte dell'utenza per accedere alla procedura

UTENTI	TIPOLOGIA INTERMEDIARI				
	Associazioni di categoria	Tecnici iscritti all'albo prof.le	Commercialisti	Banche	Altri
Cittadini (persone fisiche)	Quantità				
	Oggetto				
	Costo medio				
Imprese individuali	Quantità				
	Oggetto				
	Costo medio				
Società di persone	Quantità				
	Oggetto				
	Costo medio				
Società di capitali	Quantità				
	Oggetto				
	Costo medio				
Cooperative	Quantità				
	Oggetto				
	Costo medio				
Associazioni, consorzi	Quantità				
	Oggetto				
	Costo medio				
Altri utenti (specificare)	Quantità				
	Oggetto				
	Costo medio				

**ESEMPIO**

Costi dell'intermediazione per l'accesso alla procedura "Concessione di finanziamenti per calamità naturali o avversità atmosferiche a carattere eccezionale"

TIPOLOGIA DI INTERMEDIARI	COSTO (MEDIO) DELL'INTERMEDIAZIONE PER UTENTE
Associazioni di categoria	40.000 lire
Tecnici iscritti all'albo professionale	5% del totale del finanziamento

8.2 Ritorni presso l'amministrazione

Una delle fonti di maggior disagio per i destinatari di una procedura amministrativa risiede nella necessità di ripetuti contatti con l'amministrazione che ne è titolare – ed eventualmente con altre amministrazioni attuatrici o comunque coinvolte.

Tradizionalmente questi contatti devono essere diretti, con corrispondenza scritta e spesso recandosi di persona negli uffici dell'amministrazione, o delegando una persona di fiducia. Le riforme normative e procedurali degli ultimi anni hanno in parte semplificato gli adempimenti necessari, alleviando il peso sugli utenti della pubblica amministrazione, particolarmente nel caso in cui sono coinvolte diverse amministrazioni. Tuttavia, rimane il fatto che iter procedurali complicati – o talvolta semplicemente lenti – costringono o inducono molti destinatari a tornare presso l'amministrazione nel periodo successivo all'avvio della procedura. Il tempo dedicato dal destinatario di una procedura per accedervi inizialmente è stato computato nel par. precedente, insieme alle altre eventuali voci di costo. E' interessante esaminare se nel tempo direttamente dedicato dal destinatario o nell'incarico affidato ad intermediari rientri la previsione di probabili (o certi) ritorni presso l'amministrazione.

In definitiva, si considera la necessità di ritorni come onere aggiuntivo rispetto al tempo dedicato agli adempimenti, che comprende anche quello impiega-

*Interazione
con le strutture
burocratiche*

Ritorni
presso
l'amministrazione

to nei ritorni. In tal senso, la necessità o l'opportunità di tornare presso l'amministrazione per far proseguire la procedura (per fornire ulteriore documentazione; controllare lo stato della pratica; sollecitarne l'esame; informarsi sull'esito; etc.) è vista come un segnale di scarsa attenzione alle esigenze dell'utenza, con un'influenza negativa propria sulla qualità complessiva, distinta e aggiuntiva rispetto al costo del tempo destinato agli adempimenti burocratici.

RITORNI PRESSO L'AMMINISTRAZIONE

 Il PROSPETTO 1 costituisce un esempio di come rilevare la quantità di ritorni presso l'amministrazione prevista (o effettiva) per ciascuna tipologia di utente. Anche qui, ovviamente, le tipologie appropriate dipendono dalla procedura in esame. Si noti che spesso in una procedura sono coinvolte diverse amministrazioni, di tipo e/o livello diverso. Come già segnalato per gli adempimenti burocratici, anche per rilevare i ritorni degli utenti si devono considerare tutte le amministrazioni coinvolte. La possibilità concreta – per la regione – di migliorare questo aspetto della qualità procedurale varia dunque anche al variare dei rapporti tra enti diversi: probabilmente si avrà una notevole capacità di incidere sulle amministrazioni locali della regione, mentre sarà assai più arduo ottenere progressi nelle modalità di relazione con l'utenza da parte di enti che condividono parti dell'iter procedurale o che si trovano a monte, tra quelli titolati a rilasciare documenti o ad attestare il possesso di requisiti da parte degli utenti. Idealmente, la procedura potrebbe non richiedere alcun contatto diretto tra il destinatario e l'amministrazione: per molti tipi standard di procedura, ripetitiva e altamente automatizzata, si potrebbero infatti svolgere informaticamente e per via telematica tut-

te le fasi procedurali, dalla pubblicazione dei termini e delle regole, all'acquisizione dei dati della domanda iniziale, all'istruttoria e successiva comunicazione della decisione adottata.

Il processo di riforma amministrativa e di semplificazione burocratica avviato dai governi succedutisi nell'ultimo decennio da un lato fornisce strumenti normativi alle amministrazioni che intendono avvaltersene per semplificare il rapporto con l'utenza, dall'altro mostra le potenzialità del ricorso coordinato a tali strumenti da parte delle diverse amministrazioni coinvolte nello stesso iter procedurale. Il concreto percorso di riforma di numerosi procedimenti delle amministrazioni statali è costellato di storie di successo e di insuccesso sul versante della semplificazione dei rapporti con i cittadini e con le imprese; in molti casi, le difficoltà materiali (scarsità di risorse, problemi logistici ed operativi, etc.) si sono rivelate di gran lunga inferiori alle questioni di coordinamento tra le funzioni e le competenze dei diversi enti, o degli uffici al loro interno. Un quadro completo e preciso degli oneri sostenuti dagli utenti per fruire della procedura costituisce una valida base di partenza per ragionare sulle possibilità di semplificare ed accelerare gli adempimenti a carico dell'utenza.

PROSPETTO 1 – Ritorni presso l'amministrazione per la presentazione di documenti

TIPOLOGIA DI UTENTE	NUMERO DI RITORNI					Totale
	0	1	2	3	4 o più	
Cittadini (persone fisiche)	L'utente					100%
Impresa individuale	non si è mai recato					100%
Società di persone	presso					100%
Società di capitale	l'amministrazione:					100%
Cooperativa	ha avuto accesso					100%
Consorzio	alla procedura					100%
Associazione	per posta, internet					100%
Intermediari non istituzionali	o altri mezzi					100%



ESEMPIO

Ritorni presso gli uffici regionali degli utenti di una procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale della regione Marche 2000–2006

TIPOLOGIA DI UTENTE	NUMERO DI RITORNI PRESSO GLI UFFICI REGIONALI					Totale
	0	1	2	3	4 o più	
Associazioni di categoria	5	10	15	20	50	100
Tecnici iscritti all'albo professionale	20	35	30	10	5	100

L'incidenza dei ritorni presso l'amministrazione può essere assunta, in prima approssimazione, quale funzione della complessità della procedura e della numerosità degli adempimenti richiesti (in tutte le fasi della sua attuazione); la com-

pietà oggettiva può essere esaltata da forme e strumenti di comunicazione poco trasparente ed efficace adottati dalle amministrazioni pubbliche. L'esempio di seguito proposto espone l'alta numerosità di adempimenti che possono essere richiesti all'utenza ai fini dell'attuazione della procedura.

**ESEMPIO**

Adempimenti richiesti all'utenza per la procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale 2000-2006 della regione Marche

TIPO DI DOCUMENTO RICHIESTO PER L'ITER NORMALE DELLA PROCEDURA	DOCUMENTI PRESENTATI		FASE DI ATTUAZIONE DELLA PROCEDURA		
	N° di documenti richiesti	Tempo necessario	Attivazione	Erogazione anticipo	Erogazione saldo
Schede tecniche attestanti la situazione finanziaria dell'impresa e del progetto	2	1 giorno	X		
Relazione tecnico-economica	1	1/2 giornata	X		
Delibera dell'organo di amministrazione della ditta richiedente	1	(viene prodotta immediatamente)	X		
Computo metrico estimativo	1	- ¹	X		
Preventivi per gli impianti e/o macchinari da acquistare		- ² da 2 giorni a 1 settimana	X		
Elaborati grafici relativi alle opere edili	1		X		
Lay-out dello stabilimento		1	- ³	X	
Dichiarazione inizio attività, autorizzazione comunale ai lavori e concessione edilizia	1	Almeno 2 mesi	X		
Valutazione Impatto Ambientale, se richiesta	1	Almeno 15-20 gg.	X		
Perizia giurata recante suddivisione valore del fabbricato e del terreno		1	2 giorni	X	
Autocertificazione attestante titolo di possesso dell'azienda		1	5 minuti	X	
Autocertificazione attestante l'iscrizione alla CCIAA e la forma giuridica societaria	1	5 minuti	X		
Bilanci in copia dell'ultimo biennio chiuso antecedente la domanda		2	1/2 giornata	X	
Atto costitutivo, statuto, regolamento interno ed elenco dei soci con relative produzioni	2	1 ora	X		
Contratti fornitura e/o contratti coltivazione o allevamento tra l'impresa agroalimentare ed i produttori di materie prime	Num. indefinito	15 giorni	X		
Dichiarazione sostitutiva atto di notorietà	1	2 minuti	X		
Dichiarazioni attestanti possesso dei requisiti di priorità	1	1 giorno	X		
Richiesta liquidazione del contributo	1	15 minuti		X	
Garanzia fidejussoria	1	3 giorni		X	
Domanda di accertamento		1	30 minuti		X
Concessione edilizia	1	30 minuti			X
Consuntivo dei lavori	1	(vedi nota computo metrico estimativo)			X
Disegni esecutivi vistati		1	- ⁵		X
Copia delle fatture	- ⁶	1 giorno			X
Quietanza sulle fatture ⁷		7 giorni			X
Dichiarazione del Direttore dei lavori	1	30 minuti			X
Attestazione del certificato collaudo statico	1	5 minuti			X
Certificato di agibilità ⁸	1	1/2 giornata			X
Autocertificazione alla C.C.I.A.A.	1	1 ora			X
Indicazione numero conto corrente bancario intestato al beneficiario	1	1 minuto			X
Elenco documenti giustificativi di spesa ⁹	1	1 giorno			X
Certificato prevenzione incendi	1	1/2 giornata			X
Eventuali altri documenti comprovanti l'adempimento delle prescrizioni particolari	2-3	10 minuti			X
Vincolo notarile di destinazione	1	1 mese			X
Verbale di gara d'appalto; Contratto d'appalto ¹⁰	1	- ¹¹			X

8.3 Trasparenza e canali di comunicazione

Canali
di comunicazione

L'entità degli oneri diretti ed indiretti ricadenti sui destinatari della procedura costituisce una delle dimensioni relative alla facilità di accesso ed alla qualità del servizio reso dall'amministrazione; altre variabili di interesse sono quelle attinenti alla configurazione fisica ed organizzativa data ai servizi di accesso alla procedura, ai servizi di assistenza all'utenza, alle risorse dedicate a queste funzioni, alla puntualità ed affidabilità dei funzionari addetti, e così via.

Ai fini del monitoraggio delle performance procedurali è utile individuare alcune variabili, o indicatori ad hoc, in base ai quali svolgere questo "controllo di qualità" dell'accessibilità della procedura.

CHECK-LIST PER IL MONITORAGGIO DI ACCESSIBILITÀ E TRASPARENZA DELLA PROCEDURA

 Si propone un esempio di "lista di controllo" impiegabile per il monitoraggio del grado di accessibilità e di trasparenza associato alla attuazione della procedura. La check-list, contenente variabili elementari e di semplice monitoraggio (risposte Si/No), ben si attaglia ad esigenze di controllo iniziale, relativo ad una procedura nuova o modificata; ai fini di un monitoraggio periodico sarebbero necessarie misure riferite a determinati intervalli temporali, sia come valori assoluti dei dati e/o degli indicatori che come loro variazione nel tempo.

PROSPETTO 1 - Canali di comunicazione

A - Quali modalità di informazione all'utente sono attivate nell'ambito della procedura?

A1 - Telefonate, lettere o altre comunicazioni scritte dirette agli utenti

Telefonate	<input type="checkbox"/>	Lettere	<input type="checkbox"/>
Fax	<input type="checkbox"/>	E-mail	<input type="checkbox"/>
Newsletter	<input type="checkbox"/>	Altro _____	

A2 - Informazioni scritte di dominio pubblico (avvisi, manifesti)

A3 - Informazioni scritte con annunci sui mezzi di comunicazione

Internet	<input type="checkbox"/>	Televideo locale	<input type="checkbox"/>
Televisione	<input type="checkbox"/>	Radio	<input type="checkbox"/>
Giornali nazionali	<input type="checkbox"/>	Giornali locali	<input type="checkbox"/>
Bollettini regionali	<input type="checkbox"/>	Altri mezzi _____	

A4 - Incontri pubblici di presentazione della procedura

Convegni	<input type="checkbox"/>	Fiere	<input type="checkbox"/>
Altri eventi _____			

B - Quali strumenti per l'informazione e l'assistenza diretta agli utenti sono disponibili?

B1 - Sportelli dedicati all'informazione e all'assistenza agli utenti

¹ La tempistica necessaria per produrre questo documento dipende dalla complessità dell'intervento. Questo vale anche a proposito della produzione degli elaborati grafici relativi alle opere edili.

² Il numero dei documenti relativi a questa tipologia dipende dalla quantità e dalla complessità degli impianti predisposti dal progetto.

³ Il tempo necessario per presentare il documento dipende dalla complessità dell'intervento.

⁴ E' d'uopo precisare che tuttavia per stendere la relazione basta mezza giornata.

⁵ I disegni esecutivi vistati vanno presentati con la concessione edilizia.

⁶ La quantità relativa alla copia delle fatture dipende dall'investimento.

⁷ Fa riferimento alle fatture il cui importo è inferiore a 200 Euro; negli altri è necessario allegare una dichiarazione liberatoria.

⁸ Si può procedere con l'autocertificazione di agibilità.

⁹ All'elenco si deve aggiungere l'indicazione degli estremi, del contenuto, dell'importo pagato e del modo di pagamento (specificando se effettuato con assegno, mandato di pagamento, tratta o cambiale pagata).

¹⁰ Devono essere allegati qualora il beneficiario, in quanto ente pubblico o ente di diritto pubblico di tipo economico, sia tenuto alla aggiudicazione dei lavori mediante appalto.

¹¹ E' difficile fornire una stima sulla tempistica di questo tipo di documentazione in quanto dipende dall'entità del progetto.

Numero sportelli _____

Apertura settimanale (ore per sportello)

1. _____

2. _____

B2 - Linee telefoniche dedicate all'informazione e all'assistenza agli utenti

Numero linee _____

Ore totali di presidio

1. _____

2. _____

Un'ulteriore caratteristica della procedura, che ne segnala la qualità percepibile da destinatari ed altri soggetti interessati è la trasparenza. Intendiamo qui in senso ampio il concetto di trasparenza, includendovi anche la capacità dell'amministrazione di coinvolgere nella procedura gli interessi privati, collettivi e diffusi in qualche modo toccati.

In sede di gestione e controllo delle procedure, ovviamente, non sarà necessario procedere ad

ampie consultazioni come nel caso di profonde innovazioni procedurali tuttavia, una semplice lista di domande consentirà di verificare periodicamente l'esistenza e l'ampiezza degli strumenti dedicati sia a rappresentare i suddetti interessi – comunicando le decisioni amministrative e le eventuali novità normative/attuative, pubblicizzando le condizioni di accesso, e così via – sia, ove opportuno, a promuoverne la partecipazione.

PROSPETTO 2 – Trasparenza della comunicazione

Comunicazione agli interessati

si no

Comunicazione ai controinteressati

si no

Numero di domande di accesso alla documentazione _____

Memorie e informative presentate dal privato all'inizio o durante la procedura _____

Rapporto tra domande accolte e domande presentate (solo per le procedure ad istanza delle parti) _____

Oltre alla rilevazione di strumenti e risorse dedicati all'assistenza agli utenti, si può giudicare a posteriori la facilità d'accesso e la qualità della comunicazione che caratterizzano la procedura con il semplice calcolo di due indicatori: il primo è il rapporto tra destinatari finali della procedura (ammessi a usufruire/beneficiare dell'output della procedura) e destinatari iniziali rilevati (soggetti che hanno richiesto di accedere alla procedura); il secondo consiste nel rapporto tra destinatari rilevati e destinatari potenziali (previsti, aventi diritto).

Trascurando qui il primo indicatore, che appartiene agli strumenti di valutazione del prodotto della procedura, concentriamo l'attenzione sul secondo: per quanto sia assimilabile ad una misura di efficacia esterna "immediata" della procedura, la capacità dell'amministrazione di rivolgersi all'intera platea di destinatari individuata dalla norma è senz'altro una significativa indicazione di qualità degli strumenti approntati per garantire l'accessibilità alla procedura.

Questa considerazione non è sempre valida, in quanto l'effettivo accesso alla procedura (quando essa non si applica obbligatoriamente, nel qual caso si dovrebbe parlare di "ottemperanza") risulta dall'interazione dei comportamenti privati con le condizioni di accessibilità realizzate dal soggetto pubblico. Uno scarso livello di effettiva fruizione della procedura può dipendere da uno spontaneo disinteresse dei destinatari previsti a priori; questo non sempre dipende dalle condizioni di accesso predisposte dall'amministrazione, ma potrebbe attribuirsi ad una cattiva progettazione iniziale, alla stima dell'utenza prevista, alla definizione dei requisiti di ammissione.

Nella valutazione di questa dimensione d'analisi, pertanto, occorre notevole giudizio nel discriminare, tra i casi di inefficacia esterna, quelli di effettiva scarsa accessibilità da quelli dovuti ad altre cause. Il giudizio secondo "buon senso" dovrebbe comunque avvalersi di tutti i dati dis-

Indicatori
di accessibilità

ponibili sia sull'utenza sia sulle variabili di qualità in esame; un notevole aiuto proviene dal confronto con altre procedure, nella stessa amministrazione o in contesti analoghi, che danno un'idea dell'efficacia relativa della procedura e permettono di stabilire l'adeguatezza delle modalità di comunicazione, agevolazione/presidio dell'accessibilità e assistenza agli utenti e delle risorse dedicate a tali attività.

8.4 Contenzioso

*Impugnazione
dell'output
procedurale*

Un'altra misura della qualità del processo, sia dal punto di vista dell'amministrazione che da quello del destinatario della procedura, consiste nella probabilità che quest'ultimo impugni l'atto scaturente dalla procedura, perché non soddisfatto delle decisioni a proprio riguardo e convinto di non aver ricevuto quanto previsto dalla norma. Il volume – e l'andamento nel tempo – del contenzioso giudiziario generato dalla procedura è la più diretta e immediata misura di tale probabilità di ricorso contro l'amministrazione.

Dal punto di vista privato, il ricorso in giudizio contro la decisione contenuta in un atto amministrativo rappresenta l'estremo strumento a disposizione dell'utente; l'impiego di questo strumento attiene più alla sostanza che alla forma della procedura, e pertanto non dovrebbe risentire significativamente di variabili quali il costo burocratico, la quantità di ritorni, etc. E' tuttavia possibile che elementi "esteriori", quali ad esempio una carente comunicazione verso l'utenza, possano indurre un certo numero di destinatari a ricorrere in giudizio una volta conosciuto l'esito della procedura; viceversa, un migliore sistema di comunicazione e, se possibile, una partecipazione dell'utente all'iter procedurale (almeno come trasparenza dei meccanismi burocratici e decisionali) dovrebbero ridurre il volume prevedibile del contenzioso.

*Riduzione
del contenzioso:
obiettivo
di performance
della procedura*

Per l'amministrazione, la riduzione del contenzioso – al limite fino all'azzeramento – costituisce un obiettivo fondamentale sia per la rilevante incidenza dei costi di gestione del contenzioso ed eventuale riesame delle pratiche, sia per l'incertezza e il ritardo spesso connessi all'insorgenza ed alla soluzione di ricorsi. Tuttavia, nella programmazione ex ante della procedura e dei relativi adempimenti, si verifica comunemente l'esistenza di un trade off, o dilemma, tra l'obiettivo di snellire ed accelerare la procedura e quello di minimizzare il contenzioso.

La probabilità di ricevere ricorsi si minimizza infatti con una procedura scrupolosamente eseguita e soprattutto "blindata", con giudizi inattaccabili formati nell'assoluto rispetto – formale oltre che sostanziale – delle prescrizioni normative e procedurali; volume e andamento del contenzioso entrano quindi a far parte del cruscotto di indicatori di qualità a disposizione dell'amministrazione.

Nell'ambito della semplificazione delle procedure, tuttavia, si ricorre a meccanismi di razionalizzazione ed accelerazione del lavoro che classificano gli utenti in categorie omogenee per applicarvi criteri di giudizio uniformi, che trattano le pratiche in modo automatico (sempre più informatizzato) ponendo limiti alla quantità e tipologia di informazioni utilizzabili e soprattutto al tempo necessario per acquisirle ed elaborarle. Una combinazione di questi meccanismi può portare talvolta a valutazioni del tutto soddisfacenti per l'amministrazione – particolarmente in presenza di un'elevata quantità di pratiche da smaltire – ma ritenute non corrette da parte dei destinatari.

Costo
del contenzioso

In questo contesto, l'amministrazione deve scegliere il livello "desiderato" di contenzioso in funzione del costo associato ad esso: se il rischio connesso alla perdita dei ricorsi è basso, perché le conseguenze economiche, finanziarie, amministrative non sarebbero gravi, si può accettare una probabilità di ricorso anche elevata; viceversa, dove anche un solo ricorso potrebbe avere implicazioni di portata giuridico-economico-sociale molto rilevante, l'amministrazione dovrà puntare prioritariamente alla minimizzazione del rischio di contenzioso.

Nella prassi comune, in sede di programmazione procedurale le amministrazioni adottano un approccio "prudente", mirando a contenere il contenzioso su livelli accettabili a prescindere dalle conseguenze. Ciò dipende anche dalla scarsa prevedibilità di tutti gli effetti che potrebbero svilupparsi dalla perdita di un ricorso amministrativo. Più in generale, si potrebbe argomentare che le amministrazioni italiane – per antica tradizione derivante dalla cultura giuridica prevalente e dall'assetto istituzionale complessivo – hanno una preferenza per la regolarità amministrativa e per la conformità alla lettera delle norme, anche a scapito della conseguente minore soddisfazione media dell'utenza; in altre parole, si privilegia la minimizzazione del rischio di dover affrontare degli utenti marginali fortemente insoddisfatti (al punto da impugnare gli atti procedurali) alla ricerca di una maggiore soddisfazione media seppure con incrementi individuali minimi.

Come già detto, la valutazione dell'opportunità di seguire l'una o l'altra strategia è strettamente correlata all'entità delle conseguenze prevedibili dall'impugnazione anche di un solo atto amministrativo; se – come quasi sempre accade in gran parte delle procedure amministrative standard – l'esito della procedura consiste nell'attribuzione o meno al richiedente di un diritto o beneficio monetizzabile, la perdita del ricorso per l'amministrazione comporterà al massimo un onere pari al beneficio non concesso, più le spese legali e gli eventuali danni per l'utente (ad esempio, costo del ricorso al credito). Nel complesso, non si tratterebbe di elementi di rischio tali da far prevalere l'esigenza di minimizzazione del contenzioso su quella di miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'iter procedurale. In casi come questi l'assunzione di una maggiore dose di rischi rappresenta per l'amministrazione pubblica un passo ulteriore verso l'affermazione della cultura del risultato rispetto a quella "procedurale" del rispetto formale delle regole.

Misurazione
del contenzioso

Un modo concreto per rilevare il volume di contenzioso consiste nel misurare la quantità di atti impugnati in un definito arco di tempo (quello prescelto per l'analisi di tutte le altre variabili) e nel ricostruirne tempo e costo. Per il tempo, la dimensione interessante sia per l'amministrazione sia per l'utenza è quella complessiva, dall'avvio della impugnazione alla conclusione del procedimento giudiziario; per il costo, si devono calcolare le spese dirette (giudiziali, di cancelleria, di eventuale conciliazione) e indirette (dal costo degli avvocati a quello del tempo perduto). Nella considerazione del costo andranno distinti gli oneri per l'amministrazione (ivi compresi quelli figurati del funzionamento degli organismi giudiziari) da quelli per gli utenti. In entrambi i casi le voci di costo più rilevanti sono il personale dedicato a seguire la causa, le consulenze legali (per l'amministrazione il costo – anche figurativo – dell'avvocatura) e l'indennizzo a carico del "perdente". Come ampiamente argomentato questa voce è la più difficile da quantificare e quindi la meno assoggettabile a considerazioni generali.

Qualora invece una valutazione analitica dei costi legati al contenzioso non sia fattibile, ci si può accontentare di misurare la *variazione nel tem-*

po del contenzioso originato dalla procedura; quando si valutano – ex ante o ex post – gli effetti di un intervento di razionalizzazione procedurale, la variazione del contenzioso che interessa misurare è quella intercorrente tra il volume rilevato prima dell'intervento e quello previsto o registrato dopo l'intervento. In tal modo, una diminuzione del contenzioso rappresenta uno degli effetti positivi perseguiti dall'intervento, mentre un suo aumento può essere interpretato come il prezzo da pagare per un miglioramento di altri aspetti della performance procedurale (efficienza, qualità, etc.).

8.5 Costi sostenuti dall'utenza

*Analisi
dell'impatto
sull'utenza*

Dal punto di vista del cittadino o dell'impresa destinatari, la procedura ideale dovrebbe avere il minimo di oneri diretti ed indiretti (compresa la quantità di ritorni), il massimo di trasparenza e semplicità d'accesso, la certezza assoluta della razionalità decisionale e della coerenza rispetto alle norme vigenti.

Gli esempi che seguono espongono, a titolo esemplificativo, la rilevanza attribuita dall'utenza a parametri qualificanti dell'output procedurale. Essa identifica, pertanto, le componenti (e la relativa incidenza) della funzione di utilità differenziata, ovviamente, per tipologia di utenza e gli obiettivi di interventi di razionalizzazione orientati a massimizzare il livello di soddisfazione.



ESEMPIO

Rilevanza delle dimensioni di qualità attribuita dagli utenti della procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale della regione Marche 2000–2006

"DIMENSIONI" DELLA QUALITÀ DELL'OUTPUT PROCEDURALE	RILEVANZA ATTRIBUITA DALL'UTENZA (%)
Costi sostenuti per l'intermediazione	5
Tempi dedicati all'adempimento dei requisiti burocratici della procedura	30
Contenzioso	5
Accessibilità del servizio e assistenza continua agli utenti	40
Possibilità di partecipazione degli utenti	20

Rilevante risulta, in secondo luogo, oltre alla priorità desiderata delle componenti della prestazione, l'eventuale livello di performance rispetto alle aspettative.



ESEMPIO

Gap tra le dimensioni della qualità attesa e percepita dagli utenti della procedura di attuazione di una misura del Piano di sviluppo rurale della regione Marche 2000–2006

"DIMENSIONI" DELLA QUALITÀ DELL'OUTPUT PROCEDURALE	QUALITÀ ATTESA	QUALITÀ PERCIPITA
Costi sostenuti per l'intermediazione	Alto	Alto
Tempi dedicati all'adempimento dei requisiti burocratici della procedura	Basso	Alto
Contenzioso	Nulla	Basso
Accessibilità del servizio e assistenza continua agli utenti	Molto alto	Alto
Possibilità di partecipazione degli utenti	Alto	Alto

Tutte queste caratteristiche "ideali" devono essere temperate con le condizioni reali di svolgimento della procedura e con gli obiettivi di tut-

ti i soggetti coinvolti, inclusa l'amministrazione e quindi l'intera collettività. Questo può creare dei conflitti tra strategie di azione connesse ad obiettivi tra loro incompatibili: ad esempio, se la minimizzazione del costo burocratico per l'utenza, a causa di vincoli organizzativi incompressibili, implica un rilevante aumento del costo amministrativo interno, da finanziare con le entrate fiscali, si può ritenere più desiderabile lasciare immutata la procedura e far ricadere l'onere "amministrativo" sui potenziali beneficiari anziché sull'intera collettività.

*Trade-off
tra aspettative
e obiettivi
di performance*

Posta in questi termini, la scelta di razionalizzare le procedure anche con attenzione alle ricadute esterne potrebbe assimilarsi a qualunque altra decisione di economia pubblica. Tuttavia, la consapevolezza che in moltissimi casi (probabilmente nella maggioranza delle procedure esistenti), esistono spazi notevoli per un recupero di efficienza ed un aumento di qualità del processo, che possono tradursi in maggiore efficacia e, al tempo stesso, in minore onerosità per il destinatario, induce a non soffermarsi sui pochi dilemmi, per concentrare l'attenzione sulle sacche di inefficienza, sugli oneri eccessivi, sugli adempimenti inutili: in definitiva – usando i termini dell'analisi economica – cercando di spostare la funzione di produzione dell'amministrazione verso la frontiera di efficienza.

In un'ottica simile, il contenzioso può essere paragonato all'attività di "manutenzione industriale non programmata": in conseguenza di un insufficiente investimento in manutenzione programmata (meccanismi di revisione delle procedure, comunicazione esterna) e talvolta anche per un uso eccessivo degli impianti (ricerca della massima produttività delle risorse) possono crearsi dei "guasti" di proporzioni non esattamente prevedibili. Secondo il tipo di processo, il rischio di guasto può essere ridotto fino a un certo punto, e ad un certo costo. Generalmente il costo è dato dalle risorse in più investite nella manutenzione preventiva e nella predisposizione di capacità produttiva in eccesso, pronta a fronteggiare i picchi di attività produttiva.

Appare evidente come il paragone valga soprattutto per le attività procedurali "ad alto valore", come l'istruttoria, la decisione, la comunicazione, nelle quali errori ed omissioni dovute ad un eccesso di carico di lavoro possono dare adito ad aumenti del contenzioso; viceversa, attività routinarie e di scarsa complessità possono essere razionalizzate ed eventualmente automatizzate senza conseguenze negative prevedibili sull'esito della procedura – e dunque sul contenzioso.

La conclusione di tutto il ragionamento, allora, potrebbe riassumersi in un'indicazione per la razionalizzazione delle procedure: nell'intento di raggiungere gli obiettivi di efficienza, efficacia, equità, etc., espressi da tutti i soggetti interessati alla procedura e contemperati dall'amministrazione in sede di progettazione normativo-procedurale, occorre tenere conto delle ricadute esterne delle disposizioni procedurali, rappresentate dagli oneri indesiderabili (e spesso evitabili) sull'utenza e dal rischio di contenzioso. Il problema della maggiore o minore prevedibilità di tali ricadute non deve impedire il tentativo di quantificarle, anche ricorrendo a stime e ipotesi di lavoro.

Parte terza

RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

Quadro di sintesi e guida alla lettura della parte terza

L'attuazione di un intervento finalizzato ad aumentare l'attitudine della procedura alla realizzazione dell'obiettivo assegnato (*razionalizzazione*) richiede l'attivazione di un "ciclo manageriale" articolato nelle tappe e nelle attività sinteticamente descritte nella FIGURA 2.

La rilevanza (carattere di innovatività) e la criticità (incidenza di vincoli interni ed esterni) della razionalizzazione delle procedure richiede l'effettuazione di scelte preliminari, relative, tra gli altri, ai seguenti tratti:

1. *selezione dell'ambito di intervento*. Non tutte le procedure possono (devono) essere razionalizzate; non tutte le procedure da razionalizzare possono essere riformate contemporaneamente (vedi par. 9.1);
2. *fissazione dell'obiettivo dell'intervento*. La razionalizzazione può essere finalizzata al perseguimento di obiettivi diversi (produrre di più, produrre meglio, produrre in minor tempo, etc.) potenzialmente contrapposti: ciò richiede la definizione di priorità di riforma (vedi par. 9.2);
3. *ricorso a tecniche e metodologie di analisi*. L'intervento di razionalizzazione deve essere impostato e condotto sulla base di specifiche tecniche manageriali, le quali forniscono sia "chiavi interpretative" per la focalizzazione delle attività, sia opzioni di razionalizzazione (vedi par. 9.3);
4. *definizione del modello organizzativo e del piano operativo*. L'attuazione dell'intervento richiede l'attivazione di un ciclo di gestione articolato in fasi e attività, ciascuna delle quali governata da specifici attori organizzativi opportunamente investiti e responsabilizzati (vedi parr. 9.4 e 9.5).

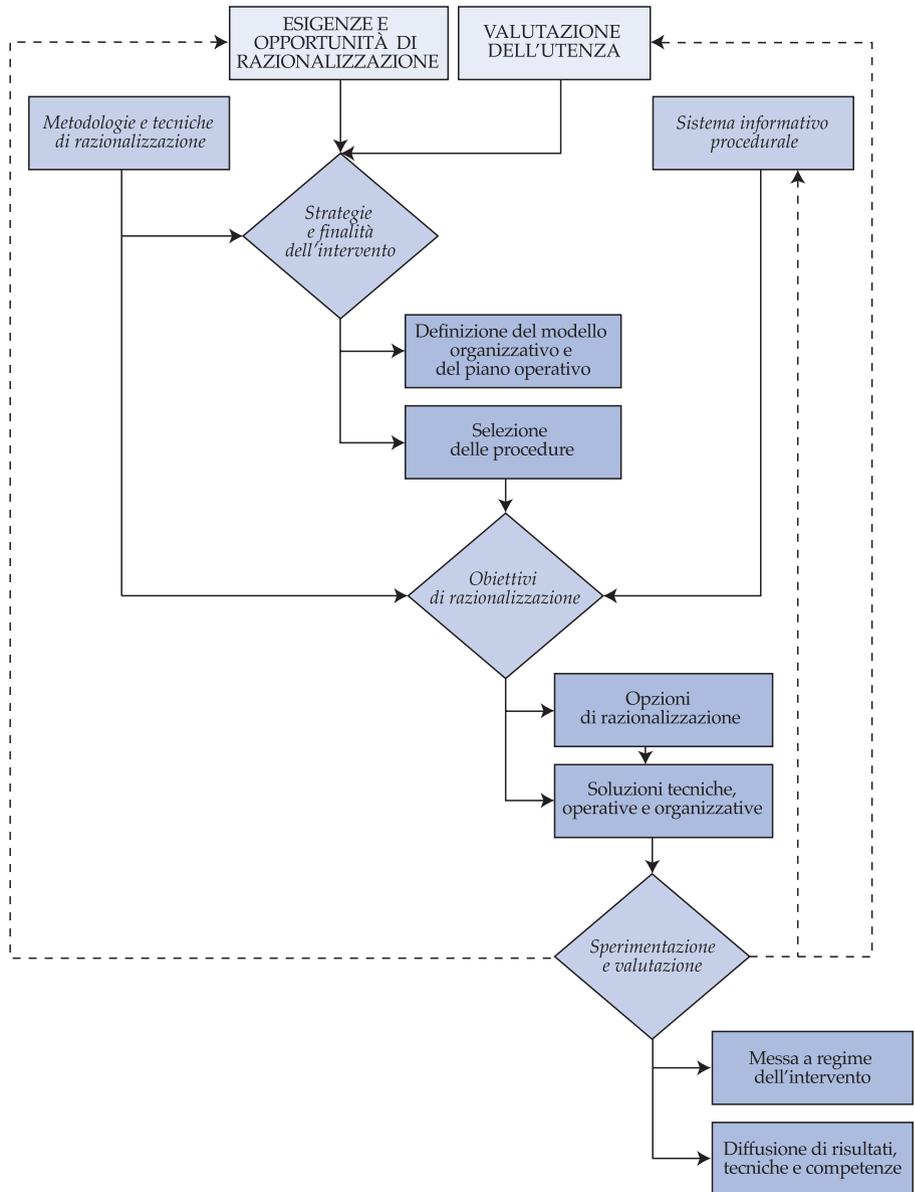
Le opzioni di intervento, individuate e progettate in relazione ai gap tra la performance della procedura e quella programmata/attesa, devono essere determinate, innanzi tutto, sulla base delle esigenze di miglioramento (vedi par. 10.1) e delle opportunità/vincoli (vedi par. 10.2).

Le ipotesi di razionalizzazione sono formulate ricorrendo all'adozione di specifiche tecniche: *eliminazione della procedura* (o di alcune sue parti) senza sostituzione (vedi par. 11.1); *riduzione dell'iter procedurale* (par. 11.2); *razionalizzazione del flusso operativo* (par. 11.3); *informatizzazione delle attività e delle operazioni* (par. 11.4). Esse devono tener conto, tuttavia, non solo degli obiettivi di performance dell'amministrazione pubblica, ma anche:

- a) delle *aspettative e dei requisiti attesi dall'utenza*, rilevati mediante l'attivazione di specifiche iniziative quali le attività di consultazione (capitolo 12);
- b) dell'*analisi dei costi e dei benefici di ciascuna opzione*, sia per l'amministrazione attuatrice che per l'utenza (capitolo 13).

Gli interventi di razionalizzazione delle procedure, per essere efficienti, devono produrre situazioni di discontinuità ed effetti durevoli. Per questo motivo le soluzioni progettate vanno sperimentate prima della loro messa a regime e della loro estensione ad altre procedure. L'introduzione delle soluzioni di razionalizzazione sull'impianto organizzativo e

FIGURA 2 – Disegno dell'intervento di razionalizzazione delle procedure



operativo delle amministrazioni presuppone l'attivazione di un progetto di "cambiamento organizzativo" il quale deve prevedere:

- nella fase di impostazione, le condizioni di contesto che ne limitano o ne possono esaltare l'efficacia (vedi par. 14.1);
- nella fase di attuazione, le sinergie con altre iniziative e le leve gestionali da attivare congiuntamente, affinché l'intervento di razionalizzazione produca gli effetti attesi (vedi par. 14.2);
- nella fase di chiusura dell'intervento, le modalità di diffusione dei risultati conseguiti, ma anche delle metodologie e delle tecniche adottate, delle conoscenze e delle competenze impiegate e maturate, al fine di estendere l'innovazione ad un numero quanto più elevato possibile di procedure e di unità organizzative dell'amministrazione considerata (vedi par. 14.3).

Capitolo 9 - Aspetti generali e di metodo

Nell'attuare interventi di miglioramento delle procedure si parla, generalmente, di "reingegnerizzazione", "ridisegno", "ottimizzazione". Tali espressioni qualificano iniziative con intensità decrescente quanto alla durata, alle risorse dedicate (e quindi ai costi correlati), alle innovazioni e agli elementi di discontinuità introdotti, al livello di rischio associato alla realizzazione e alle messa a regime degli interventi, etc.

Tutte le iniziative in parola, tuttavia, sono accomunate (al di là della denominazione) dalla medesima finalità: incidere sulla strutturazione dei flussi operativi, sulla prassi e sui comportamenti degli operatori e dei livelli decisionali coinvolti, in modo da determinare significative modificazioni relativamente al livello di soddisfazione dei destinatari dell'output procedurale (di norma esterni all'organizzazione stessa).

9.1 Migliorare, razionalizzare, reingegnerizzare

Gli interventi di razionalizzazione delle procedure trovano la loro motivazione fondamentale nella necessità di mantenere costante e possibilmente innalzare l'attitudine della procedura al perseguimento degli obiettivi che le sono assegnati, non prima di averne verificato la perdurante significatività. Tale attitudine (di cui peraltro la procedura, se non correttamente progettata, non è necessariamente provvista) può infatti scemare durante il suo "ciclo di vita" in seguito a modificazioni dell'ambiente organizzativo (spesso "di riforma", ovvero indotte da provvedimenti normativi), a variazioni del processo tecnico-operativo (in seguito a innovazione tecnologica dei processi di produzione), a differenziazione della domanda etc.

Gli interventi di razionalizzazione delle procedure sono di norma ispirati ad alcuni principi di carattere generale che consentono di specificare tipologie e opportunità di cambiamento; di seguito si segnalano quelle ritenute maggiormente significative: finalità, oggetti, determinanti, modelli organizzativi di riferimento.

Non è detto, innanzi tutto, che una procedura amministrativa sia comunque da modificare, perché, ad esempio, accuratamente progettata e operante in un ambiente organizzativo e gestionale stabile, o, al contrario, perché obsoleta e disattesa nella prassi (in questo caso va "semplicemente" eliminata), oppure perché i costi da sostenere per la progettazione e la messa a regime delle innovazioni sarebbero superiori ai benefici attesi.

Gli interventi di razionalizzazione delle procedure, pertanto, non sono mai "generalizzati": si tratta di interventi assolutamente mirati, rivolti cioè a specifiche procedure, progettati per il conseguimento di obiettivi predefiniti e risultati misurabili. Non sono neppure "generalizzabili",

*Quando
le procedure
sono
da razionalizzare*

*Interventi
"selettivi"*

immediatamente estendibili, cioè, all'intero universo delle procedure di una amministrazione o partizione organizzativa: generalizzabili sono, semmai, le soluzioni adottate. La razionalizzazione identifica un intervento "selettivo" qualificato, generalmente, da una duplice finalità: ottenere risultati immediati relativamente alle procedure oggetto di intervento; individuare criteri generali per la progettazione e la realizzazione di interventi da estendere, in un secondo momento, ad altre procedure, a partire da quelle tipologicamente omologhe o analoghe dal punto di vista tecnico-organizzativo.

*Obiettivi
soggettivi*

L'identificazione delle procedure oggetto di razionalizzazione è necessariamente soggettiva: dipende cioè dagli attori organizzativi coinvolti (e dalla loro "sensibilità"), dagli obiettivi perseguiti e dalle attese manifestate. Ciò non significa, tuttavia, che essa sia assolutamente arbitraria, legata in via esclusiva alle funzioni di preferenza (o di utilità) di promotori "occasionalisti" (vertici politici e burocratici). Al contrario, poiché gli interventi di razionalizzazione delle procedure hanno, in prima battuta, un obiettivo necessariamente circoscritto, la selezione degli oggetti di analisi e intervento diventa cruciale dal punto di vista dell'impatto complessivo dell'operazione (rilevanza e significatività degli interventi promossi e realizzati).

Il valore esemplificativo delle procedure e la rilevanza delle condizioni di interdipendenza organizzativa, ad esempio, hanno rappresentato i principali criteri cui è stata ispirata l'identificazione delle priorità degli interventi di semplificazione promossi all'inizio degli anni '90 dal dipartimento della Funzione pubblica.

PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI DA SEMPLIFICARE



Gli interventi di semplificazione delle procedure amministrative promossi dal dipartimento della Funzione pubblica a partire dall'adozione della legge n. 241/90 sono stati ispirati alle seguenti assunzioni di carattere generale¹:

1. *individuazione dei procedimenti connotati da rilevanti esigenze di semplificazione, relativamente ai quali, cioè, l'azione di semplificazione appariva, in un certo senso, più urgente, a causa sia dei tempi lunghi di svolgimento, sia della complessità della struttura della sequenza procedurale, sia, più frequentemente, per entrambi i motivi;*
2. *individuazione dei procedimenti caratterizzati da un particolare valore esemplificativo, tali cioè da porre in risalto problemi e incongruenze strutturali tipiche e comuni ad una serie più ampia di procedimenti.*

Conseguentemente, le finalità perseguite attraverso la promozione degli interventi di semplificazione sono state sia specifiche, sia generali: ottenere risultati immediati di semplificazione relativamente ai procedimenti selezionati; individuare criteri generali di sem-

plificazione, suscettibili di generalizzazione ad altri procedimenti.

Quanto agli obiettivi di carattere generale, questi sono stati ravvisati nei seguenti:

- a) *riduzione dei tempi di attesa dei cittadini in ordine alle risposte dell'amministrazione. L'analisi preliminare volta alla promozione di interventi di semplificazione è stata orientata all'individuazione delle fasi e dei passaggi procedurali che ritardano e rallentano in maniera significativa lo "scorrimento" del procedimento, con effetti di disutilità rispetto ai bisogni e alle aspettative del cittadino;*
- b) *riduzione e riqualificazione della spesa pubblica. L'analisi ha rilevato, in particolare, le fasi e le operazioni che si verificano nel corso del procedimento e che, al di là dell'incidenza in termini di tempi, si riflettono negativamente sui costi dell'azione amministrativa;*
- c) *riduzione del numero e della complessità degli adempimenti richiesti ai cittadini non solo nel corso del procedimento, ma anche prima del suo avvio e dopo la sua conclusione. L'analisi, in questo caso, è stata ispirata dall'obiettivo di identifica-*

¹ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Roma, Quaderni del Dipartimento della Funzione pubblica, 1994.

re tutte le occasioni di "lavoro non retribuito" che l'amministrazione "offre" al cittadino;

- d) sviluppo dell'efficacia dell'azione amministrativa. L'analisi ha consentito di verificare l'attitudine e l'idoneità delle singole fasi del procedimento a realizzare il risultato atteso, secondo un approccio tipico della "catena del valore" (determinazione del valore aggiunto arrecato dallo svolgimento di una singola attività rispetto al conseguimento del risultato finale). Volendo trarre da questa esperienza alcune

considerazioni di carattere generale, si evince che l'azione di semplificazione dovrebbe tendere, in prima approssimazione, al contemporaneo perseguimento di tutti i diversi obiettivi; la loro potenziale conflittualità induce tuttavia a privilegiarne alcuni a scapito di altri sia nella fase preliminare dell'analisi, sia in quella successiva di proposta degli interventi di semplificazione, razionalizzazione e innovazione procedurale. La scelta, "politica", non condiziona comunque l'individuazione delle procedure per le quali la necessità di semplificazione risulta più pressante.

Le determinanti delle iniziative di razionalizzazione possono essere ravvisate, in prima approssimazione, in corrispondenza di interventi normativi e/o organizzativi che interessano le attività di una determinata unità organizzativa o una singola procedura (innovazioni di riforma), modificando le connotazioni dei flussi di attività, la sequenza delle operazioni, il "perimetro organizzativo" di riferimento, le responsabilità in ordine al conseguimento dei risultati, etc. In questo caso, l'iniziativa di razionalizzazione si configura, in prima approssimazione, come analisi e valutazione dell'impatto degli interventi normativi e/o organizzativi². Tra le determinanti del ciclo di vita e di gestione delle procedure amministrative si segnalano, in particolare, le regole d'azione imposte dalle norme giuridiche, le connotazioni del processo tecnico-produttivo e le caratteristiche del sistema di controllo delle procedure. Le norme giuridiche, in particolare, individuano vincoli e limitazioni sia con riferimento alle attività e al ruolo degli attori organizzativi, sia in relazione al management delle stesse, se non altro per le difficoltà connesse alla loro modificabilità nel breve periodo. Anche nel caso di disposizioni regolamentari emanate dalle stesse unità organizzative preposte all'attuazione delle procedure, infatti, gli interventi di modificazione delle stesse richiedono generalmente tempi medio-lunghi.

La formulazione delle disposizioni normative che regolano le procedure viene condotta in molti casi in assenza di un riscontro puntuale circa le necessità "funzionali" della procedura, con evidenti effetti distorsivi: senza la previsione (o l'attivazione) di sistemi di monitoraggio della funzionalità delle norme, queste ultime rimangono in vigore a prescindere dall'effettiva adeguatezza rispetto alle connotazioni dei flussi procedurali e alle esigenze operative. D'altro canto, le disposizioni legislative introducono sovente innovazioni procedurali rilevanti senza alcuna previsione o correlazione con i tempi e i modi necessari alle unità organizzative coinvolte per riorganizzarsi, con il rischio della sopravvivenza "di fatto" (nella prassi operativa) delle configurazioni procedu-

*Analisi
dell'impatto
organizzativo*

² Ogni modificazione della procedura deve essere valutata, infatti, non solo in termini di impatto sull'output e sui tempi di realizzazione/erogazione dello stesso, ma anche dal punto di vista delle ripercussioni sulle modalità operative e sulle risorse impiegate (strumentali e tecnologiche, ma soprattutto professionali). In contesti caratterizzati da una limitata disponibilità (o sostanziale immutabilità nel breve periodo) delle dotazioni di personale e delle specifiche professionalità, ad esempio, ogni modificazione del flusso operativo si ripercuote sulla disponibilità (e sulle modalità di impiego) del fattore lavoro determinando condizioni di inefficienza (mancata saturazione delle risorse disponibili) o di sovraccarico. In quest'ultimo caso, l'effetto "minimo" è quello di uno slittamento dei tempi di conseguimento dei risultati (a causa dell'impossibilità di fronteggiare i reali carichi di lavoro) o di un abbassamento del livello qualitativo delle prestazioni.

rali preesistenti, ovvero della introduzione di modificazioni senza le necessarie attività di progettazione e di “simulazione” della configurazione procedurale³.

Alcune delle criticità del rapporto tra procedura amministrativa e disciplina giuridica possono essere rimosse o attenuate attraverso l'adozione (certamente in sede di formulazione dei processi normativi ma anche in quella di progettazione e/o di razionalizzazione delle procedure) di strumenti e tecniche di valutazione tipiche dell'“analisi dell'impatto della regolamentazione” (AIR)⁴. L'AIR, così come prevista dalla legge n. 50/99 sulla semplificazione amministrativa, consente di impostare su nuove basi l'intero processo di predisposizione dei provvedimenti di regolazione, al fine di verificarne l'effettiva necessità e comunque di indirizzare il “regolatore” verso soluzioni normative che siano il meno possibile onerose innanzi tutto per chi è tenuto ad osservarle (cittadini, imprese, amministrazioni pubbliche e utenti in genere), ma anche per chi è tenuto ad applicarle (strutture burocratiche). In questa prospettiva, se la valutazione delle ripercussioni sui destinatari costituisce la finalità principale dell'analisi di impatto, non è affatto secondaria, tuttavia, la valutazione degli effetti relativi alle condizioni organizzative ed operative subiti dalle amministrazioni pubbliche. Queste ultime, in particolare, sono chiamate ad individuare i fattori di criticità organizzativa, individuando le misure idonee al loro superamento, le quali possono consistere in interventi formativi mirati, nella revisione delle procedure, nella ristrutturazione e/o nella introduzione di nuovi modelli organizzativi (con riferimento, ad esempio, alla distribuzione territoriale degli uffici), nel reclutamento di personale, etc.

*Analisi
dell'impatto
della regolamentazione*

*Requisiti
degli interventi
di razionalizzazione*

Gli interventi di razionalizzazione devono essere condotti mediante l'adozione di una serie di iniziative programmate e tra loro correlate, funzionali al perseguimento di uno o più obiettivi di cambiamento inerenti il flusso operativo, l'output procedurale e le sue modalità di accesso/erogazione, il comportamento degli operatori e il ruolo degli attori organizzativi coinvolti. Come qualsiasi altra attività, tali iniziative devono essere pertanto programmate, delineandone uno specifico “ciclo di gestione”; si distinguono dagli “ordinari” interventi di innovazione in quanto provvisti delle seguenti connotazioni:

- a) attivazione sulla base di uno specifico input decisionale di un committente, esplicativo degli obiettivi e dei risultati attesi. Nelle amministrazioni pubbliche, tale “commessa” è sostanziata dall'affidamento (da parte degli organi politici e dei vertici gestionali) a soggetti interni o esterni, dell'incarico di analisi e progettazione di interventi di razionalizzazione con tutti i connotati di “istituzionalità” (responsabilità formalizzate, obiettivi predeterminati, risorse predefinite);
- b) tendenziale “unicità” dell'intervento, qualificata dagli specifici risultati progettuali e operativi da realizzare, dalle metodologie e dalle tecnologie da impiegare, etc.;

³ Allo stesso tempo, se la rigidità della normativa di riferimento può assumere una valenza negativa, analogo risulta l'effetto della precarietà della disciplina giuridica, soprattutto nei casi in cui un quadro normativo instabile, magari destinato a mutare prima ancora che l'intervento predisposto venga messo in opera, determina la necessità di rivedere le modalità di azione prima che l'iter procedurale venga completamente esaurito.

⁴ Per indicazioni di dettaglio circa i principi metodologici e le modalità applicative dell'analisi si veda, in particolare, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, Roma, 2000; DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 27 marzo 2000, *Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione*.

- c) temporaneità dell'intervento, circoscritta mediante la previsione di una data di inizio e di fine dell'intervento⁵;
- d) ricorso a competenze multidisciplinari, impiego di risorse professionali molteplici e differenziate (interne ed esterne), capaci di convergere verso uno stesso risultato con un grado di interdipendenza elevato.

9.2 Linee guida

L'analisi delle procedure amministrative in una prospettiva "multidisciplinare" consente di individuare necessità e ambiti di intervento della razionalizzazione "a tutto campo", riferiti non solo alle caratteristiche strutturali dei flussi di attività e alla dimensione comportamentale degli operatori e degli attori coinvolti (modificazione dei criteri di ripartizione delle attività e delle competenze; migliore utilizzo delle risorse umane e strumentali), ma anche alla ripartizione delle attività e delle funzioni all'interno delle singole unità operative e dell'intera organizzazione, incluse le modalità di assegnazione (e di esercizio) delle responsabilità (ottimizzazione dell'impiego del personale e delle dotazioni strumentali; miglioramento della professionalità, attraverso interventi di formazione, leve di motivazione e sistemi di incentivazione).

Gli indirizzi e le linee guida degli interventi finalizzati alla razionalizzazione delle procedure amministrative, desumibili dalle prospettive di analisi delle procedure giuridica, "decisionale", ed economica risultano difformi ed eterogenei; il processo di trasformazione delle amministrazioni pubbliche segnala comunque la necessità di integrare l'approccio tradizionale (di estrazione giuridica) con quello economico-aziendale.

Interventi riferiti a tutti gli aspetti del funzionamento

FINALITÀ DELLA RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

 Nella prospettiva giuridica, la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi è proposta e affrontata come funzionale al perseguimento di un obiettivo di riordino organizzativo, procedurale e normativo. In questo quadro, la semplificazione delle procedure costituisce un veicolo per la promozione della riorganizzazione delle unità organizzative incaricate dell'attuazione e responsabili del conseguimento dell'output procedurale, fondata sul riordino delle competenze e delle attribuzioni e sull'adozione di modalità organizzative analoghe per lo svolgimento di tipologie di attività omologhe. La semplificazione è interpretata come riduzione del numero dei procedimenti (anche grazie a interventi di delegificazione), finalizzata sia all'abbattimento dell'"iper-procedimentalizzazione" tipica dell'ordinamento italiano, sia alla contrazione dell'eccessiva frammentazione degli iter procedurali in una vasta gamma tipologica.

Tale connotazione, in particolare, è la risultante di interventi normativi spesso disordinati,

caratterizzati dalla previsione di tipologie procedurali differenti in ordine a fattispecie analoghe: tale opera di "clonazione" legislativa delle procedure ha condotto ad una frammentazione di funzioni e di competenze, con evidenti riflessi sull'efficace e razionale svolgimento dell'azione amministrativa. L'"iper-procedimentalizzazione" dell'attività delle amministrazioni costituisce infatti la conseguenza diretta dell'"iper-regolazione" dei procedimenti, la quale determina ripercussioni negative dirette sulle strutture organizzative, sul carico di lavoro degli operatori, sulla spesa pubblica.

Nella prospettiva di analisi aziendale, il tema della razionalizzazione delle procedure è proposto come soluzione alla crescente domanda di efficienza, di efficacia e di differenziazione dell'azione amministrativa, aggiuntiva rispetto a quella tradizionale di "legittimità" e di "garanzia". La "questione delle procedure" è affrontata e risolta all'interno delle organizzazioni pubbliche, attraverso il ricorso a modelli teorici generali (ma tenendo conto della specificità

⁵ Tale caratteristica riveste un ruolo centrale (soprattutto nelle amministrazioni pubbliche), al fine di evitare la trasformazione di iniziative avviate come "progetti di miglioramento" in "processi continui" contraddistinti dalla realizzazione di azioni genericamente riferite al miglioramento, i cui risultati non sono misurabili in termini di tempi (e, di conseguenza, di costi e di qualità).

dei flussi di attività e delle “regole del gioco”); la razionalizzazione delle procedure si pone, innanzi tutto, come necessità di mediazione tra le esigenze di efficienza e di efficacia, da un lato, e quelle di legittimità e garanzia, dall’altro, nella consapevolezza dei potenziali trade-off tra gli specifici obiettivi. La contrapposizione in oggetto (più che potenziale, come illustrato nel CAPITOLO 1) deve trovare soluzione nell’ambito stesso delle procedure, intervenendo sia sul quadro normativo sia sul disegno procedurale, riformando il sistema dei controlli e “aprendo” le procedure alle esigenze e alle sollecitazioni dell’utenza. La semplificazione normativa da sola, tuttavia, non può essere sufficiente per procedure che tendono sempre più a “processi di erogazione di servizi”, con tutte le implicazioni discendenti sia sotto il profilo delle interazioni con l’utenza, sia del coordinamento interno alle organizzazioni di flussi di attività distinti (affidati alla responsabilità di strutture organizzative diverse) ma convergenti rispetto alla realizzazione di un medesimo risultato.

Diversi (ma complementari) sono gli obiettivi della razionalizzazione delle procedure ispirati alla prospettiva di analisi della “teoria economica dell’organizzazione”, la quale interpreta la procedura come “sistema informativo” funzionale all’assunzione delle decisioni. Secondo tale impostazione, l’informazione costituisce una risorsa centrale del processo di trasformazione tipico del flusso procedurale, sia per l’espletamento delle singole operazioni, sia ai fini della valutazione del livello di realizza-

zione dell’output. La razionalizzazione delle procedure si configura pertanto come un intervento di strutturazione ordinata di flussi informativi in grado di supportare gli operatori nell’esercizio delle attribuzioni loro assegnate (soprattutto in ordine ai processi decisionali di tipo valutativo). Il conseguimento di tale obiettivo richiede iniziative volte all’integrazione delle attività procedurali (sostanziate da meccanismi snelli ma pervasivi di programmazione, monitoraggio e controllo degli obiettivi); risente delle caratteristiche dell’ambiente organizzativo e del comportamento degli operatori coinvolti ai diversi livelli di responsabilità. La procedura è infatti aperta oltre che all’esterno (cioè all’utenza) anche alle esigenze e alle “funzioni di utilità” dei soggetti incaricati dell’attuazione. Le azioni di razionalizzazione suppliscono, in questo caso, a difetti di progettazione, ma non possono risolversi in soli interventi “strutturali” sulle procedure: devono infatti essere accompagnati da interventi tesi ad incentivare e motivare la partecipazione degli attori organizzativi coinvolti ai diversi livelli di responsabilità.

Le diverse prospettive teoriche proposte evidenziano finalità e obiettivi di razionalizzazione delle procedure amministrative integrabili e complementari: le dimensioni “informativo-comportamentale” e “produttivo-aziendale” ben integrano, infatti, la visione tradizionale di tipo giuridico, comunque rilevante data la natura pubblica delle procedure considerate e la pervasività delle disposizioni normative.

Obiettivi operativi

Quanto agli obiettivi operativi tipici degli interventi di razionalizzazione delle procedure, essi possono essere ravvisati nei seguenti⁶:

1. “produrre di più”. L’obiettivo è inteso sia come miglioramento dell’efficienza (realizzato attraverso l’incremento del rapporto produzione realizzata / personale impegnato), sia come miglioramento dell’efficacia (conseguito attraverso una maggiore copertura della domanda corrente o una anticipazione di quella potenziale);
2. “produrre prima”. L’obiettivo può essere perseguito attraverso la riduzione dei tempi di attraversamento della procedura e, in particolare, di specifiche fasi, attività e operazioni⁷;
3. “produrre meglio”. La qualità delle attività e dell’output procedurale può essere incrementata mediante l’innalzamento dell’adeguatezza quali-quantitativa dei fattori produttivi impiegati, il miglioramento della tempestività e dell’accuratezza delle fasi e delle attività proce-

⁶ L’elenco è esemplificativo e non esaustivo; l’ordine di esposizione non individua priorità. Per approfondimenti si rinvia a: VALENTINI E., *Monitoraggio e ottimizzazione dell’efficienza e dell’efficacia nelle attività amministrative e nei servizi*, Roma, Il Ventaglio, 1992; VALENTINI E., *Analisi, progettazione e monitoraggio delle procedure*, Roma, Il Ventaglio, 1993.

⁷ Fra le determinanti della durata della procedura rilevano in maniera preminente il grado di frammentazione del flusso operativo e i tempi di attesa imputabili, oltre che alla configurazione procedurale, al comportamento degli operatori. Alla riduzione dei tempi della procedura corrisponde l’incremento (proporzionale, anche se attestato su livelli inferiori) della produzione o il decremento del personale impiegato e del lavoro richiesto; per la natura delle variabili considerate, gli interventi non sono solo di natura tecnica, relativi alla configurazione procedurale, ma anche “motivazionale” e “ambientale”.

durali e il potenziamento dell'ambiente tecnico-organizzativo di produzione. La verifica del conseguimento di un complessivo incremento qualitativo è rimessa, innanzi tutto, alla rilevazione del livello di soddisfazione dell'utenza (e alle relative modificazioni nelle aspettative e nell'apprezzamento);

4. *"produrre a minor costi"*. La realizzazione di economie di scala nella attuazione della procedura (ovvero la contrazione dei costi di produzione per unità di output), presuppone interventi su una o più componenti di costo (costi del personale, di esercizio e di struttura) finalizzati alla riduzione delle quantità di risorse impiegate per unità di prodotto, alla razionalizzazione dei processi di approvvigionamento dei fattori produttivi e alla loro differente combinazione nei processi di produzione.

Gli interventi di razionalizzazione delle procedure, potenzialmente contraddittori in relazione ad obiettivi molteplici non necessariamente conseguibili in maniera congiunta⁸ rischiano di essere limitati da un insieme di vincoli eterogeneo e differenziato quanto alle fonti e al grado di pervasività. Tali vincoli non attengono soltanto all'esperibilità (possibilità di attuazione) delle soluzioni migliorative e/o innovative progettate, ma anche, più in generale, al percorso di analisi e valutazione complessivamente inteso, alla disponibilità e alla possibilità di coinvolgimento degli operatori delle procedure e dei livelli decisionali interessati. Il successo degli interventi di razionalizzazione dipende pertanto dalla ricognizione (a priori, contestualmente alla fissazione degli obiettivi operativi e alla definizione dei risultati finali attesi) del sistema dei vincoli che può ostacolare il percorso progettuale da intraprendere e ridurre l'operatività delle soluzioni proposte. L'analisi dei fattori ostativi richiede la costruzione di specifiche check-list finalizzate a fornire un panorama completo dei cosiddetti "portatori di vincoli", intesi come soggetti/condizioni sia interne (connotazioni dell'organizzazione, attori organizzativi, disposizioni normative, prassi e comportamenti degli operatori), sia esterne (contesto in cui l'organizzazione opera, natura e caratteristiche degli utenti, richieste e/o aspettative dei committenti, etc.).

La costruzione del quadro dei vincoli presenta il pregio di focalizzare l'attenzione sulle soluzioni esperibili nel breve e nel medio periodo, oltre che sulle azioni che devono essere intraprese, più in generale, per la rimozione o l'attenuazione dei vincoli che condizionano il successo degli interventi promossi.

*Ostacoli
alla razionalizzazione*

⁸ Gli obiettivi degli interventi di razionalizzazione, se non incompatibili, possono essere conciliati nel breve periodo solo con qualche difficoltà. Il problema, già affrontato nel CAPITOLO 1, dei trade-off tra gli obiettivi assegnati alle procedure (funzione decisionale, coordinamento, composizione degli interessi, controllo) si ripropone puntualmente in occasione della definizione degli obiettivi operativi di razionalizzazione delle procedure. Tali contraddizioni possono essere rilevate sia in termini generali, ovvero in relazione alle finalità e alle scelte strategiche della razionalizzazione (lo sviluppo dell'efficacia amministrativa e la riduzione dei tempi di attesa dei cittadini può non essere compatibile con la riduzione della spesa pubblica), sia in riferimento a specifici obiettivi operativi (il "produrre meglio" può non essere conciliabile con il "produrre prima").

CHECK-LIST DEI VINCOLI OSTATIVI GLI INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE

 I fattori potenzialmente ostativi degli interventi di razionalizzazione delle procedure possono essere definiti sulla base della suddivisione dei vincoli secondo le "sorgenti" (sistema dei "portatori di vincoli"): ambiente di riferimento nel quale operano le strutture organizzative incaricate dell'attuazione della procedura; contesto organizzativo, utenti (la popolazione di riferimento e i destinatari dei risulta-

ti). Altre variabili rilevanti sono rappresentate dallo "stato di sistema" inerente la disponibilità (e la coerenza rispetto al fabbisogno) delle risorse da impiegare e il "sistema di valori" degli attori organizzativi interessati.

Il PROSPETTO 1 propone una check-list (esemplificativa) del quadro dei vincoli inerenti gli interventi di razionalizzazione delle procedure amministrative.

PROSPETTO 1 - Check list del sistema dei vincoli

ORIGINE	VINCOLO
Ambiente esterno	Quadro normativo di riferimento
	Fattori economici
	Fattori tecnologici
	Fattori culturali, sociali e politici
Ambiente interno	Norme, regole di funzionamento, possibilità (e modalità) di deroga
	Modello organizzativo (responsabilità, autonomia e deleghe)
	Cultura organizzativa
	Disponibilità di risorse
Clienti	Strategie (tecnologie, rapporto con i fornitori)
	Soggetti esterni
Insieme di impatto	Unità organizzative interne all'amministrazione
	Tutti i soggetti che sono toccati in modo rilevante dalle procedure sia durante lo svolgimento delle attività produttive, sia durante il "ciclo di vita" dell'output procedurale
Stato del sistema	Disponibilità di conoscenze, competenze e professionalità
	Sinergie con altre procedure
	Atteggiamento degli attori organizzativi
Obiettivi individuali (degli attori coinvolti)	Condivisione
	Logica di squadra
	Propensione nei confronti dell'innovazione e del rischio

La pervasività del sistema dei vincoli dipende, tra le altre cose, dalla numerosità e dalla eterogeneità degli stessi; si aggiunga, inoltre, la ridotta disponibilità di informazioni garantita dall'attuale configurazione dei sistemi informativi nelle amministrazioni pubbliche relativamente a ciascuno dei profili richiamati. Le principali lacune attengono, in particolare ai seguenti aspetti:

1. visione sistemica degli interventi e contezza di tutti i soggetti (interni ed esterni) che sono toccati in maniera significativa dall'attuazione della procedura (insieme di impatto). Il problema è essenzialmente quello del coordinamento e dell'integrazione delle iniziative poste in essere;

con riferimento ai soggetti esterni rilevano le caratteristiche degli interessi "coltivati" e delle aspettative manifestate, le quali non possono essere assicurate da analisi semplificate (pure correnti) della domanda;

2. cultura organizzativa e capacità manageriale della dirigenza. La chiarezza dell'obiettivo da perseguire, pur essendo condizione necessaria degli interventi di razionalizzazione, non è di per sé condizione sufficiente, se non affiancata da strumenti manageriali che consentano la condivisione, la partecipazione e la responsabilizzazione in ordine ai risultati attesi.

9.3 Impianto metodologico e strumenti tecnici

Metodologia
e chiavi
interpretative

L'intervento di razionalizzazione deve essere supportato, dal punto di vista metodologico, da tecniche di rilevazione, analisi e valutazione degli elementi di criticità e delle principali connotazioni delle procedure. La metodologia adottata deve essere conformata a due esigenze informative di carattere generale che qualificano altrettanti obiettivi del percorso conoscitivo-ricognitivo finalizzato alla razionalizzazione:

1. la prospettiva “*decisionale/interpretativa*”, volta a mettere in evidenza gli obiettivi istituzionali e strategici della procedura, le caratteristiche del processo decisionale sotteso alla procedura, le sue variabili critiche (sotto forma di indicatori di qualità), i principali differenziali di risultato e i possibili obiettivi di razionalizzazione e di miglioramento;
2. la prospettiva “*descrittivo/operativa*”, finalizzata all’analisi del funzionamento operativo della procedura e alla rappresentazione del flusso procedurale. In quest’ottica, l’output dell’analisi dovrà consentire la conoscenza dell’attuale funzionamento della procedura mediante la costruzione di un sistema di informazioni quantitative riferito, in particolare, alle risorse impiegate, alle fasi di lavoro, ai prodotti (atti amministrativi), ai soggetti intervenienti nella gestione della procedura e ai destinatari.

Coerentemente con le finalità e le esigenze informative dell’analisi, gli strumenti tecnici da adottare per l’attuazione dell’intervento dovranno consentire:

- a) il coinvolgimento dei diversi attori della procedura nelle attività di analisi (programmazione di incontri di indirizzo con i responsabili, raccolta di documentazione normativa e programmatica, riunioni di analisi sugli aspetti centrali della procedura, etc.);
- b) la definizione condivisa del percorso di analisi, in modo da guidare e controllare la gestione delle successive fasi dell’intervento;
- c) l’acquisizione delle informazioni qualitative e quantitative sul funzionamento della procedura, se necessario mediante la progettazione di strumenti ad hoc (tracce di interviste, questionari, etc.).

Quanto ai principali output informativi, i modelli di intervento sulle procedure devono assolvere a tre specifiche funzioni, consentendo:

1. la classificazione delle variabili chiave della procedura (determinanti dell’output procedurale);
2. l’individuazione delle alternative di azione, ovvero delle opzioni tecniche, strutturali, organizzative, gestionali, etc., tali da assicurare il conseguimento di un identico o migliore risultato procedurale (ovvero, a parità di livelli quantitativi, di prestazioni più elevate in termini di qualità, costo, tempestività, apprezzamento dell’utenza, etc.);
3. la formulazione di indicazioni “normative”, di principi d’ordine generale o di “soluzioni tipo” generalizzabili a procedure omologhe (anche limitatamente a specifiche fasi, attività o operazioni).

I modelli di intervento sulle procedure prevedono l’applicazione di specifiche tecniche di analisi: le “*tecniche di rappresentazione*”, le quali consentono di evidenziare le interconnessioni logiche tra le varie attività e operazioni procedurali, nonché la natura, le modalità e i tempi di intervento degli attori coinvolti; le “*tecniche manageriali*”, funzionali alla individuazione dei criteri di analisi, gestione e valutazione delle procedure.

*Risultati
dell’attività
ricognitiva*

*Tecniche
di analisi*

MODELLI DI ANALISI E TECNICHE DI RIFERIMENTO

 Il modello concettuale di riferimento per l’analisi delle procedure amministrative e per la progettazione di interventi di razionalizzazione può essere costruito a partire dalla definizione degli obiettivi perseguiti e dall’individuazione delle specifiche esigenze conoscitive. Esso deve inoltre esemplificare, per ciascun obiettivo di analisi, gli output informativi programmati e le correlate metodologie di analisi.

Non tutte le informazioni necessarie sono dis-

ponibili o comunque mutuabili dai sistemi informativi in essere: può essere necessario, a tal fine, prevedere rilevazioni dirette, le quali richiedono l’individuazione degli attori organizzativi (o altri soggetti esterni proprietari delle informazioni ricercate) e delle modalità di analisi (percorso di analisi).

Il PROSPETTO 1 riepiloga, a titolo esemplificativo, la griglia informativo-metodologica per l’analisi delle procedure.

In particolare, gli “attori da intervistare” e il

“percorso di analisi” individuano, rispettivamente, gli interlocutori e gli strumenti operativi da attivare ai fini del coinvolgimento dei diversi operatori della procedura (incontri di indirizzo con i responsabili, sessioni di analisi della base informativa raccolta e di individuazione dei margini e delle proposte di raziona-

lizzazione, etc.), al fine di guidare e controllare la gestione delle successive fasi di intervento. L'area dedicata agli strumenti di analisi individua le tecniche ritenute necessarie per la raccolta, l'interpretazione e la validazione delle informazioni quantitative e qualitative relative al funzionamento della procedura.

PROSPETTO 1 - Obiettivi, output e metodologie di analisi delle procedure

OBIETTIVI DELL'ANALISI	OUTPUT INFORMATIVI	METODOLOGIE DI LAVORO		
		Attori da intervistare	Percorso d'analisi	Strumenti d'analisi
Decisionali/interpretativi	Obiettivi della procedura			
	Variabili critiche			
	Gap della realizzazione			
	Obiettivi di razionalizzazione			
Operativi/descrittivi	Input			
	Fasi			
	Attività			
	Destinatari			

La raccolta e l'analisi delle informazioni deve essere guidata dall'impiego di specifiche tecniche, quali quelle esemplificate nel PROSPETTO 2. Le tecniche per la razionalizzazione delle procedure sono ovviamente le tecniche manageriali presentate in maniera diffusa in relazione ai singoli temi trattati nel presente manuale. Si tratta di tecniche aventi una validità generale, in grado di supportare l'intero “ciclo di gestione” delle procedure (dalla definizione di interventi di progettazione dell'iter procedurale, all'attuazione, al monitoraggio, al controllo e alla valutazione). Ciò risulta evidente, in particolare, nel caso delle tecniche manageriali: l'ado-

zione di riferimenti metodologici tipici del project management, ad esempio, in quanto ispirati alla logica di programmazione e definizione degli obiettivi e delle responsabilità, controllo delle realizzazioni e analisi degli scostamenti, costituisce un modello teorico valido sia per la progettazione delle procedure e per la gestione, sia per la definizione di interventi di razionalizzazione delle procedure stesse.

Ciascuna tecnica consente l'approfondimento di uno specifico obiettivo di analisi; le tecniche, pertanto, non sono intercambiabili, ma, se mai, integrabili.

PROSPETTO 2 - Tecniche di analisi delle procedure

TIPOLOGIA	TECNICA	OBIETTIVO	METODO
Rappresentazione	Diagrammi di flusso	Semplificare l'analisi delle procedure attraverso una rappresentazione schematica e codificata	Rappresentazione dei flussi procedurali
	Tecniche reticolari	Razionalizzazione e ottimizzazione dei tempi di lavoro	Rappresentazione dei flussi di attività evidenziando le interconnessioni
Manageriale	Project management	Conseguimento dei fini istituzionali attraverso la progettazione della procedura	Modelli di direzione per progetto
	Analisi della catena del valore	Costruzione di un sistema di classificazione delle attività in relazione alla finalizzazione	Analisi della contribuzione di ogni attività alla realizzazione del risultato finale
	Benchmarking	Miglioramento tramite imitazione	Confronto strutturato con le organizzazioni e le performance eccellenti

Reingegnerizzazione
dei processi

Un percorso metodologico integrato di analisi dei flussi operativi è quello tipico della reingegnerizzazione dei processi (“business process reengineering”). Tale metodologia, nata in contesti organizzativi aziendali e finalizzata alla riproget-

tazione radicale, prevede il ridisegno di processi produttivi trasversali; l'obiettivo dell'intervento risiede nella rimozione dei fattori di criticità anche attraverso l'affermazione di modelli di responsabilità di risultato in ordine all'intero processo.

L'applicazione della metodologia alle amministrazioni pubbliche deve essere condotta tenendo conto degli ostacoli e degli specifici vincoli alla riprogettazione (si pensi alla pervasività delle disposizioni normative); fornisce, tuttavia, un utile modello concettuale per la definizione del percorso di analisi, delle principali esigenze conoscitive e dei possibili interventi di razionalizzazione delle procedure.

REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI ("BUSINESS PROCESS REENGINEERING")

La "reingegnerizzazione dei processi" (business process reengineering) consiste nella riprogettazione radicale dei processi produttivi finalizzata all'ottenimento di miglioramenti delle prestazioni di tipo discontinuo. L'utilità applicativa della metodologia ai fini della progettazione di interventi di razionalizzazione delle procedure risiede negli aspetti di seguito elencati.

La tecnica propone un'analisi funzionale delle attività, trasversale al modello organizzativo, individuata in funzione di un risultato finale. L'oggetto di intervento è rappresentato dai processi, intesi come sequenze input-output di attività che generano prodotti con certi livelli prestazione (performance). Poiché i processi in genere attraversano trasversalmente le strutture organizzative, gli interventi di reingegnerizzazione interessano normalmente organizzazioni diverse e/o parti diverse della stessa organizzazione.

La tecnica supporta sia interventi migliorativi di tipo adattativo, sia di riprogettazione, sia di innovazione; la logica sottostante è quella di riconsiderare "da zero" i processi, al fine di evidenziare soluzioni innovative alternative rispetto a quelle adottate nella prassi operativa.

Il risultato atteso è un miglioramento di tipo discontinuo (rispetto ai precedenti livelli di prestazione); tale risultato è ottenuto anche grazie all'introduzione diffusa di tecnologie informatiche (ICT, information and communication technologies), applicate non ai fini di una mera automazione dei flussi operativi esistenti, ma sfruttando le potenzialità della tecnologia solo dopo aver ripensato e ridisegnato radicalmente i flussi operativi.

Le esperienze di reingegnerizzazione dei processi in ambito pubblico denotano l'esigenza di collocare l'intervento in un quadro più generale, in grado di attivare molteplici fattori di innovazione organizzativa che trovano ormai sviluppo anche nelle amministrazioni pubbliche. Tra questi assumono rilevanza in particolare:

- a) la "pianificazione strategica" (strategic planning), termine con il quale nelle amministrazioni pubbliche ci si riferisce alle finalità generali, alle politiche di intervento pubblico e al processo di pianificazione che ogni amministrazione dovrebbe sviluppare per rafforzare la propria missione istituzionale;
- b) le "metriche delle prestazioni" (performance measurement), riferite a tutti gli aspetti che con-

corrono a determinare la prestazione complessiva del processo: costo, tempo, qualità del servizio, adeguatezza agli obiettivi delle politiche pubbliche;

- c) la "gestione del cambiamento" (change management), indotto dall'introduzione di modifiche radicali ai processi tradizionali; questo tema copre tutti gli aspetti organizzativi mirati al superamento delle resistenze al cambiamento, quali la formazione del personale, la ristrutturazione organizzativa, la ricombinazione dei compiti e delle mansioni, la ridefinizione dei ruoli professionali, etc.

Sempre nell'applicazione delle tecniche di reingegnerizzazione dei processi in ambito pubblico è necessario tener conto di alcune specificità dei loro modi di operare. Mentre nel settore privato l'organizzazione è progettata in funzione di un prevalente obiettivo dell'impresa (la massimizzazione del profitto o di altre variabili economiche rilevanti), nel settore pubblico prevale una frammentazione dell'organizzazione causata dal sommarsi di due forze che tendono a obiettivi divergenti: da una parte il sistema di progressione di carriera del personale, che vede nella responsabilità diretta sull'unità organizzativa (e di conseguenza sulle risorse al suo interno) l'obiettivo finale dei dirigenti, con il rischio della proliferazione di "centri di responsabilità" a vari livelli gerarchici. Dall'altra l'articolazione della struttura in funzione non di risultati operativi da raggiungere, ma di competenze e deleghe variamente identificate. Dati questi presupposti, diventa molto più complesso definire e riconoscere i confini delle procedure in quanto spesso coinvolgono ambiti organizzativi articolati, con competenze suddivise secondo logiche non direttamente funzionali al risultato. Nel caso delle amministrazioni regionali, in particolare, questo rischio si acuisce a causa della molteplicità di soggetti coinvolti a vario titolo nelle procedure amministrative, dell'articolazione degli interessi collettivi rappresentati a volte da autonomie locali subregionali, a volte da organismi nazionali o sovranazionali.

In secondo luogo, la cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche condiziona i soggetti coinvolti in una procedura almeno per tre aspetti:

- a) l'osservanza rigida delle norme e il rispetto degli adempimenti amministrativi spesso inducono un'attenzione al processo di lavoro che prevale su quella dedicata al suo risultato finale, con conseguente scostamento tra obiettivi previsti della procedura e prodotto/servizio realmente fornito;

- b) esiste una difficoltà intrinseca nella fissazione degli obiettivi della procedura in quanto, per definizione, essi si riferiscono a interessi sia collettivi che individuali, in una dialettica in continua evoluzione;
- c) la procedura dovrebbe essere progettata e attuata in funzione di rapporti di delega che i cittadini affidano ai politici eletti e da questi vengono trasferiti ai corpi amministrativi che ne divengono gli esecutori. Questo percorso non è mai lineare e strutturato, ma di volta in volta si costruisce secondo le caratteristiche istituzionali dei soggetti coinvolti e i differenti stili direzionali e comportamentali prevalenti nelle diverse amministrazioni.
- Riepilogando, in un contesto nel quale appare già complessa la definizione degli obiettivi istituzionali, ben si comprendono le ulteriori (e maggiori) difficoltà che si incontrano nel definire gli obiettivi della reingegnerizzazione dei processi. In ambito pubblico, le procedure implicano responsabilità diffuse, non solo all'interno di una amministrazione, ma anche in relazione al ruolo attivo giocato dai cittadini, o da altri soggetti esterni, portatori di interessi differenziati. Nella generalità dei casi, quindi, le procedure pubbliche hanno carattere interorganizzativo, con la conseguenza che la loro analisi, per essere efficace, dovrebbe procedere per scomposizioni progressive, fatto che però può limitare la coerenza tra fasi o attività del percorso di reingegnerizzazione.

9.4 Modello organizzativo

La progettazione e la gestione operativa dell'intervento di razionalizzazione è condotta secondo un modello organizzativo modulato sul disegno di responsabilità vigente all'interno dell'amministrazione (ordinamento gerarchico e livelli di delega), coerentemente con il ruolo delle strutture di staff preposte al controllo di gestione, alla semplificazione amministrativa e alla organizzazione delle attività e delle risorse.

*Attori
dell'intervento
di razionalizzazione*

Alla base della definizione del progetto di razionalizzazione c'è, di norma, una scelta di fondo relativa all'affidamento a soggetti esterni delle attività di analisi, progettazione e prima attuazione degli interventi (commissionati a società di consulenza e ad analisti di organizzazione), ovvero l'impiego di professionalità interne, magari appositamente formate mediante specifici interventi.

A ciascuna delle soluzioni prescelte corrisponde uno specifico modello organizzativo dell'intervento. Nel primo caso (esternalizzazione), l'intervento di razionalizzazione è gestito da un capo-progetto "operativo" esterno che deve necessariamente avere una interfaccia interna (capo-progetto responsabile per l'organizzazione, eventualmente costituito anche da un organo collegiale, di cui possono far parte i principali livelli decisionali responsabili e coinvolti nell'attuazione della procedura presso le singole unità organizzative). La partecipazione delle competenze e delle professionalità interne è prevista non solo ai fini del reperimento delle informazioni necessarie per la conduzione dell'analisi, la progettazione e la discussione delle proposte di intervento, ma anche per la loro validazione, per gli eventuali test in occasione della loro messa a regime, etc.

*Ruolo
degli operatori
interni*

Nel caso della realizzazione dell'intervento "in economia" (con risorse professionali proprie dell'amministrazione), il coinvolgimento degli attori organizzativi è, di norma, più intenso e propositivo, comprendendo la responsabilità della formulazione e della valutazione/validazione delle proposte di intervento. Più critico risulta, in questo caso, il coinvolgimento e la motivazione di tutti gli operatori ai diversi livelli di responsabilità. Centrale è, infine, il tema della controllabilità delle specifiche competenze da coinvolgere, sovente inquadrate in strutture organizzative diverse e quindi difficilmente governabili dal soggetto incaricato della progettazione e dell'attuazione degli interventi al di fuori delle linee gerarchiche⁹.

⁹ Tali difficoltà sono accentuate dal fatto che le amministrazioni pubbliche non dispongono, in molti casi, di uno specifico know-how, ovvero non hanno la possibilità di distogliere dalle occupazioni correnti le professionalità che sarebbe necessario dedicare agli interventi in oggetto.

La scelta relativa all'esternalizzazione o alla realizzazione in economia si ripercuote non solo sul modello organizzativo adottato, sulle modalità di coordinamento, coinvolgimento e incentivazione del personale, ma anche sulle metodologie di riferimento in ordine all'analisi delle procedure. Si prospettano, così, due opzioni alternative (ma non esclusive: è pur sempre possibile optare per una "ragionevole" contemperazione):

- a) la promozione di interventi di razionalizzazione "autogeni", realizzati a partire dalle esperienze e dalle opportunità di innovazione dell'amministrazione e/o dell'unità organizzativa considerata. Tali interventi, pure efficaci, possono essere limitati dall'assenza di analisi comparative tra gradi di efficienza e di efficacia di procedure analoghe attuate da attori organizzativi diversi;
- b) la razionalizzazione "per trasferimento", ottenuta adattando un determinato flusso operativo alla "best practice", ovvero alla procedura analoga della stessa unità organizzativa o di altre amministrazioni, connotata dai migliori indici di efficienza e di efficacia.

Razionalizzazione autogena

Razionalizzazione per trasferimento

Entrambe le scelte presentano opportunità e limiti specifici. Nella razionalizzazione autogena, il vantaggio della specifica conoscenza delle attività discendente dall'affidamento dell'intervento alle professionalità proprie dell'organizzazione presuppone il coinvolgimento propositivo (difficile da realizzare) non solo degli operatori interessati nell'attuazione della procedura, ma di tutti i livelli decisionali in qualche modo coinvolti. Nella razionalizzazione per trasferimento, al contrario, il vantaggio rappresentato dalla mutuabilità di soluzioni già esperite con successo in contesti analoghi richiede sia uno sforzo ricognitivo e analitico interno all'amministrazione considerata, sia il reperimento all'esterno (non facile) di informazioni circa il posizionamento di altre unità organizzative (benchmarking) ai fini del confronto e della internalizzazione.

9.5 Disegno operativo

Il disegno operativo dell'intervento di razionalizzazione è lo strumento di programmazione attraverso il quale sono definite nel dettaglio le iniziative da intraprendere, il ruolo degli attori organizzativi e i prodotti progettuali attesi. Si tratta, ovviamente, di una definizione preliminare che, pur accurata, è suscettibile (in quanto tale) di specificazioni in corso d'opera, sulla base delle risultanze emergenti dall'attuazione delle singole attività previste (le quali possono produrre ripercussioni più o meno dirette e ripensamenti del disegno generale dell'intervento).

La progettazione operativa costituisce l'occasione per la verifica e la "validazione" del disegno generale dell'iniziativa di razionalizzazione. Poiché le iniziative e le fasi dell'intervento devono essere progettate tenendo conto della loro coerenza strategica (verifica della rispondenza con il disegno generale dell'intervento), la loro definizione di dettaglio può rivelare lacune, criticità e incongruenze che, se non corrette, possono condizionare o impedire una piena realizzazione dell'intervento di razionalizzazione.

In generale, le principali "aree di rischio" nella progettazione dell'intervento di razionalizzazione possono essere ricondotte alle seguenti cause:

Rischi della progettazione operativa

1. indeterminatezza degli obiettivi generali e specifici dell'intervento. La lacuna può essere sanata attraverso la promozione di iniziative di specificazione condotte con l'utenza, con la committenza politica, con le

- altre unità organizzative coinvolte nella realizzazione dell'intervento¹⁰;
2. previsione di interventi caratterizzati da una elevata innovazione tecnologica. Il disegno operativo deve verificare l'esperibilità di tali iniziative (studio di fattibilità), l'adeguatezza del sistema informativo ed informatico, la disponibilità di infrastrutture tecnologiche, la preparazione degli operatori (e/o la possibilità di attivare iniziative di formazione);
 3. carattere interorganizzativo e interfunzionale degli interventi. E' necessaria, in questo caso, la puntuale definizione delle competenze, la specificazione dei contributi recati da ciascuna unità organizzativa interveniente, le modalità di controllo, le metodologie per l'integrazione e gli strumenti di coordinamento;
 4. impiego di risorse quantitativamente elevate e/o specifiche. E' necessaria un'accurata programmazione delle risorse finalizzata a verificarne la disponibilità effettiva all'interno dell'amministrazione o le possibilità (e i tempi) di acquisizione; è indispensabile, più in generale, una valutazione della sostenibilità economica e finanziaria dell'intervento (budget delle iniziative di razionalizzazione).

*Fasi
del disegno operativo*

La definizione del disegno operativo dell'intervento di razionalizzazione prevede una articolazione in fasi, ciascuna delle quali sostanziata da attività e operazioni da assegnare alla responsabilità di uno specifico attore (livello decisionale/unità organizzativa).

Progettazione

La prima fase consiste nella *progettazione del disegno organizzativo e operativo dell'intervento*. Per fare ciò è necessario raccogliere preliminarmente tutta la documentazione disponibile (normativa, operativa, tecnica e organizzativa) relativa alle procedure o ai flussi di attività oggetto di analisi, ma anche, più in generale, al complessivo funzionamento dell'organizzazione. L'output di fase, la definizione di massima dell'intervento, dovrà specificare, per quanto possibile, gli obiettivi e gli oggetti di intervento, i requisiti finali del flusso procedurale, così come determinati dall'attuazione dell'intervento di razionalizzazione (tipologia di output procedurale, tempi di realizzazione dei risultati, modalità di erogazione, etc.), la formalizzazione delle responsabilità (unità organizzativa/soggetto responsabile della realizzazione dell'intervento di razionalizzazione; professionalità impiegate nelle attività di analisi tecnica e nella progettazione degli interventi; strutture di coordinamento; etc.), la definizione del quadro dei vincoli e del budget di risorse.

*Definizione
della metodologia
e dell'oggetto*

Nella seconda fase (*definizione dell'ambito di intervento e della metodologia di analisi*), l'oggetto dell'intervento di razionalizzazione è circoscritto e specificato, coerentemente con le strategie, le priorità e le risorse previste in sede di programmazione (selezione delle procedure da razionalizzare). Contestualmente, si deve procedere alla definizione della metodologia di analisi, tenendo conto degli obiettivi operativi assegnati all'intervento e del patrimonio informativo di cui l'azione di razionalizzazione può avvalersi.

*Analisi tecnica
della procedura*

Nella terza fase (*raccolta delle informazioni e analisi tecnica*), i flussi procedurali selezionati sono sottoposti a valutazione finalizzata alla definizione delle caratteristiche e del livello di operatività e alla determinazione delle principali criticità e dei correlati ambiti di intervento. In questa fase sono ipotizzati gli interventi di razionalizzazione; le proposte, de-

¹⁰ Si tenga presente, tuttavia, che il coinvolgimento di un numero elevato di soggetti, se consente di specificare gli interessi di ciascuno di essi, è spesso fonte di elevata conflittualità e richiede complesse mediazioni.

sunte dalle risultanze dell'analisi tecnica, sono preliminarmente discusse e definite nell'ambito del gruppo di lavoro incaricato della realizzazione dell'intervento di razionalizzazione e degli operatori coinvolti nell'attuazione della procedura (intervistati ai fini della raccolta delle informazioni preliminari).

Nella quarta fase (*analisi degli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi programmati*), le evidenze rilevate, relative allo stato di attuazione della procedura, sono comparate con gli obiettivi operativi della razionalizzazione (definiti in sede di progettazione generale e operativa) al fine di verificarne gli scostamenti effettivi e gli ambiti di intervento. Da ciò si evince come gli obiettivi della razionalizzazione delle procedure non possono essere generici e indefiniti, ma al contrario specifici e per quanto possibile misurabili (non la generica riduzione, quindi, dei tempi di attraversamento della procedura, bensì, ad esempio, l'eliminazione di tutti i tempi di attesa), rendendo possibile in questo modo una chiara determinazione degli elementi di discontinuità introdotti.

Nella quinta ed ultima fase (*attuazione degli interventi di razionalizzazione*), le soluzioni progettate e prospettate devono essere specificate in un piano di attuazione; quest'ultimo deve prevedere, per questo motivo, non solo le soluzioni tecniche, tecnologiche ed operative, ma anche quelle "di contesto", organizzative, culturali, gestionali, etc. ritenute necessarie per la gestione del cambiamento. A tal fine, l'attuazione degli interventi può prevedere attività di sperimentazione, volte a testare le innovazioni dei flussi di attività e le soluzioni tecniche, prima di una loro messa a regime ed eventuale generalizzazione ad altri oggetti di analisi.

*Valutazione
della performance
della procedura*

*Attuazione
delle soluzioni
di razionalizzazione*

DISEGNO DELL'INTERVENTO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

 La struttura dell'intervento di razionalizzazione delle procedure presenta un'articolazione in fasi come di seguito esemplificato (PROSPETTO 1). Ciascuna fase prevede l'espletamento di attività, anch'esse composite (di seguito denominate "passi") che individuano le operazioni, le attività e gli attori organizzativi coinvolti e consentono di determinare le metodologie di analisi strumentali all'attuazione dell'intervento.

Le fasi sono da intendere come reciprocamente correlate, specificabili o modificabili durante l'attuazione stessa dell'intervento, sulla base delle risultanze delle fasi successive. Così, ad esempio:

- a) le finalità generali dell'intervento e le risorse previste possono essere contratte o espansive in relazione alle analisi di fattibilità condotte in sede di progettazione esecutiva e con riferimento al campione delle procedure selezionato;
- b) gli obiettivi operativi di razionalizzazione possono essere specificati in relazione alla metodologie e tecniche di analisi applicabili, alle opportunità tecnologiche, alla disponibilità di flussi informativi appurati durante lo svolgimento dell'analisi tecnica della procedura;
- c) il disegno degli interventi di razionalizzazione e l'applicazione delle soluzioni prescelte, infine, può essere modificato in conseguenza delle risultanze della sperimentazione dell'intervento stesso.

PROSPETTO 1 - Struttura dell'intervento di razionalizzazione delle procedure

Fase 1 - Disegno strategico, organizzativo e operativo dell'intervento di razionalizzazione

Passo 1: Definizione delle finalità, degli obiettivi e delle risorse

Passo 2: Definizione del modello organizzativo e attribuzione delle responsabilità

Passo 3: Coinvolgimento dei livelli decisionali e degli operatori coinvolti

Passo 4: Progettazione operativa dell'intervento

Fase 2 - Ambito di intervento e metodologia di analisi

Passo 4: Selezione delle procedure da razionalizzare

Passo 5: Definizione degli obiettivi operativi

Passo 6: Progettazione della metodologia di analisi

Fase 3 - Raccolta delle informazioni e analisi tecnica delle procedure

Passo 7: Rilevazione dei flussi di attività procedurale

Passo 8: Rilevazione delle determinazioni quantitative relative alle risorse impiegate e al-

l'output procedurale

Passo 9: Rilevazione della domanda e della qualità attesa e percepita dall'utenza

Fase 4 - Analisi degli scostamenti tra la situazione attuale e gli obiettivi strategici

Passo 10: Analisi delle determinanti della prestazione

Passo 11: Identificazione delle criticità e dei vincoli

Passo 12: Disegno degli interventi di razionalizzazione e di innovazione e analisi comparativa costi-benefici

Fase 5 - Attuazione degli interventi

Passo 13: Definizione del piano operativo di attuazione

Passo 14: Preparazione della gestione del cambiamento

Passo 15: Sperimentazione delle ipotesi e adozione di interventi correttivi (eventuali)

La pianificazione dell'intervento consente la specificazione puntuale degli output attesi, i quali non risiedono, ovviamente, nella sola progettazione e individuazione degli interventi di razionalizzazione, ma anche:

1. nella definizione di programmi operativi e piani di fattibilità;
2. nell'analisi tecnica delle procedure selezionate ai fini della razionalizzazione;
3. nel disegno del modello organizzativo e del

sistema di responsabilità (formalizzate) per la realizzazione dell'intervento, incluse le modalità di formazione di eventuali gruppi di esperti, di validazione delle risultanze dell'analisi tecnica, della selezione, tra le alternative ipotizzate, di quelle da sperimentare e attuare;

4. nella previsione del budget dell'intervento delle risorse a disposizione e delle possibilità di acquisizioni mirate.
-

Capitolo 10 - Finalizzare la razionalizzazione

La razionalizzazione delle procedure persegue strategie discendenti dagli obiettivi ad essa assegnati dai committenti dell'intervento, coerentemente con le indicazioni e le linee guida fissate nei documenti programmatici e negli atti di indirizzo delle amministrazioni pubbliche. Non può non tener conto, tuttavia, delle condizioni sociali, economiche e giuridiche "di contesto", nonché dei vincoli (organizzativi, finanziari, normativi, etc.) tipici delle amministrazioni considerate e delle loro modalità operative.

Le iniziative di razionalizzazione discendono, innanzi tutto, dalla consapevolezza della necessità del cambiamento, maturata all'interno dell'amministrazione tra i responsabili e gli operatori dell'attuazione delle procedure e sollecitata, in alcuni casi, dai destinatari dell'output procedurale. Il bisogno generale e diffuso di cambiamento costituisce una precondizione per l'attuazione con successo degli interventi in parola. Quanto agli obiettivi perseguiti, questi non sono meramente "operativi", circoscritti cioè alla sola configurazione del flusso procedurale gestito dall'amministrazione. La finalità degli interventi di razionalizzazione delle procedure, oltre a soddisfare specifici requisiti gestionali (certezza del comportamento degli operatori, coordinamento e integrazione delle attività e delle funzioni, contrazione dei tempi di attesa e di deposito attraverso la soppressione di fasi, attività e modalità operative "colli di bottiglia", etc.), consiste nell'adozione di elementi di discontinuità (riduzione dei tempi di erogazione dell'output, facilità di accesso, semplificazione della documentazione amministrativa e degli strumenti di interazione, garanzia della tutela degli interessi manifestati, etc.) che consentano la realizzazione di un "valore aggiunto" maggiore per l'utente nella fruizione dell'output procedurale.

*Consapevolezza
della necessità
del cambiamento*

10.1 Esigenze

La necessità o l'opportunità di avviare la revisione di una procedura amministrativa può essere segnalata, direttamente o indirettamente, da soggetti esterni alla pubblica amministrazione, oppure emergere da un'autonoma valutazione da parte di organi interni. In entrambi i casi, l'esigenza di cambiamento segnala che la procedura non risponde più in modo ottimale alle finalità originarie, o perché è mutato lo scenario sottostante, o per effetto di criticità nel suo funzionamento tali da compromettere il pieno raggiungimento delle finalità prestabilite.

Normalmente, le finalità di una procedura o, più in generale, di un atto normativo, sono intrinseche alle norme, in quanto frutto del mandato politico che determina la potestà regolativa: quando si affronta un problema di semplificazione procedurale si può erroneamente trascurare

l'analisi delle esigenze e dei presupposti di tali norme, dandole per scontate e passando direttamente alle questioni attuative e più strettamente "procedurali".

*Semplificazione
delle norme*

Il punto che qui si vuole sottolineare riguarda la necessità di procedere ad una revisione degli obiettivi assegnati alle norme e, a cascata, alle procedure da esse derivate. L'esperienza delle riforme amministrative avviate in Italia negli anni successivi al 1990 insegna che collocare all'inizio di ogni azione riformatrice e semplificatrice l'obiettivo della norma (procedura) – inteso dal punto di vista dei cittadini e delle imprese, in quanto utenti della pubblica amministrazione e destinatari di norme, regole e procedure – costituisce il punto di partenza necessario a ribaltare l'ottica tradizionale di organizzazione dei processi (norme, procedure, servizi), esercitando una spinta fondamentale verso il loro orientamento alle esigenze dell'utente.

Adottare quest'ottica di derivazione "aziendale", considerando cioè i destinatari dei servizi e delle procedure pubbliche alla stregua di clienti, da ascoltare, conquistare, soddisfare e "fidelizzare", ha però notevoli implicazioni sul piano organizzativo. Tra queste, una delle prime per importanza e posizione nel percorso di razionalizzazione è la revisione delle norme finalizzata ad una migliore rappresentazione delle esigenze dell'utente.

*Razionalizzazione
e interessi generali*

Ogni intervento pubblico, normativo, procedurale o meramente amministrativo, deve collocarsi all'interno del quadro di interessi generali tutelati dall'amministrazione che lo attua. Spesso, tuttavia, si verifica una sfasatura temporale tra l'espressione di tali interessi (collettivi, diffusi, ma anche privati) attraverso il mandato politico o altre forme di comunicazione/pressione e la loro traduzione in norme e procedure da parte dei pubblici decisori. In particolare, si possono distinguere due situazioni:

1. per le materie nuove ancora da regolare (ad esempio, nuove tecnologie e connesse problematiche, nuovi campi di attività economica, nuovi canali di finanziamento, etc.) tale sfasatura può essere un fattore negativo del rapporto tra pubblica amministrazione e suoi utenti, ma può rivelare anche dei lati positivi se permette di far "decantare" i problemi e le novità, rivelandone l'effettiva portata dopo un periodo minimo di osservazione;
2. per norme e procedure esistenti da tempo, potrebbe invece essersi allentato il nesso tra esigenze sottostanti alla regolazione e forma realmente assunta da questa. Rientrano in questa casistica tutte le procedure divenute farraginose, contorte, inefficienti, sia a causa di modifiche e stratificazioni normative, sia per il suddetto progressivo mutamento delle condizioni di contesto (ordinamento giuridico-amministrativo, situazione politica, economica e sociale, tecnologia disponibile, risorse finanziarie e organizzative interne all'ente attuatore o agli altri enti coinvolti, e così via).

Per entrambe le fattispecie, pertanto, si rende necessaria una rilevazione e corretta interpretazione, da parte dell'amministrazione, delle specifiche esigenze sociali, economiche o giuridiche prospettate dalle categorie di utenti interessati alla procedura attraverso manifestazioni, petizioni, richieste, sollecitazioni o dichiarazioni di insoddisfazione. In base a tali esigenze l'amministrazione pone uno o più obiettivi all'intervento di razionalizzazione normativa e/o procedurale, i quali hanno il compito di soddisfare – in toto o in parte – le esigenze stesse. Gli effetti diretti (misurabili) dell'applicazione dell'intervento si definiscono risultati: essi sono cioè le conseguenze immediate ed esplicitamente previste (e a volte anche quantificate sotto la forma di "risultati attesi") dall'intervento.

E' importante comprendere i nessi che collegano obiettivi, intervento regolativo, risultati: l'intervento viene progettato in base agli obiettivi che si intendono raggiungere ma – come appena illustrato – il prodotto diretto dell'intervento è costituito dai risultati. Quindi il rapporto tra risultati ed obiettivi non è diretto, bensì mediato (*obiettivo* → *progettazione dell'intervento* → *risultati dell'intervento*).

La distinzione tra esigenze ed obiettivi della razionalizzazione delle procedure riguarda quindi in primo luogo il soggetto promotore: le esigenze possono emergere sia internamente che – più spesso – esternamente all'amministrazione; gli obiettivi sono sempre fissati dall'amministrazione medesima, come atto decisionale proprio. In tal senso, l'amministrazione si assume la responsabilità della calibrazione degli obiettivi rispetto alle esigenze, decidendo – ad esempio – di intervenire solo parzialmente, ovvero lungo una logica di intervento che, se ispirata dalle esigenze espresse, si indirizza verso interventi regolativi diversi.

E' per tale ragione che dal punto di vista dell'amministrazione è più corretto parlare di rilevazione delle esigenze e di fissazione degli obiettivi. Risultati ed obiettivi sono quindi legati sotto il profilo logico (i risultati si configurano come prodotti/effetti dell'intervento regolativo, che vuole rispondere agli obiettivi fissati a monte) e funzionale (se la progettazione normativa è corretta, l'ottenimento dei risultati determina il raggiungimento degli obiettivi), ma in senso stretto non è corretto affermare che i risultati, come invece spesso si sente dire, rappresentino una traduzione operativa degli obiettivi¹.

La lezione che si trae è la seguente: solo una corretta progettazione normativa consente di rendere coerenti i risultati con i presupposti dell'intervento stesso (gli obiettivi). Se la progettazione normativa non è corretta, il legame funzionale risultati-obiettivi può venir meno, inficiando la validità dell'intervento regolativo. Se viceversa l'intervento è stato ben progettato in base agli obiettivi da perseguire, il raggiungimento dei risultati dell'intervento permette di ottenere automaticamente gli obiettivi desiderati.

Benché in via di principio sia evidente la primogenitura delle esigenze rispetto agli obiettivi, in pratica non è sempre possibile distinguere tra la fase di rilevazione delle prime e quella di fissazione dei secondi. Nella realtà – infatti – accade spesso che le esigenze vengano espresse già in forma di obiettivi: si tratta di casi tutt'altro che infrequenti, in cui le esigenze sono contenute implicitamente negli obiettivi proposti.

Nel caso in cui venga segnalato da alcuni soggetti l'obiettivo di abrogazione dell'obbligo di una licenza per l'esercizio di una determinata attività economica, è evidente che esso rappresenti una possibile soluzione di un'esigenza sottostante: ad esempio lo snellimento delle procedure, la

Soggetti
"aventi interesse"
alla razionalizzazione

¹ Questo importante aspetto logico della progettazione regolativa può essere chiarito con degli esempi.

Considerando un provvedimento che voglia limitare i traumi stradali per i guidatori di motocicli attraverso l'introduzione dell'obbligo di indossare il casco, il contenuto normativo dell'intervento riguarda esplicitamente tale obbligo. Il risultato misurabile dell'intervento è la percentuale di motociclisti ottemperanti (con target 100% = risultato atteso/desiderato). La riduzione del numero dei traumi è invece una conseguenza indiretta dell'intervento e costituisce il suo obiettivo.

Si ipotizzi di voler ridurre gli incidenti stradali "del sabato sera" (obiettivo) con un intervento che imponga semplicemente la chiusura delle discoteche ad un'ora prefissata. Il risultato previsto dell'intervento è quindi che tutte le discoteche a tale ora risultino effettivamente chiuse. Si potrebbe verificare la completa applicazione della normativa, osservando contemporaneamente che non vi è diminuzione negli incidenti correlati. Il risultato dell'intervento sarebbe in tal modo raggiunto, ma non l'obiettivo originario.

riduzione dei tempi, la necessità di apertura del mercato, etc.: all'attenzione dell'amministrazione viene presentato in realtà "ciò che si vuole", non ciò che ha determinato l'obiettivo.

Naturalmente l'amministrazione, per scegliere una linea di intervento regolativo, deve prima fare propri gli obiettivi rappresentati dai soggetti "promotori", in quanto essa è l'unica titolare dell'iniziativa normativa. E' altrettanto evidente che l'amministrazione ha anche il compito di esplicitare le esigenze – eventualmente plurime – che sottostanno agli obiettivi medesimi.

Misurabilità
di obiettivi
e risultati
della razionalizzazione

Sia per le esigenze che per gli obiettivi ed i risultati vige il principio che tali categorie dovrebbero essere possibilmente misurabili in termini quantitativi e controllabili. Il problema si può scomporre in due aspetti:

- a) la quantificazione di termini misurabili o fattori di controllo o indicatori che rappresentino fedelmente l'esigenza, l'obiettivo, il risultato da valutare;
- b) l'attività di quantificazione, misurazione e controllo che deve essere pianificata, organizzata, svolta dall'amministrazione.

Il primo aspetto non appare eccessivamente complesso per i risultati, che in sede di progettazione normativa possono essere stabiliti ex ante con precisione. Più difficile può risultare invece quantificare gli obiettivi: ciò dipende in buona misura da come essi vengono definiti concettualmente, ovvero dal grado di esplicitazione degli elementi che li qualificano e dalla possibilità di rappresentarli con opportuni indicatori. Per le esigenze, il problema può essere di ancora maggiore difficoltà: poiché vengono espresse da soggetti sui quali non può essere esercitato alcun controllo formale, può accadere che esse mal si prestino ad una riduzione in categorie di agevole misurazione. Nella pratica, quindi, è sempre possibile stabilire parametri quantitativi per gli obiettivi ed i risultati, non sempre per le esigenze.

Il secondo aspetto, invece, pone il problema della rilevazione delle istanze che concorrono a formare le esigenze e guidano la fissazione di obiettivi e risultati attesi. Il problema tocca temi tipici della scienza politica, relativi alla corretta rappresentazione delle preferenze di soggetti privati, gruppi e collettività, ma solleva anche questioni più tecniche di natura strettamente statistico-operativa, concernenti il metodo di rilevazione di tali preferenze e di altri dati e informazioni utili all'amministrazione².

ESIGENZE, OBIETTIVI, RISULTATI ATTESI DALLA RAZIONALIZZAZIONE

 Per rilevare le esigenze ed esplicitare gli obiettivi di un intervento di razionalizzazione normativa e/o procedurale si può ricorrere a consultazioni dei soggetti interessati, dai decisori pubblici ai probabili destinatari, oppure utilizzare informazioni già note all'amministrazione. In tutti i casi, è opportuno seguire un percorso analitico, prendendo in esame progressivamente tutti gli elementi che concorrono a formare esigenze ed obiettivi, possibilmente riportandoli in spazi separati, come esemplificato nelle seguenti schede.

La prima scheda di rilevazione (PROSPETTO 1)

consente di illustrare le esigenze sociali, economiche, giuridiche in base alle quali si è presa in considerazione l'opportunità di intervenire. Per specificare le esigenze è utile considerare due elementi, che spesso si rivelano come due facce della stessa medaglia:

1. precisare i motivi per i quali si ritiene opportuno intervenire;
2. in aggiunta, o in alternativa, alle opportunità occorre verificare se l'intervento può servire a ridurre o eliminare rischi di natura sociale, ambientale, economica.

² Per l'analisi approfondita di questi temi si rinvia al CAPITOLO 12, dedicato alle metodologie di consultazione dei soggetti coinvolti nell'intervento pubblico.

PROSPETTO 1 – Scheda di rilevazione delle esigenze (esempio)

1. RAGIONI DI OPPURTUNITÀ DELL'INTERVENTO	2. RISCHI CHE L'INTERVENTO MIRA A EVITARE O RIDURRE
Diversificare le fonti di finanziamento delle imprese del settore XY	Evitare che le imprese continuino a sprecare risorse in progetti non finanziabili
Accrescerne il tasso di sviluppo e quindi la competitività esterna	Ridurre il grado di dipendenza dal credito bancario

La classificazione degli obiettivi in principali e specifici è molto importante per poter ricostruire il cosiddetto "quadro logico" dell'intervento. Maggiore chiarezza concettuale si riesce a fare su obiettivi prioritari, secondari e strumentali, più agevole risulterà la progettazione dell'intervento e la scelta delle opzioni alternative. In proposito, si consiglia di predisporre uno sche-

ma gerarchico, eventualmente in forma di albero, nel quale siano chiaramente indicate le priorità e i legami di causa-effetto. Si ha così modo di verificare che il raggiungimento dell'obiettivo generale dipende effettivamente dall'ottenimento degli obiettivi specifici, e che questi a loro volta sono ottenibili in base ai risultati attesi dall'applicazione dell'intervento (PROSPETTO 2).

PROSPETTO 2 – Scheda per la fissazione degli obiettivi (esempio)

OBIETTIVO GENERALE 1: INNALZARE IL LIVELLO DI UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI TRA LE IMPRESE DEL SETTORE XY		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE-OBIETTIVO
Raggiungere il maggior numero possibile di imprese del settore XY con una campagna informativa	Percentuale di imprese complessivamente coinvolte	80%
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE-OBIETTIVO
Aumentare il numero di domande "accettabili" di finanziamento europeo delle imprese del settore XY	Tasso di crescita delle domande	20%

Nelle colonne di destra sono riportati gli indicatori ed i loro valori-obiettivo. Ciò vale per gli obiettivi (ai diversi livelli), così come in seguito dovrà valere anche per i risultati (PROSPETTO 3). Non è detto che, per descrivere l'obiettivo o il risultato, debba essere scelto un solo indicatore. Quando per rendere conto del fenomeno de-

scritto sono necessari più indicatori (caso tutt'altro che infrequente) si parla di set di indicatori associati.

La colonna del valore riporta una quantificazione degli indicatori in termini attesi (trattandosi di una stima svolta ex ante). I valori attesi sono i valori-obiettivo dell'intervento.

PROSPETTO 3 – Scheda per la definizione dei risultati attesi (esempio)

OBIETTIVO SPECIFICO 1		
RISULTATO ATTESO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTESO
Crescita del numero di imprese del settore XY coinvolte nella campagna informativa	Percentuale imprese coinvolte sul totale attive	60%
OBIETTIVO SPECIFICO 2		
RISULTATO ATTESO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTESO
Aumento del numero di domande "accettabili" di finanziamento europeo delle imprese del settore XY	Tasso di crescita delle domande	20%

Non è sempre agevole riuscire a definire indicatori quantitativi per gli obiettivi generali, mentre scendendo al maggiore dettaglio degli obiettivi operativi solitamente l'operazione è più agevole. Ai risultati è sempre necessario associare indicatori quantitativi.

Gli indicatori devono possedere una serie di caratteristiche: devono descrivere e sintetizzare esaurientemente il fenomeno osservato; devono

essere possibilmente di semplice definizione e costruzione (per non dare luogo a difficoltà eccessive nel reperimento dei dati necessari alla loro misurazione); devono poter rilevare la sola componente di effetto determinata dall'intervento (e non anche da altre cause); devono infine poter essere misurati nel corso del tempo (anche su più anni) senza che con ciò cambi il significato del fenomeno che descrivono.

10.2 Presupposti

*Condizioni
interne
alle amministrazioni*

I presupposti di un intervento di razionalizzazione procedurale sono le condizioni interne ed esterne all'amministrazione che possono agevolare od ostacolare l'attuazione dell'intervento. Riguardo all'amministrazione, si intendono soprattutto le condizioni organizzative interne e la dotazione di risorse umane, finanziarie e tecniche, le quali devono consentire l'adozione della norma e soprattutto garantirne l'attuazione, applicando efficacemente la procedura sotto il profilo della capacità di controllo, di comunicazione e dialogo con l'utenza, di trattamento dei dati, di elaborazione delle informazioni ed infine di assunzione delle decisioni. Gli uffici preposti a tutte queste attività devono essere dotati delle competenze, delle risorse e delle attrezzature necessarie allo svolgimento delle singole operazioni ed all'interazione con le operazioni precedenti, concomitanti e successive (problema dell'efficiente flusso procedurale). Si deve verificare, inoltre, che l'attuazione della norma o procedura innovata non abbia implicazioni negative eccessive su altre parti dell'amministrazione, sottraendovi risorse o generando disfunzioni organizzative. Quest'ultimo aspetto assume particolare importanza nel recente contesto di scarsità di risorse e contemporanea tensione all'efficienza ed alla qualità dei processi.

*Condizioni
di contesto*

I presupposti esterni, invece, consistono nelle analoghe condizioni riferite alla platea di destinatari diretti e indiretti della procedura: una verifica dei presupposti giuridici, etici, sociali, economici, etc. presupporrebbe l'effettuazione di ampie consultazioni circa l'impatto atteso dell'innovazione normativa/procedurale su tutte le categorie di soggetti coinvolte. Questa verifica, utilizzando strumenti dell'analisi costi-benefici delle politiche pubbliche, può essere svolta in forma completa solo per gli interventi principali, per la sua elevata complessità ed onerosità.

Tuttavia è opportuno valutare sempre, in via preliminare, se sussistono condizioni ostative di natura etico/giuridica – provenienti cioè da fonti esterne all'amministrazione oppure da comportamenti e sentimenti fortemente diffusi e condivisi, anche su scala locale – oppure socio/economica – quali ad esempio povertà e disoccupazione di certe aree e fasce di cittadini, ovvero crisi e fragilità di certi operatori economici – che suggeriscono di minimizzare gli effetti indesiderabili della norma o della procedura innovata che ricadrebbero su tali categorie di soggetti.

Con ciò non si vuole sostenere, ovviamente, che l'intervento di razionalizzazione è possibile soltanto laddove non incide su alcun interesse preesistente, altrimenti si limiterebbe l'azione pubblica alle rare situazioni nelle quali possono ottenersi miglioramenti in senso paretiano³. Si vuole invece sostenere, al contrario, che il successo dell'intervento di razionalizzazione è più probabile quando si siano considerati tutti i presupposti, per adottare eventuali misure compensative e in ogni caso per tenere conto delle prevedibili reazioni degli interessati (non ottemperanza; opposizione politica e sociale; altre azioni di contrasto).

³ Nell'analisi economica si definisce miglioramento in senso paretiano un cambiamento nella situazione degli individui considerati che determina dei vantaggi per qualcuno senza alcuno svantaggio per nessun altro. Esaminando, ad esempio, un intervento pubblico su una certa popolazione finalizzato alla creazione di posti di lavoro, se questo obiettivo è raggiungibile senza aumentare le tasse o provocare altri oneri sulla popolazione in modo tale che nessuno stia peggio ed almeno uno stia meglio allora si opera un miglioramento paretiano.

PRESUPPOSTI DEGLI INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE

 Una griglia informativa utile per la ricognizione dei presupposti della razionalizzazione delle procedure è esemplificata nel PROSPETTO 1. La compilazione della tabella è sostanzialmente descrittiva; i presupposti vanno interpretati separatamente per ogni opzione.

Per gli aspetti normativi, va verificata la compatibilità di ogni opzione con leggi e regolamenti in vigore ai livelli indicati (locale, nazionale, comunitario).

Per quanto attiene al profilo organizzativo, i presupposti vanno intesi come i requisiti che

ogni opzione – per poter essere applicata – individua nell'organizzazione amministrativa, analizzando in via preliminare la situazione organizzativa attuale e quella ipotizzata dall'opzione di intervento.

I presupposti economici e sociali riguardano l'analisi (qualitativa) di eventuali conseguenze dell'adozione dell'opzione su uno o più settori di attività economica o di interesse sociale (ambiente, minoranze, identità etniche o religiose, etc.), anche non direttamente considerati nella rilevazione e valutazione delle esigenze.

PROSPETTO 1 – Scheda per l'esplicitazione dei presupposti

1. PRESUPPOSTI NORMATIVI

I presupposti normativi derivano dall'assetto costituzionale, da trattati internazionali, dallo statuto regionale, da leggi non rientranti nelle materie di potestà normativa regionale. Anche norme regionali "quadro" (ad esempio: sulla semplificazione amministrativa, sui rapporti con gli utenti, etc.) possono costituire dei vincoli ad alcune ipotesi di modifica dell'assetto procedurale

2. PRESUPPOSTI ORGANIZZATIVI

I presupposti organizzativi della razionalizzazione procedurale – o meglio, delle specifiche opzioni di razionalizzazione – attengono alla capacità dell'amministrazione di attuarle compiutamente: si deve quindi verificare la disponibilità di risorse finanziarie e umane, la sussistenza di vincoli organizzativi (competenza distribuita tra più servizi, etc.), e così via

3. PRESUPPOSTI ECONOMICO SOCIALI

L'ultima categoria di presupposti richiede di considerare le possibili ricadute della nuova configurazione della procedura (e dell'intero nuovo assetto da essa derivante) sull'ambiente, su alcuni destinatari (eccessivi oneri), sulle convinzioni morali, etiche e religiose, etc. In particolare, è importante verificare che gli impatti previsti su tutte le categorie di destinatari (famiglie e/o imprese) non siano tali da pregiudicarne la sopravvivenza economica

I presupposti economici e sociali possono avere carattere positivo o negativo.

Sono positivi quando – ad esempio – l'opzione avvii azioni che trovino una favorevole disposizione ad agire degli attori economici e sociali, come nel caso di provvedimenti che seguano linee di intervento cui si correla una sensibilità sociale già sviluppata.

Sono negativi quando – ad esempio – richiedono adeguamenti tecnologici di difficile adozione, op-

pure una maturità del mercato non ancora consolidata, ovvero effetti incerti e penalizzanti su categorie economiche o sociali svantaggiate, o impatti squilibrati sotto il profilo territoriale. In questi casi, la scelta di adottare l'opzione deve tener conto, tra gli svantaggi, delle difficoltà "ambientali" nelle quali si troverebbe ad operare.

Un notevole ausilio all'individuazione dei possibili vincoli economici e sociali è costituito dal ricorso a consultazioni mirate.

10.3 Selezione delle procedure da razionalizzare

La razionalizzazione delle procedure viene condotta in un quadro di vincoli abbastanza stringente quanto ai margini di intervento e alle risorse dedicabili; ciò determina la necessità di promuovere interventi mirati, circoscritti ad un universo di procedure inizialmente ristretto, sovente tutte facenti capo ad una medesima unità organizzativa.

L'identificazione delle procedure oggetto di interventi di razionalizzazione è condotta per fasi successive: nella prima si individuano i settori e gli ambiti di intervento prioritari e strategici delle unità organizzative interessate. Successivamente, il novero delle procedure amministrative viene ulteriormente circoscritto, individuando quelle procedure che, se razionalizzate, consentano più di altre una diffusione e una generalizzazione degli effetti conseguiti.

Preselezione
delle procedure
da razionalizzare

La preselezione delle procedure, fondata su informazioni già disponibili ed eventualmente integrate mediante rilevazioni ad hoc, è finalizzata a circoscrivere l'ambito di riferimento delle iniziative e, al contempo, ad individuare delle priorità di azione; presuppone, innanzi tutto, l'identificazione di "pre-requisiti per l'ammissibilità" nel novero delle procedure suscettibili di interventi di razionalizzazione.

Requisiti

Tenendo conto che tali connotazioni rivestono una natura soggettiva e possono variare anche in relazione alle specifiche finalità dell'intervento, costituiscono pre-requisiti per la selezione delle procedure da razionalizzare:

- a) la *trasferibilità*, intesa come replicabilità ed estendibilità della procedura (o di sue parti) o delle modalità operative attuate per la sua gestione;
- b) la *rilevanza* e la *visibilità* della procedura, riferita sia alla "dimensione politica" (impatto della procedura), sia alle considerazioni di efficienza e problematicità;
- c) la *dimensione degli input trattati e degli output prodotti*, ovvero la quantità di risorse necessarie per l'attuazione della procedura e il numero di utenti potenziali ed effettivi interessati.

Ciascuno dei requisiti (che peraltro non è necessario siano contemporaneamente soddisfatti) può essere specificato da una serie di attributi.

CRITERI PER LA PRESELEZIONE DELLE PROCEDURE DA RAZIONALIZZARE

 I criteri guida per la selezione delle procedure amministrative oggetto di prioritari interventi di razionalizzazione (trasferibilità dei risultati, rilevanza e visibilità della procedura, significatività degli input e degli output) possono essere determinati a partire dall'analisi di tratti specifici, quali quelli indicati nel PROSPETTO 1, apprezzabili mediante la determinazione di specifici indicatori. Le procedure che devono essere selezionate in

prima battuta sono pertanto quelle che, indipendentemente dalla tipologia, presentino un elevato livello di diffusione all'interno dell'amministrazione, ovvero tratti specifici suscettibili di generalizzazione ad altre procedure. La diffusione della procedura rappresenta, peraltro, una caratteristica imprescindibile ai fini della realizzazione di iniziative di benchmarking tra prestazioni di strutture organizzative diverse.

PROSPETTO 1- Criteri per la preselezione delle procedure

A - Trasferibilità degli interventi di razionalizzazione

1. *Tipologia di procedura* (regolazione, autorizzazione, concessione, etc.)
2. *Quantità di procedure della specie considerata presenti all'interno dell'amministrazione*
3. *Replicabilità della procedura o di sue parti*
(l'intera procedura o singole sue fasi sono applicabili in altri contesti organizzativi e/o in altri settori di attività?)
4. *Esportabilità di metodi, strumenti e soluzioni operative utilizzate per la procedura*
(ad esempio: modalità di programmazione / disciplina delle attività, metodi di divisione del lavoro, sistemi informativi per il trattamento e l'archiviazione delle informazioni, etc.)

B - Rilevanza e visibilità della procedura

1. *Frammentazione organizzativa delle attività procedurali*
(le fasi sono tutte interne ad una unità operativa o coinvolgono più unità?)
2. *Criticità della procedura e numerosità dei profili di miglioramento*
(semplificazione, riduzione dei ritardi e delle attese, riduzione dei costi, informatizzazione, progettazione/ revisione del sistema dei controlli, etc.)
3. *Impatto sulla collettività dei cittadini e degli utenti dei miglioramenti attesi*
(riduzione delle sperequazioni, incremento dell'offerta, miglioramento dell'accesso, etc.)
4. *Impatto degli incrementi di efficienza attesi*
(risparmio di risorse pubbliche, riduzione dei tempi medi di erogazione, etc.)

C - Dimensione degli input e degli output della procedura

1. *Numerosità degli utenti effettivi e potenziali per tipologia*

- (quantità/densità degli utenti potenziali per territorio, categoria, settore economico, etc.; numero di pratiche trattate dalla procedura)
-
2. *Entità delle risorse finanziarie movimentate dalla procedura*
(fondi erogati o garanzie per l'accesso a fonti private, statali, comunitarie, ovvero entità delle risorse economiche indirettamente implicate dalla procedura (valore implicito dell'atto in termini di attività economiche aggiuntive iniziate, sviluppate o sbloccate, o di costo opportunità della mancata erogazione della procedura)
-
3. *Valore delle risorse (personale, risorse strumentali e tecnologiche) utilizzate per la realizzazione dell'output procedurale*
-
4. *Quantità delle informazioni trattate (relative ai destinatari della procedura, ai fornitori e ad altre unità organizzative)*
-

Costituiscono, tra le altre, informazioni rilevanti ai fini della pre-selezione delle procedure oggetto di razionalizzazione:

1. *l'interfunzionalità e la trasversalità*, ovvero il coinvolgimento di un numero elevato di strutture diverse della medesima amministrazione. Una delle frequenti cause di inefficienza dell'attività amministrativa risiede infatti nella complessità del coordinamento e nella necessità di trasferire, per ragioni organizzative e operative, input di lavoro da una struttura all'altra; *Interfunzionalità dei flussi operativi*
2. *il ricorso ad intermediari non istituzionali da parte dell'utenza* per l'accesso e per gli adempimenti richiesti dall'esperimento dell'iter procedurale. La frequenza (numero di utenti che vi fanno ricorso rispetto a quelli totali) rappresenta un indicatore del basso livello di trasparenza e di comunicazione, ovvero della complessità degli adempimenti burocratici richiesti; il ricorso ad intermediari, peraltro, determina uno specifico e aggiuntivo costo per l'utenza che può "selezionare" l'accesso alla procedura; *Barriere all'accesso per l'utenza*
3. *il ricorso ad intermediari non istituzionali da parte dell'amministrazione*, ovvero la misura in cui nel corso dello svolgimento della procedura gli uffici dell'amministrazione si avvalgono di prestazioni di terzi per pareri tecnici, spiegazioni e chiarimenti in merito alla documentazione presentata dagli utenti e di altri servizi vari di carattere generale (ad esempio, informatici, di ricerca, di spedizione e contatto con l'utenza, etc.). Il ricorso a tali forme di intermediazione, se non determinato da scelte di convenienza economica, segnala un deficit di specifiche professionalità interne all'amministrazione, il quale può determinare elementi di rigidità nell'attuazione delle procedure considerate; *Bassa autonomia delle strutture burocratiche*
4. *la dimensione tecnologica della procedura*, ovvero la possibilità di informatizzazione delle attività procedurali attraverso l'impiego e/o l'estensione di strumenti tecnologici già disponibili, ovvero la possibilità di sviluppo di applicazioni ad hoc; *Innovazione del processo tecnico-produttivo*
5. *la standardizzabilità delle operazioni e degli adempimenti procedurali*, dalla quale discende la possibilità di adottare soluzioni uniformi per tipologia di utente o di pratica, con vantaggi in termini di economie di scala, uniformità di trattamento degli utenti, certezza operativa per i soggetti incaricati dell'attuazione della procedura; *Standardizzabilità delle attività e delle operazioni*
6. *la presenza di specifici fattori critici incidenti sul risultato della procedura*, distinguibili in criticità di processo (connesse cioè alle modalità di realizzazione dell'output procedurale) e di prodotto (determinate dalle connotazioni dell'output, dalle modalità di erogazione, dalle condizioni di fruizione da parte dell'utenza, etc.). *Elevata criticità*

La preselezione delle procedure da razionalizzare richiede la disponibilità di un elevato e diversificato numero di informazioni, solo in parte desumibili dal sistema informativo procedurale (se strutturato e implementato): ciò richiede, in molti casi, l'attivazione di interventi di rilevazione ad hoc.

GRIGLIA INFORMATIVA PER LA PRESELEZIONE DELLE PROCEDURE

 Le informazioni per la preselezione delle procedure oggetto di razionalizzazione sono desunte dai sistemi informativi preposti al monitoraggio e al controllo dell'attuazione delle procedure stesse, eventualmente integrate con informazioni di tipo statistico relative alla utenza potenziale (bacino di intervento della singola procedura) e, in generale, alle caratteristiche geografiche e strutturali che possono condizionare l'espressione della domanda, l'accesso, la fruizione delle prestazioni, etc. Il PROSPETTO 1 riepiloga le principali informazioni necessarie per la definizione dell'oggetto di razionalizzazione.

PROSPETTO 1 - Informazioni per la preselezione delle procedure oggetto di razionalizzazione

VARIABILE	CONTENUTI
Denominazione, finalità e obiettivi	Descrizione
Normativa di riferimento	Individuazione delle principali disposizioni normative (nazionali e internazionali, distinte per fonte), incluse le deliberazioni degli organi di governo dell'amministrazione (documenti di programmazione) che disciplinano l'attuazione della procedura
Unità organizzativa responsabile	Denominazione, inquadramento organizzativo
Unità organizzative coinvolte (eventuali)	Denominazione, inquadramento organizzativo
Disponibilità finanziarie previste per la gestione della procedura nel periodo	Ammontare dell'importo stanziato per l'attuazione della procedura nei bilanci di previsione dell'amministrazione (indicatore dell'incidenza della procedura)
Attività previste per l'attuazione della procedura	Descrizione analitica e rappresentazione attraverso diagrammi di flusso Include: la descrizione (e, ove possibile) la quantificazione degli output intermedi e finali, la determinazione degli attori organizzativi e degli operatori coinvolti (numero, ovvero anni-persona dedicati, e, possibilmente, quantificazione economica), l'individuazione del destinatario finale e delle modalità di accesso e di fruizione
Standardizzabilità delle operazioni	Percentuale delle attività routinarie rispetto al totale di quelle svolte
Durata	Tempo di attraversamento della procedura (e, possibilmente, delle singole fasi); tempi di attesa riconducibili ad operazioni che non prevedono l'intervento degli operatori (in molti casi sono normativamente predeterminati: termine per la presentazione delle istanze e della documentazione integrativa, tempi dell'istruttoria tecnica, etc.)
Domanda	Determinazione della domanda potenziale e di quella effettiva, della domanda corrente e della eventuale presenza di giacenze
Modalità di attivazione della procedura	Tipologia di soggetti (persone fisiche, associazioni, imprese, altre amministrazioni pubbliche, etc.) e frequenza (%)
Frequenza dell'attivazione	Determinazione del numero delle attivazioni (numero di domande presentate; numero di pratiche attivate "d'ufficio", etc.)
Presenza di intermediari per l'attivazione	Tipologia (ad esempio, associazioni di categoria) e frequenza media del ricorso
Presenza di attività informatizzate	Grado di informatizzazione della procedura, impiego di risorse informatiche hardware e software (%), applicativi sviluppati ad hoc, tecnologie di telecomunicazione e, se possibile, valorizzazione in termini economici
Opportunità di informatizzazione di attività	Disponibilità (anche a livello di progettazione) di strumenti informatici
Elementi di criticità e aree di rischio	Descrizione dei principali elementi di criticità, rilevanza dal punto di vista del con seguito dell'output procedurale, frequenza di manifestazione



ESEMPIO

Informazioni rilevate per la preselezione delle procedure del servizio Agricoltura suscettibili di interventi di razionalizzazione

QUADRO 1 - Caratteristiche della disciplina normativa, responsabilità di attuazione e entità dei finanziamenti gestiti

COD.	DENOMINAZIONE DELLA PROCEDURA	U.O. RESPONSABILE	ADDETTI	ALTRE U.O. COINVOLTE	ADDETTI	COMPLESSITÀ NORMATIVA	FINANZIAMENTO (MLN DI LIRE)
A1	Autorizzazione per la produzione di sementi di piante allogame	Uff. produzioni vegetali	1	-	-	Media	-
A2	Concessione contributi per attività di assistenza tecnica di sviluppo	Servizio di sviluppo	2	Prod. vegetali Zootecnia	1 1	Media	7.000
A3	Concessione contributi per investimenti nell'agroindustria	Ufficio strutture	2	Miglioramenti fondiari SDAA	4	Alta	19.500

A4	Concessione di contributi per la realizzazione di piani di miglioramento aziendale	Ufficio produzioni vegetali	2	Miglioramenti fondiari SDAA	4	Media	30.000
A5	Iniziativa comunitaria Leader II_Marche	Servizio valorizzazione terreni agricoli e forestali	2	Area Agricoltura Servizio politiche comunitarie Servizio Pmi	2 1 1	Alta	14.000
A6	Declaratoria del riconoscimento delle calamità naturali o avversità atmosferica a carattere eccezionale	Dirigente del servizio Agricoltura	1	Servizio decentrato U.o di spesa	16 2	Alta	500.000
A7	Indennizzi e danni al patrimonio zootecnico da parte di lupi e cani randagi	Zootecnia	2	-	-	Media	600
A8	Azioni per il miglioramento della produzione e della qualità del miele	Zootecnia	2	SDAA	4	Alta	366
A9	Consolidamento delle passività onerose	Assistenza tecnica e cooperazione	2	Ufficio strutture	2	Alta	150
A10	Riconoscimento produttori ai sensi del RCEE 951/97	Assistenza tecnica e cooperazione	1	SDAA	4	Alta	
A11	Politiche di qualità, sistema di autocontrollo aziendale: HACCP	Assistenza tecnica e cooperazione	1	UOO di spesa	1	Media	
A12	Progetto di iniziativa comunitaria PIC pesca	Pesca	2	-	-	Alta	7.000

La definizione dell'ambito di riferimento dell'intervento di razionalizzazione si presenta come un'attività "cruciale": se non correttamente condotta (superficiale o soggettiva) può produrre conseguenze in grado di inficiare (parzialmente o totalmente) le possibilità di estensione (futura) dell'intervento stesso ad altre procedure.

Il *carattere di soggettività*, pure necessario per "tarare" l'intervento sulle priorità politiche, strategiche e gestionali dell'azione amministrativa, può indirizzare le iniziative di razionalizzazione verso oggetti non significativi o centrali. Il rischio è particolarmente forte soprattutto in contesti in cui la selezione degli oggetti di intervento si fonda su un patrimonio informativo limitato, oppure, ad esempio, sulla valutazione del grado di soddisfazione dell'utenza, non rilevata ma espressa attraverso la percezione del fornitore.

Il *carattere di complessità e di specificità settoriale dell'azione amministrativa*, tende ad evidenziare ciascuna procedura o flusso operativo come "unicum", non confrontabile, diversificato, connotato di un carattere di estrema stabilità (e allora non si vede perché si dovrebbe, con la promozione di interventi di razionalizzazione, rinunciare a routine attivate da anni) o, al contrario, di eccessiva instabilità (cosicché qualsiasi soluzione progettata ed attuata rischia di essere vanificata da imminenti modificazioni normative, organizzative, tecnologiche, etc.).

Le procedure oggetto di razionalizzazione, tratte dal campione preselezionato, possono essere individuate mediante la definizione di criteri ravvisati in corrispondenza di altrettante caratteristiche dell'iter procedurale:

- possibilità di sostituire il lavoro degli operatori dedicati con soluzioni tecnologiche (informatica, telecomunicazione);
- presenza di attività operative altamente standardizzabili, tali da consentire maggiore delega di responsabilità da parte del personale altamente qualificato verso qualifiche professionali più operative;
- modificazione di ruoli e deleghe normative tra i diversi livelli di governo (ad

Selezione delle procedure tra soggettività e specificità

Opportunità di ottimizzazione

- esempio, tra lo Stato e la regione, o tra quest'ultima e gli enti locali) e/o verso altri soggetti pubblici e privati (intermediari professionali, aziende di credito, associazioni di categoria, sindacati);
- d) redistribuzione delle competenze tra la sfera politica e quella amministrativa (ai fini di una piena attuazione degli indirizzi di riforma della pubblica amministrazione) e tra le diverse unità organizzative;
- e) possibilità di introdurre forme di coordinamento e di integrazione tra unità organizzative (conferenze di servizio, project manager, process owner, etc.);
- f) carattere di trasversalità delle attività svolte rispetto ad unità organizzative differenti (assessorati, enti locali, organi di controllo);
- g) presenza di strumenti di regolazione discendenti da una pluralità di norme: per livello (nazionale, regionale, leggi, regolamenti, statuti, etc.); per tipologia (norme di indirizzo, di finanziamento, organizzative, etc.); per ampiezza (generali, di settore, etc.);
- h) presenza di frequenti segnali di criticità, rilevanti per estensione, profondità e natura dei problemi che incidono sul risultato (basso grado di raggiungimento degli obiettivi della procedura);
- i) migliori opportunità di realizzare il cambiamento (innovazioni con elevata fattibilità). L'apprezzamento delle variabili, soprattutto in alcuni casi, è del tutto soggettivo; le misurazioni, anche se oggettive, devono essere tuttavia temperate con le determinazioni e le priorità strategiche espresse dagli organi di governo. Un possibile sistema per la valutazione congiunta delle caratteristiche elencate risiede nell'attribuzione di punteggi (definiti preventivamente) a ciascuna delle variabili considerate.

SISTEMA DI PESI PER LA SELEZIONE DELLE PROCEDURE

 Il PROSPETTO 1 riassume le principali variabili di riferimento impiegabili per le attività di selezione delle procedure suscettibili di interventi di razionalizzazione. Si tratta, in molti casi, di elementi che prevedono una valutazione d'ordine tecnico affidata ai responsabili delle attività considerate; in altri casi, prevalgono considerazioni d'ordine politico o di tipo manageriale. Può accadere, pertan-

to, che gli apprezzamenti siano di natura soggettiva e varino in relazione ai soggetti che li esprimono, falsando la comparazione relativa tra le diverse procedure preselezionate. Per ovviare a tale inconveniente, può essere utile ricorrere ad un sistema di pesi e di ponderazioni delle rispettive variabili, che consenta di confrontare le procedure preselezionate, ordinandole su una scala di priorità.

PROSPETTO 1- Griglia di pesi per la ponderazione delle procedure selezionate

CRITERIO DI SCELTA	PUNTEGGIO	PESO
Opportunità di innovazione tecnologica	Attribuzione di un valore da 1 a 10 (scala crescente),	Grado di priorità nella selezione
Standardizzabilità della procedura o di sue fasi	secondo la valutazione discrezionale	delle procedure da razionalizzare
Possibilità di modificare ruoli, deleghe e coinvolgimento di intermediari	degli attori coinvolti	(predeterminato; sulla base di scelte politico-strategiche fatte a monte)
Ristrutturazione della competenza tra politica e amministrazione	circa la rilevanza del parametro	
Ricorso a forme di coordinamento/integrazione tra unità organizzative	per ciascuna procedura	
Trasversalità rispetto a diverse amministrazioni		
Complessità della normativa di riferimento		
Ampiezza e frequenza dei segnali di criticità		
Possibilità di messa a regime delle innovazioni		

La consolidamento delle indicazioni relative al "peso" e al "punteggio" attribuito a ciascuna variabile (distinti per ciascuna procedura considerata), consente di ricomporre in un quadro d'insieme valutazioni d'ordine diverso espresse da soggetti differenti, con competenze tecniche, scale di priorità e funzioni di utilità non solo difformi, ma in alcuni casi anche contrastanti (si pensi, ad esempio, all'interesse "politico" di incidere sulle procedure che hanno un impatto diretto sull'utenza e quello "manageriale" volto, in molti casi, a conservare lo status quo, al fine di non affrontare potenziali ulteriori elementi di complessità gestionale).

Le valutazioni di cui trattasi sono espresse, a partire dalle informazioni rilevate in sede di preselezione e dalle altre rese disponibili dal sistema informativo procedurale, da un gruppo di lavoro composto, costituito da tutti gli operatori che, ai diversi livelli di responsabilità, sono coinvolti nell'attuazione della procedura. Il modello organizzativo dell'intervento di razionalizzazione, pertanto, deve prevedere sedi di valutazione e validazione delle risultanze dell'attività di selezione delle procedure; il soggetto titolare della valutazione non può che essere il committente dell'intervento, ovvero il vertice politico o amministrativo.

PROCEDURE OGGETTO DI RAZIONALIZZAZIONE

 Il progetto di ottimizzazione delle procedure amministrative promosso dalla regione Marche a partire dall'Aprile 1999 (e tutt'ora in corso) è stato sviluppato in due stadi. Il primo è stato finalizzato all'individuazione delle unità organizzative sulle quali effettuare la sperimentazione dell'analisi e la preselezione delle procedure da razionalizzare. Il secondo ha previsto l'attivazione di interventi di razionalizzazione su specifiche procedure opportunamente selezionate.

L'attuazione del progetto ha prevalentemente interessato tre unità organizzative: il servizio Agricoltura, il servizio Industria e il servizio Personale.

Di seguito si illustra lo sviluppo del progetto e i principali risultati conseguiti, distinti per ciascuna delle fasi di attuazione.

Fase 1 – Affinamento e “personalizzazione” della metodologia; preselezione delle procedure da razionalizzare.

Nell'ambito di ciascuna unità organizzativa selezionata sono state individuate le seguenti procedure provviste di esigenze e opportunità di razionalizzazione.

a) Servizio Personale:

- Mobilità d'urgenza interna ai servizi;
- Mobilità d'urgenza da Giunta a Consiglio Regionale;
- Mobilità d'urgenza da Consiglio a Giunta Regionale;
- Trasferimenti (in entrata e in uscita);
- Comandi (in entrata e in uscita);
- Assegnazione di personale regionale a Segreterie particolari o Gruppi Consiliari o Consiglieri;
- Rilevazione delle presenze;
- Protocollo;
- Archivio;
- Liquidazione missioni in territorio italiano ai dipendenti regionali;
- Attribuzioni incarichi di funzione per personale regionale di 8^a qualifica.

b) Servizio Industria:

- Contributi alle imprese artigiane ed alle PMI per la tutela della salute, sicurezza degli ambienti di lavoro, prevenzione e riduzione dell'impatto ambientale;
- Contributi al miglioramento delle conoscenze tecnologiche (Pic-Retex Misura 1);
- Programma manifestazioni promozionali anno 1998;
- Assegnazione di contributi ai Comuni, per l'apprestamento di aree artigianali, ed alle imprese artigiane e loro consorzi, per l'acquisto e ristrutturazione di fabbricati;
- Ob. 5b 1994-99, Asse 2 – Sottoprogramma 2.1 – Misura 2.1.4, Contributi alle PMI ed alle imprese artigiane per la tutela della salute, sicurezza degli ambienti di lavoro e riduzione dell'impatto ambientale;
- Docup Ob.-5b Misura 2.1.2, Aiuti agli investimenti delle imprese artigiane;
- Contributi alle imprese artigiane per l'acquisto di macchinari tecnologicamente innovati

vi e di veicoli tecnici speciali;

- Aiuti agli investimenti delle PMI industriali ed artigiane, riduzione dell'impatto ambientale e sicurezza del lavoro;
- Contributi alle imprese artigiane per l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e il riutilizzo di fabbricati esistenti da destinare ad attività artigiane;
- Contributi per interventi alle PMI per lo sviluppo della qualità ai sensi della Legge Regionale 66/97, art. 2 lettere a, d.

c) Servizio Agricoltura:

- Autorizzazioni per la produzione di sementi di piante allogame;
- Concessione di contributi per attività di assistenza tecnica;
- Concessione di contributi per investimenti nell'agroindustria;
- Concessione di contributi per la realizzazione di piani di miglioramento aziendali;
- Iniziativa comunitaria Leader II – Marche;
- Declaratoria per il riconoscimento delle calamità naturali o avversità atmosferiche a carattere eccezionale;
- Misure agroambientali – erogazione di contributi per interventi agroambientali;
- Azioni per il miglioramento della produzione e della qualità del miele;
- Consolidamento delle passività onerose;
- Riconoscimento delle associazioni di produttori ai sensi del Reg. CE 952/97;
- Politiche di qualità – sistema di autocontrollo aziendale: HACCP;
- Progetto di iniziativa comunitaria – PIC – Pesca.

Fase 2 – Validazione della metodologia e prima sperimentazione.

La validazione e la sperimentazione della metodologia di razionalizzazione (settembre 1999–gennaio 2000) è stata condotta mediante la realizzazione dell'analisi strategica delle seguenti procedure:

Servizio Industria:

- a) Ob. 5b 1994-99 Asse 2 – Sottoprogramma 2.1 – Misura 2.1.4, Contributi alle PMI ed alle imprese artigiane per la tutela della salute, la sicurezza degli ambienti di lavoro e la riduzione dell'impatto ambientale;
- b) Contributi per interventi alle PMI per lo sviluppo della qualità ai sensi della Legge Regionale 66/97, art. 2 lettere a, d;
- c) Contributi alle imprese artigiane per l'acquisto di macchinari tecnologicamente innovativi e di veicoli tecnici speciali;
- d) Assegnazione di contributi ai Comuni, per l'apprestamento di aree artigianali, ed alle imprese artigiane e loro consorzi, per l'acquisto e ristrutturazione di fabbricati;
- e) Contributi alle imprese artigiane per l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e il riutilizzo di fabbricati esistenti da destinare ad attività artigiane.

Servizio Agricoltura:

- a) Legge Regionale n. 37/99 - Concessione di contributi per attività di assistenza tecnica;

- b) *Iniziativa comunitaria Leader II – Marche;*
 c) *Misure agroambientali – erogazione di contributi per interventi agroambientali.*

In relazione ai risultati ottenuti è scaturita, da parte del Servizio Agricoltura, l'esigenza di approfondire l'analisi su specifiche attività in particolare la riprogettazione della procedura inerente l'applicazione della Legge Regionale 37/99 e la reingegnerizzazione di alcune misure del Piano di Sviluppo Rurale.

Fase 3 – Razionalizzazione di singole procedure.

I risultati dell'attività in oggetto (febbraio 2000 – aprile 2002) sono ovviamente differenziati in relazione alla natura e alla tipologia di procedura considerata. L'attività ha riguardato, in particolare, gli oggetti di analisi di seguito indicati.

Procedura "Concessione di contributi per attività di assistenza tecnica".

Sono state innovate radicalmente le modalità attuative sia in termini di presentazione sia di valutazione delle istanze, mediante la ridefinizione del bando di accesso agli aiuti, l'individuazione di un sistema di valutazione oggettivo, la progettazione della modulistica per la presentazione e la valutazione delle pratiche.

A completamento dell'attività svolta sono state effettuate l'analisi preliminare per la costruzione della banca dati per l'assistenza tecnica; l'individuazione delle variabili significative per la definizione degli indicatori fisici ed economici e la progettazione del questionario finalizzato ad un'analisi di customer satisfaction per valutare l'efficacia dell'assistenza e riorientare, laddove necessario, il servizio offerto.

Procedura "Concessione di contributi in presenza di calamità naturali o avversità atmosferiche a carattere eccezionale".

Sono state formulate proposte di razionalizzazione al fine di ridurre gli elevati tempi di attraversamento della procedura, abbattere le complesse (e ripetute) modalità di interazione tra gli uffici regionali, definire le responsabilità degli attori organizzativi e degli operatori, anche ai fini di una piena attuazione della normativa relativa al responsabile del procedimento (l. n. 241/90).

Procedure di attuazione delle misure del piano di sviluppo rurale della regione Marche 2000 – 2006.

L'analisi condotta si è risolta, in particolare: nella progettazione degli iter procedurali e revisione dei bandi di attuazione; nella costruzione di un sistema di indicatori per la programmazione degli obiettivi di qualità e di performance e il monitoraggio dello stato di attuazione delle misure; nella revisione della modulistica in uso ai fini della standardizzazione nella formulazione di una prima bozza di manuale operativo per la gestione delle procedure di attuazione delle misure (secondo quanto previsto dal piano di sviluppo e dalla normativa comunitaria di settore).

Le proposte di razionalizzazione delle procedu-

re hanno riguardato, in modo specifico, gli aspetti di seguito elencati.

1. Riduzione dei tempi di attraversamento della procedura.

In quasi tutte le procedure analizzate si sono riscontrati tempi di attraversamento piuttosto lunghi, anche a causa del comportamento dell'utenza, solita presentare le domande di accesso a ridosso della scadenza prevista. Le proposte per affrontare questo tipo di criticità hanno riguardato sia l'introduzione di meccanismi di "incentivo" che premiano i beneficiari più rapidi nel presentare la documentazione necessaria, sia modifiche alla scansione temporale dei bandi che alle modalità di presentazione delle domande.

Il secondo fronte di intervento attiene alla semplificazione e alla riduzione del numero e delle modalità di interazione tra le unità organizzative coinvolte, innovando non solo la configurazione dei flussi operativi, ma anche la ripartizione delle attribuzioni tra unità organizzative intervenienti (spesso centrali – decentrate).

2. Criteri di istruttoria e valutazione delle istanze.

In alcune procedure si è rilevato l'utilizzo di criteri qualitativi per la valutazione delle pratiche presentate. Questo rappresenta una criticità in quanto la valutazione è fortemente legata all'esperienza e alla conoscenza dell'istruttore e non permette l'utilizzo di strumenti informatici per snellire il lavoro. Per ovviare a questa criticità sono state inoltrate proposte inerenti l'adozione di fattori quantitativi per una valutazione più oggettiva legata a criteri ed elementi specifici che permettono di assegnare punteggi alle pratiche e quindi redigere una graduatoria.

3. Oggettivazione della modulistica.

Sono state formulate proposte di snellimento e di oggettivazione della modulistica per ottenere modalità di presentazione omogenee facilmente interpretabili da qualsiasi operatore, tali da individuare in modo univoco i requisiti di ricevibilità, ammissibilità e priorità delle pratiche. Intervento analogo è stato attuato sulle modalità di valutazione delle istanze presentate.

4. Informatizzazione dei flussi operativi e delle attività.

In generale, nessuna proposta di miglioramento della performance e del percorso procedurale può prescindere dal suggerire un maggiore ricorso a soluzioni informatiche per quanto riguarda la presentazione delle domande di accesso, il loro trattamento (protocollo-archivio amministrativo, istruttoria amministrativa e tecnica, formulazione della graduatoria, etc.), le comunicazioni con gli utenti, il flusso dei documenti all'interno della regione, la possibilità di accedere a banche dati esistenti – per fare controlli su archivio ed estrarre campioni per sopralluoghi – e di costruire nel tempo archivi ad hoc con informazioni più ricche e mirate (utilizzabili successivamente per valutazioni di efficacia).

Capitolo 11 - Costruire le opzioni

Nella valutazione comune degli operatori pubblici e nella percezione diffusa presso gli utenti, le procedure amministrative sono troppo lente, lunghe, frammentate e regolate da troppe norme. Se è vero che tali dimensioni sono spesso il risultato di una serie di rilevanti elementi di complessità, è altrettanto vero che in molti casi questi ultimi possono essere ridotti (anche in maniera significativa) mediante la promozione di specifiche iniziative di semplificazione, razionalizzazione e ridisegno dei flussi operativi, delle funzioni organizzative e delle competenze professionali.

In altri casi, i margini di azione riguardano la strutturazione dei flussi procedurali: emergono così attività e adempimenti che non hanno (più) ragion d'essere, reiterati semplicemente perché non è stata messa in discussione la loro utilità e misurato il valore aggiunto prodotto in funzione del risultato finale. Operazioni che potrebbero essere svolte in parallelo con altre che le precedono anziché in sequenza, riducendo così i tempi complessivi dell'azione amministrativa. Termini fissati per la realizzazione dei procedimenti o di singole fasi eccessivamente dilatati, magari perché determinati, a suo tempo, a tutela e garanzia degli operatori, senza tenere conto dei tempi effettivi di attraversamento, né delle esigenze di una tempestiva soddisfazione dell'utenza.

Altre volte, l'ambito di intervento riguarda le modalità di interazione tra le diverse unità organizzative e tra queste e l'utenza. La partecipazione di una molteplicità di soggetti pubblici e privati, ad esempio, appesantisce inevitabilmente l'iter procedurale: ciò accade, in particolare, laddove gli strumenti di garanzia sono sovrabbondanti¹, quando le amministrazioni pubbliche partecipano necessariamente alla decisione di ogni singola istanza di un procedimento pur essendo di fatto interessate solo ad alcune di esse, etc.

Queste considerazioni evidenziano l'importanza di analizzare i flussi procedurali da ogni possibile punto di vista, non tralasciando di prendere in esame gli aspetti normativi, operativi, organizzativi e quelli legati all'automazione delle singole fasi e operazioni. Le esperienze di razionalizzazione delle procedure promosse e intraprese dal servizio Organizzazione della regione Marche in collaborazione con i servizi di settore direttamente interessati hanno posto in evidenza, ad esempio, come spesso le strutture precedenti, pur avvertendo la sofferenza di talune procedure, non riescano ad individuarne le cause e, conseguentemente,

*Ambiti
di intervento*

*Iniziativa
improntata
alla gradualità*

¹ E' il caso, ad esempio, di una amministrazione che partecipa ad una procedura sia attraverso l'espressione di un parere obbligatorio sia mediante la designazione di un proprio rappresentante all'interno di un organo collegiale, che fornisce un analogo parere o nella veste di amministrazione concertante del provvedimento amministrativo finale.

i possibili rimedi proprio per l'assenza di una visione complessiva della procedura e per la limitata disponibilità di informazioni di carattere operativo e gestionale. Ciò non significa, peraltro, che si debbano promuovere interventi generalizzati, agendo contemporaneamente su ogni aspetto della configurazione procedurale. Le esperienze di campo hanno mostrato come sia opportuno, in molti casi, per evitare impatti innovativi troppo traumatici per gli operatori, concentrare gli interventi di razionalizzazione solo su determinati aspetti della procedura (intervendo, per quanto possibile, su quelli maggiormente significativi che non comportino immediati stravolgimenti del modo di operare): l'innovazione molto spinta può determinare, infatti, casi di "rigetto" da parte dell'apparato burocratico e un clima di sfiducia sulle concrete possibilità di miglioramento.

Le esperienze maturate dimostrano inoltre come sia assai complicato operare contemporaneamente su più variabili (normazione, organizzazione, automazione, etc.), in quanto risulta praticamente impossibile governare in maniera contestuale le leve dei diversi processi decisionali e gli strumenti operativi rientranti nelle competenze di strutture organizzative diverse. D'altra parte alcune false convinzioni ("l'organico delle unità organizzative è sottodimensionato: occorrerebbe più personale"; "le procedure sono farraginose perché previste da vecchie leggi ancora vigenti, quindi non c'è nulla da fare"; "i problemi si risolvono solo con una informatizzazione delle procedure") finiscono per creare pregiudizi che, a loro volta, costituiscono un vero ostacolo all'introduzione di miglioramenti decisivi nei processi di lavoro.

*Interventi
"a costo zero"*

Al contrario, vi sono esperienze di razionalizzazione che sembrano sintomatiche di come, successivamente alle fasi di analisi, la conoscenza del tessuto organizzativo e delle molte opportunità di semplificazione procedurale introdotte nell'ordinamento consentano, a legislazione invariata e senza impiego di risorse aggiuntive (umane, informatiche, etc.) una effettiva riduzione dei tempi di risposta dell'amministrazione verso l'utenza, un minor carico di lavoro per le strutture e, probabilmente, un'azione amministrativa più rispondente ai principi di correttezza, trasparenza e democraticità dettati dalla legge n. 241/90.

*Tecniche
per la costruzione
delle opzioni
di ottimizzazione*

Semplificando, gli interventi migliorativi e di ottimizzazione delle procedure amministrative e, più in generale, dei flussi operativi, possono essere ricondotti a quattro tipologie, le quali identificano altrettante opzioni metodologiche e modalità operative: "eliminazione" della procedura in quanto non più funzionale alla realizzazione della politica pubblica; "riduzione" dell'iter procedurale mediante la soppressione di specifiche attività o adempimenti; "razionalizzazione" dei flussi operativi; "informatizzazione" delle attività, degli adempimenti e delle modalità di interazione tra gli attori.

La distinzione delle diverse tipologie non individua interventi esaustivi ed esclusivi: l'ottimizzazione di una procedura amministrativa può richiedere, infatti, l'applicazione sinergica delle diverse tecniche e l'adozione di interventi differenziati. Per questo motivo, in molti casi concreti, è difficile delineare con precisione i confini dell'una e dell'altra tecnica: nella prassi degli interventi di razionalizzazione è anzi possibile una loro sovrapposizione e coesistenza in ragione della loro specifica applicazione a singole fasi o elementi di criticità di un medesimo iter procedurale.

11.1 Eliminazione

L'eliminazione della procedura costituisce chiaramente l'intervento più radicale che può essere posto in essere in sede di razionalizzazione; consiste nella rimozione di una procedura amministrativa o di una intera fase della stessa senza sostituire le parti eliminate perché ritenute non necessarie, inadeguate, inattuali ai fini del perseguimento del risultato atteso. In particolare può rilevarsi come una procedura sia diventata incompatibile, anche per motivi di mero fatto, con gli obiettivi generali dell'ente o con la normativa generale o di settore.

*Eliminare
la procedura
o alcune sue parti*

In altri casi la soppressione di procedure può essere determinata da una valutazione dei costi/benefici del prodotto della stessa. Un esempio può essere ravvisato nel caso di procedure di riscossione di crediti di esigua entità il cui costo supera l'entità del gettito prodotto; analogo è il caso di attività che non determinino nella collettività benefici rilevanti rispetto al costo dell'attività stessa.

Per quanto riguarda gli strumenti per la realizzazione di interventi di eliminazione è da rilevare che, teoricamente, essendo l'attività amministrativa subordinata alla legge (principio di legalità), ogni intervento dovrebbe essere condizionato da una modifica legislativa in tal senso. Ciò tuttavia non sempre è necessario in quanto, normalmente, ampi spazi sono lasciati all'autonomia delle amministrazioni che disciplinano i singoli interventi con strumenti di tipo sublegislativo.

L'attuazione di interventi di semplificazione delle procedure e di razionalizzazione dei flussi di attività fondati sull'eliminazione, pertanto, è resa possibile in molti casi con semplice deliberazione amministrativa dell'organo politico di governo.

Diverso è il caso di procedure di lavoro "ideate" dall'apparato burocratico e non vincolate da disposizioni prescrittive (anche se spesso si tratta di sole fasi o modalità operative): una volta individuate come superflue sarebbe sufficiente l'instaurazione di una semplice prassi diversa, che può essere introdotta dal dirigente della struttura e, in qualche caso, dallo stesso funzionario responsabile del procedimento o della linea di attività.

In ogni caso, l'esperimento di interventi di eliminazione (e più in generale di razionalizzazione delle procedure) presuppone una puntuale attività ricognitiva che preveda:

*Analisi
del "modello
normativo"
e del "modello
reale"*

- a) la rilevazione e l'analisi del "modello normativo" della procedura. Tale attività dovrà contemplare: la raccolta sistematica della disciplina normativa (sia di fonte legislativa che regolamentare) della procedura; la ricostruzione dell'iter procedurale definito dalle norme; l'analisi critica di ciascun passaggio procedurale (funzionalità rispetto al conseguimento dell'output procedurale, durata, costi per l'utenza, onerosità della gestione etc.); l'individuazione delle soluzioni di modificazione dell'assetto procedurale che possono rimediare ai problemi e alle incongruenze in precedenza rilevate; infine, l'elaborazione del "pacchetto di proposte" per la semplificazione;
- b) il confronto tra il "modello normativo" e il "modello reale" di procedura (ovvero quello costruito sulla base dei comportamenti applicativi degli operatori). Tale comparazione è condotta mediante la rilevazione e la descrizione delle modalità operative realmente poste in essere, la verifica della loro corrispondenza con il modello normativo, l'esame dell'applicabilità e della effettiva utilità delle proposte di semplificazione prefigurate e la verifica della possibilità di individuare ulteriori proposte di semplificazione.

Ulteriori aspetti dell'opzione "eliminazione" sono costituiti dalla possibilità di passare da regimi concessori a quelli autorizzatori e alla opportunità di sostituire questi ultimi con forme di silenzio-assenso o con possibilità di inizio di attività su semplice denuncia (per la regione Marche, ad esempio, si veda l'art. 14 della legge regionale n. 44/94).

Discorso a parte merita la quasi totale eliminazione delle certificazioni e, più in generale, della documentazione che può essere sostituita da auto-certificazione.

Le facilitazioni in tema di oneri probatori dei cittadini, introdotte a partire dal 1997 (leggi n. 127/97 e 191/98, d.p.r. n. 403/98, e, da ultimo, testo unico approvato con d.p.r. n. 445/00) hanno rivitalizzato strumenti che stanno ormai entrando nel patrimonio culturale dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni.

Un problema connesso a dette ultime facilitazioni è semmai quello dei controlli che le amministrazioni sono tenute a fare nei casi di sospetto mendacio e, comunque, a campione. Tali controlli sarebbero oltremodo facilitati se, come prevede il citato d.p.r. n. 445/00, fossero realmente esistenti ed efficienti i collegamenti telematici tra le amministrazioni interessate o, addirittura, vi fosse la possibilità di accesso, tra enti, alle rispettive banche dati.

11.2 Riduzione

*Ridurre
l'iter procedurale*

L'opzione di ottimizzazione dei flussi procedurali qui denominata "riduzione" consiste nel mantenere in vita, dal punto di vista sostanziale, una procedura in uso, apportando miglioramenti essenzialmente di tipo quantitativo.

Le tecniche di riduzione mantengono comunque un loro tratto distintivo che è costituito dall'ottimizzazione dell'iter procedurale; all'interno di questa categoria si inseriscono quindi tutte le soluzioni di innovazione rivolte in maniera specifica alla risoluzione dei problemi di efficienza. La riduzione riguarda, nella maggior parte delle applicazioni in ambito pubblico, i tempi di attraversamento della procedura, ridotti agendo sulla coesione delle singole fasi, sul numero delle amministrazioni intervenienti o degli uffici della stessa amministrazione coinvolti, sulla composizione degli organi collegiali aventi funzioni consultive, sui controlli di processo e di prodotto effettuati.

In generale, gli interventi di riduzione sono giocati attorno alle seguenti opzioni: meno fasi procedurali (e quindi meno attori coinvolti); minore durata delle procedure (anche dal punto di vista "formale", mediante la riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti, i quali necessariamente informano i comportamenti degli operatori); meno interdipendenze organizzative (responsabilità di risultato affidate in maniera chiara alle singole unità organizzative); meno oneri burocratici per gli utenti, in particolare di quelli determinati dalla complessità degli adempimenti richiesti (la quale determina spesso il ricorso, a pagamento, ad intermediari istituzionali che divengono, di fatto, gli unici interlocutori dell'amministrazione).

Per quanto riguarda gli strumenti utilizzabili ai fini della riduzione, è utile evidenziare come un processo di riassetto delle strutture organizzative dell'ente favorisca il recupero di funzioni molto spesso disperse in più uffici; una organizzazione basata sui "processi" anziché sulle "funzioni" consente, di per se stessa, una sensibile riduzione delle strutture coinvolte oltre che un migliore governo dei processi stessi.

Oggetto di specifica valutazione deve essere, in particolare, l'intervento degli organi collegiali, dal momento che le loro modalità operative tendono ad aumentare notevolmente i tempi di attraversamento delle procedure. In questa sede è sufficiente osservare che, spesso, la composizione pletrica di tali organi, oltre a non garantire alcun "valore aggiunto" in termini di valutazione degli interessi pubblici coinvolti, determina un vero blocco dell'attività per i comprensibili problemi di convocazione, raggiungimento del numero legale, etc. La riduzione del numero dei componenti, pertanto, ove non sia possibile un intervento più radicale, può costituire un utile contributo all'abbattimento dei tempi della procedura.

*Rivedere
le attività*

L'adozione delle tecniche di riduzione presuppone una puntuale conoscenza di tutti gli elementi che concorrono a determinare il funzionamento della procedura per quanto riguarda le interazioni amministrazione-utenti. L'attuazione richiede, in questo caso, una forte partecipazione da parte dei funzionari che realizzano le attività procedurali, ma anche l'apporto dei soggetti interessati, pronunciato nella fase di definizione degli standard di funzionamento della procedura e valutato in sede di monitoraggio delle prestazioni (verifica del rispetto degli obiettivi gestionali e di quelli di performance comunicati e diffusi attraverso lo strumento - se redatto - delle carte dei servizi).

*Rivedere
l'organizzazione*

*Rivedere
le interdipendenze*

INTERVENTI DI RIDUZIONE DELLE PROCEDURE

 **Caso di studio:** procedimento relativo alla cancellazione del vincolo di indivisibilità trentennale sui fondi acquistati, per scopi agricoli, con il contributo economico della regione².

Disegno dell'iter procedurale.

La procedura in oggetto era direttamente o indirettamente condizionata dalla legge regionale n. 43/94, la quale prevedeva (e prevede ancora) la cancellazione del vincolo di cui trattasi. Quest'ultima contemplava, in particolare, l'acquisizione di un parere obbligatorio (ma non vincolante) della commissione consiliare competente in materia di agricoltura³; ciò condizionava pesantemente il processo, oltre che per il tempo necessario alla commissione per deliberare (termine massimo 30 giorni), per le relative modalità operative:

- a) la commissione può essere attivata solo attraverso una preventiva richiesta ufficiale da parte della giunta;
- b) per prassi consolidata le proposte di atto di giunta vengono predisposte dal servizio centrale Agricoltura e non dai servizi decentra-

ti che, tuttavia, accolgono l'istanza e effettuano l'istruttoria tecnico-amministrativa.

Per finire, la stessa legge prevedeva che il provvedimento finale fosse adottato dalla giunta regionale.

In estrema sintesi, la configurazione del flusso procedurale risultava come di seguito esemplificato:

1. trasmissione della richiesta dell'interessato al servizio decentrato agricoltura;
2. istruttoria tecnico-amministrativa;
3. trasmissione dell'esito al servizio Agricoltura regionale;
4. predisposizione della deliberazione di giunta per la richiesta di parere alla commissione consiliare;
5. deliberazione di giunta e trasmissione degli atti al consiglio;
6. formulazione del parere da parte della commissione e trasmissione degli atti alla segreteria di giunta;
7. trasmissione al servizio Agricoltura regionale;
8. predisposizione del provvedimento finale di giunta;

² L'impatto di tale linea di attività rispetto al complesso del settore agricoltura non era certo elevatissimo, dato che le pratiche di tale genere trattate nel corso dell'anno potevano stimarsi, mediamente, in qualche decina; il caso risultava tuttavia "degnò di approfondimento" in quanto i tempi di conclusione del procedimento (165 giorni) sembravano anche agli stessi funzionari addetti decisamente esagerati per il tipo di accertamento (di tipo esclusivamente tecnico) necessario alla cancellazione del vincolo. Da un primo esame condotto dal servizio Organizzazione sembrava inoltre emergere la possibilità di un drastico abbattimento dei tempi attraverso un semplice esame critico, dal punto di vista giuridico, delle fasi del procedimento.

³ Nella prassi operativa la commissione consiliare si limitava peraltro a formulare, di norma, un generico parere favorevole, non potendo entrare nel merito tecnico della pratica, oppure lasciava scadere il termine assegnato senza deliberare.

9. trasmissione alla segreteria di giunta;
 10. deliberazione di giunta;
 11. trasmissione dell'atto al servizio Agricoltura;
 12. notifica del provvedimento al beneficiario.
- Il termine massimo di conclusione della procedura era fissato complessivamente in 165 giorni; il tempo effettivo di attraversamento non si discostava molto dal termine massimo, considerando che l'unico margine "gestibile" era quello dell'istruttoria del servizio decentrato, mentre i restanti passaggi richiedevano tempi di attraversamento e di attesa, di fatto, imprimebili in quanto coinvolgenti l'attività degli organi istituzionali di governo.

Criticità.

I funzionari intervistati concordavano tutti nel fatto che, dal punto di vista sostanziale, la "pratica" era definita dalla struttura tecnico-amministrativa del servizio decentrato competente per territorio e che, tuttavia, gli ulteriori passaggi, sebbene non conferissero alcun "valore aggiunto", fossero ineliminabili poiché disposti dalla legge⁴.

Nel caso in ispecie, lo scoglio da superare è parso subito il parere della commissione consiliare che direttamente o indirettamente rallentava (senza conferire alcun beneficio sostanziale) tutta la procedura. Tale passaggio, in realtà, in attesa di una generale revisione della legislazione, poteva essere eliminato in virtù di una disposizione generale prevista dalla legge regionale n. 44/94 (di attuazione in ambito regionale della l. n. 241/90). L'art. 11, comma 6, infatti, dispone l'abrogazione automatica di norme regionali che prevedono pareri di commissioni consiliari su atti di conferimento di contributi, sovvenzioni, aiuti e vantaggi economici di qualsiasi tipo. E' apparsa subito evidente l'applicabilità della norma nel caso concreto, in quanto l'eliminazione del vincolo corrisponde ad un preciso vantaggio sul piano economico

dell'imprenditore agricolo⁵.

Un ulteriore passaggio critico era rappresentato dalla competenza di giunta, anche considerando che, per i motivi prima esposti, la pratica istruita avrebbe dovuto essere trasmessa dal servizio periferico a quello centrale e questo avrebbe dovuto predisporre il conseguente atto di giunta. Anche in questo caso una analisi della natura giuridica dell'atto finale ha messo in evidenza come lo stesso, come atto strettamente "provvedimentale" e quindi gestionale, fosse rientrato nella sfera di competenza della dirigenza ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 29/93 (ora art. 4 d.lgs. n. 165/01) attuato, in ambito regionale, dall'art. 2 della l. r. n. 22/1995, nonché dell'art. 45 del d.lgs. n. 80/1998 che "azzera" ogni precedente competenza gestionale conferita agli organi di direzione politica da leggi o regolamenti.

Soluzione adottata.

Per quanto sopra esposto, considerando che l'eliminazione delle fasi descritte avrebbe apportato una fortissima riduzione dei tempi di attraversamento, si è rinunciato a qualsiasi altro intervento migliorativo (quale, ad esempio, l'informatizzazione dei flussi di attività) in quanto avrebbe richiesto un grande sforzo di analisi organizzativa a fronte di probabili benefici marginali.

La procedura è stata quindi riscritta nel modo seguente:

1. trasmissione della richiesta dell'interessato al servizio decentrato agricoltura;
2. istruttoria e predisposizione del provvedimento finale;
3. predisposizione del decreto del dirigente del servizio decentrato agricoltura;
4. notifica del provvedimento al beneficiario.

Il termine massimo di attraversamento della procedura "riscritta" è pari a 90 giorni, risultando pressoché dimezzato. La codifica del procedimento è regolarmente avvenuta con relativa delibera di giunta.

11.3 Razionalizzazione

*Razionalizzare
il flusso
operativo*

Prescindendo dall'opzione riguardante l'informatizzazione dei flussi operativi (trattata a parte), gli spunti utilizzabili nella razionalizzazione delle procedure sono piuttosto numerosi e riconducibili essenzialmente

⁴ In via generale occorre osservare come, purtroppo, molte procedure siano ancora interamente disciplinate da leggi con i conseguenti problemi in termini di flessibilità e di adeguamento a nuove forme di organizzazione e che il principio di delegificazione (art. 20, l. n. 59/1997) debba essere, in larga parte, attuato. E' importante, tuttavia, prendere atto anche che nell'ordinamento vigono importanti strumenti di semplificazione o principi generali di organizzazione che permettono, in molti casi, di superare quelle che, ad un primo esame sembrano delle ineliminabili "norme capestro".

⁵ Al lettore attento non sfuggirà il fatto che la richiamata disposizione della l. r. n. 44/94 dispone l'abrogazione, tra l'altro, anche di una norma prevista dalla legge regionale n. 43, approvata, non solo nello stesso anno, ma nello stesso giorno (31/10/94) della prima. A parte la bizzarra legislativa, ciò non impedisce, giuridicamente, la conseguenza prospettata. Per completezza di informazione occorre aggiungere che, tardivamente, ma anche, a questo punto, inutilmente, con l. r. n. 10/99, veniva formalmente eliminato l'obbligo di acquisizione del parere della competente commissione consiliare.

a interventi migliorativi sulla normazione, sull'organizzazione, sulla natura e sulla sequenza delle operazioni effettuate (lasciando invariati i primi due elementi).

Per quanto attiene alla dimensione normativa, si intende tutto quello che riguarda la regolazione della procedura, tenendo conto che nelle pubbliche amministrazioni, le fasi e le modalità della procedura sono spesso codificate con atti di varia forza normativa.

A riguardo, la legge n. 59/97 (art. 20, comma 1) prevede una larga delegificazione delle procedure, volendosi con ciò favorire, da una parte la revisione delle regole procedurali obsolete e farraginose, dall'altra l'introduzione di disposizioni e linee guida flessibili, da adattare (con semplici regolamenti) alle mutevoli esigenze dell'amministrazione e dell'utenza. Sulla scia della strada intrapresa dalle amministrazioni centrali, anche alcune regioni hanno adottato provvedimenti normativi di delegificazione, o comunque hanno cominciato ad ispirare le nuove leggi a principi di delegificazione delle procedure.

Delegificare

Non meno importanti per la razionalizzazione delle procedure amministrative, sono gli aspetti legati all'organizzazione. Il d.lgs. n. 29/93 (ora, d.lgs. n. 165/01) ha innescato una vera e propria rivoluzione nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, probabilmente ancora da completare ma ormai giunta a livelli di "non ritorno". In questa sede pare opportuno limitarsi a due principi cardine introdotti dalla riforma: la distinzione delle funzioni "politiche" da quelle di natura "gestionale" e il generale alleggerimento dell'apparato burocratico degli enti.

Il primo principio non è da considerarsi, in senso proprio, uno strumento di semplificazione procedurale, ma i suoi riflessi su tale fronte sono evidenti: le lungaggini di una procedura erano determinate, molte volte, dall'improprio coinvolgimento di organi di direzione politica nella gestione.

*Separare
le funzioni
politiche
e gestionali*

Per quanto esposto, qualsiasi progetto di razionalizzazione delle procedure amministrative dovrà prevedere in capo agli organi dell'apparato burocratico (dirigenti e funzionari) tutte le funzioni di carattere autorizzatorio, concessorio, tecnico-consultive, oltretutto, naturalmente, quelle di tipo ricognitorio e certificativo.

Se la distinzione di cui trattasi può essere assimilata ad una forma di decentramento decisionale, occorre anche accennare ad una ulteriore forma di tale decentramento; ci si intende riferire a quello conseguente all'individuazione di un "responsabile del procedimento" (art. 4, l. n. 241/90) diverso dal dirigente titolare della funzione e normalmente appartenente ai ruoli di funzionario intermedio (ex carriere direttive, per la regione ora categoria "D", CCNL ordinamentale).

Anche in questo caso la previsione della figura del responsabile del procedimento non è stata specificamente finalizzata ad una razionalizzazione procedurale ma a esigenze di trasparenza e responsabilizzazione nel governo delle procedure. La legge, tuttavia, conferendo a particolari soggetti (collocati solitamente in posizione intermedia nella scala gerarchica dell'unità organizzativa) precise prerogative e una certa soggettività nei confronti dell'esterno, di fatto introduce un importante strumento di semplificazione. E' pacifico, infatti, che tutta una serie di atti endoprocedimentali (richiesta di regolarizzazione di istanze e documenti, supplementi istruttori, accertamenti tecnici, conferenze dei servizi) e di integrazione di efficacia degli atti (ad esempio, notificazioni) possono essere compiuti o ordinati dal responsabile del procedimento senza coinvolgimento dei dirigenti dell'ufficio o ente procedente.

*Attuare
la disciplina
del responsabile
del procedimento*

E' fin troppo evidente come il compimento diretto di tutta una serie di

atti da parte dei soggetti subordinati al responsabile della struttura comporti un notevolissimo snellimento della procedura nel suo complesso. Una generale riduzione dell'apparato burocratico, rappresenta un ulteriore strumento (indiretto) di razionalizzazione procedurale, incidendo sul numero delle strutture amministrative coinvolte nel processo di lavoro: la contrazione può essere di tipo "verticale" (eliminazione di alcuni livelli gerarchici) o "orizzontale" (accorpendo funzioni disperse in molteplici uffici), adottando un modello di ripartizione "per processi" anziché "per funzioni" (vedi, a proposito art. 20, comma 5, lett. a, l. n. 59/97).

E' da fare cenno infine, all'importanza dell'intervento nell'attuazione della procedura di organi collegiali (solitamente con funzioni consultive, ma anche istruttorie). Il legislatore nazionale è stato molto attento, ultimamente, a limitare la proliferazione di tali organi, imponendo a tutti gli enti una ricognizione di quelli esistenti al fine di individuare i soli veramente indispensabili. Il solito art. 20 della l. n. 59/97 impone, tutte le volte che sia possibile, la loro sostituzione con organi monocratici; negli altri casi è comunque prevista la riduzione del numero dei componenti o la sostituzione con conferenze dei servizi (art. 14, l. n. 241/90) quando sia indispensabile il coinvolgimento di soggetti diversi dall'amministrazione precedente.

*Standardizzare
gli iter procedurali*

Questa succinta disamina dei principali spunti di razionalizzazione non può concludersi senza un accenno all'opportunità di standardizzazione di procedure che, senza reali necessità, presentano delle "varianze" (previste da norme o peggio da semplice prassi amministrativa) del tutto ingiustificate e che non conferiscono alcun valore aggiunto al prodotto finale. E' fin troppo evidente come l'eccessiva diversificazione dei processi sia un serio ostacolo non solo alla loro razionalizzazione ma anche a qualsiasi tentativo di successiva informatizzazione.

INTERVENTI DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

 **Caso di studio:** procedure relative alla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e alle connessioni tra queste e analoghe procedure di valutazione ("compatibilità paesistico-ambientale", "valutazione d'incidenza") nonché con i procedimenti in cui le valutazioni si inseriscono (discariche, attività estrattive, altri progetti comprendenti rilevanti trasformazioni del ter-

ritorio)⁶.

Disegno dell'iter procedurale.

Dal punto di vista organizzativo, le strutture principalmente coinvolte erano due servizi e, precisamente: il servizio Tutela e risanamento ambientale, che era la struttura procedente per la valutazione preliminare ex art. 10 d.p.r. 12/4/1986, la V.I.A., la "valutazione di incidenza", la compatibilità paesistico-ambientale

⁶ Il complesso delle procedure in esame mostravano criticità in ordine ai seguenti profili:

- a) il quadro normativo nazionale è male raccordato, in quanto le disposizioni generali sulla V.I.A. (principalmente, d.p.r. 12/4/96) non sempre sono compatibili con le discipline di settore;
- b) la regione Marche non disponeva di strumenti legislativi in materia (procedure e criteri operativi erano fissati con deliberazioni di giunta diverse);
- c) alcuni tipi di valutazione (segnatamente, la V.I.A. e la compatibilità paesistico-ambientale) pur finalizzate allo stesso tipo di analisi e richiedendo lo stesso tipo di documentazione, erano regolati come procedure autonome, seguite da servizi regionali diversi (tutela e risanamento ambientale/urbanistica e cartografia) con termini massimi (rispettivamente 150 e 250 giorni) che si sommarono tra loro e con possibilità (non solo teoriche) di esiti diversi;
- d) l'impatto sull'utenza è rilevantissimo considerando i grossi interessi economici derivanti dall'esito delle procedure e anche dal semplice ritardo nell'adozione degli atti di competenza;
- e) rilevante anche l'impatto organizzativo in quanto oltre ai funzionari tecnici maggiormente coinvolti (circa 10 unità tra i due servizi) vi è un notevole "indotto" che si scarica su altre tipologie professionali di operatori.

con schede A.E.V.I.A. (per attività estrattive), autorizzazione paesistica (quando connessa con le procedure valutative appena descritte); il servizio Urbanistica e cartografia, per la compatibilità paesistico-ambientale e l'autorizzazione paesistica (quando connessa con la prima).

Il flusso procedurale relativo a un progetto comportante rilevante trasformazione del territorio prevedeva la seguente articolazione:

1. richiesta di sottoposizione a V.I.A.;
2. procedura di verifica preliminare (a cura del servizio Tutela e risanamento ambientale);
3. convocazione della conferenza di servizi;
4. deliberazione di giunta di sottoposizione o esclusione a giudizio di V.I.A.;
- 5.a sottoposizione a V.I.A. (servizio Tutela e risanamento ambientale);
- 5.b richiesta di pareri ai soggetti interessati;
- 5.c convocazione della conferenza dei servizi;
- 5.d deliberazione di giunta;
6. procedimento per il giudizio di compatibilità paesistico-ambientale (servizio Urbanistica e cartografia);
7. istruttoria preliminare;
8. richiesta di pareri ai soggetti interessati;
9. conferenza di servizi;
10. deliberazione di giunta.

Il tempo di attraversamento delle fasi da 2 a 4 risultava pari a 60 giorni; quello relativo alle attività 5.a-5.d pari a 150 giorni; il tempo di attraversamento delle attività da 6 a 10 pari a 250 giorni. Complessivamente, la durata stimata dell'esperimento dell'iter procedurale è pari a 310 giorni (che diventano 460 nel caso di sottoposizione a V.I.A.).

Criticità.

L'analisi ha posto in luce la necessità di evitare, sia pure nel rispetto della normazione vigente, duplicazioni sostanziali di attività per loro na-

tura identiche o molto simili, effettuate da strutture diverse della stessa amministrazione regionale.

Un primo obiettivo di razionalizzazione è stato individuato nell'accorpamento di procedimenti amministrativi diversi ma sostanzialmente affini e nella rimodulazione delle competenze dei due servizi regionali maggiormente coinvolti. Tutto ciò, ovviamente, utilizzando i (pochi) margini lasciati a disposizione dalle leggi in materia.

L'analisi ha altresì mostrato come l'incertezza procedurale induceva ad utilizzare (a scopo prevalentemente cautelativo), forme di partecipazione di altri enti rigorosamente formalizzate, anche nei casi in cui ciò non risultava strettamente indispensabile⁷.

Particolare attenzione merita il raccordo tra le procedure di V.I.A. e il procedimento di verifica di compatibilità paesistico ambientale; il campo di applicazione di quest'ultimo, infatti (v. art. 45, NTA, PPAR) è in gran parte (ma non in tutto) sovrapponibile ai casi di valutazione di impatto ambientale (v. allegati al d.p.r. 12/4/1996 e successive modificazioni)⁸.

Sia la procedura di V.I.A., sia quella relativa alla compatibilità paesistico-ambientale deve essere, inoltre, armonizzata con quella di rilascio dell'autorizzazione paesistica di cui al d.lgs. n. 490/99, quando richiesta. Da prevedersi, poi, l'ulteriore armonizzazione delle procedure in questione con la speciale disciplina in materia di smaltimento rifiuti, contemplata dal d.lgs. n. 22/97.

Da considerare, infine, che per i progetti ricadenti nelle zone di protezione speciale ed i siti di importanza comunitaria (S.I.C.) istituiti ai sensi delle direttive CEE n. 79/409 e 92/43, deve essere effettuata la "valutazione di inciden-

⁷ Per l'acquisizione dei pareri, in particolare veniva (opportunamente) utilizzato diffusamente l'istituto della "conferenza dei servizi", non distinguendo, tuttavia, le diverse fattispecie di "conferenze istruttorie" (nel corso delle quali vengono acquisiti pareri obbligatori ma non vincolanti) e di "conferenze decisorie" (attraverso le quali vengono acquisiti o sostituiti i "concerti", le "intese", i "nulla osta" e i pareri vincolanti in genere).

La mancata distinzione faceva sì che le procedure applicate fossero sempre quelle, certamente più garantiste, ma anche più lunghe e complesse, previste dall'art. 14, comma 2 e ss. della legge n. 241/90 e successive modifiche e integrazioni.

⁸ Considerando che il giudizio di compatibilità paesistico-ambientale è parte della più complessa valutazione di V.I.A., il primo deve essere considerato assorbito dalla seconda, perdendo così una sua soggettività. Il giudizio di compatibilità risulta, inoltre, anche sostanzialmente assorbito dalla verifica preliminare di cui all'art. 10 del d.p.r. 12/4/96, per cui, nei casi in cui il progetto sia sottoposto a tale verifica potrebbe prospettarsi un unico procedimento da concludersi con unico atto che, a seconda degli esiti, dichiara la sottoposizione a V.I.A.; esclude la sottoposizione a V.I.A. e, contestualmente, esprime il giudizio di compatibilità paesistico-ambientale, imponendo, eventualmente, prescrizioni all'esecuzione dell'opera. In ogni caso, è utile individuare nel servizio Tutela e risanamento ambientale la responsabilità dei relativi procedimenti, fatti salvi gli apporti istruttori del servizio urbanistica e cartografia e degli altri servizi regionali interessati.

Una autonoma procedura di compatibilità paesistico-ambientale può continuare invece a sussistere in tutti quei casi in cui l'intervento sia aprioristicamente escluso dalla procedura di V.I.A. per disposizione di legge.

Nei casi in cui la necessità di giudizio di compatibilità continua a sussistere, inoltre, è necessario rideterminare i termini e le modalità del procedimento precedentemente fissati con d.g.r. n. 808/97 (ben 250 giorni) adeguandoli, di massima, ai più ristretti tempi necessari per la V.I.A. (max 150 giorni) o alla "verifica preliminare" (max 60 giorni) utilizzando, allo scopo, anche tutti gli strumenti di semplificazione (conferenza dei servizi, etc.) previsti dall'ordinamento.

za" prevista dal d.p.r. n. 357/97; anche in questo caso, ferme restando le procedure generali, occorre integrare la valutazione di V.I.A. (o la verifica preliminare o la compatibilità paesistico-ambientale) con i peculiari aspetti di valutazione previsti dalla normativa di cui trattasi.

Allo scopo di evitare duplicazioni procedurali, è parso, inoltre, doversi specificare, anche al fine dell'adeguamento ai principi di cui all'art. 1 della l. n. 241/90 e all'art. 1 della l.r. n. 44/94, che, in materia di attività estrattive, le particolari modalità di valutazione previste dalla l. r. n. 71/97 sostituiscono la procedura di V.I.A. La differenziazione della speciale procedura (A.E.V.I.A.) rispetto alle previsioni del d.p.r. 12/4/96, infatti, non intaccando i principi posti dalla normativa comunitaria e statale rientrano nel margine di discrezionalità che la regione può legittimamente esercitare, con legge, ai sensi dell'art. 9, l. n. 86/89 e dell'art. 1, comma 2, del d.p.r. sopra citato. Gli eventuali elementi tecnici integrativi di giudizio per una equiparazione, anche sostanziale, dell'A.E.V.I.A. alla V.I.A. regionale potranno essere definiti dal dirigente del servizio mutuandoli, inderogabilmente, dalla corrispondente procedura di V.I.A., come definita dalla normativa statale e dalla deliberazione che si propone.

Particolare rilievo assume, sia nella procedura di verifica ex art. 1 comma 6 del citato d.p.r. 12/4/96, sia (a maggior ragione) nella procedura di V.I.A. la conferenza dei servizi attraverso la quale è possibile acquisire i pareri delle amministrazioni (o dei servizi regionali) intervenienti.

Per la definizione della relativa disciplina è necessario sottolineare come i soggetti partecipanti, ai sensi della normativa vigente, non sono in alcun caso chiamati allo scopo di perfezionare "intese", "concerti", "nulla osta" o, comunque, pareri obbligatori e vincolanti per l'amministrazione procedente. La conferenza alla quale si può ricorrere (ed è auspicabile ricorrere, secondo quanto indicato dall'art. 5, comma 6, d.p.r. citato, dall'art. 14, comma 1, della l. n. 241/90 e dall'art. 9, comma 1, primo periodo, l.r. n. 44/94) è dunque quella c.d. "istruttoria" alla quale, peraltro, non si applica la rigorosa disciplina di cui agli artt. 14 bis e ss. della l. n. 241/90 e successive modificazioni.

Ciò consente di modellare, nel caso specifico, l'importante strumento di semplificazione allo scopo di abbreviare considerevolmente i tempi di conclusione del procedimento, garantendo, al tempo stesso, un fattivo contributo delle amministrazioni e dei soggetti interessati o controinteressati.

La conferenza dei servizi, quindi, non è strumento per la formazione di una manifestazione di giudizio unanime o prevalente dei soggetti intervenienti, ma per l'acquisizione, in tempi certi e rapidi, di pareri che l'amministrazione ha potestà di valutare liberamente (motivando adeguatamente). Nel solo caso in cui la conferenza concordi nelle determinazioni da assumere, sembra verificarsi un effetto vincolativo per

la procedura, tanto che, a norma dell'art. 5, comma 6, ultimo periodo, del d.p.r. 12/4/1996, il verbale della conferenza potrebbe, addirittura, tener luogo della determinazione finale.

Diversa e più rigorosa disciplina, invece, deve avere la conferenza dei servizi inserita nel procedimento relativo alle autorizzazioni per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 22/97 e a quello relativo alle autorizzazioni in materia di emissioni in atmosfera di cui al d.p.r. n. 203/88. I particolari effetti sostitutivi di visti, autorizzazioni e concessioni rilasciati dagli organi intervenienti, impongono di predeterminare con posizione e modalità della conferenza, secondo quanto previsto dall'articolo 14 bis e ss. della l. n. 241/90 e successive modifiche.

In tali casi, in sostanza, si configura una conferenza "decisoria", alla quale si applicano le disposizioni sopra citate, così come profondamente innovate dalla l. n. 340/00.

In particolare, occorre disciplinare i puntuali aspetti procedurali con riferimento:

- a) alla composizione minima della conferenza, considerando la sua natura di organo collegiale;
- b) agli effetti del "manifesto dissenso" di una amministrazione interveniente;
- c) al "silenzio assenso";
- d) alla legittimazione a rappresentare un ente o un servizio;
- e) agli strumenti per superare la totale inerzia delle amministrazioni convocate nella conferenza.

Soluzione adottata.

Si sono concordati i seguenti interventi di razionalizzazione, codificati con deliberazione della giunta regionale:

1. nei casi in cui l'opera assoggettata a V.I.A. rientri nelle tipologie di cui all'art. 45 della N.T.A. del Piano paesistico-ambientale regionale, il relativo giudizio di compatibilità è assorbito dalla stessa procedura di V.I.A.;
2. nei casi in cui l'opera assoggettata alla "verifica preliminare" rientri nelle tipologie di cui all'art. 45 della N.T.A. del Piano paesistico-ambientale regionale, il relativo giudizio di compatibilità è assorbito dalla stessa procedura di verifica preliminare. La dichiarazione di non assoggettabilità a V.I.A., pertanto, comprenderà anche il giudizio di compatibilità paesistico-ambientale;
3. ove, per la realizzazione dei progetti, sia richiesta l'autorizzazione paesistica di cui al d.lgs. n. 490/99, la stessa viene rilasciata contestualmente alla valutazione favorevole di V.I.A. o di compatibilità paesistico-ambientale;
4. ove, per la realizzazione dei progetti, sia richiesta la valutazione di incidenza di cui al d.p.r. n. 357/97, la stessa viene effettuata contestualmente alla procedura di V.I.A. o di verifica preliminare o di giudizio di compatibilità paesistico-ambientale;
5. la procedura di compatibilità paesistico-ambientale di cui all'art. 63 bis delle N.T.A.

del Piano paesistico-ambientale regionale, ove non ricompresa nel procedimento di V.I.A. è completamente rideterminata e il termine massimo di conclusione è di 60 giorni;

6. con riferimento agli impianti per la gestione dei rifiuti, la procedura di verifica preliminare di cui all'articolo 1, comma 6, del d.p.r. 12/4/96, si svolge nell'ambito della conferenza di cui all'articolo 27, comma 2, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Ove la conferenza decida per la sottoposizione a V.I.A. o il progetto sia obbligatoriamente sottoposto a V.I.A., il responsabile del procedimento autorizzatorio conclude la procedura per mezzo della stessa conferenza unificata. La conferenza dei servizi, in tale caso, opera con modalità rigidamente predefinite da apposito regolamento (v. punto 10);
7. con le stesse modalità di cui al punto 6) si procede anche quando occorra rilasciare le autorizzazioni per le emissioni in atmosfera previste dagli articoli 6 e 15 del d.p.r. 24/5/88 n. 203;
8. per quanto riguarda le attività estrattive, le procedure di A.E.V.I.A. disposte con l. r. n. 71/97 e successive modificazioni, costituiscono modalità di attuazione della normativa statale relativa alla valutazione di impatto ambientale e sostituiscono ogni altra procedura di valutazione in merito. In tale caso con decreto del dirigente del servizio tutela e risanamento ambientale si integreranno gli elementi di valutazione delle schede A.E.V.I.A. completandole dei requisiti necessari alla equiparazione, anche dal punto di vista sostanziale, con la valutazione di impatto ambientale. L'acquisizione di pareri o elementi istruttori aggiuntivi rispetto a quelli delle schede A.E.V.I.A. è effettuata, anche attraverso la conferenza dei servizi, preventivamente al parere di competenza del Comitato regionale per il territorio;
9. per le stesse attività di cui al punto 8, la fase di verifica preliminare di cui all'art. 10, d.p.r. 12/4/96, preventiva rispetto all'esame A.E.V.I.A., è svolta con le modalità ordinarie, ad eccezione del provvedimento finale che è sempre adottato dal dirigente del servizio tutela e risanamento ambientale e con il quale si dispone la sottoposizione all'esame A.E.V.I.A., con o senza le modalità integrative di cui al precedente punto 8;
10. le conferenze dei servizi, qualora siano di tipo "decisorio" vengono rigidamente normate da apposito regolamento;
11. in attesa di specifica legge regionale, la rideterminazione procedurale costituisce testo unico delle disposizioni regionali relative alla materia, pertanto, dovranno cessare di avere efficacia i termini e le modalità stabiliti, in materia, con precedenti deliberazioni (nn. 83/99, 457/99, 561/99, 587/00 e 1700/00) nonché ogni altra disposizione in contrasto con essa;
12. per l'adozione degli adeguamenti organizzativi necessari all'attuazione della rideterminazione procedurale, si conferisce mandato al coordinatore dell'area n. 6 "Territorio e ambiente" di adottare direttamente, o proporre agli organi competenti le misure consequenziali.

11.4 Informatizzazione

La diffusione delle risorse tecnologiche per il trattamento e la gestione dei documenti e delle informazioni costituisce una opportunità di miglioramento del sistema informativo delle amministrazioni pubbliche e, prima ancora, delle modalità operative e di erogazione dei prodotti/servizi. Il processo, sostenuto da recenti provvedimenti normativi⁹, mira a trasformare il "sistema documentario" delle amministrazioni pubbliche in un sistema informativo qualificato e specializzato. L'impiego delle tecnologie informatiche, in particolare, consente¹⁰:

- a) l'automazione delle attività di acquisizione e di organizzazione dei documenti d'archivio (registrazione e classificazione dei documenti);
- b) lo scambio telematico dei dati di registrazione e l'accesso in rete regolato da principi e formati che ne garantiscano la sicurezza e l'interoperabilità;
- c) la produzione, la trasmissione e la conservazione di documenti infor-

Sistema informativo documentale delle p.a.

⁹ Si veda, in particolare, il d.p.r. n. 445/00, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa".

¹⁰ Così in M. GUERCIO, *Le norme sulla gestione informatica dei documenti*, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Semplifichiamo. Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa*, cit.

- matici giuridicamente validi, autentici e affidabili, anche mediante il ricorso a meccanismi di firma elettronica o digitale;
- d) l'integrazione dei flussi di lavoro amministrativo e documentario grazie all'utilizzo di programmi di *workflow management* e strumenti di telelavoro.

La realizzazione di interventi di informatizzazione delle procedure amministrative (cioè delle modalità operative e dei correlati flussi informativi) presenta tutte le connotazioni tipiche degli interventi di innovazione; il suo impatto non è solo tecnico e tecnologico, ma prima ancora (e contestualmente) organizzativo.

INFORMATIZZAZIONE DEI FLUSSI INFORMATIVI



La strutturazione e lo sviluppo di sistemi informatici per la gestione di dati riferiti a singole procedure o a complesse attività trasversali deve prevedere:

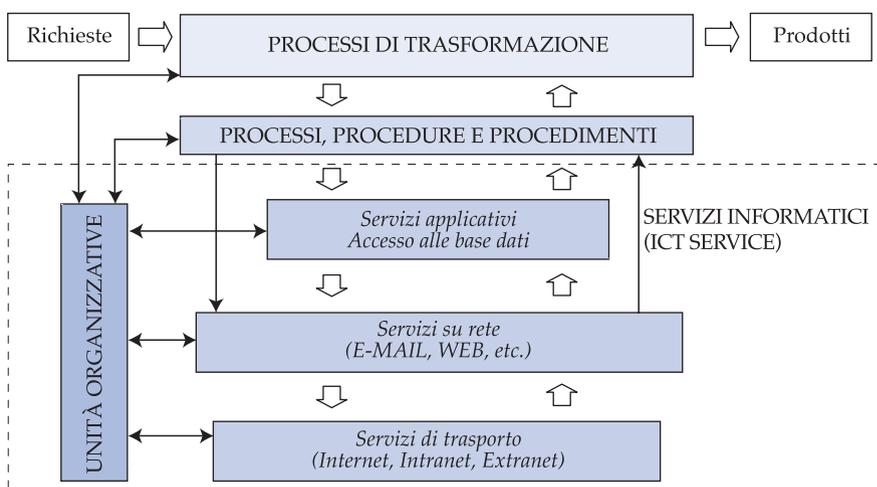
1. la definizione dei requisiti della gestione informatica dei documenti, con particolare attenzione ai criteri e alle condizioni dell'attività di registrazione;
2. le modalità di l'archiviazione e la conservazione delle registrazioni;
3. le disposizioni sulla gestione dei flussi documentali;
4. le disposizioni sugli archivi, finalizzate a definire le modalità per il trasferimento dei documenti nell'archivio di deposito, per la conservazione degli archivi e per il trattamento degli archivi storici;
5. le garanzie di certezza giuridica nell'acquisizione e nella trasmissione dei documenti, definite in relazione alla definizione degli elementi e dei documenti da registrare.

Per quanto attiene in maniera specifica alla dimensione organizzativa, è necessario procedere alla individuazione dei settori amministrativi da considerare in termini unitari ai fini della ge-

stione unica e coordinata dei documenti. Tali settori devono essere definiti come grandi aree organizzative omogenee coerenti con l'adozione di criteri uniformi e condivisi in materia di classificazione, organizzazione archivistica e documentazione interna alle stesse. Infatti, se le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono un fattore di cambiamento e una opportunità di innovazione per le amministrazioni pubbliche, specularmente, l'utilizzo dei sistemi informativi automatizzati finalizzato all'ottenimento di risultati in termini di miglioramento dei servizi e di contenimento dei costi deve essere condotto coerentemente con la configurazione dei processi organizzativi e amministrativi, ovvero innovato in maniera contestuale e univoca. L'interazione tra i processi amministrativi e le tecnologie informatiche (business process reengineering - information and communication technology relation) può essere esemplificata come illustrato nel PROSPETTO 1.

Nel dettaglio, le componenti di tale interazione devono essere ravvisate nei seguenti elementi: a) la struttura organizzativa, a cui vengono formulate dall'ambiente esterno (cittadini,

PROSPETTO 1 - Interazione tra sistema organizzativo e servizi tecnologici



imprese, etc.) richieste di realizzazione di prestazioni e di erogazione di servizi (tale struttura, peraltro, risulta connotata al suo interno da richieste, prestazioni e transazioni analoghe, formulate e realizzate dalle diverse unità organizzative);

- b) le procedure e i procedimenti amministrativi, intesi come flussi operativi strutturati preordinati all'emanazione di un atto finale della pubblica amministrazione (ad esempio, una autorizzazione, un finanziamento, una gara d'appalto, etc.), ed i processi organizzativi che ne costituiscono l'attuazione operativa;
- c) i servizi messi a disposizione dalle tecnologie dell'informazione (ICT), i quali possono a loro volta suddividersi in diverse tipologie: servizi applicativi e di accesso a basi di dati (funzioni realizzate mediante applicazioni software, le quali permettono la ricerca e l'elaborazione delle informazioni disponibili nelle basi di dati delle amministrazioni, al fine della realizzazione dei processi); servizi di rete, per lo scambio in reti locali (LAN) e/o geografiche (WAN) di messaggi e archivi e l'accesso in remoto agli elaboratori collegati in rete; servizi di trasporto, i quali, tramite linee di trasmissione e apparati di comunicazione (Internet, Intranet, Extranet), permettono la diffusione e la condivisione in maniera affidabile e sicura di informazioni (ad esempio: dati, testi, immagini) tra elaboratori; strutture organizzative, ovvero l'insieme coordinato delle risorse umane, strumentali e tecnologiche approntate per la realizzazione di prodotti/servizi diretti agli utenti.

Semplificando, le principali soluzioni informatiche impiegabili ai fini di razionalizzazione,

semplificazione, diffusione e condivisione delle informazioni relative a diversi flussi operativi ruotano attorno alle seguenti tecnologie:

1. database condivisi: database relazionali (relation database management system - RDBMS) tipo Oracle, Sql, etc., i quali consentono la gestione di base di dati di qualsiasi tipo e complessità¹¹;
2. reti (LAN, WAN): architetture di rete locali e geografiche per sistemi distribuiti, le quali costituiscono il "sistema nervoso" di un sistema informatico¹²;
3. Internet: "rete delle reti", rete globale che collega milioni di computer, tramite la quale è possibile scambiare dati e informazioni, prelevare programmi e utilizzare banche dati. L'utilizzo del Web e dei servizi on line consente la condivisione di informazioni in modo semplice e in tempo reale.

L'impiego di tali soluzioni informatiche consente l'adozione di nuovi strumenti di lavoro e di semplificate modalità operative: documenti e protocolli informatici (rappresentazione informatica di atti o di fatti giuridicamente rilevanti); firma digitale (conferimento di validità giuridica ai documenti elettronici). Il ricorso a tali strumenti non è possibile solo attraverso l'attivazione e la disponibilità di strumenti tecnici: richiede, infatti, la ricognizione delle esigenze informative, l'analisi dei flussi, l'identificazione delle identità da gestire, le modalità di trattamento di dati e di rappresentazione delle informazioni¹³. A tal fine sono necessarie specifiche tecniche e metodologie di analisi, applicativi per la gestione e l'automazione dei processi aziendali basati sui documenti (c.d. "workflow management")¹⁴.

¹¹ I database relazionali costituiscono uno dei principali propulsori tecnologici per lo sviluppo della reingegnerizzazione dei processi aziendali. Consentono di supportare i processi decisionali attraverso l'archiviazione digitale di tutti i dati posseduti o trattati dalle amministrazioni pubbliche in qualsiasi formato (testo, foto, numeri, etc.). La costruzione dei database, fondata su metodologie di analisi e di scomposizione funzionale delle informazioni (c.d. modelli entità-relazione) costituisce una opportunità conoscitiva fondamentale, sia per la definizione delle informazioni trattate che per la focalizzazione degli specifici oggetti di riferimento delle informazioni stesse, consentendo di verificare il livello di copertura informativa e le esigenze emergenti.

¹² Lo sviluppo delle reti, determinando il passaggio da un'informatica centralizzata (articolata attorno ad un mainframe, con terminali collegati) ad un'informatica distribuita (postazioni di lavoro autonome), costituisce una rilevante opportunità di flessibilizzazione delle modalità operative, cui è collegata, tuttavia, la necessità dello scambio e della condivisione delle informazioni. Le architetture distribuite "client-server" sono il risultato del processo di innovazione caratterizzato dallo sviluppo di reti che rendono possibili connessioni in area locale (Lan - Local Area Network); sono costituite da postazioni fornitrici di servizi nella forma di programmi e di dati (server) e da postazioni di accesso ai servizi (client).

L'applicazione delle reti nei processi di razionalizzazione dei flussi operativi è agevolata dalla facile adattabilità alle esigenze di un sistema organizzativo complesso; la possibilità di condividere dati e informazioni e lavorare in gruppo costituisce l'obiettivo fondamentale di una gestione integrata di processi, funzioni e responsabilità decisionali diffuse all'interno delle singole amministrazioni pubbliche e, in alcuni casi, decentrate a livello territoriale.

¹³ La distinzione tra "dato" e "informazione" può essere espressa nei seguenti termini: il dato costituisce la rappresentazione originaria e non interpretata di un fenomeno, mentre l'informazione è il risultato di un processo di elaborazione, classificazione e selezione dei dati, finalizzato a soddisfare una specifica esigenza conoscitiva.

¹⁴ Un sistema di workflow management è composto da uno o più applicativi per l'analisi, la gestione e l'automazione di un processo aziendale basato sui documenti; consente di automatizzare i passaggi di un documento da un operatore o livello decisionale all'altro, secondo le caratteristiche del flusso operativo, fino alla realizzazione dell'obiettivo del processo stesso.

Tecnologie dell'informazione: "fattore abilitante" del cambiamento

L'applicazione delle tecnologie informatiche ai flussi operativi, alle attività svolte e alla gestione delle informazioni trattate dalle amministrazioni pubbliche non ricopre un ruolo meramente strumentale: concorre in maniera significativa al ripensamento delle modalità di operare, alla razionalizzazione delle fasi e delle attività svolte, all'interazione tra i soggetti organizzativi, etc. Le soluzioni informatiche applicabili ai flussi operativi rivestono, in altri termini, una funzione centrale ai fini della reingegnerizzazione dei processi (BPR, *Business Process Reengineering*)¹⁵, ovvero degli interventi di miglioramento della capacità delle amministrazioni pubbliche di definire progetti "efficaci" nella soddisfazione dei bisogni dell'utenza, mediante interventi di semplificazione e di razionalizzazione (anche radicale) sulla configurazione vigente dei flussi di attività. In questa prospettiva, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresentano un fondamentale "fattore abilitante" del percorso di cambiamento¹⁶.

Il rapporto tra la razionalizzazione delle procedure amministrative e l'utilizzo delle tecnologie informatiche deve essere considerato all'interno del più generale processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche: l'attenzione non può concentrarsi solo sulle modalità con le quali le informazioni sono trattate all'interno della singola procedura, ma deve essere estesa più in generale alla fase della complessiva configurazione dei sistemi informativi gestionali e, in particolare, di quelle del controllo di gestione.

Informatizzare le procedure

L'utilizzo delle tecnologie informatiche può portare ad un miglioramento (anche radicale) della funzionalità delle procedure. Nella maggioranza dei casi, l'applicazione di tali tecnologie è frutto di un processo piuttosto complesso: l'informatizzazione di una procedura comporta un'ottimizzazione del flusso operativo basata sull'utilizzo di tecniche di riduzione e una riconfigurazione delle norme di riferimento, al fine di rimuovere eventuali ostacoli di carattere giuridico che potrebbero precludere o limitare l'efficacia degli strumenti informatici che si intende introdurre. L'informatizzazione svolge nei confronti delle iniziative di razionalizzazione procedurale un ruolo "strumentale" e "di promozione": strumentale, nel caso in cui le innovazioni del flusso operativo sono rese possibili o esaltate da applicazioni informatiche; promotore, nel caso in cui non si traduce nella mera trasposizione dei flussi operativi esistenti su strumenti informatici, ma determina, nel fare ciò, il ripensamento delle modalità operative adottate (proprio in seguito all'analisi puntuale dei flussi strumentale all'informatizzazione).

Nuove possibilità di interazione tra le p.a.

L'informatizzazione dei flussi di attività delle amministrazioni pubbliche, condotta ai fini della semplificazione e della razionalizzazione delle procedure amministrative, si è tradotta in interventi differenziati, volti all'adozione di soluzioni specifiche, mirate a procedure predeterminate, all'introduzione di innovazioni di tipo trasversale che incidono su una mol-

¹⁵ La reingegnerizzazione dei processi ha preso spunto e avvio, in molti casi, dall'esame delle possibilità di innovazione (tecnica e organizzativa) offerte da una nuova tecnologia: si parla, in questo caso, di reingegnerizzazione guidata dalla tecnologia (*technology-driven*), come contrapposta a quella guidata direttamente dalla valutazione delle prestazioni, dei servizi forniti e degli orientamenti strategici (*business-driven*).

¹⁶ Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione identificano, innanzi tutto, un vastissimo insieme di soluzioni in grado di ridurre i tempi e i costi dell'azione amministrativa mediante il contenimento delle risorse fisiche necessarie all'esecuzione delle attività operative. Costituiscono, in secondo luogo, opportunità di introduzione nuovi servizi (o rinnovate modalità di erogazione), di modificazione della natura e delle caratteristiche dei prodotti e dei servizi esistenti, del flusso delle attività operative, etc. e di innalzamento (spesso significativo) della qualità delle prestazioni pubbliche.

teplicità di procedure (disciplina del sistema di gestione informatica dei documenti amministrativi, secondo quanto disposto, da ultimo, dal d.p.r. n. 445/00); infine, all'avvio di processi di cambiamento più ampi e complessi che investono diverse amministrazioni (ad esempio, la carta di identità informatica o il mandato informatico).

L'informatizzazione delle procedure si è sostanziata, in molti casi, nella possibilità di presentazione delle istanze di accesso alla procedura da parte dell'utenza per via telematica o su supporto informatico. In altri casi è stata contemplata l'attivazione di reti di collegamenti telematici tra amministrazioni diverse (camere di commercio, enti pubblici non economici, etc.) allo scopo di permetterne l'accesso alle informazioni di propria pertinenza e agli atti conservati (ad esempio, dall'ufficio del registro delle imprese). In altri casi ancora, infine, sono stati introdotti specifici sportelli per l'interazione con l'utenza (nel caso delle regioni, ad esempio, per l'internazionalizzazione delle imprese, al fine di assicurare l'accesso ai servizi e alle relative informazioni a carattere finanziario, assicurativo e promozionale).

Alcuni esempi applicativi della regione Marche hanno riguardato la gestione dei flussi documentali e il protocollo informatico, l'attuazione del progetto TELLUS (relativo all'erogazione dei finanziamenti predisposti per la ricostruzione post-terremoto), l'applicazione "agri.marche" (finalizzata a consentire alle imprese agricole l'accesso in rete ai finanziamenti), i servizi di accoglienza per la rete del turismo.

L'informatizzazione può essere promossa da disposizioni regolamentari di semplificazione finalizzate ad imporre alle amministrazioni l'attivazione di canali telematici tra loro o nei confronti dei cittadini: così, ad esempio, nel caso della regione Marche, la presentazione delle domande di finanziamento da parte delle imprese agricole è stata gestita attraverso l'utilizzazione di *forms* su Internet (anche se il più delle volte tale modalità di interazione con l'amministrazione è stata esperita non dai singoli utenti, ma dalle associazioni di categoria). L'intervento di informatizzazione non rileva, in questo caso, solo dal punto di vista (pure significativo) della "eliminazione della carta" nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione: la sua centralità dal punto di vista gestionale risiede nel fornire l'opportunità di disporre di dati immediatamente trattabili, tali da accelerare l'attuazione della procedura e ampliare il bagaglio informativo di tipo gestionale.

Nell'ambito degli interventi in oggetto la regione Marche ha promosso lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi necessari alla realizzazione di un sistema informativo integrato regionale; ha progettato e svolge presso gli enti locali azioni e interventi tesi alla cooperazione amministrativa e all'integrazione dei servizi: la rete telematica regionale costituisce uno dei principali strumenti per l'informatizzazione dei processi in tutti i casi in cui l'attuazione delle procedure amministrative preveda l'interconnessione degli enti locali presenti sul territorio.

La funzionalità della rete dipende dal suo progressivo sviluppo e dalla sua capacità di fornire servizi on line; la continua crescita dei siti WEB permette di informatizzare processi molto complessi in aree di particolare impatto sull'utenza quali sanità, lavoro e ambiente. L'informatizzazione dei processi richiede il potenziamento dei sistemi informativi vigenti, la migrazione verso nuove e più moderne architetture, la diffusione di postazioni di lavoro collegate in rete. La regione Marche in questi anni ha investito molto in questo senso: quasi tutti i dipendenti degli uffici regionali hanno una propria postazione di lavoro informatizzata e collegata alla rete; ogni dipendente dispone di una casella di po-

*Nuove
modalità
di accesso
per l'utenza*

*Accelerazione
dell'attuazione
della procedura*

*Nuove
modalità
di circolazione
dei documenti
amministrativi*

sta elettronica. Ciò risulta decisivo, in particolare, ai fini dell'interazione tra gli uffici regionali centrali e quelli periferici.

La razionalizzazione dei flussi procedurali dipende in buona misura dalle modalità con le quali circolano i documenti amministrativi. L'informatizzazione della gestione dei documenti abbrevia drasticamente i tempi di trasporto delle pratiche e quindi quelli di erogazione dei prodotti e dei servizi amministrativi; consente, in secondo luogo, l'interazione con i cittadini, la fornitura agli interessati di informazioni continue sullo stato di avanzamento delle istanze presentate; innalza, infine, i livelli di garanzia sulla conservazione e archiviazione dei documenti o sul livello di tutela della riservatezza e della segretezza rispetto al loro accesso.

Tra gli strumenti che muovono in questa direzione, esplicitamente previsti dalle recenti disposizioni normative in materia di gestione informatizzata della documentazione amministrativa (ad esempio il d.p.r. n. 445/00), sono specificamente applicabili alla gestione, alla semplificazione e alla razionalizzazione delle procedure amministrative: la firma digitale, il protocollo informatico e l'accesso alle informazioni amministrative da parte dei soggetti privati.

La *firma digitale* consente di dare validità giuridica ad una manifestazione di volontà adottata per via telematica; costituisce il risultato di una procedura informatica di validazione basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica ed una privata, che permette al sottoscrittore (tramite la chiave privata) e al destinatario (tramite la chiave pubblica), rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico.

La gestione informatica dei documenti attraverso un *protocollo informatico* in grado di seguire l'entrata e l'uscita delle pratiche tra i diversi uffici pubblici e tra questi e i soggetti esterni che vi interagiscono rileva innanzi tutto ai fini della verifica del rispetto dei termini procedurali; in prospettiva, le nuove forme di gestione informatizzata dei documenti possono (o meglio dovrebbero, in base alle indicazioni normative) portare alla totale automazione delle procedure e delle fasi di produzione, gestione, trattamento e diffusione dei dati e delle informazioni utilizzate all'interno della procedura.

Proprio per questo motivo, la gestione del protocollo è stata individuata come una delle procedure interessate dal progetto di razionalizzazione condotto dalla regione Marche. L'intervento promosso ha riguardato il sistema di protocollo del servizio Personale; quest'ultimo, nel corso dell'anno 1999, ha lavorato ad un progetto sperimentale che ha avuto una rilevanza rivelatasi prototipale e centrale per la successiva progettazione del protocollo informatico complessivo della Regione, documentando, in particolare, le potenzialità dello strumento per la gestione delle procedure.

L'intuizione del progetto sperimentale è consistita nel cogliere che il sistema integrato del protocollo potesse rappresentare lo strumento per il controllo del percorso amministrativo delle pratiche e del rispetto dei tempi procedurali. Si diceva, tra i soggetti coinvolti nel progetto, "una finestra aperta", dalla fase di avvio a quella della conclusione dei vari procedimenti, sul flusso di lavorazione delle pratiche, per seguirne la dinamicità tra gli addetti alle varie fasi di lavorazione, promovendo il lavoro di gruppo e la flessibilità organizzativa all'interno del servizio. Già in quel progetto era stata coniata l'idea di realizzare un protocollo federato tra varie postazioni di lavoro e posto l'obiettivo che il nuovo sistema di protocollo rappresentasse "il filo di Arianna" nel flusso di lavorazione del documento all'interno delle fasi del procedimento.

SISTEMA DI PROTOCOLLO DEL SERVIZIO PERSONALE

 Il processo di razionalizzazione del protocollo del servizio Personale è stato condotto in due distinte tappe: nella prima fase è stata analizzata nel dettaglio l'attività di protocollo; nella seconda sono state formulate e costruite nuove soluzioni organizzative e tecnologiche per la gestione del servizio.

L'obiettivo finale dell'intervento risiede nell'adeguamento del sistema informativo, proposto in un contesto di razionalizzazione complessiva dei processi di servizio, e nella redazione di un manuale di gestione del sistema. Il manuale costituisce, nello specifico, lo strumento organizzativo di base per il corretto funzionamento del sistema di protocollo; descrive le modalità di gestione dei documenti in entrata e in uscita dal servizio e fornisce gli elementi organizzativi di riferimento per la realizzazione del protocollo informatico.

Coerentemente con le disposizioni di carattere generale e le regole tecniche dettate dall'Autorità per

l'informatica nella pubblica amministrazione (Aipa), l'intervento di razionalizzazione del sistema ha disegnato, in particolare:

- il quadro delle responsabilità: ruoli organizzativi responsabili del sistema di protocollo, delle attività di registrazione di protocollo, dell'organizzazione e della tenuta dei documenti e del controllo di gestione;
- il "flusso di lavorazione" di tutti i documenti, incluse le regole di registrazione per i documenti pervenuti secondo particolari modalità di trasmissione (fax, raccomandata, etc.);
- i criteri e le modalità per la classificazione e l'assegnazione delle pratiche.

Il **disegno delle responsabilità** (PROSPETTO 1) costituisce il presupposto per un ordinato funzionamento a regime del sistema; chiarisce "chi fa che cosa", individuando in maniera univoca le responsabilità di aggiornamento e controllo del sistema e le possibilità di accesso da parte dei soggetti esterni.

PROSPETTO 1 - Nuovi ruoli organizzativi derivanti dal processo di razionalizzazione

ATTORE	ATTIVITÀ
Responsabile del sistema di protocollo	Definisce le responsabilità per il corretto funzionamento del sistema di protocollo: <ol style="list-style-type: none"> individua gli utenti e assegna loro un livello di autorizzazione all'uso delle funzioni della procedura (consultazione, inserimento, modifica dei dati); individua gli utenti esterni che hanno accesso alle funzionalità; assicura il ripristino delle funzionalità compromesse da anomalie o guasti; garantisce il buon funzionamento degli strumenti e dell'organizzazione delle attività di protocollazione; controlla l'osservanza delle norme da parte del personale addetto.
Responsabile del procedimento	E' coinvolto, con specifico riferimento all'attività di protocollo, nello svolgimento dei seguenti compiti: <ol style="list-style-type: none"> completa la classificazione del documento; individua o crea il fascicolo cui lo specifico documento trattato appartiene; aggiorna lo stato del procedimento.
Addetto alla registrazione di protocollo	Provvede alla registrazione di protocollo di tutti i documenti soggetti a protocollazione in entrata e in uscita.
Responsabile del sistema di controllo di gestione	Monitora lo stato del sistema, concorrendo ad alimentare il sistema di programmazione e controllo del servizio Personale svolgendo, nello specifico, le seguenti attività: <ol style="list-style-type: none"> individua, acquisisce e rende disponibili le informazioni provenienti dal sistema operativo del servizio; controlla l'osservanza delle norme da parte del personale addetto. Le informazioni acquisite sono finalizzate alla conduzione di analisi di efficienza e di efficacia dell'utilizzo delle risorse coinvolte nell'attività di protocollazione.

Il **flusso di lavorazione dei documenti** è modellato su uno schema generale che prevede l'articolazione in tre principali fasi: l'acquisizione del documento; la trasmissione del docu-

mento; la trattazione del procedimento, la fascicolazione e l'archiviazione.

Ciascuna fase prevede l'espletamento di attività e di operazioni, come esemplificato nel PROSPETTO 2.

PROSPETTO 2 - Flusso di lavorazione dei documenti

FASE	ATTIVITÀ
1. Arrivo del documento	L'acquisizione del documento determina due attività alternative: <ol style="list-style-type: none"> stralcio dalla posta in arrivo di tutte le pratiche che possono definirsi ordinarie, ovvero che non presentano alcun elemento di complessità (richieste di partecipazione a concorsi; giustificativi); assegnazione delle restanti pratiche, a cura del dirigente. Al termine delle predette attività è effettuata la protocollazione del documento da parte di un unico addetto alla registrazione di protocollo; tale attività dà luogo alla registrazione e alla segnatura di protocollo per i documenti in ingresso.

2. Partenza del documento	La comunicazione verso terze parti (destinatario del procedimento, altri servizi della Giunta regionale, altre amministrazioni, etc.) di un qualunque documento prodotto dal servizio Personale avviene esclusivamente a seguito della registrazione e segnatura di protocollo del documento.
3. Trattazione del procedimento	I singoli procedimenti di cui è responsabile il servizio Personale si avviano a seguito dell'assegnazione al responsabile del procedimento. Quest'ultimo inserisce nel sistema protocollo tutte le informazioni utili alla completa classificazione del documento (tipologia di procedimento, collocazione del documento in archivio), al mantenimento e alla creazione del legame con il fascicolo, all'aggiornamento dello stato della pratica.

L'intervento di razionalizzazione del servizio protocollo ha demandato al manuale operativo la disciplina minuta delle operazioni da svolgere in ciascuna fase prevista. Così, ad esempio, la registrazione di protocollo e l'operazione di segnatura è effettuata mediante la memorizzazione nella base di dati del sistema protocollo delle seguenti informazioni (tutte informazioni pubbliche non modificabili, in alcuni casi generate in automatico dal sistema):

- il numero progressivo del protocollo del documento;
- la data di registrazione del protocollo;
- il mittente;
- il destinatario;
- l'oggetto del documento;
- il numero degli allegati;
- la data e il numero di protocollo del documento ricevuto (se disponibile);
- l'impronta del documento informatico (se trasmesso per via telematica).

Il sistema di classificazione e di fascicolazione dei documenti costituisce il presupposto indispen-

sabile per la realizzazione e lo sviluppo dei sistemi di gestione informatica dei flussi documentali. Il sistema di classificazione dei documenti prevede:

- la definizione dei criteri di formazione e di organizzazione dei fascicoli, dei dossier e delle serie di documenti tipologicamente simili (circolari, verbali, etc.);
- il reperimento dei documenti in relazione all'insieme della produzione documentaria riferita ad una specifica attività o ad un procedimento amministrativo;
- la realizzazione delle operazioni di selezione dei documenti archivistici ai fini della loro conservazione.

Il sistema di classificazione adottato dal servizio Personale risponde ai criteri generali esemplificati nel PROSPETTO 3. Il manuale di gestione del sistema protocollo specifica l'elenco delle tipologie di documenti escluse dalla registrazione di protocollo (gazzette ufficiali, materiali statistici, libri, giornali e riviste, etc.) e l'elenco di quelle soggette a registrazione particolare.

PROSPETTO 3 - Sistema di classificazione dei documenti protocollati dal servizio Personale

CRITERIO	CONTENUTI
Tipologia di procedimento/attività	I procedimenti sono classificati in due tipologie di voci: tipo di procedimento/attività; soggetto responsabile. Ai fini del monitoraggio e della gestione, le voci-base di attività sono classificate secondo un modello gerarchico di linee di attività definito dal servizio. Ad esempio: linea di attività 1 - reclutamento del personale: 1.1 - istruttoria; 1.2 - predisposizione di atti; 1.3 - assistenza agli organi collegiali; 1.4 - rapporti con l'utenza; 1.5 - predisposizione di contratti; 1.6 - selezioni
Tipologia di documento	La classificazione dei documenti si fonda su una tipizzazione attorno alle seguenti categorie: lettera; richiesta; circolare; decreto; relazione; progetto
Collocazione del documento in archivio	La classificazione della collocazione è realizzata mediante due tipologie di voci: la prima indica l'archivio (corrente/di deposito); la seconda la posizione del documento rispetto all'archivio (non trasferito/trasferito).

Un requisito importante del sistema, rilevante ai fini del ciclo di gestione delle procedure amministrative (attuazione e razionalizzazione) è rappresentato dal collegamento di qualsiasi documento protocollato alla "pratica di riferimento", al fine di costituire specifici fascicoli di documentazione. Il sistema prevede, a riguardo, il collegamento del documento al fascicolo elettronico associato ad ogni pratica, effettuato per mezzo dell'identificativo della pratica, ovvero attraverso la tipologia di procedimento.

Per ciascuna pratica, il sistema di protocollo permette la gestione delle seguenti informazioni:

- codice identificativo della pratica;
- identificativo del responsabile effettivo del procedimento;
- denominazione del soggetto istante;

- identificativo del procedimento/attività;
- data di apertura della pratica;
- data di chiusura della pratica;
- estremi dell'atto amministrativo (segnatura di protocollo, oggetto, numero degli allegati, destinatario, etc.);
- iter della pratica, ovvero tutti i passi intermedi di lavorazione della pratica. Si tratta di un elenco modificabile di informazioni riservate contenente la denominazione del passo e del relativo responsabile, la data di avvio del passo e quella di completamento, i dati di tutti i documenti collegati a ciascun passo amministrativo. I passi preliminarmente individuati sono: istruttoria formale; istruttoria tecnica; apertura del procedimento; richiesta di parere; elaborazione di dati; chiusura del procedimento.

La possibilità di accedere alle informazioni amministrative da parte dei privati e delle amministrazioni costituisce una condizione essenziale per l'attuazione degli interventi di razionalizzazione delle procedure. La partecipazione effettiva e consapevole dei differenti attori procedurali alla formazione della decisione amministrativa è possibile solo a partire dalla condivisione di conoscenze e informazioni in merito alle questioni affrontate; essa è pertanto consentita, nei fatti, solo da un sistema informatico che, da un lato, raccolga e conservi le informazioni procedurali e, dall'altro lato, le renda accessibili in forma selettiva, semplice e automatica. L'accesso mediante applicazioni informatiche ai documenti amministrativi consente infine l'esercizio delle operazioni di controllo delle autocertificazioni rilasciate dai privati attestati in registri o documenti conservati da amministrazioni diverse da quella che riceve l'autodichiarazione.

PROTOCOLLO INFORMATICO

 Ogni pubblica amministrazione riceve e produce una enorme quantità di documenti. Tale attività si estrinseca in processi governati da procedure e regole variabilmente complesse ed articolate.

L'attività di protocollazione è quella fase del processo in oggetto finalizzata a certificare la provenienza e la data di acquisizione del documento identificandolo in maniera univoca nell'ambito di una sequenza numerica collegata con l'indicazione cronologica. Costituisce pertanto il punto nevralgico di tutti i flussi informativi tra le amministrazioni ed all'interno di ciascuna di esse; le modalità di gestione adottate in merito assumono di conseguenza una importanza fondamentale nella strategia operativa adottata.

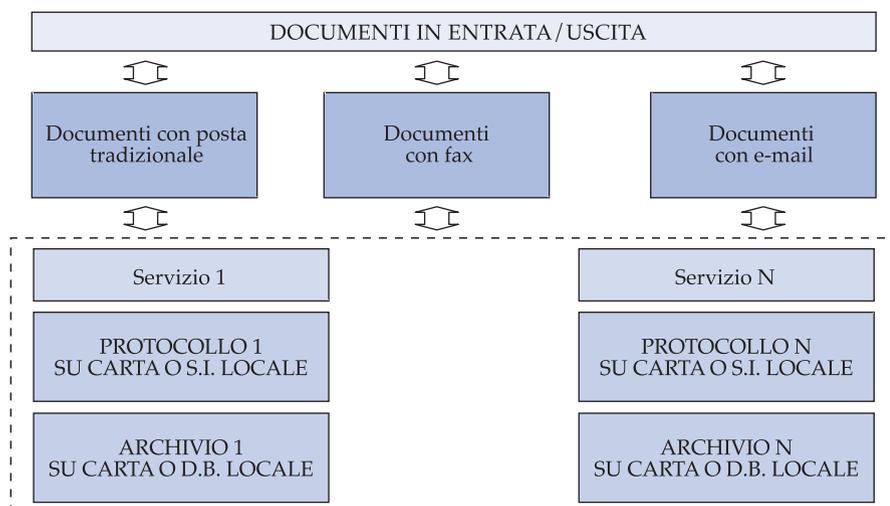
L'introduzione del protocollo informatico consente la digitalizzazione e la catalogazione di tutti i documenti "input" dei flussi operativi dell'amministrazione. Ciò ha un impatto diretto sul livello di efficienza grazie all'eliminazione dei registri cartacei, alla diminuzione degli uffici

di protocollo e alla conseguente realizzazione di economie di scala, alla razionalizzazione dei flussi documentali. Garantisce, nel contempo, una più accentuata trasparenza dell'azione amministrativa, rendendo effettivo l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

La regione Marche ha recentemente deliberato la realizzazione del protocollo informatico unico (deliberazione della giunta regionale n. 2172/01). Il progetto presenta contenuti altamente innovativi e un rilevante impatto sulla struttura operativa e organizzativa della regione; l'obiettivo perseguito è quello di superare, mediante l'informatizzazione delle attività e la costituzione di un protocollo unico, la diversificazione delle situazioni esistenti all'interno degli uffici regionali e le difformità degli applicativi utilizzati che condizionano le modalità di interazione tra le strutture.

La gestione delle attività di protocollo attualmente vigente è esemplificata nel PROSPETTO 1. Ciascuna unità organizzativa gestisce la corri-

PROSPETTO 1 - Gestione del protocollo (situazione precedente all'informatizzazione)



spondenza in entrata/uscita mediante l'utilizzo di un proprio protocollo cartaceo e/o sviluppato su sistema informativo locale. Il risultato è quello di una estrema diversificazione delle modalità operative di realizzazione di una medesima attività, caratterizzata dall'impossibilità di integrazione e colloquio tra le diverse soluzioni locali prescelte.

La realizzazione del protocollo informatico, al contrario, consente di avere un unico numero di protocollo per ogni documento in entrata e uscita dalla regione Marche, agevolando la gestione e la ricerca dei documenti protocollati; permette inoltre la protocollazione in automatico di tutti i documenti (in entrata o uscita) gestiti con fax ed e-mail.

La definizione del progetto volto all'introduzione del protocollo informatico nella regione Marche è stata condotta coerentemente con le disposizioni normative in materia (in particolare, d.p.r. n. 445/00, d.p.c.m del 31/12/00 e circolare Aipa n. 28/01).

La realizzazione del progetto prevede la costruzione di un sistema provvisto delle seguenti caratteristiche:

- a) servizi di protocollo con interfaccia WEB;
- b) servizi di gestione documentale utilizzando la piattaforma documentale "DocsFusion";
- c) servizi di firma digitale utilizzando una o più Certification Authority;
- d) gestione della casella di posta istituzionale;
- e) notifica via e-mail degli eventi più significativi;
- f) servizi di pubblicazione WEB dei dati contenuti nel repository documentale;
- g) servizi di WorkFlow di base con l'utilizzo di Biztalk ed Exchange server;
- h) predisposizione del software per la fornitura dei servizi di protocollo in modalità "ASP";
- i) uso per i documenti di formati standard e largamente diffusi (SGML, CFM, TIFF, PDF)

La soluzione software garantirà le seguenti condizioni:

1. affrontare con una unica soluzione il protocollo e l'automazione dei flussi documentali e dei processi amministrativi. Il protocollo costituisce pertanto solamente una fase particolare del processo complessivo di gestione dei documenti;
2. associare a queste tematiche il problema dei procedimenti e dei relativi tempi, progettandone l'interfaccia di collegamento senza entrare nello specifico di ogni procedimento;
3. utilizzare come infrastruttura telematica la rete telematica della regione Marche;
4. utilizzare come sottostrato tecnologico il motore di ricerca documentale DocsFusion di Hummingbird;
5. utilizzare i principali standard di mercato

- come soluzioni architetture di base;
6. utilizzare software three-tier con interfaccia web client con acquisizione dei documenti via browser;
7. utilizzare la firma digitale come architettura abilitante delle varie soluzioni;
8. consentire l'utilizzo di una propria firma digitale o di una o più certification authority tramite appositi parametri e senza intervenire sul software;
9. utilizzare un sistema di workflow per garantire il flusso automatizzato dei dati sulla base degli eventi che si verificano;
10. scegliere una soluzione flessibile ed estendibile;
11. gestire informazioni aggiuntive, personalizzate rispetto al profiling dei gruppi di utenti.

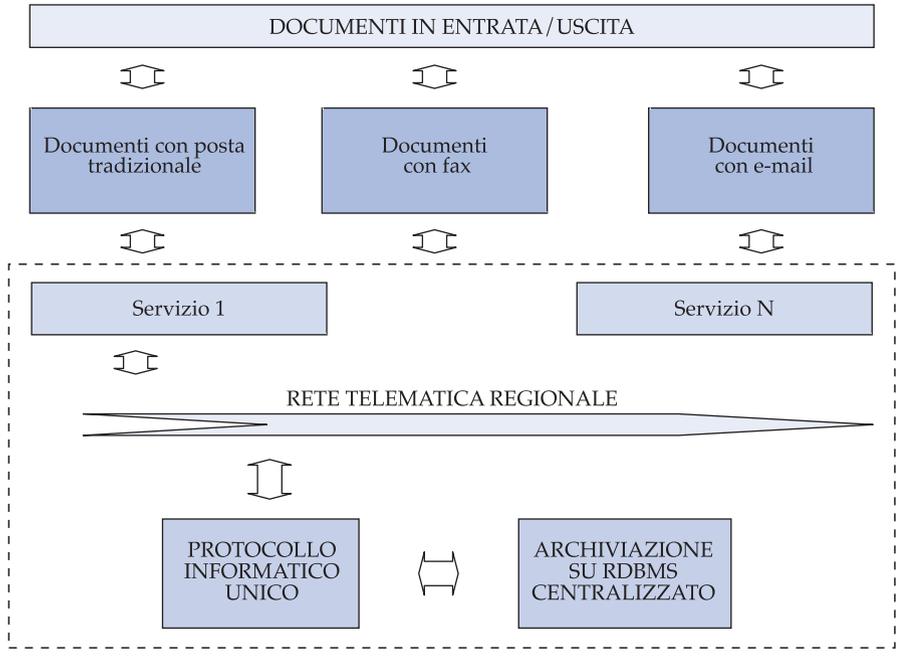
Il sistema di protocollo federato dovrà supportare, tra le altre, le seguenti funzioni: formati di registrazione; impronta elettronica; riferimenti a documenti esterni; operatività corrente; protocollo in arrivo; protocollo in partenza; acquisizione da scanner; apposizione della segnatura sugli originali; gestione registri; firma digitale; validazione della firma; navigazione tra documenti collegati e ricerca di documenti, etc.

Il PROSPETTO 2 illustra la configurazione dell'architettura del protocollo informatico.

Connesso al protocollo informatico vi è il tema della firma digitale. Un'amministrazione che utilizza in modo intensivo la telematica deve avere dei sistemi che garantiscono l'impossibilità di contraffazione degli atti e la sicurezza delle comunicazioni tra amministrazioni e tra queste ultime e gli utenti.

Il ricorso al documento telematico richiede il passaggio alla firma digitale, costituita dall'insieme dei caratteri alfanumerici risultante da complesse operazioni matematiche di crittografia effettuate da un elaboratore su un documento elettronico, rappresentato da un file. Il sistema di criptazione affermatosi (criptazione a chiave asimmetrica o pubblica) prevede il possesso da parte del titolare di due chiavi, una privata e l'altra pubblica, diverse tra loro, impiegate rispettivamente per la criptazione e la decrittazione. Dal punto di vista operativo, pertanto, il titolare dell'atto o del messaggio lo "firma" mediante l'applicazione della chiave privata (operativamente per firmare un documento è usata una "smartcard", una carta magnetica con microprocessore dove è memorizzato il software necessario per criptare i documenti); colui che riceve il messaggio ha la possibilità di verificare, applicando la chiave pubblica (scaricabile da Internet) che completa la coppia, sia l'origine dell'atto sia la sua integrità.

PROSPETTO 2 - *Architettura del protocollo informatico*



Capitolo 12 - Consultare gli utenti

12.1 Finalità

La consultazione dei soggetti coinvolti nell'attuazione di una procedura – e nella sua razionalizzazione – è una forma di rilevazione delle esigenze dell'utenza che consente di progettare diversi assetti procedurali alternativi dopo aver ascoltato i destinatari potenziali, diretti e indiretti, della procedura nonché gli esperti di settore.

Finalità

Il coinvolgimento diretto di tutte le parti interessate nell'individuazione e selezione delle opzioni alternative di assetto procedurale dovrebbe accrescere il consenso intorno all'intervento ed incrementare il grado di adeguamento dei comportamenti dei soggetti coinvolti al nuovo assetto, riducendo il rischio di liti giudiziarie intorno alla legittimità della procedura o alla sua applicazione.

I soggetti da consultare possono suddividersi in tre categorie:

1. *destinatari diretti della procedura*, a loro volta distinguibili in destinatari effettivi (rilevati o previsti) e potenziali, che compongono la platea dei soggetti cui la procedura è indirizzata;
2. *destinatari indiretti*, espressione con cui si definiscono quei soggetti, diversi dai destinatari diretti, coinvolti dalla procedura o comunque interessati ai suoi effetti;
3. *esperti* competenti sulla materia in contesti simili (ad esempio, settori contigui o altre amministrazioni) da consultare come testimoni privilegiati in aggiunta o in sostituzione a soggetti delle altre categorie.

Selezione dei soggetti

Nella promozione di specifici interventi di razionalizzazione delle procedure, ovviamente, non è detto che ciascuna delle categorie di soggetti individuate esista, abbia rilevanza e pertanto debba essere consultata per ciascuna opzione alternativa di assetto procedurale. L'utilità del ricorso a consultazioni e la conseguente opportunità di acquisire proposte e informazioni da destinatari e/o esperti deve essere valutata da caso a caso. In proposito, i criteri di scelta dipendono dalla disponibilità di tempo per arrivare a definire assetti procedurali alternativi ed a sceglierne uno, dal costo della consultazione comparato alla rilevanza e criticità della procedura in discussione, dalla disponibilità per le amministrazioni di informazioni rispetto agli effetti delle procedure nei confronti dei destinatari, dalla significatività di un apporto esterno all'amministrazione per individuare la soluzione di specifici problemi.

In concreto, a seconda delle specifiche finalità, le consultazioni possono essere realizzate con esponenti delle associazioni di categoria o di rappresentanza degli interessi collettivi e diffusi, o direttamente con cittadini, imprese e amministrazioni.

Si noti che tra i soggetti da consultare potrebbero esservi delle amministrazioni pubbliche, o in quanto co-attuatrici della procedura, anche se coin-

volte limitatamente ad alcuni specifici aspetti, attività o fasi dell'iter procedurale (ad esempio, controlli, pareri, nulla osta, etc.), oppure perché destinatarie della procedura stessa (si pensi, ad esempio, agli uffici periferici di un'amministrazione regionale oppure agli enti locali). Valgono in questi casi gli stessi ragionamenti svolti per i soggetti privati, con qualche avvertenza aggiuntiva sulla scelta degli specifici soggetti da consultare: dovranno essere contattati (e possibilmente intervistati) i diretti responsabili dell'attuazione della procedura negli enti coinvolti.

Nel caso di procedure rivolte a una numerosa platea di amministrazioni (ad esempio, gli enti locali) per le consultazioni occorrerà selezionare un ristretto gruppo, il più possibile omogeneo, delle diverse tipologie cui la procedura è indirizzata (nel caso dei comuni, ad esempio: capoluoghi e non; grandi e piccoli centri; urbani, rurali e montani; etc.).

L'amministrazione titolare della procedura deve definire di volta in volta le modalità con cui realizzare la consultazione. In particolare, è necessario individuare:

*Modalità
di conduzione*

- a) chi opera effettivamente la consultazione all'interno dell'amministrazione;
- b) quali sono i soggetti che devono rispondere all'interno delle imprese, delle associazioni di categoria o di rappresentanza degli interessi collettivi o diffusi;
- c) la fase e il momento del processo di razionalizzazione in cui si opera la consultazione;
- d) il termine assegnato per rispondere;
- e) le modalità di risposta ammesse;
- f) le finalità di utilizzo delle risposte;
- g) le forme di eventuale pubblicità della consultazione (web o stampa).

12.2 Tecniche di consultazione

Per svolgere l'attività di consultazione sono disponibili diverse tecniche; l'utilizzo dell'una o dell'altra dipende essenzialmente dagli obiettivi conoscitivi che ci si propone di raggiungere, oltre che dalle caratteristiche (estensione, tipologia e numerosità degli attori coinvolti, etc.) della procedura amministrativa oggetto di razionalizzazione. In particolare, la scelta della tecnica di consultazione da impiegare deve essere effettuata tenendo conto di tre diverse variabili:

*Scelta
della tecnica*

1. onerosità della realizzazione (tempi e costi);
2. ampiezza e significatività dei risultati ottenibili;
3. utilità dei risultati rispetto al tipo di valutazione da intraprendere.

Nessuna tecnica di consultazione è valida in assoluto, ma deve essere adattata al caso specifico e alle esigenze di impiego delle informazioni ottenute. La metodologia di consultazione, anzitutto, cambia se essa è rivolta più a comunicare obiettivi, ambito, ipotesi alternative di razionalizzazione della procedura, rispetto alla finalità di raccogliere i dati necessari alla valutazione degli impatti previsti.

Nell'analisi finalizzata alla razionalizzazione di una procedura, il tipo di valutazione per cui si consultano gli interessati è correlata non solo alla tipologia della procedura ed alla fase procedurale in esame, ma anche allo stadio raggiunto nel percorso di razionalizzazione: in una fase esplorativa della semplificazione nella quale si ipotizzano o mettono a punto opzioni alternative, possono occorrere informazioni più "grezze" rispetto a quelle necessarie alla valutazione delle opzioni ed alla scelta di quella preferita. In alcuni casi può essere utile anche combinare più tecniche di consultazione.

*Rappresentatività
dei risultati*

Semplificando, dal punto di vista metodologico, le tecniche di indagine sociale presentano due distinti "approcci", a seconda dell'utilizzo o meno del metodo statistico. L'impiego di strumenti statistici permette di ottenere risultati affidabili e rappresentativi ma richiede tempo, risorse, competenze. L'adozione di tecniche non statistiche, al contrario, riduce il bisogno di tempo e risorse economiche, ma richiede competenze di ricerca sociale. In sostanza, la differenza principale tra i due approcci sta nella rappresentatività dei risultati ottenibili: se si costruisce un campione statistico e si conduce un'indagine accurata, con questionari ben concepiti ed appropriate modalità di somministrazione, è possibile ottenere risultati molto attendibili, con elevata significatività rispetto alla popolazione oggetto di indagine, seppure intervistando un numero ristretto di soggetti. Viceversa, rinunciando alla significatività statistica si possono evitare le complesse tecniche di individuazione del campione, disegno del questionario e elaborazione dei dati, ma occorre prestare molta attenzione al momento di interpretare i risultati della consultazione.

*Presupposti
per l'utilizzo
del metodo statistico*

La scelta per l'uno o l'altro approccio riflette dunque le finalità assegnate alla consultazione e la disponibilità di risorse (incluso il tempo). La ripetitività dell'analisi, ed in particolare della consultazione, è un elemento che gioca a favore delle indagini statistiche, poiché consente di ripartire su più "tornate" di consultazione l'onere della costruzione di campione, questionario, sistema di elaborazione.

Nel contesto della semplificazione e della razionalizzazione dei processi (così come nell'analisi dell'impatto della regolazione) le "condizioni di partenza" non favoriscono, di norma, l'impiego di tecniche statistiche per lo svolgimento delle attività di consultazione, dal momento che:

- a) i tempi dell'intervento sono predeterminati e comunque ristretti; le risorse destinabili alla consultazione limitate;
- b) le informazioni "di contesto", note a priori, sono incomplete; ciò rende difficile la costruzione di un campione statistico metodologicamente corretto e rappresentativo;
- c) l'obiettivo della consultazione è circoscritto e solitamente consiste nel sondare gli animi dei presunti destinatari della procedura riguardo all'applicazione di opzioni alternative, oppure nel misurare l'ordine di grandezza dell'impatto (costi, altri effetti) sulle diverse categorie di destinatari.

Queste argomentazioni inducono spesso a ritenere inadeguato, perché troppo ambizioso e talora inattuabile, il metodo statistico. Inoltre, la precisione e attendibilità delle stime ottenibili con indagini statisticamente rappresentative non è sempre necessaria rispetto all'obiettivo della consultazione; se ciò che occorre è un insieme di dati, opinioni, preferenze che si aggiunge alle altre variabili oggetto di valutazione, permettendo al decisore di scegliere l'opzione procedurale (o normativa) migliore, può essere sufficiente ottenere risposte con un certo livello di approssimazione, purché raccolte tempestivamente.

Prima di esaminare in dettaglio le tecniche di consultazione utilizzabili, è opportuno chiarire meglio la finalità stessa delle attività di consultazione: il coinvolgimento di soggetti esterni all'amministrazione, nel fornire dati e/o esprimere giudizi, è funzionale all'assunzione di "decisioni informate". Si è detto nel CAPITOLO 8 che una delle dimensioni di analisi della procedura, in sede di controllo o di razionalizzazione, è l'onere per l'utenza; si sono introdotti alcuni metodi per la rilevazione dei costi burocratici, dei tempi di attesa e di altre dimensioni di qualità "esterna", cioè percepibile dal destinatario della procedura.

Per raccogliere informazioni o opinioni su tutti questi aspetti, così come

per rilevare le preferenze dei destinatari sulle opzioni procedurali ipotizzabili, occorre promuovere specifiche iniziative per la raccolta delle informazioni significative (attività di consultazione). E' chiaro che le consultazioni devono essere tanto più precise ed affidabili quanto più "fini" devono essere i risultati; ciò dipende direttamente dallo scopo dell'analisi:

1. per l'attività di monitoraggio e controllo dei flussi operativi l'accuratezza e l'attendibilità delle quantificazioni dipendono anzitutto dalla rilevanza della procedura; in secondo luogo dalla criticità della variabile oggetto di consultazione; infine dalle difficoltà di reperimento di dati migliori¹;
2. per l'attività di razionalizzazione delle procedure, oltre alle informazioni desumibili dai sistemi di monitoraggio e controllo, occorrono normalmente altri dati e giudizi, ad esempio in merito agli assetti alternativi ipotizzati o alla rilevanza e criticità di alcune variabili di performance.

Un ulteriore aspetto che influisce sulla scelta dell'approccio di indagine è la complessità delle informazioni da rilevare: l'utilità dell'indagine campionaria con questionari prestabiliti è inversamente proporzionale sia alla difficoltà intrinseca dell'argomento (ad esempio, se occorrono giudizi articolati), sia all'incertezza e imprevedibilità del contesto d'indagine, che impedisce di formulare ex ante una lista completa e sensata di domande e risposte. Al problema dell'incertezza si può ovviare testando preliminarmente il questionario su un piccolo campione (anche non statistico, purché rappresentativo) e rivedendo quindi le domande e le risposte prestabilite; al problema della complessità dell'oggetto è più difficile rimediare: si potrebbero scomporre le questioni complesse in scelte elementari, con il rischio di perderne i nessi, oppure esplicitare tante combinazioni di scelte elementari quante ne offre il problema, ma poi diverrebbe difficile ricomporre i risultati ai fini della scelta.

Infine, vi sono contesti in cui informazioni "private" o opinioni scomode dei destinatari emergono soltanto in situazioni di gruppo, o perché dati ed opinioni iniziali divergono e si instaura un dibattito con contraddittorio, che fa convergere dati analoghi verso valori medi più attendibili, oppure per effetto di comportamenti imitativi, che permettono di completare e integrare informazioni parziali rese inizialmente dai singoli soggetti.

Tutte queste considerazioni servono a sottolineare che non solo i vincoli di tempo e risorse, ma anche l'oggetto stesso della consultazione può far propendere verso tecniche di indagine statisticamente meno rigorose, ma potenzialmente più efficaci.

In definitiva, in tutti i casi nei quali ci si può accontentare di risposte approssimative, o meglio si possono accettare ampi margini di variabilità delle risposte, è consigliabile accantonare l'idea di somministrare un questionario "chiuso" (con qualunque tecnica di somministrazione) optando invece per strumenti più aperti.

La sezione di approfondimento illustra le tecniche di consultazione più ricorrenti nell'analisi organizzativa e normativa, con specifico riferimento alla razionalizzazione delle procedure.

¹ I primi due elementi di valutazione sono evidenti, mentre per il terzo si deve distinguere tra contesti con ampia disponibilità di dati generali, definita localizzazione dei destinatari e facile realizzabilità di indagini statistiche – ad esempio per i costi burocratici delle piccole imprese di un settore in una provincia – e contesti nei quali i soggetti da consultare non sono agevolmente identificabili o contattabili.

TECNICHE DI CONSULTAZIONE DELL'UTENZA

Le principali tecniche di consultazione sono:

1. l'indagine statistica;
2. l'intervista semistrutturata;
3. il focus group;
4. la riunione formale o informale.

1. Indagine statistica.

L'indagine statistica consiste nella preparazione di un questionario, più o meno dettagliato, e nella sua somministrazione ad un pubblico ampio, tale da rappresentare intere categorie di destinatari diretti o indiretti. La rappresentatività dei soggetti consultati – e la conseguente significatività dei risultati ottenuti – si misura in rapporto all'universo dei destinatari diretti o indiretti (rilevati o attesi).

Nella valutazione di opzioni alternative di regolazione o semplificazione si ricorre solitamente a modalità meno rigorose di individuazione di un "campione" di soggetti da intervistare. Al riguardo non vi sono regole precise: è buona norma individuare un sotto-campione per ogni tipologia di destinatario, specialmente se la procedura si rivolge a soggetti assai diversi tra loro (ad esempio, cittadini e imprese); quanto meno, si deve cercare di rappresentare tutte le tipologie considerate. Un criterio di individuazione del numero di "campioni" o gruppi di soggetti da intervistare potrebbe consistere nel verificare se l'effetto presunto della procedura si differenzia rispetto alle tipologie di utenza individuate, o se queste assumono ruoli diversi nella procedura.

Ad esempio, se la procedura si rivolge a cittadini residenti in diverse aree, è possibile che gli effetti siano diversi a causa delle differenze intrinseche esistenti tra tali gruppi di soggetti: basterà intervistare cittadini di tutte le aree coinvolte nella procedura per avere un panorama completo dei suoi effetti. Se invece della procedura possono beneficiare, ad esempio, cittadini residenti in aree rurali ed agricoltori occupati nelle stesse aree, è probabile che i due gruppi di soggetti debbano essere considerati in modo distinto, ad esempio, per le diverse modalità di accesso alla procedura, o per i diversi esiti previsti, etc. E' inoltre probabile che all'interno di ciascun gruppo sussistano differenze tra i soggetti, ad esempio, in base all'area geografica di appartenenza (o alla fascia di età, al titolo di studio, etc.).

Come regola orientativa si potrebbe stabilire che dove vi sono significative differenze tra destinatari nel loro rapporto con la procedura è opportuno distinguere diversi gruppi da intervistare, mantenendo separati i risultati dell'indagine svolta oppure aggregandoli con metodi di ponderazione delle varie componenti che siano espliciti e trasparenti.

In generale, si considerano significative le differenze tra destinatari diretti e indiretti e – all'interno di ciascuna di queste due categorie – quelle tra persone fisiche e persone giuridiche, tra imprese di diversa natura giuridica (individuali, familiari, società di persone o di capi-

tali), ambito di attività (commerciali, industriali, finanziarie, agricole, edili), dimensione (piccole, medie, grandi). La significatività di uno o più caratteri distintivi va giudicata volta per volta: può darsi il caso, infatti, di procedure che si rivolgono ad imprese grandissime e minuscole con effetti assolutamente identici (ad esempio, dove gli adempimenti sono proporzionati al numero di dipendenti o al fatturato), come può darsi il caso opposto di effetti e ruoli diversi tra soggetti apparentemente simili tra loro. Ad esempio, una procedura che disciplina l'accesso a corsi di formazione regionali può prevedere particolari requisiti di esperienza pregressa che distinguono i potenziali destinatari in categorie con condizioni di accesso diversificate; tali requisiti, anche se normalmente non rilevati tra le variabili descrittive della platea di utenti (come sono, invece, il sesso, l'età, il titolo di studio, la condizione professionale, etc.), incidono talmente sulle modalità di fruizione del corso di formazione (ad esempio, riguardo alla misura del contributo regionale al costo, oppure alle probabilità di accesso, o alla quantità e tipologia di moduli formativi obbligatori) da rendere indispensabile una consultazione differenziata delle persone appartenenti ai diversi gruppi di potenziali destinatari.

L'indagine statistica può essere realizzata con diverse modalità: on-line, per telefono, per posta, etc. Si tratta di uno strumento ad ampio raggio ma che prevede tempi di ritorno più lunghi rispetto alle altre forme di consultazione. Soprattutto, a differenza delle altre tecniche, con l'indagine statistica non si stabilisce un contraddittorio tra le diverse parti, che evidenzia e confronta esigenze diverse dei soggetti consultati.

Tra le diverse tipologie di indagine statistica si annovera il "panel", che consiste nell'invio di questionari strutturati o semistrutturati, in un arco di tempo più o meno lungo, a gruppi stabili di soggetti competenti o rilevanti in relazione al problema che si intende approfondire. E' finalizzato a produrre informazioni tendenzialmente quantitative su materie per le quali la dimensione temporale è molto rilevante, in quanto interessa la variazione di comportamenti/atteggiamenti dei soggetti nel periodo di tempo di riferimento (ad esempio, prima e dopo un intervento semplificato).

2. Intervista semistrutturata.

L'intervista semistrutturata è finalizzata a produrre informazioni qualitative con soggetti "rilevanti" per il problema che si intende affrontare, ponendo domande tramite una traccia di intervista, più o meno dettagliata. Si tratta di un'intervista non "imbrigliata" in quesiti preformulati, che consente all'interlocutore di parlare ampiamente. Richiede una certa competenza, attenzione e preparazione del personale che svolge l'intervista, poiché è necessario saper condurre il discorso evitando il rischio di lasciarsi catturare dall'intervistato.

Pur non prefiggendosi di avere rappresentatività statistica, l'intervista semistrutturata – se correttamente impiegata – garantisce un elevato livello di attendibilità delle informazioni raccolte, proprio per la sua natura dialettica; tuttavia, richiede un'attenta selezione dei soggetti da consultare, perché l'attendibilità dei risultati di ciascuna intervista e dell'intera consultazione è direttamente proporzionale alla conoscenza diretta ed alla credibilità dei soggetti intervistati.

Ciò nonostante, non può essere considerato uno strumento statisticamente rappresentativo di consultazione delle parti in causa; pertanto, l'intervista semi-strutturata è una tecnica molto adatta ad un'esplorazione iniziale dei dati, ad esempio, nella fase di definizione ed eventuale selezione di opzioni alternative di procedura.

3. Focus group.

Il focus group è una tecnica per consultare in modo approfondito un gruppo ristretto di individui (di solito 5-10), mettendo a fuoco una questione specifica. Obiettivo generale è quello di far interagire i diversi soggetti interessati per comprendere in profondità le diverse opinioni, argomentazioni e punti di vista. Le caratteristiche del focus group, da un lato, lo rendono ottimale per affrontare temi controversi o incerti, sui quali si presume che la platea di destinatari sia divisa e/o che buona parte di essa non abbia opinioni precostituite. D'altro canto, quando occorrono dati quantitativi precisi e suddivisi per tipologia di destinatario (ad esempio, sui costi burocratici), il focus group può rivelarsi inadatto, o comunque meno efficace delle altre tecniche di consultazione.

Nel caso specifico delle consultazioni su assetti procedurali alternativi, si ricorre al focus group al fine di ottenere elementi utili per una eventuale valutazione critica di ciascuna proposta. Ogni focus group va preparato, condotto, registrato e analizzato da personale competente, esperto o appositamente formato.

A seconda della diversificazione (riscontrata o ipotizzata) delle posizioni tra i destinatari di ciascuna categoria, si dovrà organizzare un numero adeguato di focus group. Se, da un lato, il confronto tra opinioni diverse (anche contrapposte) è intenzionale, per la stessa natura dello strumento di consultazione, dall'altro occorre limitare il numero di invitati a ciascun focus, ed anche evitare che l'eccessiva eterogeneità dei partecipanti sia fonte di imbarazzo o reticenza per qualcuno di essi.

La quantità ottimale di incontri, invece, non varia all'aumentare del numero di opzioni al-

ternative da considerare; questa variabile, insieme alla complessità dei problemi, influenza durata e difficoltà degli incontri.

Tra le tipologie di soggetti da intervistare è importante includere non solo esponenti delle categorie di destinatari diretti e indiretti, ma anche "esperti" in grado di esprimere giudizi competenti sulla materia oggetto di regolazione.

Per evitare il rischio della "professionalizzazione" dei consultati, bisogna in linea di massima evitare di interpellare sempre gli stessi soggetti. Sotto questo profilo, anche la consultazione di soggetti che sono portatori di un mandato rappresentativo (ad esempio esponenti delle associazioni di categoria) può rivelare aspetti di criticità.

4. Riunioni formali o informali.

Le riunioni, formali o informali, con rappresentanti delle diverse categorie di destinatari, possono rivelarsi uno strumento utile per stimolare il confronto tra le diverse tipologie di destinatari al fine di fare emergere non solo ulteriori informazioni rilevanti, ma anche di individuare le diverse variabili da considerare per analizzare e valutare la procedura esistente e le ipotesi di cambiamento.

Indubbiamente la riunione costituisce uno strumento meno strutturato e articolato rispetto al focus group, ma può rivelarsi utile al fine di ottenere informazioni di corredo, e che quindi vadano ad integrare e completare quelle ottenute attraverso altre forme di consultazioni, quali, ad esempio, le indagini statistiche.

In questa seconda funzione, di completamento delle informazioni raccolte altrimenti, le riunioni possono svolgersi in modo informale, soprattutto dal punto di vista della completezza e rappresentatività dei soggetti invitati. Quando assumono invece il ruolo di tecnica di consultazione a sé stante, le riunioni devono essere il più possibile estese all'intero spettro dei gruppi di destinatari diretti e indiretti, benché questo generi difficoltà gestionali non irrilevanti. Operativamente si tenta allora di limitare il numero di partecipanti invitando organismi e soggetti rappresentativi delle varie categorie di destinatari; per focalizzare l'attenzione dei convenuti prima e durante la riunione, si possono preparare dei comunicati, promemoria, ordini del giorno degli argomenti da discutere, anche per dare modo ai partecipanti di prepararsi ed eventualmente documentarsi per tempo.

Il PROSPETTO 1 riepiloga i principali vantaggi e svantaggi delle tecniche di consultazione proposte.

PROSPETTO 1 – *Tecniche di consultazione*

TECNICA DI CONSULTAZIONE	VANTAGGI	SVANTAGGI
Indagine statistica	Risultati attendibili e generalizzabili	Costi e tempi elevati Complessità dell'elaborazione dei risultati Non consente di confrontare punti di vista diversi
Intervista semistrutturata	Costo relativamente contenuto Rapidità media Velocità di realizzazione media Fornisce risultati attendibili e validi	Richiede personale addestrato ad hoc Bassa significatività statistica
Focus group	Costo relativamente contenuto Velocità di realizzazione alta Approfondimento dei temi Garantisce il contraddittorio Fa emergere punti di vista diversi	Richiede personale addestrato ad hoc Bassa significatività statistica Tempi elevati di organizzazione
Riunioni formali o informali	Costi contenuti Velocità di realizzazione alta Fa emergere punti di vista diversi	Bassa significatività statistica

12.3 “Piano” e “carta” delle consultazioni

La consultazione dei soggetti interessati potrebbe rivelarsi utile in diverse fasi del percorso di semplificazione procedurale; come finora evidenziato è un'attività che richiede tempo ed energie, e che deve essere programmata con sufficiente anticipo per ottenere i tassi di risposta desiderati.

A ben guardare, tuttavia, ciò di cui necessita l'analista o il decisore pubblico è il risultato della consultazione, ossia l'informazione o l'opinione relativa ai vari soggetti interessati. Il risultato della consultazione, sia esso oggettivo (dato) o soggettivo (opinione), dovrà essere il più possibile “contemporaneo” al cambiamento intrapreso o programmato, ma non necessariamente contestuale a ciascuna decisione da prendere: per i dati oggettivi occorre che siano aggiornati, ovvero che la situazione rappresentata non sia significativamente cambiata nel frattempo; per i giudizi soggettivi, purché siano chiari gli elementi del contesto (gli obiettivi, le condizioni iniziali, le opzioni alternative), ogni soggetto può formulare la propria opinione anche in momenti diversi, nell'arco del percorso di cambiamento procedurale.

Questa annotazione rileva se si presta attenzione agli aspetti organizzativi ed operativi: prima che si giunga alle fasi decisionali del percorso di cambiamento è possibile tenere diverse “sessioni” di consultazione, ad esempio consultando in settimane successive le diverse categorie di destinatari. Inoltre, nel corso delle consultazioni, magari necessariamente organizzate in una fase iniziale dell'analisi a causa della necessità di confrontarsi con l'utenza sulle ipotesi preliminari di assetto procedurale, si possono chiedere informazioni che torneranno utili in fasi avanzate del percorso, ad esempio per la scelta tra opzioni alternative.

È necessario, pertanto, programmare l'attività di consultazione fin dall'avvio del processo di semplificazione, predisponendo un “piano delle consultazioni” articolato nei seguenti punti:

- obiettivi della consultazione (e relativa fase o momento decisionale nel percorso di semplificazione);
- tecnica utilizzata (o combinazione di tecniche);
- destinatari;
- modalità di consultazione.

*Sessioni
di consultazione*

*Programmazione
e piano
delle consultazioni*

Nella pratica, risulta comodo procedere per tecnica di consultazione: una volta chiarite le finalità della consultazione e gli obiettivi specifici che ci si attendono (ovvero le informazioni necessarie a ciascuna fase del percorso di analisi e decisione), si scelgono le tecniche e si indicano i destinatari per i quali esse risultano appropriate. Il responsabile delle consultazioni indicherà nel piano come e quando intende consultare ciascuna categoria di soggetti, con quale tecnica ed a quale scopo.

Una volta effettuate le consultazioni, si potranno confrontare i risultati ottenuti con quelli attesi in base al piano, verificare gli eventuali scostamenti e valutare l'opportunità di procedere a consultazioni supplementari.

Per immediate ragioni di trasparenza, ma anche per accrescere l'efficacia attesa di ciascuna consultazione, è infine di estrema utilità predisporre la cosiddetta "*carta di consultazione*": un documento, non necessariamente nel tradizionale formato cartaceo, che illustra e spiega al soggetto da consultare i motivi della consultazione e il tipo di informazione che si intende rilevare, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro.

La carta dovrebbe avere una forma e un contenuto diverso a seconda della tecnica di consultazione che si intende adottare e delle informazioni che si vogliono ottenere. In via generale, occorre sottolineare l'opportunità di presentare al consultato tutti gli elementi di giudizio di cui in quel momento dispone l'amministrazione e di formulare, per quanto possibile, richieste specifiche che indirizzino la formulazione delle risposte. La carta dovrebbe, quindi, rendere noti almeno gli obiettivi, le categorie di destinatari e il tipo di informazioni richieste, oltre ai tempi previsti della rilevazione (almeno 15 giorni).

*Comunicazione
dei motivi
della consultazione*

Capitolo 13 - Valutare le opzioni

*Comparazione
delle opzioni
di razionalizzazione*

Le modalità alternative di intervento sulla procedura esistente, sotto forma di modifiche più o meno radicali alla normativa e/o alla configurazione procedurale, sono esplicitate nelle opzioni introdotte e discusse nel CAPITOLO 11. Il passaggio analitico successivo alla selezione delle opzioni preliminari ivi descritta consiste nella valutazione dei meriti e demeriti di ciascuna opzione, tramite un esame comparativo – tra le opzioni – dei vantaggi e degli svantaggi che esse comportano per i soggetti coinvolti. Questo esame, tuttavia, ha natura ambivalente:

1. da un lato, mira ad evidenziare, quantificare ed analizzare tutti i singoli vantaggi e svantaggi per tutte le categorie di soggetti coinvolti, ponderando gli uni e gli altri con il “peso” di ciascuna categoria di soggetti; in questo modo si può costruire un quadro analitico dettagliato degli effetti delle varie opzioni di intervento;
2. d’altro canto, l’analisi quantitativa di dettaglio deve pervenire ad una valutazione sintetica, che permetta di confrontare le opzioni tra loro ed operare una scelta; l’attore responsabile della scelta dovrà considerare il quadro informativo di dettaglio sugli effetti delle opzioni, ma dovrà temperare queste indicazioni oggettive con una valutazione soggettiva della coerenza delle opzioni alle esigenze, agli obiettivi e ai presupposti dell’intervento. La formulazione di risultati attesi per ogni opzione offre un notevole aiuto a questa valutazione.

Nello svolgere la valutazione comparativa delle opzioni, il decisore pubblico può avvalersi di vari strumenti analitici, che verranno progressivamente illustrati nel prosieguo del capitolo. La scelta degli strumenti e delle loro modalità d’impiego avverrà in funzione dello specifico contesto di intervento, ma dovrà comunque confluire in un confronto *analitico* tra vantaggi e svantaggi di ogni opzione nei confronti di ogni categoria di soggetti coinvolti, per concludersi con una valutazione *sintetica* dei vantaggi netti.

*Approccio
metodologico
dell’analisi
economica*

Utilizzando l’approccio metodologico dell’analisi economica, vantaggi e svantaggi delle opzioni alternative divengono i *costi e benefici* dell’intervento, che costituiscono l’oggetto dell’analisi costi-benefici, schematicamente descritta nel paragrafo seguente. Si sottolinea che, rispetto all’impiego “standard” dell’analisi costi-benefici nella valutazione dell’impatto di progetti o programmi di investimento, finalizzati allo sviluppo economico, nel contesto di un’analisi dell’impatto di norme e procedure pubbliche tale fine viene spesso a mancare, sostituito da finalità perquisitive, di tutela della sicurezza, etc: in un contesto simile diviene fondamentale la considerazione degli effetti distributivi dell’intervento regolativo, effetti talvolta trascurati nelle analisi dei programmi di investimento in quanto secondari rispetto all’aumento del reddito totale e quindi del benessere complessivo.

13.1 Analisi costi-benefici

Con i termini “costi” e “benefici” si intendono forme di misurazione quantitativa delle categorie di vantaggi e svantaggi. Rispetto ai termini costi e benefici, le categorie di svantaggi e vantaggi sono più generali, comprendendo le prime al proprio interno.

Occorre osservare, anzitutto, che la necessità di misurare i costi e i benefici delle diverse opzioni di intervento nasce nell’ambito di un percorso di razionalizzazione che intenda minimizzare sprechi, inefficienze ed oneri impropri su tutti i soggetti coinvolti, senza limitarsi pertanto all’ottica interna della massimizzazione dell’efficienza amministrativa. Come sottolineato più sopra, infatti, accanto alla tradizionale visione “efficientista” si sono ormai affermati anche nel settore pubblico i principi di semplificazione, incremento della qualità e della soddisfazione dell’utenza, miglioramento della comunicazione esterna in entrambi i versi. Da queste tendenze deriva dunque l’opportunità di includere all’interno della valutazione delle opzioni regolative e procedurali alternative l’analisi quantitativa di vantaggi e svantaggi – o costi e benefici – per tutti i soggetti coinvolti.

Sotto il profilo metodologico, l’analisi dei costi e dei benefici può essere attuata con una gran varietà di strumenti: la scelta dipende da fattori non sempre riconducibili a categorie predefinite. Orientativamente si può affermare che gli strumenti di analisi degli effetti sulle amministrazioni dell’adozione di un’opzione regolatoria o procedurale in genere differiscono da quelli impiegati per valutare gli effetti sui destinatari diretti e indiretti. Per questi ultimi, gli strumenti tra i quali più frequentemente viene operata una scelta metodologica sono schematicamente illustrati nel PROSPETTO 13.1.1.

*Analisi
esaustiva
dei costi
e dei benefici*

PROSPETTO 13.1.1 – *Tecniche di valutazione di costi e benefici*

METODOLOGIA	DESCRIZIONE	VANTAGGI	SVANTAGGI
Analisi costi-benefici (ACB)	Esamina i principali aspetti di costo e di beneficio dell’ipotesi regolatoria	Costituisce uno strumento completo di analisi; esprime un giudizio complessivo e non condizionato	Richiede una scelta ponderata delle categorie di costo e beneficio. E’ impegnativa in termini di risorse impiegate per l’analisi
Analisi costi-efficacia (ACE)	Determina il costo per unità di beneficio preassegnata	E’ più semplice da applicare rispetto alla ACB. Gradua le opzioni regolatorie rispetto all’efficacia	Non è conclusiva rispetto alla scelta tra opzioni che producono benefici diversi
Analisi dei costi (AC)	Quantifica i costi (pubblici e privati) dell’opzione regolatoria	E’ più semplice da applicare rispetto alla ACE	Non considera i benefici dell’opzione regolatoria
Analisi dei benefici (AB)	Quantifica i benefici (pubblici e privati) dell’opzione regolatoria	E’ più semplice da applicare rispetto alla ACB	Non considera i costi dell’opzione regolatoria
Analisi di rischio (AR)	Determina i rischi diretti associati all’opzione regolatoria	Focalizza l’analisi sui soli aspetti di efficacia nella riduzione del rischio: è più semplice da applicare rispetto a ACB e ACE	Non considera effetti diversi dalla riduzione dei rischi diretti
Analisi rischio-rischio (ARR)	Determina i rischi diretti ed indiretti associati all’opzione regolatoria	Focalizza l’analisi sugli aspetti di efficienza ed efficacia di riduzione del rischio: è più semplice da applicare rispetto a ACB e ACE	Non considera effetti diversi dalla riduzione dei rischi

13.2 Costi dell'intervento

Vi sono diverse categorie di costi originati da una normativa pubblica, e dalla relativa procedura attuativa, che ricadono sia sulla stessa amministrazione titolare della materia, sia sui soggetti esterni coinvolti: altre amministrazioni, destinatari diretti e indiretti.

Costi di conformità

In primo luogo, vi sono i "costi di conformità", detti anche costi di ottemperanza o costi diretti di adempimento: oltre ai costi burocratici illustrati nel CAPITOLO 8, comprendono i costi che i destinatari diretti della procedura devono sostenere per ottemperare alle disposizioni previste nella procedura; per ciascuna opzione procedurale alternativa tali costi potrebbero variare e quindi, in tal caso, dovrebbero essere valutati separatamente. I costi di conformità possono essere una tantum, o viceversa avere carattere di ricorrenza (ad esempio, una tassa annuale). Nella generalità dei casi si prevedono sia costi una tantum sia costi ricorrenti.

Per ricapitolare, si elencano qui le più comuni tipologie di costi di conformità; le prime due tipologie coincidono con i costi burocratici precedentemente illustrati, in quanto si rilevano nelle procedure preesistenti come in quelle di nuova istituzione o modifica, mentre le successive tipologie caratterizzano la fase di transizione alla nuova disciplina introdotta con la razionalizzazione normativo/procedurale, appartenendo tipicamente ai costi non ricorrenti.

- a) Oneri amministrativi (compilazione di moduli, obblighi di comunicazione, registrazione, etc.) connessi all'istituzione e alla gestione di processi introdotti dall'intervento regolativo.
- b) Imposte, tasse, canoni, corrispettivi per autorizzazioni o licenze, altri tipi di esborsi monetari versati ad autorità pubbliche.
- c) Costi derivanti dall'obbligo di modificare i processi di produzione, trasporto, commercializzazione dei prodotti.
- d) Costi di sostituzione di materie prime, impianti, macchinari e attrezzature non in regola con la nuova disciplina.
- e) Costi contabili a fronte di invendibilità o deprezzamento di scorte.
- f) Costi di adeguamento derivanti da modifica di comportamenti abitudinari, da sostituire con comportamenti obbligatori – introdotti dall'intervento regolativo – richiedenti più tempo, energia, attenzione.

Ogni opzione di intervento sulla procedura esistente può inoltre comportare costi aggiuntivi rispetto ai costi di conformità.

Costi aggiuntivi

I "costi aggiuntivi" derivano dagli effetti "indiretti" dell'opzione sul contesto socio-economico, in quanto è praticamente impossibile progettare un intervento che abbia come soli effetti di costo quelli di conformità. Ciò avviene in quanto le interrelazioni tra le categorie di soggetti e di settori socio-economici sono così articolate da impedire interventi regolativi "chirurgici", che si limitino ad interessare i soli destinatari diretti. Nella maggior parte dei casi, gli effetti indiretti – benché inevitabili – non sono voluti (specialmente quando comportano costi superiori ai benefici). E' però importante considerarli e determinarne sia la dimensione quantitativa che gli aspetti distributivi, per poter riconoscere se un intervento regolativo non finisca per comportare, nel suo complesso, più svantaggi che vantaggi.

Se la determinazione dei costi di conformità è – almeno in via di principio – abbastanza semplice, anche la sola individuazione delle categorie di costi indiretti può presentare rilevanti problemi, in quanto richiede un'analisi di contesto che si spinge oltre l'ambito di applicazione definito dall'opzione di intervento. Ma tale analisi è necessaria, in quanto può avvenire che i costi aggiuntivi si rivelino ben più onerosi di quelli di conformità.

VALUTAZIONE DEI COSTI ECONOMICO-SOCIALI



I costi di conformità e quelli aggiuntivi citati nel testo non esauriscono le tipologie di costo ascrivibili ad un intervento pubblico, compresi quelli regolativi o diretti a innovare e/o modificare norme e procedure esistenti.

L'analisi dei costi aggiuntivi, infatti, da un lato può essere metodologicamente "raffinata", trasformando i costi finanziari rilevati in costi economici ed eventualmente sociali¹, mentre dall'altro può estendersi fino a considerare tutte le voci di costo indiretto identificabili esaminando le ricadute esterne dell'intervento, gli effetti indotti sul settore produttivo o commerciale interessato, gli effetti più generali sul sistema economico (prezzi, salari, occupazione, esportazioni, etc.) locale, regionale e nazionale, e così via.

Nella valutazione dell'impatto di opzioni regolative – normative e soprattutto procedurali – di rilievo non così ampio rispetto all'attività economica e/o alla vita sociale di un certo territorio, questo secondo aspetto dell'analisi dei costi può essere trascurato, a meno che la sua considerazione non rientri tra i vincoli esplicitati nelle esigenze, negli obiettivi e soprattutto nei presupposti dell'intervento.

Viceversa, l'analisi dei costi dovrebbe considerare l'opportunità di valutare pienamente il valore economico e sociale delle voci di costo evidenziate nel corso dell'analisi. Ciò al fine di compiere un calcolo più rigoroso di ciascun effetto "negativo" dell'opzione in esame, correggendo anche le eventuali distorsioni nell'imputazione dei costi alle diverse categorie di soggetti.

Ma in cosa si distingue l'analisi economico-sociale dei costi dell'intervento da quella meramente finanziaria? Prendiamo in esame separatamente i limiti dell'analisi – detta appunto finanziaria – illustrata nel testo.

Anzitutto nella valutazione dei costi occorre distinguere attentamente i trasferimenti dai costi veri e propri. Qualsiasi attività che impiega delle risorse economiche (materie prime, lavoro, capitali, etc.) comporta un esborso di denaro dal soggetto che desidera impiegare le risorse ai soggetti che le detengono. Ovviamente nell'analisi dei costi si devono evitare le doppie imputazioni, o partite di giro: se i soggetti sono esaminati separatamente, poiché apparten-

gono a categorie distinte di destinatari dell'intervento, allora si computeranno separatamente uscite ed entrate; se invece appartengono a categorie comuni, si conteranno solo i saldi tra entrate e uscite, che coincidono con il valore aggiunto dell'intervento. E' molto importante separare i trasferimenti da e verso le amministrazioni pubbliche: le imposte o diritti che i destinatari pagano per accedere alla procedura, ad esempio, costituiscono un trasferimento e non un incremento del benessere sociale. Essi rientrano tra i costi privati dell'intervento, ma devono essere trascurati quando si analizzano i costi sociali dal punto di vista della collettività.

In secondo luogo, nell'analisi finanziaria normalmente si trascura la valutazione del valore di beni e servizi non commerciati, che possono entrare come costi o come benefici nella funzione di utilità dei destinatari. Si tratta di quei prodotti e quelle attività per i quali non esiste un valore di mercato, o se esiste non riflette l'effettivo valore di scambio determinato dal costo delle risorse necessarie ad ottenere un'unità del prodotto/attività. In sostanza, dove non vi sono condizioni di mercato concorrenziale o in presenza di fallimenti del mercato (esternalità, beni pubblici, etc.) le voci di costo e di beneficio possono essere quantificate in modo corretto, che rifletta il costo-opportunità delle risorse, solo ricorrendo ad appositi metodi di valutazione: tra i metodi spesso utilizzati si ricorda la tecnica del calcolo della disponibilità a pagare, che prevede la misurazione (effettuata indirettamente su comportamenti osservati o direttamente per mezzo di interviste campionarie) del valore monetario che i soggetti sarebbero disposti a pagare a fronte dell'insorgere di un beneficio, o viceversa per non dover sostenere un costo.

Come terza istanza, l'analisi economico-sociale deve valutare correttamente l'andamento temporale dei costi: per gli investimenti si dovrà considerare l'ammortamento pluriennale; inoltre, sia per le voci di costo "variabile" che per le quote di ammortamento dei costi "fissi" (o investimenti) occorrerà rendere attuali gli importi passati o futuri. Nella valutazione ex ante degli effetti previsti di un intervento, si devono quindi attualizzare i costi futuri previsti, con un opportuno tasso di sconto (o di in-

¹ Per chiarire il punto in maniera estremamente sintetica, si consideri che dal punto di vista privato è possibile sommare algebricamente costi e proventi che certe attività determinano; il profitto netto dà la misura ultima dell'impatto finanziario dell'intervento. Ad es. una variazione positiva dei profitti delle imprese, uniche destinatarie di un intervento pubblico, segnala un beneficio finanziario netto. Se esistono diverse opzioni di intervento, l'analisi finanziaria si limita a confrontare il profitto netto di tutti i soggetti coinvolti (compresa l'amministrazione). Viceversa, il punto di vista della collettività richiede di conteggiare anche vantaggi e svantaggi non correttamente valutati dai soggetti ai prezzi correnti (ovvero, sul mercato): in questo caso si effettua un'analisi economica. Si parla infine di analisi sociale se, nel valutare alcune grandezze emerse dall'analisi economica, si adottano le preferenze del decisore pubblico come unità di misura, attribuendo quindi valori ancora diversi alle risorse, per tenere conto di condizioni particolari sui loro mercati (es. in campo ambientale, o per includere le generazioni future nell'analisi).

teresse). La scelta del tasso presenta notevoli difficoltà di ordine metodologico (vi sono diverse scuole teoriche sulla individuazione del tasso appropriato) ed operativo (non sempre sono disponibili valori che approssimino adeguatamente il tasso prescelto, e d'altro canto ricavarlo implicitamente dai flussi attesi è complicato e non sempre possibile).

L'ammontare di costo stimato per una categoria di soggetti, infine, può avere significato diverso a seconda delle condizioni economiche prevalenti nella categoria. In altri termini, la diseguale distribuzione del reddito e della ricchezza rende rilevante considerare l'impatto differenziale sulle diverse categorie di soggetti: un costo annuo pari a 1000, ad esempio, è un importo cospicuo per una famiglia a basso reddito mentre può considerarsi trascurabile per chi ha redditi elevati o ingenti patrimoni; ciò pone problemi al momento di sintetizzare costi e benefici di un'opzione, per farne una valutazione comparativa. In tal caso è consigliabile tenere separati gli impatti per categoria di destinatario, confrontando tra loro i valori di ciascuna opzione rispetto ad ogni categoria.

Nel valutare i costi distintamente per categoria socio-economica dei destinatari, tuttavia, bisogna evitare un eccesso di analiticità: gli aspetti distributivi possono essere irrilevanti se i destinatari sono prevalentemente imprese, oppure se interessa valutare gli effetti incentivanti o disincentivanti sui comportamenti individuali (ad esempio, di scelta tra servizi alternativi). Gli aspetti distributivi legati alla ricchezza divengono automaticamente rilevanti quando costituiscono una discriminante per l'accesso alla procedura, tale da catalogarli tra i presupposti economico-sociali dell'intervento. Si considerino due casi opposti: a) un diritto fisso di accesso alla procedura, ad esempio sotto forma di bollo, mira a scoraggiare le domande prive di requisiti o comunque inaccettabili; anche se incide in modo differenziato sulla capacità di pagare del destinatario, è improbabile che sia elemento discriminante per l'accesso, quindi se ne può trascurare l'effetto distributivo; b) una procedura per accedere a un corso di formazione per disoccupati che imponga costosi adempimenti può escludere proprio i destinatari che avrebbero più bisogno della formazione stessa.

13.3 Benefici

L'analisi dei benefici comporta, in genere, difficoltà maggiori rispetto all'analisi dei costi, per due ragioni principali:

1. la prima è che quasi mai i benefici sono definiti (quantitativamente, ma spesso neppure indicativamente) tra i risultati attesi dell'intervento e vanno perciò indagati e scoperti con un'analisi del contesto socio-economico; parallelamente, mentre alcuni benefici per i destinatari diretti possono essere ricavati – almeno in forma qualitativa – dall'esame delle esigenze e degli obiettivi dell'intervento, i benefici per le restanti categorie di soggetti coinvolti in genere non vengono considerati affatto dai proponenti l'intervento;
2. la seconda ragione è che molte categorie di beneficio sono difficilmente stimabili di per sé stesse: quel che in pratica si fa è stimare loro proxy, attraverso esercizi di approssimazione progressiva che richiedono una buona dose di esperienza, perizia tecnica ed inventiva.

Complessità
dell'analisi
dei benefici

VALUTAZIONE DEI BENEFICI



L'analisi dei benefici delle opzioni d'intervento di razionalizzazione si applica ai destinatari diretti ed indiretti delle medesime. Essa considera, infatti, sia i benefici "diretti" sulle categorie destinatarie dell'intervento che quelli "indiretti" (collaterali) che possono ricadere sia sui destinatari diretti che sugli altri soggetti coinvolti e va condotta separatamente su tutte le opzioni considerate. I benefici per l'amministrazione vengono invece contabilizzati nell'analisi dei costi interni, come "costi negativi".

Sotto il profilo operativo, le indicazioni metodologiche che si possono fornire per la stima dei benefici non possono avere carattere sistematico: l'analisi dei benefici rappresenta uno

degli aspetti più problematici dell'intera analisi economica (tanto da essere spesso citata come caso tipico di indeterminabilità dei risultati).

Per ovviare il più possibile alle difficoltà intrinseche connesse all'analisi dei benefici, l'amministrazione dovrà esaminare anzitutto l'ambito soggettivo di ogni opzione di intervento, il che equivale ad identificare, tra i destinatari diretti, i probabili titolari di alcune categorie di benefici. In base a questo primo esame, avvalendosi anche di opportune consultazioni, individuerà qualitativamente le tipologie di effetti che ogni opzione di intervento potrebbe attivare sulle singole categorie di destinatari. E' utile precisare che l'analisi dei bene-

fici può in parte coincidere con quella dei costi, per quanto concerne la rilevazione dei dati e la consultazione degli interessati.

Un importante ausilio, in questa fase, può derivare da indicazioni fornite dai promotori stessi delle esigenze, che spesso accompagnano le medesime con stime dei benefici per i destinatari, a supporto e giustificazione delle istanze rappresentate. Va però specificato che quasi mai tali stime considerano anche i possibili benefici indiretti che riguardano le altre categorie di soggetti coinvolti.

L'amministrazione dovrà quindi elaborare per proprio conto un quadro degli effetti indiretti di ogni opzione di intervento e delle relative categorie di destinatari, sempre avvalendosi di tutte le forme di consultazione che ritenga opportune.

Per identificare il quadro complessivo delle classi di benefici diretti e soprattutto indiretti da includere nella propria analisi, l'amministrazione potrà avvalersi di opportune liste di controllo presenti in letteratura, che comprendono (non esaustivamente):

- a) la riduzione di effetti nocivi per soggetti esterni all'attività regolata (inquinamento, contaminazione del cibo, esposizione a radiazioni, qualità della vita, etc.);
- b) la riduzione dei prezzi a carico dei consumatori;
- c) il miglioramento della qualità di certi beni o servizi;
- d) l'aumento della sicurezza di certi cibi, medicinali (e in genere prodotti), servizi, ambienti di lavoro;
- e) l'aumento della possibilità di scelta tra produttori concorrenti;
- f) l'aumento della gamma di beni e servizi disponibili;
- g) l'aumento della capacità di innovazione (specificamente tecnologica, ovvero di processo, di prodotto, di mercato, etc.);
- h) l'aumento della competitività internazionale di un dato settore produttivo o gruppo di imprese;
- i) l'apertura dei mercati, con i connessi effetti

vantaggiosi per consumatori e imprese entranti e svantaggiosi per i produttori fino a quel momento protetti;

- j) l'aumento dell'informazione disponibile per cittadini, imprese, lavoratori, consumatori, autorità pubbliche;
- k) l'aumento dell'occupazione.

A questo punto, sulla base delle categorie di destinatari diretti e indiretti individuati e dell'esame delle tipologie di effetti che presumibilmente si applicano nelle diverse opzioni d'intervento, l'amministrazione deciderà se conservare l'eventuale impianto metodologico utilizzato dai promotori delle esigenze ovvero se adottarne un altro, giudicato più appropriato.

Nel caso ritenga di conservare la metodologia già disponibile, l'amministrazione esaminerà le stime dei benefici già predisposte, richiedendo i dati che hanno prodotto le stime, verificando la correttezza dei calcoli effettuati e prevedendo comunque le necessarie integrazioni rispetto ai benefici già considerati.

Il passaggio successivo consisterà nella raccolta dei dati necessari per il completamento dell'analisi. La raccolta dei dati costituisce un aspetto particolarmente importante dell'intero processo di analisi dei benefici. Esso non riguarda solo le tipologie dei dati da ricercare, ma anche la profondità temporale dei medesimi, in quanto le successive stime dei benefici si fondano anche su aspetti dinamici, che richiedono dati in serie storica, dai quali desumere tendenze di settore.

Come già accennato per l'analisi dei costi economico-sociali, in fase di calcolo dei benefici l'amministrazione si troverà spesso nelle condizioni di non disporre di valori monetari assegnati ad un determinato bene o servizio che costituisce un beneficio. In questi casi – molto diffusi – il beneficio va stimato attraverso una sua proxy, ovvero un valore che approssima il supposto valore di mercato del bene o servizio. In questa sede si può fare poco di più che menzionare il problema della ricerca di proxy adatte, dovendo necessariamente rimandare per la trattazione dell'argomento a manuali specifici.

13.4 Modalità di attuazione

Calcolo dei costi di conformità

Per analizzare i costi di conformità, a carico di ciascuna sub-categoria di destinatari, occorre ricostruire il percorso di attività che il "soggetto tipico" rappresentativo della sub-categoria deve svolgere per ottemperare alle modalità attuative della procedura.

E' opportuno che l'analisi delle attività venga svolta attraverso la predisposizione di un diagramma di flusso: con questo strumento di rappresentazione grafica dell'iter procedurale si devono ricostruire i singoli passaggi richiesti dalla prescrizione regolativa, attribuendo ad ogni passaggio opportuni indici, che quanto meno comprendano i connessi tempi, costi burocratici, risorse da impiegare per l'ottemperanza.

E' importante osservare che l'analisi deve tener conto anche di possibili risparmi di costo, connessi alle attività modificate o eliminate dall'intervento regolativo, che quindi possono portare alla diminuzione o soppressione di costi previsti dalla normativa che viene sostituita².

Tramite il diagramma di flusso della procedura che ogni "destinatario-tipo" deve adottare per adempiere alle prescrizioni dell'intervento, si giunge alla stima dei suoi costi netti di conformità, sia per la componente una tantum che per quella ricorrente.

Un'opzione di intervento regolativo può prevedere costi di conformità differenti per categorie diverse di destinatari diretti. In questi casi, i costi vanno individuati separatamente per ciascuna categoria. Può accadere inoltre che tali costi si distribuiscano in modo non uniforme anche all'interno della medesima categoria (ad esempio, imprese dello stesso settore ma di dimensioni diverse): è allora necessario procedere ad ulteriori suddivisioni dei destinatari, sino ad ottenerne una classificazione in gruppi omogenei.

Se le categorie di destinatari diretti dell'intervento sono più di una, per ottenere il montante complessivo dei costi di conformità connessi all'intervento bisognerà evidentemente ripetere l'analisi sopra indicata per tutte le categorie ed effettuarne la somma complessiva. Si ottiene così il *valore complessivo dei costi di conformità* relativi all'opzione di intervento.

Calcolo dei costi aggiuntivi

Oltre a quanto illustrato nelle pagine precedenti relativamente alle modalità di calcolo dei costi interni (per l'amministrazione attuatrice della procedura innovata) ed alle articolate osservazioni in tema di costi economico-sociali dell'intervento pubblico, si aggiungono qui poche altre indicazioni operative per il calcolo degli ulteriori costi indotti sui destinatari. Come accennato nel paragrafo precedente, è difficile stabilire a priori fino a che punto spingere l'analisi degli impatti indiretti dell'intervento; ciò che la letteratura sull'analisi costi-benefici insegna per interventi pubblici di elevato impatto economico-sociale (programmi di sviluppo locale, grandi progetti di investimento, etc.) non può essere infatti applicato tout court all'analisi dell'impatto di nuove forme di regolazione, e a maggior ragione da procedure attuative innovative.

Il problema cruciale è stabilire la soglia oltre la quale gli impatti indotti divengono irrilevanti. In questa decisione intervengono ovviamente considerazioni politiche che trascendono la discrezionalità dell'analista, il quale dovrebbe ottimizzare tempo e risorse a disposizione per valutare fino al maggior dettaglio possibile tali impatti, lasciando al decisore politico la scelta di un eventuale limite inferiore di profondità dell'analisi.

L'ampiezza e la profondità della valutazione degli impatti indiretti è funzione, da un lato, della dimensione quantitativa – anche stimata in modo inizialmente grossolano – degli impatti oggetto dell'eventuale valutazione completa, dall'altro, dell'ambito territoriale di interesse. Per quest'ultimo aspetto ci limitiamo ad osservare che, seppure l'ambito di riferimento dell'analisi coincide con quello di competenza dell'amministrazione che la effettua, non sempre i soggetti che hanno attività in quell'ambito geografico vi risiedono ufficialmente. Ad esempio, un'a-

*Perimetro
delle analisi
dell'impatto*

² I costi di adeguamento per i destinatari sono da intendersi come *netti*, vale a dire depurati da eventuali costi cessanti in seguito all'ipotesi di abbandono della vecchia normativa.

zienda con sede in Umbria può essere coinvolta in una procedura della regione Marche, magari perché parte del suo mercato di approvvigionamento o di sbocco si trova nelle Marche (basta che dei residenti marchigiani vi lavorino). Viceversa, un'impresa marchigiana potrebbe non risentire di provvedimenti regionali diretti al suo comparto poiché compra l'intera gamma di input da fornitori extra-regionali (al limite, con tutti lavoratori non residenti) e vende l'output in altre aree. In casi come questi l'appartenenza del destinatario alla regione come criterio di limitazione dell'analisi di impatto dovrebbe essere abbastanza flessibile per tenere conto dei casi "ibridi".

Ancor più problematico si rivela limitare la "profondità" dell'analisi alle categorie di destinatari ed alle tipologie di impatto più rilevanti. Una volta ribadito che la valutazione deve avere un'ottica *pubblica* nella quantificazione di costi e benefici, la misura di quanta importanza dare alla considerazione dei costi netti dell'intervento per ciascuna categoria di soggetti privati coinvolta è eminentemente una scelta politica. Pur invocando la neutralità dell'analisi oggettiva dei costi, tutte le precedenti osservazioni sull'efficienza del percorso di analisi inducono a evitare gli sprechi che deriverebbero dallo svolgimento di valutazioni di costi e benefici per categorie di destinatari (o per "ordini di impatto") soggettivamente considerate trascurabili dal decisore politico. In questo senso, dopo aver valutato almeno tutti i destinatari diretti previsti ed aver elencato quelli indiretti, nonché le principali voci di costo e beneficio indiretto identificabili, si può procedere a una graduale esclusione di quelle manifestamente trascurabili, per l'ordine di grandezza degli impatti ipotizzabili rispetto a quello degli impatti diretti già stimati. Sulle voci di costo e beneficio indiretto "sopravvissute" a questa prima scrematura si può fare qualche valutazione di massima, oppure una consultazione mirata dei responsabili decisionali e/o dei rappresentanti delle categorie interessate.

*Categorie
di soggetti
rilevanti*

Una valutazione di cui è opportuno sottolineare l'utilità riguarda la "*capacità di resistenza dei destinatari*": in alcuni casi, infatti, l'intervento regolativo può avere di per sé l'effetto di modificare la numerosità delle categorie di destinatari. Ciò dipende da una possibile capacità differenziata degli stessi di sopportare l'impatto netto dell'intervento regolativo proposto e continuare a svolgere la propria attività (economica, nel caso delle imprese o dei lavoratori).

Un intervento di razionalizzazione procedurale può avere lo scopo di ridurre o prevenire questo tipo di effetti indesiderabili, semplificando gli adempimenti burocratici e minimizzando i connessi oneri per il destinatario, anche in modo differenziato a favore dei destinatari "deboli" (il cui accesso alla procedura dipende strettamente dall'ammontare di questi oneri)³.

Talvolta, inoltre, l'impatto dell'intervento può compromettere la capacità di sopravvivenza di particolari gruppi di destinatari, quali ad esempio le imprese di piccole dimensioni o operanti in alcuni settori produt-

³ In generale, nel riprogettare una procedura, si dovrebbero evitare adempimenti burocratici ed oneri di conformità in somma fissa, preferendo quelli proporzionali all'entità del beneficio; anche così è possibile che qualche destinatario si autoescluda ad es. per carenza dei mezzi finanziari necessari a sostenere gli oneri e attendere di cogliere i benefici della procedura (sostegno finanziario, autorizzazione a svolgere attività remunerative, etc.). In caso di procedure che non implicino benefici economici per i destinatari diretti (es. procedure di controllo, autorizzazioni per attività non economiche, etc.) l'entità degli adempimenti dovrà essere commisurata alla capacità di pagare prevista dei destinatari attesi (eventualmente differenziata per sub-categoria di destinatari).

tivi o i cittadini collocati nelle fasce più basse di reddito. Si pensi agli interventi regolativi favorevoli all'apertura del mercato a soggetti esterni all'ambito attuale, anche in modo indiretto (ad esempio, introducendo meccanismi di maggiore trasparenza e convenienza nelle forniture delle amministrazioni), oppure ai provvedimenti diretti alle fasce deboli della popolazione che rendano complicato l'accesso ai benefici costringendo i destinatari a spendere per consulenza specifica oppure a rinunciare ad attività incompatibili con i requisiti procedurali (rinunciando magari a fonti di reddito essenziali per il mantenimento del tenore di vita ante-procedura)⁴.

Una volta contabilizzati – per ciascuna opzione – i costi di conformità (per i destinatari diretti), i costi aggiuntivi (per i destinatari diretti ed indiretti), i costi per l'amministrazione e i benefici diretti ed indiretti, si dispone di tutti gli elementi necessari per procedere all'analisi comparata dei costi e dei benefici tra le opzioni, con l'obiettivo di giungere ad un giudizio tecnico di preferenza tra queste.

Analisi dei costi e dei benefici della singola opzione

Come si è detto, all'interno della singola opzione va svolto un bilancio tra costi e benefici separatamente per quanto riguarda l'amministrazione da un lato e i destinatari (diretti ed indiretti) dall'altro.

Nella maggior parte dei casi per l'amministrazione è abbastanza agevole pervenire ad una stima dei costi netti espressa in termini monetari. La stima deve essere eseguita per un orizzonte temporale sufficientemente ampio, che comprenda i costi netti di investimento ed i costi ricorrenti (ad esempio, annuali). Tale orizzonte deve in ogni caso risultare uguale a quello entro il quale verranno contabilizzati i costi ed i benefici riguardanti i destinatari.

Per quanto riguarda i destinatari, si è detto delle difficoltà che spesso si incontrano nel produrre stime quantitative di tutte le voci di costo e di beneficio diretto ed indiretto. Se – come è probabile – per alcune di esse si riesce ad ottenere solo una stima qualitativa, è importante che essa risulti confrontabile tra le diverse opzioni.

Comparazione dei costi e dei benefici tra opzioni

Svolte le stime dei costi e dei benefici di tutte le opzioni, queste ultime vanno confrontate tra loro, sulla base delle variabili oggetto di stima. La comparazione va eseguita separatamente per gli aspetti riguardanti l'amministrazione ed i destinatari diretti ed indiretti.

Se – come probabile – non tutte le grandezze sono espresse in termini monetari, il confronto va attuato tra *panel* omogenei (aspetti quantificati contro aspetti quantificati, elementi qualitativi contro elementi qualitativi). Può però accadere che i costi/benefici che in un'opzione sono quantificati, in un'altra opzione presentino una quantificazione solo parziale o – peggio – nessuna. In questo caso, a rigore, una comparazione preci-

⁴ Altri esempi possono trarsi dall'ampio ventaglio di procedure di controllo, ad es. nel campo ambientale, rivolte sia a soggetti economici che a cittadini, alcune delle quali implicano oneri per conformarsi (ex ante) tali da spingere i destinatari alla scelta alternativa tra non ottemperanza (evidentemente, con un sopportabile rischio atteso di sanzione ex post) e chiusura/rinuncia all'attività (con sanzione attesa giudicata eccessiva).

sa non è possibile e il valutatore può fare affidamento solo sul proprio buon senso⁵.

Nella pratica, quindi, accade spesso di dover confrontare le opzioni in base a criteri "misti", in cui si sovrappongono elementi qualitativi e quantitativi. Il maggiore problema in questo caso consiste nell'impossibilità di comparare compiutamente il bilancio dei costi e dei benefici entro l'orizzonte temporale di analisi, rispondendo ad interrogativi quali: come si comporteranno le componenti di costo/beneficio espresse solo qualitativamente nel corso del tempo? Il loro saldo netto aumenterà o diminuirà negli anni? Di quanto?

Peraltro, un confronto dei soli aspetti quantificati sarebbe incompleto. La difficoltà non è superabile con alcuna tecnica analitica e richiede quindi l'espressione di un giudizio sintetico non fondato su evidenze incontrovertibili.

La sensibilità dei risultati rispetto alle assunzioni sui dati di analisi

Si è dimostrato come spesso sia difficile riuscire a pervenire a stime quantitative per tutte le categorie di costi/benefici rilevanti. Anche nell'ipotesi che tutte le componenti di costo e beneficio siano state quantificate in tutte le opzioni di intervento considerate, si pone un ulteriore problema di correttezza dei risultati ottenuti.

L'amministrazione dovrà riservare particolare attenzione alla certificazione dei dati che raccoglie, sia per valutarne l'attendibilità che per verificarne l'aggiornamento ed il grado di omogeneità rispetto a dati di fonte diversa. In questo senso, dati di provenienza pubblica (Istat, autorità di settore, regioni, enti locali, camere di commercio, etc.) sono più attendibili "per definizione" in quanto privi di distorsioni intenzionali; occorre comunque verificarne la qualità sotto tutti gli aspetti. Schematizzando il discorso, i dati di partenza per le stime quantitative appartengono a due categorie principali:

- a) dati rilevati;
- b) dati stimati, provenienti da stime dirette o da elaborazioni ed ipotesi svolte a partire da dati rilevati.

Si presume che i dati rilevati possiedano una certa intrinseca affidabilità rispetto ai valori che rappresentano⁶. Per quanto riguarda i dati stimati, peggiore è il loro grado di approssimazione, maggiore è la probabilità che i risultati che su di essi si basano siano "sbagliati".

Il quadro che si ricava da queste osservazioni è il seguente: ogni stima quantitativa di costo o beneficio è per forza soggetta a margini di approssimazione e quindi di errore. Il rischio di produrre, con l'inevitabile approssimazione delle stime, un risultato opposto a quello che si otterrebbe conoscendo i costi e i benefici con esattezza, non è mai completamente eliminabile, ma solo eventualmente riducibile tramite rilevazioni e ipotesi più precise.

*Certificazione
dei dati*

⁵ Se è possibile almeno comparare l'ordine di grandezza degli effetti netti delle diverse opzioni su una certa categoria di destinatari, si può "graduare ordinalmente" il giudizio di preferenza tra opzioni relativamente a quella categoria di destinatari. A volte, però, anche tale graduazione è impossibile.

⁶ Se però si tratta di dati campionari rispetto ai quali si pone l'esigenza di estenderne l'ambito di validità all'intero universo di riferimento, nei calcoli si introduce automaticamente un elemento probabilistico, ovvero di incertezza, in quanto ogni campione è rappresentativo con un certo margine di errore statistico associato. Ne consegue che la stima del dato sull'intero universo di riferimento è soggetta ad un errore, quantificabile in percentuale ma ineliminabile.

Il problema è che aumentare la precisione dei dati di partenza costa, sia in termini monetari che di tempi. E' quindi importante trovare una soluzione di compromesso, che tenga conto di vincoli di tempo e di costo, mantenendo un sufficiente grado di affidabilità dei risultati. Rovesciando il ragionamento, si può fissare una certa soglia di affidabilità dei risultati come vincolo fondamentale in base al quale calibrare tempi e costi di rilevazione dei dati.

*Analisi
di sensibilità*

L'affidabilità minima, intesa come parametro di soglia sotto il quale i risultati dell'analisi non devono essere accettati, si determina attraverso una "analisi di sensibilità" che evidenzia di quanto varia il risultato in seguito ad una variazione delle ipotesi che lo determinano. Per effettuare l'analisi è fondamentale scegliere accuratamente le fonti di incertezza che hanno il maggiore impatto sui risultati. In particolare, i dati stimati costituiscono le principali variabili che influiscono sulle stime dell'analisi costi benefici.

L'analisi di sensibilità viene comunemente condotta con un procedimento cosiddetto *parziale*, che consiste nel far variare le assunzioni una alla volta, mantenendo costanti le altre. Si ottiene così una tabella riepilogativa, in cui ad ogni percentuale di variazione di una certa assunzione/stima sui dati di partenza corrisponde una percentuale di variazione del risultato finale. E' del tutto evidente che se l'assunzione/stima di partenza entra nel calcolo del risultato con una relazione funzionale *non proporzionale*, la percentuale di variazione del risultato non coincide con quella dell'assunzione/stima di partenza. In altre parole, tranne per i parametri stimati/ipotizzati di impatto immediato sul risultato, solitamente sui costi e benefici di un'opzione influiscono diversi fattori che si combinano tra loro rendendo difficile l'analisi dell'effetto parziale di ciascun fattore: tale effetto, comunque, non potrà essere proporzionale⁷ se risente dell'influenza degli altri fattori.

In tal modo è possibile anche graduare le assunzioni e le stime rispetto al grado di precisione che viene loro richiesto: se forti variazioni in una stima producono variazioni contenute nei risultati, se ne ricava che il dato di partenza può essere stimato in maniera approssimativa e viceversa.

L'analisi di sensibilità può essere condotta sia all'interno di una singola opzione che tra opzioni.

Quando viene condotta all'interno dell'opzione, un criterio generale per decidere se accettare o meno un certo grado di approssimazione su una stima dei dati di partenza è il seguente: se il segno dei benefici netti non cambia modificando le assunzioni sul dato, l'analisi si considera "robusta" (risultato affidabile). In tale modo, l'analisi di sensibilità serve anche a identificare il "valore di soglia" del dato stimato, al di sopra o al di sotto del quale non sarebbe conveniente intraprendere l'opzione.

Quando viene invece applicata al confronto tra opzioni, l'analisi individua quelle assunzioni che modificano l'"ordinamento di preferenza tra opzioni", espresso in termini di confronto tra livelli dei benefici netti. Ciò permette di procedere all'eventuale miglioramento del grado di approssimazione sul dato stimato, fino a che esso ordini in via definitiva le diverse opzioni.

⁷ Per impatto proporzionale si intende una variazione percentuale del risultato analoga a quella del parametro che si fa variare nell'analisi di sensibilità: ad esempio, se a fronte dell'aumento del 10% del prezzo di un input (ad esempio, lavoro), rispetto a quello impiegato nella valutazione dei costi e dei benefici dell'opzione, aumentasse del 10% il costo dell'opzione (il lavoro rappresenta un costo), vi sarebbe proporzionalità tra parametro e risultato, cosa che si riscontra solo in casi molto particolari o nelle analisi estremamente semplificate.

Capitolo 14 - Attuare la razionalizzazione

L'output informativo-progettuale dell'intervento di razionalizzazione delle procedure risiede nella formalizzazione di soluzioni innovative da attuare in corrispondenza delle specifiche criticità rilevate. Le soluzioni sono determinate a partire da tecniche che variano in funzione delle caratteristiche dell'oggetto di analisi (la specifica tipologia procedurale), della "fattibilità" (anche dal punto di vista normativo) delle opportunità di innovazione, della domanda e delle aspettative dell'utenza (coinvolta mediante indagini di *customer satisfaction* e iniziative di consultazione) etc.

L'accuratezza e la completezza dell'analisi, pur garantendo la correttezza e l'esperibilità delle soluzioni di razionalizzazione proposte non assicura, di per sé, l'effettiva operatività di queste ultime. L'intervento di razionalizzazione, infatti, non si esaurisce in una mera questione "tecnica" (attinente cioè alla riconfigurazione dei flussi operativi), ma presenta un complesso impatto organizzativo: investe le funzioni, le competenze e il modo di operare delle diverse unità organizzative dell'amministrazione, anche se non direttamente coinvolte nell'attuazione della procedura¹; riguarda sì la singola procedura amministrativa, ma impatta più in generale sull'attuazione di flussi di lavoro trasversali (processi) e quindi sul funzionamento complessivo delle amministrazioni.

Le soluzioni di razionalizzazione, in altri termini, vanno testate e valutate alla "prova dei fatti", al fine di verificare la corrispondenza degli effetti prodotti rispetto a quelli programmati/attesi. Vanno considerate, pertanto, più che come il prodotto finale dell'analisi della funzionalità della procedura, come il momento iniziale di un percorso operativo di applicazione di soluzioni innovative che prevede la definizione di un piano operativo di attuazione, la sperimentazione degli interventi, il monitoraggio e il controllo della loro operatività.

*Operatività
delle proposte
di razionalizzazione*

14.1 Gestire il cambiamento

L'attuazione di un intervento di razionalizzazione delle procedure amministrative costituisce un vero e proprio "progetto di innovazione organizzativa" di vasta portata, caratterizzato cioè da rilevanti contenuti

¹ Si pensi alle strutture organizzative di supporto, dedicate ad attività di approvvigionamento di beni e servizi o alla gestione di funzioni trasversali quali, ad esempio, l'informatica: se l'intervento di razionalizzazione contempla l'informatizzazione di attività o fasi della procedura, ad esempio, esso non consiste nella sola trasposizione degli adempimenti procedurali su supporto informatico, ma richiede l'allestimento di architetture hardware e applicazioni software, la garanzia della funzionalità dei collegamenti telematici, etc.

di progettualità e tratti di innovatività supportati da interventi organizzativi.

Razionalizzazione
procedurale:
progetto
di innovazione
organizzativa

L'intervento di razionalizzazione di una procedura presenta tutti i tratti tipici di un "progetto", ovvero di una iniziativa avente un oggetto specifico e circoscritto (una procedura amministrativa, l'insieme delle procedure attuative di una politica pubblica, etc.), definito e gestito mediante l'applicazione di tecniche e metodologie tipiche del *project management*. In quanto tale, deve essere concepito e gestito come teso al conseguimento di un risultato predeterminato (aumento della capacità di risposta dell'amministrazione, riduzione della numerosità degli adempimenti operativi, abbattimento dei tempi di attraversamento e maggiore tempestività nell'erogazione, etc.), istituzionalizzato e affidato alla responsabilità di una specifica unità organizzativa dell'amministrazione interessata.

Quanto ai contenuti, l'intervento è caratterizzato da rilevanti tratti di innovatività, finalizzati all'introduzione di significativi elementi di discontinuità rispetto alle vigenti modalità operative, organizzative, tecniche, etc. e ai livelli quali-quantitativi di performance conseguiti attraverso l'attuazione della procedura. L'aggettivo "innovativo" qualifica, in prima approssimazione, interventi, azioni e comportamenti mai esperiti o comunque non abituali per le unità organizzative e per gli operatori incaricati dell'attuazione delle procedure e, in quanto tali necessariamente complessi e critici sotto il profilo della gestione, dell'adeguatezza delle risorse e delle competenze da impiegare, del conseguimento dei risultati entro i termini previsti e con le specifiche tecniche predeterminate.

L'attuazione dell'intervento richiede, contestualmente alle soluzioni tecniche, l'adozione di interventi organizzativi in grado di produrre effetti diffusi su più livelli del funzionamento dell'organizzazione (modalità operative e gestionali, comportamenti degli operatori, gestione delle risorse, etc.) e con destinatari molteplici all'interno dell'amministrazione².

Attuazione
del cambiamento

La definizione dell'intervento di razionalizzazione non si esaurisce pertanto nell'analisi delle procedure come attuate e nella progettazione delle soluzioni di miglioramento, ma contempla la programmazione delle iniziative volte alla messa a regime delle opzioni di miglioramento prescelte. Il disegno dell'intervento di razionalizzazione deve includere, accanto alla ricognizione delle fonti informative, all'analisi delle opportunità e alla progettazione delle soluzioni di innovazione, la definizione del percorso attuativo, le modalità di sperimentazione degli iniziative di razionalizzazione, la verifica periodica dei risultati conseguiti e degli ulteriori ambiti di intervento, la diffusione all'interno dell'amministrazione dei risultati conseguiti.

L'"ottimalità tecnica" delle soluzioni ipotizzate, in altri termini, pur essendo condizione necessaria, non è da sola sufficiente se non inquadrata nel sistema dei requisiti e dei vincoli discendenti dalle specifiche dettate dal committente e dai clienti dell'intervento di razionalizzazione, dagli obiettivi individuali degli attori dell'innovazione, dallo stato iniziale del sistema organizzativo, ovvero, più in generale, dalle comples-

² Gli interventi di razionalizzazione si ripercuotono infatti non solo sulla configurazione tecnica dei flussi operativi e sulle tecnologie dei processi di trasformazione, ma, più in generale, sulle modalità gestionali, sui ruoli, le responsabilità e i meccanismi di coordinamento, la cultura e i comportamenti degli operatori. Il cambiamento organizzativo non modifica solo il modo di operare dei soggetti incaricati dell'attuazione della procedura razionalizzata, ma anche quello di altri attori organizzativi e di soggetti esterni alla stessa amministrazione pubblica (utenti, fornitori, altre amministrazioni pubbliche, etc.).

sive ripercussioni discendenti dall'attuazione degli interventi di razionalizzazione delle procedure ("insieme di impatto").

Il sistema dei vincoli e delle resistenze al processo di razionalizzazione deve essere indagato, innanzi tutto, in sede di progettazione degli interventi: l'anticipazione dei vincoli che emergeranno nelle fasi realizzative e attuative costituisce uno dei principali fattori di successo delle iniziative di razionalizzazione e, più in generale, di innovazione³. Vi sono, tuttavia, dei vincoli propri della fase attuativa, scaturenti, in particolare dagli obiettivi individuali e dalle competenze dei livelli decisionali, che si configurano come vere e proprie "barriere al cambiamento". L'influenza esercitata dagli attori procedurali si manifesta non solo in sede di definizione delle ipotesi di razionalizzazione (orientando e/o condizionando la scelta delle possibili opzioni), ma anche (e soprattutto) nella fase attuativa: le competenze, i comportamenti, la propensione ad abbandonare le vecchie prassi operative sono elementi qualificanti dell'effettiva operatività del cambiamento. Si tratta, evidentemente, non tanto di "iniziative di boicottaggio" degli operatori (pure possibili), ma di resistenze alimentate o determinate nella maggior parte dei casi dalla mancata realizzazione di condizioni di contesto, quali il recepimento formale, nel modello organizzativo vigente, del nuovo disegno di responsabilizzazione introdotto; la disponibilità di risorse strumentali (tecnologiche e informatiche) necessarie per attuare le modificazioni dei flussi operativi prospettate; l'attivazione di specifici interventi formativi volti al perseguimento delle competenze richieste; etc.

L'innovazione, anche quando affidata all'applicazione di soluzioni tecniche, è realizzata dagli operatori della procedura e dai diversi livelli decisionali coinvolti; le soluzioni finali proposte e adottate, pertanto, risentiranno delle "pressioni" esercitate dagli attori organizzativi. Il problema presenta un duplice profilo: si tratta, da un lato, di agevolare e/o assecondare l'intervento di razionalizzazione delle procedure attraverso una modificazione delle aree di competenza e di responsabilità; dall'altro, di motivare gli operatori all'adozione delle innovazioni proposte, attraverso la disponibilità tempestiva degli strumenti tecnici e operativi necessari per la loro messa a regime, la diffusione delle conoscenze e il perfezionamento delle competenze, la valorizzazione e il riconoscimento del contributo arrecato in sede di progettazione degli interventi, etc. La corretta gestione delle risorse umane coinvolte nell'attuazione del progetto di razionalizzazione costituisce un presupposto fondamentale per l'eliminazione delle aree di incertezza e di rischio, per la semplificazione delle attività da svolgere, per la consapevolezza della necessità delle innovazioni.

Oltre alle "resistenze specifiche", rilevanti barriere al cambiamento attingono a condizioni di carattere generale, relative alla diffusione degli interventi di miglioramento e di innovazione promossa e alla "internalizzazione" nei comportamenti dei fattori di discontinuità. Un ruolo significativo, in questo senso, è rappresentato dall'atteggiamento dei committenti e dalle "specifiche" tecniche organizzative e gestionali dettate.

Il percorso di innovazione e l'attuazione degli interventi devono essere definiti in maniera coerente con le aspettative dei committenti (organi politici e livelli decisionali provvisti di autonomia gestionale), ovvero tenendo conto della conformità strategica con i piani, i programmi e gli

*Barriere
al cambiamento*

*Ruolo
degli operatori
della procedura*

*Ruolo
della committenza
del progetto
di razionalizzazione*

³ Per una descrizione compiuta del quadro dei vincoli si rinvia alle considerazioni espresse nel CAPITOLO 9 (paragrafo 9.2).

obiettivi politici dell'amministrazione pubblica. Le specifiche dettate dal committente sono spesso formulate in maniera generale; attengono sovente non a specifici obiettivi di un singolo intervento, definiti in maniera puntuale, ma ad obiettivi di carattere generale (snellimento dei flussi operativi, incremento del livello di soddisfazione dell'utenza, abbattimento dei costi unitari di produzione). Gli interventi di razionalizzazione, al contrario, devono essere progettati con riferimento a risultati specifici, cui corrispondono obiettivi di discontinuità concreti (cioè attuabili, e quindi misurabili e monitorabili).

Più in generale, le specifiche del progetto di razionalizzazione definite dalla committenza devono essere assunte non come dettate una volta per tutte. Il coinvolgimento degli organi di governo e dei livelli manageriali di vertice non attiene alla sola determinazione che consente l'avvio dell'intervento e alla copertura "politica ed organizzativa" finalizzata a conferire "istituzionalità" all'intervento stesso: deve essere esteso, al contrario, al monitoraggio dello stato di avanzamento delle iniziative attivate e attuate, alla validazione delle risultanze della sperimentazione delle soluzioni innovative e, più in generale, degli effetti prodotti. La validazione riguarda, ovviamente, non le scelte gestionali e/o tecniche adottate, ma i risultati che ne conseguono, le preferenze in ordine agli effetti (ad esempio, l'accesso alla procedura di un numero quanto più elevato di utenti, ovvero la soddisfazione tempestiva di una utenza selezionata; la riduzione dei costi per l'amministrazione ovvero la "primazia" della soddisfazione dell'utenza "a qualsiasi costo", etc.).

La validazione degli interventi di razionalizzazione delle procedure nelle amministrazioni pubbliche in altri termini, non può che essere tecnica, organizzativa e politica; in tutti i casi, essa non si esaurisce con l'attuazione degli interventi, ma include la verifica dell'operatività e dei risultati conseguiti nel medio periodo.

14.2 Realizzare gli interventi di razionalizzazione

*Disegno
attuativo
dell'intervento*

La fase realizzativa delle iniziative di razionalizzazione delle procedure amministrative deve essere impostata secondo un percorso articolato in fasi e tappe diverse che preveda l'applicazione delle opzioni di razionalizzazione prescelte, il monitoraggio degli effetti prodotti, il rilascio delle soluzioni sperimentate con successo e la loro diffusione nel tessuto organizzativo ed operativo dell'amministrazione.

Quattro sono, nel dettaglio, le attività del disegno attuativo dell'intervento di razionalizzazione:

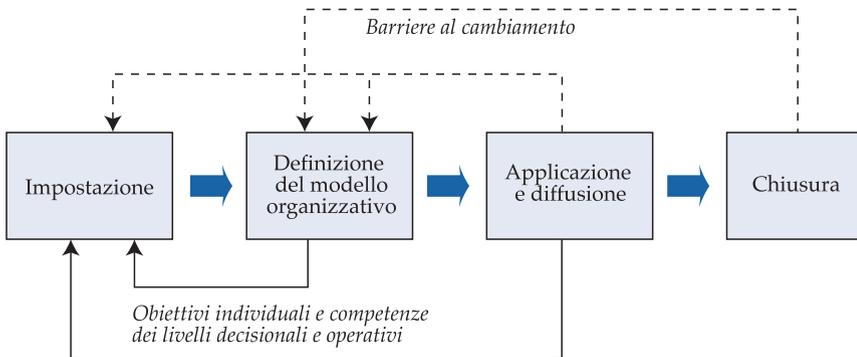
1. *impostazione*: definizione del disegno operativo delle iniziative di attuazione mediante la determinazione delle modalità (e delle responsabilità) di applicazione delle opzioni di razionalizzazione prescelte, la programmazione della durata e dell'estensione della sperimentazione da condurre, l'individuazione dei meccanismi e degli strumenti di controllo ai fini dell'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi programmati e ai risultati attesi, etc.;
2. *definizione del modello organizzativo*: disegno delle responsabilità attuative e di supervisione, attribuzione delle competenze agli specifici ruoli organizzativi coinvolti, definizione delle procedure organizzative, etc.;
3. *applicazione e diffusione delle opzioni*: implementazione operativa delle soluzioni di razionalizzazione, supportata dalle correlate iniziative strumentali (ad esempio, acquisizione e installazione delle risorse tecniche o tecnologiche che si prevede di impiegare, formazione degli

operatori, allestimento della nuova modulistica e attuazione delle riformate modalità di interazione con l'utenza, etc.). L'applicazione delle soluzioni di innovazione e delle iniziative di razionalizzazione prevede generalmente le fasi di sperimentazione e di messa a regime⁴;

4. "chiusura" dell'intervento di razionalizzazione: rilascio delle soluzioni operative, organizzative e gestionali sperimentate con successo; "passaggio delle consegne" dagli esperti che hanno condotto l'analisi e la sperimentazione delle soluzioni di innovazione agli operatori che le dovranno gestire a regime.

Il PROSPETTO 14.2.1 espone le fasi attuative dell'intervento di razionalizzazione, evidenziando, in particolare, l'impatto dei vincoli discendenti dagli obiettivi individuali dei soggetti coinvolti nell'attuazione della procedura (livelli decisionali e operativi) e dalle barriere al cambiamento (resistenze alla introduzione e alla messa a regime di innovazioni).

PROSPETTO 14.2.1 - Fasi dell'attuazione dell'intervento di razionalizzazione⁵



L'impostazione del piano operativo per l'attuazione delle soluzioni di innovazione e miglioramento del flusso procedurale è funzionale alla definizione del percorso di cambiamento delle modalità di attuazione: gli strumenti e le soluzioni di intervento ipotizzate e prescelte sono definite e programmate sotto il profilo operativo congiuntamente con i livelli decisionali responsabili dell'attuazione della procedura, al fine di rendere compatibili le soluzioni proposte con il funzionamento delle procedure in atto (anche al fine della gestione della fase di transizione). Nel caso di procedure particolarmente complesse o di interventi di razionalizzazione "radicale" (quali, ad esempio, quelli che prevedono l'informatizzazione di attività procedurali complesse in precedenza svolte manualmente), il piano operativo dovrà contemplare un periodo di "gestione in parallelo": la transizione verso il nuovo modello operativo dovrà essere graduale; la sperimentazione potrà essere circoscritta ad un numero limitato di utenti, ad una sola unità organizzativa interveniente nel processo di attuazione della procedura, a poche attività o adempimenti procedurali.

Formulazione del piano operativo

⁴ La sperimentazione assume in genere la connotazione di "esperienza pilota", non estesa, in prima battuta, all'intera gestione dell'iter procedurale o all'intero volume degli input trattati (le innovazioni introdotte sono sperimentate in un'area operativa e organizzativa circoscritta, anche al fine di far emergere criticità non rilevate e non ipotizzate in sede di progettazione degli interventi, tali da poter inficiare la messa a regime degli interventi in parola).

⁵ La figura è tratta, con adattamenti, da A. DE MAIO, A. BELLOCCI, M. CORSO, R. VERGANTI, *Gestire l'innovazione e innovare la gestione*, Milano, Etas, 1992.

*Formalizzazione
del piano operativo*

Il piano operativo dell'intervento di razionalizzazione deve essere formalizzato. Il suo output informativo risiede nella stesura di un documento (piano di azione, disciplinare) volto ad illustrare, nel dettaglio, la natura e la durata delle iniziative attuative da intraprendere, gli operatori interessati alla sperimentazione, gli oggetti di intervento. La programmazione delle attività e la conduzione della sperimentazione è supportata da strumenti tipici di *project management* e include il sistema di controllo (verifica della corrispondenza tra le risultanze dell'attuazione e le previsioni della progettazione).

L'attuazione del progetto di innovazione procedurale prevede una serie di attività iterative: la definizione del modello organizzativo per la gestione degli interventi attuativi, la sperimentazione, la messa a regime, la diffusione, etc. alimentano feed back informativi che consentono il perfezionamento non solo delle scelte applicative, ma anche delle soluzioni tecniche adottate. Essa fa emergere, in secondo luogo, il sistema di vincoli che possono condizionare il successo della sperimentazione e quindi della messa a regime degli interventi.

L'applicazione e la diffusione delle soluzioni di razionalizzazione rappresenta la fase che più di ogni altra subisce e risente dei vincoli derivanti dalla natura delle procedure amministrative. Anche se la razionalizzazione non prevede necessariamente soluzioni migliorative fondate su modifiche normative, essa incontra comunque un limite nell'esigenza di garantire la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa con riferimento a ciascuno dei casi trattati (o pratiche gestite) nell'ambito della procedura. In ciò deve essere ravvisato, pertanto, uno specifico criterio guida e obiettivo sia in fase di definizione delle opzioni di razionalizzazione, sia in sede di sperimentazione delle soluzioni di innovazione e semplificazione. La verifica dell'operatività delle soluzioni di razionalizzazione, anche per questo motivo, può richiedere tempi non brevi, in relazione all'esigenza di controllare nel medio periodo gli effetti dell'applicazione delle innovazioni; si esaurisce in seguito alla validazione delle proposte e del piano operativo da parte dei responsabili politici ed amministrativi, che in questo ambito assumono la veste di controllori della loro efficacia attesa e della loro applicabilità ai rispettivi contesti.

*Promozione
e protezione
dell'innovazione*

La scelta della configurazione organizzativa funzionale alla promozione e alla realizzazione degli interventi di attuazione delle proposte di razionalizzazione può costituire un rilevante elemento di criticità. Essa sottende una scelta di fondo relativa all'opportunità di isolare o meno l'intervento in parola dal contesto organizzativo e amministrativo complessivo⁶.

La necessità di "proteggere" le professionalità e le competenze coinvolte nell'intervento di razionalizzazione dai disturbi provenienti dalle attività correnti discende dalla constatazione che alcuni tratti dell'innovazione possono risultare conflittuali rispetto ad obiettivi operativi routinari da conseguire nel breve periodo. In questo caso, il comportamento degli operatori tenderà naturalmente a privilegiare le esigenze contingenti (di "emergenza operativa") rispetto a quelle di innovazione, dal momento che i risultati di queste ultime, anche se condivisi, sono percepiti come tangibili solo nel medio-lungo periodo.

L'attitudine e la possibilità degli operatori di "lavorare per progetti" di-

⁶ Si veda, a riguardo, A. DE MAIO, A. BELLOCCI, M. CORSO, R. VERGANTI, *Gestire l'innovazione e innovare la gestione*, cit.

pendono dal modello organizzativo (gerarchico-funzionale) vigente nell'organizzazione e dalle caratteristiche dei processi operativi (frammentazione delle attribuzioni e delle responsabilità). Tale modello non è, di norma, usuale nelle amministrazioni pubbliche: ciò rischia di condizionare l'impegno dedicato all'innovazione e la percezione della necessità di conseguire un risultato operativo predeterminato entro un termine prestabilito.

La configurazione dell'assetto organizzativo dell'intervento attuativo discende dalla valutazione di queste e di altre variabili. Non è possibile, pertanto, ipotizzare soluzioni univoche, ma occorre analizzare i singoli interventi di razionalizzazione nel contesto non solo operativo, ma più in generale organizzativo dell'amministrazione pubblica (anche alla luce delle precedenti esperienze), tenendo conto delle possibilità di costituire posizioni organizzative di progetto (strutture temporanee dedicate alla sperimentazione e all'attuazione degli interventi).

14.3 Disseminare i risultati

La "chiusura" dell'intervento di razionalizzazione riveste un ruolo centrale nell'attuazione delle soluzioni di miglioramento della gestione procedurale: sarebbe riduttivo farla coincidere con la mera attuazione delle opzioni di miglioramento prescelte.

"Chiudere" l'intervento di razionalizzazione delle procedure, al contrario, significa rilasciare una procedura innovata e funzionante, congiuntamente alle conoscenze, alle competenze e alle metodologie impiegate e sviluppate al fine della sua ottimizzazione.

L'attuazione dell'intervento di razionalizzazione si risolve, in primo luogo, nel "rilasciare" la procedura razionalizzata alla gestione a regime, assicurando una puntuale documentazione sia dell'analisi svolta che delle modalità attuative delle soluzioni prescelte. Queste ultime, in particolare, devono riguardare i seguenti aspetti:

- a) disciplina del flusso procedurale mediante descrizioni e rappresentazioni grafiche (diagrammi di flusso);
- b) gestione operativa delle attività (ad esempio, contenuti, esigenze informative e strumenti per la conduzione dell'istruttoria tecnico-amministrativa delle istanze prodotte dagli utenti);
- c) modalità di alimentazione del sistema informativo predisposto e impiegato per l'analisi delle procedure e per la gestione;
- d) sistema di responsabilità (organigramma e funzionigramma);
- e) ruolo e funzionamento dei meccanismi di coordinamento.

L'attività di documentazione, in particolare, riveste un ruolo centrale per la massimizzazione dei benefici della razionalizzazione, costituendo sia una efficace esemplificazione del "da farsi" per gli operatori (nella gestione e nell'analisi delle procedure), sia la base di partenza per iniziative di formazione e di diffusione delle soluzioni adottate ad altri contesti operativi.

L'attuazione dell'intervento deve prevedere, in secondo luogo, il rilascio delle risorse (professionalità, competenze, ma anche metodologie e tecniche di analisi) impiegate nelle attività di progettazione, definizione e sperimentazione delle soluzioni di innovazione/miglioramento. Come illustrato nella parte dedicata alla impostazione dell'intervento di razionalizzazione, quest'ultimo, soprattutto se commissionato a soggetti esterni all'amministrazione pubblica (esperti, società di consulenza, etc.) o a strutture organizzative di staff (uffici "organizzazione" o "controllo

*Rilascio
delle soluzioni*

*Rilascio
delle conoscenze
e delle competenze*

di gestione”) deve necessariamente contemplare la partecipazione dei livelli decisionali e degli operatori coinvolti nell’attuazione della procedura; essi, in particolare, possono essere impiegati per gran parte del loro tempo nelle attività di analisi dei flussi operativi e di definizione dei profili di criticità, di progettazione e sperimentazione delle soluzioni di innovazione. La partecipazione al progetto di razionalizzazione aggiunge alle loro competenze specifiche (esperti di gestione procedurale) conoscenze maturate con una sorta di “training on the job” relativamente a tecniche e metodologie di analisi che li rende risorse preziose, in grado a loro volta di promuovere iniziative e interventi di razionalizzazione nelle rispettive strutture di appartenenza. Il mancato riconoscimento del contributo recato alla realizzazione delle iniziative di innovazione provocherebbe, infatti, non tanto (e non solo) la frustrazione (pure grave) dei singoli, ma soprattutto la perdita di competenze specifiche per l’organizzazione.

*Monitoraggio
dei risultati
conseguiti*

L’attuazione dell’intervento di razionalizzazione va monitorata e seguita nel tempo, al fine di verificare il grado di raggiungimento degli specifici obiettivi programmati in sede di progettazione. Le opzioni di cambiamento proposte non sono generici interventi di miglioramento, ma obiettivi di qualità e di performance per quanto possibile predeterminati: abbattimento dei tempi di attraversamento della procedure di (% , numero di giorni), incremento dell’efficienza attraverso il recupero di tutte le giacenze iniziali entro (arco temporale), miglioramento della capacità di risposta mediante l’innalzamento della domanda evasa pari a (numero di domande dell’utenza), etc. La chiusura del progetto di razionalizzazione prevede pertanto il monitoraggio e il controllo dei risultati raggiunti, al fine sia di riprogrammare le iniziative e le attività di razionalizzazione, sia di introdurre ulteriori innovazioni tali da potenziare gli effetti attesi.

*Valutazione
dell’esperienza
condotta*

L’attuazione dell’intervento deve concludersi, infine, con l’analisi critica del suo svolgimento: la vista d’insieme (progettazione e realizzazione), a questo punto disponibile, consente di riconsiderare l’intero intervento con particolare riferimento al ruolo giocato dalle variabili organizzative, culturali e informative.

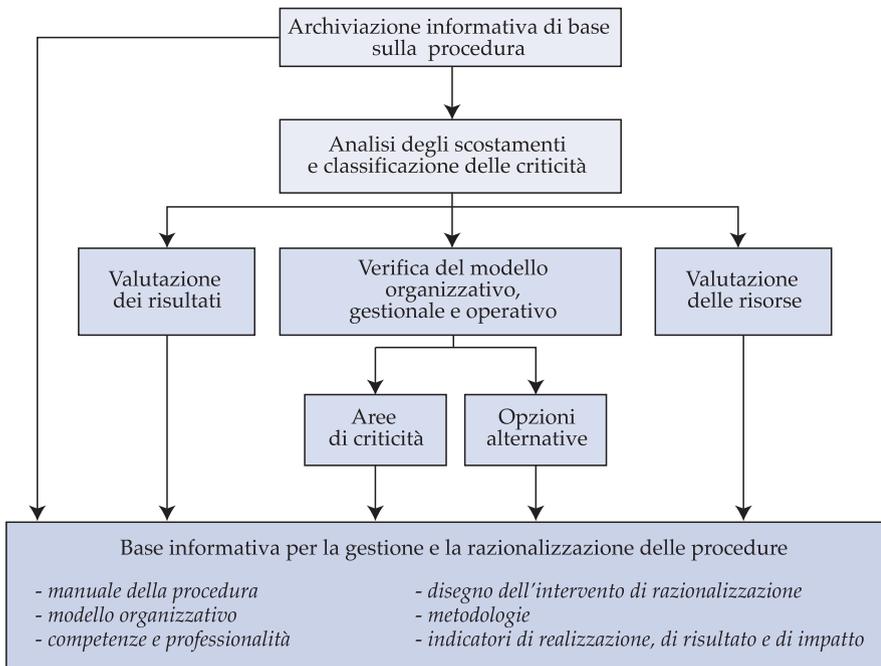
Il PROSPETTO 14.3.1 esemplifica le attività di chiusura dell’intervento di razionalizzazione delle procedure amministrative.

*“Memoria”
dell’intervento
di razionalizzazione*

La “memoria” dell’intervento di razionalizzazione viene costruita e conservata a partire dalla documentazione relativa al progetto messo in opera (archiviazione informativa di base). Essa esemplifica, tra le altre cose, gli obiettivi iniziali, le specifiche dell’intervento di razionalizzazione e le metodologie utilizzate per l’analisi e la progettazione, il quadro delle responsabilità e gli strumenti organizzativi adottati, il disegno operativo dell’intervento, la documentazione relativa al monitoraggio dell’avanzamento e i risultati conseguiti. L’archiviazione, curata dal responsabile dell’attuazione dell’intervento e dall’unità organizzativa incaricata della gestione della procedura, deve essere resa fruibile e diffusa all’interno dell’organizzazione; l’archiviazione della documentazione e la gestione del patrimonio informativo deve essere effettuata secondo specifiche e modalità tali da consentirne l’accesso e la comprensibilità, l’adattabilità ad interventi progettuali analoghi secondo il criterio della modularità.

Con specifico riferimento all’attuazione dell’intervento di razionalizzazione, particolare rilevanza assumono le valutazioni emergenti dalle iniziative di sperimentazione delle opportunità di miglioramento delle opzioni di innovazione. L’analisi degli scostamenti rispetto agli

PROSPETTO 14.3.1 – Chiusura dell'intervento di razionalizzazione



obiettivi programmati e la valutazione delle criticità specifiche che ne hanno condizionato l'operatività devono essere effettuate da tutti i responsabili delle diverse aree funzionali (limitatamente alla loro specifica competenza). Ciò consente non solo di "tarare" le soluzioni di razionalizzazione approntate, ma anche di formulare suggerimenti e indicazioni per una corretta determinazione delle aree di rischio in vista della gestione delle procedure e della reiterazione di interventi di razionalizzazione.

L'analisi degli scostamenti è ovviamente strumentale alla verifica dei risultati conseguiti, della funzionalità degli strumenti organizzativi e delle modalità operative, tecniche e gestionali approntate. Deve tuttavia essere affiancata dalla valutazione delle risorse impiegate per l'attuazione dell'intervento, espressa in termini di corrispondenza con le specifiche tecniche e professionali previste, tempestività dei processi di acquisizione, correttezza dei livelli di assorbimento e di impiego.

Le informazioni così individuate sostanziano il sistema informativo per il management delle procedure, consentendo:

- a) l'approntamento di procedure organizzative e manuali per la gestione delle procedure, sostanziati non solo dalla descrizione dei flussi operativi, ma anche dalle specifiche aree di criticità da fronteggiare (e se possibile anticipare) ai fini di una gestione procedurale il più possibile efficace;
- b) la definizione dei focus degli interventi di razionalizzazione, delle soluzioni metodologiche, tecniche ed organizzative predisposte in corrispondenza di ciascuna fase del ciclo di vita e di gestione;
- c) la prefigurazione, accanto al modello delle responsabilità (ruolo degli attori organizzativi nella gestione e nella razionalizzazione delle procedure), del sistema delle conoscenze, delle competenze e delle abilità richieste agli operatori delle procedure, da diffondere, se necessario, mediante specifici interventi di formazione.

Sistema informativo per il management

*Sinergie
con altre iniziative
di innovazione*

Un ultimo rilevante tema attiene all'integrazione degli interventi di razionalizzazione delle procedure con i futuri processi di innovazione organizzativa e operativa messi in atto dalle amministrazioni pubbliche. E' infatti probabile (e in alcuni casi necessario) che l'intervento di razionalizzazione sia seguito da innovazioni aggiuntive anche dopo la fine della sua realizzazione, sia di tipo incrementale (ulteriori miglioramenti della sequenza procedurale e dei flussi di attività), sia radicale (riprogettazione dell'iter procedurale al fine di garantire esigenze sopravvenute quali, ad esempio, quelle di differenziazione dell'output procedurale in relazione all'evoluzione della domanda espressa dall'utenza).

"Le procedure amministrative:
gestione e razionalizzazione"

Pubblicazione a cura
della Regione Marche

Si autorizza la riproduzione a fini
non commerciali e con citazione della fonte.

Finito di stampare nel mese di Ottobre 2003
per conto della
Regione Marche
Via Tiziano, 44
60125 ANCONA

Stampa:
Grafiche Martintype
Colonnella (TE)

Progetto grafico:
CETTAAD&GD
Porto San Giorgio (AP)