



## CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 14/008/CR05/C1

### “INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA”

#### *Premessa*

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha avviato (con documento approvato in data 19 novembre 2013) un'indagine conoscitiva volta a consentire al Parlamento di prendere coscienza, già da inizio legislatura, dello stato dell'arte della semplificazione in Italia, al fine d'individuare le migliori pratiche da diffondere e le criticità da superare.

L'indagine si svolge attraverso l'interazione con tutti i soggetti interessati: istituzioni, imprese, sindacati, liberi professionisti, cittadini.

È chiaro per tutti infatti che la semplificazione, normativa ed amministrativa, costituisce uno dei nodi fondamentali per lo sviluppo del Paese. Così come è chiaro che semplificare è difficile: il documento della Commissione precedentemente menzionato elenca gli ostacoli più consistenti al raggiungimento di questo obiettivo, siano di tipo normativo, amministrativo, organizzativo, economico.

Al fine di ricostruire un quadro il più completo possibile, la Commissione, come detto, raccoglierà il contributo di una platea molto ampia di soggetti, ognuno dei quali interverrà in merito a un tema preciso. Riguardo a regioni e autonomie locali, l'audizione verterà su aspetti di carattere generale: la Commissione incontrerà una delegazione di Presidenti regionali, dell'UPI e dell'ANCI per un confronto sugli snodi della semplificazione tra Stato, Regioni e comuni; si avrà anche l'audizione dei rappresentanti del Tavolo istituzionale per la semplificazione (istituito con l'accordo in sede di Conferenza Unificata del 10 maggio 2012) in merito alle iniziative in atto per la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.

Nel complesso, è bene premettere che, per dare un contributo fattivo a questa importante iniziativa parlamentare, le regioni ritengono prioritario suggerire un metodo di lavoro, peraltro già sperimentato in alcuni territori. Questo metodo si fonda su un'idea di semplificazione:

- 1) concreta: la semplificazione si effettua prima di tutto a livello amministrativo e organizzativo, preferibilmente calibrando gli interventi caso per caso, e solo in ultima istanza a livello normativo;
- 2) stabile: la semplificazione si traduce in una continua attività di verifica del sistema, specialmente riguardo all'impatto delle modifiche introdotte e alla loro sostenibilità sotto il profilo amministrativo;
- 3) trasversale: la semplificazione non si ottiene unilateralmente, anzi si ottiene soltanto con la collaborazione istituzionale tra comparti della pubblica amministrazione e livelli di governo, da un lato, e, dall'altro, con la partecipazione degli stakeholder.

Anche alla luce di queste premesse le regioni danno grande importanza all'iniziativa della Commissione per la semplificazione, perché solo da un'indagine allargata delle esperienze condotte è possibile identificare i problemi e tentarne una soluzione.

Per affrontare il tema della semplificazione tra Stato, Regioni e autonomie locali occorre preliminarmente sgomberare il campo da falsi presupposti e prendere definitivamente coscienza del fatto che nessuna politica di rilancio economico può prescindere dalla razionalizzazione delle procedure amministrative e delle regole che le fondano.

La vita del Paese e dei singoli territori che lo compongono è fortemente condizionata dal proliferarsi di regole e comportamenti amministrativi difformi che generano un inevitabile incremento, il più delle volte ingiustificato, di oneri a carico di imprese e cittadini che restano attanagliati all'interno di un sistema fondato sulla sovrapposizione dei centri decisionali e privo di effettive sedi di coordinamento che presidino i processi, dalla creazione delle regole alla loro concreta attuazione, dalla valutazione del loro impatto al monitoraggio degli effetti prodotti e dei risultati ottenuti.

Concorde con tale impostazione sembra esprimersi l'attuale Governo che, nel documento programmatico intitolato "Destinazione Italia", pone tra le questioni prioritarie da affrontare, per favorire l'attrazione degli investimenti esteri e promuovere la competitività delle imprese italiane, l'esigenza di una riforma delle procedure amministrative in chiave di semplificazione.

Ciò impone una riflessione risolutiva che rende indispensabile la definizione di metodologie e strumenti operativi, concertativi, quindi fondati sulla collaborazione tra livelli istituzionali, e concretamente idonei ad intercettare i bisogni della società. Per realizzare questo va abbandonata per sempre la scorciatoia dell'approvazione di interventi unilaterali per via legislativa senza un vero confronto da svolgersi – in primis con le Regioni – nelle sedi a ciò deputate. Del resto, è in questa logica che si sono mosse le istituzioni statali, regionali e locali con l'Accordo siglato in Conferenza Unificata il 10 maggio 2012 per l'attuazione del D.L. Semplifica-Italia (D.L. n. 5/2012).

Anche sotto questo profilo, nel già citato "Destinazione Italia", il Governo in carica ha sottolineato l'importanza di mettere a sistema le importanti iniziative regionali di attrazione degli investimenti esteri, diffondendo buone prassi, costruendo sinergie, e, al tempo stesso, creando e valorizzando le sedi di coordinamento tra livelli di governo, a partire già dalle scelte in tema di semplificazione.

Non è più possibile considerare sufficiente o idoneo il ricorso a frastagliati interventi di tipo legislativo, per realizzare obiettivi di semplificazione proclamati sulla carta, ma scarsamente efficaci sul piano sostanziale e materiale.

Va pertanto rinnovato il patto di collaborazione tra tutti i livelli di governo attraverso l'individuazione di una nuova Agenda comune per la semplificazione, come impegno minimo e improcrastinabile a proseguire il lavoro tecnico svolto nel corso dell'ultimo anno e mezzo in virtù dell'Accordo siglato in Conferenza Unificata il 10 maggio 2012. Appare del tutto evidente come occorra proseguire e anzi rafforzare le sedi di concertazione tra legislatore statale e legislatori regionali nella definizione degli interventi di semplificazione e nell'attuazione delle eventuali misure statali a forte impatto sull'attività normativa e amministrativa delle istituzioni territoriali. In misura consistente cioè, l'effettivo conseguimento dei risultati attesi dalle norme via via introdotte nell'ordinamento nazionale dipenderà dalla capacità di renderle rapidamente applicabili a tutti i livelli di governo.

Del resto, se, da un lato, sul piano squisitamente giuridico, la giurisprudenza costituzionale ha tendenzialmente avallato molte delle scelte operate dal legislatore statale in nome della semplificazione, dall'altro quelle stesse scelte non sempre hanno avuto positivo riscontro nella realtà materiale.

Compiute queste scelte minime di collaborazione, è ovvio che non si sfugge alla questione principale: un sistema istituzionale tanto frastagliato può produrre una semplificazione di se stesso? La semplificazione amministrativa non esiste se non accompagnata ad un processo di semplificazione istituzionale, dovendosi constatare frequenti criticità procedurali ascrivibili alla

complessità del sistema multilivello da cui derivano sovrapposizioni e duplicazioni di competenze e di centri decisionali, spesso poco coordinati tra loro. Anche sotto questo profilo, è necessario che la semplificazione in Italia abbia un centro di coordinamento stabile che ben può essere svolto all'interno della Conferenza Unificata secondo le regole della leale collaborazione tra centri istituzionali. La condivisione delle scelte che incidono fortemente sulla vita stessa di importanti categorie della società è una priorità irrinunciabile e indefettibile.

Un approccio alternativo alla semplificazione impone, dunque, la costruzione di un metodo fondato sulla condivisione. Questo è quanto si è tentato di realizzare tramite la *governance* delineata nell'Accordo del 2012. Va pertanto senza indugio rinnovato l'impegno sancito.

A tal riguardo, va ricordata la presentazione alle Camere di un disegno di legge di iniziativa governativa (AS958). La proposta, sebbene contenga, anche in questo caso, misure disorganiche e disomogenee, legifica il meccanismo concertativo delineato dall'Accordo del 2012 per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione.

Pur continuando a non condividere l'approccio prevalentemente regolatorio scelto dal Governo nel presentare un ulteriore pacchetto di norme di semplificazione, va letto positivamente il tentativo di fare del metodo collaborativo il meccanismo privilegiato per l'attuazione e, ove possibile, anche per la definizione degli interventi di semplificazione.

La necessità di rafforzare le sedi e i centri di confronto e collaborazione istituzionale si pone come presupposto per la realizzazione di risultati concreti. Quindi, sarebbe auspicabile arrivare in tempi brevi a dare copertura normativa al metodo sperimentato in attuazione dell'Accordo 2012.

Infine, va senza dubbio sottolineato che rinnovare il metodo dell'Accordo significa anche formalizzare la rappresentanza degli interessi privati all'interno dei processi decisionali di cui restano titolari le istituzioni pubbliche. Devono cioè continuare ad essere garantite adeguate forme di partecipazione e consultazione delle associazioni rappresentative del mondo imprenditoriale, sindacale e dei consumatori, anche attraverso l'implementazione di metodologie, già sperimentate in molti Paesi europei, che permettano di individuare le reali criticità che affliggono i procedimenti amministrativi e la vita di imprese e cittadini.

### ***Le Regioni e la semplificazione***

Giova a questo punto riepilogare i punti salienti dell'attività di semplificazione svolta nei territori, riportando spunti di riflessione e modelli da diffondere provenienti da alcune regioni d'Italia (si veda anche l'allegato al presente documento, che reca per esteso i contributi inviati da alcune regioni e province autonome ai fini dell'audizione commissariale).

Quanto agli elementi di cornice, la Regione Marche offre un utile inquadramento.

La semplificazione legislativa e amministrativa, nei suoi snodi tra livelli territoriali di governo, va infatti vista nel contesto costituzionale e istituzionale creatosi in seguito alla nota riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, varata con la legge costituzionale n. 3/2001.

Il perdurante mancato adeguamento della legislazione ordinaria nazionale al nuovo assetto ha comportato un'estrema incertezza sui reciproci confini di competenza fra Stato e Regioni, alla quale si è aggiunto un modo di legiferare che spesso ha trascurato i contenuti della riforma. Se poi si considera che ciò è avvenuto per lo più con decretazione d'urgenza e misure a carattere settoriale o congiunturale, ne deriva l'impellente necessità di un imponente lavoro di risistemazione legislativa: da un lato, occorre la riconsiderazione del riparto delle materie formatosi nel 2001 e l'istituzione del Senato delle Regioni, dall'altro lato, la legislazione statale dovrebbe, negli oggetti e nei principi relativi alle singole materie, adeguarsi alle esigenze di un ordinato sistema regionale.

E' appena il caso di aggiungere che tutto ciò andrebbe realizzato considerando anche le implicazioni dell'ordinamento comunitario al riguardo.

Anche la semplificazione amministrativa risente di questo quadro.

La riforma del 2001, sulla scorta dei principi affermati nelle leggi del c.d. federalismo amministrativo della fine degli anni novanta (si veda specialmente la legge n. 59/1997), aveva posto le premesse per una risistemazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, ma nulla di tutto ciò è avvenuto, se non per limitati ambiti di materia. Al contrario, il legislatore statale si è mosso senza visione d'insieme, in vari casi "costretto" da decisioni della Corte costituzionale.

Il sistema si è dunque complicato, invece che semplificarsi, specie per il frequente intreccio creatosi fra competenze amministrative dello Stato, delle regioni e degli enti locali. In aggiunta, sono state adottate (o si stanno adottando) misure di riordino organizzativo e istituzionale non coordinate con il riassetto delle funzioni.

Occorre invece che il riordino legislativo auspicato abbia riguardo in particolare e in via primaria al riassetto delle funzioni amministrative per materie o settori, seguendo alcune indicazioni di massima.

Innanzitutto vanno eliminate le funzioni obsolete e la disciplina amministrativa delle attività, dove possibile e necessario, sciogliendo gli intrecci di competenze fra più livelli istituzionali e concentrando ovunque sia possibile le funzioni in capo a un singolo livello istituzionale secondo il principio dell'unità dell'amministrazione (art. 4 L. n. 59/1997). Va di conseguenza chiarita la relativa disciplina procedurale, facendo seguire al riordino delle funzioni il riordino organizzativo e istituzionale.

Si tratta di un riassetto delle funzioni che non può che essere disposto sul piano generale e di principio in sede nazionale, ma che deve essere concepito con le istituzioni territoriali, le quali saranno chiamate in causa in fase di completamento e attuazione.

Analoghe considerazioni sono svolte da altre regioni nei loro contributi, tra cui il Veneto, che rimarca l'esigenza, non ancora pienamente appagata a ben dodici anni dalla riforma del titolo V della Costituzione e dall'entrata in vigore della Legge n. 131 del 2001 (c.d. Legge La Loggia), di disporre di una valida codificazione della legislazione di principio afferente le discipline di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni.

Pur all'interno di un quadro di contesto ordinamentale così incerto e confuso, cui potrebbero aggiungersi considerazioni in ordine ad una normativa statale di semplificazione non sistematica e il più delle volte unilaterale (si pensi alle continue modifiche alla disciplina sul procedimento amministrativo, ma anche e in particolare alle norme di tipo sanzionatorio, come quelle in materia di responsabilità del funzionariato pubblico, sui poteri di sostituzione e sull'indennizzo da ritardo nella conclusione dei procedimenti), le regioni si sono dotate in maniera quasi del tutto generalizzata di leggi e di atti programmatici di semplificazione sia normativa che amministrativa. L'attività svolta nel corso degli ultimi cinque anni dalle strutture tecniche delle giunte e delle assemblee rappresentative regionali costituisce il quadro delle esperienze di positiva attuazione di principi e precetti contenuti nei diversi corpi normativi adottati in chiave di semplificazione e miglioramento dell'azione amministrativa.

È da evidenziare, ad esempio, come in alcuni casi le regioni che hanno legiferato in materia abbiano introdotto anche strumenti innovativi, ad esempio, per la qualità dell'azione amministrativa (si veda la Regione Emilia-Romagna che ha varato con legge l'analisi e valutazione permanente dei procedimenti); così pure, sotto il profilo della semplificazione normativa, è generalizzabile il dato relativo agli strumenti di *better regulation* che nei nuovi statuti regionali sono puntualmente richiamati per essere meglio specificati nelle leggi di semplificazione adottate successivamente alla stagione delle riforme statutarie inaugurata dopo la revisione costituzionale.

Ciascuno di questi interventi normativi ha visto un percorso di attuazione attraverso l'adozione di Piani generali o settoriali (es. i piani di riduzioni degli oneri della Regione Toscana), Programmi di attività a cadenza annuale (è il caso della Regione Emilia-Romagna che ha dato attuazione alla propria legge di semplificazione attraverso una deliberazione della Giunta regionale) o pluriennale

(come il caso della Regione Umbria dove la Giunta regionale ha adottato il Piano triennale di semplificazione 2012-2014).

Vale la pena anche richiamare alcune evidenze che riguardano aspetti più che altro organizzativi e di “governo complessivo” delle azioni di semplificazione regionali.

Alcune regioni si sono dotate di strutture appositamente dedicate alla “semplificazione”, pur in certi casi orientate a specifici filoni di attività (puntando maggiormente, ad esempio, sulla “misurazione e riduzione degli oneri amministrativi” come accade in Toscana); altre regioni hanno invece optato per un’organizzazione a matrice, che vede il coinvolgimento operativo delle strutture regionali competenti per singola materia ed un coordinamento di indirizzo, monitoraggio e valutazione. È il modello umbro che, sulla falsa riga di quello emiliano-romagnolo, vede partecipare alle attività un insieme di soggetti interni alla struttura regionale (“nucleo per la semplificazione”) e soggetti esterni (*stakeholders*: enti locali, rappresentanze delle imprese, organismi ecc.), il cui raccordo è garantito da una cabina di regia.

Come accennato, anche la Regione Emilia-Romagna ha privilegiato un modello di *governance* di tipo orizzontale e partecipato. Con un’apposita legge del 2011 sono state individuate infatti tre distinte sedi di concertazione politica e analisi tecnica:

- 1) il Tavolo permanente per la semplificazione, al quale, oltre alla Regione, siedono anche le associazioni delle autonomie locali e quelle imprenditoriali e sindacali maggiormente rappresentative nel territorio;
- 2) il Nucleo tecnico per la semplificazione delle norme e delle procedure che garantisce il coordinamento delle attività di approfondimento e analisi necessarie alle decisioni del Tavolo;
- 3) la Sessione dell’Assemblea Legislativa dedicata ai temi della semplificazione, che si svolge con cadenza annuale e che è già alla sua seconda edizione.

La stessa Regione Toscana, con il Protocollo di intesa in tema di *governance* regionale per la riduzione degli oneri amministrativi del 2012, sottoscritto con Enti Locali e associazioni di categoria, ha preso atto della necessità di un governo complessivo della semplificazione e condiviso con i su richiamati interlocutori una strategia di uniforme attuazione sul territorio regionale dei piani di riduzione degli oneri amministrativi. A tal fine, con una modifica alla l.r. n. 40/2009, in tema di riordino normativo e semplificazione, i soggetti sottoscrittori del protocollo hanno individuato nel Tavolo di concertazione generale la sede di coordinamento politico-istituzionale per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici, demandando il coordinamento tecnico operativo delle attività di misurazione e riduzione ad un nucleo tecnico-operativo che coinvolge Regione, enti locali e parti economico-sociali.

Regione Lombardia, che a partire dalla VI Legislatura ha intrapreso un lungo e articolato percorso di razionalizzazione del corpus normativo, nella IX Legislatura ha creato uno specifico Assessorato alla semplificazione e digitalizzazione per raggruppare in un unico punto di “responsabilità” tutte le leve di cambiamento della P.A., per compiere un ulteriore passo importante nelle politiche di semplificazione.

Nello specifico, in tema di semplificazione normativa, la Campania osserva come l’ampliamento dei centri di produzione normativa e l’allargamento della loro autonomia implichi la necessità di una presa di coscienza della “politica di qualità della regolazione a livello regionale” (ma anche statale). Lo statuto regionale (2009) contiene un’espressa previsione volta a perseguire la *better regulation* e il Regolamento interno del Consiglio regionale (2012) introduce nel processo di formazione delle norme regionali il ricorso a:

- 1) ATN (analisi tecnico-normativa);
- 2) agenda normativa;
- 3) AIR (analisi di impatto della regolamentazione);
- 4) VIR (verifica di impatto della regolamentazione);
- 5) consultazioni;
- 6) clausole valutative.

- 7) predisposizione di testi unici;
- 8) *drafting* normativo.

Va aggiunto che dal 2011 la Regione Campania è destinataria del "Programma Operativo di Assistenza tecnica alle Regioni dell'Obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione" (POAT), curato dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel quadro del Programma Operativo Nazionale "*Governance* e Assistenza Tecnica" (PON GAT) FESR 2007-2013, finalizzato a supportare l'introduzione e la sperimentazione delle tecniche e degli strumenti per il miglioramento della normazione regionale. Gli esiti della sperimentazione sono di prossima pubblicazione.

Va sottolineato che negli ultimi anni sta prendendo piede nelle regioni lo strumento dell'analisi tecnico-normativa (ATN), che generalmente consiste in una scheda di analisi dei provvedimenti normativi in itinere, scheda che include la disamina delle ricadute della normativa proposta in termini di semplificazione, tanto sotto il profilo degli intrecci fra amministrazione statale e territoriale quanto sotto quello della "tenuta" normativa e amministrativa dell'eventuale modifica.

Interessante l'esperienza di Regione Lombardia che ha introdotto lo strumento della Check list preventiva di semplificazione degli atti deliberativi (inclusi i progetti di legge) e dirigenziali. Lo strumento ha l'obiettivo di fornire al tecnico che redige materialmente l'atto alcuni spunti su cui riflettere in fase di prima impostazione e stesura dello stesso aiutandolo a prevenire il formarsi di oneri burocratici a carico dell'utente e della stessa P.A..

Prendono piede anche i testi unici e altre forme di "codificazione" normativa regionale: si pensi al caso dell'Umbria, che con la propria legge di semplificazione (2011) ha previsto il riordino del quadro normativo regionale mediante la redazione di sei testi unici in materia di governo del territorio, turismo, commercio, agricoltura, artigianato, sanità e servizi sociali. La Regione Marche ha adottato nel settore attività produttive tre testi unici relativi rispettivamente a "artigianato e industria", "commercio" e "turismo" razionalizzando la normativa di carattere sostanziale e semplificando le procedure di autorizzazione con l'introduzione della SCIA. Regione Lombardia, in applicazione della L.R. 7/2006 "Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici" ben 10 testi unici in materia di circoscrizioni comunali e provinciali, turismo, istituzione di parchi regionali, volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso, organizzazione e personale, agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale, trasporti, edilizia residenziale pubblica, sanità, commercio.

Infine va menzionato l'istituto del c.d. taglia-leggi, recentissimamente applicato dall'Emilia-Romagna: dopo un'articolata ricognizione delle disposizioni normative vigenti e di una successiva individuazione di quelle abrogabili in quanto superate, alla fine del 2013 è stata approvata un'apposita legge regionale che ha disposto l'abrogazione di 64 leggi e 2 regolamenti regionali, e più di 20 disposizioni normative. Analogamente la Regione Campania con la L.R. n.29/2012 ha abrogato 477 leggi regionali delle 1134 vigenti (42,5% dello stock normativo) e la Regione Friuli Venezia Giulia ha disposto l'abrogazione espressa di 207 leggi regionali nonché confermato 131 abrogazioni implicite. Sempre la Regione Friuli Venezia Giulia ha introdotto la legge regionale di "manutenzione" che costituisce una misura di semplificazione e razionalizzazione normativa dal momento che standardizza l'azione di manutenzione legislativa in un processo legislativo tipizzato. Inoltre, la Provincia Autonoma di Trento ha previsto direttive per la predisposizione degli atti normativi finalizzate a delineare modalità omogenee per la programmazione e predisposizione degli atti normativi, valorizzando il ricorso allo strumento della programmazione degli interventi normativi e l'ottimizzazione dell'iter di elaborazione normativa.

Anche la Regione Lombardia con la L.R. n.2/2000 è intervenuta nel processo di delegificazione della normativa regionale approvando successivamente numerose leggi di "disboscamento normativo" (cd. taglia-leggi regionali), abrogative di precedenti disposizioni legislative non più vigenti o i contenuti delle quali avevano ormai esaurito gli effetti che hanno portato all'abrogazione di circa 1.500 leggi.

In tema di semplificazione amministrativa, sempre per evidenziare le iniziative di raccordo tra livelli territoriali di governo, va ricordato che la Regione Lazio - come già la Regione Lombardia sin nella scorsa legislatura - ha predisposto un'apposita *Agenda*, i cui obiettivi saranno condivisi con le organizzazioni rappresentative degli *stakeholders*. L'agenda è impostata in modo da coordinarsi con le iniziative in corso di elaborazione nel Tavolo per la semplificazione costituito presso la Conferenza Unificata. L'Agenda sarà inoltre alimentata dai risultati della consultazione *on line* lanciata in collaborazione con il Ministero della Pubblica Amministrazione e Semplificazione sul sito della Regione il 25 ottobre scorso ("100 procedure da semplificare").

Nell'Agenda sono raccolte - in schede sintetiche e con l'indicazione di tempi, costi e strumenti attuativi - una serie di proposte di semplificazione amministrativa e normativa maturate all'interno dei diversi settori dell'amministrazione regionale (es. digitalizzazione di procedure ancora prevalentemente ancorate alla produzione di documenti cartacei) e la maggior parte degli interventi previsti è a costo zero.

Come detto, tendenzialmente le regioni hanno affrontato la semplificazione in modo organico. Nel 2011 la Giunta regionale del Veneto ha dato impulso a un processo di ampio spettro mirato essenzialmente a garantire tempi più rapidi e certi per i procedimenti e a realizzare la semplificazione partecipata. Nel 2012 è dunque stata avviata una ricognizione dei termini dei procedimenti amministrativi di competenza regionale; l'elenco dei procedimenti censiti, pari a 1217, è stato pubblicato, per finalità di trasparenza amministrativa, sulla *home page* del sito web istituzionale della Regione. Inoltre, per fornire una prima applicazione all'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*) il medesimo elenco è stato pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale della Regione. La ricognizione citata, insieme con il monitoraggio che ne è seguito, ha consentito di disporre di un quadro di riferimento certo su cui innestare le iniziative di semplificazione dirette ad abbreviare i tempi di azione dell'amministrazione veneta.

Esperienza analoga si è condotta in Emilia-Romagna, dove la ricognizione ha riguardato anche vari altri aspetti procedurali e si è inserita tra le attività previste con un'apposita legge di semplificazione promulgata nel 2011, con cui è stato istituito lo strumento dell'analisi e valutazione permanente dei procedimenti (AVP), nell'ottica di una semplificazione calata sull'attività pratica delle strutture e pensata come continuo processo di auto-misurazione.

Da segnalare per favorire l'inserimento strutturale della semplificazione nell'organizzazione e quindi un cambiamento culturale, la novità introdotta dalla Regione Lombardia di uno specifico parametro di valutazione dirigenziale con obiettivi di semplificazione.

Uno dei temi settoriali più sentiti dalle regioni è quello degli sportelli unici. A tal proposito si segnala, innanzitutto, l'esperienza della Regione Sardegna che, ancor prima della riforma nazionale, ha avviato un proprio sistema regionale per lo sportello unico attività produttive. In applicazione di alcune specifiche norme statali di recente emanazione diverse regioni hanno promosso (Lazio, Sicilia, Toscana, Veneto) una convenzione tra Stato, Regione, CCIAA di Roma e Unioncamere regionale per l'avvio a regime dello Sportello unico attività produttive telematico, con l'adozione su tutto il territorio regionale di una modulistica SUAP standardizzata e con la semplificazione e omogeneizzazione dei procedimenti. In Umbria poi è stata prevista per legge l'individuazione di un unico sportello, per l'edilizia e le attività produttive (SUAPE), quale interfaccia tra imprese e P.A. Nella regione Marche la L.R. n.7/2011 ha previsto l'istituzione di un sistema regionale dei SUAP che si avvale di un tavolo interistituzionale (che prevede anche la partecipazione stabile di tutte le amministrazioni e delle associazioni di categoria delle imprese) nel quale vengono elaborate e condivise proposte per la semplificazione amministrativa delle procedure di interesse delle imprese. La Regione Lombardia a dicembre 2010 ha sottoscritto, con Anci Lombardia e Unioncamere Lombardia uno specifico Protocollo d'Intesa nel quale ha definito un programma di lavoro concreto per coordinare l'attività dei diversi soggetti coinvolti nel territorio regionale in materia di SUAP.

Strettamente connessa alla questione degli sportelli unici è quella dell'informatizzazione. In linea con l'ordinamento statale, le regioni hanno enfatizzato e implementato i processi di digitalizzazione, decertificazione tramite interoperabilità fra banche-dati on-line e più ingenerale di potenziamento delle dotazioni informatiche. Finché le amministrazioni statali non apriranno le loro banche-dati, però, questo processo resterà inconcluso, e alcuni tipi di procedimento e settori di attività ne risentiranno. Si considerino le note difficoltà nello svolgimento di alcune conferenze di servizi in forma telematica. Al contrario, svariate leggi regionali pongono questo tra gli obiettivi primari: per esempio l'Umbria concepisce la conferenza di servizi come strumento privilegiato per ridurre tempi e sovrapposizioni e soddisfare esigenze di semplificazione e celerità del procedimento.

In tema di controlli sulle imprese si possono segnalare alcune iniziative interessanti, quale il protocollo che ha sottoscritto la Regione Marche con gli enti del territorio che effettuano controlli in tema ambientale per un adeguato coordinamento tra gli stessi.

Inoltre, sempre in tema di controlli sono nate alcune interessanti esperienze regionali dall'attività del summenzionato Tavolo nazionale per la semplificazione. In raccordo con le linee guida dettate dal Tavolo in materia (v. intesa ai sensi dell'art. 14, co. 5, D.L. n. 5/2012, acquisita dalla Conferenza Unificata il 24 gennaio 2013) alcune regioni hanno infatti attuato interventi concernenti specifici settori (si pensi al regolamento della Giunta laziale di fine novembre 2013 "Agricoltura semplice. Riduzione di oneri amministrativi in materia di controlli e procedimenti amministrativi nel settore dell'agricoltura") o di respiro più ampio (in Emilia-Romagna è in via di costituzione un gruppo di lavoro per il recepimento delle linee guida in vari settori).

Connessi al tema dei controlli è quello delle certificazioni. In Umbria è stato esteso l'utilizzo delle autocertificazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati e dell'Agenzia delle imprese e introdotto l'uso di certificazioni ambientali e di qualità in sostituzione di ispezioni e verifiche amministrative nei procedimenti di competenza regionale.

Sempre in Umbria, così come in Toscana, in Emilia-Romagna e in Regione Lombardia, hanno trovato attuazione negli ultimi anni alcuni istituti di matrice statale e di spirito sanzionatorio, volti a enfatizzare la responsabilità di organi e funzionari al fine di velocizzare l'azione amministrativa. È il caso dell'indennizzo monetario per il ritardo nella conclusione dei procedimenti (che non sostituisce il risarcimento del danno) e del potere sostitutivo sempre in caso d'inadempimento amministrativo.

Il caso della Toscana merita menzione a parte, perché rappresenta uno dei primi interventi legislativi organici in materia di semplificazione sia amministrativa sia normativa. La legge toscana n. 40/2009 individuava due fondamentali linee di intervento: a) la rimozione e la riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese e la riduzione dei tempi burocratici (individuando la figura del "responsabile della correttezza e della celerità del procedimento amministrativo" e prevedendo già allora l'istituto dell'indennizzo); b) l'innovazione tecnologica nei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini, imprese.

Alla legge 40 è seguito il Programma regionale di sviluppo 2011-2015, che ha previsto uno specifico Progetto integrato di sviluppo (PIS), confermando la scelta di considerare la semplificazione un principio cardine nella produzione normativa, nella formulazione delle politiche pubbliche e nella definizione dei processi organizzativi interni della PA.

Si consideri che la stessa Toscana, nell'attuale panorama nazionale, si pone come l'amministrazione con la più strutturata e consolidata esperienza di MOA, e che al momento ne sta testando le possibili applicazioni *ex ante* (da affiancare all'attività già in corso di MOA *ex post* sulla legislazione vigente) al fine di prevenire la formazione di nuovi oneri burocratici in sede di emanazione dei provvedimenti. Anche la Campania si è incamminata su questo percorso, dopo il recente processo di riorganizzazione con cui ha previsto, presso la Direzione generale per lo sviluppo economico e le attività produttive, un'unità dirigenziale che si occupa di "misurazione oneri burocratici e di misure di semplificazione amministrativa" nel settore di competenza, e, presso l'Ufficio speciale Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici, un'unità di supporto al Gabinetto del

Presidente nelle attività di analisi *ex ante* e valutazione *ex post* dell'impatto della regolazione e di misurazione degli oneri burocratici.

Come accennato, infatti, la semplificazione manifesta forti riflessi organizzativi, e in generale, per via della sua connotazione trasversale, s'intreccia con profili di altri settori di attività. Si pensi a quelle regioni (es. Campania e Umbria) che hanno abbinato alle misure di semplificazione l'attuazione della normativa comunitaria in tema di liberalizzazione. È il caso della c.d. Direttiva servizi. La Campania nel 2010 ha individuato, nelle materie di competenza regionale, i procedimenti disciplinati da leggi e regolamenti regionali che risultavano incompatibili con la normativa comunitaria e ne ha conseguentemente disapplicato (con deliberazione di Giunta) la disciplina. Quanto all'Umbria, dal 2011 in poi la semplificazione provvedimentoale in questa regione è passata anche attraverso l'introduzione del principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alle dimensioni e alla tipologia di attività svolta dal destinatario della funzione da semplificare, l'eliminazione di atti autorizzativi non necessari, la sostituzione di atti di autorizzazione, licenza, nulla osta e altri atti di assenso privi di discrezionalità il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge.

La Regione Umbria ha posto, poi, l'accento sulla componente culturale della semplificazione, da acquisire sia da parte del decisore politico che da parte della struttura tecnica, evidenziando l'impegno profuso per promuovere una cultura interna, diffusa e consapevole, del tutto funzionale alla costruzione di una vera amministrazione "di servizio". Ha, in particolare, sottolineato il risultato raggiunto in termini di sensibilizzazione della struttura organizzativa regionale verso la semplificazione, intesa come miglioramento del servizio offerto e del rapporto con imprese e cittadini, anche attraverso interventi formativi svolti in modo obbligatorio per i dirigenti ed i funzionari.

La Regione Marche conferma l'importanza di un'attività di formazione delle amministrazioni pubbliche e delle imprese e dei professionisti per accompagnare l'applicazione delle riforme amministrative e tecnologiche che si mettono in campo. A tal proposito l'esperienza formativa messa in campo dalla Regione Marche, relativamente al SUAP, ha dato risultati estremamente positivi in termini di cambiamenti di mentalità e di ottimizzazione dei rapporti tra gli uffici.

In Regione Lombardia la diffusione della cultura della semplificazione ha visto la realizzazione di numerosi seminari e corsi di formazione sugli strumenti di semplificazione dedicati al personale del Sistema Regionale e di corsi di formazione specialistici per operatori degli Enti Locali in particolare degli Sportelli Unici per le Attività Produttive. Accanto a tale attività è da citare l'attività informativa in materia di decertificazione, procedimento amministrativo, potere sostitutivo.

Da ultimo, va ricordato il positivo intreccio tra semplificazione e partecipazione riconducibile all'esperienza di varie regioni, tra cui il Veneto, che ha coinvolto tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, dando loro la possibilità di presentare proposte scritte, attraverso distinti e specifici *form* su sito web. La realizzazione delle proposte esaminate ed accolte è stata affidata a specifici Gruppi Tecnici di Semplificazione (GTS) incaricati di redigere proposte sia di legge e di testi unici regionali, sia d'interventi per la riduzione del carico burocratico e snellimento dell'iter amministrativo, soprattutto attraverso l'informatizzazione delle procedure.

## **Conclusioni**

Alla luce di quanto detto sinora, sono possibili alcune brevi considerazioni conclusive.

Appare evidente come pure in quadro caotico, che connota il sistema multilivello di indiscutibili elementi di criticità, le Regioni abbiano tentato di interpretare il proprio ruolo, anche in materia di semplificazione, approntando strumenti e metodi per far fronte alle numerose complessità insite sia nell'esercizio delle prerogative legislative che amministrative a cui devono corrispondere.

Un dato comune a molte Regioni è proprio l'aver acquisito una consapevolezza, ben diversa da quella che caratterizza l'atteggiamento dei recenti legislatori nazionali. E cioè la necessità di un

governo complessivo della semplificazione dove è fondamentale un indirizzo che promana dal centro (la regione) e si sviluppa e si attua attraverso i territori, coinvolgendo nei processi decisionali e di monitoraggio costante degli effetti anche la componente rappresentativa delle imprese, dei cittadini e dei lavoratori. In questo senso, crescono le esperienze regionali che istituzionalizzano un metodo fondato sulla circolarità delle azioni e la valorizzazione delle sedi di composizione di decisioni e interessi.

Se non sono ancora apprezzabili, o testabili con mano, i risultati sin qui ottenuti dalle Regioni in tema di semplificazione, cioè di miglioramento complessivo dell'agire amministrativo, non è quindi certo per mancanza di metodo, ma, forse, per via della carenza di un coordinamento stabile a livello nazionale.

Non di rado misure e iniziative varate e sviluppate a livello regionale e locale scontano i ritardi e le inefficienze che promanano dalle amministrazioni statali o da norme dettate dallo Stato.

Mentre lo Stato sembra più preoccupato di condurre missioni punitive nei confronti della generalità delle amministrazioni territoriali, imponendo comportamenti che le sue amministrazioni o non seguono o non sono tenute a seguire, i territori, o almeno una buona parte di essi, cerca soluzioni organizzative e metodologiche che muovono dalla banale considerazione della necessità di fare "sistema" a 360 gradi.

Il tema della semplificazione è stato per lungo tempo appannaggio esclusivo del legislatore statale, con tutte le conseguenze, sia positive sia negative, che questo ha negli anni determinato.

Si pensi al legislatore delle riforme amministrative degli anni '90 che se da un lato mirava a riconoscere maggiori spazi decisionali ai territori, dall'altro, traendo anche spunto dalle migliori esperienze amministrative di alcune realtà locali, teorizzava un nuovo modo di fare amministrazione mai del tutto realizzato.

Da quell'epoca in poi, infatti, il legislatore statale – e probabilmente l'intera classe politica – ha interpretato la semplificazione come un esercizio di tipo comunicativo e para-elettorale, agendo il più delle volte attraverso norme slogan, interventi unilaterali e punitivi, ora rivolti ad altri soggetti istituzionali, ora rivolte alla "casta" dei funzionari pubblici.

Al contrario, una strada alternativa per semplificare in Italia è possibile.

Un approccio diverso al tema della semplificazione è già stato sperimentato e ha già prodotto alcuni risultati, sia sul piano della diffusione delle conoscenze e delle esperienze fatte, sia in termini di miglioramento delle prestazioni e di riduzione degli oneri a carico di cittadini e imprese.

Si tratta ovviamente dell'esperienza del Tavolo istituzionale previsto dal più volte richiamato Accordo siglato in Conferenza Unificata nel maggio 2012.

È prioritario, pertanto, rinnovare il patto di collaborazione tra tutti i livelli di governo attraverso l'individuazione di una nuova Agenda comune per la semplificazione, come impegno minimo e improcrastinabile a proseguire il lavoro tecnico svolto nel corso dell'ultimo anno e mezzo, grazie soprattutto alla collaborazione e al grande impegno profuso dalla struttura tecnica del Ministero competente in materia di semplificazione.

Roma, 16 gennaio 2014

IN ALLEGATO I CONTRIBUTI DELLE REGIONI:

- ABRUZZO
- BASILICATA
- CAMPANIA
- EMILIA ROMAGNA
- FRIULI VENEZIA GIULIA
- LAZIO
- LIGURIA
- LOMBARDIA
- MARCHE
- PIEMONTE
- PUGLIA
- SICILIA
- TOSCANA
- UMBRIA
- VENETO
- P.A. DI TRENTO

## RELAZIONE ABRUZZO

A sostegno delle scelte strategiche regionali, con deliberazione di Giunta regionale n. 206/00, in seno alla Direzione “Riforme Istituzionali, Enti Locali, Controlli”, è stato istituito l’Ufficio “Rapporti istituzioni pubbliche locali e Nucleo di monitoraggio – Assistenza e coordinamento per lo Sportello Unico di cui al D.Lgs. 112/98 e successive modificazioni ed integrazioni.” avente tra le sue funzioni, il compito di supportare, coordinare, monitorare, assistere, nonché quello di raccogliere e coordinare tutte le informazioni ed i dati relativi agli Sportelli Unici. Il Servizio ha recepito fin dal 99 la normativa in materia di S.u.a.p. attraverso l’adozione di una deliberazione n. 1259/2001, è stato adottato uno Schema di accordo di programma regolante il rapporto tra gli Enti Terzi e gli Sportelli Unici e, ad esecuzione della suddetta deliberazione, con Ordinanza direttoriale n. DB/16 e n. DB/25, rispettivamente dell’8 marzo 2002 e del 22 maggio 2002, sono stati istituiti il *Coordinamento per la Semplificazione delle procedure dei processi, delle soluzioni e standardizzazione della modulistica* il *Coordinamento Permanente degli S.u.a.p.*, ed il *Comitato Utenti Finali* finalizzati ad individuare eventuali *criticità*, che ostacolano o ritardano il *procedimento unico*. Il Coordinamento permanente per la semplificazione e il Coordinamento permanente degli sportelli unici sono istituiti presso la Direzione “Riforme Istituzionali, Enti Locali, Controlli” – Servizio “Riforme Istituzionali e Rapporti con gli Enti locali” – Ufficio “Istituzioni pubbliche Locali e Nucleo di monitoraggio, assistenza e coordinamento per lo Sportello unico. La Regione Abruzzo, con proprie leggi regionali, n. 5 del 18 febbraio 2010 e n. 59 del 22 dicembre 2010, ha recepito la “Direttiva Bolkestein” ed ha disposto che il **SUAP costituisca l’unico soggetto pubblico di riferimento**, su tutto il territorio regionale, per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l’esercizio di attività produttive e di prestatori di servizi e che gli enti locali debbano adeguare la propria normativa e gli atti amministrativi alle disposizioni delle presenti leggi. Inoltre, sul s. o. della Gazzetta ufficiale del 30 luglio 2010 è stata pubblicata la Legge 30 luglio 2010 n. 122, che ha convertito in legge, con modificazioni, il Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”. Tale normativa, oltre a specifiche misure finanziarie, introduce modifiche alla Legge 241/1990 ed all’art. 49, comma 4-bis, riformulando interamente l’art. 19 della Legge 241/1990 ed introducendo, in luogo della Dichiarazione di inizio attività (DIA), la **Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)** che sostituisce ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le

domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, salvo casi previsti dalla normativa vigente. Ai sensi del comma 2 del nuovo articolo 19, l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata **dalla data della presentazione della segnalazione** all'amministrazione competente. Successivamente, con il d.p.r. n. 160 del 7 settembre 2010 (pubblicato sulla G.U. del 30 settembre 2010), emanato ai sensi dell'art. 38, comma 3, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, in L. 6 agosto 2008, n. 133, è stato disposto il riordino della disciplina sul SUAP ed è stato stabilito, all'art. 2, che il tale strumento operativo **rappresenta l'unico soggetto pubblico di riferimento per le imprese che deve accettare le domande degli utenti esclusivamente in forma telematica, provvedendo, con la stessa modalità, alla trasmissione delle stesse alle amministrazioni coinvolte nel procedimento (cd. enti terzi)**. Dall'applicazione delle norme sopra indicate emerge che, **a decorrere dal 29 marzo 2011**, per tutti i procedimenti soggetti a SCIA (a tal proposito occorre far riferimento alle sopra citate LL.RR. n. 5/2010 e n. 59/2010), **è obbligatorio inviare la segnalazione esclusivamente per via telematica al SUAP**, ogni dichiarazione cartacea non sarà, infatti, ritenuta valida. Infine, tale disciplina è stata, tra l'altro, confermata con il D.Lgs. n. 235 del 30 dicembre 2010 recante "Nuovo Codice dell'amministrazione digitale" che, all'art. 10, ribadisce che il SUAP eroga i propri servizi verso l'utenza per via telematica. Il panorama normativo, così come sopra delineato, impone, conseguentemente, alle pubbliche amministrazioni coinvolte nei procedimenti inerenti le attività produttive, **e fra questi le Regioni in qualità di enti terzi**, precisi obblighi in capo ai SUAP in ordine allo scambio di corrispondenza con le imprese e con tutti i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento. Il citato d.p.r. 160/2010, a tal fine, ha disciplinato il riordino dei SUAP prevedendone una applicazione graduale e stabilendo, in particolare, che lo stesso consegua apposita **attestazione di conformità (accreditamento)** rilasciata dal Ministero per lo Sviluppo Economico, inviando apposita richiesta attraverso il sito web [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) (Unioncamere). Per i Comuni che non siano in possesso dei requisiti o che non abbiano inviato la richiesta di accreditamento, **interviene la Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura presente nel territorio provinciale la quale, in realtà, fornisce il solo supporto informatico restando in capo al responsabile SUAP comunale, se individuato, ovvero al Segretario comunale, la responsabilità circa il rispetto delle procedure stabilite dalla normativa, ancorché non stipuli apposita convenzione con le CCIAA**. Con la DGR n 567 del 12/10/09 recante: *"Semplificazione e miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa della Regione Abruzzo e degli enti locali per le attività aventi rilevanza economica- Linee di indirizzo alle*

*direzione regionali per il recepimento e l'attuazione della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi del mercato interno Direttiva Bolkestein ( Direttiva Servizi”)*, la G.R ha disposto che **la Direzione “ Riforme Istituzionali, Enti Locali, Bilancio ed Attività Sportive”**, attraverso il Servizio **“Governance Locale, Riforme Istituzionali e Rapporto con gli Enti Locali”**, coordini e supporti gli Sportelli Unici per le Attività Produttive, di cui al D.P.R. N.447/98, affinché gli stessi si adeguino al Capo II (art.5-6-7-8) della “Direttiva Servizi” (2006/123/CE) e alla normativa statale di riferimento e diventino effettivamente gli *unici interlocutori istituzionali* dei prestatori di servizi, i quali devono poter espletare presso i predetti Sportelli, a prescindere dal luogo di stabilimento, tutte le procedure e le formalità necessarie per l’accesso alle attività di servizi e per l’esercizio delle stesse. Pertanto, al fine dell’adeguamento delle normative comunitarie, nazionali e regionali, è emersa l’esigenza di affrontare, nell’immediato, tre questioni fondamentali:

- 1) **il riordino degli Sportelli Unici per le Attività Produttive** – SUAP e l’ipotesi ottimale di organizzazione, compresa quella telematica che dovrà creare le condizioni per l’interoperabilità tra sistemi informativi degli Stati membri e quelli nazionali, regionali e locali;
- 2) **la semplificazione delle procedure**, al fine di armonizzare i regolamenti degli enti locali alla “ Direttiva Servizi,” alla disciplina statale e a quella regionale evidenziando, anche, i punti critici e i “colli di bottiglia” finora incontrati dagli Sportelli Unici;
- 3) **Il monitoraggio territoriale sugli Sportelli Unici per le Attività Produttive** nella Regione Abruzzo per la loro eventuale attivazione, dove non fossero stati ancora istituiti, o per il loro rafforzamento, dove attivati da tempo. Nel caso in cui il Comune non avesse istituito lo Sportello Unico per le Attività Produttive o questo non avesse i requisiti richiesti dalla normativa, l’esercizio delle relative funzioni è delegato alle Camere di Commercio (CCIAA), ai sensi della normativa vigente.

Le linee di indirizzo per le Direzioni regionali sono quelle sinteticamente riportate: Semplificare le procedure e le formalità relative all’accesso delle attività di servizi e al loro esercizio, nel rispetto dell’art. 5 della “Direttiva Comunitaria Servizi”, prevedendo, altresì, che le singole normative di settore contengano la disciplina dei regimi autorizzatori, anche al fine di garantire uniformità di attuazione da parte degli enti locali presenti sul territorio regionale;

Con riferimento agli Sportelli Unici per le Attività Produttive di cui al DPR n. 447/1998 e successive modificazioni ed integrazioni, armonizzare le discipline di settore alla “Direttiva Comunitaria Servizi” e alla relativa disciplina statale;

Semplificare, inoltre, i procedimenti amministrativi per l'accesso alle attività di servizi, nelle materie di competenza legislativa regionale, nel rispetto dell'art. 9 della "Direttiva Comunitaria Servizi", avendo cura di prevedere, sulla base dell'art. 41 della L. 7 luglio 2009, n. 88 e dell'art. 19, comma 2 della L. 7 agosto 1990, n. 241, come novellato dall'art. 9, comma 4, della L. 18 giugno 2009, n. 69, che la dichiarazione di inizio attività rappresenti la regola generale, salvo che motivate esigenze impongano il rilascio di un atto autorizzatorio esplicito. Un importante obbligo di risultato contenuto nella Direttiva Comunitaria Servizi riguarda gli Sportelli Unici i quali, in base all'articolo 6, devono assumere la veste di *unici interlocutori istituzionali* presso i quali i prestatori dei servizi devono poter espletare tutte le procedure e le formalità necessarie per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio.

In base alla Direttiva Comunitaria Servizi ogni Stato membro è comunque libero di assumere decisioni in ordine alle modalità organizzative degli sportelli unici sul proprio territorio, fermo restando che lo "**sportello unico**" deve essere "unico" dal punto di vista del singolo prestatore, nel senso che il medesimo deve essere in grado di espletare tutte le procedure ricorrendo ad uno solo di tali sportelli.

Alla luce del decreto legislativo di attuazione della Direttiva Comunitaria Servizi, lo Sportello unico costituisce uno strumento di semplificazione dal punto di vista dell'accesso alle Amministrazioni competenti, non incidendo sulle attività che queste svolgono nell'esercizio delle proprie competenze.

Lo Sportello unico, quale *unico interlocutore istituzionale*, coincide, alla luce delle disposizioni di cui al citato decreto, con lo Sportello Unico per le Attività produttive previsto dall'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le procedure di competenza dello Sportello Unico devono essere espletate in via telematica, anche al fine di assicurare ai prestatori transfrontalieri l'accessibilità alle attività di servizi, anche al fine di evitare ripetizioni istruttorie o documentali e di favorire la conseguente riduzione dei tempi necessari alla conclusione del procedimento.

In base al decreto legislativo di attuazione della Direttiva Comunitaria Servizi se i Comuni non hanno istituito lo Sportello unico o se esso non risponde ai requisiti previsti dalla legge, l'esercizio delle relative funzioni è delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura.

Con determina **DB26/2010** è stato costituito il gruppo di lavoro per affrontare le seguenti problematiche:

1. “Semplificazione”, per verificare l’adeguamento dei regolamenti comunali alla direttiva servizi, alle normative statali e regionali ed evidenziare i punti critici delle procedure;
2. “Strutture Suap”, per individuare i requisiti minimi essenziali dei Suap, affinché si adeguino alla normativa europea, nazionale e regionale;
3. “Monitoraggio”, per effettuare il monitoraggio territoriale dei Suap, verificando quali di essi siano nelle condizioni di svolgere le funzioni richieste e quali debbano essere attivati o rafforzati;

e trasformare i SUAP per adeguarli al ruolo che è stato assegnato loro dalla Direttiva Servizi dell’Unione Europea e dalle normative nazionali regionali.

I SUAP devono, in sostanza, diventare gli interlocutori istituzionali attraverso i quali le imprese espletano tutte le procedure e le formalità necessarie per l’accesso e l’esercizio delle attività di servizi, ovvero il punto di accesso unico della Pubblica Amministrazione. Per far questo, i SUAP dovranno garantire informazioni accessibili a distanza e per via elettronica, assistenza sulle procedure da espletare, dovranno semplificare procedure e formalità applicabili ai prestatori di servizio, assicurando la cooperazione amministrativa tra uffici.

Il processo di riforma vede Regione, Enti Locali e SUAP impegnati a garantire la piena attuazione della direttiva e delle normative nazionali e regionali di riferimento. Analogamente a quanto fatto in altre Regioni, in contatto con il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), che coordina l’intero processo di riforma a livello nazionale, un apposito gruppo di lavoro, istituito presso il Servizio con referenti degli Enti Locali, dei SUAP, delle Camere di Commercio, degli Utenti finali (Associazioni di categoria e Ordini professionali) ha da tempo intrapreso un percorso che, attraverso il lavoro dei tre tavoli tematici, persegue tre obiettivi distinti, ma interconnessi; la riorganizzazione dei SUAP, alla luce della necessità di far interoperare i loro sistemi informativi e telematici con gli altri nazionali, regionali e locali: la semplificazione delle procedure, al fine di armonizzare i regolamenti degli Enti Locali alla “Direttiva Servizi”, alla disciplina statale e a quella regionale evidenziando, anche, i punti critici e i “colli di bottiglia” finora incontrati dai SUAP; l’attivazione dei SUAP, da perseguire attraverso il rafforzamento di quelli presenti da tempo e l’avvio di nuovi SUAP, nelle aree quali non sono stati ancora istituiti.

Le risorse necessarie a finanziare la creazione o il rafforzamento di uffici unici che i Comuni dovranno gestire, in forma associata, sono previste nel PAR/FAS 2007/2013.

Il Servizio, quindi, ha dato prosecuzione allo svolgimento delle funzioni di promozione, sviluppo, assistenza, coordinamento, supporto e monitoraggio nei confronti degli enti locali.

(D. lgs 59/2010; L. 122/2010, art. 49; DPR 160 del 07/09/2010) e regionali (L.R n. 5/2010 e L.R 59/2010).

Nel corso dei numerosi incontri, i referenti SUAP hanno più volte segnalato che la maggior parte degli enti terzi è responsabile di procedimenti la cui tempistica non è compatibile con quella finalizzata al rilascio dell'autorizzazione finale da parte del SUAP.

Con riferimento alle recenti misure di semplificazione amministrativa di cui all'art. 12 del DL 9 febbraio 2012, n. 5 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito con L.4 Aprile 2012, n.35 art.12 Semplificazione procedimentale per l'esercizio di attività economiche laddove si prevede di attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio, la Regione Abruzzo si è candidata per mettere a punto un modello di cooperazione interistituzionale territoriale in grado di dare attuazione a quanto previsto dalla normativa e poter velocizzare, così, la piena attuazione della riforma dei SUAP.

Il **9 ottobre 2012** è stata firmata la convenzione stipulata tra il Ministero della Pubblica Amministrazione e Semplificazione, il Ministero dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e Trasporti e la Regione Abruzzo, per dare avvio all'attivazione dei percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative e le attività di imprese sul territorio che, ai sensi dell'art. 12 del decreto legge 9 febbraio 2012, n.5 Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo" convertito con legge 4 aprile 2012, n.35, stabilisce, al comma 1, che le Regioni, le CCIAA, i Comuni e le loro associazioni, le agenzie per le imprese ove costituite, ecc.. possono stipulare convenzioni per l'attivazione di percorsi sperimentali anche mediante deroghe delle procedure. La medesima convenzione è stata firmata anche dalle Regioni, Veneto, Toscana e Sicilia.

La Regione Abruzzo coadiuvata dai rappresentanti degli Suap del Comune di Teramo, Pescara e L'Aquila e dal patto Territoriale Sangro Aventino ha presentato richieste di semplificazione amministrativa e normativa e quale buona prassi : 1) pagamento degli oneri amministrativi on line 2) trasmissione telematica di documenti di notevole dimensione.

Nella prima fase di applicazione del SUAP (1998-2008), le Regioni erano chiamate, nell'ambito delle proprie competenze e in attuazione dell'art. 23 del decreto legislativo n. 112/1998, alla funzione di assistenza delle imprese e di stimolo e coordinamento delle amministrazioni anche per una migliore applicazione dello Sportello. In tale contesto, merita di essere ricordato l'accordo siglato in sede di Conferenza Unificata del 1° luglio 1999, che ha puntualizzato anche il ruolo dell'ente regionale, ma anche (e soprattutto) la prima pronuncia della Corte Costituzionale sul SUAP.

Nella sentenza n. 376/02 il giudice delle leggi, infatti, chiarisce che l'utilizzo della delegificazione in una materia di competenza regionale (quale quella delle attività produttive) non ha alcun effetto (abrogativo o invalidante) sulle leggi regionali, né costituisce un vincolo per il legislatore regionale, restando distinte le competenze e le responsabilità delle amministrazioni coinvolte nel procedimento.

Le Regioni hanno quindi svolto un importante compito nel coordinare, incentivare e dare impulso alla realizzazione dello Sportello Unico, tenendo in considerazione la propria specificità territoriale. Nel "nuovo" SUAP, quale potrebbe essere il "campo di azione" delle Regioni? Sebbene la disciplina dello Sportello rientri, come ricordato, nell'ambito delle competenze esclusive statali, ciò non esclude che gli enti regionali, nell'esercizio della propria competenza in materia di attività produttive e nelle funzioni conferite (*ex d.lgs n. 112/1998*), possano intervenire legislativamente per dare impulso e sostegno all'attuazione alla riforma "imposta" dallo Stato, dal momento che il suo fallimento non solo comporterà una serie di effetti giuridici, tra cui il commissariamento dei Comuni inadempienti, ma anche economici, in termini di minore sviluppo del territorio regionale. A ciò si aggiunga l'obbligo di recepimento a livello regionale della direttiva c.d. servizi nelle materie di competenza, che delinea lo Sportello Unico come lo strumento principe della semplificazione

amministrativa.

Entro tali confini, sembra configurarsi un “ruolo necessario” delle Regioni, le quali, pur non avendo competenza diretta, devono attivarsi per non inficiare le proprie politiche; una sorta di “collaborazione indiretta” con lo Stato per una migliore applicabilità della riforma.

Lo stesso legislatore statale sembra essere consapevole di questo “ruolo necessario” delle Regioni per l’efficacia dell’attuazione della riforma del SUAP, poiché ha previsto, con una modifica approvata negli ultimi mesi, il coinvolgimento regionale nel caso di commissariamento di un Comune che non ha preceduto all’accreditamento o all’avvalimento delle Camere di Commercio.

Lo Sportello Unico deve agire per migliorare le comunicazioni e il coordinamento fra i vari enti che dovrebbero stipulare una sorta di “patto di efficienza e qualità” nel quale tutti si impegnino al rispetto di “accordi collaborativi presi”.

Lo Sportello Unico è fortemente impegnato nella fornitura di informazioni sul quadro normativo economico territoriale dell’ambito di riferimento, è orientato alla promozione dell’immagine del territorio, alla messa in atto di iniziative per attrarre investimenti, al sostegno dell’imprenditoria locale; svolge un’attività di preverifica delle istanze di autorizzazione, nei suoi contenuti tecnici e giuridici, volta a fornire consulenza sulla corretta conformità del progetto

La Regione Abruzzo svolge tutte le funzioni di coordinamento, supporto, monitoraggio promozione e assistenza ai Comuni attraverso il gruppo di lavoro DB26/2010.

In tal senso la Direzione ha anche avviato collaborazioni con la Struttura Speciale di Supporto “Sistema Informativo Regionale”, soprattutto per implementare i SUAP e adeguarli alla normativa vigente. quale illustra tutti i progetti messi in campo dalla Regione Abruzzo quale ausilio all’implementazione ed al funzionamento dei SUAP. Gli investimenti della Regione Abruzzo hanno puntato a ridurre gli elementi di ritardo che caratterizzano la Regione stessa in termini di disponibilità di servizi in quattro ambiti specifici:

- i servizi informativi per l’e-government intesi in senso stretto;
- i sistemi informativi geografici per la gestione del territorio;
- i sistemi statistici per l’osservatorio degli interventi di e-government;
- i servizi on-line per cittadini ed imprese, e la loro diffusione territoriale.

Per quanto riguarda il primo ed il quarto punto (servizi informativi per l'e-government e servizi on line per cittadini ed imprese), il Piano, attraverso il progetto "Centri di Servizi Territoriali (CST)", mira a garantire la maggiore copertura territoriale della diffusione dei servizi innovativi, al fine di eliminare il digital divide tra i Comuni medio piccoli e il resto delle istituzioni e realizzare un efficace sistema per la diffusione e il riuso delle soluzioni di e-government, rimuovendo, attraverso strutture di servizio che avviino il processo di erogazioni di servizi, con le connesse risorse tecnologiche e il know-how, e si facciano carico della gestione, i problemi derivanti dei Comuni medio piccoli nel realizzare progetti di E-Government

Nel campo dei sistemi informativi geografici per la gestione del territorio, il piano persegue, attraverso il progetto omonimo, di realizzare una serie di Web services dedicati alla gestione di problematiche territoriali ed ambientali (dati catastali, servizi per i cittadini e servizi per la pianificazione, la gestione amministrativa e fiscale del territorio),

Un altro progetto molto importante per i cittadini nel quadro del trend istituzionale di decentramento e modernizzazione è quello di "Attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale nella Regione Abruzzo". Si tratta di un intervento che mira alla deburocratizzazione della Pubblica Amministrazione, intesa come semplificazione di processi e procedure e utilizzo degli strumenti informatici per il dialogo tra amministrazioni diverse, cittadini ed imprese. Il progetto intende migliorare sensibilmente l'efficienza interna degli uffici della Regione migliorandone le procedure interne (introduzione del protocollo informatico, forum di direzione, firma digitale, trasmissione degli atti formali in procedura esclusivamente informatica) ed accrescere la capacità di utilizzo ed accessibilità degli strumenti informatici, da parte dei cittadini, delle imprese e delle altre amministrazioni pubbliche.

Gli investimenti previsti dal Piano dell'E-Government sono stati realizzati negli ultimi anni con risorse nazionali (fondi FAS) e comunitarie (risorse Docup 2000-2006). E' stata

l'ARIT a Tortoreto), il quale è stato dotato delle necessarie infrastrutture e dei servizi di gestione connessi con gli Enti Locali ed i Poli di Erogazione provinciali (tra i quali un portale integrato multicanale, un centro servizi per il turismo culturale, la rete degli sportelli unici per le attività produttive, il Community Network tra Regione ed Enti Locali, così ultimato, è stato dotato di sistemi di caricamento di banche dati e di accesso ai servizi; sono stati realizzati la rete Intranet, i Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del Territorio, il Sistema statistico e l'osservatorio sulla società delle informazioni presso gli uffici della Regione Abruzzo.

Nell'immediato, inoltre verranno ultimati gli interventi ristrutturata la sede del Centro Tecnico della Community Network regionale (che ha sede presso già avviati ed in linea previsti con il Piano dell'E-Government vigente, ed in particolare:

- i progetti di sviluppo dell'infrastruttura a banda larga per la Pubblica Amministrazione Locale;
- i servizi informativi per l'e-government e la diffusione territoriale dei servizi

on-line per cittadini ed imprese;

– i sistemi informativi geografici per la gestione del territorio.

Per quanto riguarda il primo punto, verrà realizzata, nelle aree regionali ancora sprovviste, l'infrastruttura a banda larga per la Pubblica Amministrazione Locale, in modo da abilitare tutti i Comuni e agli Enti Pubblici Locali all'utilizzo dei servizi

Come noto il d.p.r. 160/2010 ha stabilito che a decorrere dal **29 marzo 2011** tutte le operazioni e le attività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive, incluse la corrispondenza e le comunicazioni con **tutte le amministrazioni** coinvolte nel procedimento (*enti terzi*), devono essere gestite **esclusivamente in via telematica**.

Poiché la Regione Abruzzo, in qualità di *ente terzo*, è direttamente interessata a tali procedimenti, il Servizio ha inoltrato richiesta alla Struttura Speciale di Supporto sistema Informativo Regionale per conoscere se tutte le Direzioni regionali coinvolte siano dotate della struttura tecnica adeguata in grado di accettare ed istruire le istanze pervenute dagli Sportelli Unici in forma telematica nel rispetto dei seguenti requisiti minimi richiesti dalla citata normativa:

- a) dotazione di una casella di Posta Elettronica Certificata (PEC);
- b) firma digitale per la sottoscrizione dei pareri e degli atti in formato elettronico;
- c) applicativo software per la lettura di documenti firmati digitalmente, conforme alla deliberazione CNIPA n. 45 del 21 maggio 2009 e contenuto nell'elenco disponibile nel sito DIGITPA;
- d) protocollazione informatica della documentazione in entrata ed uscita;
- e) sito web per la pubblicazione di informazioni sui procedimenti, sulla modulistica e sulla possibilità di conoscere lo stato di avanzamento delle istanze.

Attraverso l'**Agenzia Regionale per l'Informatica e la Telematica (ARIT)**, istituita con la Legge Regionale n. 25 del 14 Marzo 2000 che opera quale soggetto attuatore per conto della Regione Abruzzo, è stata avviata la realizzazione del Progetto "*Sportello Unico per le Attività Produttive- Regione Abruzzo Riuso*" allo scopo di erogare servizi e-government istituendo un servizio di Sportello on-line in materia di Suap attraverso il quale è possibile attivare la presentazione dell'istanza e l'invio dei documenti tramite la connessione ad internet mettendo a disposizione dei richiedenti la modulistica approvata dalla GR in materia di Commercio, Turismo ed artigianato (DGR 294/2012; DGR 306/2012; DGR 503/2012).

La GR, ha inoltre, dato mandato all'Arit di provvedere alla pubblicazione sullo sportello on line in materia di Suap di tale modulistica dopo averla resa compatibile con quanto previsto dall'allegato tecnico al DPR 160/2010 di cui alle DGR n. 294/2012; 336/2012; 503/2012; 909/2012;

Tale struttura regionale, nata con lo scopo di assicurare un supporto operativo in materia informatica, telematica e di comunicazione è stato **anche se ad oggi non è esiste ancora un sistema di trasferimento delle informazioni circolare tra Comuni, Regione e siti ministeriali ed europei**

## Criticità

- Interrelazione con gli enti terzi e unicità dell'interfaccia SUAP con l'impresa (che viene sempre trascurato) con valutazione degli elementi che rendono il SUAP unico soggetto deputato alla conduzione del procedimento Unico in luogo delle artate procedure, elusive delle disposizioni normative - ormai in essere dal 1998 - da parte dei predetti uffici ed Enti terzi; (Suap /Teramo)
- Approfondimento della ratio della norma in ordine, non soltanto alla procedura autorizzatoria (in verità residuale rispetto alla mission del SUAP), ma soprattutto, alla promozione d'impresa ed al marketing territoriale; (Suap /Teramo)  
specificazione delle procedure che il SUAP può - e deve - adottare per il superamento della burocratizzazione (sempre esagerata) degli Enti terzi doluta alle interpretazioni normative (Suap/Teramo)
- Potere sanzionatorio dei Suap in materia di agibilità e problematiche connesse alla modalità telematica ai sensi del DPR 160/2010( Suap Sangro-Aventino)
- Procedura di variante al PRG ( prima era disciplinata dall'art.5 del DPR 447/98), ora, se si fanno salve le norme regionali, ai sensi del DPR 160/2010 si torna indietro in materia di semplificazione? ( Suap Sangro-Aventino)
- Informatizzazione degli Enti terzi coinvolti nei procedimenti Suap
- Enti non informatizzati ai sensi del DPR 160/2010
- Accordi di servizio per assicurare collegamenti telematici tra i diversi sistemi
- Ruolo del CISIS
- Coordinamento della tempistica degli enti terzi nei procedimenti che impattano con i Suap
- Rilevanti criticità nei procedimenti statali( es. Soprintendenze ecc)
- Pec e firma digitale mancanti negli enti terzi
- Il Suap deve essere dotato di un protocollo informatico separato da quello del Comune?
- La ricevuta che costituisce titolo autorizzatorio deve essere rilasciata dal Suap dopo il controllo ispettivo effettuato dalla ASL?
- Modulistica omogenea, per tutti i procedimenti, a livello regionale .Non tutti gli Enti terzi si stanno organizzando per questo
- Problema di come far adottare da tutti i Comuni la modulistica predisposta a livello regionale.
- Problema dei Comuni non accreditati e che non hanno delegato le CCIAA cosa rischiano? (77 Comuni in provincia dell'Aquila e 24 in provincia di Teramo)
- Compete alla CCIAA interfacciarsi con gli enti terzi?
- Problema degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese
- Raccordo tra Suap e Registro imprese
- Raccordo con lo Sportello Unico per l'Edilizia(SUE)

- Azioni in autotutela: qual è la natura giuridica del provvedimento del Suap? ; quale provvedimento impugna il soggetto che fa ricorso?; chi è il resistente in giudizio?
- Pareri dati dai Comitati tecnici ( Beni ambientali) non permettono di rispettare i tempi del DPR 160/2010
- Definizione precisa di attività produttiva
- Problemi di autorizzazioni per interventi in aree sottoposte a vincoli idrogeologici
- Procedure specifiche dei singoli settori che non si coordinano con i tempi e le procedure previste dal DPR 160/2010 in quanto quelle hanno a loro volta direttive europee da rispettare.
- In alcuni casi di Scia il possesso dei requisiti morali può essere autocertificato e come si raccorda il Suap con il Tribunale competente per territorio ai fini della verifica di tali requisiti?
- Sono inclusi nel procedimento Suap la Via e la VAS? Il quesito si pone in quanto la via e la vas potrebbero essere preliminari alla decisione dell'impresa di procedere o meno all'investimento produttivo.
- Se la VIA e la VAS rientrano nel procedimento dello sportello occorre chiarire in che modo si coordinano i tempi dei procedimenti, con particolare riferimento agli obblighi di pubblicazione.

INDAGINE CONOSCITIVA - COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA.

CONTRIBUTO DELLA REGIONE BASILICATA in qualità di capofila Conferenza Regioni in materia di Edilizia Residenziale Pubblica e Sismica.

La Regione Basilicata, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in oggetto, ritiene utile richiamare la particolare valenza che i provvedimenti di semplificazione possono esplicare in via generale nel Paese e **particolarmente in relazione alla materia dell'Edilizia.**

Si vuole cogliere questa occasione anche in coerenza con l'oggetto dell'indagine – per quanto riguarda i Presidenti di Regioni chiamati in audizione – circa *"gli snodi della semplificazione tra Stato, Regioni e comuni"*.

Si vuole, pertanto, brevemente, far riferimento non solo alle competenze che ogni singola Regione può esercitare ma anche alla competenza statale nel senso di assumere in via prioritaria il metodo dei Testi Unici per settore, aggiornati e tesi ad evitare il rischio della stratificazione normativa di singoli provvedimenti parziali.

**Particolare richiamo si vuole porre, in ragione del ruolo di Regione capofila, nella complessa materia edilizia specie in relazione alla fragilità dei territori, alla componente sismica, alle complesse procedure autorizzative e all'intreccio delle diverse competenze allocate ai vari livelli governativi: Stato, Regioni, Comuni.**

È necessario coniugare la certezza del rispetto rigoroso delle regole con attività amministrative snelle e tempestive; è necessario che le regole siano chiare, semplici e univoche tali da non consentire dubbi interpretativi né pericolosi contenziosi; a fronte di ciò, tuttavia, tempi lunghi e procedure farraginose comportano spesso la sostanziale elusione delle regole medesime quando non il blocco delle attività di imprese e di cittadini. È evidente pertanto come anche le procedure previste per l'attuazione delle regole debbano essere altrettanto chiare e semplici, snelle e celeri.

Per quanto attiene le procedure, in maniera particolare, i processi di progressiva informatizzazione possono rappresentare modalità e strumento di particolare incisività nell'ottica della effettiva semplificazione sia per le attività amministrative sia per le imprese e per il cittadino.

Si ritiene opportuno sottolineare il risultato ottenuto in relazione all'annosa richiesta di modifica del DPR 380/2001, rilevando che le richieste regionali di modifica sono state condivise e accolte dal Governo da ultimo in sede di Conferenza Unificata del 5 dicembre 2013, in occasione del Parere sul disegno di legge recante misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo (A.S. 958).

*L'atto Senato citato è in disamina presso la I commissione Affari Costituzionali del Senato; ad oggi NON risulta acquisito il Parere reso dalla Conferenza Unificata del 5 dicembre us.*

Si ritiene, pertanto, utile rappresentare in sede di Audizione la necessità di tener conto delle richieste regionali ivi esposte, non solo presumendo sicuro apprezzamento per le stesse nel merito, ma al fine di richiamare l'ulteriore opportunità di evitare interventi legislativi sporadici e/o disordinati che sebbene hanno il fine della Semplificazione non poche volte rischiano di contribuire alla complessità del Paese.

Si richiama in conclusione che il lavoro di revisione sul Testo Unico Edilizia (DPR 380/2001) mira a coniugare la salvaguardia della pubblica e privata incolumità con le necessità di snellimento delle procedure, anche al fine di ridurre i tempi necessari per l'inizio dei lavori.

La modifica al testo deriva da esigenze di snellimento delle procedure relative al rilascio dell'autorizzazione sismica, il cui attuale regime concessorio genera notevole appesantimento procedurale in capo alle Regioni, causando diffuse situazioni di inadempienza rispetto agli obblighi di legge.

*Se necessario si può allegare il Repertorio Atti della Conferenza Unificata del 5 dicembre 2013 e la nota dell'ufficio Legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione (trasmessa dalla Conferenza Unificata 25 novembre 2013) che da conto dell'accoglimento delle richieste emendative di cui trattasi.*

## INDAGINE SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA E STATO DELL'ARTE IN REGIONE CAMPANIA

1. **Better regulation**
2. **Semplificazione organizzativa**
3. **Riduzione del carico normativo e delegificazione**
4. **AIR**
5. **VIR**
6. **ATN e drafting**
7. **Semplificazione procedimentale e riduzione oneri amministrativi per cittadini e imprese. Attuazione Direttiva servizi. SUAP**
8. **Codificazione e testi unici**
9. **Strumenti di consultazione**

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, gli interventi in materia di qualità della regolazione e semplificazione, cruciali per la competitività del Paese, passano sempre più attraverso autonome iniziative delle Regioni.

Tale contesto rappresenta un rilevante peso sia per le strutture amministrative che gestiscono l'azione amministrativa, sia per gli utenti (cittadini e imprese), i quali sovente trovano grosse difficoltà a districarsi in un contesto normativo così strutturato e vedono pregiudicato il soddisfacimento dei propri bisogni e l'esercizio dei propri diritti.

Sono, pertanto, le Regioni – titolari di potestà normative esclusive e concorrenti su numerose materie – a doversi fare carico, in particolare, dell'iniziativa di attivare processi di riordino normativo, di semplificazione delle procedure amministrative e, più in generale, di *better regulation*.

L'ampliamento dei centri di produzione normativa ed un allargamento della loro autonomia va, infatti, di pari passo con la necessità di una presa di coscienza della "politica di qualità della regolazione a livello regionale", mediante gli strumenti e le tecniche normative più diffusi negli ultimi anni: semplificazioni procedurali; riassetto normativi; analisi di impatto della regolamentazione e verifica *ex post*; regolamenti di delegificazione; forme di consultazione.

### 1. **Better regulation**

Il nuovo Statuto della Campania, entrato in vigore il 13 marzo 2009, reca all'art. 29 "Chiarezza dei testi normativi", una norma volta a perseguire la *better regulation*.

Secondo tale disposizione, infatti, "*Le normative regionali devono caratterizzarsi per chiarezza e semplicità dei testi*".

Il medesimo articolo statutario, inoltre, rinviava ad un regolamento consiliare la disciplina delle "*modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità*".

Nel Regolamento interno del Consiglio regionale n. 57 del 11 settembre 2012, il Titolo XVI, intitolato "*Disciplina generale sull'attività normativa*" (artt. da 82 a 95), introduce nel processo di formazione delle norme regionali il ricorso agli strumenti per il miglioramento della qualità della normazione:

- ATN (analisi tecnico-normativa);
- agenda normativa;
- AIR (analisi di impatto della regolamentazione);
- VIR (verifica di impatto della regolamentazione);
- consultazioni;
- clausole valutative.

- predisposizione di testi unici;
- drafting normativo.

L'articolo 82, in particolare, sancisce che l'attività normativa della Regione deve essere improntata ai principi di qualità della legislazione, applicati in ambito europeo e condivisi con Stato, Regioni e Province autonome in sede di Accordo del 29 marzo 2007, quali la programmazione normativa, la manutenzione e il riordino costante della normativa, chiarezza, semplicità ed omogeneità dei testi normativi, il rispetto delle regole di tecnica legislativa, la qualità, la coerenza e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, la semplificazione delle procedure, il libero accesso agli atti normativi ed il contenimento degli oneri amministrativi.

Per il raggiungimento di tale scopo è prevista la costante collaborazione degli uffici del Consiglio e della Giunta regionale preposti alla redazione degli atti normativi e all'assistenza tecnico-giuridica e legislativa.

## **2. Semplificazione organizzativa**

Una regolazione di qualità richiede, come primo momento fondante, la individuazione di uffici legislativi e dirigenziali forniti di adeguate professionalità ed istituzionalmente preposti all'attuazione della suddetta *policy*. Ciò sostanzia ed evidenzia l'esistenza di una chiara opzione politica in favore di un alleggerimento del carico regolatorio e di un miglioramento della qualità delle regole, e costituisce anche la condizione essenziale affinché il ricorso agli strumenti della *better regulation* sia stabile, trasversale e proficuo.

Il Regolamento n. 12 del 15 dicembre 2011 e il decreto del Presidente della Regione Campania n. 37 del 4 febbraio 2013 vanno in questa direzione, seguendo due percorsi complementari e fortemente integrati.

Con il primo provvedimento normativo – in attuazione del disposto di cui all'articolo 2 della legge regionale n. 8 del 6 agosto 2010 – si è radicalmente innovata la organizzazione degli uffici della Giunta regionale, mediante costituzione di Dipartimenti, Direzioni generali ed Uffici speciali. All'interno di questi, le Unità operative dirigenziali sono state individuate tenendo conto del principio di razionalizzazione ed accentramento delle funzioni amministrative presso i medesimi Uffici dirigenziali generali, eliminando le discrasie, le sovrapposizioni, le duplicazioni e le superfetazioni succedutesi ed accavallatesi nel corso dei decenni sulla vecchia organizzazione, datata 1991<sup>1</sup>.

Al contempo – e a dimostrazione della sensibilità e dell'interesse del decisore politico regionale per la qualità delle regole, con particolare riferimento al settore delle imprese – la nuova macchina amministrativa regionale si è dotata: presso la Direzione generale per lo sviluppo economico e le attività produttive, di una Unità dirigenziale che si occupa, tra l'altro, di "misurazione oneri burocratici e di misure di semplificazione amministrativa" nel settore di competenza; presso l'Ufficio speciale Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici, una Unità

---

<sup>1</sup> L'art. 2 citato così recita: "1. La Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il proprio ordinamento amministrativo, sentita la commissione consiliare permanente competente per materia, in attuazione dei principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dal titolo IX dello Statuto regionale e in osservanza dei seguenti criteri generali:

- a) imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa;
- b) razionalizzazione organizzativa, contenimento e controllo della spesa, anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture esistenti;
- c) perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate;
- d) realizzazione della più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali;
- e) rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi politicoamministrativi impartiti dagli organi di governo mediante l'istituzione di apposite strutture organizzative.

2. Dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari di cui al comma 1 è abrogata la legge regionale 4 luglio 1991, n.11 (Ordinamento amministrativo della Giunta regionale), ad eccezione degli articoli 13, 14, 18, 19, 20, 22, 23 e 25".

dirigenziale deputata a supportare il Gabinetto del Presidente nelle attività di analisi ex ante e valutazione ex post dell'impatto della regolazione e di misurazione degli oneri burocratici. Con il citato decreto presidenziale del 2013, inoltre, la politica della semplificazione è stata allocata presso gli Uffici di diretta collaborazione del Presidente della Giunta, che divengono il soggetto centrale "capofila", con funzioni di indirizzo, coordinamento, impulso e revisione delle varie attività di semplificazione. Operano in tal senso, infatti, un Ufficio di Gabinetto preposto, tra l'altro, alla semplificazione e alle qualità delle regole e l'Ufficio legislativo del Presidente.

### **3. Riduzione del carico normativo e delegificazione**

La produzione legislativa regionale è stata caratterizzata dalla presenza di un numero elevato di leggi, che ha costituito un pesante e farraginoso reticolo normativo, caratterizzato dalla frammentazione e dallo scarso coordinamento delle disposizioni nonché dalla permanenza di leggi ormai obsolete, spesso formalmente mai abrogate anche se desuete e da tempo di fatto inapplicate.

La Regione Campania ha, pertanto, avviato sin dal 2005 un processo di riduzione del carico normativo, con la legge regionale 5 dicembre 2005, n. 21 "Riordino normativo ed abrogazione espressa di leggi tacitamente abrogate o prive di efficacia" secondo cui entro il 31 marzo di ogni anno la Giunta regionale deve presentare al Consiglio regionale uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l'eventuale codificazione della disciplina legislativa di ogni settore o materia di competenza della Regione.

L'azione è poi proseguita, in coerenza con gli impegni discendenti dall'OCSE e dall'Accordo Stato-Regioni del 29 marzo 2007, con la legge regionale n. 29 del 9 ottobre 2012, "Legge di semplificazione del sistema normativo regionale – Abrogazione di disposizioni legislative e norme urgenti in materia di contenimento della spesa".

Le leggi regionali abrogate afferiscono ai seguenti ambiti di materie: norme sull'ordinamento amministrativo, norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale, norme per eventi transitori e celebrazioni, norme di bilancio, norme sulla sanità, norme sui trasporti, lavori pubblici, urbanistica, norme sull'agricoltura, norme sullo sviluppo economico-attività produttive, norme sull'istruzione-politiche sociali, norme sullo smaltimento dei rifiuti- ambiente, norme sul turismo e sullo spettacolo.

È stata, inoltre, applicata la delegificazione in numerose materie quali, in primo luogo:

- la riorganizzazione delle strutture amministrative della Giunta regionale (cfr. art. 2 della legge regionale n. 8 del 6 agosto 2010, e successivo Regolamento n. 12/2011 cit.);
- l'ARSAN (Agenzia regionale sanitaria), di cui l'art. 1, comma 244, della legge regionale n. 4 del 2011, come modificata nel 2012 e 2013, ha disposto la disciplina delle funzioni e dell'organizzazione con regolamento della Giunta regionale;
- governo del territorio: numerose norme della legge regionale n. 16 del 22 dicembre 2004, disciplinanti i procedimenti di formazione degli accordi di programma e gli strumenti urbanistici, sono state abrogate dalla legge regionale n. 1 del 5 gennaio 2011, la quale ha altresì rinviato la disciplina ad un successivo regolamento di attuazione della medesima legge del 2004 (Regolamento n. 5 del 4 agosto 2011).

### **4. Analisi di impatto della regolazione**

Dal 2011 la Regione Campania è destinataria del "Programma Operativo di Assistenza tecnica alle Regioni dell'Obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione" (POAT), curato dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL), nel quadro del Programma Operativo Nazionale "Governance e Assistenza Tecnica" (PON GAT) FESR 2007-2013, finalizzato a supportare l'introduzione e la sperimentazione delle tecniche e degli strumenti per il miglioramento della normazione regionale.

La Regione Campania, pertanto, è stata coinvolta in un ciclo di iniziative per sensibilizzare il

personale all'uso degli strumenti di *better regulation* e, in primo luogo, l'AIR, mediante una sperimentazione sul riordino della disciplina in tema di beni culturali. Gli esiti della sperimentazione sono di prossima pubblicazione sul sito dedicato alla qualità della normazione ([www.qualitanormazione.gov.it](http://www.qualitanormazione.gov.it)).

Inoltre, in sede di modifica della legge regionale n. 11 del 25 febbraio 1987 "*Norme per la tenuta degli albi delle imprese artigiane e disciplina delle commissioni provinciali e regionale per l'artigianato*", la Regione Campania ha effettuato l'analisi AIR sull'attività svolta dalle Commissioni provinciali per l'artigianato (CPA) e dalla Commissione regionale per l'artigianato (CRA), allo scopo di ridurre i costi per la pubblica amministrazione e per le imprese nonché di semplificare l'iter procedurale di riconoscimento e tutela delle imprese artigiane previsto. Con l'approvazione della legge regionale n. 30 del 16 novembre 2012 ("*Modifiche alla L.R. 15 giugno 2007, n. 6 (Disciplina degli interventi regionali di promozione dello spettacolo), alla L.R. 28 febbraio 1987, n. 11 (Norme per la tenuta degli albi delle imprese artigiane e disciplina delle commissioni provinciali e regionale per l'artigianato) e alla L.R. 27 luglio 2012, n. 24 (Campania zero - Norme per una Campania equa, solidale e trasparente ed in materia di incompatibilità)*"), si è concluso il processo di riforma della materia.

## **5. VIR e clausole valutative**

In Regione Campania lo Statuto prevede, all'art. 26, comma, 4 lett. f), la valutazione degli effetti delle politiche regionali, con particolare riferimento ai programmi di intervento deliberati con legge. Allo stato, pur non essendo stata ancora predisposta una specifica normativa regionale in materia, la Regione Campania ha ampiamente utilizzato un altro strumento di valutazione successiva delle leggi, mediante l'inserimento delle c.d. clausole valutative che, all'art. 7 dell'Accordo Stato-Regioni del 29 marzo 2007 sono definite come "*uno strumento di valutazione ex post delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo che conferisce un mandato esplicito al Governo e alle Giunte regionali ad elaborare e a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in sede di implementazione sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività*".

Si riportano le leggi in cui è stata prevista la clausola valutativa:

- n. 20 del 9 ottobre 2006 ( art. 9) “Regolamentazione per la cremazione dei defunti e di loro resti, affidamento, conservazione e dispersione”;
- n. 2 del 5 luglio 2007 ( art. 3) “Regolamento per la disciplina del servizio di vigilanza ambientale mediante l'impiego delle guardie ambientali volontarie”;
- n. 15 del 6 novembre 2008 (art. 21) “Disciplina per l'attività di agriturismo”;
- n. 6 del 8 febbraio 2010 ( art. 8) “Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania”
- n. 2 del 11 febbraio 2011 “Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere”
- n. 22 del 21 luglio 2012 "Norme per l'integrazione della rete dei servizi territoriali per l'accoglienza e l'assistenza alle vittime di violenza di genere e modifiche alla Legge regionale 27 gennaio 2012, N. 1
- n. 26 del 9 agosto 2012 ( art. 26) “Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania”
- n. 37 del 21 dicembre 2012 “Disciplina per la promozione, il sostegno e lo sviluppo della cooperazione in Campania”
- n. 1 del 18 febbraio 2013 “Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania”

## **6. ATN e drafting**

Nell'anno 2012 è stata predisposta una scheda tipo per procedere all'analisi tecnico normativa al fine di verificare numerosi aspetti di rilevante interesse, quali: l'incidenza della normativa proposta

sull'ordinamento giuridico vigente; la sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali; i profili attinenti al rispetto delle competenze normative delle regioni; la valutazione relativa alla possibilità di ricorrere alla delegificazione e agli strumenti di semplificazione normativa; il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nel riparto delle funzioni amministrative; il riparto di competenze tra gli organi di vertice politico e dirigenza, nonché il regime amministrativo per l'esercizio di un'attività economica (segnalazione certificata inizio attività - Scia, comunicazione e autorizzazione); l'introduzione di eventuali misure di semplificazione procedimentale; l'analisi dei compiti attribuiti a comitati, commissioni, osservatori al fine di evitare duplicazioni di funzioni; il ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti; la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi; la traduzione in norme abrogative espresse di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo; l'individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente; l'indicazione di eventuali atti successivi attuativi e verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione; l'accertamento dell'esistenza di disegni o proposte di legge vertenti su materia analoga all'esame del Consiglio regionale e relativo stato dell'iter presso le commissioni; la previsione della copertura di spesa.

Quanto al drafting normativo, gli uffici regionali, giusta nota circolare prot. n. 3814 del 17 luglio 2010 a firma del Capo Ufficio Legislativo del Presidente, si attengono alle regole contenute nel Manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale (terza edizione, dicembre 2007).

Con la medesima nota circolare è stato raccomandato agli uffici l'utilizzo, nella predisposizione dei provvedimenti amministrativi, del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi", redatto dall'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del Consiglio nazionale delle ricerche.

## **7. Semplificazione procedimentale e riduzione oneri amministrativi per cittadini e imprese. Attuazione Direttiva servizi. SUAP**

L'art. 12 del decreto legge n. 5 del 9 febbraio 2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35/2012) prevede la possibilità per le Regioni di attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per le iniziative e le attività delle imprese sul territorio e promuovere accordi o intese, anche sulla base delle iniziative sperimentali, finalizzate ad assicurare la standardizzazione dei procedimenti e l'unificazione, in ambito regionale, della modulistica.

La Regione Campania, al fine di ridurre il carico normativo ed amministrativo dei destinatari delle leggi e dei procedimenti di sua competenza, con particolare riferimento alle imprese, ha seguito i seguenti filoni di attività:

- MOA (misurazione degli oneri amministrativi), SCM (standard cost model) e SBA (Small business act): articolo 41 della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012. La norma prevede – per un'azione di sostegno regionale ed una promozione dello sviluppo imprenditoriale, mediante uno specifico piano di sostegno alle reti di impresa ed un regolamento sul regime di aiuti – anche la predisposizione un piano regionale di attuazione dello Statuto delle Imprese (PRASI), di cui alla legge 180/2011 e della comunicazione della commissione europea del 25 giugno 2008, 394 definitivo, recante “Una corsia preferenziale per la piccola impresa – Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa (un “Small Business Act” per l’Europa), *“mediante la sperimentazione e l’implementazione di sistemi e procedure per la valutazione dell’impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese e per l’attuazione delle altre previsioni della legge 180/2011 (riduzione e trasparenza degli oneri amministrativi, compensazione degli oneri, rapporti con la pubblica amministrazione)”*. In attuazione della citata disposizione, l’Ufficio di

Gabinetto e l'Ufficio Legislativo del Presidente hanno avviato, con i competenti Uffici dipartimentali e della DG Attività produttive, la stesura del PRASI, in cui dar conto degli strumenti di *better regulation* e riduzione degli oneri amministrativi nei confronti delle imprese, utilizzando come riferimento la *best practice* della Regione Emilia Romagna, denominata Test PMI;

- semplificazione e snellimento dei procedimenti amministrativi:
  - legge regionale n. 12 del 21 maggio 2012 "*Disposizioni legislative per la semplificazione degli adempimenti in agricoltura*", con cui si riconosce il ruolo dei Centri di assistenza agricola quali strumento in grado di semplificare la burocrazia, favorendo le imprese agricole nella conoscenza delle opportunità di crescita e di sviluppo, attraverso un'attività orientata alla semplificazione e allo snellimento delle procedure e degli adempimenti posti a carico delle imprese agricole campane;
  - legge regionale n. 19 del 28 dicembre 2009 "Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa" successivamente modificata dalla legge regionale 5 gennaio 2011, n. 1 e dalla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1. In particolare, l'art. 8 prevede una serie di misure di semplificazione in materia di governo del territorio, tra cui le riduzioni di alcuni termini procedurali previsti dalla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 "Norme sul governo del territorio".
- SUAP (Sportello unico delle attività produttive): il SUAP si inserisce nel quadro della semplificazione e dell'informatizzazione delle procedure amministrative tese a garantire servizi sempre più efficienti, efficaci e trasparenti per cittadini e imprese. Nella normativa regionale si rinviene l'articolo 28 della legge 19 gennaio 2007, n. 1 (legge finanziaria regionale 2007), che attribuisce alla Regione il compito di coordinare e supportare i Comuni nel percorso di potenziamento dei SUAP, e l'art. 7 del regolamento regionale n. 11 del 2010 (Regolamento di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) secondo il quale la Regione deve provvedere affinché le procedure necessarie per l'accesso e l'esercizio delle attività produttive possano essere espletate in via telematica, attraverso i SUAP competenti per territorio. Nell'anno 2011, dunque, in collaborazione con il Foromez e con il coinvolgimento dei responsabili dei SUAP dei Comuni di Napoli e Salerno e dei funzionari della ASL NA1, è stato elaborato il documento preliminare di linee guida regionali aventi ad oggetto la nuova disciplina sullo sportello unico. Nell'anno 2012, poi, è stato istituito un gruppo di lavoro composto dai responsabili degli uffici regionali competenti, per l'arricchimento e condivisione delle suddette linee guida (delibera di Giunta regionale n. 375 del 31 luglio 2012, di "Istituzione gruppo di lavoro per l'approvazione delle Linee guida SUAP").
- SCIA (segnalazione certificata di inizio attività): è stata fornita assistenza alle strutture regionali competenti per la sostituzione delle autorizzazioni con le segnalazioni certificate di inizio attività, con relativa modulistica pubblicata sul sito istituzionale, per quanto riguarda le attività di bed and breakfast (L.r. 5/2001), di agenzia di viaggi, di strutture ricettive extra-alberghiere (L.r. 17/2001).
- Attuazione direttiva servizi (2006/123/CE): la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dei Ministri UE sulla libera prestazione dei servizi nel mercato interno (meglio nota come "direttiva servizi" o "Bolkenstein"), mira a difendere la competitività e a creare più concorrenza nel mercato interno. Per il raggiungimento di tali obiettivi è stato utilizzato lo strumento della semplificazione del quadro normativo e amministrativo, in cui agiscono i prestatori dei servizi. In particolare la Regione Campania, al fine di adempiere tempestivamente ed evitare di incorrere in procedure di infrazione, ha approvato il regolamento n. 11/2010, in conformità a quanto previsto dalla legge regionale n. 18/2008 "Legge comunitaria regionale" che, all'articolo 3, dispone "*Se dalla disciplina comunitaria, dalle decisioni della Commissione europea o dalle sentenze della Corte di Giustizia della Comunità europee deriva un obbligo di attuazione, la Regione, nelle materie di propria competenza, di norma adempie con regolamento o provvedimento*

amministrativo ovvero con legge”<sup>2</sup>. Il citato regolamento ha attribuito, dunque, alla Giunta il compito di individuare, nelle materie di competenza regionale, i procedimenti disciplinati da leggi e regolamenti regionali che fossero incompatibili con le disposizioni cogenti della direttiva servizi, nel rispetto dei principi fondamentali della normativa statale e tenuto conto dei criteri direttivi contenuti nel regolamento stesso. A tale scopo si è provveduto alla ricognizione dei procedimenti rientranti nel campo di applicazione della direttiva servizi, per poi convenire sulla necessità di intervenire in materia di commercio, artigianato, strutture turistico-ricettive, agenzie di viaggio e turismo, agricoltura. La Giunta regionale della Campania ha, pertanto, approvata la delibera n. 816 del 26 novembre 2010, con cui sono state disapplicate le parti procedurali recate dalle disposizioni regionali contrastanti con la citata direttiva servizi.

## **8. Codificazione e testi unici.**

La forma del testo unico legislativo nasce dall'esigenza di favorire un'armonizzazione e razionalizzazione delle numerose disposizioni legislative, relative a determinate materie, presenti nell'ordinamento.

La Regione ha approvato con legge regionale n. 20 del 10 luglio 2012 il "Testo unico sull'apprendistato in Regione Campania", di seguito alla legge regionale n. 14 del 18 novembre 2009 "Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro".

Inoltre, è stato definito il "Testo Unico delle leggi regionali in materia di sviluppo del sistema produttivo" approvato dalla Giunta regionale il 9 ottobre 2012 con delibera del 2012, Reg. Gen. n. 396 e assegnato alla III Commissione consiliare competente per l'esame e alla I e II Commissione consiliare competente per il parere.

## **9. Strumenti di consultazione**

L'art. 88 del Regolamento interno del Consiglio regionale sancisce che la Regione Campania promuove idonee forme di consultazione come strumento di miglioramento della qualità normativa, secondo i principi di partecipazione sanciti nello Statuto.

Lo Statuto regionale agli articoli 22 e 23, in armonia con la previsione dell'articolo 123, comma 4, della Costituzione, ha istituito e disciplinato le funzioni del Consiglio delle autonomie locali, quale organismo regionale di partecipazione e consultazione dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Comunità montane<sup>3</sup>. Il CAL è stato poi normato nella sua costituzione e

---

2 La norma fa riferimento ad obblighi comunitari da cui non discendano precisi effetti giuridici tali da renderli immediatamente produttivi di effetti. Tali sviluppi vengono affidati a regolamenti regionali o provvedimenti amministrativi, in conformità alle pronunce della Corte costituzionale che hanno riconosciuto l'idoneità della direttiva comunitaria a fornire la necessaria base di legalità ai fini della successiva attuazione con atto formalmente amministrativo, che esso abbia o no contenuto normativo (rispettivamente è il caso dei regolamenti e dei provvedimenti amministrativi).

3 In particolare l'art. 23 prevede che: *"1. Il Consiglio delle autonomie locali, secondo il principio di leale collaborazione, esprime parere:*

*a) sulle proposte di modifica dello Statuto;*

*b) sulle proposte di legge attinenti agli enti locali ed al conferimento agli stessi di funzioni e relative risorse;*

*c) sulle proposte di regolamento e di atti di carattere generale concernenti gli enti locali;*

*d) sulle proposte di programma regionale di sviluppo, di documento di programmazione economica e finanziaria e di bilancio."*

*2. I pareri sulle proposte di cui alle lettere a) e b) del comma 1 sono espressi entro trenta giorni dalla ricezione degli atti. Se, decorso tale termine, non è stato espresso alcun parere, lo stesso è dato per acquisito in forma favorevole. Se è espresso parere contrario, la proposta può essere approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.*

*3. I pareri sulle proposte di cui alle lettere c) e d) del comma 1 sono espressi entro venti giorni dalla ricezione degli atti. Decorso tale termine il parere si ha per acquisito in senso favorevole. Sugli atti di cui alla lettera d) il Consiglio delle autonomie locali può avanzare osservazioni e proposte al Consiglio regionale.*

funzionamento dalla legge regionale n. 4 del 15 marzo 2011 (art. 1, comma 50 e ss.) e dal successivo regolamento n. 8 del 24 ottobre 2011 (“Disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti del Consiglio delle autonomie locali”).

---

*4. La proposta generale di bilancio previsionale della Regione e gli atti di programmazione sono trasmessi dalla Giunta regionale al Consiglio delle autonomie locali, che ha facoltà di avanzare entro venti giorni osservazioni e proposte al Consiglio regionale.*

*5. Il Consiglio delle autonomie locali esprime pareri sulle questioni che gli sono sottoposte dagli enti locali e promuove la cooperazione istituzionale tra gli enti locali e tra la Regione e gli enti locali.*

*6. Il Consiglio delle autonomie locali esercita l’iniziativa legislativa ai sensi dell’articolo 12.*

*7. Il Presidente del Consiglio delle autonomie locali può essere sentito dalle Commissioni consiliari e può essere consultato dal Presidente della Giunta regionale su questioni di interesse comune della Regione e degli enti locali.*

*8. Il Consiglio delle autonomie locali, secondo le modalità stabilite dalla legge, al fine del migliore esercizio delle proprie funzioni, può monitorare lo svolgimento delle attività della Regione e degli enti locali.*

*9. Il Consiglio delle autonomie locali esprime pareri se il Consiglio o la Giunta regionale ne fanno richiesta. La procedura per la trasmissione e per l’acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali è stabilita dal Regolamento del Consiglio regionale”.*

CONTRIBUTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALL'INDAGINE CONOSCITIVA SVOLTA DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA

13 gennaio 2014

***Semplificazione normativa e amministrativa nella Regione Emilia-Romagna***

L'esperienza della Regione Emilia-Romagna in materia di semplificazione (amministrativa e normativa) prende le mosse dall'approvazione della legge regionale n. 18 del 7 dicembre 2011 (*Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale, istituzione della sessione di semplificazione*) e dal percorso di attuazione della stessa a partire dalla deliberazione della Giunta regionale n. 983/2012 con cui è stato approvato il Primo Programma di semplificazione riferito al periodo 2012/2013.

La l.r. n. 18/2011 ha individuato una *governance* fondata su tre distinte sedi di concertazione e analisi tecnica:

- 1) il *Tavolo permanente per la semplificazione*, presieduto dalla Vice Presidente della G.R. al quale, oltre alla Regione, siedono anche le associazioni delle autonomie locali e quelle imprenditoriali e sindacali maggiormente rappresentative nel territorio;
- 2) il *Nucleo tecnico* che garantisce il coordinamento delle attività di approfondimento e analisi necessarie alle decisioni del Tavolo;
- 3) la *Sessione* dell'Assemblea Legislativa dedicata ai temi della semplificazione, che si svolge con cadenza annuale ed è stata celebrata per la prima volta nel mese di ottobre 2012. In tale occasione l'Assemblea ha impegnato la Giunta Regionale a dare attuazione alle sei Linee d'azione proposte dal Tavolo. Le strutture della Giunta sono state costantemente impegnate per l'attuazione delle sei linee sotto il coordinamento del Nucleo Tecnico<sup>1</sup> e nell'ambito della Seconda Sessione di semplificazione, conclusasi lo scorso 17 dicembre, la Giunta e l'Assemblea Legislativa hanno definito le linee di lavoro per il prossimo anno, orientate ad implementare anche le azioni conseguenti ai risultati del lavoro svolto nell'ultimo anno, nella cornice sia della l.r. n. 18/2011 sia dell'Accordo siglato in Conferenza Unificata nel 2012 (istitutivo del Tavolo nazionale per la semplificazione in seno alla Conferenza stessa).

Con l'approvazione della citata l.r. n. 18/2011 la Regione Emilia-Romagna ha previsto una serie di interventi finalizzati al raggiungimento di effettivi livelli di semplificazione sia sul versante legislativo, in termini di riduzione e miglioramento della produzione normativa, sia sul versante amministrativo in termini di riduzione degli oneri amministrativi in capo ai cittadini e alle imprese. Tali obiettivi sono peraltro in linea con quelli da tempo fissati tanto a livello europeo (con le tre comunicazioni europee: COM (2002) 275; COM (2010) 543; COM (2012) 746), quanto a livello statale (a partire dalla legge n. 246/2005 e via via con le successive leggi di semplificazione).

---

<sup>1</sup> Le Linee d'azione regionali hanno numerosi punti di contatto con le attività che sono discese dall'Accordo siglato in Conferenza Unificata nel 2012. Inoltre, anche per realizzare gli obiettivi di semplificazione auspicati dal Tavolo regionale e fatti propri dalla G.R. e dall'A.L. con l'approvazione del Programma di semplificazione 2012/2013, la Regione considera imprescindibile proseguire le attività di collaborazione con il Governo, regioni ed enti locali, nella consapevolezza che anche in tema di semplificazione occorrono interventi condivisi tra tutti i livelli istituzionali.

Oltre a ciò, va considerato che il tema della semplificazione normativa ed in particolare quello della qualità delle leggi è stato recentemente riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 70/2013) come un obiettivo costituzionalmente rilevante.

Sul versante della semplificazione legislativa, la l.r. n. 18/2011 ha individuato una serie di principi-guida finalizzati a sviluppare la qualità degli atti normativi: la puntuale analisi delle interrelazioni tra i diversi livelli di produzione normativa, al fine di contribuire al superamento della frammentarietà del quadro normativo e la chiarezza dei dati normativi; l'applicazione dei meccanismi di valutazione preventiva dell'impatto degli atti normativi sulla vita di cittadini e imprese secondo la disciplina statale dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); l'introduzione sistematica negli atti normativi delle clausole valutative e dell'analisi costi-benefici, anche attraverso la "misurazione degli oneri amministrativi (MOA).

Tra le sei linee di azione su cui la Regione si impegna in attuazione della legge 18, è in particolare la terza (*"Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto della regolamentazione nell'esperienza della Regione – AIR, VIR e ATN"*) che si occupa della semplificazione normativa, anche al fine di combinarne gli effetti con gli strumenti di analisi e valutazione dell'azione amministrativa. In questo campo si sono evidenziate le prime ricadute positive riguardo agli ambiti oggetto dell'indagine avviata, come emerge dagli esiti della Seconda Sessione di semplificazione, conclusasi con l'approvazione della risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 4892/2013, che contiene una prima valutazione dello stato di attuazione delle linee di azione menzionate.

La Terza Linea di azione per la semplificazione, relativa appunto ad AIR, VIR e ATN, ha l'obiettivo di migliorare la qualità normativa attraverso l'analisi e l'implementazione di una serie di strumenti per la qualità della regolazione. Su mandato dell'Assemblea legislativa è stato elaborato un ampio documento che illustra il contesto europeo, statale e regionale in cui si stanno sviluppando i temi e gli strumenti della qualità della regolazione e formula indicazioni metodologiche e proposte operative al fine d'incrementare e rendere più efficace l'utilizzo degli stessi nell'ordinamento regionale, anche in relazione al c.d. "ciclo della normazione" (programmazione, realizzazione dei testi, attuazione della normativa, valutazione successiva e riprogrammazione). Il documento non soltanto rappresenta il fondamento teorico-programmatico dell'attività della Regione in questo campo, ma contiene anche lo schema operativo per conseguire un'effettiva semplificazione in termini qualitativi e quantitativi della produzione normativa regionale. Questo nella convinzione che gli strumenti che l'ordinamento europeo e statale prevede per una buona normazione non sono tecniche astratte, ma elementi cruciali per consentire il concreto miglioramento della base normativa su cui si fondano le attività delle imprese e la vita dei cittadini.

Tra i molteplici strumenti che il documento citato prende in considerazione (programmazione degli interventi normativi, consultazione, analisi di impatto della regolamentazione, ciclo della regolazione, analisi di fattibilità, analisi tecnico-normativa, valutazione di impatto della regolamentazione, clausole valutative, testi unici), un'attenzione particolare e una priorità sono state dedicate alla necessità di una forte riduzione del patrimonio normativo della Regione Emilia-Romagna.

Ad esito di un'articolata ricognizione delle disposizioni normative vigenti e di una successiva individuazione di quelle abrogabili in quanto superate, alla fine del 2013 è stata approvata la legge regionale 20 dicembre 2013, n. 27 (*Abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali*) che ha disposto l'abrogazione di 64 leggi e 2 regolamenti regionali e più di 20 disposizioni normative.

I futuri sviluppi della Terza Linea prevedono l'ulteriore valorizzazione della qualità degli atti normativi attraverso l'implementazione delle tecniche d'incremento della qualità normativa già in uso presso le strutture regionali, come ATN, AIR e la valutazione dell'impatto della regolamentazione mediante l'applicazione della VIR e la sistematizzazione dell'inserimento delle clausole valutative nei testi di legge.

Per quanto concerne più nello specifico la semplificazione amministrativa, la Regione Emilia-Romagna nel Programma 2012/2013 ha definito e implementato a tal fine alcune misure di natura sia trasversale che settoriale.

In attuazione della Seconda Linea d'azione del citato Programma è stata svolta una corposa attività di ricognizione dei procedimenti amministrativi regionali (che verrà estesa ai procedimenti svolti dagli enti locali nei settori e nelle materie di maggiore interesse economico e sociale individuate dal Tavolo permanente) ai quali verrà applicato lo strumento di "analisi e valutazione permanente dei procedimenti amministrativi" (AVP) finalizzato alla verifica delle procedure amministrative, in particolare sotto il profilo della celerità, dell'adeguatezza e della proporzionalità, nonché per saggiare preventivamente l'impatto amministrativo e organizzativo delle normative regionali. Gli ulteriori sviluppi di questa Linea per il 2014 prevedono l'elaborazione di una proposta di riforma della legislazione regionale sul procedimento amministrativo (l.r. n. 32/1993) e interventi mirati, settoriali e orientati a rivedere le prassi amministrative.

L'attività svolta nel corso del 2012/2013 rappresenta la prima concreta esperienza di "Analisi e valutazione permanente dei procedimenti amministrativi" (innovativo strumento previsto dall'art. 3 della l.r. n. 18/2011), attraverso la quale è stato possibile individuare i parametri utili a verificare la rispondenza di ogni singolo procedimento al paradigma formale (legale) e a quello sostanziale (amministrativo-organizzativo).

Obiettivo perseguito con il nuovo Programma per il 2014 è di dotare i settori regionali di un applicativo informatico finalizzato a monitorare costantemente l'andamento dei procedimenti amministrativi, aggiornare e integrare i dati e le informazioni sui procedimenti pubblicati ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013 e supportare le attività di dematerializzare in continuità con le finalità della Linea 1 del Programma di semplificazione 2012/2013 dedicata alla informatizzazione e dematerializzazione dei procedimenti amministrativi.

Inoltre, in attuazione della Quarta Linea (relativa alla MOA) la Regione, nell'ambito dei lavori svolti dal Comitato paritetico per la misurazione degli oneri amministrativi che agisce in seno alla Conferenza Unificata, ha posto in essere una corposa attività di misurazione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, in relazione alla materia dell'edilizia privata e nello specifico al sistema dei titoli abilitativi.

Gli esiti della misurazione hanno fornito un concreto apporto alla riforma della disciplina edilizia varata con l'adozione nel mese di luglio 2013 della l.r. n. 15/2013 (*Semplificazione della disciplina edilizia*) in attuazione della Sesta Linea d'azione del Programma di semplificazione 2012/2013.

### ***Semplificazione amministrativa e coordinamento multilivello: l'esperienza della Regione Emilia-Romagna nel Tavolo istituzionale per la semplificazione***

Una parte consistente delle attività svolte dalla Regione Emilia-Romagna nel periodo 2012/2013, in tema di semplificazione, ha riguardato la partecipazione al Tavolo istituzionale per la

semplificazione, istituito con l'Accordo del 10 maggio 2012, siglato in Conferenza Unificata per l'attuazione coordinata tra Governo, regioni ed enti locali delle misure previste dal decreto-legge n. 5/2012 (c.d. Semplifica-Italia).

La metodologia della collaborazione inter-istituzionale dunque è stata, opportunamente, sposata a livello nazionale.

Il modello di *governance* adottato in sede di Conferenza unificata, infatti, risulta analogo a quello della l.r. n. 18/2011: al centro del sistema delineato nell'Accordo nazionale sta il Tavolo interistituzionale, al quale partecipano rappresentanti dei Ministeri, delle regioni e delle autonomie locali; a supporto del Tavolo operano "gruppi di lavoro tecnici" articolati in base alle aree d'intervento individuate nell'Agenda per la semplificazione (nazionale), adottata previa consultazione delle associazioni di categoria.

Alla luce dei risultati ottenuti a seguito dei lavori svolti nell'ultimo anno e mezzo, la Seconda Sessione di semplificazione della Regione Emilia-Romagna (2013), ha contribuito a definire le proposte di sviluppo ulteriori per proseguire questa intensa attività di collaborazione tra tutti i livelli istituzionali, a cominciare dallo Stato centrale.

La metodologia usata in questo anno e mezzo di sperimentazione va ritenuta un modello da replicare e rendere permanente. La collaborazione inter-istituzionale rappresenta infatti una condizione imprescindibile della semplificazione amministrativa, dato l'assetto istituzionale multi-livello previsto dalla Costituzione italiana, soprattutto dopo la riforma del titolo V, parte II, della Carta, avvenuta nel 2001, assetto che peraltro oggi attraversa una convulsa e confusa fase di trasformazione.

Peraltro questo modello ha il pregio di abbinare al metodo della collaborazione inter-istituzionale quello della partecipazione dei privati ai processi decisionali, nella consapevolezza che la semplificazione va perseguita operando al massimo livello di concretezza e tecnicità.

Nell'ambito del coordinamento multi-livello sulle tematiche della semplificazione, quindi, la Regione Emilia-Romagna ritiene fondamentale rinnovare il patto di collaborazione tra tutti i livelli di governo attraverso l'individuazione di una nuova Agenda comune per la semplificazione, come impegno minimo e improcrastinabile a proseguire il lavoro tecnico svolto nel corso dell'ultimo anno in virtù dell'Accordo 10 maggio 2012.

Questa opzione mostra la sua importanza anche alla luce del contesto istituzionale in cui s'inserisce.

Il legislatore statale, infatti, da diversi anni ha optato per un diverso approccio alla semplificazione amministrativa, fondato sul tentativo di porre mano alle criticità procedurali in via legislativa, incidendo principalmente sulla disciplina del procedimento e sul regime delle responsabilità del funzionariato pubblico, prediligendo una logica di tipo "punitivo-coercitivo" (che l'Emilia-Romagna ha sempre duramente contestato).

Un approccio alternativo alla semplificazione impone, al contrario, la costruzione di un metodo fondato sulla condivisione. A tal riguardo, è da valutare positivamente il fatto che anche l'attuale Governo nazionale sia convinto della necessità di rafforzare le sedi di concertazione. In questa direzione va la recente presentazione del disegno di legge di iniziativa governativa (AS958) in materia di semplificazione. La proposta, sebbene contenga, anche in questo caso, misure disorganiche, dà copertura normativa al metodo concertativo delineato dall'Accordo del 2012. Si veda in particolare l'articolo 7 del d.d.l., frutto anche della collaborazione dell'Emilia-Romagna, che attribuisce al Governo il compito di promuovere accordi e intese con le regioni al fine di coordinare le attività di semplificazione e condividere i contenuti della relativa nuova Agenda.

In attesa che si concluda l'iter parlamentare del d.d.l., peraltro, le attività del Tavolo nazionale proseguono. In queste ultime settimane si sta lavorando su diversi fronti: da un lato, per chiudere alcune attività legate all'adozione dei moduli standardizzati per la gestione delle procedure edilizie; dall'altro, per elaborare le proposte utili a definire i contenuti e gli obiettivi della nuova Agenda nazionale.

	REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
DIREZIONE CENTRALE FUNZIONE PUBBLICA, AUTONOMIE LOCALI e COORDINAMENTO DELLE RIFORME	
Servizio legislazione e semplificazione	s.legislativo@regione.fvg.it tel + 39 040 377 2902 fax + 39 040 377 2923 I - 34121 Trieste, piazza Unità d'Italia 1

## CONTRIBUTO DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA ALL'INDAGINE CONOSCITIVA SVOLTA DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA

### 1. Premessa

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha avviato una indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa ed amministrativa, per acquisire *“una piena presa di coscienza dello stato dell’arte, nella fase di iniziale della legislatura, permettendo di individuare le migliori pratiche da diffondere e le criticità da superare, attraverso l’interazione con tutti i soggetti interessati: istituzioni, imprese, sindacati, liberi professionisti, cittadini.”*

### 2. Le criticità della semplificazione

Gli snodi della semplificazione fra Stato e Regioni sono probabilmente meglio riassunti dal termine *“intrecci”*: è infatti inevitabile che il tema, laddove ha per oggetto l’esercizio delle funzioni legislative ed amministrative sia inscindibile rispetto alla allocazione delle competenze.

La semplificazione opera in modo trasversale rispetto alle competenze conferite dalla Costituzione a Stato e Regioni, ed è stata ricondotta, almeno in alcuni casi, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all’art. 117, secondo comma, lett. m); per quanto nelle iniziative legislative dello Stato siano presenti anche richiami alle norme costituzionali che spaziano dalla *“tutela della concorrenza”* al *“buon andamento della pubblica amministrazione”*, all’*“ordinamento civile”*,

In questo senso il contenzioso instaurato fra Stato e Regioni, che ha avuto ad oggetto sia le iniziative di semplificazione dello Stato sia delle Regioni induce a prospettare l’esigenza di un adottare un **metodo** che metta definitivamente da parte il ricorso allo strumento del decreto legge e viceversa valorizzi i percorsi condivisi con le Regioni.

In questa ottica appare appropriata l’istituzione, prevista dall’accordo assunto nel 2012 in sede di Conferenza Unificata, del Tavolo istituzionale per la semplificazione, che probabilmente, se adeguatamente coinvolto avrebbe potuto fornire utili indicazioni prima della frettolosa emanazione della legislazione d’urgenza nei tempi più recenti.

Considerata la complessità del sistema multi livello di centri di competenze, la semplificazione amministrativa non può infatti realizzarsi se non preceduta, o almeno accompagnata, dalla semplificazione istituzionale.

In questa ottica non può tacersi che l’incompleta attuazione della Riforma del Titolo V e quindi la mancanza di un **chiaro quadro di riferimento delle competenze**, specialmente di natura concorrente, la largamente incompleta attuazione del c.d. *“federalismo fiscale”* basato sull’art. 119 della Costituzione, ma anche, nel caso delle Regioni speciali, la mancanza di adeguamento degli statuti di autonomia, genera un quadro delle competenze complessivamente incerto e quindi fonte di una confusione delle regole che l’antitesi di ogni possibile semplificazione.

Un intervento di ingegneria costituzionale che riveda l’elenco delle competenze concorrenti ed un parallelo aggiornamento degli statuti di autonomia può contribuire efficacemente all’obiettivo della semplificazione istituzionale.

Allo stesso modo la ripresa dell'iter del disegno di legge costituzionale per l'abolizione delle province, parallelamente con le modifiche degli statuti delle Regioni speciali già presentati (Sardegna) o di prossima presentazione (Friuli Venezia Giulia) può contribuire, riconducendo le competenze amministrative ad altri livelli, alla semplificazione istituzionale del governo locale.

Va in ogni caso considerato attentamente che le iniziative di semplificazione calate in un contesto caratterizzato da confuse competenze e da una disciplina stratificata ed intrinsecamente contraddittoria risultano presto inefficaci.

Il divario fra forma e sostanza della semplificazione si manifesta altresì in tutti quei casi in cui le semplificazioni introdotte, pur implicando per la loro attuazione, investimenti tecnologici o ulteriori interventi normativi oppure semplicemente una serie di iniziative amministrative coinvolgenti più soggetti, sono rimaste sulla carta, magari ripetute rinviate dai decreti legge "*milleproroghe*".

L'effetto di queste disfunzioni, che provocano un impatto negativo su cittadini, imprese ed istituzioni, è peraltro quella di una perdita di credibilità delle istituzioni che promuovono pur opportune semplificazioni trascurando però di valutarne preventivamente la **fattibilità**, anzi introducendo disposizioni che velleitariamente prescrivono che l'attuazione della nuova disciplina non determini nuove spese.

Viceversa è fondamentale recuperare intorno alle iniziative di semplificazione una convergenza di interessi in modo che ne emerga la vantaggiosità per tutti gli interessati. Pare utile costruire i presupposti perchè ciascuna categoria di operatori riconosca nella semplificazione una convenienza quantomeno di lungo periodo.

### **3. Lo stato dell'arte della semplificazione nel Friuli Venezia Giulia**

#### **I. Semplificazione normativa**

##### **a) Legge regionale di manutenzione**

L'introduzione della legge regionale di manutenzione costituisce una misura di semplificazione e razionalizzazione normativa dal momento che standardizza l'azione di manutenzione legislativa in un processo legislativo tipizzato e porterebbe ad escludere l'utilizzo delle leggi di variazione del bilancio e delle leggi finanziarie regionali per l'emanazione di disposizioni ad esse per natura estranee.

Tale legge deve rispondere però a dei criteri precisi che la definiscano e la contengano nell'alveo delle sue finalità. Nella sostanza quindi con la legge annuale di manutenzione si intende mantenere in buona efficienza il sistema normativo apportando modificazioni ad altre leggi che devono necessariamente essere espresse e testuali, ossia consistere in:

1) soppressioni (o abrogazioni): l'atto successivo indica esattamente a che cosa si riferisce e si limita a toglierle, nel presupposto che ciò che resta sia egualmente significativo e giuridicamente produttivo;

2) integrazioni: l'atto successivo aggiunge una parola, alcune parole, una frase, un comma, un articolo e così via ad un precedente testo, e si limita ad aggiungere senza nulla togliere;

3) sostituzioni: l'atto normativo prescrive che al posto di una parola, o di più parole, o di una frase, o di un comma, o di un articolo, e così via, venga posto una diversa parola, o insieme di parole, o frase, o comma, o articolo, e così via; l'operazione è espressa e testuale solo se vengono individuate con certezza le parti sostituite e con eguale certezza viene scritta la parte che ne prende il posto.

Per quanto attiene alla Regione Friuli Venezia Giulia si rileva che sono state emanate due leggi di manutenzione regionali: la legge regionale 17/2010 e la legge regionale 26/2012, senza però alcuna previsione normativa che ne delimitasse lo strumento, ma solo a seguito delle indicazioni della Giunta regionale. In particolare con due deliberazioni la Giunta regionale, “al fine di realizzare un sistema normativo regionale ordinato e fruibile che possa garantire conoscibilità e certezza del diritto e semplificare i livelli amministrativi” dava mandato per la predisposizione del DDL di manutenzione in argomento sulla base delle “ linee di indirizzo e di operatività” che riconducono “la formulazione delle nuove disposizioni come norme di modifica testuale delle leggi regionali vigenti nel settore al quale si riferiscono, implementando il sistema senza produrre stratificazioni.”

Su di esse ha pesato però la mancanza di una legge specifica che definisse lo strumento con precise delimitazioni di criteri e principi cui attenersi.

La mancanza infatti di una normativa espressa di disciplina dell'istituto ha creato dei problemi anche nella predisposizione e nell'andamento dei lavori del Consiglio regionale che, proprio di recente (29 ottobre 2013), ha provveduto a modificare il suo regolamento inserendo l'art. 124 bis relativo al procedimento per l'esame dei progetti di legge di semplificazione o manutenzione normativa.

## **b) Riduzione dello stock normativo**

Una compiuta operazione di disinquinamento normativo è stata a suo tempo portata a compimento nella Regione Friuli Venezia Giulia con **la legge regionale 3/2001**. Con tale legge regionale, infatti, si è provveduto all'abrogazione espressa di tutte le leggi regionali obsolete, ovvero non operative emanate entro il 1975, nonché alla ricognizione e alla conferma di tutte le abrogazioni implicite realizzatesi sino al 1998. Tale particolare intervento legislativo disponeva drasticamente la riduzione quantitativa della legislazione regionale ed era finalizzato, oltre che a dare maggiore certezza di diritto, anche a facilitare la riforma della legislazione regionale di settore. La legge regionale 3/2001 ha disposto l'abrogazione espressa di 207 leggi regionali: conseguentemente per il periodo 1964 - 1975, il numero delle leggi regionali formalmente vigenti è stato ridotto da 357 a 95, (tenuto conto che non vanno considerate 55 leggi regionali di bilancio, di variazioni al bilancio e relative a rendiconti). Inoltre ha confermato espressamente 131 abrogazioni implicite, per il periodo 1964 - 1998.

In secondo luogo, deve essere rilevato che nella Regione Friuli Venezia Giulia successivamente all'intervento della LR 3/2001 si è diffusa la buona pratica dell'abrogazione espressa di tutto il quadro legislativo previgente, comprensivo delle leggi madri e delle relative catene normative, all'atto dell'emanazione di nuove leggi di disciplina organica delle materie. Tale operazione è senza dubbio la più idonea ad essere realizzata in quanto direttamente collegata alla formulazione di normative di riforma, nell'ambito delle quali è più evidente il riconoscimento delle antinomie e delle norme superate.

Si deve, infine, ricordare che anche la Regione Friuli Venezia Giulia, sulla scia del successo mediatico del taglia-leggi, ha provveduto ad approvare la **legge regionale 23 giugno 2010, n. 11 (Semplificazione del sistema normativo. Abrogazione di disposizioni legislative)**, la quale reca un unico articolo che stabilisce l'abrogazione di tutte le disposizioni regionali contenute in un allegato alla legge stessa. Non si tratta in realtà del meccanismo a ghigliottina proprio del taglia-leggi, ma di una semplice abrogazione espressa. Diversamente però dalla legge regionale 3/2001, che interveniva in maniera sostanziale sull'ordinamento regionale, la legge regionale 11/2010 ha provveduto ad inserire nell'elenco delle norme da abrogare per la maggior parte norme finanziarie, leggi o singole disposizioni di leggi finanziarie, di variazioni di bilancio o di approvazione del rendiconto della Regione.

## **c) Strumenti per la qualità della normazione**

Per quanto attiene alla **Verifica di impatto della regolamentazione (VIR)** la legge statutaria regionale 17/2007 reca all'articolo 7 una disposizione che pone in capo al Consiglio regionale la facoltà di inserire nelle leggi delle clausole di valutazione dell'attuazione della legge che disciplinano le modalità e i tempi con cui si verificano gli effetti, i risultati e i costi della sua applicazione. Non viene, quindi, menzionata la VIR, ma viene comunque posta in capo al Consiglio

la funzione di verifica dell'attuazione delle leggi regionali. Infatti, l'articolo 8 della medesima legge regionale 17/2007 stabilisce che il Consiglio *“assicura, anche attraverso propri organi interni, la qualità della legislazione; esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di verificarne i risultati”*.

L'articolo 41 del Regolamento interno del Consiglio regionale istituisce quindi il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione quale organo interno permanente che esercita attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche regionali e che cura il Rapporto annuale sulla legislazione regionale e sulle altre attività consiliari. In particolare, spetta al Comitato effettuare la valutazione delle politiche regionali, in termini di analisi degli effetti prodotti per verificare se e in che misura l'intervento pubblico ha determinato i cambiamenti previsti.

Le **clausole valutative** trovano riconoscimento nell'Accordo Stato Regioni sulla qualità della normazione che definisce (art. 7) la clausola valutativa quale *“strumento di valutazione ex post delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo ed alle Giunte regionali ad elaborare ed a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività”*.

L'art. 138 quinquies del Regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia prevede che spetti al Comitato per la legislazione, in particolare:

*“i) il compito di formulare proposte per l'inserimento nei progetti di legge, che siano ritenuti di maggiore impatto, di clausole valutative intese quali disposizioni volte a definire tempi e modalità con cui i soggetti coinvolti nel processo attuativo di una legge sono tenuti a produrre le informazioni necessarie all'esercizio del controllo e della valutazione;*  
*ii) deliberare lo svolgimento di missioni valutative, intese quali attività conoscitive di approfondimento, finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o alla valutazione degli effetti di una politica regionale.”*

Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha poi introdotto un nuovo strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche: si tratta della cosiddetta **missione valutativa**. In effetti, le attività informative “a lungo termine” indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive dell'Assemblea sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. E' possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola commissione oppure di una quota minima di consiglieri. Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione.

Nel corso degli anni sono state ben 16 le leggi regionali della nostra Regione nelle quali è stata inserita una clausola valutativa, mentre sono state disposte tre missioni esplorative.

Per quanto attiene **all'analisi tecnico normativa (ATN)** consistente nell'analisi dei testi normativi da adottare, attraverso la verifica della necessità dell'intervento, dell'incidenza sull'ordinamento giuridico vigente, della conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria, del rispetto delle rispettive competenze di Stato, Regioni e autonomie locali, si evidenzia che già con generalità 1198/2009 la Giunta Regionale si era espressa a favore dell'introduzione di azioni per la semplificazione e la qualità della legge. In particolare, si prevedeva di introdurre l'analisi tecnico normativa degli atti di competenza della Giunta regionale. E' stata quindi predisposta una scheda per l'ATN dei disegni di legge di iniziativa della Giunta suddivisa, sulla base di quella redatta a livello statale.

Tale strumento dovrà essere introdotto in maniera strutturata nell'ambito dell'istruttoria legislativa.

Nel 2005, con il supporto del Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni (MIPA), sono state condotte e concluse due sperimentazioni in materia di **analisi di impatto della regolazione (AIR)**, nelle seguenti materie:

- a) semplificazione di procedimenti regionali relativi all'apertura, ristrutturazione, ampliamento, dismissione di impianti in zone da bonificare ex DM 471/1999;
- b) riforma del sistema di programmazione e controllo per la gestione della fauna e l'esercizio dell'attività venatoria nella Regione Friuli Venezia Giulia.

La Giunta regionale, con deliberazione n. 1847 del 28 luglio 2005 ha approvato il percorso di qualità dei provvedimenti normativi e l'elenco dei provvedimenti da sottoporre a tale percorso, nell'ambito dell'azione B "Migliorare la qualità delle regole e semplificare", di cui al Piano strategico regionale del 2005, al quale percorso non è però stato dato seguito con alcuna sperimentazione.

Con la già menzionata generalità 1198/2009, la Giunta regionale si è espressa a favore dell'introduzione di azioni per la semplificazione e la qualità della legge, fra cui – oltre all'ATN – anche l'AIR.

La Giunta regionale ha adottato il **Programma legislativo** per gli anni 2004-2008

Va infine rilevato che la semplificazione e la qualità della regolazione rappresentano fattori fondamentali di competitività e di crescita economica che hanno assunto un ruolo di assoluta centralità nell'agenda politica dell'Unione Europea e dei governi di molti Paesi.

L'avvio della programmazione degli interventi regionali cofinanziati con i Fondi strutturali a valere sulla nuova politica di coesione rappresenta una occasione per confermare e rafforzare il ruolo delle Regioni nel processo di applicazione della strategia comunitaria.

In tale contesto, per quanto riguarda più specificatamente la Regione Friuli Venezia Giulia, proprio al fine di soddisfare le condizionalità ex ante relative ai fondi strutturali, l'Amministrazione regionale sta predisponendo una strategia organica in materia di semplificazione e qualità della normazione, che rappresenterà la cornice strategica nel settennio 2014/2020.

## II. Semplificazione amministrativa

La Regione Friuli Venezia Giulia ha provveduto a dare attuazione alla direttiva 2006/123/CE con successive leggi comunitarie: la legge regionale 7/2008 (legge comunitaria 2007) e la legge regionale 13/2009 (legge comunitaria 2008) e con la legge regionale 15/2012 (legge comunitaria 2010).

Al riguardo, occorre premettere che la direttiva servizi mira ad agevolare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi in altri Stati membri e la libertà di prestazione di servizi tra gli Stati membri, al fine di creare un vero e proprio mercato dei servizi all'interno dell'Unione Europea. L'obiettivo perseguito, inoltre, è quello di allargare la scelta offerta ai destinatari dei servizi e di migliorare la qualità dei servizi per i consumatori e per le imprese utenti di servizi. A tale scopo, l'esigenza di eliminare gli ostacoli giuridici alla realizzazione di un mercato unico dei servizi va temperata con la garanzia del mantenimento di un equilibrio tra l'apertura dei mercati e la tutela del consumatore, nel rispetto dei principi della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei servizi previsti rispettivamente dall'articolo 43 e 49 del Trattato CE.

La direttiva in parola, infatti, da un lato stabilisce un quadro giuridico generale per qualsiasi servizio fornito dietro corrispettivo economico (ad eccezione dei cd. settori esclusi) e, dall'altro, prevede disposizioni volte a ridurre gli oneri derivanti dall'espletamento di procedure e formalità amministrative richieste per l'avvio e l'esercizio di un'attività di servizi (quali l'istituzione di sportelli unici presso i quali il prestatore possa espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività; l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via elettronica) e l'avvio di un processo di semplificazione amministrativa, per cui gli Stati membri sono tenuti ad esaminare ed eventualmente a semplificare le procedure e le formalità applicabili per accedere ad un'attività di servizi ed esercitarla.

In secondo luogo, la direttiva servizi impone la immediata soppressione delle misure incompatibili con il diritto comunitario (c.d. lista nera) e una valutazione delle misure potenzialmente restrittive in base a criteri di necessità e proporzionalità (c.d. lista grigia).

In particolare, con la legge regionale 7/2008 (**legge comunitaria 2007**), è stato quindi avviato nell'ambito dell'ordinamento regionale un processo di semplificazione amministrativa mediante il censimento e la valutazione della conformità comunitaria ai principi e obblighi sanciti dalla direttiva servizi dei procedimenti amministrativi previsti da leggi regionali per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio. Al termine delle procedure di censimento e valutazione, con la medesima legge regionale si è sancito l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla direttiva servizi mediante l'emanazione di leggi regionali di settore e regolamenti regionali, anche di delegificazione.

Con la legge regionale 13/2009 (**legge comunitaria 2008**), inoltre, è stato innanzitutto disposto l'adeguamento della disciplina dello **Sportello Unico per le attività produttive** di cui alle L.R. 12 febbraio 2001 n. 3 alle funzioni previste per tale Sportello dalla Direttiva Servizi, quale unico punto di accesso presso il quale il prestatore possa espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività e l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via elettronica. Si è prevista, inoltre, la semplificazione di alcuni procedimenti amministrativi relativi a regimi di autorizzazione per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio oggetto del censimento e valutazione effettuato ai sensi della legge regionale 7/2008 (in particolare, è stata disposta la sostituzione del regime di autorizzazione e la sostituzione con la dichiarazione di inizio attività per l'apertura e al funzionamento dei centri di vacanza per minori, per l'insediamento e l'esercizio di alcune attività artigiane).

Sempre con la legge 13/2009 è stata modificata la legge regionale 7/2000 in materia di procedimento amministrativo nella parte relativa alla **conferenza di servizi** attraverso l'introduzione di un sistema informativo recante il censimento dei procedimenti regionali e delle relative strutture regionali competenti, che consenta il monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori delle conferenze di servizi.

Con la legge regionale 15/2010 si sono adottate procedure informatizzate per la tenuta dei libri fondiari nei territori ove vige tuttora il sistema tavolare di pubblicità immobiliare.

Con la legge regionale 15/2012 (**legge comunitaria 2010**), si è provveduto all'adeguamento della legge regionale 29/2005 ai principi contenuti nella direttiva 2006/123/CE in materia di commercio.

Successivamente, con alcune disposizioni **della legge regionale 4 aprile 2013, n. 4** (Incentivi per il rafforzamento e il rilancio della competitività delle microimprese e delle piccole e medie imprese del Friuli Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali 12/2002 e 7/2011 in materia di artigianato e alla legge regionale 2/2002 in materia di turismo) pubblicata sul BUR del 10 aprile 2013, n. 15, si è continuato il processo di attuazione, nell'ambito dell'ordinamento regionale, della direttiva 2006/123/CE, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, attuativo della medesima direttiva.

In particolare, il Titolo VI della legge regionale 4/2013 ridisciplina in parte la materia del turismo, modificando la legge regionale 2/2002 e prevedendo l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'esercizio di agenzia di viaggio e turismo, per l'esercizio di strutture ricettive turistiche e per l'esercizio di stabilimento balneare, con adeguamento ai principi dell'ordinamento europeo in materia di libera prestazione di servizi.

Con la legge regionale 26/2012 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012) è stata modificata la **legge regionale 7/2000 in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso** perseguendo i fini della massima semplificazione amministrativa, in conformità ai principi della legge 241/1990. In particolare sono stati ridotti i termini del procedimento da 60 a 30 giorni ed è stato stabilito che in ogni caso i termini non possono superare i 180 giorni; è stata introdotta la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ed è stata introdotta nell'ordinamento regionale l'espressa disciplina del silenzio assenso.

È stata data attuazione ad **una modalità di compilazione delle domande di contributo on line** al fine di accelerare i tempi e semplificare le procedure per la presentazione e successiva istruttoria delle domande di contributo da parte delle imprese richiedenti contributi all'Amministrazione regionale.

il direttore del Servizio sostituto  
- dott. Gianfranco Spagnul

SEGRETARIATO GENERALE  
TRASPARENZA, CONTRASTO ALLA CORRUZIONE E  
SEMPLIFICAZIONE

IL RESPONSABILE

## INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

### INIZIATIVE IN CORSO NELLA REGIONE LAZIO

Sin dall'inizio della presente legislatura regionale, la Regione ha posto al centro della propria attenzione il tema della *semplificazione* delle norme e delle procedure e della qualità della regolazione. A tal fine è stata fra l'altro istituita presso il Segretariato Generale un'apposita struttura di coordinamento.

Sul piano della **semplificazione normativa**, il 1° agosto 2013 è stata approvata dalla Giunta una proposta di legge recante "**Disposizioni per la semplificazione normativa e procedimentale e abrogazione espressa di leggi regionali**", nel solco tracciato dalla raccomandazione ai Paesi membri adottata dall'OCSE il 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica, dal rapporto OCSE del maggio 1997 sulla riforma della regolazione e dall'art. 14 della Legge 246/2005 (c.d. "taglia-leggi"). Un provvedimento - ancora all'esame del Consiglio regionale - che, oltre ad abrogare esplicitamente 398 leggi regionali, prevede la manutenzione continua dell'ordinamento, sia con la redazione di testi unici ispirati alla semplificazione delle norme e dei procedimenti, che con l'abbattimento degli oneri informativi e regolatori, attraverso il ricorso a regolamenti di delegificazione nelle materie di competenza regionale.

Sul piano della **semplificazione amministrativa**, nello scorso mese di luglio il Presidente Zingaretti ha assunto, nel corso di un incontro con i rappresentanti delle principali associazioni degli imprenditori operanti nel territorio della Regione Lazio, l'impegno a impostare e realizzare una organica politica di semplificazione a favore dei cittadini e delle imprese secondo una **Agenda regionale**, da presentare alle organizzazioni rappresentative degli *stakeholders* per la necessaria condivisione degli obiettivi e per accoglierne - in uno spirito di partecipazione e di aperto confronto - indicazioni, suggerimenti, eventuali integrazioni.

L'Agenda regionale, ormai compiutamente predisposta e di imminente adozione, va naturalmente considerata insieme con le altre iniziative, in corso di elaborazione nel Tavolo per la semplificazione costituito presso la Conferenza Unificata. In tale sede vengono già affrontati, nel

merito, importanti temi di rilievo sovregionale, come l'unificazione della modulistica, sia per i procedimenti in materia edilizia che per quelli di competenza degli Sportelli unici per le attività produttive.

Nel documento in questione sono raccolte, in schede sintetiche e con l'indicazione di tempi, costi e strumenti attuativi, una serie di proposte di semplificazione amministrativa e normativa maturate all'interno dei diversi settori dell'amministrazione regionale.

Si tratta di iniziative che spaziano dalla digitalizzazione di procedure ancora prevalentemente ancorate alla produzione di documenti cartacei alla redazione di testi unici tematici.

La maggior parte degli interventi previsti nell'Agenda è a costo zero. La spesa totale preventivata nel prossimo triennio è di circa 4.000.000 euro (di cui 3.000.000 per la realizzazione dell'Anagrafe tributaria regionale).

Si definisce così un preciso progetto che copre tutto l'arco della legislatura regionale e che potrà essere ulteriormente arricchito in corso d'opera.

L'esperienza di semplificazione degli ultimi anni, compresa quella realizzata a valle della misurazione degli oneri amministrativi (MOA), si è dovuta confrontare con ostacoli e resistenze. Tra questi rientra la tendenza, tipica degli ordinamenti a diritto amministrativo, ad affidare le riforme esclusivamente alla fase normativa. A causa dell'insufficiente attenzione alla fase attuativa, alcuni interventi sono rimasti "sulla carta". Altri, sebbene attuati, non sono stati di effettivo beneficio alle imprese, per una scarsa conoscenza da parte dei destinatari finali o per una difficoltà di implementazione non monitorate in modo tempestivo dalle amministrazioni.

Per superare questi ostacoli e queste resistenze il Governo nazionale ha recentemente proposto con il disegno di legge S.958, attualmente all'esame delle Camere, la istituzione presso la Conferenza Unificata di una sede permanente di consultazione e di istruttoria, il "Tavolo per la semplificazione" e la adozione di una "Agenda Nazionale per la semplificazione", da condividere con il sistema delle autonomie e con le organizzazioni rappresentative dei cittadini e delle imprese.

In tale contesto l'Agenda regionale del Lazio, in anticipo rispetto all'approvazione della proposta di legge nazionale, ma rispettandone spirito e contenuti, vuole definire i termini di una organica e coordinata politica di semplificazione sul territorio regionale per ricondurre a una visione unitaria gli interventi di breve e medio-lungo termine che si rendono necessari per ridurre il carico burocratico eccessivo che grava su cittadini e imprese, dedicando particolare attenzione all'implementazione, al monitoraggio, alla valutazione e alla comunicazione delle misure adottate.

Per ciascuna azione, l'Agenda regionale individua obiettivi, responsabilità, scadenze e costi, assicurando che le iniziative programmate siano orientate al risultato e valutabili in base al suo effettivo raggiungimento.

L'Agenda sarà oggetto di confronto e di continua verifica con il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali che operano sul territorio regionale, anche sotto forma di proposte integrative e modificative. Sarà inoltre alimentata dai risultati della consultazione *online* lanciata in collaborazione con il Ministero della Pubblica Amministrazione e Semplificazione sul sito della

Regione il 25 ottobre scorso. L'analisi in corso dei risultati di tale consultazione ("100 procedure da semplificare"), finalizzata all'individuazione delle procedure più complesse e "irritanti" per i cittadini e le imprese e delle conseguenti iniziative prioritarie di semplificazione, darà un significativo contributo alla elaborazione delle politiche regionali di settore.

La Giunta regionale ha inoltre approvato, il 26 novembre scorso, un regolamento concernente "**Agricoltura semplice. Riduzione di oneri amministrativi in materia di controlli e procedimenti amministrativi nel settore dell'agricoltura**".

Tale regolamento è stato emanato in applicazione dell'**art. 14 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5**, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, nonché dell'**intesa sulle linee guida in materia di controlli**, ai sensi del comma 5 del citato articolo 14, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, acquisita dalla Conferenza Unificata, nella seduta del 24 gennaio 2013.

Il regolamento in questione, per la prima volta, reca disposizioni specificamente volte sia a garantire la migliore conoscenza e chiarezza degli obblighi e degli adempimenti amministrativi gravanti sugli operatori del settore agricolo, sia ad assicurare che l'esercizio dei controlli sia proporzionale al rischio da prevenire e che i controlli siano svolti in modo coordinato da tutte le amministrazioni operanti sul territorio.

L'esperienza applicativa di queste disposizioni potrà aprire la strada ad analoghe iniziative in altri settori sul tema cruciale dei controlli amministrativi, al quadruplice fine di eliminare attività non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici; di evitare duplicazioni e sovrapposizioni; di recare il minore intralcio possibile al normale esercizio delle attività dell'impresa; di collaborare, in modo amichevole, con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità.

Infine, la Regione Lazio ha promosso, come già altre regioni, la conclusione di una **Convenzione** tra Stato – Regione – CCIAA di Roma – Unioncamere regionale (redatta ai sensi dell'art. 37 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, dell'art. 37-*bis* del D.L. 18 ottobre 2012, N. 179 e dell'art. 12 del D.L. 9 febbraio 2012 n. 5) **per l'avvio a regime del S.U.A.P. telematico**, con l'adozione su tutto il territorio regionale di una modulistica S.U.A.P. standardizzata e con la semplificazione e omogeneizzazione dei procedimenti.

Tale Convenzione è ora alla firma dei Ministri competenti.

## **STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE E RIORDINO NORMATIVO ADOTTATI DALLE REGIONI E DALLE PROVINCE AUTONOME**

Di seguito si evidenziano gli strumenti di semplificazione e riordino normativo adottati dalla Regione Liguria seguendo il questionario inviato ai fini della raccolta dei dati per la convocazione della Commissione parlamentare della semplificazione del 20 gennaio p.v.

In linea generale l'azione della Regione si svolge, in coerenza con con i quadri di riferimento europeo e nazionale, secondo tre direttive fondamentali:

- il miglioramento della qualità della regolazione e la semplificazione del quadro normativo complessivo, con una riduzione del numero delle leggi e la riduzione degli oneri amministrativi posti a carico dei cittadini e delle imprese;
- la semplificazione delle procedure mediante l'utilizzo di tutti gli strumenti tipici della semplificazione AIR, VIR, MOA, Test piccole e medie imprese, banche dati dei procedimenti, modulistica unificata, implementazione e mezzi innovativi per promuovere la partecipazione degli enti locali e di tutti i soggetti interessati ai processi di semplificazione sia come associazioni che come singoli, sviluppo del processo svolgimento delle funzioni da parte dei Comuni in forma associata;
- lo sviluppo e l'applicazione dell'innovazione tecnologica e delle infrastrutture di collegamento (banda larga) che costituiscono la base necessaria per lo sviluppo della pubblica amministrazione digitale.

La fonte normativa regionale che disciplina tutti gli strumenti di riordino normativo e di semplificazione è la già citata Legge regionale 8 giugno 2011, n. 13 "Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa la legge regionale n.13/2011.

### **Strumenti normativi utilizzati per il riordino complessiva dell'intero corpus normativo (es. testi unici, leggi di abrogazione/semplificazione/ manutenzione)?**

#### **Testi unici**

- Legge regionale 31 ottobre 2006, n. 33 (Testo unico in materia di cultura);
- Legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo Unico in materia di commercio);
- Legge regionale 7 febbraio 2008, n. 2 (Testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari);
- Legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 e s.m. i. (Disciplina dell'attività edilizia (di fatto un testo unico regionale sui titoli edilizi));
- Legge regionale 7 ottobre 2009, n. 40 (Testo unico della normativa in materia di sport);
- Legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva);
- Legge regionale 6 dicembre 2012, n. 42 (Testo unico terzo settore)

## Leggi di abrogazione

- Legge regionale 31 ottobre 2006, n. 31 Terzo provvedimento di semplificazione dell'ordinamento regionale.
- Legge regionale 14 maggio 2013, n. 13 Quarto provvedimento di semplificazione dell'ordinamento regionale

Non considerando le leggi di bilancio o di mera modifica di leggi dal 2010 al 2012 si è passati da 520 a 470 leggi vigenti.

## Leggi di semplificazione

- Legge regionale 25 novembre 2009, n. 56 “Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”
- Legge regionale 8 giugno 2011, n. 13 “Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa”
- Legge regionale 13 giugno 2011, n. 14 “ Disposizioni di attuazione della **direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006** relativa ai servizi nel mercato interno

**In attuazione della legge regionale n.,13/2011 sono state approvati:**

### a) le agende normative 2011/2012 e 2013/2014 con:

- Deliberazione Giunta regionale 28 giugno 2011, n. 744 “Approvazione Agenda normativa”
- Deliberazione Giunta regionale 6 settembre 2013, n. 1102 “Approvazione Agenda normativa 2013/2014”.

**L’Agenda normativa**, prevista da Regione Liguria, rappresenta lo strumento innovativo che illustra le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell’azione normativa regionale. L’agenda nasce dalla volontà di sottoporre l’azione legislativa della Regione ad una programmazione annuale, sulla quale favorire la partecipazione trasparente e preventiva dei portatori di interessi, cittadini e parti sociali, in modo da raccogliere le istanze provenienti dal mondo civile ed imprenditoriali fin dai momenti iniziali dei processi normativi e favorire una produzione normativa che parta dalle esigenze manifestate dagli stessi soggetti che ne saranno destinatari

### b) I programmi di semplificazione 2011/2012 e 2013/2014 con:

- Deliberazione della Giunta regionale 29 luglio 2011, n. 963 “Programma 2011 delle strategie e degli interventi di semplificazione”.
- Deliberazione della Giunta regionale 6 settembre 2013, n. 1101 “Programma 2013 - 2014 delle strategie e degli interventi di semplificazione”.

**Il programma di semplificazione** definisce le strategie e gli interventi di semplificazione”, con la seguente griglia metodologica:

- a) linee fondamentali di azione distinte per materia di intervento;
- b) interventi qualificanti;
- c) priorità di applicazione della misurazione degli oneri amministrativi;
- d) crono programma annuale di attuazione;
- e) indicatori di risultato;
- f) analisi dei punti di forza e di debolezza.

Il programma tiene conto delle proposte di semplificazione pervenute dai soggetti interessati, a seguito di consultazioni pubbliche.

### **Manutenzione**

E' prevista la VIR sul Testo Unico Attività estrattive.

### **Fonti normative che disciplinano gli strumenti di riordino**

La fonte normativa regionale che disciplina tutti gli strumenti di riordino normativo e di semplificazione è la già citata Legge regionale 8 giugno 2011, n. 13 "Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa".

### **Testi unici e altri atti di riordino complessivo della normativa di settore adottati nella attuale legislatura**

Nel precedente paragrafo sono stati indicati i testi unici in vigore. Di questi nell'ultima legislatura 2010-2015 sono stati approvati il T.U. "attività estrattiva" e il T.U. "Terzo settore" .

Con Legge regionale 5 aprile 2012, n. 10 (Disciplina per l'esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico) e s.m. è stato istituito lo Sportello Unico per le Attività Produttive.

Entro la fine della legislatura si prevede di emanare il testo unico sul paesaggio, (il relativo DDL è già stato approvato dalla Giunta Regionale) nonché il testo unico delle norme regionali in materia di Sanità.

### **Leggi che disciplinano criteri e strumenti per la semplificazione normativa ed amministrativa**

Come già specificato precedentemente la legge regionale di riferimento in materia di semplificazione è la Legge regionale 8 giugno 2011, n. 13 "Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa" che disciplina i criteri e gli strumenti per la semplificazione normativa e amministrativa.

Non è prevista una sessione di semplificazione presso Consiglio regionale.

La legge regionale 13/2011 ha istituito un "Gruppo tecnico di coordinamento Giunta – Consiglio" per il processo di semplificazione con funzioni di supporto per la redazione di testi unici, disegni di legge di delegificazione e di manutenzione normativa dell'ordinamento normativo, sviluppo di linee guida ed indirizzi relativi ai contenuti e alle modalità di effettuazione dell'ATN, dell'AIR, della VIR e delle clausole valutative.

### **Principali strumenti di semplificazione procedimentale**

I principali strumenti già adottati ed in corso di sviluppo per la semplificazione procedimentale sono:

- la Banca dati dei procedimenti S.U.A.P. che include già quasi 200 procedimenti con la relativa modulistica concordata con enti locali e camere di commercio liguri attivata in esecuzione della l.r. 10/2011;
- la Banca dati dei procedimenti regionali pubblicata on line e aggiornata costantemente che per tutti i procedimenti regionali definisce i termini e le strutture di riferimento;
- prime sperimentazioni di AIR sulle leggi regionali;
- Digitalizzazione dei procedimenti e bandi on-line;
- Sperimentazione di nuove modalità per i controlli in attuazione della normativa nazionale e regionale in materia;
- Avvio dell'adozione, in attuazione dell'agenda normativa 2013/2014 della ATN e del test PMI

### **Previsione di piani di semplificazione di settore**

Le già menzionate D.G.R. di approvazione dell'Agenda Normativa (2011 e 2013/14), e di approvazione del Programma di Semplificazione (2011 e 2013/14) prevedono interventi nei vari settori di intervento dell'azione regionale.

### **Programmi o azioni per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi procedurali e informativi?**

Il Gruppo tecnico di coordinamento Giunta – Consiglio ha condiviso già nel corso del 2012 una prima griglia metodologica per la redazione dei documenti di Analisi Tecnico Normativa, che può favorire la corretta redazione dei disegni o nelle proposte di legge di legge regionali, ritenendo l'ATN fondamentale punto di partenza fra gli strumenti adatti ad incrementare la qualità della regolazione.

A seguito di quanto sopra la Giunta regionale ha in corso, in attuazione del programma di semplificazione e dell'agenda normativa 2013/2014 l'approvazione dello schema di ATN, Analisi Tecnico Normativa, da adottarsi a corredo dei ddl e dei regolamenti di iniziativa della G.R unitamente ad un primo approccio di "test PMI" in via sperimentale, sia per l'importanza dello stesso, sia per la presenza in termini numerici e di incidenza sul valore aggiunto delle PMI in Italia ed in Liguria in particolare.

### **Uso delle comunicazioni informatiche tra enti, imprese e amministrazione**

E' previsto l'avvio di un Blog istituzionale dal titolo "Semplificazione trasparente", destinato alla semplificazione e studiato per permettere a tutti gli interessati, siano essi enti pubblici e privati o cittadini, di essere realmente informati e di partecipare ai processi di semplificazione e di formazione delle leggi regionali e di verificarne i risultati. Il blog servirà, in particolare:

- a raccogliere esigenze e proposte di chi direttamente deve utilizzare tempo e risorse per i cosiddetti "oneri amministrativi" previsti dalle nostre normative;
- presentare le intenzioni della Giunta riguardo alle azioni di semplificazione e ai disegni di legge da avviare;
- a rendere trasparente e condiviso il processo di formazione dell'agenda normativa regionale e dei programmi di semplificazione, rendendo chiaro da dove provengono e i contenuti delle richieste, delle proposte, dei suggerimenti o delle osservazioni nella fase della loro elaborazione;
- a indicare i risultati attesi, a rendere conto del progresso dei lavori, dei progetti attuati e delle difficoltà incontrate;
- a comunicare le proposte di iniziativa consiliare collegate a quelle contenute nell'Agenda normativa

**Regione/Provincia autonoma: Regione Liguria**

**Estensore: Settore Semplificazione**

**Data 15/01/2014**

# INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

## INIZIATIVE IN CORSO NELLA REGIONE LOMBARDIA

L'esigenza di razionalizzare il corpus normativo regionale è stata particolarmente avvertita dalla Regione Lombardia a partire dalla VI legislatura.

Si ricorda la **legge regionale n. 2/2000**, art. 2, commi 19-22, recante il programma annuale di semplificazione e delegificazione della normativa regionale (PAS).

Per migliorare la qualità della regolazione, nelle ultime legislature sono stati operati **interventi sullo stock** della regolazione in modo da semplificare la normativa regionale e razionalizzarne la fruizione da parte degli utenti finali.

La Lombardia è la regione italiana con il **minore numero di leggi vigenti** (alla tabella sulle leggi regionali vigenti alla data del 31.12.2012, pubblicata nel Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Regione Lombardia si conferma la regione col minor numero di leggi vigenti – n. 445).

Sebbene l'azione di razionalizzazione non sia intervenuta in maniera così rilevante come per l'area legislativa, i **regolamenti** emanati alla fine della IX Legislatura sono stati 184: di cui 169 di settore e 15 interni (ad esempio: contabilità regionale, consiglieri e gruppi consiliari, organi della Regione).

Molteplici gli **strumenti a disposizione per le finalità di riordino normativo**, di cui RL si avvale/si è avvalsa di:

- Leggi di “disboscamento normativo” (cd. taglia-leggi regionali), abrogative di precedenti disposizioni legislative non più vigenti o i contenuti delle quali avevano ormai esaurito gli effetti;
- Testi unici compilativi per materie/settori omogenei;
- Leggi di settore
- Leggi di riordino normativo: in base all'art. 40 Statuto regionale il Consiglio regionale può disporre il riordino di una materia determinata, individuando gli atti normativi da coordinare, secondo principi e criteri direttivi, entro un termine per la presentazione della proposta di articolato da parte del Presidente della Regione; semplificato anche l'iter consiliare della proposta di legge, che sarà approvata dall'Aula dopo la discussione generale, con la sola votazione finale (no voto articolo per articolo);

Nella IX Legislatura approvata la l.r. 1/2012 “Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria”: abrogate 4 leggi regionali.

Altri testi di riordino erano in fase di predisposizione (legge di riordino in materia di attività motorie e sportive; legge di riordino in materia di cultura), non portati a compimento anche a causa della fine anticipata della IX legislatura regionale.

Con la IX Legislatura, per compiere un ulteriore passo importante nelle politiche di semplificazione è stato creato uno **specifico Assessorato alla semplificazione e digitalizzazione** per raggruppare in un unico punto di “responsabilità” tutte le leve di cambiamento della P.A..

Dopo una prima fase di consultazione e di ascolto dei rappresentanti delle imprese, dei cittadini, del no profit e una vera e propria strutturazione di un canale permanente di ascolto, la Giunta di RL ha approvato, il 22 dicembre 2010 con d.g.r. 1036, **l’Agenda di Governo Lombardia Semplice 2011-2015**, documento strategico e di indirizzo e programmazione che delinea un percorso di lavoro pluriennale (di legislatura) per Regione Lombardia e per tutto il sistema della Pubblica Amministrazione operante sul territorio lombardo in materia di semplificazione.

L’Agenda, valorizzando i risultati della semplificazione normativa operata nelle Legislature precedenti, segna il punto di passaggio verso un impegno ancor più sistematico, integrato con i vari livelli istituzionali e costante da parte del governo regionale sul tema della semplificazione e della qualità della regolazione ai fini del miglioramento della competitività del territorio, uno strumento di programmazione capace di coordinare centralmente le diverse leve di semplificazione e spingere in maniera sistemica il cambiamento e l’innovazione.

Il percorso della IX Legislatura di cui all’allegato, dettaglia gli interventi di semplificazione normativa, amministrativa, organizzativa e gli strumenti adottati per favorire la semplificazione e il cambiamento culturale a partire dall’Amministrazione regionale.

In particolare si citano tra gli **strumenti**:

- *Parametri organizzativi dedicati alla semplificazione*: si tratta di parametri di valutazione con obiettivi di semplificazione con impatto sulla parte variabile della retribuzione della Dirigenza regionale e, a cascata, di tutto il personale regionale. La loro introduzione ha favorito l'inserimento strutturale della semplificazione nella organizzazione cercando di farne percepire il valore anche in ottica trasversale.
- *Check list preventiva di semplificazione*: strumento previsto dall'Agenda Lombardia Semplice, in vigore per gli atti deliberativi e dirigenziali che creano oneri diretti o indiretti su imprese e cittadini, è uno strumento preventivo di semplificazione che l'obiettivo di aiutare a prevenire il formarsi di oneri burocratici a carico dell'utente e della stessa P.A., fornendo al tecnico che redige materialmente l'atto alcuni spunti su cui riflettere in fase di prima impostazione e stesura dello stesso.
- *Attività formativa e informativa* per la diffusione della cultura di semplificazione: seminari e corsi di formazione sugli strumenti di semplificazione dedicati al personale del Sistema Regionale, corsi di formazione specialistici per operatori degli Enti Locali in particolare degli Sportelli Unici per le Attività Produttive; circolari in materia di decertificazione, procedimento amministrativo, potere sostitutivo, ecc);
- *Stage formativi* (in attuazione dell'art. 50 della L.R. 7/2012) svolti da parte di funzionari regionali presso associazioni di rappresentanza delle imprese, quale opportunità di formazione e conoscenza sul campo e verifica diretta dell'impatto delle procedure amministrative gravanti sulle imprese e i relativi oneri.
- *Tavoli di coordinamento e ascolto*: Cabina di Regia per l'attuazione delle normative statali e regionali in materia di semplificazione, Task Force Zero Burocrazia.

In base al Programma regionale di sviluppo della **X legislatura** (DGR 113/2013) le politiche di semplificazione continueranno a costituire asse strategico della programmazione. Al momento sono in corso di redazione i nuovi atti di programmazione e normativi per la Legislatura in corso.



Oggetto: Contributo della Regione Marche per la Commissione Affari istituzionali e generali della Conferenza delle regioni in relazione all'”*Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*” della Commissione parlamentare per la semplificazione

## Premessa

Il documento della Commissione ha un oggetto amplissimo: la semplificazione legislativa ed amministrativa e copre quindi l'intero sistema giuridico. Anche volendo limitarsi a considerare i problemi esistenti dal punto di vista delle Regioni, il panorama è assai vasto. Non si può che limitarsi a segnalare le questioni fondamentali.

Quanto alla semplificazione legislativa, appare fondamentale segnalare il perdurante mancato adeguamento della legislazione ordinaria nazionale alla riforma costituzionale del 2001. Il che ha comportato, come si è visto anche dal contenzioso costituzionale intervenuto, un inaccettabile stato di incertezza sui reciproci confini di competenza fra Stato e Regioni e sulla vigenza della normazione preesistente. Al mancato adeguamento si è aggiunto per di più, come adombrato anche nel documento della Commissione, un modo di legiferare che sembra prescindere dai contenuti stessi della riforma del 2001, in particolare mediante decretazione d'urgenza e misure a carattere settoriale o congiunturale che contribuisce ad aumentare il disordine istituzionale e a creare non poche difficoltà applicative in sede regionale e locale. Sarebbe necessario quindi un imponente lavoro di risistemazione legislativa che richiede da un lato, come spesso si segnala, la riconsiderazione del riparto delle materie di cui alla riforma del 2001 e la istituzione del Senato delle Regioni e dall'altro la definizione di una legislazione statale che, negli oggetti considerati e nei principi stabiliti per le singole materie e settori, sia realmente adeguata alle esigenze di un ordinato sistema regionale. E' appena il caso di aggiungere che tutto ciò andrebbe realizzato considerando anche le implicazioni dell'ordinamento comunitario al riguardo.

Quanto alla semplificazione amministrativa, appare altrettanto fondamentale segnalare come il mancato adeguamento della legislazione ordinaria alla riforma costituzionale del 2001, accompagnato dalla legislazione congiunturale, specie degli ultimi anni, si sia ripercosso in maniera non meno negativa nella definizione del sistema amministrativo. La riforma del 2001, sulla scorta dei principi affermati nelle leggi del c.d. federalismo amministrativo della fine degli anni novanta (si veda specialmente la legge n.59 del 1997), aveva posto le premesse per una risistemazione delle funzioni amministrative in particolare secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Nulla di tutto ciò è avvenuto, se non per limitati ambiti di materia. Tutto è stato rimesso da un lato ad una legislazione caso per caso e dall'altro alle decisioni della Corte costituzionale. Il sistema si è complicato invece che semplificarsi, specie per il frequente intreccio creatosi fra competenze amministrative dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, oggi oggetto di particolari critiche. In tempi recenti, si sono disposte o si stanno adottando anzi misure di riordino organizzativo e istituzionale non coordinate con il riassetto delle funzioni. Occorre invece che il riordino legislativo auspicato abbia riguardo in particolare e in via primaria al riassetto delle funzioni amministrative per materie o settori secondo gli accennati principi: eliminando innanzitutto le funzioni obsolete e la disciplina amministrativa delle attività, dove possibile e necessario, sciogliendo poi gli intrecci di competenze fra più livelli istituzionali e concentrando ovunque sia possibile le funzioni in capo a un singolo livello istituzionale secondo il principio dell'unità dell'amministrazione (art.4 l.n.59/97 cit.), chiarendo inoltre la relativa disciplina



procedurale e facendo seguire infine al riordino delle funzioni le relative misure di riordino organizzativo e istituzionale. Si tratta di un riassetto delle funzioni che non può che essere disposto sul piano generale e di principio in sede nazionale, ma che deve esser affidato poi per il suo completamento e la concreta attuazione alle Regioni stesse, con la collaborazione degli Enti locali.

### La semplificazione nella Regione Marche

La Regione Marche inserisce in tutti i documenti di programmazione, generali o settoriali, le misure per la semplificazione amministrativa, per l'innovazione dei processi e per l'informatizzazione dei rapporti tra P.A. e imprese/cittadini, intesi come strumenti fondamentali per lo sviluppo e la competitività del sistema regionale.

Si richiamano a tal proposito le previsioni, relative a “*semplificazione, programmazione e meno burocrazia*” contenute nel Programma di Governo della IX Legislatura Regionale 2010-2015, consultabile sul sito della Regione Marche:

<http://www.regione.marche.it/LinkClick.aspx?fileticket=Rkzv0aq9G4g%3D&tabid=346&mid=1081>.

La semplificazione è perseguita attraverso riforme della macchina amministrativa, il riordino normativo e la razionalizzazione dell'attività amministrativa, con particolare riferimento ai procedimenti di interesse delle imprese.

### Semplificazione organizzativa

La Regione Marche ha realizzato negli ultimi anni alcune riforme della struttura organizzativa della Giunta, accorpando funzioni in una logica di gestione ottimale delle risorse e di riduzione della spesa complessiva per il personale. Altre iniziative di riorganizzazione hanno riguardato gli enti dipendenti dalla Regione e l'organizzazione delle funzioni amministrative nei settori di competenza regionale. Si segnalano in particolare:

- **LR 35/2013:** Trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane di Comuni
- **LR 24/2009 e successive integrazioni:** Trasformazione delle Autorità di ambito per la gestione integrata dei rifiuti da consorzi a convenzioni;
- **LR 30/2011:** Trasformazione delle Autorità di ambito per la gestione del ciclo idrico integrato da consorzi a convenzioni;
- **art.14 della LR 45/2012:** soppressione dei Sistemi turistici locali;
- **DGR 969 del 27/6/2012:** gli ambiti territoriali per lo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale sono stati organizzati in un bacino unico regionale per la programmazione integrata dei servizi automobilistici e ferroviari, con cinque ambiti di gestione dei servizi urbani ed extraurbani, corrispondenti agli ambiti delle Province;
- **LR 6/2013 :** sono state disciplinate le competenze degli enti locali, in materia di trasporto pubblico locale;
- **LR 12/2011:** riordino degli enti regionali per l'abitazione pubblica (ERAP) e **LR 18/2012:** istituzione dell'Ente regionale unico per l'edilizia abitativa (ERAP Marche);
- **LR 14/2010:** soppressione dell'Ente regionale per le manifestazioni fieristiche;
- **L.R. n. 7/2011:** soppressione delle Commissioni Provinciali per l'Artigianato
- **LR 12/2012** istituzione della stazione unica appaltante regionale (SUAM);
- **LR 28/2013:** riordino dell'ASSAM (Agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche);
- **LR 13/2012 :** riordino degli Enti Parco regionali;



- **LR 13/2013** : riordino delle competenze e dell'assetto dei Consorzi di bonifica mediante la loro fusione in unico Consorzio;
- **LLRR 17/2011, 19/2012, 28/2012 e 26/2013**: riordino del Sistema sanitario regionale, mediante modifiche alla **LR 13/2003**. Con **DGR 1403 del 1/10/2012** sono stati individuati i distretti dell'Azienda Sanitaria unica regionale (ASUR), ai sensi dell'art.30, comma 2, della legge regionale 17/2011;
- **LR 44/2012** : individuati i limiti demografici minimi per le forme associative fra Comuni, con avvio della ricognizione degli ambiti territoriali per la gestione associata di funzioni e di servizi comunali;
- **DGR 1089 del 22/7/2013**: stipulato un protocollo d'intesa fra la Regione Marche e Poste Italiane spa per sviluppare sinergie ai fini dell'utilizzo della rete degli uffici postali, per il raggiungimento di obiettivi della dematerializzazione dei flussi documentali, di e-government e di semplificazione degli adempimenti amministrativi, a carico di cittadini ed imprese;
- **legge statutaria n.3/2013** di modifica della composizione dell'Assemblea Legislativa e della Giunta regionale. Con **LR 27/2011** e con **LR 42/2012** è stato rivisto il trattamento indennitario dei Consiglieri regionali. Con **LR 43/2012** è stato ridefinito il finanziamento dell'attività dei gruppi consiliari;
- **DGR 1394 del 24/10/2011 e DGR 1556 del 21/11/2011 , DGR 1272 del 10/09/2012 , DGR 1510/2012 e DGR 1530/2012, DGR 983/2013 e 1484/2013**: attuazione del Patto di stabilità interno regionale;
- **LR 11/2010 e LR 11/2011** : disposizioni per l'ottimizzazione dell'attività amministrativa e per il contenimento della spesa della Regione e degli enti del Servizio sanitario regionale. Con la **l.r. 33/13** e con la **DGR 1201/2013** sono state definite ulteriori misure di contenimento e di controllo della spesa regionale, relativamente al personale, agli incarichi ed al funzionamento dell'apparato amministrativo. Con varie deliberazioni della Giunta regionale sono stati ridotti gli uffici dirigenziali;
- **LR 40/2012** istituzione del Collegio dei revisori dei conti della Regione;
- **LR.46/2013** misure per incentivare l'integrazione istituzionale e territoriale;
- **LR 40/2013** è stato definito il riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Umbria e delle Marche, a seguito di intesa interregionale.

Sono poi all'esame del Consiglio regionale le proposte di legge:

- per il riordino degli E.R.S.U. (diritto allo studio);
- per il mantenimento degli uffici del Giudice di Pace;
- in materia di semplificazione amministrativa e di innovazione;
- sul governo del territorio.

### Semplificazione per le imprese

Particolare attenzione ha dedicato la Regione Marche alla semplificazione delle procedure di interesse delle imprese, nella consapevolezza che la riduzione degli oneri amministrativi connessi alle procedure burocratiche possa contribuire al miglioramento della competitività del sistema.

Per tale ragione, gli ultimi Piani relativi alle attività produttive, riferiti ai trienni 2007/2009 e 2012/2014 hanno dedicato interi assi alle misure per la semplificazione amministrativa. Di seguito il link per consultare il piano attualmente in vigore.



<http://www.marcheimpresa.net/Portals/0/Documenti%20marco/piano%20integrato%20approvato%20in%20consiglio.pdf>

Una particolare occasione per intervenire si è presentata in sede di recepimento della direttiva n. 2006/123/CE (c.d. “Direttiva servizi”). Con la legge regionale n. 7/2011 “Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa - Legge comunitaria regionale 2011” oltre a prevedere la sostituzione dei regimi autorizzatori con le più semplici Segnalazioni Certificate di Inizio Attività o addirittura con mere comunicazioni, la Regione Marche ha riconosciuto l'importanza della riforma dello Sportello Unico Attività produttive, istituendo un Sistema regionale dei SUAP ed un Tavolo permanente interistituzionale (che prevede anche la partecipazione dei rappresentanti delle associazioni di categoria delle imprese e dei professionisti) che costituisce lo strumento per mettere in campo azioni puntuali e condivise per la semplificazione delle procedure di interesse delle imprese. Nel sito internet indicato sono specificate le funzioni ed i risultati ottenuti in tale ambito.

Sul piano della semplificazione legislativa, si segnala che le leggi regionali sono state sostituite da organici testi unici dedicati ai diversi settori: industria e artigianato (LR 20/2003), commercio (LR 27/2009 e relativi regolamenti attuativi, nn: 1, 2, 4 e 5 del 2011) e turismo (LR 9/2006) . In tali testi unici si è proceduto alla razionalizzazione della normativa di carattere sostanziale ed alla semplificazione delle procedure di autorizzazione con l'introduzione della SCIA e delle mere comunicazioni, sempre in attuazione dei principi di semplificazione e liberalizzazione contemplati anche dalla “Direttiva servizi”. Importante semplificazione è stata introdotta poi relativamente alle procedure dell'Albo delle imprese artigiane ed al settore dell'agricoltura.

La Regione Marche inoltre, nel ruolo di coordinatrice della Commissione Attività produttive della Conferenza delle Regioni, ha dedicato particolare attenzione ai temi della semplificazione per le imprese, collaborando attivamente con il Governo, anche mediante la partecipazione di un proprio rappresentante tecnico nelle sedi interistituzionali che seguono tali tematiche. Si tratta in particolare del **Comitato paritetico per la Misurazione e riduzione degli Oneri Amministrativi di cui all'art. 25 del DL 112/2008** e del **Tavolo interistituzionale di cui all'Accordo in Conferenza Unificata del 10 maggio 2012 finalizzato all'attuazione del DL 5/2012 (c.d. “Semplifica Italia”)**.

Di seguito un maggior dettaglio su alcuni degli interventi citati:

### **1. Il sistema regionale dei SUAP**

L'articolo 38, comma 3 del DL 112/2008 ha avviato la riforma dello Sportello Unico Attività Produttive (SUAP), stabilendo alcuni principi e criteri di orientamento per la revisione della disciplina di cui al DPR n. 447/98. In attuazione dell'articolo 38 è stato approvato il D. Lgs 160/2010 recante il Regolamento per la disciplina del SUAP.

La realizzazione di sportelli unici presso i quali gli operatori possono espletare i propri adempimenti in forma telematica è inoltre un obbligo espressamente previsto a livello comunitario, nella direttiva 2006/123/CE (direttiva servizi). L'Italia ha recepito tale direttiva con il D. Lgs n. 59/2010 nel quale, oltre a richiamare i regolamenti attuativi dell'articolo 38, sono disciplinati direttamente alcuni aspetti della riforma.



La Regione Marche si è organizzata, sin dall'inizio, per accompagnare i Comuni nell'attuazione della riforma, istituendo nell'ambito della struttura organizzativa della Giunta, un apposito ufficio, la P.F. “*Regolamentazione, semplificazione e liberalizzazione relative alle attività industriali e artigianali*”, a cui spetta, tra l'altro, il compito di assicurare l'attuazione degli sportelli unici attività produttive.

Preliminarmente è stato costituito un **Tavolo interistituzionale** che ha definito le prime misure utili (e che ha affiancato un gruppo di lavoro interno che ha visto la presenza di tutte le strutture regionali coinvolte nell'attuazione della riforma e competenti per gli endoprocedimenti coordinati dal SUAP).

Si è attivato inoltre un servizio di **help desk per i Comuni**, adeguatamente pubblicizzato, per supportare gli stessi nell'acquisizione dei cinque requisiti tecnologici definiti a livello nazionale per l'**accreditamento** dei SUAP, fornendoli peraltro gratuitamente. In tal modo tutti i Comuni delle Marche si sono accreditati tempestivamente. In vista dell'attivazione delle più opportune misure la Regione ha raccolto i dati sulla situazione dei SUAP mediante la somministrazione di un questionario.

Tale attività è stata svolta nelle more dell'approvazione della L.R. 29 aprile 2011, n. 7 di recepimento della direttiva servizi. L'art. 1 di tale legge ha così istituito il **Sistema regionale dei SUAP** che si avvale di un **Tavolo interistituzionale permanente** per perseguire finalità di semplificazione per le imprese. In particolare l'attività del Tavolo è volta a:

- a) perseguire la costituzione di una **banca dati regionale** relativa ai procedimenti di competenza del SUAP, anche al fine dell'adozione di una **modulistica uniforme** nel territorio regionale. I procedimenti amministrativi regionali di competenza del SUAP sono individuati con apposita deliberazione della Giunta regionale che elenca altresì, a fini informativi e con valore meramente ricognitivo, i procedimenti di competenza delle altre Amministrazioni e gli altri adempimenti;
- b) fornire assistenza e supporto ai SUAP nell'**interpretazione e nell'applicazione della normativa di riferimento** nonché delle procedure e formalità relative agli adempimenti di cui al comma 1, allo scopo di favorire prassi amministrative uniformi nel territorio regionale;
- c) effettuare il **monitoraggio della normativa e dei procedimenti** amministrativi e adotta le opportune misure di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese;
- d) adottare le **misure organizzative e tecnologiche** per l'informatizzazione delle procedure di competenza regionale e promuovere la stipula di accordi o convenzioni finalizzati ad assicurare che gli operatori economici espletino le procedure e le formalità tramite il SUAP con facilità, a distanza e per via elettronica e che le comunicazioni e la trasmissione della documentazione tra le diverse Amministrazioni siano effettuate in modalità telematica.

Il Tavolo si è insediato formalmente nel 2012 e si riportano di seguito le principali iniziative messe in atto:

- Predisposizione della modulistica uniforme per i settori artigianato, commercio, strutture recettive, agriturismo, autoscuole, autorizzazione unica ambientale ed edilizia;



- Semplificazione delle procedure in materia di turismo, agriturismo e procedimenti del settore sanità connessi all'esercizio di attività economiche;
- Realizzazione di una banca dati informatizzata dei procedimenti amministrativi (costruita in coerenza con le finalità di cui all'art. 6 dell'Accordo in Conferenza Unificata del 10 maggio 2012);
- Attività di formazione a tappeto sul territorio regionale rivolta agli operatori SUAP ed alle altre amministrazioni coinvolte nei procedimenti, nonché a coloro che supportano le imprese nella predisposizione delle pratiche. Si segnala l'importanza infatti di accompagnare l'applicazione delle riforme amministrative e tecnologiche che si mettono in campo con una adeguata formazione. L'esperienza formativa messa in campo dalla Regione Marche ha dato infatti risultati estremamente positivi in termini di cambiamenti di mentalità e di ottimizzazione dei rapporti tra gli uffici;
- Redazione di un progetto per la sperimentazione di una conferenza di servizi telematica per progetti di impianti produttivi che richiedano anche autorizzazioni ambientali;
- Avvio di un'attività di monitoraggio volta ad aggiornare i dati rilevati all'inizio dell'attività regionale di accompagnamento dei SUAP.

Il Tavolo è stato inoltre coinvolto nell'attività a cui la Regione Marche partecipa quale componente del Tavolo di semplificazione di cui all'Accordo in Conferenza Unificata del 10 maggio 2012, realizzando così un processo di consultazione permanente con il territorio regionale nella fase ascendente di costruzione delle proposte a livello nazionale.

Particolare impegno è stato dedicato alla Misurazione e riduzione degli Oneri nel settore edilizia ed alla redazione della modulistica uniforme.

Per ulteriori informazioni è possibile consultare la sezione dedicata al SUAP del sito regionale dedicato alle imprese al seguente link:

<http://www.impresa.marche.it/SpportelloUnicoAttivitaProduttiveSUAP.aspx>

## **2. La semplificazione delle procedure di iscrizione all'Albo delle imprese artigiane.**

Le semplificazioni dei procedimenti realizzate negli ultimi anni hanno interessato il settore artigiano, relativamente alle procedure per l'iscrizione, la modifica e la cancellazione dall'Albo delle imprese artigiane.

Con successive modifiche della legge regionale n. 20/2003, la procedura preesistente (già prevista nella L. 443/98 e recepita anche nella normativa regionale), che prevedeva una deliberazione della Commissione Provinciale per l'Artigianato (CPA), è stata superata introducendo una semplice comunicazione dell'impresa, immediatamente produttiva di effetti. Il controllo sulle dichiarazioni rese con la comunicazione è svolto a posteriori.

Le nuove procedure sono state introdotte gradualmente, sperimentandole prima con riferimento alla iscrizione ed estendendole poi alle modifiche e cancellazioni.

In aggiunta alle semplificazioni del procedimento sono state realizzate adeguate misure di informatizzazione, consentendo la presentazione della Comunicazione in forma telematica (mediante firma digitale e posta elettronica certificata).

Si è ritenuto poi opportuno integrare le procedure dell'Albo delle imprese artigiane con quelle del Registro delle imprese, anche in attuazione dell'articolo 9 del decreto legge n. 7/2007, convertito in legge n.40/2007. Per tale ragione, a seguito dell'esito positivo della



sperimentazione avviata dal 18 ottobre 2010 (D.G.R. n.1480/2010) si è introdotta, con la legge regionale n. 7/2011 una modifica alla L.R. n.20/2003 ed è stata sottoscritta l'Intesa prevista dal citato articolo 9.

Con la L.R. n. 7/2011 sono state poi introdotte ulteriori importanti semplificazioni sul piano organizzativo, procedendo alla soppressione delle CC.PP.AA. le cui funzioni sono ora svolte direttamente dalla P.F. *Regolamentazione, semplificazione e liberalizzazione relative alle attività industriali e artigianali*, che si avvale della Commissione regionale per l'artigianato a cui la legge assegna funzioni propositive e consultive.

Infine in attuazione del principio di sussidiarietà la Regione Marche ha istituito ed accreditato i centri regionali di assistenza alle imprese (CRAI), anticipando la riforma di cui al DPR 159/2010, relativo alle Agenzie per le imprese.

### **3. Semplificazione dei controlli nel settore ambientale**

La Regione Marche ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con gli enti del territorio che effettuano controlli in tema ambientale per un adeguato coordinamento tra gli stessi. I soggetti coinvolti sono il comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente, la Guardia di finanza, il Corpo forestale dello Stato, le Capitanerie di porto, l'Unione delle province marchigiane, l'ARPAM e l'Associazione dei comuni marchigiani. Si tratta di un accordo di collaborazione che ha portato, a partire dal 2008, ad adottare una scheda informatica comune di rilevazione dei controlli elaborata col preciso intento di condividere i dati e le notizie raccolte nel corso della propria attività in campo ambientale. La previsione della scheda informatica rende i controlli sempre più efficienti e razionali: grazie alla condivisione delle informazioni fondamentali (sito o ditta, tipo di controllo effettuato, esito), infatti, ogni amministrazione ha la possibilità di conoscere quanto è stato già verificato, anche da parte di altre autorità ispettive. All'interno della scheda infine, è possibile caricare le buone pratiche (ad es. in tema di campionamenti), i controlli programmati nell'anno, articoli o sentenze d'interesse comune, ai fini di una maggiore condivisione. Inoltre, il Protocollo risponde all'esigenza di una formazione giuridica comune, anche alla luce delle differenti interpretazioni giuridiche spesso rese possibili da una normativa ambientale in continua evoluzione, ad opera di fonti comunitarie e nazionali.

## **Gli strumenti tecnologici per la semplificazione**

### **Alcune premesse di metodo**

Sul piano tecnologico, il tema della semplificazione dell'attività amministrativa è stato affrontato dalla Regione Marche con un approccio concreto e sistemico, non orientato solamente all'introduzione dell'informatica nei flussi di lavoro, ma alla reingegnerizzazione dei processi.

L'oggetto dell'azione semplificatoria è quello del procedimento digitale nella sua interezza e non di una o più fasi dello stesso, in relazione alla riorganizzazione del back office finalizzato ad una radicale sburocraizzazione del rapporto con il cittadino/impresa, veri beneficiari degli interventi. D'altronde già nel 1990 la legge 241 sul procedimento amministrativo sottolineava che la strutturazione di un front-office efficiente non potesse prescindere dalla costruzione di un back-office razionale, reingegnerizzato in un'ottica di "processo" secondo le tecniche del BPR (business process reengineering). Occuparsi del miglioramento del processo di erogazione dei servizi



comporta il cambiamento congiunto dei sistemi di “front” e “back” parametri legati da una relazione di causa effetto.

Gli strumenti metodologici attraverso i quali si è proceduto per semplificare sono stati:

- Diffusione di Tecnologie
- Dematerializzazione
- Reingegnerizzazione dei sistemi informativi
- Servizi on line

La crescente produzione di documenti digitali che caratterizza l’attività documentale dell’Ente (solo le strutture della Giunta regionale nel 2013 hanno raggiunto il 73% circa di documenti informatici) può considerarsi un indicatore del successo di tale strategia. Si può dunque affermare che i progetti intrapresi e i sistemi implementati hanno cambiato radicalmente la modalità di gestire i procedimenti, svolgere i processi di lavoro interni e di erogare i servizi.

### **I prerequisiti dell’azione semplificatoria: strumenti abilitanti e infrastrutture**

La strategia della Regione si è dispiegata grazie alla presenza di prerequisiti infrastrutturali da tempo acquisiti, indispensabili per veicolare i servizi e permettere la cooperazione applicativa tra i sistemi della PA, quali la Rete Telematica Regionale (RTRM) aggiornata a Larga Banda nel 2002. Essa interconnette circa 700 punti di accesso in tutto il territorio presso Regione, Province, Comuni, Ospedali, ZT e Comunità Montane; tramite il sistema SPC (Sistema Pubblico di Connettività), interconnette la rete nazionale e internazionale della Pubblica Amministrazione e delle Università.

Sono stati realizzati e distribuiti gli strumenti necessari per abilitare una gestione completamente digitale del ciclo di vita del documento e dei flussi, in accordo con gli obblighi sanciti dal legislatore, gestire l’identità digitale del cittadino, garantire l’accesso ai servizi in rete e fornire strumenti semplificati per la firma digitale:

Sistema di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali, interoperabile e conforme al D.P.R 445/2000 e successive regole tecniche, denominato PALEO, utilizzato dal comparto sanitario, dagli enti strumentali e acquisito in riuso da numerosi enti del territorio.

Attiveb decreti: sistema per l’Informatizzazione del flusso degli atti (decreti) dirigenziali della Regione Marche, della Asur, delle A.O. e delle Zone Territoriali. Il sistema garantisce l’immodificabilità dei file repertoriati attraverso l’associazione dell’impronta.

Attiveb delibere: sistema per l’Informatizzazione del flusso delle delibere della Giunta regionale. Il sistema gestisce l’intero flusso legato alla approvazione delle delibere (proposte, ordini del giorno, verbale, delibere e comunicazioni associate) è prevista l’evoluzione del sistema al fine di gestire documenti informatici firmati digitalmente.

BUR telematico: sistema informativo per la gestione digitale del Bollettino Ufficiale della Regione Marche che permetterà di inviare i documenti per la pubblicazione al BUR nella sola modalità telematica consentendo un invio più facile ed immediato ed un conseguente risparmio nella stampa del bollettino.

Servizio di Posta elettronica certificata: la Regione Marche è gestore accreditato al registro pubblico dei gestori di PEC del DigitPA del 2007. E’ dotato di un’infrastruttura che eroga il servizio di posta



elettronica certificata per i domini emarche.it (caselle rilasciate agli enti locali) e postaraffaello.it (caselle rilasciate a cittadini e privati).

Sistema per la gestione dei contratti digitali, ai sensi del dall'art.6 DL 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221), operativo dal 2013, con il servizio di firma remota per i contraenti esterni

Carta Nazionale dei Servizi denominata Carta Raffaello, Carta Raffaello è una smartcard a microprocessore distribuita dalla Regione Marche, aderente agli standard della Carta Nazionale dei Servizi (CNS), dotata sia del certificato di autenticazione che del certificato per la sottoscrizione digitale, rilasciata da un ente accreditato.

Framework FedCohesion Framework regionale di autenticazione federata della Regione Marche, in linea con gli standard metodologici e tecnologici approvati a livello nazionale (SAML 2.0, ICAR Inf-3, SPC GFID), in grado di integrare l'erogazione dei principali servizi via web ai cittadini con l'infrastruttura tecnologica costruita attorno alla carta regionale dei servizi Raffaello. FedCohesion supporta due livelli di autenticazione sicura: Forte e Debole. L'autenticazione forte è principalmente basata sull'utilizzo di smart-card che possono essere di tipo CIE (Carta d'Identità Elettronica) o CNS (Carta Nazionale dei Servizi) o sulla soluzione PIN Raffaello (utente-password-pin).

Polo di conservazione Marche DigiP: La Regione ha progettato e iniziato a realizzare un polo di conservazione digitale a norma in grado di garantire l'archiviazione centralizzata e conservazione dei documenti informatici di rilevanza giuridica prodotti dai vari enti pubblici ed istituzioni attraverso gli strumenti di automazione dei rispettivi iter burocratici. L'obiettivo è quello di conservare i contenuti digitali in modo più efficace e con un migliore rapporto costo-benefici, tutelando la loro autenticità e integrità, riducendo in modo significativo la perdita di informazioni insostituibili, garantendo che tali informazioni possano essere riutilizzate nel futuro. Le risorse documentali gestite potranno essere rese accessibili per la condivisione del patrimonio documentale in formato digitale e per aggiungere valore ai servizi in contesti formativi, scientifici e di divertimento.

## **I servizi e i progetti attivati**

A partire da gennaio 2008, sono state attivate le seguenti applicazioni verticali e i progetti indicati, finalizzati all'erogazione on line dei servizi e alla gestione del flusso in modalità digitale

Sistema informativo agricolo (SIAR) Sistema Informativo del Servizio Agricolo della Regione Marche, funzionale alla gestione, in modalità digitale, di tutti gli interventi finanziati con il Programma di Sviluppo Rurale ossia con il fondo comunitario strutturale FEASR. Le richieste di finanziamento vengono presentate solo on-line e sottoscritte con firma digitale. Il sistema è in cooperazione applicativa con il Sistema Informativo Nazionale **SIAN** dell'agenzia ministeriale addetta ai pagamenti per l'acquisizione automatica del fascicolo dell'impresa agricola.

MCloud Referti. Attraverso l'infrastruttura di cloud computing Mcloud, definita «Software as a service», è stato sviluppato e rilasciato un servizio che permette ai cittadini di avere libero accesso da casa alla consultazione online dei referti delle analisi chimico-cliniche effettuate presso i



laboratori marchigiani abilitati. I referti possono essere visualizzati con le credenziali (utente e password) rilasciate su richiesta dai laboratori di analisi abilitati presso cui l'utente ha effettuato gli esami, in tre diverse modalità: tramite personal computer, smartphone Android o Smart TV Samsung.

Giustificativi on-line (GiustO) per i dipendenti regionali e dell'ASUR (Azienda sanitaria Unica Regionale). L'obiettivo è realizzare un unico punto di accesso di fruizione dei servizi per i dipendenti pubblici.

Progetto Marius: il progetto MARIUS, approvato da DIGIT PA e cofinanziato dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, prevede di mettere a disposizione dei Centri Servizi Territoriali applicativi software per fornire servizi ai cittadini, nonché di dispiegare un'infrastruttura di cooperazione applicativa per l'interoperabilità delle banche dati, dei portali di servizi on-line e dei sistemi informativi locali, con riferimento ai temi della circolarità anagrafica, del trasferimento degli atti amministrativi, della pubblicazione degli atti pubblici su albo pretorio on-line o altro repository pubblico, dei dati catastali. Nell'ambito delle attività del progetto, si è dispiegata l'infrastruttura delle Porte di Dominio che abilita gli enti locali alla cooperazione applicativa dei dati, e che verrà resa operativa attraverso opportuni adattamenti che i fornitori di software locali realizzeranno in virtù di un bando di gara regionale.

Visura Catastale: nell'ambito dell'attuazione del progetto interregionale sui "Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del TERritorio" sono state completate le attività relative all'impianto iniziale delle banche dati catastali certificate, per tutte le province e sono state attivate le procedure per l'aggiornamento con cadenza trimestrale della banca dati catastale. Nell'ambito della banca dati catastale certificata di progetto, la Regione Marche ha realizzato nuovi servizi avanzati rivolti ai cittadini, autenticati tramite il framework regionale SSO Cohesion, che consentono la visura catastale e il supporto al calcolo dell'IMU.

Sistema UMA - Utenti motori agricoli: software per la "Gestione delle erogazioni da parte dei distributori". Tali procedure sono parte integrante della gestione della Assegnazione di Carburante Agevolato. La Regione Marche ha completamente informatizzato la domanda di assegnazione carburante, che il beneficiario può effettuare presso gli uffici decentrati della Regione Marche o presso un Centro di Assistenza Agricola, con la successiva approvazione della domanda da parte dei funzionari della Regione.

Servizio ACE (attestati di certificazione energetica), applicativo web per i professionisti (certificatori energetici le cui funzioni sono dettate dal Dpr 75/2013) per la trasmissione alla Regione Marche, per fini statistici, degli attestati di prestazione energetica per gli edifici, residenziali e non, ubicati nella Regione Marche.

Domande contributi universitari: domande presentate on-line alla Regione Marche per il contributo a favore dei figli di lavoratori in stato di disoccupazione iscritti all'Università

Domanda unica on line per gli studenti universitari: procedura per la presentazione delle domande on line per borse di studio, alloggio e mensa per gli studenti degli Atenei marchigiani, realizzata attraverso i 4 ERSU regionali.



*Direzione Affari Istituzionali*

*ed Avvocatura*

Settore Attività Legislativa e per la Qualità della Normazione

## **INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE**

### **CONTRIBUTO REGIONE PIEMONTE**

#### **PREMESSA**

La semplificazione normativa e amministrativa già dal 2002 è entrata nell'agenda di governo della Regione Piemonte che si è sempre attivata, in un'ottica di sistema, in stretta correlazione con le iniziative assunte in sede di Conferenza Unificata prestando particolare attenzione alle segnalazioni ed ai contributi forniti da enti locali, cittadini e imprese, per l'attuazione degli obiettivi di seguito riportati:

- a) Diminuzione del peso della regolazione
- b) Utilizzo dello strumento della delegificazione
- c) Riduzione delle procedure
- d) Riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini ed imprese
- e) Sportello unico per le attività produttive

## 1. SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

- **Leggi e regolamenti di semplificazione ed abrogazione**

A decorrere dal 2005 la Regione ha provveduto, all'abrogazione espressa di leggi e regolamenti regionali, già implicitamente abrogati o comunque non operanti, nell'ottica di una generale semplificazione del complesso normativo regionale.

La finalità è stata quella di eliminare tutte quelle disposizioni che ostacolando la corretta individuazione della disciplina da applicare di volta in volta, generavano perplessità sia in capo al cittadino che all'operatore giuridico,

Nella Regione Piemonte, dal 1971 a novembre 2013, sono state promulgate 2153 leggi regionali di cui 1265 abrogate (58,7%) a partire dalla prima legge di semplificazione regionale (l.r. 13/2005) ed emanati 334 regolamenti, di cui 114 abrogati (34%) con il reg. 6/R/2006.

- **Nuovo regolamento regionale n. 14/R/2013 “Attuazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi”**
- **Soppressione di organismi collegiali**

A partire dal 2007, si è proceduto ad una puntuale ricognizione di tutti gli organismi (commissioni, comitati, consulte, ...) previsti a livello normativo, al fine di mantenerli, razionalizzarli o sopprimerli. Tale intervento ha portato alla soppressione di 27 organismi su 152 censiti e 38 da razionalizzare, contestualmente adeguando o eliminando il gettone di presenza dei componenti, in attuazione al d.l. 78/2010. Attualmente è in corso una nuova ricognizione.

- **Attuazione della direttiva 2006/123/CE Disposizioni di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno.**

Intervento particolarmente significativo all'interno dell'ordinamento regionale, che ha portato alla trasformazione di numerosi titoli abilitativi in SCIA in tutti i settori produttivi. Parallelamente, a livello istituzionale, la Regione Piemonte, in qualità di regione capofila per materia, ha coordinato tutte le regioni per un'attuazione omogenea della direttiva, in collaborazione con i ministeri competenti.

- **Disposizioni organiche in materia di enti locali ai fini di favorire la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.**

A fronte di un territorio regionale caratterizzato da 1207 comuni, di cui la metà con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, l'intervento normativo adottato (l.r. 11/201), nell'ottica della semplificazione amministrativa e del contenimento della spesa pubblica, si è posto l'obiettivo di essere il primo strumento atto a favorire l'iter di riassetto dei livelli di governo del sistema delle Autonomie locali del Piemonte, individuando negli enti locali costituzionali i destinatari del conferimento delle funzioni amministrative.

## **2. SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**

A partire dal 1998 è attivo il Nucleo per la semplificazione (istituito con la d.g.r. 18-25853 del 9/11/1998) che opera, con funzione di impulso e proposta, in tutti gli interventi di semplificazione amministrativa, coordinando le strutture regionali

- **Riduzione dei termini dei procedimenti amministrativi regionali**

In attuazione del novellato art. 2 della l. 241/1990 sono stati ridotti i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, con particolare riferimento a quelli relativi alle attività produttive previo censimento dei procedimenti di competenza regionale gestiti da ogni singola Direzione, il cui termine di conclusione non risultava prefissato, sulla base di indicazioni contenute in un'apposita scheda di rilevazione.

Le deliberazioni sono consultabili:

[http://www.regione.piemonte.it/boll\\_leggi/trasparenza/sempl\\_amm.htm](http://www.regione.piemonte.it/boll_leggi/trasparenza/sempl_amm.htm)

- **Legge regionale 4 luglio 2005, n. 7 Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai procedimenti amministrativi e nuovo disegno di legge.**

Finalità:

- Semplificazione dei procedimenti amministrativi.
- Delegificazione di norme.
- Risparmi in materia di finanza pubblica.
- Risposta alle problematiche interpretative ed applicative, che si sono poste con l'applicazione l.r. 27/1994.
- Incentivazione dell'uso della telematica nei rapporti interni, con le altre amministrazioni e con i privati.
- Rivisitazione dell' istituto della conferenza dei servizi.
- Impulso all'autocertificazione e semplificazione delle modalità di presentazione di atti e documenti e dell'esercizio del diritto di accesso.

Con il nuovo disegno di legge “Norme sul procedimento amministrativo e disposizioni in materia di semplificazione, predisposto dal Nucleo per la semplificazione (gruppo di lavoro interdirezionale specificamente costituito per affrontare le tematiche della semplificazione), approvato dalla Giunta regionale il 7.10.2013, si è voluto dare una nuova impostazione all'impianto legislativo, anche a seguito della novellata L. 241/1990, integrando la legge sul procedimento con disposizioni legate anche alla semplificazione.

Le novità più significative attengono all'ambito di applicazione, alla definizione degli oneri amministrativi, all'attuazione dello Sportello Unico per le attività Produttive, all'attuazione della disciplina della SCIA e del silenzio assenso, definendo criteri innovativi per l'adozione di un regolamento attuativo regionale. Particolare riferimento merita la conferenza dei servizi, rispetto alla quale viene introdotta una definizione dell'istituto ed un'estensione del suo ambito di applicazione anche agli enti locali, alle agenzie, aziende ed enti strumentali regionali, enti dipendenti

dalla regione, al fine di assicurarne un'omogenea e semplificata applicazione a livello regionale. Si è altresì precisato quando il privato può essere ammesso alla conferenza di servizi ed è stato rivisto il procedimento al fine di individuare il rappresentante unico regionale. .

### **3. MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI (MOA)**

La Regione partecipa al gruppo di lavoro interregionale, coordinato dal Dipartimento della Funzione pubblica, in qualità di rappresentante della Regione Piemonte, istituito ai fini di ridurre e razionalizzare gli oneri amministrativi a carico delle imprese relativamente alle procedure in materia di edilizia residenziale e produttiva.

Tale attività in fase di sperimentazione, condotta in stretta collaborazione con la Direzione Urbanistica, ha portato ad oggi ad elaborare una modulistica condivisa a livello nazionale per la presentazione della SCIA e del permesso di costruire.

A livello regionale, in coordinamento con il programma nazionale 2013-2015 per la riduzione degli oneri amministrativi e nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione, condivisa tra Stato, regioni e autonomie, sono state elaborate specifiche linee di azione sulla base di un'apposita scheda di censimento e razionalizzazione dei procedimenti al fine di raccogliere proposte operative di intervento dalle Strutture regionali.

### **4. SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE: LE AZIONI DELLA REGIONE PIEMONTE**

La Regione, all'indomani della riforma dello Sportello unico, al fine di verificarne lo stato di attuazione sul territorio piemontese, ha realizzato nel 2011 un primo monitoraggio volto a rilevare l'effettiva operatività dei Suap alla luce dei requisiti richiesti dal DPR 160/2010. Il dato, caratterizzato da un'estrema disomogeneità da un lato e la presenza di numerosi soggetti coinvolti nella gestione della nuova disciplina dall'altro,

ha reso opportuno avviare nuove modalità di confronto tra tutti i soggetti a vario titolo interessati attraverso l'istituzione di un Tavolo regionale di coordinamento (DGR n. 14-2317 del 12.7.2011).

Funzioni del Tavolo: razionalizzare e semplificare i procedimenti regionali che transitano dallo Sportello unico riducendone i tempi e gli oneri amministrativi a carico degli imprenditori e, contestualmente, standardizzare la modulistica.

Il Tavolo è successivamente diventato la sede di raccolta delle criticità dei soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nel procedimento unico, tra i quali la "voce" dei responsabili Suap è sicuramente la più presente.

Tra gli atti più significativi del Tavolo si segnalano:

- a) la circolare 19.3.2012 n. 3 del Presidente della Giunta regionale, che contiene disposizioni per rendere ancora più esplicita l'obbligatorietà del passaggio dal Suap di tutti i procedimenti relativi alle attività produttive e, in relazione ad alcune peculiarità afferenti determinati procedimenti in materia ambientale, che sono già unici o presentano caratteri di specialità, stabilisce deroghe al passaggio dal Suap per evitare aggravii procedurali.
- b) l'attuazione della convenzione tipo per l'utilizzo dell'avvalimento tra le province e gli sportelli unici che, prevedendo la possibilità per le province di fornire attività di assistenza tecnica ai Suap nei procedimenti più complessi, garantisce l'attuazione del principio di unicità del procedimento di sportello unico per le attività produttive;
- c) la circolare regionale che, al fine di uniformarne la gestione sul territorio regionale, nel definire l'iter procedimentale dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva di cava, lo coordina con le disposizioni del DPR 160/2010;

Come sottolinea la Relazione annuale al Parlamento e al Governo del CNEL del 13.12.2012, a distanza di circa un anno e mezzo dalla entrata in vigore della seconda parte del DPR 160/2010 relativa al procedimento ordinario, risulta che le maggiori criticità legate all'effettivo decollo dello

Sportello telematico introdotto dalla riforma del 2010 riguardano un'effettiva informatizzazione ed un'attiva fruizione dei servizi da parte delle imprese.

In risposta a tale criticità rilevata dal monitoraggio sugli Sportelli unici è stata predisposta nell'ambito del Portale regionale sullo Sportello unico [http://www.sistemapiemonte.it/sportellounico/banca\\_dati.shtml](http://www.sistemapiemonte.it/sportellounico/banca_dati.shtml) la base dati della conoscenza, quale banca dati dei procedimenti che transitano dallo Sportello, contenente le schede procedurali e la modulistica relative alle istanze e segnalazioni più ricorrenti presentate allo Sportello unico. La banca dati da un lato mira ad omogeneizzare tutti i procedimenti che si riferiscono alle attività produttive a livello regionale, dall'altro facendo confluire anche gli endoprocedimenti di competenza dei diversi enti coinvolti, contribuisce a far rispettare i tempi per il rilascio dei rispettivi pareri.

Obiettivo principale della banca dati è quello di far decollare lo Sportello esclusivamente telematico previsto dal DPR 160/2010, che altrimenti sarebbe rimasto sulla carta in mancanza di un supporto telematico e amministrativo regionale.

Come evidenziato nella relazione del CNEL citata, per rafforzare il ruolo del Suap comunale occorre rivedere, semplificare ed armonizzare al DPR 160/2010 le normative settoriali che ancora non lo sono, nonché operare per l'interoperabilità dei sistemi informativi.

## **5. SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DELLA GOVERNANCE RIFERITA AI PROGRAMMI DEL CICLO 2014-2020**

Un ulteriore intervento attualmente in corso di completamento è la valutazione degli effetti della proposta di governance PSR 2014-2020 in termini di minori costi amministrativi a carico dei beneficiari e di minori tempi burocratici per la conclusione dei procedimenti, nonché di oneri per la pubblica amministrazione.

## CONTRIBUTO DELLA REGIONE PUGLIA IN RELAZIONE ALL'INDAGINE CONOSCITIVA SVOLTA DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA

### CONSIDERAZIONI

Se il buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione deve essere veramente commisurato ai livelli di efficacia, efficienza, immediatezza ed economicità dell'azione amministrativa è di tutta evidenza che la esigenza della sua semplificazione sia fondamentale.

La complessità del sistema burocratico è, infatti, una delle cause principali della condizione di sfavore in cui versa l'economia del nostro Paese rispetto alle economie degli altri paesi europei.

Pertanto l'amministrazione regionale della Puglia è proiettata alla massima razionalizzazione dell'iter procedimentale, riducendo regole, compiti e funzioni superflui che rallentano l'attività amministrativa.

Va subito evidenziato, tuttavia, che non è possibile semplificare in maniera significativa l'amministrazione senza che essa venga contemporaneamente accompagnata dalla semplificazione istituzionale, senza cambiare, cioè, anche le norme che ne regolano l'attività e l'organizzazione: semplificazione amministrativa e semplificazione normativa sono infatti strettamente intrecciate fra loro e se si vogliono ottenere risultati veramente incisivi è indispensabile modificare le norme che disciplinano il settore oggetto dell'intervento di semplificazione.

In questa ottica va ricordato che l'incompleta attuazione della Riforma del Titolo V e quindi l'assenza di un chiaro quadro di riferimento delle competenze, specialmente di natura concorrente e la mancata attuazione del c.d. "federalismo fiscale" genera un quadro delle competenze complessivamente incerto e quindi fonte di una confusione delle regole che è antitesi di ogni possibile semplificazione.

Un intervento di ingegneria costituzionale che riveda l'elenco delle competenze può certamente contribuire all'obiettivo della semplificazione istituzionale.

Allo stesso modo la ripresa dell'iter del disegno di legge costituzionale per l'abolizione delle province e la riforma complessiva della *governance* locale può contribuire, riconducendo le competenze amministrative ad altri livelli, alla semplificazione istituzionale del governo locale.

Va comunque evidenziato che le iniziative di semplificazione calate in un contesto caratterizzato da confuse competenze e da una disciplina ambigua e talora contraddittoria risultano presto inefficaci.

Si ritiene, inoltre, che le recenti riforme introdotte a livello nazionale orientate alla dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, allo snellimento delle fasi procedurali e dei tempi di conclusione, nonché alla trasparenza dell'azione amministrativa e al risparmio di spesa necessitano di azioni di innovazione tecnologica e, in particolare, della creazione di una rete di pubbliche amministrazioni distribuite sul territorio, interconnesse e quindi unitarie per i cittadini, le imprese e la

collettività. Tale obiettivo, tuttavia, può divenire concreto soltanto a patto che sia condiviso e venga perseguito in modo coordinato a livello nazionale.

In tale prospettiva, l'attività di semplificazione avviata dalla Giunta regionale del Puglia ha completato il monitoraggio dei procedimenti amministrativi al fine di garantire una rendicontazione puntuale:

1. sui tempi procedurali per la valutazione di eventuali correttivi per una maggiore efficienza d'azione;
2. sulla duplicazione di eventuali procedimenti per permettere un efficientamento dell'azione amministrativa.

L'elenco dei procedimenti censiti è stato pubblicato, per finalità di trasparenza amministrativa, sulla *sezione "Amministrazione Trasparente"* del sito istituzionale della Regione.

Si ricorda, altresì, che si sta provvedendo a monitorare il rispetto dei termini dei procedimenti amministrativi da parte delle strutture regionali e analoga rilevazione è stata condotta in ottemperanza alla nuova previsione introdotta dall'articolo 24, comma 2 del precitato D.Lgs. 33/2013, secondo cui le Pubbliche Amministrazioni *"pubblicano e rendono consultabili i risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali"*.

La ricognizione ed il monitoraggio effettuati consentono di disporre di un quadro di riferimento certo su cui è possibile innestare le iniziative di semplificazione dirette ad abbreviare i termini procedurali, ai fini di una maggiore speditezza dell'azione amministrativa.

Nel solco di tali scelte di semplificazione, si è data disponibilità per la partecipazione al percorso "100 Procedure da Semplificare" promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha l'obiettivo di individuare con procedura partecipata i procedimenti che sono maggiormente oggetto di ritardo nell'evasione.



## **INDAGINE SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA CONTRIBUTO DELLA REGIONE SICILIA**

*“Disposizioni in materia di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi al fine di agevolare lo sviluppo socio-economico. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni”.*

In coerenza con i programmi strategici dell'attuale Governo regionale ed in continuità con l'avviato processo di riforma e di razionalizzazione della pubblica amministrazione regionale, è stata prevista un'azione di snellimento e modernizzazione dell'apparato burocratico per l'accrescimento della sua efficienza, trasparenza e competitività nonché per il potenziamento della sua capacità di attrarre investimenti. E' stato pertanto predisposto un ddl attualmente in esame presso la competente Commissione legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, di cui si riportano, in breve, i contenuti.

Si è ritenuto necessario intervenire, in primo luogo, attraverso l'introduzione di nuove disposizioni finalizzate a velocizzare ulteriormente l'iter di perfezionamento dei procedimenti amministrativi e ciò attraverso una nuova revisione ed aggiornamento della vigente normativa regionale in materia di procedimento amministrativo. La proposta legislativa reca una revisione dell'articolo 23 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 in materia di silenzio assenso finalizzata ad introdurre una specifica normativa regionale in luogo del vigente rinvio dinamico alla corrispondente normativa statale in materia. La norma prevede il generalizzato formarsi del silenzio assenso, (con le eccezioni previste dal legislatore nazionale a tutela degli interessi generali della salute, dell'ambiente, del paesaggio, della pubblica incolumità, ecc....) senza necessità di ulteriori istanze o diffide.

Attraverso il recepimento dell'istituto dell'intervento sostitutivo, già introdotto nell'ordinamento statale dal d.l. n. 5 del 2012, si intende dotare l'ordinamento regionale di un ulteriore strumento posto a tutela del tempestivo riconoscimento delle istanze del cittadino-utente. Quest'ultimo, infatti, nell'ipotesi di inutile decorso del termine previsto per la conclusione del procedimento, potrà rivolgersi al dirigente generale del dipartimento regionale competente o al dirigente apicale della struttura competente chiedendogli, tramite l'esercizio del potere sostitutivo, la chiusura del procedimento che dovrà intervenire entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto.

Altra importante novità è quella in materia di indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento. Tale normativa, che in via sperimentale si applica ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa, prevede che, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte, è riconosciuto all'interessato, a titolo di indennizzo per il mero ritardo, una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo, con decorrenza dalla data di scadenza del termine di conclusione del procedimento, comunque, complessivamente non superiore a 2.000 euro.

Il disegno di legge contiene anche una disciplina più dettagliata sul rispetto dell'ordine cronologico nella trattazione delle pratiche.

Si prevede, in particolare, l'individuazione di due specifiche ipotesi di deroga al principio generale tese ad assicurare il tempestivo e proficuo espletamento delle Conferenze di servizi ed a valutare con particolare attenzione iniziative che rivestano carattere di specificità ed innovazione o di assoluta rilevanza per lo sviluppo economico e sociale. Il Dirigente generale, potrà, con motivata determinazione, riconoscere carattere di priorità a specifiche iniziative. E' prevista, inoltre, una relazione con cadenza semestrale con la quale aggiornare la Giunta Regionale sulle autorizzazioni rese e sulle deroghe accordate.

Sono state, inoltre, previste specifiche disposizioni finalizzate a:

a) imporre al responsabile del procedimento l'obbligo di concludere il procedimento, anche in ipotesi di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità dell'istanza, previa instaurazione del contraddittorio e tramite adozione di un provvedimento motivato anche se redatto in forma semplificata;

b) imporre al responsabile del procedimento, in ipotesi di ritardata conclusione del procedimento, l'obbligo di indicare il termine originariamente previsto, il termine effettivamente impiegato ed il motivo del ritardo;

c) sancire anche a livello regionale l'applicabilità del disposto di cui all'articolo 2, comma 8, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, che introduce l'obbligo di comunicazione alla Corte dei conti delle sentenze definitive che accolgono i ricorsi contro il silenzio-inadempimento dell'amministrazione.

Il Titolo II, della proposta normativa in argomento reca invece una serie di norme di semplificazione settoriali.

E' stato previsto un intervento che continua l'opera di semplificazione e snellimento delle procedure burocratico-amministrative e riduzione degli oneri amministrativi limitando l'esame di progetti da parte della Commissione regionale dei lavori pubblici istituita dall'art.5 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12. Con tale modifica, di fatto, saranno gli Uffici del Genio Civile ad approvare i progetti di importo superiore a sei volte la soglia comunitaria. E' stato altresì dimezzato il numero dei consulenti esterni (da 6 a 3) e eliminato il gettone di presenza.

Altra novità assoluta è l'introduzione della possibilità di avviare – in raccordo tra l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica e l'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità - azioni finalizzate alla progettazione in ausilio delle autonomie locali. Il tema delle autorizzazioni ambientali affligge già da troppo tempo ogni tipo di utenza condannando l'amministrazione regionale quasi all'immobilismo con ritardi patologici che sono diventati un intollerabile freno alla definizione di tanti procedimenti ed, in ultima istanza, allo sviluppo ed alla crescita economica dell'isola.

La soluzione proposta prevede la possibilità di individuare altri soggetti nell'ambito della Regione Siciliana in ragione della rispettiva competenza, come soggetti abilitati a rilasciare le autorizzazioni in materia di V.A.S.

Continuando, viene affrontata ancora la spinosa questione afferente la materia urbanistica e principalmente il tema delle procedure di formazione dei piani, generali ed attuativi, di livello comunale. In particolare, vengono riviste le procedure attraverso cui deve definirsi in sede comunale il progetto di revisione quinquennale dei Piani regolatori; la norma opera una scissione, oggi non chiaramente espressa nella legislazione regionale, tra la procedura di formazione di un nuovo PRG o di una variante generale del PRG, e quella di revisione, parziale o generale, del PRG vigente.

La norma opera un complessivo ridisegno della procedura di formazione dei PRG, introducendo l'istituto della conferenza di pianificazione, che viene mutuata dalla conferenza dei servizi disciplinata dall'art. 15 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 come in ultimo modificato dall'art. 4 della legge regionale n. 5 del 2011

La conferenza diventa lo strumento tecnico obbligatorio che i Comuni devono utilizzare per acquisire tutti i pareri e nulla osta richiesti dalle disposizioni normative vigenti, in analogia alle procedure ormai proficuamente applicate, anche nella Regione Siciliana, per l'approvazione dei programmi e progetti di rilevante interesse pubblico.

Recependo un'analogia disposizione contenuta nel Decreto sviluppo 2011 si stabilisce che l'organo competente all'approvazione dei Piani di Lottizzazione è in Sicilia la Giunta comunale. Viene anche affrontato il tema della regolamentazione della attività edilizia, che in atto i comuni definiscono, attraverso propri Regolamenti edilizi, in maniera scoordinata e spesso non coerente con i principi generali che dovrebbero guidare tale attività. La norma affida alla Regione il compito di predisporre, come già fanno molte altre regioni, delle linee guida al fine di indirizzare uniformemente la attività edilizia nel territorio regionale ed orientarla ai principi della sostenibilità ambientale ed energetica e della qualità architettonica. La norma prevede sanzioni per i comuni che non adempiono all'obbligo di recepimento.

Viene affrontata altresì la problematica degli interventi nei centri storici, da sempre casuali, disordinati e privi di regole.

Per rilanciare il settore della portualità regionale s'impongono delle scelte ponderate che investono sia la finanza pubblica che deve rendere disponibili consistenti risorse sia, principalmente, la semplificazione delle farraginose procedure che vanno opportunamente gestite da soggetti competenti, a cui affidare precise responsabilità a fronte di incentivi o penalizzazioni in relazione al raggiungimento o meno degli obiettivi assegnati.

Alla luce di quanto sopra rappresentato la previsione normativa del ddl in esame è finalizzata a far sì che gli interventi nei porti di competenza regionale debbano essere considerati d'Interesse Strategico della Regione e come tali assistiti da procedure speciali e semplificate per l'ottenimento dei pareri e delle autorizzazioni, compresi quelli ambientali. Nella fattispecie si ritiene che debba essere immediatamente sancito il diritto della Regione Siciliana ad effettuare direttamente le procedure ambientali (VIA – VAS) per tutti i porti d'interesse regionale ed evitare l'impasse che dura ormai da oltre due anni per il porto di Gela che il versamento al Ministero di 60.000 € ha impedito finora l'avvio delle procedure nazionali.

Analogamente a quanto introdotto per i progetti relativi ai porti, anche per i programmi di edilizia sociale (programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana), viene prevista la possibilità di avvalersi delle procedure già presenti nella normativa nazionale, per la loro celere approvazione, individuandole come programmi di interesse strategico nazionale, in virtù della elevata valenza sociale degli interventi stessi. Tale valenza deriva sia dalla perdurante crisi del settore edilizio (e ciascun programma comporta apertura di cantieri per diversi milioni di euro) sia perché contribuisce alla soluzione dell'emergenza abitativa da parte della nuova classe sociale .

Infine, viene previsto il recepimento nell'ordinamento regionale e, dunque, all'interno della norma regionale di riferimento, ovvero la legge regionale n. 16 del 1996, la definizione di bosco formulata dalla legislazione nazionale di cui all'articolo 2 del D.L.vo 18 maggio 2001, n. 227.

**Si propongono le seguenti considerazioni sulle materie trattate dal Dipartimento delle Attività Produttive della Regione Siciliana:**

**ARTIGIANATO**

Il decreto legislativo del 26 marzo 2010, n. 59, (Bolkestein) con il quale è stata recepita la direttiva "Servizi" 2006/123/CE del parlamento europeo e del Consiglio del 12/12/2006, prevede all'art. 18 "Autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni", quanto segue:

*"Fatti salvi i poteri di ordini, collegi e organismi professionali e di organi collegiali che agiscono in qualità di autorità competente, ai fini del rilascio dei titoli autorizzatori o dell'adozione di altri provvedimenti rilevanti per l'esercizio dell'attività di servizi è vietata la partecipazione diretta o indiretta alla decisione, anche in seno a organi consultivi, di operatori concorrenti. Tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le Camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico".*

Pertanto, considerato che le suddette Commissioni, ai sensi della legge regionale 18 febbraio 1986, n. 3, hanno il compito di deliberare sulle iscrizioni, modificazioni e cancellazioni delle imprese dall'albo provinciale delle imprese artigiane, è stato chiesto all'Ufficio Legislativo e Legale se la partecipazione di titolari di imprese artigiane alla Commissione fosse in contrasto con quanto previsto all'art. 18 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e se la norma regionale vada automaticamente disapplicata nella parte in contrasto con i principi della direttiva e con le norme statali di attuazione.

Nel parere reso con nota prot. n. 5228 del 22/02/2011 l'Ufficio Legislativo e Legale ritiene che le norme regionali in contrasto con la direttiva CE vadano disapplicate. Tuttavia, con specifico riguardo alla norma relativa alle CPA, con il suddetto parere viene suggerito di acquisire l'avviso del competente Ministero. In tal senso sta quindi operando questo Assessorato.

In osservanza alla norma comunitaria è emerso che alcune regioni hanno provveduto a modificare

le proprie leggi istitutive delle commissioni, altre invece hanno preferito disapplicare semplicemente le norme in contrasto con la direttiva, escludendo i sei titolari di imprese artigiane designati dalle associazioni.

**Proposta:** Si esorta e si auspica un disegno di legge per l'adeguamento della norma regionale per uniformarla a quella nazionale ed europea al fine della semplificazione ed uniformità delle procedure

## **CARBURANTI**

**A1)** L'art. 14 dello statuto della Regione Sicilia riconosce alla stessa potestà esclusiva nell'ambito dell'industria e del commercio. e pertanto anche nel settore della distribuzione dei carburanti.

Con L.R. n. 97 del 5 agosto 1982 la Regione Siciliana ha emanato proprie norme per la razionalizzazione del settore della distribuzione dei carburanti ispirandosi, ed in buona parte recependo, l'art. 16 del D.L. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034., con il quale viene stabilito che l'attività di distribuzione automatica dei carburanti per autotrazione costituisce pubblico servizio ed è soggetta a concessione.

Con successivi piani triennali (decreti) di razionalizzazione della rete distributiva dei carburanti l'assessorato all'Industria ha modificato la normativa, sia al fine di snellire le procedure burocratiche, sia al fine di adeguarla all'evoluzione del settore., in ultimo con il D.A. n. 45 del 12.06.2003 , prorogato sino all'approvazione della legge di settore (**mai emanata**).

Con D.A. n. 556 del 26.11.2008 è stato recepito l'art. 83 bis, commi dal 17 al 21, della legge 133/2008, che, nel richiamare disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza, ha introdotto elementi di liberalizzazione del settore carburanti, eliminando di fatto tutti gli

ostacoli all'esercizio della libera attività d'impresa, quali contingentamenti numerici, distanze e superfici minime, obbligo di rinuncia ad altri impianti.

Recentemente il governo nazionale ha operato delle innovazioni legislative in tema di liberalizzazione delle attività produttive, introdotte in particolare con l'art. 28 del D.L. 98/2011 convertito con legge n. 111/2011 e dal successivo art. 17 del D.L. 1/2012 convertito in legge 27/2012, che a parere dell'Ufficio legale della Regione Siciliana e della Corte Costituzionale (sentenza 183/2012) trovano applicazione nell'ambito della disciplina regionale, pertanto con successivi provvedimenti, D.A. n. 847 del 31.07.2012 e D.A. n. 962 del 25.10.2012, l'amministrazione regionale ha provveduto a modificare la propria normativa al fine di adeguarla a quella nazionale rimuovendo una serie di restrizioni quantitative e qualitative all'accesso dell'attività di distribuzione.

## **A2) NORMATIVA NAZIONALE.**

Con D.L. 32/98 viene modificato l'art. 16 del D.L. 26 ottobre 1970 n. 745 e la relativa legge 18 dicembre 1970, n. 1034., e stabilisce che l'attività di distribuzione automatica dei carburanti per autotrazione è liberamente esercitata sulla base di autorizzazione, pertanto tutte le concessioni in essere sono trasformate in autorizzazioni.

Le autorizzazioni sono rilasciate dai comuni e le regioni assumono funzione di programmazione.

I comuni operano un verifica sugli impianti esistenti al fine di individuare quelli "incompatibili" secondo criteri riportati nello stesso D.L. ed attivano una serie di procedure per la decadenza di tutti quegli impianti la cui "incompatibilità" non è sanabile

Con successivi D.M., tra cui il D.M.31 ottobre 2001, ed in ultimo con legge n. 111/2011 ed il successivo art. 17 del D.L. 1/2012 convertito in legge 27/2012, il governo ha introdotto delle innovazioni legislative tendenti ad incentivare la liberalizzazione e la razionalizzazione del settore, in particolare vengono indicati ulteriori criteri, al fine di portare a termine la razionalizzazione della rete, utili alla individuazione degli impianti "incompatibili", vengono inoltre indicate alcune linee guida per **l'ammodernamento della rete** distributiva, tra i quali l'obbligo dell'istallazione delle apparecchiature self-service ed il loro utilizzo durante l'apertura degli impianti, la possibilità di commercializzare altri prodotti.

Per quanto sopra, rimane evidente che le difficoltà nell'applicazione della normativa a livello regionale risiedono nei due differenti regimi vigenti.

Il regime concessorio, in atto vigente nella regione, è stato svuotato dai successivi interventi legislativi al punto che anche l'Ufficio legislativo e legale ha esortato l'Amministrazione a sposare il regime dell'autorizzazione in quanto il perdurare del sistema concessorio solleva dubbi di illegittimità costituzionale, poichè si pone in contrasto con le disposizioni statali volte a favorire la liberalizzazione del mercato rientrando nella materia della concorrenza e pertanto di competenza dello stato.

In ultimo, con la nota n. 3058 del 02/07/2013 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso la segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in materia di normativa sulla distribuzione di carburanti, e in particolare, rileva la necessità di rimuovere gli ostacoli normativi sia della normativa nazionale che da quella regionale per addivenire ad un processo di razionalizzazione ed ammodernamento del settore.

## **B) COMMERCIO**

**B1)** Si premette che l'articolo 31, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 recita: *"Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingentanti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012."*

Quindi, dopo l'entrata in vigore della citata norma, tutte le attività commerciali potevano essere attivate senza alcun limite numerico o territoriale, tranne, come recita la norma, per i vincoli connessi "alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali".

## **B2) GRANDI STRUTTURE DI VENDITA EX ART. 9 L.R. 28/99**

Le grandi strutture di vendita ex art. 9 l.r. 28/99 vengono autorizzate dai comuni territorialmente competenti sulla base del parere favorevole espresso dalla conferenza di servizi.

La conferenza di servizi, fermo restando la congruità degli elementi costitutivi lo studio di impatto, a seguito della conferma del bacino di attrazione da parte della Camera di commercio, esprime il proprio parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione commerciale anche sulla base della disponibilità di superficie autorizzabile nel bacino di attrazione interessato dall'iniziativa commerciale oggetto di esame, in conseguenza dell'applicazione delle disposizioni di cui al D.A. 24 giugno 2011 recante "Limiti e condizioni per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 9 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 28".

Su quest'ultimo punto, ovvero la determinazione del contingente, a seguito di alcuni pareri negativi espressi dalle conferenze di servizi per mancanza di contingente, le ditte interessate, sostenendo l'applicabilità nel territorio regionale dell'articolo 31, comma 2 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 in materia di liberalizzazioni (c.d. decreto salva Italia), hanno adito l'autorità giudiziaria, il cui riscontro positivo ha comportato, così come ordinato dallo stesso tribunale amministrativo, la riconvocazione delle conferenze di servizi.

Le sentenze del TAR statuiscono testualmente:

Sentenza n. 991 depositata il 16 maggio 2012 - ditta Imfra Invest Comune di Motta S. Anastasia – "in ordine ai rapporti tra normativa regionale e normativa nazionale trasversale questo Tribunale ha già chiarito che il sopravvenire di norme a tutela della concorrenza da parte del legislatore statale che intercetti ambiti di disciplina regionale quantunque oggetto di potestà legislativa esclusiva, comporta la tacita abrogazione di queste ultime nella parte in cui esse risultino con le prime incompatibili, quantunque in difetto di uno specifico richiamo legislativo regionale espresso"

Sentenza TAR Sicilia sezione staccata di Catania n. 1286 depositata il 21 maggio 2012 - ditta MB Immobiliare Comune di Melilli – "Detta normativa comporta una sostanziale abrogazione delle norme regionali in materia di autorizzazioni commerciali difformi e contrastanti con i principi che informano la normativa comunitaria e nazionale in materia di libera concorrenza".

Inoltre, ad analoga statuizione è pervenuto il TAR Sicilia – sezione staccata di Catania – con sentenza n. 1058 depositata il 3 agosto 2012 per il parere negativo espresso dalla conferenza di servizi per mancanza di disponibilità di superficie autorizzabile nel bacino di attrazione interessato dall'iniziativa commerciale.

Si evidenzia che l'autorità adita, pur statuendo nelle sentenze indicate l'inapplicabilità delle norme regionali concernenti la determinazione del contingente, non mette affatto in discussione sia la procedura sullo svolgimento della conferenza di servizi di cui all'articolo 9 della l.r. 28/99, sia l'obbligo di esercitare l'attività commerciale riferibile ad una grande struttura di vendita solo in presenza del titolo autorizzatorio rilasciato dall'amministrazione comunale competente.

Infatti, il tribunale amministrativo ha ordinato la riconvocazione della conferenza di servizi per il riesame dell'istanza.

Azioni: Occorrerebbe modificare il D.A. 24 giugno 2011, anche se le sentenze del TAR hanno, di fatto, già operato in tal senso.

## **B3) ORARI DI VENDITA – TITOLO IV L.R. 28/99**

Il titolo IV (artt. 12, 13 e 14) della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 28 regola la materia degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

In particolare:

- l'articolo 12 detta disposizioni di carattere generale per tutti i Comuni dell'Isola;
- i commi 1 e 2 del successivo articolo 13 consentono ai Sindaci dei Comuni riconosciuti ad economia prevalentemente turistica e città d'arte di derogare alle disposizioni dettate dal citato art. 12;
- il comma 3 dell'art. 13 prevede la deroga alle disposizioni di cui all'art. 12, anche per le zone commerciali e per le aree ricadenti nelle immediate vicinanze di grandi arterie viarie che, per la loro ubicazione, svolgono un'attività avente refluenze sovramunicipali;
- l'art. 14 stabilisce che le attività elencate nel medesimo articolo sono esentate dal rispetto degli orari di apertura e chiusura previsti dal titolo IV della l.r. 28/99, purché le stesse siano svolte in maniera esclusiva o prevalente.

Con riferimento alla normativa di che trattasi, con il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto salva Italia), recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono state emanate disposizioni in materia di liberalizzazioni riferibili anche al settore commercio.

La Regione Siciliana, con ricorso notificato il 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 1° marzo, ha impugnato innanzi alla Corte Costituzionale, tra gli altri, anche l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, nella considerazione che la norma impugnata dispone in un ambito rientrante nella competenza esclusiva di cui all'art. 14, lettere d) ed e) dello statuto d'autonomia, in violazione, pertanto, dell'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio, non costituendo la normativa statale né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), Cost.

Con decisione dell'11 dicembre 2012, la Corte Costituzionale ha pronunciato la sentenza n. 299 dichiarando "non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, nonché (...) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dalle Regioni Sicilia e altre (n.d.r.)".

Le motivazioni addotte dalla Consulta sono fondate sulla riconducibilità delle norme impuginate alle materie richiamate dal legislatore statale quali "tutela della concorrenza" e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m) Cost..

Azioni: occorrerebbe modificare il titolo IV della l.r. 22 dicembre 1999, n. 28. Tuttavia, nelle more dell'approvazione di una nuova disciplina di settore, è stata emanata da parte del Dipartimento delle Attività Produttive la circolare assessoriale n. 1 del 21 marzo 2013 con la quale si dà atto dell'applicabilità in Sicilia delle norme statali, ma occorrerebbe procedere ad emanare una norma chiara e definitiva.

#### **B4) ATTIVITA' DI OTTICO**

L'articolo 71 della L.R. 1 settembre 1993, n. 25, ha previsto l'istituzione, presso ciascuna Camera di Commercio, del registro speciale degli esercenti l'attività di ottico.

In esecuzione del 6° comma del succitato articolo, con D.P. Reg. sic.1 giugno 1995, n. 64 è stato emanato il regolamento contenente norme sulle modalità di iscrizione al Registro speciale e sullo svolgimento della relativa attività.

In particolare i commi dal 3° al 7° dell'articolo 12 del succitato D.P.Reg. stabilivano che i comuni nel rilasciare le autorizzazioni dovevano rispettare il rapporto di un negozio ogni 10.000 abitanti e una distanza tra un esercizio e l'altro non inferiore a metri 350.

Il T.A.R. di Catania, e non solo, con diverse sentenze, a seguito di ricorsi proposti da soggetti interessati all'esercizio dell'attività di ottico, ha dichiarato illegittimo il Regolamento di esecuzione nella parte in cui contempla il rapporto negozi-abitanti, posto che tale determinazione non concerne le modalità di iscrizione, né le modalità di svolgimento dell'attività.

Per sopperire a tutto ciò, è stata promulgata la legge regionale 9 luglio 2004, n. 12, recante "Disciplina dell'esercizio dell'attività di ottico e modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28", stabilendo i limiti dapprima previsti dai commi 4 e 6 del DPRS 64/95.

Con le limitazioni disposte dall'articolo 1 della legge regionale 9 luglio 2004, n. 12, è stato previsto il rilascio di un'autorizzazione ogni 8000 residenti ed una distanza tra un esercizio e l'altro non inferiore a 300 metri.

Azioni: occorrerebbe abrogare le limitazioni disposte dall'articolo 1 della legge regionale 9 luglio 2004, n. 12. al fine della semplificazione ed uniformità delle procedure.

#### **B5) PUNTI OTTIMALI DI VENDITA DI GIORNALI QUOTIDIANI E RIVISTE**

Attualmente, nel territorio della Regione siciliana la materia della pianificazione relativa ai punti ottimali di vendita di giornali quotidiani e periodici è stata regolamentata con il decreto 13 novembre 2002 dell'Assessore alla Cooperazione, al Commercio, all'artigianato e alla Pesca.

Punti essenziali del D.A.:

- la classificazione dei punti vendita in esclusivi e non esclusivi;
- il rilascio dell'autorizzazione amministrativa a tutti coloro che hanno effettuato la sperimentazione.
- obbligo della pianificazione comunale sia per i punti vendita esclusivi che per i punti vendita non esclusivi, sulla base di un punto vendita ogni 1000 famiglie residenti e una distanza tra singoli punti vendita non inferiore a 350 metri .
- Suddivisione in zone del territorio comunale che deve essere effettuata tenendo conto degli strumenti urbanistici vigenti, nonché della suddivisione amministrativa per circoscrizioni o quartieri.
- rilascio dell'autorizzazione sia per i punti vendita esclusivi, che per i punti vendita non esclusivi, solo in presenza di pianificazione comunale; ciò al fine di non compromettere un'equilibrata diffusione territoriale dei punti vendita.

Azioni: Con circolare assessoriale n. 3 del 18 ottobre 2012 è stata ribadita la vigenza delle attuali disposizioni normative. Tuttavia, sul punto sorge qualche dubbio circa l'incidenza dell'art. 31, comma 2, decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201. Pertanto, ci si riserva di richiedere apposito parere all'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione al fine di predisporre il T.U. da parte dell'Assessore alle Attività Produttive per l'allineamento alla normativa europea, nell'ottica della semplificazione delle norme.

### **PROPAGANDA DEI PRODOTTI SICILIANI**

Con nota del 14/01/2004, trasmessa dall'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana, perveniva a questa Amministrazione copia della Decisione della Commissione europea con la quale si comunicava l'avvio della procedura di cui all'art. 88, paragrafo 2 del Trattato, in ordine alla legislazione regionale in argomento.

L'art. 4 della Legge regionale n. 27/97, che ha apportato modifiche all'art. 17 del Titolo II della Legge regionale n. 14/66 (Promozione dei prodotti tipici regionale), prevede che questo Assessorato svolga le proprie campagne pubblicitarie direttamente, o tramite l'ICE, o attraverso organismi specializzati.

Con nota nr. 10326 del 16 giugno 2004, l'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della regione Siciliana, trasmetteva a questo ufficio copia della decisione della Commissione Europea C(2004) del 2 giugno 2004 con cui la stessa dichiarava compatibili con il mercato comune gli aiuti previsti dal citato art. 4 a favore della promozione dei prodotti agricoli di cui all'allegato I del Trattato e, nel contempo, dichiarava incompatibili con il mercato comune gli aiuti previsti dal citato articolo 4 a favore della pubblicità dei prodotti agricoli di cui all'allegato I del Trattato.

Nella stessa decisione la Commissione europea invitava le autorità competenti a prendere tutti i provvedimenti necessari per recuperare gli aiuti a favore della pubblicità eventualmente già erogati ed a modificare le disposizioni di diritto interno riguardanti gli aiuti a favore della pubblicità, in modo da renderli conformi al diritto comunitario, dando comunicazione dell'eventuale avvenuto recupero delle somme e delle modifiche normative entro il termine di mesi due.

Questo ufficio, dopo avere chiesto ed ottenuto una proroga dei tempi per la risposta, con nota nr. 4085/6S dell'11 settembre 2007, relazionava in merito alla concessione e all'eventuale recupero delle somme erogate in deroga alle disposizioni comunitarie, comunicando che nessun contributo era stato erogato ai sensi della normativa oggetto della decisione e, con successiva nota prot. nr. 1477 del 19/03/2007, comunicava che nella circolare nr. 8/2007, relativa alle "modalità e criteri per la predisposizione del programma promozionale 2008" al fine di ottemperare a quanto imposto dalla Commissione, era stato inserito un articolo recitante: "ai sensi delle vigenti disposizioni di diritto comunitario, saranno ritenute inammissibili le proposte di pubblicità di qualsiasi tipo riguardanti le produzioni del settore agroalimentare".

Alla luce di quanto predetto, in attuazione della Legge regionale 26 aprile 2010, n. 10, appare utile rappresentare, l'opportunità di proporre che al comma 1 dell'art. 4 della legge regionale 6 agosto 1997, n. 27 venga aggiunta la seguente frase: "ai sensi delle vigenti disposizioni di diritto comunitario, non potranno essere eseguite campagne pubblicitarie riguardanti direttamente le produzioni del settore agroalimentare".

Da quanto brevemente fin qui rappresentato, anche a livello di sintesi di tutte le problematiche che qui non si intendono tutte enunciate, si evince che la normativa talvolta risulta complessa e frastagliata, e pertanto occorrerebbe una azione di semplificazione ed uniformazione tale da consentire al cittadino/impresa/azienda una chiara applicazione delle norme sia a livello regionale che europeo, eliminando e/o uniformando il reticolo di leggi la cui applicazione frena la ripresa economica della regione.

## CONTRIBUTO REGIONE TOSCANA

In relazione all'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa promossa dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, si segnala quanto segue.

### **PREMESSA**

La semplificazione e la qualità della regolazione rappresentano fattori fondamentali di competitività e di crescita economica che hanno assunto un ruolo di assoluta centralità nell'agenda politica dell'Unione Europea e dei governi di molti Paesi.

Il carico burocratico e l'eccessiva produzione normativa allontanano infatti la Pubblica Amministrazione dal modo di operare dei cittadini e delle imprese e ne riducono le potenzialità di intervento come fattore di sviluppo e di efficienza del sistema economico-sociale.

Di qui l'importanza di sviluppare anche a livello regionale una politica di semplificazione normativa e amministrativa finalizzata a trasformare la pubblica amministrazione in un soggetto facilitatore dello sviluppo, velocizzando e snellendo i processi decisionali e le procedure, al fine di migliorare la vita ai cittadini e alle imprese, per contribuire in tal modo a rilanciare anche la competitività del sistema toscano.

La Regione Toscana, riconosce la tematica della semplificazione come prioritaria nella sua azione. Lo Statuto regionale pone, infatti fra le finalità della Regione, quella della semplicità dei rapporti fra cittadini, imprese e istituzioni a tutti i livelli e della realizzazione del principio di buona amministrazione, e prevede disposizioni puntuali relativamente all'accesso ai documenti amministrativi (riconosciuto a "tutti senza obbligo di motivazione"), alla durata certa dei procedimenti, all'obbligo di motivazione degli atti amministrativi e introduce la figura del responsabile della correttezza e celerità del procedimento.

In attuazione delle norme statutarie e della norme nazionali in materia di semplificazione nel 2009 è stata approvata la legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009) con la quale sono state individuate due fondamentali linee di intervento:

- a) la rimozione e la riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese e la riduzione dei tempi burocratici;
- b) l'innovazione tecnologica nei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini, imprese.

In questa legislatura, il Programma regionale di sviluppo 2011-2015 ha previsto uno specifico Progetto integrato di sviluppo (PIS) dedicato al tema "Semplificazione", che riconferma l'impegno della Regione di porre proprio la semplificazione come principio cardine nella produzione normativa, nella formulazione delle politiche pubbliche e nella definizione dei processi organizzativi interni della PA, proseguendo e sviluppando il percorso tracciato dalla L.R. 40/2009.

Di seguito si evidenzia lo stato di attuazione delle richiamate linee di intervento regionale.

### **1. RIMOZIONE E RIDUZIONE DEGLI ONERI E DEGLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI E RIDUZIONE DEI TEMPI BUROCRATICI**

#### **Quadro Normativo**

Con la legge regionale 40/2009 sono stati effettuati interventi puntuali, che riguardano specifiche

leggi di settore con l'obiettivo della semplificazione. Gli interventi vanno dall'abolizione dell'obbligo di produrre certificazioni inutili alla sostituzione del regime autorizzatorio con la denuncia di inizio attività in determinati settori produttivi.

Successivamente con la legge regionale 69/2012 "Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012" si è proceduto a introdurre nell'ordinamento regionale svariate misure di semplificazione anche in attuazione di atti normativi statali (DL 1/2012 e 5/2012).

I più significativi di tali interventi riguardano la previsione della segnalazione certificata di inizio attività quale titolo abilitativo per l'esercizio di attività economiche il cui rilascio è soggetto alla sola verifica del possesso dei requisiti di legge, nonché l'adeguamento della procedura di avvio di tali attività alla previsione del SUAP quale punto unico di accesso, in attuazione dell'articolo 36 della l.r. 40. Sono stati altresì semplificati alcuni controlli effettuati sulle imprese, in materia di produzione della documentazione di impatto ambientale e acquisizione del DURC.

Infine sono state introdotte misure di liberalizzazione in materia di trasporto pubblico locale.

La legge 40 nel perseguire l'obiettivo della **riduzione dei tempi burocratici** attraverso istituti di carattere generale è intervenuta in duplice direzione.

a) un primo complesso di norme è preordinato alla **riduzione dei tempi del procedimento amministrativo** e prevede meccanismi di adeguamento dell'ordinamento regionale a tali disposizioni.

b) un altro complesso di norme è preordinato alla garanzia della certezza dei termini di conclusione del procedimento.

In tale senso la legge disciplina la **figura del responsabile della correttezza e della celerità del procedimento amministrativo** e l'**istituto dell'indennizzo** per il ritardo nella conclusione dei procedimenti, da corrispondere all'interessato per il mero ritardo nell'adozione dell'atto conclusivo, a prescindere da ogni profilo di responsabilità.

Il responsabile della correttezza nasce come figura di garanzia del rispetto delle norme giuridiche e di buona amministrazione che presiedono all'azione amministrativa e del rispetto dei tempi procedurali, svolgendo funzioni di stimolo e impulso.

Al fine di rendere più incisive le funzioni del responsabile della correttezza e della celerità del procedimento amministrativo con un recente intervento di modifica della l.r. 40/2009 sono state attribuite allo stesso anche le funzioni di responsabile dell'esercizio dei poteri sostitutivi. Tali ulteriori funzioni, mutate dalla legislazione statale, rafforzano indirettamente la garanzia di conclusione del procedimento nei termini.

Una serie di disposizioni specifiche hanno perseguito in particolare l'obiettivo di snellimento del procedimento, fra queste si è intervenuti in materia di **conferenza di servizi**, in particolare disciplinando la convocazione telematica, la fissazione di tempi certi per la convocazione e lo svolgimento della stessa.

### **Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici**

La prima linea di intervento del Progetto integrato di sviluppo (PIS) *Semplificazione* riguarda alla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici ed è diretta a:

1. **razionalizzare e semplificare lo stock esistente** di regole, prassi e procedure regionali mediante:
  - il consolidamento dell'attività sistematica di MOA ex post sulla legislazione regionale vigente intrapresa a partire dal 2010
  - l'elaborazione e implementazione, sulla base degli esiti delle misurazioni, di piani di

riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici uniformi sul territorio regionale ai sensi dell'art. 2 bis della l.r. 40/2009

2. **avviare un'attività sistematica di valutazione ex ante** degli oneri amministrativi introdotti e/o eliminati da provvedimenti normativi - da affiancare all'attività già in corso di MOA ex post sulla legislazione vigente - al fine di intervenire sui flussi dell'attività legislativa e amministrativa prima della loro adozione prevenendo la formazione di nuovi oneri burocratici in sede di emanazione dei provvedimenti
3. **rafforzare il coordinamento interistituzionale** e la cooperazione tra Stato Regioni e Autonomie locali in materia di misurazione e riduzione degli oneri e dei tempi burocratici.

### **Stato di attuazione**

**A) MOA ex post.** In conformità a quanto previsto dal D.L. 70/2011 e dalla l.r. 40/2009, la Regione ha avviato dal 2010 un'attività sistematica di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (MOA) sulla base di Programmi di azione approvati dalla Giunta regionale. Ad oggi sono state concluse 10 misurazioni nelle seguenti aree di regolazione: legislazione regionale in materia di strutture turistico ricettive, di attività forestale, di scarichi idrici urbani e industriali e servizio idrico integrato, di utilizzazione agronomica di acque reflue, di aiuti comunitari in agricoltura, di ricerca, coltivazione e utilizzazione di acque minerali, di sorgente e termali, di cave e torbiere, di attività edilizia privata e di VIA

**Protocollo di intesa e piani di riduzione.** Le misurazioni costituiscono la base conoscitiva essenziale per individuare gli adempimenti più onerosi da semplificare e per verificare l'efficacia degli interventi adottati nei piani di riduzione. Con il **protocollo di intesa in tema di governance regionale per la riduzione degli oneri amministrativi** sottoscritto il 23 novembre 2012, Regione Toscana, Enti Locali e associazioni di categoria hanno preso atto della necessità di un governo complessivo della semplificazione e condiviso una strategia di azione per attuare in modo uniforme sul territorio regionale piani di riduzione degli oneri amministrativi, nell'ambito delle competenze proprie di ciascun ente nonché garantendo il coinvolgimento delle autonomie locali e delle parti economico-sociali e il necessario raccordo con le altre forme di coordinamento già istituite e operanti sul territorio.

Ai sensi dell'art. 2 bis della l.r. 40/2009, i soggetti sottoscrittori del protocollo hanno individuato nel **Tavolo di concertazione generale** la sede di coordinamento politico-istituzionale per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici, demandando il coordinamento tecnico operativo delle attività di misurazione e riduzione ad un **nucleo tecnico-operativo** che è stato istituito il 5 febbraio 2013 e che coinvolge Regione, EE.LL. e parti economico-sociali. Sono stati quindi costituiti i **gruppi tecnici tematici** che hanno avviato la predisposizione di piani di riduzione in materia di edilizia privata, attività estrattiva e acque minerali, di sorgente e termali. Tali gruppi vedono il coinvolgimento anche degli ordini professionali interessati nella materia trattata. Ai sensi del protocollo, il Nucleo tecnico operativo opera in raccordo con il **tavolo tecnico regionale SUAP**. Attualmente è in corso un lavoro congiunto per la messa a punto di procedure standardizzate e telematiche in materia di edilizia<sup>1</sup> e di cave e torbiere.

**B) MOA ex ante.** Per la messa a regime di un'attività sistematica di MOA ex ante e prevenire così la formazione di nuovi oneri burocratici in sede di emanazione dei provvedimenti:

- sono stati **recepiti nella l.r. 40/2009** i **principi e criteri direttivi** in materia di semplificazione e di oneri amministrativi recentemente definiti dalla normativa statale: *principio di proporzionalità e gradualità nell'introduzione di nuovi adempimenti e oneri,*

---

<sup>1</sup> sulla base dei contenuti informativi definiti nella modulistica unica nazionale messa a punto dal Gruppo edilizia del Tavolo interistituzionale per la semplificazione cui la Regione Toscana partecipa (cfr sezione "Raccordo interistituzionale")

*principio di invarianza degli oneri e divieto di goldplating<sup>2</sup>);*

- è stata elaborata e discussa in CTD una **proposta metodologica e organizzativa** di valutazione ex ante;
- sarà a breve avviata **una prima applicazione sperimentale** della metodologia di valutazione ex ante su un caso pilota al fine di testare la proposta, individuando e correggendone le eventuali criticità.

### **C) Raccordo interistituzionale.**

A partire dal 2011 si è affermata sempre più la consapevolezza che il governo della semplificazione è complesso e impone di pensare in termini di sistema e in un quadro di confronto e collaborazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali. Sono stati pertanto istituiti in seno alla Conferenza Unificata numerosi organismi di coordinamento.

Sul fronte del raccordo interistituzionale in materia di semplificazione, la Regione:

1. è impegnata nella realizzazione del **programma di misurazione congiunta** su materie di competenza concorrente definito nell'ambito del **Comitato paritetico<sup>3</sup> Stato, Regioni ed Enti locali** di cui la Toscana fa parte. In quest'ambito ha partecipato **alla prima MOA congiunta** Stato Regioni ed EE.LL. in materia di edilizia privata che si è conclusa nel 2013.
2. fa parte del **Gruppo Edilizia del Tavolo interistituzionale per la Semplificazione** -istituito in seno alla Conferenza Unificata a seguito dell'Accordo Stato Regioni ed EE.LL. del 10 maggio 2012- il quale, sulla base degli esiti della MOA congiunta:
  - o ha messo a punto una serie di misure condivise di semplificazione normativa confluite **nell'art. 13 del D.L. 83/2012<sup>4</sup>** e **nell'art. 30 del DL Fare<sup>5</sup>**. A livello regionale tali interventi andranno recepiti mediante l'opportuno adeguamento della l.r. 1/2005 di governo del territorio.
  - o sta completando la definizione di una **modulistica standard unica a livello nazionale** per ciascun titolo edilizio che preveda la richiesta delle medesime informazioni (e degli stessi allegati) su tutto il territorio nazionale, con sezioni variabili che tengano conto delle specificità regionali. I modelli saranno oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata.

**D) Semplificazione delle procedure e della governance riferita ai Programmi del ciclo 2014-2020.** Un ulteriore intervento attualmente in corso di completamento è la valutazione degli effetti della proposta di governance PSR 2014-2020 in termini di minori oneri amministrativi a carico dei beneficiari e di minori tempi burocratici per la conclusione dei procedimenti<sup>6</sup> nonché di oneri per la pubblica amministrazione.

### **Alcuni spunti di riflessione**

L'esistenza di una marcata varietà territoriale è il fattore che genera le maggiori criticità in ordine

---

<sup>2</sup> ovvero di superfluo appesantimento degli oneri a carico di imprese e cittadini in sede di recepimento della disciplina europea

<sup>3</sup> istituito presso la Conferenza Unificata in attuazione del D.L. n. 70/2011 per il coordinamento delle attività di MOA dei diversi livelli di governo

<sup>4</sup> Relativamente all'armonizzazione delle discipline dello sportello unico delle attività produttive (SUAP) e dello sportello unico edilizia (SUE), all'obbligo di acquisizione d'ufficio della documentazione catastale, al venir meno del riferimento ai regolamenti edilizi comunali come fonte per la definizione della documentazione e degli elaborati progettuali a corredo della domanda di rilascio di permesso a costruire).

<sup>5</sup> relativamente al coordinamento tra la SCIA edilizia e gli atti presupposti, alla semplificazione dell'agibilità e all'introduzione dell'agibilità parziale

<sup>6</sup> L'attività si avvale degli esiti della MOA in materia di aiuti comunitari in agricoltura realizzata nel 2011.

alla misurazione e alla riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici. La forte spinta verso il decentramento e la devoluzione di competenze amministrative non è stata nel tempo controbilanciata da garanzie di mantenimento di un adeguato grado di omogeneità e armonizzazione delle attività e prassi amministrative locali, generando di fatto un'elevata frammentazione e difformità territoriale nell'applicazione e nell'interpretazione delle norme, con conseguente crescita dell'onerosità delle procedure per il destinatario e dell'incertezza circa gli adempimenti che gli vengono effettivamente richiesti.

Qualunque sia l'ambito di legislazione regionale da esaminare, l'attività di riduzione degli oneri amministrativi non può prescindere dalla necessità di trovare soluzioni che tengano conto della difformità degli adempimenti richiesti a livello locale e di garantire un attivo coinvolgimento degli enti locali cui sono demandate le funzioni amministrative nelle materie oggetto di regolazione.

## **2. INNOVAZIONE TECNOLOGICA NEI RAPPORTI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, CITTADINI ED IMPRESE**

In relazione all'innovazione tecnologica nei rapporti tra PA e imprese, fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di legge appare l'istituto del SUAP, quale strumento in grado di offrire al tempo stesso la semplificazione amministrativa e la riduzione degli oneri anche garantendo, una volta a regime, il dialogo telematico tra pubbliche amministrazioni, cittadini ed imprese.

Per quanto riguarda lo stato di realizzazione dei SUAP risulta che la previsione di cui all'art. 37, comma 1 della l.r. 40/2009 circa la presentazione esclusivamente in via telematica della modulistica, è da ritenersi effettiva per quanto riguarda la trasmissione telematica delle pratiche automatiche (di cui all'art.5 del DPR 160/2010), mentre è ancora in fase di progettazione la gestione dei procedimenti più complessi che vedono il coinvolgimento, in particolare, degli enti terzi.

Per completezza di informazione si segnala che l'entrata in vigore del DPR 160/ 2010 ha di fatto reso superate le disposizioni contenute all'art. 37, comma 3 della l.r.40/2009 , circa la fine del periodo transitorio . La scelta originariamente fatta dalla Regione Toscana di massima condivisione delle procedure da seguire da parte dei soggetti coinvolti nei vari processi al fine della messa a regime del sistema informativo e della Banca dati dei SUAP, ha comportato la necessità di realizzare un sottosistema posto alla base del modello di gestione regionale. Esso è stato attuato con il coinvolgimento di tutti i soggetti partecipanti ed è finalizzato alla condivisione e costruzione della Banca dati, così come prevista dall'art. 42 della l.r. 40/2009, oltre che alla successiva realizzazione di adeguati servizi telematici gestiti tramite apposite infrastrutture tecnologiche, tali da consentire a tutti i soggetti coinvolti nel processo di dialogare tra loro.

Di seguito sono riportati i principali risultati finora ottenuti, raggruppati per tre macro aree:

- 1) Attività di costruzione della Banca dati dei SUAP;
- 2) Realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e dei servizi telematici;
- 3) Processo di trasformazione dei sistemi informativi degli enti locali.

**Attività di costruzione della Banca dati dei SUAP:** la codificazione delle regole tecniche di cui all'art. 37, comma 4 è stata approvata con DGR 129/2011. Tale risultato è stato realizzato a garanzia della piena partecipazione degli enti coinvolti nei procedimenti attraverso il tavolo tecnico regionale (TTR) per lo sviluppo dei servizi SUAP. Il TTR ha il compito di elaborare ed aggiornare costantemente i contenuti della Banca dati regionale SUAP ed opera nell'ambito della Rete Telematica Regionale Toscana (RTRT). Il Tavolo è composto, oltre che dalla

Regione Toscana, anche dai Comuni e dai coordinamenti territoriali dei SUAP ed il funzionamento di questa struttura è disciplinato dal regolamento interno di organizzazione, recentemente approvato. Questa attività di coordinamento ha permesso di completare l'elaborazione di 400 schede delle attività economiche della Banca dati; tale struttura sta lavorando per giungere al completamento anche dei procedimenti ordinari più complessi che vedono il necessario coinvolgimento nel processo degli enti terzi; in tale prospettiva sono stati istituiti ulteriori gruppi di lavoro tematici (SUAP/enti terzi) per produrre le relative schede della Banca dati.

Di particolare rilievo è la definizione dell'attività congiunta della rete SUAP con le aziende sanitarie, formalizzata con DGR 1022/2012. Essa è finalizzata a consentire l'accettazione online delle segnalazioni certificate di inizio attività e la trasmissione delle notifiche sanitarie connesse all'avvio di un'attività economica, esclusivamente per via telematica a partire dal 1 gennaio 2013.

Infine, sempre in ottemperanza al DPR 160/2010, è stata definita l'azione congiunta con Unioncamere e Infocamere, per permettere ai SUAP di interoperare con ComUnica al fine di consentire alle imprese di avviare l'esercizio con un'unica transazione telematica.

In attuazione delle disposizioni di cui all'art. 41 della l.r. 40/2009 è consultabile il portale dei SUAP della Toscana ([www.suap.toscana.it](http://www.suap.toscana.it)) che espone la Banca dati ed il servizio di "Esperto Risponde".

Circa lo stato di realizzazione del protocollo con ANCI per l'avvio del sistema dei SUAP, si segnala che molte delle attività in esso previste sono state concluse e che, in linea con quanto fatto dal TTR, sono ancora da avviare quelle che vedono il coinvolgimento diretto degli enti terzi.

Rispetto al contenuto definito e ai soli fini informativi, si riportano le attività che dovranno essere realizzate:

- 1) Servizi di interoperabilità con le CCIA attraverso il collegamento con il Registro Imprese;
- 2) Accordi con le Prefetture per le amministrazioni statali;
- 3) Sistema integrato dei Controlli;
- 4) Definizione dei contenuti e dell'attività di formazione;

### **Realizzazione delle infrastrutture tecnologiche**

per quanto riguarda l'attuale stato di implementazione delle politiche relative risulta che, per la realizzazione dell'infrastrutture di connettività, la Regione Toscana ha orientato la propria scelta verso il centro servizi (TIX) che garantisce l'interscambio di dati a valore legale tra tutte le pubbliche amministrazioni, l'identificazione e l'accesso alle risorse di rete.

**Processo di trasformazione dei sistemi informativi degli enti locali:** un ruolo cruciale nell'attuazione riguarda il coinvolgimento e coordinamento degli enti, sia per la definizione di regole condivise che per supportare il processo interno di trasformazione tecnologica e di adeguamento degli strumenti informativi in dotazione dei singoli enti, che devono necessariamente essere in grado di dialogare tra loro secondo le regole tecniche definite dal DPR 160/2010, con cui il legislatore statale ha definito, tra le altre cose, anche gli standard minimi tecnologici che i SUAP devono possedere per l'accreditamento presso il portale nazionale (impresainungiorno). A tale scopo è stato approvato con DGR 896/2010 un protocollo d'intesa tra Regione Toscana, Anci Toscana, Unioncamere Toscana dove le parti hanno concordato che il Sistema Toscano dei Servizi per le Imprese si sarebbe rapportato in maniera univoca e coerente con le previsioni della normativa nazionale, prevedendo anche di realizzare livelli di trasmissione telematica superiori a quelli minimi previsti.

Una delle prime iniziative dell'attività congiunta è stata quindi preliminarmente finalizzata a consentire l'accreditamento di ogni SUAP al portale nazionale "impresainungiorno". Tutti i SUAP dei Comuni toscani hanno ottenuto l'accreditamento presso il Ministero, in quanto sono stati dotati degli strumenti telematici necessari.

Al fine di realizzare livelli superiori di interoperabilità dei servizi rispetto a quelli minimi definiti con il DPR 160/2010, ed in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 40, comma 2 della l.r. 40/2009, i soggetti coinvolti hanno dovuto adottare degli strumenti applicativi, coerentemente con i protocolli di trasmissione definiti a livello statale. Tutti gli enti locali toscani sono dotati di strumenti in grado di garantire tale interoperabilità e, nell'ambito dell'autonomia organizzativa di ogni ente, sono state fatte scelte gestionali diverse: alcuni (76%) hanno optato per il riuso degli strumenti tecnologici messi a disposizione da tali politiche, il 5% ha invece deciso di dotarsi di altri strumenti software, mentre il 19% ha richiesto il servizio di supplenza regionale.

### **Sistema regionale di supplenza**

Tale misura, benché in qualche modo prevista dai requisiti tecnici minimi fissati dall'allegato tecnico del DPR 160/2010, è in parte da considerarsi una soluzione organizzativa determinata da alcune criticità emerse in fase di prima attuazione. Tale sistema consiste nella messa a disposizione dei comuni richiedenti di una piattaforma informatica in grado di gestire le pratiche secondo gli standard regionali. Questa soluzione è maturata nell'ambito del TTR a seguito della criticità attuativa riscontrata, soprattutto da parte dei comuni più piccoli, nella fase di adeguamento dei sistemi informativi (ai sensi dell'art. 40, comma 2) ai requisiti richiesti dai protocolli di trasmissione. La risoluzione di tale criticità è stata funzionale per l'ottenimento dell'accreditamento da parte di questi comuni al portale impresainugiorno ed ai fini del possibile ottenimento per gli stessi enti locali dei finanziamenti regionali previsti dalla l.r. 1/2004, ai sensi di quanto disposto dall'art. 46 della l.r. 40/2009.

L'attività del sistema regionale di supplenza nel corso del tempo ha visto un aumento del numero di pratiche gestite tramite questo canale ed ha permesso, e permetterà, quando saranno definiti i protocolli con gli enti terzi, di poter includere nel sistema di trasmissione telematica tutti gli enti locali, come è successo nel caso della procedura realizzata per l'automazione delle notifiche sanitarie.

Infine relativamente all'avvio dell'attività di supporto e assistenza ai SUAP, si segnala che è stata realizzata un'attività finalizzata a rendere operativi alcuni servizi, in particolare: 1) Help desk rivolto ai SUAP in collaborazione con ANCI; 2) Servizi per la comunità di rete con funzionalità interattive come l'esperto risponde; 3) servizi di informazione finalizzati al costante aggiornamento dei responsabili SUAP.

### **Alcuni spunti di riflessione**

Qualche elemento di criticità è emerso riguardo alla costituzione della rete regionale dei SUAP. L'attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 40, comma 2, che ponevano tutti i soggetti sullo stesso piano e richiedevano ad ognuno di essi di adeguarsi allo stesso modo, ha trovato un ostacolo nelle diverse condizioni di partenza dei soggetti interessati. La soluzione operativa individuata nell'ambito del tavolo tecnico regionale (TTR) per superare, pur con alcuni ritardi rispetto ai tempi previsti, tale difficoltà è stata quella della costituzione del sistema regionale di supplenza.

Questa soluzione è risultata vincente per tre aspetti: 1) ha consentito a tutti gli enti locali di adeguarsi ai requisiti minimi richiesti per l'accreditamento al portale impresainugiorno nei tempi definiti dal legislatore statale; 2) ha consentito a tutti gli enti locali di beneficiare di maggiori livelli di servizio, come ad esempio, la soluzione operativa definita tra la Regione e le ASL circa la trasmissione telematica delle notifiche sanitarie; 3) permetterà anche in futuro, quando sarà completata la definizione delle procedure, di non escludere nessun soggetto istituzionale dai procedimenti definiti al tavolo tecnico con gli enti terzi.

Le difficoltà ed i ritardi sopra evidenziati hanno comportato altresì ritardi nella definizione dei contenuti degli interventi formativi previsti dall'art. 38, comma 1 e, conseguentemente, l'impossibilità di procedere alla stipula delle convenzioni di cui al comma 2 dello stesso articolo.

Al riguardo sono in fase di avvio i contatti con le associazioni di categoria interessate.

Il prossimo e decisivo step riguarda l'estensione della rete ai cosiddetti enti terzi (Prefetture, Vigili del fuoco, Camere di commercio, ecc.). A tale scopo sono da definire le procedure relative ai procedimenti amministrativi che coinvolgono tali soggetti, anche secondo quanto previsto nel protocollo siglato con ANCI e Unioncamere.

Il completamento di questa ulteriore fase, che presenta elementi di complessità legati alla pluralità dei soggetti interessati, consentirà un significativo passo in avanti nella realizzazione di quanto previsto dalle disposizioni di legge.

## **INDAGINE SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA**

### **CONTRIBUTO REGIONE UMBRIA**

E' ormai qualche decennio che si parla di semplificazione normativa ed amministrativa, come garanzia di efficacia, efficienza, economicità, come strumento di politica industriale in grado di ridurre oneri gravanti sulle imprese ed accrescere la competitività del sistema produttivo, come modalità capace di recuperare il rapporto tra P.A. e destinatari dell'attività pubblica. A tale scopo sono state emanate numerose leggi e siglati accordi tra livelli istituzionali, secondo un approccio prevalentemente giuridico nel quale l'analisi economica delle regole è quasi sempre rimasta fuori dal processo e rispetto al quale altrettanto spesso si è prestata poca attenzione alle modalità attuative, con risultati, quindi, ancora limitati e, talvolta, farraginosi. Per il sistema amministrativo italiano la semplificazione è connessa a diversi elementi, di diversa natura e di diverso rango: da quello costituzionale ed ordinamentale a quello culturale.

Il primo elemento da considerare è, infatti, quello legato alla riforma del titolo V della Costituzione e della ancora perdurante incertezza nella definizione dei rispettivi ambiti di potestà normativa statale e regionale. Ciò, oltre a comportare un rilevante contenzioso costituzionale, significa, spesso, la proliferazione di norme statali e regionali per una stessa materia, duplicazione delle competenze amministrative e, conseguentemente, aumento di oneri ed adempimenti a carico dei destinatari.

La seconda questione da tenere presente è l'assetto istituzionale e la distribuzione tra enti di funzioni. Sempre più spesso, un fatto è regolato da norme comunitarie, statali, delle amministrazioni indipendenti, delle Regioni e degli Enti locali: ne consegue che la buona qualità della normativa regionale non è, da sola, decisiva. Altrettanto spesso, gli oneri burocratici e le "difformità" degli stessi sul territorio nazionale non hanno origine nelle leggi, bensì nelle applicazioni delle singole amministrazioni territoriali. La soluzione frequentemente richiamata della digitalizzazione appare, a questo proposito, inadeguata attribuendo capacità di sistematizzazione a quello che è, invero, soltanto uno strumento. Per tale aspetto, di frammentazione istituzionale, la semplificazione necessita di una governance multilivello dove è essenziale costruire e rafforzare gli strumenti della cooperazione interistituzionale.

Infine, va richiamata la componente culturale della semplificazione, da acquisire sia da parte del decisore politico che da parte della struttura tecnica. La semplificazione non è neutra, sposta potere; non si risolve una volta per tutte bensì richiede un lavoro progressivo e continuo, monitorato e valutato costantemente; necessita, infine, di una modalità costante di dialogo e di comunicazione con la società ed i soggetti interessati dai procedimenti da semplificare.

Gli aspetti a carattere generale sopra richiamati, cui potrebbero aggiungersi quelli di una normativa statale di semplificazione non sistematica e con esempi di evidenti carenze (vedi la materia ambiente) suggeriscono:

- un lavoro di risistemazione legislativa a partire dalla riconsiderazione del riparto delle materie di cui alla riforma del Titolo V e quindi di semplificazione normativa delle leggi statali (urgentemente ambiente);
- la definizione di un percorso di coordinamento degli interventi , tra Stato e Regioni, che muova dalla eliminazione di intrecci di competenze fra più livelli istituzionali fino alla divulgazione delle “buone pratiche” già esistenti nel territorio regionale ed alla omogeneizzazione delle attività amministrative.

### **Stato dell’arte della Regione**

La Regione Umbria ha inquadrato la propria politica di semplificazione e quindi avviato un’azione sistematica di semplificazione amministrativa e normativa con la promulgazione di una specifica legge, la **legge regionale 16 settembre 2011, n. 8 “Norme in materia di semplificazione amministrativa e normativa dell’ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali”** e con la conseguente attuazione della stessa. La legge fa propri i principi e gli obiettivi generali della semplificazione amministrativa e normativa, attualizza norme regionali precedenti quale quella relativa al procedimento amministrativo, amplia significativamente il perimetro dell’azione di semplificazione normativa già individuata nello Statuto regionale, determina interventi di semplificazione amministrativa introducendo, in anticipazione, anche disposizioni successivamente emanate con leggi statali quale quella dell’indennizzo da ritardo sui tempi dei procedimenti.

Lo Statuto regionale approvato dopo la riforma del Titolo V (l.r. 21/2005) ha introdotto sia l’analisi (AIR) che la verifica (VIR) di impatto della regolamentazione e previsto un Comitato sulla qualità della normazione come nuovo organo regionale (art. 61 ); inoltre ha disciplinato la formazione ed approvazione di testi unici (art. 40) “di riordino e di semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei”.

La l.r. 8/2011 si aggiunge quindi nel processo di miglioramento della semplificazione normativa e disciplina ulteriori ambiti d’intervento:

- La misurazione degli oneri amministrativi per la loro riduzione a favore delle imprese e dei cittadini;
- Il riordino del quadro normativo regionale mediante la redazione di n. 6 testi unici da adottarsi secondo scadenze ben definite e comunque entro il 31 dicembre 2014 in materia di governo del territorio, turismo, commercio, agricoltura, artigianato, sanità e servizi sociali;
- Gli interventi periodici di riordino e semplificazione provvedimentale, attraverso: la introduzione ed applicazione del principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alle dimensioni e alla tipologia di attività svolta dal destinatario della funzione da semplificare; la eliminazione

di atti autorizzativi non necessari; sostituzione di atti di autorizzazione, licenza, nulla osta ecc... che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa e il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge; l'estensione dell'utilizzo delle autocertificazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati e dell'Agenzia delle imprese; l'uso di certificazioni ambientali e di qualità in sostituzione di ispezioni e verifiche amministrative nei procedimenti di competenza regionale;

- La determinazione di tempi certi per la conclusione dei procedimenti amministrativi e previsione di un indennizzo monetario per il ritardo nella conclusione dei procedimenti che non sostituisce il risarcimento del danno;
- La promozione di strumenti informatici e telematici nei rapporti di cittadini e imprese con la PA;
- L'utilizzo della Conferenza dei servizi, anche in modalità telematica, come strumento privilegiato per ridurre tempi e sovrapposizioni e soddisfare esigenze di semplificazione e celerità del procedimento amministrativo;
- L'individuazione di un unico sportello, per l'edilizia e le attività produttive (SUAPE), quale interfaccia tra imprese e P.A.

L'azione di semplificazione è stata sostanzialmente avviata nel 2012, dopo l'approvazione da parte della Giunta regionale del Piano triennale di semplificazione 2012-2014. Infatti, nonostante la Regione Umbria avesse fin dal 2008 condiviso l'accordo sottoscritto in Conferenza Stato-Regioni per la riduzione degli oneri amministrativi, non era stato mai compiuto alcun intervento in tal senso. Anche per quanto riguarda i procedimenti amministrativi regionali, di cui oggi disponiamo un repertorio completo, interrogabile e dinamico, fino al 2012 non era mai stato effettuato alcun censimento. La totale mancanza di una complessiva e strutturata attività di semplificazione oggi risulta superata: si può, infatti, affermare che non solo è pienamente avviata ed in continuo progresso l'attività, ma anche che vi sia una cultura interna, diffusa e consapevole, del tutto funzionale alla costruzione di una amministrazione "di servizio" per le imprese e per i cittadini. Va pertanto, in primo luogo, sottolineato il risultato raggiunto di una sensibilizzazione della struttura organizzativa regionale verso la semplificazione, intesa come miglioramento del servizio offerto e del rapporto con imprese e cittadini. Gli interventi formativi, svolti in modo obbligatorio per i dirigenti ed i funzionari, hanno mostrato di essere riusciti a promuovere un diverso approccio ed un generalizzato orientamento a modalità di semplificazione, amministrativa e normativa, anche ad invarianza di strumenti disponibili. Ciò risulta, in particolare, dall'esame di alcuni procedimenti di bando avviati nel 2013, che dà conto di nuove e diverse impostazioni e maggior grado di standardizzazione. Oltre a tale azione, trasversale e propedeutica, in estrema sintesi, si può dire che tutte le azioni previste, di semplificazione amministrativa e normativa, sono state attivate: la l.r. 8/2011 è stata, di fatto, "aggredita" in tutte le sue parti:

- a) semplificazione normativa:

- redazione dei testi unici (secondo il calendario dato dalla l.r. 8/2011: artigianato, turismo, commercio, governo del territorio)
- misurazione degli oneri amministrativi (MOA) relativamente ai procedimenti afferenti le materie oggetto della redazione dei testi unici artigianato, commercio e turismo
- b) semplificazione amministrativa:
  - semplificazione provvedimento (eliminazione di alcuni provvedimenti in materia di artigianato, edilizia, energia)
  - semplificazione dei procedimenti amministrativi (riduzione dei tempi medi dei procedimenti anche attraverso l'utilizzazione di percorsi di digitalizzazione (dematerializzazione degli atti dirigenziali), applicazione di modelli di standardizzazione delle procedure (introduzione della modalità "a sportello" per alcune tipologie di bando), .....
- c) sviluppo dell'amministrazione digitale per la semplificazione
- d) razionalizzazione e usabilità dei siti istituzionali
- e) trasparenza (regolamento per l'indennizzo da ritardo, regolamento per il diritto di accesso erga omnes, adempimenti attuativi del d.lgs. 33/2013)

Di seguito, alcuni risultati:

- a) **Riduzione del 30% dei procedimenti regionali.** Sono stati ridisegnati molti procedimenti così da realizzare un flusso procedurale unitario, per il quale fosse chiaramente individuato il responsabile. Da 769 procedimenti del censimento effettuato a dicembre 2012 si è passati a 534 procedimenti del repertorio definitivo del luglio 2013.
- Fanno parte di tale semplificazione quella operata in materia ambientale, specificatamente richiesta dalle imprese. A tale riguardo si ricorda che in materia ambientale la potestà regionale è molto limitata essendo di esclusiva competenza statale e fortemente regolamentata da disposizioni nazionali. Ciò nondimeno si richiama, ad esempio, la semplificazione dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per le piccole e medie imprese.
- b) **Accesso a tutti i procedimenti amministrativi:** pubblicazione del repertorio dinamico dei procedimenti amministrativi basato su una banca dati, contenente tutte le informazioni richieste dal decreto sulla trasparenza (d.lgs. 33/2013), interrogabile ed aperta.
- c) **Riduzione del 24% del tempo medio dei procedimenti amministrativi regionali.** La riduzione è stata ottenuta grazie all'introduzione della dematerializzazione degli atti dirigenziali, alla riprogettazione attraverso la eliminazione di passaggi, la previsione di fasi in parallelo, l'introduzione di modalità standard di processo. Grazie a ciò è stata ottenuta la riduzione del 24% del tempo medio. Tale riduzione risulta diversamente distribuita per materia, ma significativa nelle aree in cui i destinatari sono

essenzialmente le imprese (agricoltura: - 34% ; attività produttive: - 38%). E' stato, poi, stimato in 9 Meuro il valore di tale riduzione in termini di riduzione di costi interni (utilizzo di risorse interne) e di costo per gli utenti relativo ai tempi di attesa.

- d) **Elaborazione di testi unici per la semplificazione normativa.** Nel rispetto dei tempi previsti dalla l.r.8/2011 di semplificazione, sono stati predisposti quattro i testi normativi predisposti (artigianato, commercio, turismo, governo del territorio e materie correlate) ed a due quelli già approvati: artigianato (l.r. 13 febbraio 2013 n. 4) e turismo (l.r. 13 luglio 2013, n. 13). Sono all'esame del Consiglio regionale quelli relativi al commercio ed al governo del territorio.
- e) Attuazione, nel rispetto dei tempi dettati dal d.lgs.33/2013, delle disposizioni relative all'"**amministrazione trasparente**".

Va segnalato che gli interventi richiamati sono stati realizzati nell'ente regionale con il presupposto che fosse utile sviluppare la diffusione di metodi e strumenti al restante sistema amministrativo locale in un secondo momento, una volta realizzate e "testate" le diverse misure come buone pratiche. Fanno eccezione gli interventi per la realizzazione del processo di digitalizzazione delle attività amministrative che, anche a fronte dei servizi infrastrutturali e delle soluzioni applicative implementate dalla Regione negli anni attraverso alcuni progetti di e-gov, sono stati rivolti al più ampio sistema delle autonomie locali.

Si completa questa sintetica illustrazione dell'attività, richiamando il modello di governance applicato per l'attuazione della l.r.8/2011. La Regione Umbria ha scelto, a differenza di altre Regioni, di non costituire una struttura dedicata alla semplificazione, bensì ha privilegiato l'opzione dell'organizzazione a matrice, con il coinvolgimento operativo delle strutture regionali competenti per singola materia ed un coordinamento di indirizzo, monitoraggio e valutazione per la sua attuazione. Il modello, pertanto, vede un insieme di soggetti interni alla struttura regionale ("nucleo per la semplificazione" costituito dai servizi regionali competenti per le diverse azioni di semplificazione) e soggetti esterni alla struttura regionale (stakeholders: EE.LL., rappresentanze delle imprese, organismi, etc.), collegati fra loro da un insieme di raccordi funzionali finalizzati a garantire flussi informativi ed operativi nonché processi di partecipazione e confronto. Il raccordo delle strutture regionali è garantito da un coordinamento per l'attuazione ed il raccordo tra Regione e stakeholders è garantito da una cabina di regia.

## CONTRIBUTO DELLA REGIONE VENETO

In relazione all'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa promossa dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, si propongono le seguenti considerazioni.

Il principio di buona amministrazione, di rango costituzionale, impone che l'azione amministrativa si svolga secondo le modalità più idonee ed opportune per garantire l'efficacia, l'efficienza, la speditezza e l'economicità dell'azione amministrativa, cosa che necessita dell'esplicazione del principio di semplicità quale criterio cui deve ispirarsi l'attività amministrativa.

La complessità del sistema burocratico, infatti, è spesso considerata una delle cause principali della condizione di sfavore in cui versa l'economia del nostro Paese, ove analisi condotte a livello internazionale rivelano un'incidenza dei costi amministrativi pari al 4,6% del PIL, quantificabile in circa 70 miliardi di euro all'anno (1).

Per questo motivo, è scopo prioritario anche dell'amministrazione regionale veneta tendere alla massima razionalizzazione dell'iter procedimentale, riducendo regole, compiti e funzioni superflui che rallentano l'attività amministrativa. E' quanto emerge anche da recenti indagini secondo cui ben il 70% degli imprenditori veneti ritiene che il riordino, la riduzione e la semplificazione delle procedure amministrative debba essere un'azione prioritaria delle Istituzioni.

Sul punto, va fin da subito tenuto presente che non è possibile semplificare in maniera significativa l'amministrazione senza contemporaneamente semplificare le norme che ne regolano l'attività e l'organizzazione: semplificazione amministrativa e semplificazione normativa sono infatti strettamente intrecciate fra loro. Anche se astrattamente è certamente possibile effettuare interventi di semplificazione amministrativa a normativa invariata, si ritiene che per ottenere risultati veramente incisivi diventi indispensabile modificare le norme che disciplinano il settore oggetto dell'intervento di semplificazione.

A questo proposito va sottolineata l'esigenza, non ancora pienamente appagata a ben dodici anni dalla riforma del titolo V della Costituzione e dall'entrata in vigore della legge n. 131 del 2001 ("legge La Loggia"), di disporre di una valida codificazione della legislazione di principio afferente le discipline di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni. Preliminarmente, infatti, uno dei nodi da sciogliere, in ordine all'esigenza di semplificazione normativa, è la perdurante incertezza nella definizione dei rispettivi ambiti di potestà normativa statale-regionale. Occorre, dunque, non solo una modifica del criterio di ripartizione della suddetta potestà (l'elevato aumento del contenzioso costituzionale ha dimostrato, infatti, la non funzionalità di quello "per materia"), ma anche una determinazione il più possibile completa delle disposizioni statali che costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento giuridico.

---

<sup>1</sup> I dati sono riferiti da Atelli Massimiliano, Magistrato della Corte dei Conti e Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, nel suo *Più semplificazione per maggiore competitività*, in *Diritto e pratica amministrativa – Il sole 24 ore*, aprile 2012, pag. 3.

Quanto sopra al fine di evitare il proliferare di norme sia statali che regionali che inevitabilmente produce una duplicazione delle competenze amministrative con la corrispondente sovrapposizione di oneri e adempimenti a carico dei destinatari.

Peraltro, non sempre i problemi che determinano un carico ingiustificato di attività amministrativa hanno origine “normativa” e di conseguenza possono trovare soluzione in interventi di tipo legislativo; talvolta, infatti, essi risiedono anche nella distorta applicazione delle norme, nelle prassi spesso ingiustificatamente dilatorie affermatesi presso singole amministrazioni.

A questo scopo, si ritiene importante incentivare la divulgazione delle “migliori pratiche amministrative” già esistenti nel territorio nazionale, per rendere il più possibile omogenea e coordinata l’azione amministrativa svolta in ambiti omogenei di attività.

Le recenti riforme introdotte a livello nazionale orientate alla dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, allo snellimento delle fasi procedurali e dei tempi di conclusione, nonché alla trasparenza dell’azione amministrativa e al risparmio della spesa pubblica necessitano di azioni di innovazione tecnologica e, in particolare, della creazione di una rete di pubbliche amministrazioni distribuite sul territorio, interconnesse e quindi unitarie per i cittadini, le imprese e la collettività. Tale obiettivo, si ritiene, può divenire concreto se condiviso e perseguito in modo coordinato a livello nazionale.

In tale prospettiva, l’attività di semplificazione avviata dalla Giunta regionale del Veneto con la DGR n. 1599 dell’11 ottobre 2011 dà impulso al “processo di semplificazione” dell’ordinamento regionale con i seguenti due obiettivi:

1. garantire tempi più rapidi e certi per i procedimenti;
2. realizzare la semplificazione partecipata.

Per raggiungere la massima efficacia, si è definito un modello di governance che prevede l’azione di un Gruppo di Lavoro (GDL) composto dai vertici dell’organizzazione amministrativa regionale e coadiuvato da uno staff di supporto giuridico-amministrativo e da uno staff di supporto informatico composto esclusivamente da dipendenti regionali, in tal modo azzerando i costi per la realizzazione del Progetto.

Quanto all’obiettivo di garantire tempi più rapidi e certi per i procedimenti, la DGR n. 574 del 3 aprile 2012 ha approvato la ricognizione dei termini dei procedimenti amministrativi di competenza regionale., individuando il relativo termine di conclusione.

La predetta ricognizione è stata successivamente aggiornata con DGR n. 1049 del 28 giugno 2013.

L’elenco dei procedimenti censiti, pari a n. 1217, è stato pubblicato, per finalità di trasparenza amministrativa, sulla *home page* del sito istituzionale della Regione. Inoltre, per fornire una prima applicazione all’articolo 35 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” il

medesimo elenco è stato pubblicato nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale della Regione.

In particolare, per ciascun procedimento sono stati pubblicati la struttura di riferimento, l’oggetto, la fonte normativa, l’iniziativa (d’istanza o d’ufficio), l’organo competente ad adottare il provvedimento finale (Giunta regionale, Presidente della Regione, dirigente regionale), nonché il termine di conclusione.

Oltre a ciò, in ottemperanza a quanto prescritto dalla Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT), con deliberazione giunta n. 71 del 1° agosto 2013, si è provveduto a corredare il predetto elenco con le informazioni inerenti i recapiti telefonici e di posta elettronica dei dirigenti delle strutture a cui afferiscono i singoli procedimenti, con indicazione del soggetto a cui spetta, in base alla predetta DGR 1049/2013, l’esercizio del potere sostitutivo nel caso in cui il termine di conclusione del procedimento non sia stato rispettato.

Si ricorda, altresì, che in attuazione della succitata DGR 574/2012, si è provveduto a monitorare, con riferimento all’anno 2012, il rispetto dei termini dei procedimenti amministrativi da parte delle strutture regionali e analoga rilevazione è stata condotta, secondo quanto stabilito con deliberazione di Giunta 1049/2013, con riferimento al primo semestre del 2013, in ottemperanza alla nuova previsione introdotta dall’articolo 24, comma 2 del precitato D.Lgs. 33/2013, secondo cui le Pubbliche Amministrazioni “*pubblicano e rendono consultabili i risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali*”, entro il 20 ottobre del corrente anno (scadenza che si ricava dalla lettura dell’articolo 49, comma 1 dello stesso decreto).

La ricognizione ed il monitoraggio effettuati hanno consentito di disporre di un quadro di riferimento certo su cui è possibile innestare le iniziative di semplificazione dirette ad abbreviare i termini procedurali, ai fini di una maggiore speditezza dell’azione amministrativa.

Quanto all’obiettivo di realizzare la semplificazione partecipata, al fine di imprimere un forte impulso al processo di semplificazione delle procedure regionali, si è ritenuto di coinvolgere tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, dando loro la possibilità di presentare proposte scritte.

Hanno, altresì, potuto presentare proposte di semplificazione, singoli cittadini, dipendenti regionali e strutture regionali attraverso distinti e specifici *form* attivi sul sito della Regione.

La realizzazione delle proposte esaminate ed accolte è stata affidata a specifici Gruppi Tecnici di Semplificazione (GTS), coordinati dai dirigenti regionali.

Di questi gruppi, alcuni hanno carattere normativo ed hanno assunto il compito di redigere:

- una legge generale sulla semplificazione delle procedure regionali, in cui il tema della semplificazione è stato posto quale obiettivo permanente di tutte le

strutture regionali e sono stati fissati principi inderogabili dell'agire della Regione a tutela di cittadini e imprese;

- Testi Unici attinenti determinate materie, con lo scopo di raccogliere in un'unica legge aggiornata le disposizioni che attualmente sono contenute in molteplici testi normativi, spesso risalenti nel tempo;
- leggi settoriali di semplificazione per lo svecchiamento delle leggi esistenti, l'abrogazione espressa delle disposizioni divenute inattuali e la riduzione degli oneri burocratici a carico di cittadini e imprese, nei più diversi settori, (es. turismo, agriturismo, edilizia ed urbanistica ecc...).

Anche in tale occasione, peraltro, è emersa la necessità di un raccordo, nell'ottica della leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra Stato e Regioni, con il legislatore statale, con particolare riferimento a settori afferenti l'ambiente e le grandi opere pubbliche.

Gli altri di Semplificazione rivestono carattere amministrativo/gestionale ed hanno assunto il compito di ridurre il carico burocratico e snellire l'iter amministrativo, soprattutto attraverso l'informatizzazione delle procedure. Tra questi casi rientra, a titolo meramente esemplificativo: la realizzazione di una procedura informatizzata di accesso ai contributi in materia di beni e attività culturali; la creazione di un'unica *newsletter* al fine di semplificare la diffusione di informazioni in materia di beni culturali; la gestione digitalizzata dei procedimenti amministrativi relativi allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP); l'informatizzazione delle procedure regionali in materia di fondi di rotazione.

Si precisa che alcune delle attività facenti capo a Gruppi Tecnici di Semplificazione sono tutt'ora in fase di svolgimento.



## **INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA**

### **Semplificazione normativa**

La Provincia autonoma di Trento, in una prospettiva di progressiva conformazione del ciclo della regolazione provinciale con gli orientamenti delle Istituzioni europee e con la disciplina nazionale in materia anche alla luce dell'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali del 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione, ha adottato diverse misure, sia di carattere legislativo che amministrativo, volte al perseguimento della **semplificazione normativa**, che di seguito si riportano.

### **Comitato per la razionalizzazione normativa**

Il Consiglio provinciale, anche nella XIV legislatura, approvando la mozione 22 aprile 2009, n. 11 ha condiviso la proposta di dare continuità al lavoro, già svolto nell'XI e nella XIII legislatura, relativo alla semplificazione del sistema normativo provinciale.

Con la mozione n. 11 il Consiglio provinciale ha dato alcuni indirizzi utili a rendere più semplice e chiaro il sistema normativo, a incrementare gli strumenti di divulgazione dei testi normativi e amministrativi, a valutare l'efficacia delle norme. Questi obiettivi, assieme a quelli della semplificazione amministrativa e dell'abbattimento degli oneri burocratici, dovevano essere perseguiti dalla Giunta e dal Consiglio provinciale con il supporto di un apposito comitato per la razionalizzazione normativa.

Il comitato, formato da quattro consiglieri è stato costituito dal Presidente del Consiglio provinciale con decreto n. 9664 del 16 ottobre 2009.

Il 1° ottobre 2013, allo scadere della legislatura, il comitato ha approvato una relazione conclusiva sui suoi quattro anni di attività, consultabile all'indirizzo internet: [http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/comitato\\_razionalizzazione/comitato\\_razionalizzazione.it.asp](http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/comitato_razionalizzazione/comitato_razionalizzazione.it.asp).

La relazione conclusiva del comitato evidenzia le sue proposte e il loro esito avuto durante la XIV legislatura e riporta alcuni suggerimenti e indicazioni utili al fine di procedere lungo la strada della semplificazione, prendendo spunto dai molti temi trattati e dai problemi emersi nel corso dei lavori.

### **Direttive per la predisposizione degli atti normativi**

Sono state aggiornate nel 2013 le “**Direttive per la predisposizione degli atti normativi**” (deliberazione della Giunta provinciale 19 luglio 2013, n. 1444), finalizzate a delineare modalità omogenee per la programmazione e la predisposizione degli atti

normativi e specifici indirizzi per la predisposizione della “legge finanziaria”. Gli obiettivi fondamentali perseguiti dalle nuove direttive sono sintetizzabili nei seguenti:

- *il ricorso allo strumento della programmazione degli interventi normativi*, quale metodo ordinario per l’esercizio dell’iniziativa legislativa e regolamentare della Provincia, per cui l’attività normativa è tendenzialmente sottratta a dinamiche di estemporaneità, che rischiano di pregiudicarne sia l’efficacia che il grado di perfezionamento tecnico;
- *l’ottimizzazione dell’iter di elaborazione normativa* in modo da assecondare un processo normativo che garantisca fin dall’inizio un equilibrato temperamento tra gli obiettivi di merito e di sostenibilità giuridica.

In via generale, le direttive sono anche finalizzate a semplificare l’ordinamento giuridico provinciale mediante aggiornamenti e razionalizzazioni, anche per settori organici - assicurando il necessario adeguamento al quadro normativo statale ed europeo e garantendo le compatibilità generali con le attuali cornici finanziarie - nonché a contenere e ridurre gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese.

### **Analisi d’impatto delle iniziative legislative**

Nell’ambito delle direttive per la predisposizione degli atti normativi è previsto il *miglioramento di strumenti di analisi preventiva d’impatto delle iniziative legislative*, sul presupposto che una regolamentazione - preceduta da un percorso anche formalizzato di valutazione delle sue conseguenze - possa contribuire a migliorare la qualità dell’azione della Provincia nell’uso delle risorse, nonché in termini di efficienza, efficacia ed economicità delle prestazioni; in particolare, con riferimento all’analisi di fattibilità dell’intervento normativo, l’articolo 23 della legge sulla programmazione provinciale (l.p. 8 luglio 1996, n. 4) prevede che i disegni di legge di iniziativa della Giunta provinciale siano corredati da una relazione tecnica, concernente la quantificazione degli oneri d’investimento e di gestione e la valutazione di impatto organizzativo e procedurale delle norme.

La Provincia, nel condividere la necessità di dotarsi di strumenti valutativi della qualità della propria regolazione, si è posta come obiettivo per la corrente legislatura di dotarsi delle più aggiornate metodologie di analisi e di valutazione di impatto della regolazione, attivando un apposito progetto speciale per approfondire le tematiche e individuare gli strumenti e le metodologie più idonei nell’ambito dell’ordinamento provinciale.

### **Clausole valutative**

Per quanto concerne la valutazione ex post dell’intervento normativo, sono state frequentemente inserite nelle leggi provinciali specifiche **clausole valutative**, volte a monitorare lo stato di attuazione delle leggi e fornire al Consiglio provinciale opportuni elementi per la valutazione delle stesse. Ai fini di implementare la valutazione ex post della vigente normativa, è stata inoltre approvata lo scorso anno la **legge provinciale 28 marzo 2013, n. 5 recante “Controllo sull’attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Modificazioni e razionalizzazione delle leggi provinciali che prevedono obblighi in materia”**, che prevede la

programmazione, condivisa tra il Presidente della Provincia e il Presidente del Consiglio provinciale, delle leggi da sottoporre a valutazione nonché le modalità per il controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

### **Drafting normativo**

Al fine di garantire l'uniformità dei testi normativi e di facilitarne la relativa divulgazione e comprensione, la Giunta provinciale con la sopraccitata deliberazione della Giunta provinciale 19 luglio 2013, n. 1444 ha adottato i documenti concernenti il drafting normativo “**Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi**”, elaborate dall'Osservatorio legislativo interregionale nel 2007 e i “**Criteri orientativi per la stesura delle note ad atti normativi**”, adottati dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Trento e dalla Giunta provinciale già con la precedente deliberazione n. 2897 del 2009.

### **Abrogazioni**

Con l'articolo 26 della legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7, da ultimo modificato dall'articolo 27 della legge provinciale 29 dicembre 2006, n. 11, sono stati ridefiniti i contenuti della “legge finanziaria”, al fine di contenere l'eterogeneità dei relativi contenuti prevedendo tra questi, in un'ottica di riduzione del numero delle leggi, l'indicazione di disposizioni provinciali superate, delegificate o non più applicate oggetto di **abrogazione espressa**. Analogamente, tenuto conto anche dei suggerimenti espressi dal Comitato per la razionalizzazione normativa del Consiglio della Provincia autonoma, viene periodicamente svolta un'operazione di razionalizzazione di disposizioni regolamentari attraverso la relativa abrogazione. Nel corso della XIV legislatura si è proseguito il lavoro, già avviato con i provvedimenti normativi delle scorse legislature, di abrogazione di leggi provinciali superate, delegificate o non più applicate. Il Consiglio provinciale ha abrogato le leggi (28 nella loro interezza, 32 parzialmente), incluse nell'allegato A della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27; la Giunta provinciale, analogamente, ha abrogato per intero 28, per una parte 2 regolamenti, col decreto del Presidente della Provincia 18 gennaio 2013, n. 1-103/Leg.

### **Semplificazione amministrativa**

Si ritiene utile inoltre fornire elementi informativi sugli **interventi di semplificazione amministrativa** previsti dalla vigente legislazione provinciale, coerenti con gli obiettivi posti in ambito europeo, e da ultimo enfatizzati nella comunicazione del 2012 della Commissione EU sull'adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (COM(2012) 746 final), orientati a creare un ambiente favorevole per le piccole e medie imprese, anche pervenendo all'eliminazione di adempimenti obsoleti, ripetitivi o eccessivi, o sproporzionati in relazione alla dimensione dell'impresa, al settore di attività e alla necessità di tutela degli interessi pubblici coinvolti:

- a) anche in applicazione dell'art. 19 bis della legge provinciale sull'attività amministrativa (legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23) che prevede la possibilità di **delegificare e semplificare procedimenti definiti dalle leggi**

**provinciali**, le azioni di semplificazione amministrativa e di riduzione degli oneri sono state intensificate dalla Provincia autonoma di Trento a partire dal 2009 e da ultimo implementate con la legge provinciale n. 27 del 2010 (legge finanziaria per l'anno 2011), n. 18 del 2011 (legge finanziaria per l'anno 2012) e con la legge provinciale 27 dicembre 2012 n. 25 (legge finanziaria per l'anno 2013);

- b) le misure adottate sono state quindi declinate quali strumenti strutturali (in prima battuta nel primo **Piano straordinario di riduzione degli oneri amministrativi** approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 2285 di data 28 ottobre 2011 e, a regime, nella sezione apposita del **Piano di miglioramento della p.a. per il periodo 2012-2016**, da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 2285 di data 12 aprile 2013) per accrescere la competitività del sistema e per razionalizzare le procedure amministrative, ridurre gli oneri amministrativi, accelerare i tempi di risposta ai cittadini e alle imprese e favorire l'interazione telematica con gli utenti, mediante il ricorso intensivo alle tecnologie informatiche e l'erogazione di servizi *on-line*;
- c) tra le misure di semplificazione amministrativa già realizzate e in atto (per i dettagli si veda il già citato Piano di miglioramento) si possono segnalare in particolare:
- **la standardizzazione della modulistica e della documentazione** per le procedure di competenza degli uffici provinciali: moduli e formulari e informazioni essenziali sui procedimenti amministrativi sono disponibili on line sul sito istituzionale in un'area dedicata ([www.procedimenti.provincia.tn.it](http://www.procedimenti.provincia.tn.it)); standardizzazione della **modulistica per le pratiche edilizie** ([www.modulistica.comunitrentini.tn.it](http://www.modulistica.comunitrentini.tn.it)); standardizzazione della **modulistica e della documentazione** per le procedure di competenza degli enti locali concernenti le attività produttive, riferite ad oltre un centinaio di procedure nei diversi settori economici coinvolti, disponibili on line sul sito del Consorzio dei comuni trentini ([www.modulistica.comunitrentini.tn.it/](http://www.modulistica.comunitrentini.tn.it/));
  - **la realizzazione di punti di accesso per imprese e cittadini**, virtuali e/o fisici:
    - **portale “procedimenti e modulistica”** ([www.procedimenti.provincia.tn.it](http://www.procedimenti.provincia.tn.it)): 1.000 schede informative sui procedimenti e 3.000 moduli collegati ai rispettivi procedimenti. Oltre alla modulistica per avviare le pratiche, sono disponibili tutte le informazioni utili riferite al relativo procedimento (scadenze, adempimenti, normativa, documentazione richiesta, ufficio competente, responsabile del procedimento e relativi recapiti, eventuali costi, soggetto cui rivolgersi in caso di ritardo della p.a.), reperibili in modo facile e veloce, senza intermediazione degli uffici, con la garanzia della correttezza e costante aggiornamento delle informazioni e moduli disponibili *on line* in un'area dedicata del sito istituzionale;
    - **Suap - sportello unico telematico per le attività produttive** (<http://suap.comunitrentini.tn.it/>): le imprese, accedendo on line alle informazioni e ai moduli, possono trasmettere in via telematica le Scia e le comunicazioni necessarie per avviare e/o gestire un'attività produttiva. Sono già disponibili oltre 100 procedure avviabili on line nei diversi settori economici coinvolti (trasporti, artigianato, commercio, pubblici esercizi, strutture ricettive, rifugi, ecc.). Ogni impresa segue il medesimo iter procedurale, utilizza la stessa modulistica (standardizzata e obbligatoria per tutti i comuni) e produce la stessa documentazione, indipendentemente dall'ente destinatario: è stato definito uno

standard di qualità e di prassi amministrativa omogeneo sul territorio e tutte le comunicazioni tra l'impresa e la p.a. possono avvenire in via telematica. Il portale è in fase di evoluzione (migrazione alla soluzione informatica per il Suap telematico messa a disposizione da Infocamere), con l'introduzione di un sistema di pagamento on line, della modulistica interattiva e l'integrazione con i sistemi di protocollo;

- **sportello integrato per l'accesso ai benefici a favore della famiglia** (sportelli CAF-patronati o sportelli periferici della Provincia): dal 2012 si è realizzata una radicale semplificazione delle modalità di accesso da parte delle famiglie ai contributi provinciali e regionali, mediante l'integrazione degli sportelli CAF-patronati abilitati alla raccolta delle pratiche, la presentazione di una sola domanda ("domanda unica") in luogo di molte e la **dematerializzazione dei documenti** con l'introduzione, per la prima volta in Italia per procedimenti amministrativi, della **firma grafometrica**. La famiglia fornisce in un unico momento, in un unico ufficio e una sola volta le informazioni necessarie per avviare le pratiche (meno spostamenti e relativi disagi e costi);

- **portale dei servizi on line per il cittadino** ([www.servizionline.provincia.tn.it/](http://www.servizionline.provincia.tn.it/)): disponibile da aprile 2012 il portale unico per l'erogazione di servizi on line da parte di tutti gli enti del sistema pubblico trentino, con un motore di ricerca semantico; servizi di consultazione a dati e informazioni personali, previa identificazione con tessera sanitaria – CPS (catasto fabbricati/fondiaro; dichiarazioni ICEF e relative domande; agricoltura per conduzione terreni; lavoro per richiesta di acquisizione stato disoccupazione; percorso del lavoratore; stato occupazionale); accesso alla cartella clinica del cittadino; servizio di iscrizione on line alle scuole; certificazioni anagrafiche (comune di Trento); pagamenti on line; collegamenti ai servizi on line delle p.a. centrali. Il portale è in continua evoluzione: nel 2013 è stata avviata un'ulteriore fase di analisi per consentire l'avvio on line di tutti i procedimenti amministrativi (moduli interattivi precompilati, senza necessità di utilizzare la firma digitale ma autenticandosi tramite carta servizi);

- **portale "sportello impresa"** ([www.sportelloimpresa.provincia.tn.it/](http://www.sportelloimpresa.provincia.tn.it/)): consente alle imprese la presentazione per via telematica delle domande di incentivo (direttamente o tramite intermediari es. consulenti, ass. categoria) e permette il monitoraggio costante dello stato di avanzamento della pratica. Avviato in via sperimentale nel 2009 per il settore artigianato, è stato esteso progressivamente dal 2010 a tutti i settori economici e alle diverse tipologie di incentivo;

- **sportelli periferici di assistenza e informazione** al pubblico localizzati nelle valli ([www.sportelli.provincia.tn.it/](http://www.sportelli.provincia.tn.it/)): dal 2000 dieci sportelli periferici della Provincia svolgono attività di informazione e assistenza al pubblico (supporto alla compilazione e raccolta di domande e documentazione nelle valli, con consegna settimanale nel capoluogo per lo smistamento agli uffici competenti), attività istruttoria (dichiarazioni ICEF e domande connesse, pratiche energia,...), attività di "trasporto" di documentazione dalle valli al centro e viceversa per conto di altri soggetti del sistema (Questura, Azienda provinciale per i servizi sanitari, patronati, CAF,...);

- **l'intensificazione delle comunicazioni telematiche tra uffici e con gli utenti:** nel 2013, anche grazie all'approvazione di specifiche direttive sul tema, le comunicazioni effettuate dagli enti aderenti sistema di protocollo informatico federato (quasi 200 enti, oltre 17.000 utenti attivi) esclusivamente per via telematica (tramite protocollo, interoperabilità, posta elettronica) costituiscono la metà di tutte le comunicazioni veicolate;
- **la misurazione degli oneri amministrativi (MOA):** alle misurazioni già effettuate nel triennio 2011-13 in attuazione di una specifica disposizione provinciale sul tema (art. 40 quinquies della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23) è seguita l'attività di misurazione degli oneri sulle procedure edilizie (in corso).

Trento, 14 gennaio 2014