

**PROGETTO
DELIVERY UNIT NAZIONALE
CUP J54B16000140007**

LINEA DI ATTIVITA' 2

2. Piano per la diffusione e il monitoraggio dell'applicazione delle linee guida sulla misurazione dei tempi

Piano per il monitoraggio dell'applicazione delle linee guida sulla misurazione dei tempi

Indice

Premessa.....	2
Finalità e oggetto del monitoraggio	3
Esecuzione del monitoraggio e valutazione dei risultati.....	7

Premessa

I tempi di conclusione dei procedimenti rappresentano uno degli aspetti maggiormente critici nel rapporto di cittadini e imprese con la pubblica amministrazione. All'eccessiva lunghezza e all'incertezza dei tempi dell'azione amministrativa si aggiunge e si collega un problema di trasparenza: a causa delle modalità di diffusione (pubblicazione dei regolamenti sui termini procedurali), le informazioni sui tempi massimi di risposta della pubblica amministrazione non sono di immediato accesso per gli utenti. Manca inoltre evidenza sulla durata effettiva dei procedimenti. La legge 6 novembre 2012, n. 190 (art. 1, comma 28) infatti prevede, ai fini di trasparenza e anticorruzione, il monitoraggio periodico del solo rispetto dei tempi procedurali (e non anche dei tempi effettivi). Peraltro, anche a seguito dell'abrogazione dell'art. 24 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ad opera del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, diverse amministrazioni non pubblicano i risultati del monitoraggio.

L'azione 2.3 dell'[Agenda per la semplificazione 2020-2023](#)¹ prevede, in attuazione all'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2020, n. 76² (c.d. decreto Semplificazioni), la misurazione e pubblicazione dei *“tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per cittadini e imprese”*, da comparare con i termini previsti dalla normativa vigente.

I criteri e le modalità della misurazione, nonché le modalità di pubblicazione, sono definiti, previa intesa in Conferenza unificata, con Dpcm su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione.

Il Dpcm contiene, dunque, le «linee guida per la misurazione» che individuano un metodo, proporzionato e sostenibile, per la selezione dei procedimenti da misurare e delle tecniche da adottare, oltre che le modalità e gli strumenti per la pubblicazione dei risultati della misurazione.

Il documento di linee guida è stato discusso nell'ambito del Tavolo tecnico per la semplificazione ed è attualmente in fase di istruttoria avanzata.

Al fine di garantire effettività agli obblighi stabiliti dal decreto Semplificazioni (misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e pubblicazione dei risultati della misurazione), l'azione 2.3 dell'Agenda per la semplificazione prevede, accanto a un percorso di accompagnamento alle amministrazioni finalizzato alla corretta applicazione delle tecniche di misurazione definite con le citate linee guida, la **definizione di un sistema di monitoraggio sullo stato di attuazione della misurazione**.

¹ L'Agenda per la semplificazione 2020-2023, approvata con accordo in Conferenza Unificata il 23 novembre 2020, individua una serie di interventi prioritari di semplificazione, condivisi tra Governo, Regioni ed Enti Locali, volti all'eliminazione sistematica dei vincoli burocratici alla ripresa economica e alla riduzione dei tempi e dei costi delle procedure per le attività di impresa e per i cittadini. Per ciascuno degli interventi previsti dall'Agenda, vengono individuati in modo puntuale obiettivi, scadenze e risultati attesi e viene definito il cronoprogramma delle attività. Questa “caratteristica” è particolarmente rilevante per consentire una verifica, in tempo reale, dello stato di avanzamento delle iniziative e del grado di raggiungimento degli obiettivi di ciascuna azione.

² Decreto-legge 6 luglio 2020, n. 76 (“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”), convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Il presente documento delinea il percorso di valutazione (c.d. “sistema di monitoraggio”) che l’Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione del Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con Regioni, ANCI e UPI, intende seguire per monitorare l’effettiva e corretta attuazione della misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per cittadini e imprese.

Le indicazioni contenute in questo documento potranno essere **riviste e integrate** sulla base del testo definitivo di linee guida oltre che modificate, nel tempo, sulla base della numerosità dei procedimenti oggetto di misurazione³, nonché del grado di attuazione del sistema di misurazione.

Il presente piano di monitoraggio è articolato come di seguito indicato:

- pianificazione dell’attività di monitoraggio (definizione di oggetto, obiettivi e caratteristiche generali dell’attività di monitoraggio) - Paragrafo 1;
- modalità di realizzazione del monitoraggio e valutazione dei risultati - Paragrafo 2;

Finalità e oggetto del monitoraggio

L’art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2020, n. 76⁴ (c.d. “decreto Semplificazioni”) introduce all’art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241⁵, il comma 4-*bis* che prevede l’obbligo, in capo alle pubbliche amministrazioni, di misurare e pubblicare «*nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”, i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente*».

Al fine di **garantire effettività alla misurazione**, l’azione 2.3 dell’Agenda per la semplificazione (“*Misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti*”) prevede l’attivazione di un **sistema di monitoraggio che abbia ad oggetto la verifica** del rispetto dei seguenti adempimenti:

- **il grado e le modalità di attuazione del sistema di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto** per i cittadini e per le imprese da parte delle Amministrazioni coinvolte;
- **l’efficacia del sistema di misurazione rispetto all’obiettivo di riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti** di maggiore impatto per cittadini e imprese.

³ Coerentemente con l’approccio incrementale adottato dall’Agenda per la semplificazione, i procedimenti comuni, oggetto di misurazione da parte di tutte le amministrazioni (e già individuati dalle linee guida in relazione alla fase di sperimentazione), saranno via via integrati, anche sulla base dell’esperienza maturata, nonché del feedback ricevuto dalle amministrazioni e dagli *stakeholders*.

⁴ Decreto-legge 6 luglio 2020, n. 76, cit.

⁵ Legge 7 agosto 1990, n. 241 (“Nuove norme sul procedimento amministrativo”).

I principali **obiettivi** che il presente sistema di monitoraggio intende perseguire possono così essere riassunti:

- fornire al decisore politico un valido strumento informativo per verificare il livello di attuazione e di efficacia della misurazione e pubblicazione dei tempi di conclusione dei procedimenti. L'attività di monitoraggio è utile a individuare le criticità attuative e ad adottare eventuali misure correttive;
- pervenire ad una graduale standardizzazione delle procedure di misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti di maggiore impatto per cittadini e imprese;
- stimolare la comparazione con le esperienze svolte da altre amministrazioni, nell'ottica di un miglioramento continuo, e favorire, in tal modo, la diffusione delle migliori pratiche;
- ampliare e migliorare la percezione, da parte degli utenti, dell'efficienza e della trasparenza dell'azione pubblica nella gestione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per cittadini e imprese.

Al fine di verificare il raggiungimento di questi obiettivi, sono stati selezionati gli indicatori riportati nella tavola 1 che segue.

Tavola 1: Elenco degli indicatori del monitoraggio sulla misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti

Tipologia di indicatore	Finalità	Definizione indicatore	Indicatore	Note di lettura
Qualitativi	<i>Di risultato</i> Verificare l'efficienza dell'attività di misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti.	Percentuale di amministrazioni che dispone di sistemi automatizzati per la misurazione.	[N. di amministrazioni che dispone di sistemi automatizzati per la misurazione/n. totale delle amministrazioni adempienti*] x 100.	L'indicatore va interpretato positivamente: una percentuale elevata di amministrazioni che dispone di sistemi automatizzati per la misurazione è sinonimo di efficienza dell'operato dell'Amministrazione.
	<i>Di percezione</i> Rilevare il grado di soddisfazione degli utenti rispetto alla misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti.	Percentuale di casi in cui i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti superano i tempi previsti dalla normativa vigente.	[N. di procedimenti in cui i tempi effettivi di conclusione superano i tempi previsti dalla normativa vigente/n. totale dei procedimenti misurati] x 100.	L'indicatore deve essere interpretato negativamente: una elevata percentuale di casi in cui i tempi effettivi di conclusione superano quelli previsti può essere sintomo di inadeguatezza della gestione amministrativa dei procedimenti da parte dell'Amministrazione e può determinare la riduzione della percezione degli effetti positivi della misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti da parte degli utenti.
Quantitativi	Misurare il livello di efficacia della misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi dei procedimenti di maggiore impatto per cittadini e imprese.	Percentuale di Amministrazioni adempienti*.	[N. di amministrazioni adempienti*/n. totale delle amministrazioni monitorate] x 100.	L'indicatore va valutato periodicamente: la percentuale di amministrazioni adempienti dovrebbe aumentare col passare di un lasso di tempo ritenuto sufficiente alla corretta implementazione della misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti. Il decorso del tempo, infatti, è un elemento fondamentale affinché l'amministrazione metta in campo gli interventi organizzativi e informatici necessari alla corretta e adeguata implementazione della misura di semplificazione.

		Percentuale di procedimenti misurati e pubblicati.	[N. di procedimenti per cui sono stati misurati e pubblicati i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti/numero totale dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per cittadini e imprese] x 100.	L'indicatore va interpretato positivamente: una elevata percentuale dell'indicatore evidenzia un elevato tasso di adempimento degli obblighi di misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti.
Di impatto**	Valutare, a lungo termine, gli effetti aggregati della misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti sui destinatari diretti (Amministrazioni) e indiretti (utenti).	Percentuale di riduzione dei termini effettivi di conclusione dei procedimenti.	[N. di procedimenti in cui i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti sono uguali o inferiori ai tempi previsti dalla normativa vigente/n. totale dei procedimenti misurati] x 100.	L'indicatore va interpretato positivamente e valutato periodicamente: un elevato/crescente livello di casi in cui i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti rispettano quelli previsti dalla normativa vigente, o sono inferiori, è indice di adeguata gestione amministrativa e corretta implementazione degli strumenti di semplificazione e digitalizzazione.
		Miglioramento dell'accessibilità alle informazioni sui termini effettivi di conclusione dei procedimenti (percentuale di procedimenti misurati e pubblicati).	[N. di procedimenti misurati e pubblicati al tempo t+1 (a un anno dall'introduzione dell'obbligo)/numero dei procedimenti misurati e pubblicati al tempo t0 (immediatamente prima dell'introduzione della policy)] x 100.	L'indicatore va interpretato positivamente e valutato periodicamente (t+2; t+3; t+N): un elevato/crescente valore dell'indicatore indica un livello di adempimento in aumento degli obblighi di misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti.

* **Amministrazione adempiente:** Amministrazione che ha misurato i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per cittadini e imprese e che ha pubblicato sul proprio sito istituzionale i risultati di tale misurazione.

** Gli **indicatori di impatto** potranno essere considerati solo dopo un arco di tempo ritenuto sufficientemente adeguato dal momento dell'avvio concreto della misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti.

Esecuzione del monitoraggio e valutazione dei risultati

Una volta fissati l'oggetto, gli obiettivi, gli indicatori, i soggetti responsabili e i soggetti attuatori, nonché la periodicità, occorre individuare gli strumenti con cui eseguire praticamente l'attività di monitoraggio.

L'art. 12 del decreto Semplificazioni, così come modificato in sede di conversione, prevede l'obbligo, in capo alle pubbliche amministrazioni, di pubblicare i tempi misurati «*nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente"*», lasciando alle linee guida l'individuazione di «*ulteriori modalità di pubblicazione*».

La bozza di linee guida in corso di approvazione prevede due canali di pubblicazione:

- A. come previsto dal decreto, la sezione "Amministrazione trasparente" del sito di ciascuna amministrazione (si prevede in particolare la pubblicazione all'interno di un'apposita sotto-sezione di livello 2 della sotto-sezione di livello 1 "Attività e procedimenti");
- B. un portale (o porzione di sito) web, che riporterà i dati sui tempi dei procedimenti comuni, stabiliti in Conferenza Unificata, per tutte le amministrazioni; a tal fine le singole amministrazioni dovranno inviare i dati in modalità telematica, entro il termine previsto per la pubblicazione.

Nel caso in cui l'amministrazione abbia stabilito di misurare soltanto i procedimenti comuni, la sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale (punto A) potrà limitarsi a riportare il link al portale unico (punto B).

Per il monitoraggio degli obblighi di pubblicazione mediante il portale (punto B), **le informazioni utili al calcolo degli indicatori** saranno ricavate automaticamente dai dati sui tempi trasmessi dalle amministrazioni in modalità telematica.

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale (punto A), si prevede invece un doppio binario di monitoraggio:

- 1) un'indagine a tappeto su tutte le amministrazioni regionali e i Comuni capoluogo di Provincia;
- 2) un'indagine campionaria sui Comuni: il campione deve essere costruito in modo da restituire dati rappresentativi a livello nazionale. Si tratta di un campione di circa 1.000 - 1.500 Comuni che sarà costruito in modo da restituire stime significative a livello dei domini regionali. A tal fine, per ciascuna Regione, l'insieme dei Comuni sarà suddiviso in due sottoinsiemi:
 - comuni «auto-rappresentativi», con popolazione superiore a 50.000 abitanti e capoluoghi di provincia;
 - comuni «non auto-rappresentativi», costituito dai rimanenti Comuni. I comuni «non auto-rappresentativi» verranno stratificati sulla base della regione di appartenenza e la dimensione demografica (cinque classi: fino a 3.000 abitanti; da 3.001 a 7.000; da 7.001 a 13.000; da 13.001 a 25.000; da 25.001 a 50.000).

Va rilevato che la possibilità di ricavare in automatico i dati relativi alla modalità di misurazione (ricorso o meno a sistemi automatizzati; cfr. par. 2) presuppone l'inserimento di un'apposita spunta nello schema per la trasmissione dei dati previsto dall'Allegato 2 alla bozza di linee guida in corso di approvazione.

Il monitoraggio sarà **realizzato** dall'Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione del Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con Regioni, ANCI e UPI e sarà avviato a partire da gennaio 2022, con aggiornamenti semestrali o annuali.

Le attività sono realizzate sulla base delle risorse disponibili nelle amministrazioni coinvolte con il supporto degli esperti del progetto "Supporto all'operatività" e del progetto "*Delivery unit nazionale*".

Una volta raccolti ed elaborati, gli indicatori verranno trasmessi al Tavolo per la semplificazione per una valutazione.

Una sintesi dei risultati salienti potrà essere inoltre riportata nei report di monitoraggio periodici previsti dall'Agenda.