

**PROGETTO
DELIVERY UNIT NAZIONALE
CUP J54B16000140007**

LINEA DI ATTIVITA' 2

**1. Proposte metodologiche per la predisposizione delle linee guida sulla
misurazione dei tempi**

Linee guida sulla Misurazione dei tempi effettivi dei procedimenti

- *Bozza* -

17 dicembre 2020

1. Premessa

La legge 7 agosto 1990, n. 241¹², così come modificata dal decreto-legge 6 luglio 2020, n. 76³ (c.d. “decreto Semplificazioni”), prevede che le pubbliche amministrazioni misurino e pubblichino “*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*”⁴.

La certezza e riduzione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti rappresentano un fattore chiave per assicurare la celerità e l’efficienza amministrativa. La finalità di tale disposizione è quella di dotare le amministrazioni di uno strumento di diagnosi che consenta di individuare le criticità nella gestione dei procedimenti e di adottare le misure idonee ad affrontarle, nell’ottica di un miglioramento continuo. L’obiettivo è quello di favorire una **progressiva riduzione dei tempi** dei procedimenti di particolare rilevanza per gli utenti e di garantirne la certezza, rispondendo alle diffuse istanze di maggiore tempestività e qualità dell’azione amministrativa.

La misurazione dei tempi non sostituisce né si sovrappone al monitoraggio previsto dall’art. 1, comma 28, della legge 6 novembre 2012, n. 190⁵, ma si integra con esso. Infatti, mentre quest’ultimo riguarda il rispetto dei termini, la misurazione oggetto di queste Linee guida prevede, per un sottoinsieme di procedimenti (quelli a maggiore impatto per cittadini e imprese), la rilevazione e la pubblicazione della loro durata effettiva e di una serie di informazioni utili ad individuare le ragioni di eventuali ritardi, in modo da supportare l’adozione di correttivi e, più in generale, la formulazione delle politiche e degli interventi di semplificazione.

Queste Linee guida definiscono, così come previsto dalla norma primaria, «*modalità e criteri della misurazione*», anche al fine di assicurare la comparabilità delle informazioni pubblicate dalle singole amministrazioni e favorire, così, l’individuazione e diffusione delle migliori pratiche.

La misurazione dei tempi effettivi dei procedimenti rientra, in base all’art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, tra i livelli essenziali delle prestazioni⁶; questo significa che al pari delle norme sui termini del procedimento, oltre che alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, essa si applica anche alle regioni e agli enti locali.

Le indicazioni contenute in questo documento tengono conto dell’esigenza di assicurare **proporzionalità e sostenibilità** delle attività di misurazione, sia in relazione all’individuazione dei procedimenti da misurare, sia in relazione alla modalità e tecniche da adottare. Esse definiscono pertanto una metodologia di semplice attuazione e flessibile, capace di adattarsi alle differenti realtà

¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241 (“Nuove norme sul procedimento amministrativo”).

² Legge 28 novembre 2005, n. 246 (“Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”).

³ 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.

⁴ Art. 2, comma 4-bis.

⁵ Legge 6 novembre 2012, n. 190 (“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”).

⁶ Art. 29, così come modificato dal decreto-legge 6 luglio 2020, n. 76.

territoriali e amministrative, e individuano un set minimo di informazioni da pubblicare, che ogni amministrazione potrà arricchire e integrare in base alle proprie esigenze, competenze e risorse.

Al fine di favorire la sostenibilità della misurazione, ne è prevista una applicazione graduale. Le indicazioni contenute in questo documento saranno pertanto oggetto di una **sperimentazione** della durata di un anno. Al termine della fase sperimentale, le Linee guida saranno riviste sulla base dei risultati raggiunti, introducendo gli adattamenti che si renderanno eventualmente necessari per garantire una maggiore efficacia del sistema di misurazione e la massima aderenza dello stesso alle esigenze organizzative delle amministrazioni coinvolte.

La misurazione fornirà elementi utili alla definizione di interventi di riduzione dei tempi, sia da parte delle singole amministrazioni che a livello di sistema. A tal fine, il “Tavolo tecnico per la semplificazione”⁷ promuoverà, sulla base degli esiti della misurazione, studi di caso e approfondimenti di tipo qualitativo per la comprensione delle ragioni della durata dei procedimenti. Al contempo, il Tavolo provvederà a monitorare gli interventi per la riduzione dei tempi realizzati, a valle della misurazione, dalle singole amministrazioni e a promuovere interventi di carattere sistematico a livello nazionale.

2. Procedimenti oggetto di misurazione

Il decreto Semplificazioni prevede che le amministrazioni misurino la durata dei procedimenti «*di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese*».

Il riferimento agli effetti su cittadini e imprese suggerisce di privilegiare, nella scelta dei casi da sottoporre a misurazione, i **procedimenti a istanza di parte**.

Box 1 – I “tempi” della Scia condizionata

Il punto di vista rilevante nella misurazione dei “tempi effettivi” dei procedimenti è quello dei cittadini e delle imprese.

Pertanto, oltre ai procedimenti per i quali è formalmente previsto un termine per l'adozione del provvedimento (procedimenti autorizzatori, concessori o certificatori, nonché per l'accesso ai servizi pubblici o per la concessione di benefici), può essere opportuno includere nella misurazione anche i casi di segnalazione di inizio attività (Scia) in cui siano richiesti atti di assenso che non rendono l'avvio immediato (“Scia condizionata”).

⁷ Il Tavolo tecnico per la semplificazione è previsto dall'intesa sulle linee di indirizzo condivise e l'agenda per la semplificazione per il periodo 2020-2023 sancita in Conferenza Unificata (“Intesa, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali, concernente le linee di indirizzo condivise e l'Agenda per la semplificazione per il periodo 2020-2023). Il Tavolo, composto da rappresentanti del Dipartimento della Funzione Pubblica, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI e dell'UPI, svolge funzioni di supporto al Comitato interistituzionale per la semplificazione nonché di coordinamento operativo, pianificazione e monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023.

Infatti, nel caso in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a Scia siano necessarie anche autorizzazioni (espresse o perfezionate con il silenzio assenso) è previsto che l'interessato presenti un'istanza allo sportello unico e che l'avvio dell'attività non possa avvenire finché tali autorizzazioni non vengono rilasciate, rendendo così rilevante, in termini di impatto sull'utente, l'aspetto dei tempi di attesa.

Nella scelta è inoltre opportuno tenere conto di alcuni **parametri** indicativi della dimensione degli impatti di un procedimento e in particolare:

- la numerosità dei soggetti coinvolti (destinatari potenziali, numero di procedimenti avviati e conclusi su base annua);
- la rilevanza degli interessi tutelati;
- gli effetti socio-economici sul territorio.

Il risultato della concreta applicazione di tali parametri dipenderà dalle funzioni svolte da ciascuna amministrazione e dal contesto di riferimento (per cui, ad esempio, un procedimento legato all'avvio o all'esercizio di una specifica attività economica potrà risultare più rilevante in alcuni contesti territoriali rispetto ad altri).

Ciascuna amministrazione, dunque, individuerà sulla base dei criteri generali sopra indicati il set di procedimenti da sottoporre a misurazione.

Tuttavia, considerati gli obiettivi della misurazione, è essenziale mantenere la possibilità di operare un confronto tra amministrazioni funzionalmente omogenee, almeno su un insieme di procedimenti individuati come di regola rilevanti. A tal fine, in allegato è individuata una prima **lista di procedimenti comuni**, individuati previa intesa tra Governo, Regioni e Comuni, da sottoporre a misurazione nella fase di sperimentazione (cfr. Allegato 1). Coerentemente con l'approccio graduale proposto in queste Linee guida, il numero dei procedimenti comuni sarà via via ampliato sulla base dell'esperienza maturata, nonché del feedback ricevuto dalle amministrazioni e dagli *stakeholders*. I procedimenti saranno individuati dal Tavolo tecnico per la semplificazione e approvati in sede di Conferenza Unificata.

3. Cosa misurare

Nella fase di sperimentazione, per ciascun procedimento oggetto di misurazione, le **informazioni oggetto di rilevazione e pubblicazione** saranno (cfr. schema in Allegato 2):

- il numero di procedimenti conclusi nel periodo di riferimento, con specificazione del numero di quelli che abbiano previsto lo svolgimento della conferenza di servizi e di quelli interessati da sospensioni dei termini;
- la durata media effettiva degli stessi (al lordo delle eventuali sospensioni del termine; cfr. box 2);
- il termine massimo di conclusione previsto dalle norme;

Si rimanda al glossario nell'Allegato 2 per una definizione dei concetti (conclusione del procedimento, durata effettiva, durata media, ecc.) utili ad assicurarne un'univoca interpretazione di tali ai fini di una loro omogenea rilevazione da parte delle diverse amministrazioni.

Box 2 – La rilevazione dei periodi di sospensione del termine

La durata dei procedimenti da considerare ai fini della misurazione è quella totale, **comprensiva quindi di eventuali periodi di sospensione del termine** previsti dalle norme che disciplinano il procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), ovvero dalla legislazione di settore.

Tale grandezza rispecchia infatti i tempi effettivi complessivamente attesi dall'utente per la soddisfazione delle proprie istanze, a prescindere dal fatto che questi configurino o meno ritardo amministrativo e, quindi, possano o meno considerarsi lesivi dell'interesse procedimentale del privato.

La durata "al lordo" dei periodi di sospensione porta pertanto a una valutazione più complessiva dell'impatto reale delle norme e delle prassi che regolano il procedimento. Naturalmente, ai fini di una analisi più compiuta delle ragioni della durata dei procedimenti, sarebbe utile accompagnare alla misurazione dei tempi al lordo delle sospensioni anche quella dei tempi "netti".

Si è tuttavia valutato che la rilevazione di tale informazione, considerato lo stato attuale dei sistemi di protocollo e di gestione procedimentale, avrebbe comportato un grado di complessità eccessivo per la fase di avvio della misurazione.

Nella fase di sperimentazione, quindi, si prevede di rilevare soltanto la durata "lorda". È però prevista anche la rilevazione del numero di procedimenti per i quali si siano verificate sospensioni dei termini, in modo da avere una prima indicazione circa l'impatto di tale fenomeno. Si tratta di un dato che le amministrazioni rilevano in quanto già previsto dall'art. 1, comma 28, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Il periodo di sperimentazione servirà anche per valutare la fattibilità, e, eventualmente le modalità, di una misurazione anche della durata dei periodi di sospensione.

Alle amministrazioni è inoltre richiesto di indicare, eventualmente, le motivazioni prevalenti in caso di tempi eccessivi (cfr. schema in Allegato 2, ultima colonna). Si tratta di un'informazione da rilevare soltanto nei casi in cui il termine fissato dalle norme venga superato "di fatto" (quindi a prescindere che si sia o meno verificato un caso di "ritardo" ai sensi dagli artt. 2 e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241) in modo frequente e o eccessivo. Il verificarsi di tale situazione può essere segnalato, oltre che dall'esperienza e dalle informazioni sui singoli procedimenti in possesso dell'amministrazione, dalla presenza di una durata media effettiva vicina o, addirittura, superiore al termine.

In questi casi, alle amministrazioni è chiesto di indicare le cause del superamento, indicando una o più delle seguenti ipotesi:

- Complessità dell'iter procedimentale
- Tempi di inoltro da parte dell'amministrazione ricevente all'autorità competente
- Frequente ricorso alla sospensione dei termini
- Difficoltà nella gestione della conferenza dei servizi

- Difficoltà di accesso a banche dati di altre amministrazioni
- Altre difficoltà nei rapporti con enti terzi
- Problemi organizzativi interni
- Altro (*specificare*)

Le indicazioni tratte dalla rilevazione di questo dato permetteranno di orientare il Tavolo tecnico per la semplificazione nella conduzione dei previsti approfondimenti e studi di caso (cfr. par. 1).

Nella diagnosi delle cause della complicazione burocratica risulta inoltre essenziale considerare la durata di specifiche fasi o **endoprocedimenti** (cfr. il glossario nell'Allegato 3), quali quelli che confluiscono nei procedimenti di competenza degli sportelli unici o gli atti di assenso da acquisire in conferenza di servizi.

Poiché gli endoprocedimenti che confluiscono nel procedimento principale possono essere numerosi e, soprattutto, variabili in funzione delle circostanze, non risulta sempre fattibile una loro misurazione sistematica. È però raccomandabile che, accanto alla misurazione e pubblicazione dei tempi complessivi del procedimento, le amministrazioni realizzino - almeno su un campione di procedure o mediante la conduzione di studi di caso - una valutazione degli endoprocedimenti più rilevanti.

Inoltre, nel caso in cui sia possibile identificare un atto presupposto particolarmente frequente e "impattante" sulla durata complessiva (si pensi ad esempio al caso dell'autorizzazione paesaggistica in un permesso di costruire), può risultare opportuno rilevare e pubblicare separatamente i dati per i casi "con" e "senza" l'endoprocedimento in esame (ad esempio: "Premesso di costruire CON autorizzazione paesaggistica" – "Premesso di costruire SENZA autorizzazione paesaggistica").

Per i procedimenti scelti come oggetto di misurazione da parte di gruppi omogenei di amministrazioni - e stabiliti con accordo in Conferenza Unificata (cfr. par. 2) - verranno individuati anche gli endoprocedimenti eventualmente oggetto di misurazione.

4. Come misurare

Modalità e tecniche per la rilevazione dei dati oggetto di misurazione dipendono dalla situazione di ciascuna amministrazione e in particolare dalla disponibilità o meno di sistemi informatizzati per la gestione o il monitoraggio dei procedimenti o, comunque, per la gestione di workflow documentali. Tale situazione, peraltro, può risultare variabile a seconda del settore o ufficio (o, addirittura, del singolo procedimento (in alcuni casi, infatti, le amministrazioni si sono dotate di strumenti ad hoc per la gestione di specifiche procedure di particolare rilievo).

Inoltre, anche in caso di disponibilità di un sistema informatizzato, non sempre i software in uso già consentono il conteggio automatico dei dati richiesti per la misurazione dei tempi (cfr. par. 6). In caso contrario, e comunque in assenza di sistemi informatizzati, per l'estrapolazione dei dati si rende necessaria l'analisi delle singole pratiche.

5. Tempi e modalità di pubblicazione

La rilevazione verrà avviata successivamente alla fine dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ciascuna amministrazione (e il Tavolo per i procedimenti comuni) stabilirà la periodicità della rilevazione tenendo conto del termine dei procedimenti oggetto di misurazione. Tuttavia, tenuto conto dell'esigenza di disporre di dati aggiornati per orientare in modo efficace gli interventi di semplificazione - e ferma restando la possibilità di individuare una periodicità minore (ad esempio per la rilevazione dei tempi di attesa della **carta d'identità (?)**, individuata tra i procedimenti comuni, è stata fissata una periodicità **mensile (?)**; cfr Allegato 1) - la rilevazione e la pubblicazione dei tempi avverrà, **al massimo, su base semestrale (?)**.

La pubblicazione dei dati avverrà tramite due canali:

1. il **sito di ciascuna amministrazione**, nella sotto-sezione di livello 1 "Attività e procedimenti" della sezione "Amministrazione trasparente", all'interno di un'apposita sotto-sezione di livello 2 denominata **"Tempi effettivi" (?)**. Anche ai fini di garantire la coerenza con il monitoraggio sul superamento dei termini effettuato ai sensi dell'art. 1, comma 28, è necessario, laddove possibile, che le denominazioni dei procedimenti utilizzate ai fini della misurazione dei tempi coincidano con quelle indicate nella sotto-sezione di livello 2 "Tipologie di procedimento"; *[Nome della sezione da valutare. In ogni caso questo punto va concordato con ANAC: la nuova sotto-sezione va inserita nello "Elenco degli obblighi di pubblicazione" di cui alla Delibera n. 1310/16, pena il rischio di generare incertezze e confusione]*
2. un **portale unico / una sezione dedicata del sito xxxx**, in cui saranno pubblicati i dati sui tempi dei procedimenti comuni, stabiliti in Conferenza Unificata, relativamente a tutte le amministrazioni. I dati dovranno essere trasmessi da parte delle singole amministrazioni, tramite un apposito modulo online, entro il termine previsto per la pubblicazione (cfr. *supra*). A tal fine, entro la data prevista per la pubblicazione dei dati relativi al primo semestre (luglio 2021) saranno comunicate alle amministrazioni le modalità per registrarsi al sistema e procedere alla compilazione del modulo (il quale avrà in ogni caso la struttura riportata nell'Allegato 2). *[A stretto rigore un "portale" è un raccoglitore di servizi. Possiamo utilizzare il termine in senso lato, per indicare un raccoglitore di informazioni? Potrebbe essere più efficace a livello comunicativo]*

Il **portale unico** agevolerà il confronto tra amministrazioni e semplificherà l'accesso ai dati da parte degli utenti esterni interessati. Al contempo, le amministrazioni, sul proprio sito, potranno pubblicare le informazioni relative a tutti i procedimenti (anche ulteriori rispetto a quelli comuni) che avranno sottoposto a misurazione. Nel caso in cui l'amministrazione abbia stabilito di misurare soltanto i procedimenti comuni, la pubblicazione sul sito potrà limitarsi a riportare il link al **portale unico**.

6. Utilizzo delle potenzialità dei sistemi di gestione documentale

Di estrema rilevanza per la messa a regime del sistema di misurazione è il pieno utilizzo delle potenzialità insite nei sistemi di protocollo e di gestione documentale.

Attualmente, le funzioni che permetterebbero l'estrazione automatica di dati sui procedimenti, sebbene spesso già disponibili in molti prodotti di protocollo informatico, di gestione documentale e in alcuni sistemi di servizi online che gestiscono dati e pratiche per cittadini e imprese (come nel caso dei servizi SUAP), non sono quasi mai implementate né operative, soprattutto per specifiche finalità di misurazione dei tempi.

Al fine di individuare soluzioni condivise che consentano di dotare le piattaforme documentali esistenti e, ancor più, quelle di nuova generazione di funzioni interne efficienti e di facile utilizzo in materia di misurazione dei procedimenti (oltre che per lo sviluppo di altri servizi fondamentali per gli utenti, quali quelli di comunicazione o di attestazione dello stato di avanzamento delle pratiche), nell'ambito del Tavolo è istituito, con la partecipazione dell'AgID, un gruppo di lavoro interistituzionale, che si occuperà di:

- analizzare i requisiti funzionali che le piattaforme di protocollo, di gestione dei documenti e di workflow documentali devono includere al fine di sfruttare le potenzialità delle tecnologie esistenti con servizi flessibili e di facile utilizzo;
- definire regole e criteri per assicurare l'uniformità delle soluzioni e la loro reciproca interoperabilità,
- elaborare istruzioni tecniche dettagliate per l'accompagnamento degli interventi di implementazione presso le singole amministrazioni.

Allegato 1 – Procedimenti comuni (fase di sperimentazione)

...

...

...

Allegato 2 – Modello per la trasmissione dei dati

Denominazione procedimento	N. conclusi			Termine massimo (gg.)	Durata media effettiva (gg.)	Motivazioni tempi eccessivi (possibile risposta multipla)
	Totali	di cui: con sospensioni	di cui: con Conf. di serv.			
[Procedimento 1]						<input type="checkbox"/> Iter procedimentale <input type="checkbox"/> Tempi di inoltro <input type="checkbox"/> Sospensione dei termini <input type="checkbox"/> Conferenza dei servizi <input type="checkbox"/> Banche dati <input type="checkbox"/> Altre difficoltà con enti terzi <input type="checkbox"/> Problemi organizzativi <input type="checkbox"/> Altro (specificare): _____
[Procedimento 2]						<input type="checkbox"/> Iter procedimentale <input type="checkbox"/> Tempi di inoltro <input type="checkbox"/> Sospensione dei termini <input type="checkbox"/> Conferenza dei servizi <input type="checkbox"/> Banche dati <input type="checkbox"/> Altre difficoltà con enti terzi <input type="checkbox"/> Problemi organizzativi <input type="checkbox"/> Altro (specificare): _____
....					
[Procedimento N]						<input type="checkbox"/> Iter procedimentale <input type="checkbox"/> Tempi di inoltro <input type="checkbox"/> Sospensione dei termini <input type="checkbox"/> Conferenza dei servizi <input type="checkbox"/> Banche dati <input type="checkbox"/> Altre difficoltà con enti terzi <input type="checkbox"/> Problemi organizzativi <input type="checkbox"/> Altro (specificare): _____

Allegato 3 - Glossario della misurazione

Avvio del procedimento: data di ricevimento della domanda, ad eccezione dei procedimenti per l'accesso a benefici con graduatoria, per i quali si prende a riferimento la scadenza del termine per la presentazione della domanda.

Conclusione del procedimento: data di adozione del provvedimento conclusivo del procedimento al netto degli eventuali tempi della comunicazione del provvedimento all'interessato e della sua eventuale pubblicazione. Nel caso di Scia condizionata il riferimento è costituito dalla data di adozione del provvedimento relativo all'ultimo endoprocedimento concluso in ordine di tempo.

[Valutare se, almeno per alcuni casi, parlare di "rilascio" del provvedimento. Valutare la rilevanza del caso degli atti recettizi, trattandosi di procedimenti a istanza di parte]

Durata: numero di giorni di calendario (inclusi quindi gli eventuali giorni festivi) intercorrenti tra la data di avvio e quella di conclusione procedimento.

Durata effettiva: durata del procedimento, al lordo degli eventuali periodi di sospensione del termine previsti dalla normativa ovvero disposti dall'amministrazione nell'interesse del destinatario del provvedimento.

Durata media: somma di tutti i valori di durata dei procedimenti divisa per il numero dei casi.

Endoprocedimento: procedimento volto alla formazione di atti istruttori che precedono il provvedimento amministrativo finale e che ne condizionano la validità o l'efficacia. Gli endoprocedimenti sono quindi procedimenti svolti da amministrazioni o uffici diversi da quella titolare del procedimento principale, che si concludono con atti di assenso (autorizzazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta) necessari e propedeutici all'adozione del provvedimento finale.

Procedimenti conclusi: procedimenti per i quali vi sia stata una formale determinazione (positiva o negativa) dell'amministrazione, espressa mediante l'adozione di un provvedimento amministrativo. Sono esclusi i procedimenti archiviati o dichiarati irricevibili, nonché quelli oggetto di conclusione tacita (casi di silenzio-assenso).

[In questo modo escludiamo dall'ambito di applicazione della misurazione i procedimenti con conclusione tacita (in base alle valutazioni operate da alcune Regioni sarebbero infatti difficili da rilevare). Trattandosi di un istituto di carattere generale, va tuttavia considerato il costo, in termini informativi, di questa scelta]

Termine massimo: termine massimo di conclusione del procedimento indicato da norme primarie, regolamenti o atti amministrativi; in assenza, va indicato il termine generale previsto dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.