
Progetto Ninfa - Bologna 24 febbraio 2010

**Il procedimento amministrativo fra ipotesi e
realità applicative**

Progetto Ninfa - Bologna 24 febbraio 2010

Parte I

Le ipotesi

Il procedimento amministrativo è una sequenza preordinata di atti, individuati da norme, tra loro collegati e tutti diretti alla produzione di un unico atto conclusivo con rilevanza esterna, denominato provvedimento amministrativo, con il quale un'autorità amministrativa manifesta la propria volontà, nell'esercizio dei suoi poteri.

Quando si parla di pubblica amministrazione, che in un ordinamento a diritto amministrativo agisce attraverso provvedimenti che si determinano a seguito di un procedimento, è necessario tenere ben distinti dal concetto di "procedimento amministrativo" quelli, spesso usati nel linguaggio corrente in maniera indistinta, di "procedura" e "processo".

-
- **La procedura** è un insieme di attività sequenziali la cui corretta esecuzione nell'ordine prescritto si assume possa garantire il raggiungimento di un dato risultato determinato. In pratica è la regola che ci dice cosa deve essere fatto per avere un certo effetto. Tipico esempio è la ricetta di cucina, ma anche le istruzioni per il montaggio di un mobile o per l'attivazione di un account su un sito internet.
 - **Il processo** è l'insieme delle risorse utilizzate per realizzare una procedura determinata, ovvero l'insieme degli input utilizzati per ottenere un determinato output e le modalità con cui questi input si combinano e susseguono.

In definitiva possiamo dire che sia le procedure che i procedimenti amministrativi si connotano per la presenza di **regole** che sovrintendono ad un processo, anche se solo nel secondo caso sono **regole giuridiche**.

Ai non giuristi la nozione di procedimento amministrativo suona quale sinonimo di complessità, lentezza, insomma le caratteristiche deteriori, ma anche più comuni e diffuse della
Pubblica amministrazione.

Ai non giuristi la nozione di procedimento amministrativo suona quale sinonimo di complessità, lentezza, insomma le caratteristiche deteriori, ma anche più comuni e diffuse della Pubblica amministrazione.

Il procedimento amministrativo, dal punto di vista tecnico, non è altro che lo **svolgersi del processo decisionale dell'amministrazione**: alla fine del procedimento arriva la decisione, cioè il provvedimento amministrativo.

Processo decisionale “formalizzato” o strutturato
dell’Amministrazione:

Austria - legge sul procedimento del 1925

Stati Uniti legge sul procedimento del 1946.

Italia legge sul procedimento del 1990

Ciò naturalmente non significa che l’amministrazione fino ad allora non avesse deciso attraverso procedimenti: esistevano singole leggi che disciplinavano singoli specifici procedimenti, unite ad una serie di regole costruite dalla giurisprudenza, cioè dalle pronunce del Consiglio di Stato.

L’approccio “strutturale” (Sandulli) e l’approccio “funzionale” (Benvenuti) allo studio del procedimento amministrativo

L'approccio funzionale ed il procedimento amministrativo come luogo ideale della valutazione comparativa degli interessi in gioco nell'adozione di un provvedimento amministrativo

- La **funzione amministrativa** è una funzione che si risolve in attività volte al perseguimento dell'interesse generale della collettività.
- Ora, l'**interesse pubblico** spesso può trovarsi a **confliggere con l'interesse dei singoli**: per poterlo realizzare dunque l'amministrazione è dotata di "**potere**" cioè della possibilità di imporre la propria volontà, secondo determinati schemi e con determinati limiti.
- Il potere dell'amministrazione non può, infatti, essere illimitato e trova il suo confine, prima di tutto, nel rispetto delle norme di legge (**principio di legalità**), naturalmente intesa in senso generale, cioè ricomprensive tutte le fonti primarie del diritto, Costituzione in testa.
- In tale contesto **il proceduralizzare, il formalizzare, lo strutturare il processo decisionale della pubblica amministrazione funge da contrappeso al suo potere**, come dire: «Il soggetto pubblico può imporre al privato la sua decisione, però questa decisione deve essere presa seguendo un certo schema, che il privato, in qualche modo, può controllare». **Il procedimento amministrativo diviene così una garanzia per l'amministrato.**

Progetto Ninfa - Bologna 24 febbraio 2010

Parte II

La realtà applicativa

Il contesto nazionale

Nel “**Piano industriale**” nell’ambito delle “Linee programmatiche per la riforma della Pubblica Amministrazione”

Il Ministro Brunetta ha annunciato di voler concentrare i suoi interventi su alcune linee-guida di carattere culturale, tra le quali segnaliamo:

- a) il passaggio dalla cultura del procedimento a quella del provvedimento, da quella dell’adempimento a quella del risultato, da quella della funzione a quella del processo, da quella dell’autotutela a quella della responsabilità;
- b) una profonda revisione dei processi produttivi delle amministrazioni, con l’obiettivo di ottenere risparmi economici e una migliore soddisfazione dell’interesse del cittadino-cliente

Ai nostri fini segnalo poi, nell'ambito del suddetto Piano Industriale, le seguenti linee di intervento:

1. significativa contrazione delle mere attività di supporto e backup alle attività istituzionali delle Amministrazioni, attraverso la loro concentrazione in poli specialistici di eccellenza che assolvono detti compiti nel modo più efficace;
2. generale riconfigurazione di tutti i processi organizzativi alla luce della loro diretta riconducibilità alle missioni istituzionali, eliminando ogni fase non connotata da adeguato valore aggiunto attraverso la re-ingegnerizzazione focalizzata del flusso procedimentale e amministrativo.
3. adozione di programmi di dematerializzazione

La Pubblica Amministrazione è entrata dunque in una fase di deciso cambiamento.

In un progetto di legge del Ministro dell'Interno sul riordinamento dell'Amministrazione Centrale e Provinciale dello Stato leggiamo che “E’ vivamente sentito il bisogno di fondar le basi di un sistema razionale, mediante il quale, ricondotta l’amministrazione nella sfera delle funzioni ed attribuzioni che le appartengono, possa essere più semplice, più spedito e più facile il procedimento.....(omissis)..... A codesto scopo conviene semplificare e decentrare, finchè sia possibile, tutti i servizi pubblici.”

SESSIONE 1867
PRIMA DELLA I LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

PROGETTO DI LEGGE

presentato alla Camera dal ministro dell'interno

(CADORNA)

nella tornata dell'3 febbraio 1868

Riordinamento dell'Amministrazione centrale e provinciale
dello Stato.

-
- La riforma della Pubblica Amministrazione è un problema irrisolvibile?
 - Qualcosa di diverso dal 1990 in poi: la “direzione della spinta”
 - La fiducia nelle istituzioni non è più concessa a priori : le Pubbliche Amministrazioni cessano di essere istituzioni per cominciare ad essere viste quali erogatori di servizi. Assumono quindi rilievo le dimensioni del risultato della qualità e dei costi, ovvero dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità.
 - In questa situazione le Pubbliche Amministrazioni hanno iniziato a dover giustificare il proprio diritto ad esistere e quindi a gravare sulla fiscalità.

La riforma delle Pubbliche Amministrazioni ha oggi uno snodo centrale nella riforma dei suoi processi e, quindi, essenzialmente, dei suoi procedimenti

Una caratteristica che accomuna gran parte delle Pubbliche Amministrazioni: non conoscere e soprattutto non avere una mappatura completa dei procedimenti che si svolgono al loro interno.

Gli uffici sono consapevoli in pieno unicamente dell'attività che svolgono, delle cui regole e procedure sono gelosi sacerdoti, mentre spesso ignorano se tali attività integrino un procedimento e se questo sia un procedimento autonomo o un sub procedimento.

Ne deriva inevitabilmente che molto di rado sono in grado di comprendere se quello che si segue è il miglior procedimento possibile.

La revisione dei processi ha due fondamentali approcci: il miglioramento incrementale e la reingegnerizzazione.

Nel primo caso (**miglioramento**) si tende a mantenere i processi esistenti, cercando di accrescerne l'efficienza.

Nel secondo caso (**reingegnerizzazione**) si punta ad una radicale revisione del servizio e del rapporto con l'utenza.

La portata del cambiamento richiesto oggi alle Pubbliche Amministrazioni comporta che questa innovazione non possa oggi risolversi in un semplice ammodernamento dei processi e dei procedimenti, ma debba comportare una loro profonda ristrutturazione

Questo tipo di approccio è denominato **business process reengineering** o **BPR** e comporta un ridisegno radicale dei processi dell'organizzazione finalizzato a realizzare un miglioramento straordinario delle prestazioni in termini di costi, qualità e tempi.

Il concetto di "Business Process Reengineering" nasce all'inizio degli anni '90, e viene generalmente ricondotto all'opera di un professore di informatica del MIT, **Michael Hammer**.

“... è tempo di smettere di pavimentare sentieri per le mucche. Invece di rivestire di silicio e software i nostri processi obsoleti, dobbiamo dimenticarli e ripartire da capo.”

Il BPR è una modalità di cambiamento organizzativo che si caratterizza da un lato per la necessità che l'individuazione delle nuove soluzioni sia svincolata dalla considerazione dello stato attuale dei processi e dall'altro perché punta ad un cambiamento radicale che assicuri un “salto” nei risultati

BPR nelle Pubbliche Amministrazioni

A differenza degli Enti privati, difficilmente sarà possibile attuare interventi di ridisegno integrale, a causa dei vincoli, soprattutto normativi, che connotano l'agire amministrativo.

Bisogna considerare inoltre che la riprogettazione del processo comporta in generale una modificazione profonda delle attività e/o l'introduzione di nuove attività e l'automazione di alcune di esse: ciò in una Pubblica Amministrazione comporta anche l'eliminazione di ruoli e posizioni di privilegio consolidate, e l'eliminazione di forme di controllo esclusivamente burocratico che non sono funzionali al miglioramento del risultato

Ogni intervento di miglioramento dei processi deve poi passare attraverso una ricostruzione dei processi cui segue una **ricognizione della situazione di partenza** che evidenzia le **criticità** e le loro **cause** e le **aree di possibile miglioramento** per poi passare ad una successiva fase di **riprogettazione**.