

# Semplificazione e innovazione

## della Pubblica Amministrazione Locale (P.A.L.) lombarda:

### il contributo del sistema dei Comuni

#### Premessa

Nel corso degli ultimi anni gli enti della Pubblica Amministrazione, ed in particolare i Comuni, sono stati interessati da profondi processi di cambiamento, attuati anche grazie all'introduzione delle tecnologie informatiche.

Il presente documento intende porre in evidenza alcune considerazioni e proposte di ANCI Lombardia rispetto ai temi dell'innovazione nel sistema della Pubblica Amministrazione Locale lombarda, nella prospettiva di attivare un tavolo di confronto con Regione Lombardia, per definire congiuntamente un elenco di priorità, da cui possa discendere un piano di azione comune per la semplificazione e la digitalizzazione della P.A.L. lombarda, come avvenuto recentemente nella fase di elaborazione e approvazione di provvedimenti regionali relativi alle materie in oggetto.

Nel corso della legislatura regionale 2005-2010 è stato elaborato un documento "L'E-Government per l'innovazione nella Pubblica Amministrazione Locale lombarda in un'ottica di sistema", in cui è stato declinato il punto di vista di ANCI Lombardia, in base al quale i processi di innovazione devono mirare, anche attraverso la leva della *Information and Communication Technologye* (I.C.T.), alla definizione di forme più innovative di *government* e di *governance*.

Il processo di cambiamento avviato ha indubbiamente prodotti importanti risultati, ma non ha riguardato l'intero complesso del sistema degli Enti Locali, che hanno risposto alla richiesta di cambiamento con modalità e tempi diversi.

Lo stato di fatto vede un'introduzione a macchia di leopardo degli strumenti innovativi, a prescindere dalla dimensione demografica degli Enti Locali, effetto prodotto non solo dalla disponibilità dei Comuni a misurarsi con la sfida dell'innovazione ma anche dal sovrapporsi di scelte strategiche, non sempre in sintonia tra loro, di investimenti nazionali e regionali.

**Per questa ragione si ritiene che una delle priorità da assumere sia la definizione di standard minimi di qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese tramite le I.C.T.**

Il disegno di riforma del sistema della P.A.L., in via di definizione con la Carta delle Autonomie, rappresenta una sfida alla quale i Comuni lombardi intendono rispondere positivamente, considerandola un'occasione di innovazione e non un semplice obbligo cui adempiere.

I Comuni lombardi sono consapevoli della necessità di semplificare le procedure ed alleggerire il "peso" della Pubblica Amministrazione che grava su cittadini ed imprese. Uno degli elementi, probabilmente quello di maggior impatto sui cittadini, che vincola il processo di cambiamento è certamente rappresentato dalla sedimentazione normativa che negli ultimi anni ha raggiunto livelli di complessità rilevanti, anche per la qualità della scrittura delle norme, che non rende agevole l'applicazione né per i cittadini né tanto meno per gli Enti Locali, che sono i terminali responsabili della loro applicazione.

Un processo di semplificazione, inoltre, non può non considerare le problematiche connesse alla legislazione concorrente, che vede troppo spesso il legislatore nazionale e regionale “contrapporsi” nell’emanazione di norme la cui applicazione diventa impresa ardua ed espone al rischio di provocare una situazione di anomia.

**Con una forte assunzione di responsabilità, gli Enti locali stanno contribuendo da anni al conseguimento della riduzione dei costi e della semplificazione delle procedure di stretta pertinenza comunale, cercando di coniugare il mantenimento del livello dei servizi erogati con la progressiva e costante riduzione delle risorse disponibili.**

In considerazione dello stato di oggettiva sofferenza della finanza locale, se si vuole mantenere l’equilibrio e la funzionalità dell’intero sistema della P.A.L., la sola via che appare ancora percorribile è quella di una **radicale innovazione/trasformazione di sistema**. Su questa via ANCI Lombardia è disponibile a un’ulteriore assunzione di responsabilità, impegnando su questo obiettivo la sua forza di associazione.

## **L'obiettivo di sistema: semplificazione, digitalizzazione e innovazione della Pubblica Amministrazione Locale**

Nel quadro delineato dalle osservazioni enunciate in premessa, ANCI Lombardia ritiene necessario perseguire l’obiettivo di semplificare le relazioni fra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese, attraverso un impegno concertato e concreto tra i diversi livelli della Pubblica Amministrazione.

Nel perseguimento di questi obiettivi ANCI Lombardia ritiene che ci si debba attenere ai seguenti principi:

- semplificazione normativa, regolamentare e procedurale, valutando attentamente l’impatto che gli interventi di semplificazione possono avere, direttamente e/o indirettamente, su cittadini e imprese, nonché sull’attività dei Comuni;
- ridefinizione dei processi amministrativi e adeguamento di tutte le attività di back-office;
- riduzione della frammentazione amministrativa, attraverso modalità che comunque salvaguardino l’autonomia degli Enti locali;
- assunzione dei principi di responsabilità e di fiducia nella definizione delle relazioni tra tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell’esecuzione dei processi amministrativi;
- ricerca della semplicità come principio da porre alla base delle relazioni tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione.

A partire da questi principi, ANCI Lombardia ritiene che gli obiettivi di semplificazione debbano essere perseguiti attraverso i seguenti interventi:

### **1) *Interventi di innovazione e miglioramento delle modalità di relazione fra i diversi soggetti coinvolti nei processi amministrativi, mediante:***

- la generalizzazione del modello organizzativo degli “sportelli unici”, a partire dall’esperienza degli sportelli unici per le attività produttive, migliorando costantemente quelli esistenti e ampliandone l’ambito di attività (semplificazione dei rapporti tra cittadini/imprese e P.A.);
- sistemi innovativi per la definizione, il sostegno e il controllo degli interventi finanziati e, più in generale, degli interventi svolti congiuntamente fra

amministrazioni pubbliche, secondo i principi di (a) riduzione delle incombenze amministrative, (b) salvaguardia dell'autonomia operativa delle amministrazioni "in prima linea" e (c) commisurazione dell'eventuale contributo/trasferimento incentivante al grado di effettivo raggiungimento degli obiettivi concordati (semplificazione dei rapporti fra P.A.);

- la definizione di linee guida operative condivise nella attuazione della semplificazione normativa.

**2) Interventi di adeguamento tecnologico e organizzativo, per conseguire la piena digitalizzazione dei processi amministrativi attraverso:**

- la completa digitalizzazione e dematerializzazione dei flussi informativi e documentali (sia interni che esterni), nonché delle procedure di pagamento;
- l'implementazione di servizi evoluti basati sull'uso della Carta Regionale dei Servizi;
- la diffusione degli strumenti per la cooperazione applicativa, come condizione minima di interoperabilità tra differenti soggetti coinvolti nella gestione di processi amministrativi;
- l'integrazione degli archivi informativi della P.A.L., per favorire la circolarità dell'informazione pubblica e per garantirne la più ampia accessibilità.

**3) Interventi di trasformazione organizzativa, per attivare un sistema a rete del Governo Locale in Lombardia attraverso:**

- la definizione, sperimentazione e diffusione di modelli cooperativi in grado di ridurre la frammentazione amministrativa attraverso la gestione associata di funzioni;
- la collaborazione con la Regione e le Province lombarde per la identificazione degli ambiti ottimali per la gestione associata di funzioni e servizi;
- la definizione e diffusione di modelli di *partnership* pubblico-privato, come strumento per l'attuazione dei principi di sussidiarietà, che garantiscano una *governance* equilibrata delle relazioni tra soggetti pubblici e soggetti privati;
- la definizione di meccanismi che garantiscano modalità operative efficaci ed efficienti nella relazione tra Comuni e tutti i soggetti che compongono il sistema regionale allargato della Regione Lombardia (in particolare Aziende Sanitarie Locali e ARPA).

**4) Interventi per la crescita della conoscenza e delle competenze del personale e degli amministratori, con particolare riferimento ai piccoli Comuni e ai soggetti impegnati in percorsi di collaborazione intercomunale, attraverso la messa in atto di:**

- sistemi per garantire formazione, informazione e assistenza, utilizzando strumenti di valorizzazione e promozione della crescita del capitale umano, quali i gruppi di lavoro, la formazione d'aula, i portali informativi, le forme d'interazione telematiche (forum, formazione a distanza);
- forme permanenti di relazione tra il personale comunale e tra gli amministratori, per acquisire informazioni sui fabbisogni prioritari di conoscenza, per sostenere la crescita della conoscenza e la sua diffusione, per garantire assistenza e consentire la generalizzazione di buone pratiche;
- una rete permanente di istituzioni e amministrazioni comunali, nell'ambito del progetto di realizzazione della Scuola degli Enti Locali, in grado di tradurre le esigenze rilevate in programmi d'intervento e una loro appropriata valutazione orientata al miglioramento continuo;
- specifici interventi di informazione/formazione in grado di far dialogare produttivamente gli operatori della pubblica amministrazione e i soggetti che

usufruiscono dei servizi della Pubblica Amministrazione (in particolare le imprese) e/o che contribuiscono con i Comuni alla erogazione di servizi.

**5) Interventi per il monitoraggio dell'attività amministrativa, per favorire la diffusione di una cultura della misurazione e della valutazione della qualità attraverso:**

- la messa a regime degli strumenti di monitoraggio dell'attività amministrativa già sperimentati rispetto alle gestioni associate incentivate;
- l'estensione di questi strumenti, prevedendo il monitoraggio di altre aree di attività oltre a quelle attualmente coperte;
- la realizzazione di attività di ricerca finalizzate a fornire orientamenti operativi in riferimento ai punti illustrati in precedenza, nonché a individuare standard di adeguatezza nell'erogazione dei servizi da soddisfare da parte di tutti i Comuni della Lombardia.

## **Modalità di attuazione**

ANCI Lombardia ritiene che, data la rilevanza degli obiettivi da conseguire e la complessità del sistema della P.A.L. lombarda, nell'attuazione delle azioni finalizzate all'obiettivo della semplificazione sia necessario:

- perseguire la condivisione di obiettivi, prospettive progettuali e piani di attuazione da parte di tutti i soggetti che costituiscono il sistema della P.A.L. lombarda e in primo luogo la Regione Lombardia, i Comuni e le Province lombarde. Per garantire la condivisione degli obiettivi e il coordinamento delle attività, ANCI Lombardia ritiene indispensabile l'attivazione di sistemi di confronto permanente, anche a livello operativo;
- valorizzare e diffondere le esperienze innovative in corso e quelle che sono state realizzate negli anni passati nell'ambito dei programmi regionali di sostegno all'innovazione negli enti locali lombardi, a partire dal sistema delle Unioni di Comuni lombarde, dei SISCO TEL e delle gestioni associate incentivate;
- operare sulla base di sperimentazioni territoriali, fortemente supportate attraverso attività di incentivazione e accompagnamento, con l'obiettivo di sviluppare esperienze che risultino generalizzabili e replicabili sull'intero territorio regionale;
- individuare modelli di supporto regionale ai processi di innovazione che risultino innovativi rispetto alle modalità di incentivazione e di verifica del conseguimento degli obiettivi concordati;
- assumere un'ottica di sistema che, al di là del perseguimento di obiettivi di eccellenza, punti a far sì che tutti i soggetti del sistema della P.A.L. lombarda condividano uno stesso livello qualitativo minimo.

Milano, 21 luglio 2010