

I sistemi di regolamentazione sono di fatto solitamente disegnati tenendo in considerazione un'idea di impresa già sviluppata ed affermata, e non start-up frequente mente caratterizzati da una ridotta capacità sia di accedere all'informazione che di far fronte a spese improduttive legate alla regolamentazione. Ne deriva che la regolamentazione tende, in questi casi, ad assumere la natura di "costo fisso" che incide negativamente soprattutto sulle nuove iniziative imprenditoriali di piccola dimensione. E questo sia perché i costi diretti ed indiretti legati alla regolamentazione incidono sull'economicità della gestione in misura proporzionalmente maggiore nelle aziende di piccole dimensioni, sia perché la scarsa dimensione, strutturazione e dotazione di capacità manageriali delle imprese di nuova creazione determinano una naturale minore capacità di far fronte alle richieste degli uffici delle varie amministrazioni.

La presenza di vincoli amministrativi eccessivi e non necessari allo start-up può pertanto rappresentare una seria distorsione che non consente il raggiungimento della piena efficienza economica e l'ottimale sviluppo dell'imprenditorialità.

In quest'ottica, lo Sportello Unico può potenzialmente svolgere un ruolo centrale nel ridurre i costi improduttivi e i disincentivi ad avviare nuove attività economiche, contribuendo così al corretto ed efficiente funzionamento del sistema economico. Tale esigenza appare particolarmente sentita in Italia, sia per l'importanza attribuitagli dagli imprenditori, sia per consentire il raggiungimento di quei guadagni di produttività che sembrano essere legati ad una più semplice ed efficace regolamentazione del processo di entrata delle imprese nel mercato.

Sportelli unici che hanno indicato il numero dei procedimenti avviati

	Comuni con SUAP istituito		Sportelli unici che hanno indicato procedimenti				
	Numero	Popolazione	Numero comuni		Popolazione		Procedimenti
			V.A.	%	V.A.	%	
Piemonte	875	3.699.183	116	13,3	2.221.927	60,1	8.727
Lombardia	662	6.072.081	206	31,1	4.006.253	66	42.873
Veneto	278	2.497.505	64	23	1.180.871	47,3	3.016
Friuli V.G.	49	394.949	7	14,3	185.566	47	170
Liguria	120	1.326.964	59	49,2	1.069.546	80,6	2.507
Emilia Rom.	287	3.722.189	156	54,4	2.539.458	68,2	44.451
Toscana	183	2.725.061	116	63,4	2.284.045	83,8	38.225
Umbria	52	621.062	19	36,5	454.474	73,2	1.249
Marche	182	1.163.425	53	29,1	699.757	60,1	3.292
Lazio	85	3.191.930	12	14,1	2.863.381	89,7	55.009
Abruzzo	228	1.138.950	33	14,5	470.743	41,3	3.639
Molise	115	292.795	33	28,7	120.768	41,2	1.279
Campania	386	4.816.461	117	30,3	2.623.820	54,5	3.162
Puglia	205	3.400.294	72	35,1	2.253.851	66,3	7.777
Basilicata	102	516.604	13	12,7	72.367	14	467
Calabria	310	1.729.776	82	26,5	860.218	49,7	4.438
Sicilia	287	4.337.084	75	26,1	2.476.732	57,1	15.697
Sardegna	200	976.751	8	4	46.018	4,7	325
TOTALE	4.606	42.623.064	1.241	26,9	26.429.795	62	236.303

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Comuni con SUAP istituito		Sportelli unici che hanno indicato procedimenti				
	Numero	Popolazione	Numero comuni		Popolazione		Procedimenti
			V.A.	%	V.A.	%	
fino a 1.000	972	558.207	107	11	69.497	12,5	2.998
da 1.001 a 10.000	2.844	10.482.952	679	23,9	3.046.034	29,1	36.440
da 10.001 a 50.000	672	13.302.749	365	54,3	7.543.233	56,7	69.986
oltre 50.000	118	18.279.156	90	76,3	15.771.031	86,3	126.879
TOTALE	4.606	42.623.064	1.241	26,9	26.429.795	62	236.303

Fonte: L'impatto economico dello Sportello unico (Pubblicazione Fornez – 2002)

Comuni con suap istituito a gennaio '01	Popolazione nei comuni con suap istituito a gennaio '01	Comuni con suap istituito a settembre '02	Popolazione nei Comuni con suap istituito a settembre '02	incremento del n. di Comuni con suap istituito	Incremento della Popolazione coperta dal servizio
2909	32.470.309	4224	39.892.489	+45,2%	+22,9%

Comuni	Popolazione	Procedimenti conclusi	Procedimenti conclusi entro i termini	% dei procedimenti conclusi entro i termini sui procedimenti conclusi
996	24.261.760	191.168	166.665	87,2%

Al fine di valutare l'impatto dello Sportello Unico, viene fornito un quadro sui cambiamenti procedurali ed operativi indotti dall'introduzione dello strumento in oggetto.

I servizi erogati – Confronto –

A - Sistema di licenze e autorizzazioni successiva	Situazione antecedente alla istituzione SU	Situazione successiva alla istituzione SU
Esiste un unico ufficio a cui rivolgersi per ottenere informazioni su autorizzazioni e comunicazioni (one-stop shops)?	NO	SI
Esiste un unico ufficio per la concessione delle autorizzazioni e l'accettazione delle comunicazioni?	NO	SI
Esistono casi in cui vale la regola Del "silenzio assenso"?	SI	SI
B- Oneri amministrativi per lo start up, ditte individuali	Situazione antecedente alla istituzione SU	Situazione successiva alla istituzione SU
Numero di procedure necessarie per la creazione di una ditta individuale	11	7
Numero di servizi governativi da contattare	3	1
Quante settimane occorrono per perfezionare le procedure amministrative/burocratiche	16	8
Costi in ECU/EURO per le procedure amm.ve (inclusi i costi per consulenze profess.li)	1150	500
C- Oneri amministrativi per lo start-up, società di capitali	Situazione antecedente alla istituzione SU	Situazione successiva alla istituzione SU
Numero di procedure necessarie per la creazione di una società	21	9
Numero di servizi governativi da contattare	6	3
Quante settimane occorrono per perfezionare le procedure Amministrative/burocratiche	22	10
Costi in (ECU-EURO) per le procedure Amministrative(incluse costi consulenze profess.li)	7700	3000

Fonte: L'impatto economico dello Sportello unico (Pubblicazione Formez – 2002)

In tale quadro, lo Sportello Unico, specie se interpretato in senso non meramente autorizzatorio, può assolvere nei diversi contesti territoriali un complesso di funzioni che vanno ben oltre la sia pure importantissima efficienza amministrativa.

L'attivazione degli Sportelli Unici si avvia rapidamente a raggiungere la piena copertura del territorio italiano. (Già nel 2001 una indagine condotta attraverso le prefetture evidenziava che, la popolazione servita dallo Sportello unico era pari al 69% di quella rilevata a tale quota è destinata a raggiungere il 77% nel 2002).

L'indubbia portata innovativa dello sportello necessita di tempo, non solo sul piano organizzativo e procedurale per le amministrazioni locali, ma anche per permettere all'universo delle imprese di acquisire la giusta consapevolezza sul ruolo dello sportello quale interlocutore dinamico e sensibile alla domanda del territorio

La qualità e la varietà dei servizi offerti, le innovazioni organizzative, l'impatto sul contesto socioeconomico possono, allo stato attuale, essere in parte desunti osservando alcuni casi di SU eccellenti che già oggi sono in grado di interpretare e dare risposta alle esigenze specifiche dei territori in cui operano.

Di conseguenza, l'impatto dello Sportello Unico sarà rappresentato da un più efficiente utilizzo delle risorse umane e da minori spese per consulenze esterne relative alla soluzione di problemi di tipo burocratico.

Un ultimo aspetto da prendere in considerazione è relativo alla riduzione dell'incertezza sugli investimenti che lo Sportello Unico consente.

Un'ulteriore esperienza significativa è offerta dal ruolo svolto in alcune parti d'Italia dalle Camere di Commercio: queste ultime, infatti, sono chiamate a fare da integratrici degli Sportelli Unici presenti sul proprio territorio.

Il ruolo si esplica attraverso la realizzazione di progetti coinvolgenti gli enti locali e le altre amministrazioni pubbliche presenti sul territorio, finalizzati a facilitare la comunicazione con gli Sportelli Unici, unificare e omogeneizzare la modulistica impiegata ed a agevolare l'orientamento alle imprese. A ciò si aggiunga il fatto che molto spesso le Camere di Commercio svolgono attività di orientamento e di consulenza su temi comuni alle imprese quali i finanziamenti nazionali ed europei e la formazione professionale.

Stima dell'impatto dello Sportello Unico in caso di funzione amministrativa pienamente operativa sul territorio nazionale (Migliaia Di Euro/Anno)

Attività economiche	Valore agg. Prodotto nei mesi risparmiati Imprese iscritte	Val. agg. Prodotto nei mesi risparmiati Imprese attive	Costi risparmiati per personale amm.vo	Costi risparmiati per minore ricorso consulenze	Totale riduzione costi amm.vi	Incremento degli investimenti	Totale impatto
Agricoltura e silvicoltura pesca	60.941,91	12.394,97	276.820,90	332.081,79	682.239,56	90.173,37	772.103,06
Industria in senso stretto	1.429.552,70	316.588,08	168.881,41	270.106,96	2.185.129,14	520.123,74	2.705.201,24
Costruzioni	179.727,00	43.898,84	153.904,16	246.349,94	623.879,93	52.265,44	676.042,08
Commercio, riparazioni, alberghi, ristoranti, trasporti e comunicazioni	963.708,57	214.329,61	461.196,01	553.125,34	2.192.359,54	461.764,11	2.654.072,00
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	472.558,06	234.471,43	129.114,22	86.248,30	921.875,56	621.555,88	1.543.689,67
TOTALI VERI	3.106.488,24	821.682,93	1.189.916,70	1.487.912,33	6.605.483,73	1.745.882,54	8.351.108,05
TOT.	3.106.488,25	821.682,93	1.189.916,70	1.487.912,33	6.605.483,74	1.746.140,78	8.351.624,52

Obiettivi dello Suap in termini di nuove imprese e incremento occupazionale nei diversi sistemi locali

	Numero SSL	Numero Comuni	Imprese iscritte 2000	Add/impresa	Breve periodo (2001-2003)			Medio periodo 2003-2005	
					Incr natalità	% Incr nuove imprese	Incr Occ	Incr imprese iscritte	Incr Occ
Metropolitani	17	538	121.866	3,9	1,00%	1.219	3.776	2.437	7.552
Servizi	28	437	23.573	3,3	1,50%	354	928	589	1.547
Industriali	172	2.433	97.312	4	2,00%	1.946	6.294	3.406	11.014
Turistici	92	628	18.529	3,3	2,00%	371	983	556	1.475
Agricoli	15	85	3.083	3	2,50%	62	148	108	260
Marginali	165	978	15.725	2,6	3,00%	472	988	786	1.646
Misti	295	2.995	123.034	3,3	3,00%	3.691	9.749	6.152	16.248
TOTALI VERI	784	8.094	403.122			8.115	22.866	14.034	39.742
TOT	784	8.094	403.122	3,6	2,01%	8.114	23.571	14.034	40.772

Impatto economico dello Suap per imprese di nuova costituzione

Attività economiche	Val agg. 2000 (migliaia euro)	Imprese di attive 2000	% Imprese interessate dallo SPUN	Imprese iscritte 2000	Val agg. impresa (euro)	Val Nuova impresa/mese (milioni)	Mesi risparmiati
Agricoltura e silvicoltura e pesca	29.992.201,50	1.071.006	100%	52.157	27.991,96	774,69	1,5
Industria in senso stretto	253.096.933,80	654.018	100%	46.649	386.981,15	10.639,01	3
Costruzioni	52.589.773,12	596.390	70%	70.492	88.159,19	2.427,35	1,5
Commercio, e riparazioni, e alberghi e ristoranti, e trasporti e comunicazioni	257.087.079,80	1.785.829	100%	161.941	143.936,54	3.976,72	1,6
Intermediazione e monetaria e finanziaria; e attività e immobiliari e imprenditoriali	281.272.756,38	500.481	100%	60.022	562.008,40	15.442,06	1
TOTALI VERI	874.038.744,60	4.607.724,00		391.261,00	1.209.077,24		
TOT	874.038.744,60	4.607.724,00		391.262,00	189.694,62		

PAGINA BIANCA

Capitolo 3

I processi

PAGINA BIANCA

Capitolo 3 I processi

3.1 La regolazione

L'evoluzione del processo di regolazione

Il programma dell'attuale Governo individua, tra gli obiettivi da perseguire, la realizzazione di una nuova politica normativa volta ad una rivisitazione e riduzione del complesso normativo, puntando "ad una vasta opera di delegificazione e riduzione degli eccessi regolamentari e amministrativi che producono gravi danni alle nuove iniziative e all'efficienza economica delle piccole e medie imprese.

A fronte del problema dell'eccessivo proliferare e della estrema complessità del *corpus* normativo, il Governo ha sostanzialmente delineato due linee direttrici di riforma: in primo luogo è stato dato impulso a strumenti che consentano di valorizzare e approfondire l'istruttoria normativa, intesa come momento fondamentale per il miglioramento e anche la riduzione della produzione normativa; in secondo luogo è stato individuato un programma di riassetto e riordino del sistema normativo attraverso la previsione di interventi di codificazione, delegificazione, semplificazione e deregolamentazione.

In tale ottica, è stato dato un maggior impulso a quegli strumenti che consentono di garantire una coerenza logico-giuridica nell'attività di produzione normativa.

L'obiettivo della qualità della produzione normativa è stato, pertanto oggetto, di una particolare attenzione nel corso degli anni di riferimento, in un contesto più generale di riforma del sistema della regolazione avviato in gran parte dei paesi dell'Unione europea e in quelli che aderiscono all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Un primo strumento per migliorare la qualità della regolazione è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 8 marzo 1999, n. 50, che ha previsto, all'articolo 5, l'Analisi dell'impatto della regolamentazione, intesa come analisi economica per le scelte di natura regolativa del Governo. E' inoltre previsto che anche le Commissioni parlamentari possano chiedere al Governo una relazione contenente l'AIR, su schemi di atti normativi e su progetti di legge all'esame del Parlamento, al fine dello svolgimento della relativa istruttoria legislativa.

Con la nuova legge di semplificazione 29 luglio 2003, n. 229, è stato infine previsto che anche le Autorità amministrative indipendenti debbano dotarsi di forme e metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione degli atti di competenza che abbiano comunque natura regolatoria; le relazioni elaborate dalle Autorità dovranno essere poi trasmesse al Parlamento.

L'A.I.R. rappresenta uno degli strumenti chiave per razionalizzare il processo di formazione normativa e per assicurare la trasparenza delle scelte operate, valutando la qualità e gli effetti di diverse possibili "opzioni" di regolazione. Tale strumento contribuisce all'arricchimento dell'istruttoria normativa e deve essere impiegato al fine di poter indirizzare le decisioni pubbliche verso norme efficaci e poco onerose per la collettività e per l'Amministrazione.

L'A.I.R. si configura, pertanto, come uno dei principali istituti diretti ad assicurare la "qualità della regolazione", come fortemente raccomandato anche in sede internazionale oltre che comunitaria.

Un nuovo impulso a tale analisi è stato dato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001. Con l'obiettivo di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione ai fini di una graduale applicazione dell'AIR a tutta l'attività normativa del Governo, ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l'attività di formazione all'utilizzo dell'AIR nei confronti dei dipendenti pubblici, la direttiva da un lato integra la precedente direttiva del 27 marzo 2000 e, dall'altro, fornisce nuovi indirizzi. In particolare, viene affermata la necessità di un crescente coinvolgimento e di una forte responsabilizzazione dei Ministeri nella valutazione *ex ante* dell'impatto delle ipotesi normative proposte, prevedendo l'individuazione, all'interno di ciascun Ministero, di un "referente per l'AIR" il quale dovrà "assicurare, con il coinvolgimento dei singoli uffici di settore, la realizzazione dell'analisi di impatto per ciascuno dei casi-pilota di competenza di quel Dicastero".

La direttiva del 2001 ha inoltre affidato la guida strategica della sperimentazione al Comitato di indirizzo, presieduto dal Ministro per la funzione pubblica e costituito, inoltre, dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di vice presidente, da un vice segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Capo del Dipartimento per gli affari economici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Capo dell'Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, dal Direttore della scuola superiore della pubblica amministrazione.

Il Comitato di indirizzo si è insediato nel mese di gennaio 2002; le singole Amministrazioni su richiesta del Ministro per la funzione pubblica hanno proceduto alla designazione dei "referenti" responsabili per le varie amministrazioni per l'AIR ed all'indicazione di progetti di atto normativo che potranno costituire casi-pilota per la sperimentazione.

Parallelamente è stato avviato il lavoro di revisione della "Guida alla sperimentazione dell'AIR" precedentemente predisposta e utilizzata nel corso della prima sperimentazione; si è, infatti, rilevata l'esigenza di apportare delle modifiche in relazione all'esperienza realizzata; la nuova guida costituirà la "base" per la nuova sperimentazione dell'A.I.R.

Successivamente all'individuazione dei "referenti" A.I.R., è stata curata dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, in coordinamento con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la formazione dei "referenti A.I.R." designati. E' stata anche avviata la sperimentazione su alcuni casi-pilota prescelti, le cui amministrazioni capofila sono il Ministero delle attività produttive e il Dipartimento della funzione pubblica.

L'accresciuta sensibilità verso il problema della qualità delle norme è derivato, comunque, oltre che da un'esigenza avvertita all'interno dello Stato, anche dalle esperienze comuni condotte a livello internazionale, e dalla particolare attenzione che l'O.C.S.E. ha rivolto a tale problematica. Da indagini approfondite che l'O.C.S.E. ha realizzato sul sistema di regolazione dei vari paesi, e che sono state riportate nel rapporto del 2001 che ha concluso la review del sistema di regolazione italiano, sono state rilevate sia cause di complessità della regolazione comuni a più paesi, sia cause interne al nostro ordinamento, che comunque si tenta sempre più di rimuovere.

Le problematiche comuni sono principalmente ricondotte al fenomeno della globalizzazione che determina l'esigenza di forme di regolazione flessibili che assicurino un rapido adattamento ai mutamenti del mercato e alla concorrenza; anche il crescente proliferare della regolazione a livello comunitario determina l'esigenza di un costante adeguamento dell'ordinamento nazionale, al fine di assicurare la realizzazione del processo d'integrazione comunitario.

Per quanto attiene alle cause endogene del fenomeno della complessità del sistema normativo, si deve rilevare un crescente problema di proliferazione di centri di produzione normativa, derivante dalla sempre maggior affermazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, con la conseguente esigenza di convertire sempre più l'attività normativa del Governo in attività di indirizzo e coordinamento.

Si sta inoltre operando per risolvere un problema culturale di tipo giuridico-amministrativo, che ha portato nel tempo ad un eccessivo ricorso alla legge per regolare qualsiasi problematica che si ponesse nell'ambito dello Stato; al riguardo, l'analisi dell'impatto della regolamentazione rappresenta uno strumento adeguato, che consente di valutare in primo luogo se, per risolvere un dato problema o raggiungere un determinato obiettivo, risulti più conveniente, per cittadini e imprese, un intervento alternativo a quello legislativo o regolamentare. Qualora emerga che l'intervento normativo sia davvero indispensabile, la stessa AIR permette di ridurre, se non di evitarne, gli effetti negativi non necessari o non desiderabili e di massimizzarne quelli positivi.

L'A.I.R. si pone a completamento di un'altra analisi, prevista dalla stessa direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, che, oltre a disciplinare la prima fase di sperimentazione dell'A.I.R., ha previsto le modalità e i tempi dell'Analisi tecnico-normativa, la cosiddetta A.T.N.. Tale analisi, che ormai rappresenta un elemento imprescindibile nella definizione delle iniziative normative, è volta soprattutto a dimostrare la compatibilità dell'intervento con il quadro normativo nazionale e comunitario esistente e con assetti normativi di carattere generale. Tale analisi è volta anche a verificare l'uso di un corretto *drafting* e quindi il rispetto delle regole impartite con la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, sulla redazione dei testi normativi.

A fronte di un'esigenza di trasparenza del processo normativo, è stato previsto che i provvedimenti normativi nel corso dell'istruttoria, debbano essere accompagnati anche da un documento con il quale si riconduca l'intervento normativo ad uno degli obiettivi delineati nel programma di Governo, nella cornice delle grandi missioni e delle grandi strategie individuate. Tale previsione rientra nell'ambito della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2003, che ha dettato gli indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo.

Gli interventi sul processo di regolazione sono indirizzati nella duplice direzione di un miglioramento della qualità della regolazione nonché di una "politica" di razionalizzazione e riduzione quantitativa della produzione normativa.

Nel corso degli ultimi anni, si è andata pertanto diffondendo una tendenza alla riduzione dell'intervento normativo se non laddove estremamente necessario, con l'introduzione di sistemi di deregolamentazione che vanno da una crescente liberalizzazione in settori di intervento della pubblica amministrazione, alla riduzione delle norme sostanziali sulle funzioni amministrative, cioè sui compiti di gestione e di intervento del pubblico rispetto ai diversi settori sociali, alla incentivazione di fenomeni di autoregolamentazione, nonché alla introduzione di forme semplificate di regolazione e di sistemi di riordino e di riassetto normativo.

In primo luogo, si è fatto ricorso all'istituto della delegificazione e semplificazione normativa, con la diffusione dell'attività di normazione secondaria, realizzata principalmente in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e delle successive leggi di semplificazione (leggi 16 giugno 1998, n.191, 8 marzo 1999, n.50, 24 novembre 2000, n.340).

Accanto ad un programma di semplificazione normativa si colloca anche l'attività di riordino normativo che è stata realizzata attraverso l'emanazione di testi unici a carattere ricognitivo, nei quali sono state raccolte e coordinate le disposizioni legislative e regolamentari vigenti in specifiche materie quali la documentazione amministrativa, l'edilizia, le espropriazioni per pubblica utilità, le spese di giustizia, la circolazione e il soggiorno dei cittadini comunitari; il casellario giudiziale.

A fronte degli interventi normativi di semplificazione a carattere sostanzialmente microsettoriale e dell'attività di riordino realizzata con la redazione dei testi unici, il Governo con la nuova legge di semplificazione 229/2003, ha previsto come fondamentale strumento di regolazione, il ricorso all'istituto della "codificazione", per operare una sostanziale opera di razionalizzazione e di riassetto normativo. A tal fine, la legge di semplificazione mira, attraverso i codici, a realizzare un complesso di norme stabili e armonizzate nelle singole materie, indicando come strategia da adottare quella del riassetto normativo, che, mediante l'adozione di decreti legislativi e regolamenti, ex articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, consentirà di intervenire in materie e settori individuati come prioritari, quali la produzione normativa, la semplificazione e la qualità della regolamentazione; la sicurezza del lavoro; le assicurazioni; gli incentivi alle attività produttive; i prodotti alimentari; la tutela dei consumatori; la metrologia legale; l'internazionalizzazione delle imprese; la società dell'informazione; il corpo nazionale vigili del fuoco.

Nell'ambito dell'attività di riordino e razionalizzazione normativa si colloca anche il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali". Con il codice sulla privacy, emanato in attuazione della delega prevista dall'articolo 1 della legge 24 marzo 2001, n. 127, si riconduce ad unità una materia trasversale che interessa tutti i settori pubblici e privati.

3.2 Progettazione e programmazione: il quadro normativo.

L'esperienza della programmazione, nel nostro Paese, ha risentito dell'utilizzo di strumenti normativi parziali, che hanno reso discontinuo il processo di riforma. E' noto, infatti, che dopo un lungo periodo di dibattiti dottrinali e di studi, l'approdo fu quello di una programmazione di bilancio, vale a dire di una programmazione essenzialmente finanziaria.

Il bilancio, non solo dello Stato, si è trasformato, così, da documento contabile in strumento di previsione macroeconomica, con effetti su tutta la struttura economica nazionale, essendo l'azione finanziaria dello Stato largamente pervasiva su tutti i pubblici poteri. Va, però, anche rilevato che la politica di bilancio non è una programmazione generale, ma solo una forma di programmazione finanziaria, che consente un'analisi di tipo economico solo in via indiretta e mediata. Su questa impostazione si muove la legge 5 agosto 1978, n. 468, con l'introduzione, accanto al tradizionale bilancio finanziario, di un bilancio di cassa; di un bilancio pluriennale che delinea, un orizzonte di medio periodo nella prospettiva delle scelte e delle ricadute finanziarie e di una legge finanziaria, intesa come ulteriore strumento programmatico di modifica ed integrazione delle leggi vigenti a contenuto di spesa.

L'uso inadeguato di tali strumenti ha portato, nel 1988, con la legge 13 ottobre 1988, n. 362, ad una definizione più rigorosa dei confini di operatività, soprattutto della legge finanziaria, per consentire un miglior coordinamento dei criteri e delle procedure di spesa, a garanzia dell'osservanza del quarto comma, dell'art. 81, della Costituzione, relativo alla copertura finanziaria delle leggi di spesa. Proprio la nuova disciplina della copertura indica l'accentuazione delle caratteristiche programmatiche dell'intera manovra di bilancio.

In questa prospettiva, assume un ruolo centrale il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria cui è demandato il compito di definire la manovra di finanza pubblica per un periodo di tre anni. Il DPEF, infatti, non solo, individua i parametri economici essenziali, ma stabilisce anche i criteri di formazione dei bilanci previsionali, gli obiettivi di riferimento e gli indirizzi dei diversi interventi finanziari, le valutazioni degli effetti economici prefissi ed attesi.

Con la legge del 3 aprile 1997, n. 94 si rafforza questo quadro di programmazione finanziaria, anche grazie alle deleghe al Governo per la ristrutturazione del bilancio, con particolare attenzione all'integrazione dei flussi informativi delle gestioni di bilancio, al fine di rendere esplicite le responsabilità esecutive, l'impatto finanziario del programma ed i risultati attesi.

Che tale quadro normativo sia adeguato specie in ottica federale, è quanto meno dubbio, almeno sotto il profilo, rilevato dalla Corte dei conti¹, secondo cui l'Amministrazione finanziaria non è, *"nel suo complesso attrezzata ... per valutare..., a consuntivo, i risultati delle manovre di bilancio e delle singole misure, legislative o amministrative, adottate"*. Se il problema è di *"riconduurre verso gli obiettivi*

¹ Deliberazione n. 22/2002/G. Sez. centrale di controllo, *Analisi dei risultati conseguiti con le entrate tributarie negli anni 2000 e 2001 in termini di recupero di materia imponibile evasa.*

*programmatici le tendenze di spesa ed entrate pubbliche*², è ovvio che tutti i provvedimenti aventi riflessi finanziari devono essere corredati da *“valutazioni quantitative sugli effetti attesi”*. Mancano, però, *“riscontri adeguati nella fase di verifica del funzionamento effettivo degli interventi attuati”*. Ne deriva una *“lacuna informativa che preclude un giudizio accurato sull’andamento dei conti pubblici...e priva governo e parlamento di conoscenze essenziali sull’efficacia...degli strumenti a disposizione per operare sulla finanza pubblica”*, anche se non mancano valide attenuanti, stante la complessità delle analisi necessarie.

Le indicazioni della Corte dei conti hanno determinato l’avvio di un’attività di monitoraggio, diretta a misurare gli effetti dei provvedimenti più rilevanti in termini di gettito ed efficacia, e destinata a fornire al Governo *“elementi di conoscenza indispensabili per le scelte di politica economica”*³. Va, dunque, registrata un’inversione di tendenza, che passa dalla riforma, in atto, delle procedure e della struttura del bilancio (dai provvedimenti in materia di gestione del patrimonio pubblico e finanziamento degli investimenti pubblici – legge 15 giugno 2002, n. 112 – a quelli in materia di controllo e contenimento della spesa pubblica – legge 31 ottobre 2002, n. 246).

Si va, insomma, delineando, anche in forza di altri provvedimenti normativi di innovazione istituzionale, un *“indirizzo legislativo teso a misurarsi con problemi strutturali della finanza pubblica”*, a correzione degli elementi di debolezza individuati dalla Corte dei conti nei documenti di programmazione degli anni 2000 e 2001, che non consentivano di *“affrontare le tendenze strutturali della finanza pubblica”*.

Le leggi di delega approvate nel corso del 2003 (leggi 7 aprile 2003, n.80; 14 febbraio 2003, n.30 e 28 marzo 2003, n.53, rispettivamente in tema di fisco, mercato del lavoro, istruzione e formazione), infatti, definiscono modalità innovative circa la quantificazione e la copertura degli oneri, secondo sequenze procedurali e tecniche normative che si propongono più coerenti con i vincoli posti dall’art. 81 della Costituzione⁴.

Correttamente utilizzato in quest’ottica, il DPEF può così riproporsi, sia pure nei limiti di una programmazione finanziaria, come strumento utile a garantire gli equilibri della finanza pubblica.

Tra i principi che stentano a realizzarsi, infatti, nelle pubbliche amministrazioni, vi è la concezione unitaria tra gestione, organizzazione e rilevazione dei risultati, così come la consapevolezza che tutti gli strumenti conoscitivi debbono essere tra loro collegati, in modo da raggiungere la logica di *“sistema integrato”*.

Le amministrazioni pubbliche da tempo debbono dotarsi di un sistema di programmazione, ma nella grande maggioranza dei casi essa non è riuscita a transitare effettivamente dentro i documenti che pure portano il suo nome. La mancanza di una vera programmazione e di un adeguato sistema di controlli direzionale, di gestione (basato su vere rilevazioni economiche), strategico e valutativo hanno spinto gli enti che ricercavano effettivamente efficacia ed efficienza verso un notevole processo di cambiamento. La programmazione ed il controllo, con l’inscindibile supporto dell’organizzazione, potrebbero permettere di analizzare i comportamenti delle amministrazioni per valutarne efficacia, efficienza e produttività.

² Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, vol. I, pp. 18-19.

³ Corte dei conti, *Relazione cit.*, pp. 18-19.

⁴ In questo senso, anche Corte dei conti, *Relazione, cit.*, p. 43.

Realizzare un buon sistema manageriale, e al suo interno un adeguato processo di programmazione richiede però un sistema informativo, di base e specializzato, di buon livello. L'attuale ordinamento dello Stato e della gran parte delle amministrazioni pubbliche attualmente non consente, attraverso l'uso degli strumenti informativo contabili di bilancio ufficialmente previsti, la conoscenza dei flussi patrimoniali ed economici, che fanno capo sia all'amministrazione globalmente considerata che ai singoli servizi. Le amministrazioni centrali e periferiche quindi, fino ad ora, fatti salvi pochi casi eccezionali, non sono state in grado di valutare adeguatamente il costo delle singole decisioni assunte e, naturalmente, le relative conseguenze sugli andamenti generali. Al contrario, la possibilità (e la capacità) di eseguire calcoli e misurazioni in materia economica-finanziaria-produttiva è fondamentale per assicurare l'effettiva realizzazione dei programmi adottati. Gli obiettivi essenziali di ogni sistema contabile sono principalmente rivolti ad evidenziare e supportare i processi decisionali, i loro atti amministrativi conseguenziali ed i relativi risultati, che debbono essere garantiti anche quanto a trasparenza ed attendibilità.

Più specificatamente, pertanto, possono porsi obiettivi relativi alla trasparenza dei sistemi decisionali nel momento in cui si è normata la differenziazione tra obiettivi (e quindi risultati) politici, economico-finanziari e tecnici. Occorre ancora, naturalmente, un sistema di rilevazione di tutti gli input della gestione, sia caratteristica che non, sia ordinaria che straordinaria (su basi di dati quantitativi-qualitativi e temporali), uno o più sistemi di rilevazione degli output relativi ai servizi prodotti ed erogati (su basi di dati quantitativi-qualitativi-temporali) ed almeno di alcuni outcome (visti come risultati sociali dei programmi sui quali l'amministrazione ha particolarmente motivato il proprio impegno). Questo conduce anche alla misurazione delle conseguenze della gestione, sia su base annuale che pluriennale, sugli equilibri patrimoniale-economico-finanziario, in modo da evidenziare se il patrimonio dell'amministrazione ha avuto incrementi o decrementi per effetto della gestione che si è condotta alla misurazione delle conseguenze della gestione infrannuale sugli equilibri parziali (economici e finanziari) in maniera da prevedere i possibili effetti quando la gestione è ancora in corso e vi è, quindi, la possibilità di correzioni e revisioni; alla possibilità di misurazione e confronto mediante indici, flussi, indicatori, tra periodi diversi della gestione complessiva o di una sua parte o di un servizio nel tempo o con altri enti o con dati medi.

Sulla base dei predetti sistemi contabili si può quindi giungere ad esprimere un giudizio di convenienza economica a mantenere/potenziare/ridurre/cambiare modalità di gestione dei servizi. Si tratta di obiettivi importanti che presentano complessi aspetti tecnici come anche delicati aspetti politici.

Nella maggior parte dei Paesi europei, negli Usa, ecc..., il processo non consiste solo nella formale ed esclusiva applicazione degli strumenti finanziari, ma va nella direzione di una complessiva sinergia delle scritture "contabili" finanziarie con quelle analitiche meno (o non) formalizzate. Tutto ciò nell'ottica di un sistema non certo ancora integrato, ma che comprende l'esigenza di muoversi in tale direzione, per la quale si procede a periodici report di verifica.

L'effettivo assolvimento degli obblighi di trasparenza e completezza conducono a soddisfare le esigenze di ordine conoscitivo per realizzare le quali occorre rafforzare o introdurre un sistema di rilevazioni analitiche, per valutare gli andamenti dei costi, la produttività dei fattori produttivi, introducendo il sistema budgetario trimestrale (o mensile) ed il controllo di gestione fondato su report di eguale periodizzazione; enucleare dai costi e dai ricavi stimati quelli (o quella parte) che sono impropri nei confronti di una corretta gestione "aziendale"; prospettare il reale afflusso delle entrate e delle uscite, con l'indicazione sufficientemente precisata della relativa periodizzazione.

La programmazione, intesa nel senso sopra indicato, è il presupposto oggettivo di ogni controllo reale sui risultati, e quindi, permettedi analizzare i comportamenti delle amministrazioni per valutarne efficacia, efficienza e produttività. Non stupirà quindi che il controllo non venga solo considerato come semplice riscontro ex-post, ma possa essere guida alla stessa gestione, comprendendo tutte quelle forme di verifica messe in atto per monitorare la gestione negli aspetti generali o in alcuni aspetti particolari al fine di raggiungere una serie di conoscenze circa:

- a) i risultati, al fine di porre in evidenza sia il raggiungimento (o la percentuale di raggiungimento) dei compiti gestionali affidati (obiettivi conseguiti su obiettivi affidati), sia i costi relativi, sia i ricavi da obiettivo o possibili, comparati con la realtà;
- b) i risultati di ciascun dirigente, ai fini della valutazione del medesimo e dell'attribuzione delle parti di retribuzione collegate ai risultati;
- c) le procedure, sotto il profilo sia della trasparenza che dell'efficienza.

E' necessario introdurre una condizione favorevole al cambiamento tramite la diffusione di una cultura manageriale e di innovazione idonea a bilanciare la tradizionale cultura amministrativistica.

Affinché il processo di trasformazione indicato non sia puramente formale, occorre un evidente cambiamento organizzativo a partire da adeguate figure manageriali. Inoltre occorre volontà, capacità attitudinale ed una adeguata formazione per rendere davvero possibile il processo di modernizzazione.