



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Indagine conoscitiva sulla semplificazione
normativa ed amministrativa

Audizione del Presidente della Corte dei conti
Dott. Tullio Lazzaro

29 ottobre 2008

INDICE

	<i>PAG.</i>	
Premessa	"	3
I recenti interventi di regolazione e semplificazione	"	6
Semplificazione e normativa contabile	"	10
Profili di semplificazione amministrativa ed organizzativa	"	15
Allegato 1: Le semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica	"	18
Allegato 2: La riduzione degli apparati centrali	"	25
Tavola 1	"	43
Allegato 3: Sportello unico per l'immigrazione	"	57
Allegato 4: Opere segretate	"	60

1. Premessa

Ringrazio la Commissione per l'invito ad intervenire in tema di semplificazione normativa ed amministrativa, in una fase in cui una attenzione particolare, non solo in ambito nazionale, viene dedicata a questi aspetti.

Sono poi particolarmente lieto di questa occasione perché la Corte, da lunghissimo tempo ed in molteplici referti, ha sostenuto con pieno convincimento l'assoluta necessità della riduzione e semplificazione della normativa e dell'alleggerimento degli oneri di ordine burocratico che rendono difficile la vita ai cittadini ed alle imprese, provocando diseconomie di non poco momento.

Non è certo necessario dilungarsi sulle linee evolutive – ben note alla Commissione - di un percorso che trascende il solo ordinamento interno e che, anzi, va via via ad allinearsi a quei principi comunitari, in cui si fa specifico riferimento alla "qualità redazionale della legislazione comunitaria", sottolineandone l'importanza ai fini di una corretta applicazione da parte delle autorità nazionali e di una migliore comprensione da parte dei cittadini.

Nel Protocollo "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", introdotto dal Trattato di Amsterdam, si indicano i criteri ai quali la Commissione europea deve attenersi nelle sue proposte: motivazione della necessità dell'intervento (giustificando la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà); consultazione degli ambienti interessati; valutazione dell'impatto finanziario e degli

oneri amministrativi sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini.

Tale impostazione - ripresa anche nei documenti programmatici nazionali e interistituzionali - appare sicuramente da promuovere e perseguire, nell'intento di corrispondere agli obiettivi comuni di riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese e di migliorare l'attuale sfavorevole posizione del nostro Paese nelle "classifiche" redatte dagli Organismi internazionali.

Sin dall'inizio del decennio, analisi predisposte in ambito Ocse hanno dimostrato la significativa correlazione tra carico degli oneri amministrativi e rigidità del sistema economico.

Anche nella strategia di Lisbona la semplificazione normativa, la qualità della legislazione e la semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese sono considerati fattori che concorrono a favorire la competitività e la crescita dell'economia. Nel 2007 è stato poi presentato un programma d'azione volto a ridurre del 25 per cento, entro il 2012, gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese a causa della legislazione comunitaria in vigore, cui dovrebbe accompagnarsi, in base alle raccomandazioni del Consiglio europeo, una parallela iniziativa degli Stati membri.

Si stima che una riduzione di tale portata potrebbe determinare un aumento dell'1,5 per cento del prodotto interno lordo europeo. Per i paesi come l'Italia, che si collocano tra quelli caratterizzati da un'elevata rigidità amministrativa, il beneficio potrebbe essere anche superiore. Al di là degli effetti

sul Pil, va positivamente considerata la corrispondenza tra gli indirizzi comunitari e quelli adottati a livello nazionale.

Si tratta, quindi, di inquadrare in maniera non frazionata gli interventi a livello normativo, procedimentale ed organizzativo, cercando di promuovere in modo coordinato quelli che assumono come finalità primaria l'efficiente funzionamento del sistema amministrativo, per la realizzazione dei diritti civili, sociali e di iniziativa economica.

E', dunque, una prospettiva volta a rendere più moderna ed efficiente l'amministrazione pubblica, chiamata a rappresentare elemento non già di freno, ma di sviluppo del sistema. Ed è questo il "filo conduttore" delle riflessioni che seguono, calibrate, in buona parte, sulle ricadute del processo di semplificazione in tema di contabilità e di organizzazione amministrativa, come necessari tasselli della vasta opera intrapresa e presupposto della sua stessa complessiva riuscita. Ciò anche in linea con le ampie competenze assegnate a codesta Commissione.

2. I recenti interventi di regolazione e semplificazione

2.1. Senza ripercorrere il complesso delle misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione, che si sono sviluppate in particolare a partire dalla legge n. 59 del 1997 (come illustrato nell'ultima relazione sul rendiconto generale dello Stato), è opportuno richiamare taluni profili, maggiormente "contigui" ai compiti istituzionali della Corte.

L'iperproduzione legislativa è un problema che assilla ormai da molti anni l'Italia, incidendo negativamente non solo per l'eccessivo numero delle leggi, ma anche per la complessità delle norme, il loro intrecciarsi, la non sempre agevole intelligibilità, la sfavorevole ricaduta sulla realtà economica e sociale.

Appare, dunque, più diffusa la consapevolezza del rilievo della semplificazione e della qualità della regolazione, allo scopo di impedire che si perpetui l'attuale stato di incertezza e di difficoltà applicativa: segnali nel senso auspicato sono rappresentati dalla nuova direttiva in data 10 settembre 2008 del Presidente del Consiglio dei Ministri sui tempi e le modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e dal disegno di legge n. 1082 A.S. approvato il 2 ottobre 2008 dalla Camera dei deputati (recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), che all'art. 3 detta principi generali per la "chiarezza dei testi normativi".

2.2. Resta, peraltro, da definire e risolvere il "bagaglio" della normativa da sfoltire in base ai commi 12 e seguenti dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 che, con effetto "ghigliottina", hanno sancito al comma 16 l'abrogazione, una volta decorsi i ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi. Il tutto previa individuazione, con

decreti legislativi da adottare nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati, delle disposizioni di cui fosse ritenuta indispensabile la permanenza in vigore (comma 14), da sottoporre a riassetto (comma 15), e con le deroghe di cui al comma 17, che individua i settori esclusi, e la previsione della possibilità di procedere, negli ulteriori due anni, a integrazioni e correzioni (comma 18).

Senza soffermarsi sulla portata delle singole disposizioni, va sottolineato che proprio in questa fase "*construens*" il riassetto della materia può e deve costituire l'occasione per una importante opera di razionalizzazione.

Sotto questo aspetto, si impone una riflessione sul come conciliare gli interventi basati su criteri prevalentemente abrogativi e l'iniziativa (c.d. "Normattiva") già avviata sulla base della legge finanziaria per il 2001 e che è incentrata sul censimento della normativa in vigore.

L'incertezza del quadro normativo determinata dall'elevato numero di leggi di cui è dubbia la vigenza, suscettibili di incidere su posizioni soggettive di cittadini e imprese, non disgiunta dalla accertata difficoltà di porre ordine all'intricato sistema, ha indotto il legislatore ad intervenire anche attraverso la diretta eliminazione di leggi e regolamenti non più attuali. L'avvio dell'operazione è stato imponente, risolvendosi nell'abrogazione di ben 3370 leggi o atti aventi forza di legge dei 21.000 complessivamente censiti, molti dei quali dell'anno 1970 e successivi, sulla base della ricognizione della legislazione statale operata dal Governo alla data del 16 dicembre 2007. L'art. 24

del decreto legge n. 112 del 2008 ha statuito al comma 1 che, "a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto legge sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'allegato A e salva l'applicazione dei commi 14 e 15 della legge 28 novembre 2005 n. 246", e ha stabilito al comma 1 bis che "il Governo individua, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'allegato A".

Non ci si sofferma sulle difficoltà, in buona parte già rappresentate, di coordinamento tecnico di tale decisivo intervento (risultavano infatti inizialmente inserite alcune disposizioni ancora vigenti e necessarie, quali quelle istitutive delle Sezioni regionali di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti per la Sicilia, così come risultano ripetute abrogazioni già in precedenza disposte). Si segnalano, comunque, taluni aspetti da approfondire in relazione ai possibili effetti indotti dall'abrogazione di numerosi atti approvativi di testi unici su altre leggi (non potendosi escludere che, per il non sempre congruente modo di legiferare, nell'ambito dei decreti legge o delle leggi abrogate possano figurare norme scarsamente coerenti con il loro oggetto, ma che conservano ancora una loro validità). Risultano anche abrogate leggi di approvazione e di assestamento del bilancio dello Stato successive alla legge 468 del 1978, il cui effetto autorizzatorio è ormai esaurito.

2.3. Il processo di delegificazione non è di per sé risolutivo, se non accompagnato dalla revisione delle norme regolamentari, rischiando altrimenti di determinare un appesantimento del complessivo quadro regolativo. Si tratta, anche per questo aspetto, di un'opera non agevole, per una serie di ragioni che possono essere, qui, soltanto accennate: la difficoltà di censire, per l'epoca anteriore al 1988 (quando la legge n. 400 compì una razionalizzazione della produzione normativa secondaria), i regolamenti governativi e ministeriali; l'esistenza di numerosi atti regolamentari, non rivestiti della "forma" regolamentare e non immediatamente riconoscibili come regolamenti; la difficoltà di distinguere atti regolamentari (non espressamente qualificati come tali) da altri atti amministrativi (come gli "atti amministrativi generali"); la previsione, in numerose disposizioni legislative, di norme di attuazione "a carattere non regolamentare", ma sostanzialmente regolamentari; l'incertezza della nozione sostanziale di "atto regolamentare", anche dopo la razionalizzazione della produzione normativa secondaria intervenuta nel 1988.

E' appena il caso di sottolineare, per altro verso, come lo strumento regolamentare assolva ad un ruolo decisivo nell'opera di semplificazione della produzione legislativa, cui la stessa Corte è in grado di concorrere attraverso l'esercizio del controllo sugli schemi di regolamento.

Sotto altro profilo, potrebbero anche rivelarsi utili eventuali richieste alla Corte di valutazioni sulle implicazioni procedurali di nuove normative all'esame del Parlamento.

Nella direzione di una semplificazione parallela dello stock di norme sia legislative che regolamentari si stanno muovendo alcune amministrazioni come il Ministero della difesa.

2.4. Sul versante procedimentale, gli intenti di semplificazione, introdotti incisivamente nell'ordinamento a partire dalla legge n. 241 del 1990 evidenziano esigenze di maggior rispetto dei tempi e di responsabilizzazione degli operatori, presenti nell'impianto del sopra citato disegno di legge n. 1082 A.S., in un percorso di continuità anche con precedenti iniziative.

In questa direzione, un utile supporto è costituito dalla "misurazione" degli oneri amministrativi a carico delle imprese, sulla scia delle metodologie applicate in sede internazionale e comunitaria, con esiti che risultano già impiegati nell'elaborazione di alcuni recenti interventi.

E' essenziale una drastica semplificazione dell'agire dell'Amministrazione che porti a ridurre fortemente il tempo complessivamente impiegato in plurimi passaggi burocratici.

E' questo un fattore di intralcio quanto mai pesante che genera, per le imprese, costi e situazioni di incertezza che potrebbero essere invece evitati ponendole così in condizione di maggiore concorrenzialità, anche verso l'estero, e, per i cittadini, fenomeni di disaffezione verso le istituzioni.

Tuttavia ogni riforma al riguardo rischia di essere vanificata senza un continuo e attento monitoraggio dei risultati e a ciò la Corte, che per legge e per il suo stesso DNA è chiamata ad accertare i risultati dell'azione amministrativa potrebbe dare un contributo tutt'altro che secondario, particolarmente se munita degli idonei strumenti giuridici per assolvere con maggiore tempestività alle proprie funzioni di controllo.

3. Semplificazione e normativa contabile

3.1. Come anticipato in apertura, il contributo specifico che la Corte intende offrire nell'ampia area della semplificazione è diretto in primo luogo alla materia della contabilità pubblica, che evidenzia l'esigenza di una profonda opera di razionalizzazione (senza contare che si assiste ad una continua proliferazione di disposizioni derogative o sospensive della disciplina generale, che, insieme a speciali modelli gestori già diffusi nel nostro ordinamento, finiscono per renderne talora incerti gli stessi "confini").

Va dunque dedicata una particolare attenzione a tale settore, tenendo altresì conto che, se le disposizioni tributarie e di bilancio risultano escluse dal generale effetto abrogativo derivante dalla legge n. 246 (cd. "taglia leggi"), la stessa portata della relativa disposizione (comma 17) appare suscettibile di ulteriore definizione; a seguito della nuova impostazione data dall'art. 24 del citato DL 112, sono, del resto,

presenti anche alcune normative contabili tra le disposizioni elencate nell'allegato A di tale ultimo provvedimento.

E', dunque, evidente l'esigenza di una razionalizzazione e riassetto della materia, ricordando che la stessa riforma del bilancio varata con la legge n.94 del 1997 già da allora richiedeva una sistematica revisione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato.

La complessità della tematica è ampiamente esposta - e via via "attualizzata" - nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato; si richiamano dunque sinteticamente taluni aspetti più vicini al tema oggi trattato.

In primo luogo si segnala, ai fini di una razionalizzazione, la necessità di partire dalle disposizioni permanenti o con effetti ultra-annuali contenute nelle trenta leggi finanziarie emanate a partire dal 1978. Con tale strumento, infatti, si è creata nel tempo una pluralità di norme di integrazione, sostituzione o modifica di precetti inseriti nella legge di contabilità generale dello Stato, rendendone difficoltosa una immediata "ricostruzione" unitaria. L'inclusione "incidentale" di talune significative disposizioni contabili nelle ultime leggi finanziarie contribuisce a rendere maggiori le difficoltà operative dell'amministrazione, sottoponendo conseguentemente ad una sorta di continuo "stress" le norme di contabilità generale dello Stato.

Sia consentito un rapido accenno – al di là, naturalmente, della portata del comma 17 della legge n. 246 - al versante tributario: le manovre di finanza pubblica hanno ripetutamente

assunto l'obiettivo di semplificazione della complessità del sistema impositivo, riducendo l'onerosità di una serie di adempimenti posti a carico dei contribuenti. In alcuni casi semplificazioni sono state effettivamente operate (in particolare con la riforma dell'IRES e dell'IRAP, con l'introduzione del regime semplificato per i contribuenti minimi e marginali, con l'eliminazione delle garanzie fideiussorie per la rateizzazione, ecc.). In non pochi casi, tuttavia, le semplificazioni o sono state solo apparenti o hanno soppresso obblighi di cui si sopravvalutava l'onerosità e si sottovalutava il beneficio (anche con l'aggregazione di informazioni contabili che rende più difficile il monitoraggio delle gestioni). Per una analisi puntuale delle semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica si rinvia all'allegato 1.

3.2. Al di là di queste generali considerazioni, vanno segnalati alcuni aspetti "in positivo" che possono sicuramente contribuire al generale processo di semplificazione.

Un importante passo in avanti può ritenersi la recente modifica intervenuta nella struttura del bilancio dello Stato, con decorrenza dal bilancio di previsione 2008, mediante l'articolazione delle dotazioni finanziarie per missioni e programmi, che ha come obiettivo primario quello di rendere più diretto il legame tra "risorse stanziare e azioni perseguite". Il nuovo bilancio diviene in tal modo un potenziale strumento, a disposizione del Parlamento e dell'Esecutivo, orientato ad assicurare maggiore consapevolezza nelle scelte della

programmazione economica e finanziaria e ad allocare in maniera più efficiente le risorse disponibili.

Nell'ambito di questa importante innovazione, potrebbe essere meglio valorizzata l'opportunità offerta dall'art. 15 della legge 468 del 1978, in cui si dispone che la Relazione previsionale e programmatica sia accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali va particolarmente illustrato lo stato di attuazione. La norma prevede che, per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente valuti se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione e che analoga dimostrazione sia fornita per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore. Tali prescrizioni si sono ridotte nel corso del tempo ad adempimenti "routinari", inefficaci per una effettiva revisione e semplificazione della legislazione di spesa.

Un altro strumento di utile verifica potrebbe essere affidato al sistematico aggiornamento del "nomenclatore" degli atti a corredo delle tabelle allegate al disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato (art. 3, comma 2 d.P.R. n. 367 del 1994), che dovrebbe coinvolgere maggiormente le singole Amministrazioni. Più nel concreto, si tratta di potenziare ed utilizzare la prevista analisi delle disposizioni sottese alle allocazioni contabili, come occasione di approfondimento del complesso di norme regolative degli interventi finanziati in bilancio. Infatti, un esame più approfondito del nomenclatore

può contribuire – tanto più in una logica programmatica e non meramente incrementale di bilancio - non solo alla verifica “di attualità” della base normativa sottesa, ma a suggerire spunti e proposte di semplificazione, da estendere anche alle fonti regolamentari connesse ed ai conseguenti moduli procedurali. Vi è, altresì, da ricordare una impostazione già presente nella delega contenuta nella legge n. 94 del 1997, ma a cui non si è dato sinora adeguato seguito: ci si riferisce alla “riconsiderazione analitica degli oggetti dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico, e la riorganizzazione, ove necessaria, della normativa di supporto all’autorizzazione di bilancio, anche attraverso l’abrogazione di norme desuete od assorbite”. Va quindi ribadito che la riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi può divenire essa stessa nuova occasione e adeguato strumento propulsivo di revisione del complessivo quadro normativo, contribuendo a “disboscare” la giungla della legislazione in essere.

3.3. Sotto un parallelo e interagente profilo, altrettanto importante ai fini della semplificazione, è da notare che la nuova classificazione del bilancio dello Stato è legata ai processi di riorganizzazione degli apparati. L’approccio che la Corte segue (ed intende sviluppare) nelle proprie analisi - sottoponendo naturalmente i risultati all’attenzione parlamentare - è di raccordare i percorsi di semplificazione con quelli di riforma amministrativa e di bilancio. Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto dall’art. 3 (commi 67-70) della legge finanziaria

per il 2008, in base a cui si dispone che annualmente ogni Ministro trasmetta alle Camere una relazione predisposta sulla base di un'istruttoria dei servizi per il controllo interno, sullo stato della spesa, sull'efficace allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle *missioni* e ai *programmi* in cui si articola, per la spesa, il bilancio dello Stato. La legge si preoccupa di un intervento che leghi alle problematiche di bilancio le esigenze di razionalizzazione di strutture e di funzioni. Non a caso, un esplicito rinvio alla normativa ora citata della legge finanziaria per il 2008 è presente nell'art. 60 del decreto-legge n. 112, come modificato dalla legge n. 133, a supporto delle rimodulazioni delle dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa prevista nella legge di bilancio. Sono quindi diverse, e tutte importanti, le implicazioni operative che ne derivano: di seguito si indicano alcuni profili con riguardo alle tematiche oggi specificamente all'esame, osservando come, all'esigenza di riordino normativo e di riduzione complessiva degli oneri a carico di cittadini ed imprese, si debba accompagnare una effettiva razionalizzazione e semplificazione delle strutture amministrative.

3.4. I percorsi di semplificazione richiedono, nella attuale realtà ordinamentale ed amministrativa, non solo di procedere più speditamente sulla strada della razionalizzazione e semplificazione delle strutture già operanti all'interno delle

amministrazioni, ma di innestarsi nel processo di conferimento delle funzioni amministrative in base all'art. 118 della Costituzione, con il connesso trasferimento di beni e risorse per l'esercizio delle stesse.

In questa opera (complessa con riguardo sia al quadro di riparto tra legislazioni nazionale e regionale tracciato dall'art. 117 Cost., sia alla modalità di attuazione del disegno posto dall'art. 119 Cost.), la stessa recente rivisitazione del bilancio dello Stato per *missioni e programmi* può offrire un utile contributo, in grado di evidenziare la coerenza con il generale quadro programmatico delle funzioni e delle strutture amministrative centrali.

In tale prospettiva appare vieppiù necessario semplificare le normative e procedure contabili non solo statali, raccordandone l'impostazione per i diversi livelli di governo (poco significativi appaiono – anche per i limiti della delega di cui all'art.1, comma 4, della legge n. 131 del 2003 evidenziati dalla Corte costituzionale – gli effetti del decreto legislativo n. 170 del 2006, concernente i principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici per regioni ed enti locali). Tale percorso è necessario non solo per consentire una lettura unitaria dei flussi finanziari (come richiesto in sede comunitaria) ed una migliore allocazione e distribuzione delle risorse, ma anche per assicurare la base conoscitiva necessaria per l'adozione di misure di perequazione e di sviluppo.

4. Profili di semplificazione amministrativa ed organizzativa

4.1. Si è già detto che le misure di semplificazione normativa si intrecciano con gli obiettivi della semplificazione amministrativa, connessi agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche, nell'ottica, recepita anche a livello interno di conseguire l'obiettivo di riduzione entro il 2012 del 25 per cento degli oneri informativi a carico di cittadini e imprese.

Va sottolineato positivamente come, superando un approccio fondato sul dato normativo "in sé", si sia progressivamente data maggiore attenzione alla ricaduta concreta degli oneri burocratici su cittadini ed imprese. Tale angolazione appare, per più versi, vicina a quella che ispira le analisi gestionali della Corte, per la attenzione ed il monitoraggio che richiede, in particolare sulla efficienza dei servizi e delle pubbliche prestazioni ed, in generale, sulle esigenze di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Sotto questo profilo, mette conto richiamare l'attenzione sulla necessità di accelerare l'opera di sfoltimento e razionalizzazione degli enti pubblici, anche in relazione all'assetto delle funzioni amministrative risultante dal nuovo Titolo V (parte II della Costituzione). Sugli esiti delle procedure di soppressione degli enti inutili la Corte ha rimesso al Parlamento una apposita relazione. Per quanto riguarda la riduzione degli apparati centrali dello Stato e degli enti pubblici, le cui tappe normative hanno per lo più segnato scarsi successi nella concreta traduzione operativa, si rinvia all'allegato 2.

Altro settore sul quale si è soffermata l'attenzione della Corte riguarda il funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione che, nonostante gli interventi di semplificazione e di informatizzazione delle procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, ricongiunzione familiare e conversione del permesso medesimo, non ha assicurato tempi più rapidi per la definizione delle domande (anche qui per un approfondimento del tema si rinvia all'allegato 3).

Vanno qui sottolineati alcuni profili, connessi alle innovazioni strutturali e di bilancio - ancora in buona parte da "tradurre" nel concreto della realtà amministrativa - che rappresentano "snodi" talora non approfonditi, ma essenziali per consentire il buon successo al raggiungimento degli obiettivi di semplificazione del sistema.

Come è noto, l'articolo 25 del più volte richiamato decreto legge n. 112 ha di recente disposto che nell'ambito delle linee guida fissate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa, ciascun Ministro adotti un piano di riduzione degli oneri amministrativi, sulla base delle apposite attività di misurazione, assegnando i relativi programmi e obiettivi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità. La disposizione prevede, altresì, una delega al Governo ad adottare uno o più regolamenti contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese nei settori oggetto di misurazione e a semplificare e riordinare la relativa disciplina.

Appare evidente, dalla stessa formulazione della norma del DL 112 - che si riferisce a programmi ed obiettivi assegnati ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità - la interazione della semplificazione con i sistemi di programmazione e di controllo interno.

E' questo un aspetto cui la Corte dedica, da sempre, particolare attenzione, (è stata appena avviata una specifica analisi di aggiornamento da parte della Sezione di controllo sulla gestione), anche perché di un efficace funzionamento dei sistemi di controllo interno possono avvalersi (come dispone la legge 20 del 1994) i controlli gestionali esterni affidati alla Corte dei conti. Al di là delle criticità sinora emerse, va dunque ribadita l'esigenza di una loro maggiore funzionalità, per il buon esito anche degli obiettivi di semplificazione normativa ed amministrativa.

Sotto altro profilo, a livello di Sezioni regionali di controllo della Corte, si è sviluppato, sulla base della legge n. 131 del 2003 e della normativa contenuta nella legge finanziaria per il 2006, uno stretto rapporto con gli organi di revisione contabile delle amministrazioni locali.

4.2. Alcune considerazioni meritano i processi di informatizzazione della Pubblica amministrazione. È ormai più di un decennio che gli Esecutivi che si succedono nel tempo pongono tra gli obiettivi prioritari la "digitalizzazione" della pubblica amministrazione. I relativi programmi si basano sulla considerazione che solo con la piena utilizzazione delle nuove

tecnologie dell'informazione e della comunicazione sia possibile ottenere un'interlocuzione diretta tra utenti e pubbliche amministrazioni. In tale ottica e nella prospettiva di fornire servizi in rete a cittadini ed imprese emergono alcuni punti di particolare difficoltà. Essi riguardano, soprattutto, la disomogeneità dei livelli di informatizzazione sia tra amministrazioni centrali, che tra queste e quelle periferiche. Troppo spesso, inoltre, l'attività di informatizzazione si limita a replicare procedure e schemi operativi preesistenti, senza innescare la reingegnerizzazione dei processi amministrativi.

La parziale utilizzazione di strumenti ed opportunità offerti dal Codice dell'amministrazione digitale (come la piena validità giuridica della "firma digitale" con cui sarebbe possibile espletare l'intero procedimento "on line", salvi i soli casi nei quali è richiesta la presenza della persona dinanzi al funzionario, o la "posta elettronica certificata") segna le difficoltà di una semplificazione e razionalizzazione dei servizi, sia all'interno delle singole amministrazioni, sia in termini di cooperazione fra le stesse; tanto più laddove siano chiamate a svolgere compiti integrati nel perseguimento di politiche pubbliche di settore. Sotto quest'ultimo profilo procede faticosamente la realizzazione del Sistema pubblico di connettività, che dovrebbe consentire l'interconnessione fra tutte le amministrazioni pubbliche: statali, regionali e locali. L'obiettivo di una rete telematica a copertura nazionale resta cruciale nel quadro del disegno generale di "governo elettronico". L'*e-government* – come anche l'*e-procurement*, - si pongono, dunque, come essenziale strumento

non solo per il rinnovamento della pubblica amministrazione, ma anche per aumentare l'efficienza del sistema Paese.

Chiudendo questa, necessariamente rapida, panoramica su talune criticità e strumenti di semplificazione, va segnalato l'aspetto, ancora più direttamente vicino ai cittadini, dello specifico versante della accelerazione delle procedure di spesa. Ci si riferisce al percorso avviato a partire dall'emanazione del d.P.R. n. 367 del 1994, con cui – in mancanza di una più ampia rivisitazione del corpo normativo degli anni venti del secolo scorso - si è puntato sulla tecnologia come *asset* per la modernizzazione delle procedure e dei servizi di pagamento. In tale linea il mandato informatico ha significativamente ridotto i tempi dei pagamenti nei confronti dei creditori dello Stato ed ha costituito un primo forte elemento di innovazione nel sistema della contabilità pubblica. La informatizzazione è stata poi estesa ad altre tipologie di pagamento (ordini di accredimento, ruoli di spesa fissa, pagamenti da e per l'estero ecc.).

Va, però, osservato che la spinta verso la dematerializzazione dell'intero processo della spesa deve essere assecondata da opportuni interventi di natura organizzativa, tecnico-applicativa e formativa.