

Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni

Premessa

Il presente documento riporta i risultati di un'indagine, effettuata a fine 2007, in 12 regioni italiane. Sono state analizzate le iniziative realizzate e previste dalle regioni per attuare le nuove politiche di semplificazione previste dalla più recente normativa nazionale, dalle direttive comunitarie, dagli accordi Stato Regioni in sede di conferenza unificata.

Obiettivo dell'indagine è stato quello di far emergere i problemi che le amministrazioni regionali incontrano nell'implementazione di politiche di semplificazione e i loro fabbisogni per attuare tali politiche. I risultati dell'indagine forniscono, dunque, indicazioni particolarmente interessanti rispetto ai progetti e programmi che, sul tema della semplificazione, possono essere realizzati a livello regionale all'interno dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali, in particolare dell'Asse Capacità Istituzionale.

Il documento è così articolato. Nel primo paragrafo è brevemente descritto il contesto delle politiche di semplificazione a livello nazionale ed europeo all'interno del quale si colloca l'indagine. Nel secondo paragrafo sono illustrati le modalità e i contenuti dell'analisi. Il terzo paragrafo riporta i principali risultati emersi, in particolare in termini di richieste di azioni di sostegno per la semplificazione da parte delle regioni al governo nazionale. Il quarto paragrafo descrive, più nel dettaglio, quanto le regioni hanno già realizzato in tema di semplificazione e le iniziative che sono interessate a realizzare a medio e breve termine all'interno della regione e presso gli enti locali del proprio territorio.

1. Il contesto

Le nuove politiche di semplificazione che si affermano a livello internazionale (OCSE), europeo e statale coinvolgono direttamente le amministrazioni regionali, le quali, dopo la riforma del titolo V, sono titolari di gran parte delle competenze, in materia di semplificazione amministrativa. Tuttavia, le indagini disponibili mostrano che

raramente le Regioni hanno sviluppato proprie politiche di miglioramento della qualità della regolazione. Piuttosto, hanno operato a traino delle riforme avviate dal livello statale.

Il miglioramento della qualità della regolazione rappresenta uno dei principali obiettivi dell'azione di governo della maggior parte degli Stati membri dell'Unione Europea. Si tratta di un elemento essenziale per accrescere la competitività degli Stati, riducendo barriere e costi amministrativi. Tale obiettivo è indicato nelle Conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di *Better Regulation*.

La Conferenza unificata (Stato-Regioni e Autonomie locali), ha recepito le indicazioni del Consiglio europeo, siglando il 29 marzo del 2007, l'accordo sulla semplificazione normativa in cui sono definiti i principi comuni per il miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo, per uniformare la tecnica legislativa tramite un raccordo costante tra Stato, Regioni e Province.

L'accordo impegna lo Stato, le Regioni e gli Enti locali ad applicare, nell'ambito della rispettiva attività normativa, gli strumenti di analisi tecnico-normativa di impatto della regolazione ex ante, di analisi di fattibilità, e di valutazione dell'impatto della regolazione ex post. Le parti si impegnano a prevedere anche adeguate forme di comunicazione legislativa che consentano ai cittadini di venire a conoscenza dei testi normativi e ad assicurare adeguate forme di consultazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria e dei consumatori, per i provvedimenti normativi di maggior impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese. Nell'Accordo, in conformità con le conclusioni del Consiglio europeo, è fissato anche l'obiettivo di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi. A tal fine, le istituzioni si impegnano a definire le modalità con le quali intendono individuare, misurare e ridurre i suddetti oneri.

Il governo centrale sta svolgendo, oltre che azioni di misurazione e riduzione degli oneri a livello nazionale, anche alcune azioni volte al miglioramento delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione a livello regionale. Nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 sono state avviate presso alcune regioni italiane, attraverso interventi di formazione e accompagnamento promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica e realizzati dal Formez, attività di sperimentazione in materia di semplificazione. Queste hanno riguardato, da una parte la regione Puglia, dove la sperimentazione è consistita nella misurazione e riduzione dei tempi e degli oneri di

alcuni procedimenti amministrativi; dall'altra parte, hanno coinvolto le regioni Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Liguria dove è in corso una sperimentazione dello *Standard Cost Model*, metodologia adottata a livello europeo per la misurazione degli oneri.

2. L'indagine

Lo scopo di questa indagine è evidenziare se e come le regioni si stanno attivando per dare attuazione a quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni e autonomie locali del 29 marzo 2007.

L'indagine ha considerato dodici regioni italiane¹. Le informazioni sono state ottenute attraverso la somministrazione di un questionario ai responsabili della semplificazione amministrativa, generalmente collocati presso gli uffici legislativi della Giunta, o individuati dalla stessa amministrazione. Il questionario si compone di quattro sezioni²: a) la situazione attuale, b) i progetti e le iniziative della regione per la regione, c) i progetti e le iniziative della regione per le autonomie locali, d) le richieste di sostegno al governo nazionale.

Nella prima sezione, "la situazione attuale", le informazioni rilevate hanno lo scopo di rappresentare:

- le diverse tipologie di politiche di semplificazione amministrativa adottate dalla regione, che ne contraddistinguono l'operato (ad esempio, l'esistenza o meno di una struttura organizzativa ben definita e appositamente costituita per elaborare proposte di semplificazione);
- le funzioni attribuite all'organo politico responsabile delle politiche di semplificazione;
- l'esistenza o meno di una unità di semplificazione, ossia di una struttura stabile di elaborazione o coordinamento di politiche di semplificazione;
- lo stato di attuazione della legge 241;
- l'adozione o meno di strumenti informativi nei processi di semplificazione introdotti;

¹ In questo documento viene presentata, attraverso una analisi sinottica, una sintesi dei risultati emersi, mentre, per un'illustrazione più dettagliata, si rimanda alle singole schede regionali. Laddove non sono riportate informazioni su singole attività si deve ritenere che le stesse non sono svolte presso l'amministrazione.

² Il documento completo del questionario è disponibile in Allegato.

- l'attivazione e lo stato di operatività degli sportelli unici, e relativi incentivi agli stessi;
- la partecipazione delle categorie economiche e sociali e degli enti locali, attraverso forme di consultazione, alla realizzazione delle politiche di semplificazione;
- la previsione di forme sanzionatorie o di indennizzo per il mancato rispetto dei termini procedurali;
- la previsione di strumenti di misurazione degli oneri ricadenti su cittadini ed imprese;
- la presenza di norme che prevedono la conoscibilità dei termini, del responsabile e degli adempimenti procedurali.

Nella sezione dedicata a rilevare i progetti e le iniziative della regione per la regione, sono state individuate le iniziative di semplificazione che la Regione prevede di attivare nel prossimo periodo, anche al fine di dare attuazione alle disposizioni previste dalla Comunità Europea (contenute nella direttiva Bolkenstein), a quelle contenute nell'accordo stato regioni di marzo 2007, alle proposte presentate nel corso della XV legislatura (come il ddl Bersani e il ddl Nicolais).

Nella sezione relativa ai progetti e le iniziative della regione per le autonomie locali, sono state analizzate le politiche che la Regione ha realizzato, o avviato, per dare impulso e coordinare gli interventi di semplificazione nelle autonomie locali e l'esistenza di strutture di raccordo sistematico con gli enti locali.

Nell'ultima sezione sono state rilevate le richieste che le amministrazioni regionali fanno al governo centrale, al fine di poter efficacemente implementare politiche di semplificazione. La finalità è stata quella di far emergere le diverse tipologie di intervento a sostegno delle politiche di semplificazione a livello regionale e locale.

3. Principali risultati

1. I risultati emersi evidenziano, allo stato attuale, una sostanziale discrasia tra quanto stabilito dall'Accordo sulla semplificazione e lo stato di attuazione delle politiche di semplificazione a livello regionale, seppur con delle differenziazioni territoriali, riportate nel paragrafo successivo. Si registra, in generale, un ritardo nella acquisizione e applicazione di strumenti volti a semplificare sia l'organizzazione

interna dell'ente, sia i rapporti con i cittadini e le imprese. Le amministrazioni regionali sembrano non essere incentivate a mettere in campo azioni che consentirebbero loro di allinearsi alle più recenti indicazioni in materia di semplificazione provenienti dal livello sopranazionale (Unione Europea) e da quello nazionale (Accordo Stato-Regioni, Piano d'Azione sulla semplificazione). Si registra, salvo pochissime eccezioni, *l'assenza di politiche regionali in materia di semplificazione amministrativa di respiro generale*, mentre sono presenti interventi prevalentemente settoriali, spesso non coordinati tra loro.

2. *Solo in limitati casi le regioni hanno individuato un responsabile politico della semplificazione.* Ciò rappresenta un elemento di criticità. Infatti, rispetto agli indirizzi dettati dall'OCSE, sulla base di una valutazione delle esperienze realizzate a livello internazionale, il consolidamento di un insieme di azioni di semplificazione coordinate e durature nel tempo, è favorito dalla presenza di una leadership politica in grado di dare impulso, coerenza e continuità alle azioni intraprese. Anche laddove è stato effettivamente costituito un assessorato dedicato alla semplificazione, *ciò non si è tradotto nello sviluppo di forme di coordinamento delle azioni per il miglioramento della qualità della regolazione svolte dalla regione nel suo complesso.* Le sporadiche iniziative avviate, hanno assunto un orizzonte marcatamente settoriale e non sono riconducibili ad una complessiva politica di semplificazione.

3. Un altro elemento di criticità rimanda *all'adeguamento delle amministrazioni regionali alla normativa sul procedimento amministrativo e al diritto di accesso ai documenti amministrativi.* A tal proposito, sono stati esaminati: il grado di attenzione posto dalle amministrazioni regionali ai principi di efficienza, economicità, trasparenza e celerità riguardo la disciplina del procedimento amministrativo; quindi, quanto le regioni siano impegnate sul versante della riorganizzazione interna dell'amministrazione e nel garantire il diritto degli utenti a conoscere le modalità operative dei principali istituti procedurali. Anche in questo caso, le amministrazioni non sembrano essersi adeguate alle più recenti modifiche normative. Infatti, in prevalenza, le regioni hanno adottato leggi regionali di applicazione della L. 241/90 all'inizio degli anni Novanta, ma non hanno previsto

ulteriori integrazioni e modifiche alla luce delle sue successive riforme. Inoltre, nei casi esaminati, non risulta siano stati emanati regolamenti di attuazione relativamente ai singoli procedimenti amministrativi in merito alla fissazione dei termini e del responsabile del procedimento *Una parte importante della l. n. 241/90 è rimasta sostanzialmente inapplicata.*

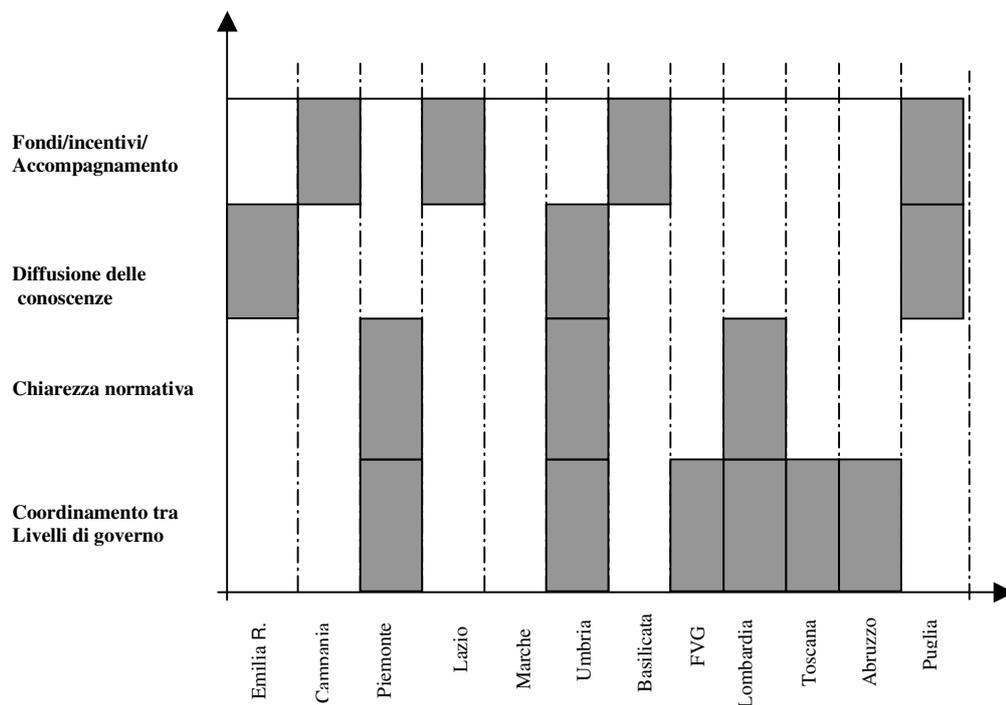
4. Per quanto riguarda il grado di utilizzo dei sistemi informativi da parte delle amministrazioni regionali, è stato approfondito il *legame tra le politiche di semplificazione e gli interventi per sviluppare l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi, nonché il dialogo telematico tra l'utente e la PA.* Il risultato che emerge è che la quasi totalità delle regioni esaminate ha avviato, anche se con diversi livelli di implementazione, la realizzazione di portali regionali tematici che consentono agli utenti di accedere alle informazioni riguardanti il procedimento amministrativo di loro interesse, prendere visione della normativa, scaricare la modulistica, conoscere lo stato di lavorazione e gli adempimenti necessari per l'avvio della pratica. I servizi offerti sono nella maggior parte dei casi operativi, ma non è dato sapere quanto sono fruibili e di ausilio alle amministrazioni. Tali iniziative, laddove attuate, rappresentano un punto di forza per le amministrazioni, in quanto tali sistemi informativi sono validi strumenti di semplificazione per il cittadino e l'impresa. Tuttavia, *si tratta di attività non sempre non coordinate con le altre iniziative in materia di semplificazione normativa e organizzativa.*

5. *Tutte le regioni esaminate hanno avviato e realizzato interventi a sostegno degli Sportelli unici per le attività produttive.* In particolare, attraverso la costituzione di strutture di coordinamento regionale, il finanziamento dell'associazionismo tra comuni, interventi di *e-government*, quali la realizzazione di banche dati e reti telematiche, la elaborazione e diffusione di manuali e linee guida per i responsabili di sportello. Gli interventi in materia di SUAP sono un esempio di attività di semplificazione che vede il coinvolgimento di più livelli di governo. Attraverso essi le Regioni hanno svolto e svolgono un ruolo di guida e di ausilio nei confronti delle amministrazioni locali e degli enti terzi, anche avvalendosi della partecipazione e collaborazione dei principali utenti dello SUAP cioè imprese ed intermediari .

6. L'indagine ha quindi preso in esame anche le modalità attraverso le quali le amministrazioni regionali prevedono *il coinvolgimento degli enti locali e delle categorie economiche e sociali alla formulazione delle politiche di semplificazione*. Un numero esiguo di regioni ha previsto la costituzione di organismi di consultazione con enti locali e categorie economiche e sociali dedicati alla semplificazione. In prevalenza, la forma utilizzata è rappresentata dai *Tavoli di concertazione* e dagli *Osservatori regionali*. Dai casi esaminati, risulta che solo il Friuli Venezia Giulia ha introdotto un sistema telematico di partecipazione per cittadini ed imprese, i quali possono inviare direttamente via web proposte di semplificazione e miglioramento di leggi e procedure. Il *ricorso allo strumento telematico*, come forma bidirezionale di comunicazione tra pubblica amministrazione e cittadino, è fortemente sottoutilizzato mentre potrebbe rappresentare un canale privilegiato per favorire lo sviluppo della cultura alla partecipazione democratica dei cittadini alle decisioni pubbliche.
7. Rispetto ad altri istituti di semplificazione, - quali l'introduzione di forme di *indennizzi* a favore degli utenti a seguito del mancato rispetto dei termini dei procedimenti e l'introduzione di strumenti volti a misurare gli *oneri informativi* ricadenti su cittadini ed imprese, le regioni italiane non hanno previsto, se non in rare eccezioni e ancora in fase propositiva, l'adozione di strumenti dedicati alla loro implementazione. Sul tema ha inciso la circostanza che il DDL Nicolais, pur essendo stato approvato da un ramo del Parlamento, non ha proseguito il suo iter parlamentare a causa della fine anticipata della legislatura.
8. Un ulteriore aspetto considerato dall'analisi si riferisce alle *diverse tipologie di azioni che le regioni auspicano che siano intraprese dal governo centrale affinché le politiche di semplificazione programmate possano essere efficacemente implementate*. Sono state rilevate le esigenze delle amministrazioni per l'attuazione di interventi di semplificazione recentemente approvati, come ad esempio l'Accordo Governo Regioni e Autonomie locali in materia di "Semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione". Le principali esigenze emerse sono state: a) un maggior coordinamento tra livelli di governo; b) una chiara distinzione delle competenze legislative tra i diversi livelli di governo, al fine di evitare sovrapposizioni e zone grigie; c) la diffusione delle conoscenze in merito alla introduzione di nuovi strumenti di semplificazione, ad esempio attraverso la

diffusione di *best practice*; d) la possibilità di ottenere fondi, incentivi e forme di supporto tecnico per sperimentare ed implementare politiche di semplificazione. In prevalenza, le regioni auspicano (Tabella 1) ***un maggior coordinamento tra livello di governo centrale e livello di governo periferico nella elaborazione di politiche generali di semplificazione*** (Piemonte, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Toscana, Abruzzo). Ciò rappresenta anche una premessa per limitare il rischio di sovrapposizione delle competenze normative tra livelli di governo (come evidenziano Piemonte, Umbria e Lombardia) che potrebbe determinare incertezze interpretative e, di conseguenza, difficoltà di attuazione delle politiche adottate. Alcune regioni ritengono che al fine di garantire una più efficace implementazione di politiche di semplificazione, sia auspicabile una ***maggiore diffusione delle conoscenze*** (Emilia Romagna, Umbria, Puglia) in merito all'utilizzazione di strumenti di semplificazione. In particolare, questa richiesta si focalizza sulla metodologia dello ***Standard cost model***. Allo stesso tempo, le regioni chiedono all'amministrazione centrale la ***creazione di reti e di progetti di scambio tra le regioni***, al fine di poter apprendere dagli altri e condividere le esperienze realizzate in merito alla semplificazione delle procedure. Infine, alcune regioni (Campania, Lazio, Basilicata e Puglia) considerano necessario un intervento del livello centrale anche in termini di un ***supporto tecnico e finanziario*** al fine di consentire la sperimentazione e la standardizzazione di strumenti di semplificazione normativa ed amministrativa.

Tabella 1 - La Tipologia di azioni richieste a sostegno della semplificazione



4. Semplificazione. La situazione nelle regioni

L'analisi dei questionari ha preso in esame alcune variabili considerate maggiormente significative ai fini della descrizione della dimensione organizzativa e funzionale dell'ente regione in ordine all'adozione di soluzioni di semplificazione amministrativa. La selezione delle variabili è anche il frutto della disponibilità dell'informazione utile per un'analisi comparativa tra le regioni oggetto dell'indagine.

Le variabili considerate riguardano:

1. **L'organizzazione interna alla regione** (responsabile politico della semplificazione, istituzione di una struttura dedicata alla semplificazione, istituzione di una unità di semplificazione)
2. **L'attuazione della l 241/90** (legiferazione regionale in materia di procedimento amministrativo, attuazione degli istituti di semplificazione ex L241/90 – disciplina dei termini, conferenza di servizi, DIA e silenzio assenso, diritto di accesso –
3. **Altri interventi di semplificazione** (informatizzazione dei procedimenti, interventi a favore degli sportelli unici, misurazione e riduzione degli oneri,

sanzioni o indennizzo per mancato rispetto dei termini, conferenza telematica di servizi).

4. *Forme istituzionalizzate di partecipazione delle categorie economiche e sociali.*

4.1 L'organizzazione interna della Regione

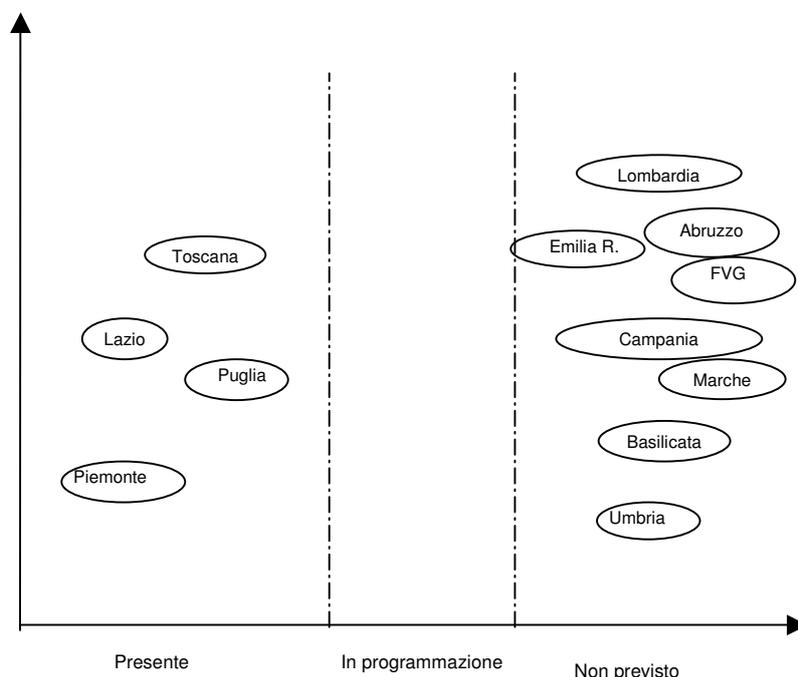
Le condizioni di partenza delle regioni rispetto alle politiche di semplificazione, sono state, in primo luogo, definite attraverso le forme organizzative a tal fine adottate. In particolare, sono state prese in considerazione le strutture appositamente dedicate a realizzare politiche di semplificazione e le funzioni attribuite all'organo politico titolare della semplificazione, lì dove previsto.

La prima variabile considerata è stata la presenza (o, al contrario, l'assenza o la previsione programmatica) di un *responsabile politico con una delega specifica alla semplificazione* (il caso, ad esempio, di un Assessorato alla semplificazione).

Da questa variabile è possibile rilevare il grado d'attenzione dedicato dal vertice politico al tema della semplificazione e, conseguentemente, la possibilità di implementare strumenti e politiche di semplificazione previsti sia dagli indirizzi programmatici regionali sia dalle politiche nazionali.

In quattro regioni (Piemonte, Toscana, Lazio e Puglia) è presente un responsabile politico con una delega specifica per la semplificazione (Tabella 2). Le funzioni a questo attribuite variano da regione a regione. In Piemonte esiste un Assessorato al federalismo e alla semplificazione. In Toscana la responsabilità delle politiche di semplificazione è attribuita al vicepresidente della Giunta regionale, con poteri di coordinamento istituzionali nei confronti della Giunta. Nel Lazio, è stato istituito, nel 2005, un Assessorato alla semplificazione amministrativa e tutela dei consumatori, che però non svolge funzioni di coordinamento con il resto della Giunta. In questa regione, il tema della semplificazione amministrativa è prevalentemente orientato allo sviluppo dei sistemi informativi e dell'innovazione della Pubblica Amministrazione. In Puglia, l'Assessorato alla Trasparenza e alla Cittadinanza attiva svolge un ruolo di impulso e sensibilizzazione per lo sviluppo delle politiche di semplificazione.

Tabella 2 – Responsabile politico con delega specifica alla semplificazione



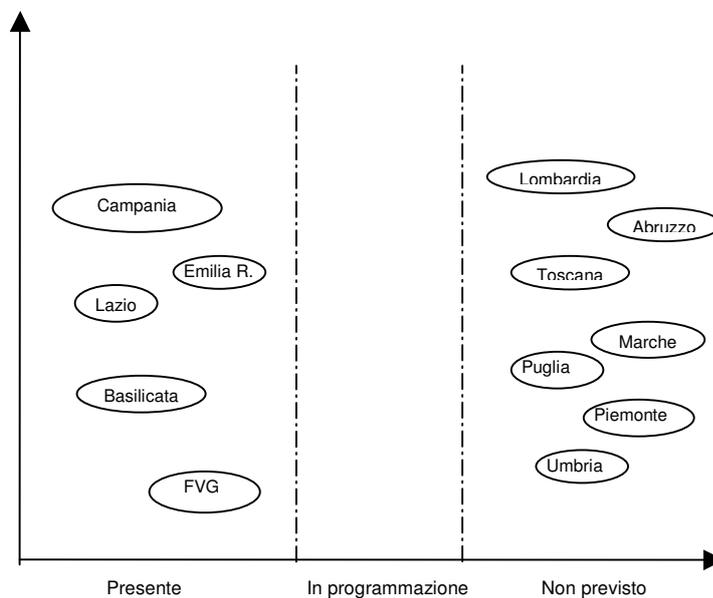
Per quanto riguarda le strutture appositamente dedicate a realizzare politiche di semplificazione, è stata rilevata l'esistenza o meno di una Struttura o di un Ufficio dedicato alla semplificazione e di una Unità di semplificazione.

In cinque regioni (Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Campania, Emilia Romagna e Lazio) è presente una *struttura o un ufficio dedicato alla semplificazione* (Tabella 3). Anche in questo caso ogni regione ha attribuito a tali strutture diverse modalità funzionali ed operative.

In Friuli Venezia Giulia esiste un ufficio, collocato presso la Direzione generale, denominato “Servizio qualità e semplificazione dell’azione amministrativa” al quale è attribuito il compito di valutare la qualità dell’azione amministrativa, elaborare proposte per la semplificazione e curare l’analisi di impatto della regolamentazione nell’amministrazione regionale, con il supporto delle strutture competenti per materia. In Basilicata, l’Ufficio “Affari legislativi e qualità della normazione” è incardinato all’interno del Dipartimento Presidenza della Giunta. L’Ufficio è competente in materia di semplificazione, riordino della legislazione vigente ed economicità dei procedimenti. In Campania, è l’Ufficio legislativo del Presidente della Giunta regionale il centro di riferimento e di coordinamento delle attività volte a favorire il miglioramento della

qualità della regolazione e della semplificazione amministrativa e normativa. Compito dell'Ufficio è curare le iniziative legislative e regolamentari della regione, garantendo la qualità del linguaggio normativo, l'analisi di fattibilità e d'impatto delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione normativa. In Emilia Romagna, esistono invece due servizi preposti alla semplificazione amministrativa: il "Servizio innovazione e semplificazione dell'azione amministrativa" e il "Servizio sportelli unici per le attività produttive, semplificazione amministrativa per le imprese e consulenza giuridica". Il "Servizio innovazione e semplificazione dell'azione amministrativa" svolge attività di promozione e coordinamento degli interventi del Programma annuale di semplificazione, in raccordo con le strutture interne e i soggetti esterni interessati. Svolge anche attività di supporto a progetti di innovazione e semplificazione per la pubblica amministrazione locale e i soggetti privati. Il "Servizio sportelli unici per le attività produttive, semplificazione amministrativa per le imprese e consulenza giuridica svolge", tra le altre, attività di studio e ricerca per la semplificazione e l'innovazione amministrativa per le imprese.

Tabella 3 - Struttura/Ufficio preposta alla semplificazione



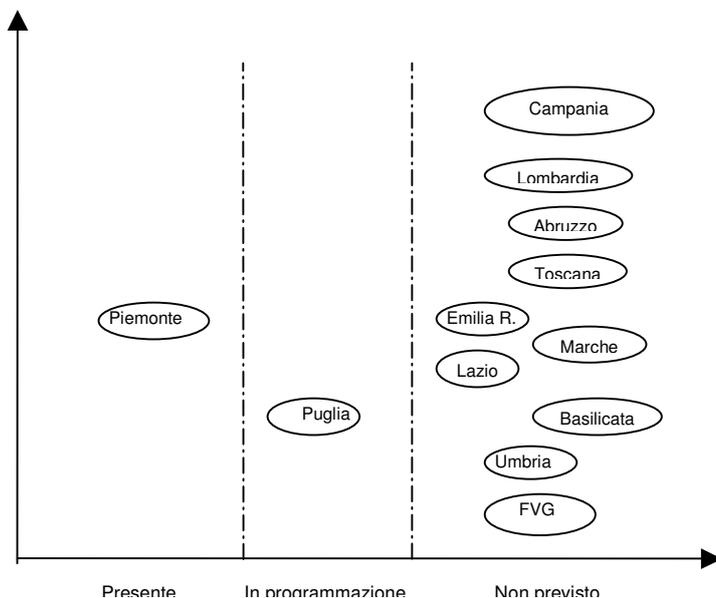
Per quanto riguarda, invece, le *Unità di semplificazione*, solo la regione Piemonte ha previsto una struttura che presenta queste caratteristiche (Tabella 4). Si

tratta del Nucleo sulla semplificazione amministrativa, composto da funzionari regionali che operano in maniera trasversale e stabile sul versante della semplificazione amministrativa. Tra le attività svolte dal Nucleo c'è la predisposizione di interventi per la riduzione delle certificazioni richieste ai cittadini e la realizzazione di strumenti di comunicazione chiari e comprensibili. Il nucleo è integrato, di volta in volta, con i referenti per la semplificazione individuati per ciascuna direzione regionale.

In Puglia è in fase di progettazione un'unità specifica, che sarà collocata presso la Direzione generale "Innovazione e Organizzazione", dedicata alla semplificazione e al perseguimento dell'economicità dell'azione amministrativa.

Va segnalato che, in alcuni casi, la non esistenza di una specifica unità di semplificazione non implica che le sue funzioni non possano essere svolte da uffici "ordinari". E' il caso della Lombardia, dove, sebbene tale unità non sia istituita, esiste una struttura con funzioni analoghe collocata all'interno della Presidenza. È stato, infatti, istituito un gruppo di lavoro con il compito di valutare l'attuazione di tutto il programma regionale, ed è in questa stessa sede che viene verificata l'attuazione delle politiche di semplificazione svolte dalle singole direzioni generali.

Tabella 4 – Unità di semplificazione



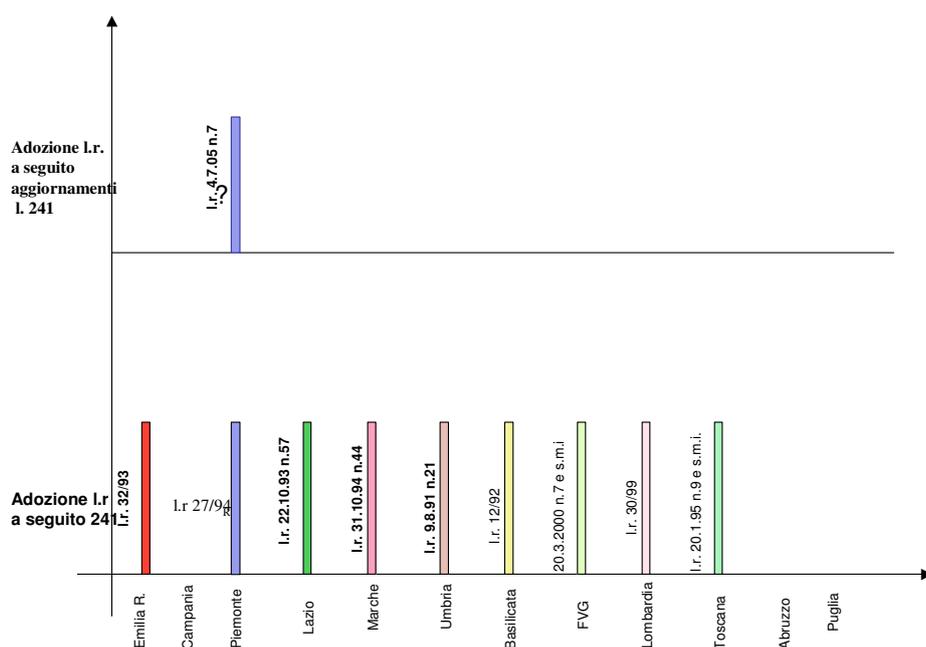
4.2. Attuazione della L 241/90

Delle 12 Regioni oggetto dell'indagine, 9 hanno legiferato in materia di procedimento amministrativo (Tabella 5). La Campania ha emanato nel 2006 un regolamento di attuazione sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso. La Puglia e l'Abruzzo non hanno elaborato alcuna disciplina generale sul procedimento.

Le Regioni hanno legiferato in materia durante gli anni Novanta e non si sono adeguate alle modifiche apportate dalle riforme del 2005 (L15/05 e L 80/2005). L'unica regione che si è adeguata alle riforme del 2005 è il Piemonte con la LR 7/2005.

Riguardo agli istituti di semplificazione, quali la fissazione dei termini e del responsabile del procedimento, le Regioni non hanno emanato, sebbene previsti, i regolamenti di attuazione relativamente ai singoli procedimenti amministrativi. In materia di conferenza di servizi le regioni seguono spesso accanto alla disciplina generale regionale, la disciplina statale e settoriale. Per l'istituto della DIA e del silenzio assenso le regioni richiamano la disciplina della L 241/90, non modificata dalla riforma del 2005, rinviando a successivi regolamenti la individuazione dei casi, e la normativa di settore. Il solo istituto che le regioni hanno disciplinato con apposito regolamento è l'istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi, definendo le modalità di esercizio e i limiti.

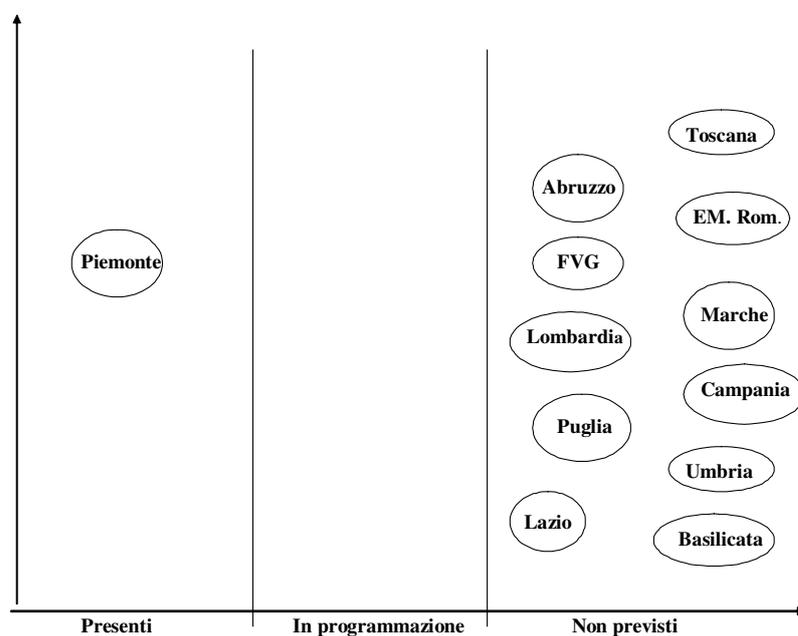
Tabella 5 – Attuazione Legge 241/90



Le Regioni che hanno emanato una legge sul procedimento amministrativo prevedono una *disciplina generale sui termini* ma, da quanto risulta, non hanno adottato una normativa di attuazione (termine di conclusione del procedimento, decorrenza e sospensione ecc) relativamente ai singoli procedimenti (Tabella 6),. La determinazione dei tempi e dei vari adempimenti procedurali è rimandata alle singole normative di settore.

Si sottolinea l'operato della Regione Piemonte che non ha adottato regolamenti ma, adeguandosi alle riforme del 2005, ha previsto con la LR 7/2005 che si stabiliscano termini per la conclusione dei procedimenti più brevi rispetto alla precedente normativa regionale sul procedimento. Ha, inoltre, definito i criteri per la determinazione dei termini dei procedimenti amministrativi e previsto la promozione di intese, o altre forme di collaborazione, con le altre PPAA coinvolte nei procedimenti regionali per la individuazione dei termini di rispettiva competenza.

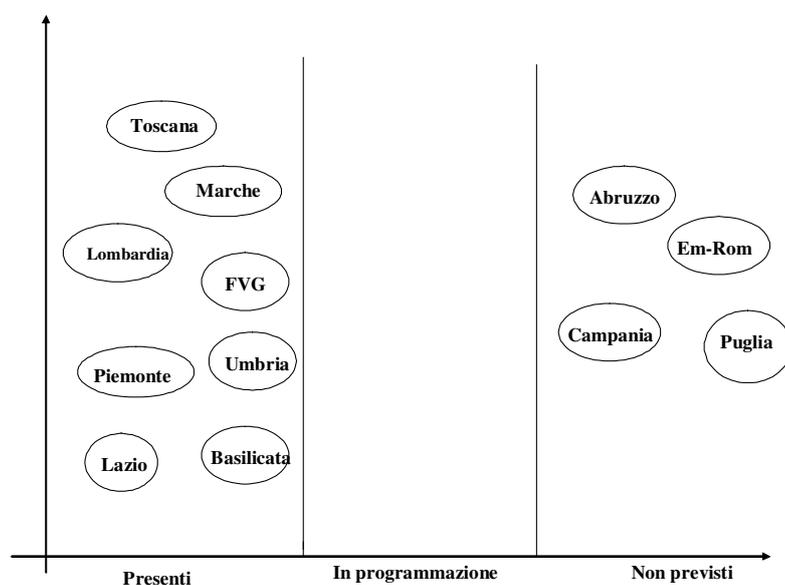
Tabella 6 – Disciplina dei termini (attuazione)



Le regioni hanno previsto una disciplina sulla *conferenza di servizi* nelle proprie leggi sul procedimento (Tabella 7), ma l'istituto non recepisce le novità delle riforme del 2005. Alcune leggi descrivono il suo funzionamento, altre rinviando la relativa disciplina ad altra legge regionale o alla normativa statale. L'Emilia Romagna non prevede l'istituto nella propria legge, ma lo stesso viene applicato nella normativa di settore; la

Toscana ha disciplinato la Cds con apposita legge, la LR n 76/1996, e ugualmente ha fatto la Lombardia con la LR n 1/05. Il Piemonte è l'unica regione che, alla luce delle modifiche avvenute nel 2005 sulla L 241/90, ha rivisitato l'istituto sotto l'aspetto procedurale, sia per quanto attiene al ricorso alla conferenza di servizi da parte della regione, sia per quanto riguarda la partecipazione dell'amministrazione regionale alla conferenza di servizi indetta da altre amministrazioni. La Lombardia con la LR n 1/2005, all'art 7, ha previsto una disciplina interamente dedicata alla conferenza di servizi decisoria. Il FVG, con la LR 7/2000, ha esteso la disciplina della conferenza di servizi anche agli enti locali. L'istituto della conferenza di servizi trova applicazione prevalentemente nelle leggi settoriali, ad esempio in tema di VIA (Emilia Romagna e Umbria), di grandi strutture di vendita (Emilia-Romagna), commercio (Basilicata).

Tabella 7 – Conferenza di servizi

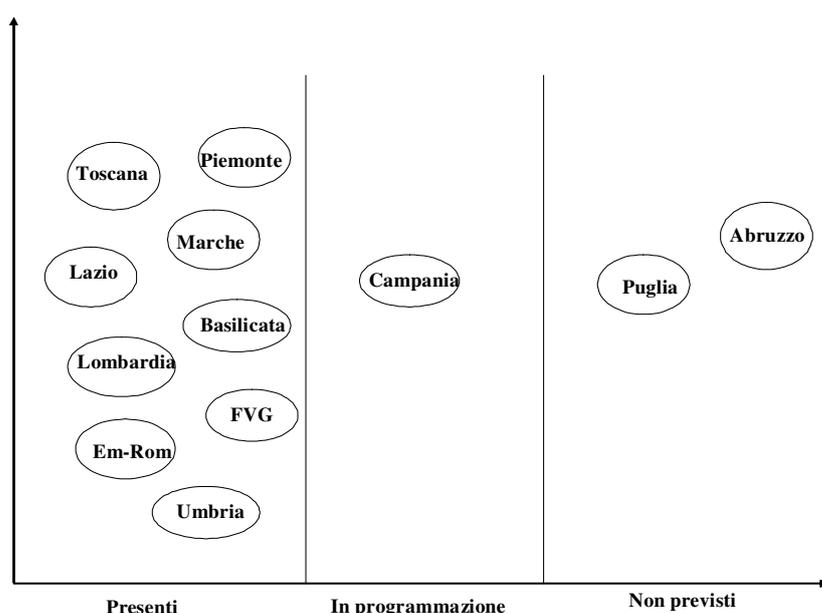


Le leggi regionali sul procedimento disciplinano la *Dichiarazione Inizio Attività* (Tabella 8), ma le normative vigenti sono anteriori alle riforme avvenute in materia nel 2005. Alla disciplina regionale (che rinvia la determinazione dei casi a successivi regolamenti) si accompagna la normativa di settore. La regione Emilia Romagna prevede, accanto a quella generale, discipline di settore (DIA edilizia, DIA in materia di somministrazione di alimenti e bevande). Le Marche rinviano ad un successivo

regolamento la individuazione dei casi, sia per l'applicazione della DIA che del silenzio assenso. Il FVG rinvia alle leggi di settore, anche se nella normativa regionale più recente emerge che tra i criteri da rispettare ai fini della semplificazione vi è il ricorso alla DIA e al silenzio assenso. La Toscana ha introdotto l'istituto della DIA come strumento principale dei rapporti tra cittadino e PA, nonché in materia di SUAP.

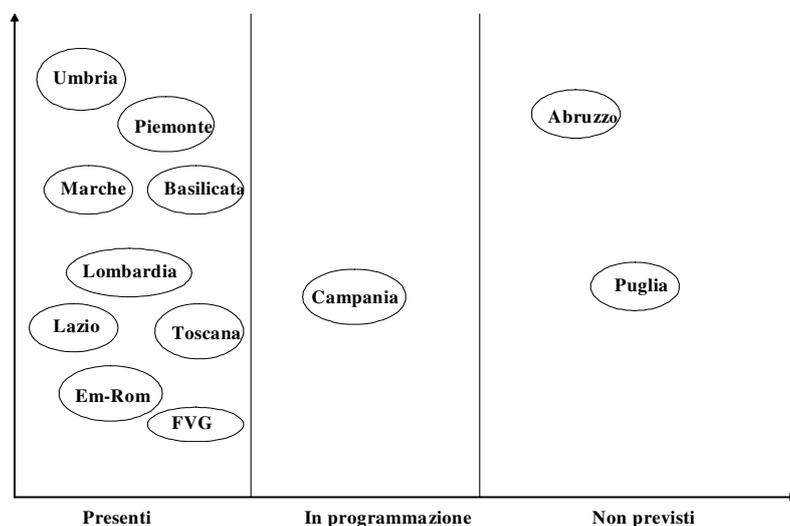
Il Piemonte, la regione, che come si è detto si è adeguata alla riforma del 2005, ha previsto l'emanazione di un futuro regolamento che individuerà i procedimenti ai quali applicare la DIA e il silenzio assenso. Attività di semplificazione in materia di DIA e silenzio assenso, ancora da realizzare, sono contemplate dalle normative della Campania che non ha ancora adottato una legge sul procedimento (legge Finanziaria Campania 2007).

Tabella 7 – Dichiarazione Inizio Attività



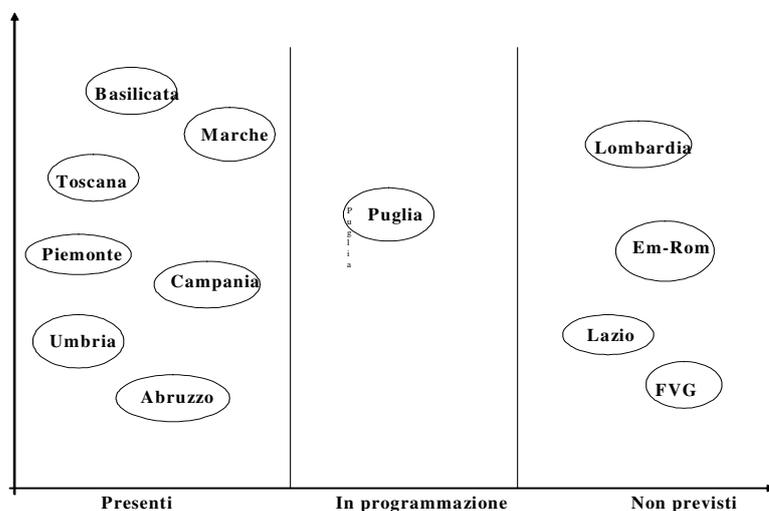
Anche la disciplina regionale del **silenzio assenso** (Tabella 9) non ha recepito le novità delle riforme del 2005, resta quindi un istituto ancora di carattere eccezionale. Previsioni più recenti sono presenti nella regione Umbria con l'art 37, comma 3, LR n 23/2006 e nella Regione Lombardia che all'art 4 della LR 1/2005 introduce un uso generalizzato del silenzio assenso per tutti i procedimenti autorizzatori di competenza regionale.

Tabella 9 – Silenzio assenso



La maggior parte delle regioni ha, invece, disciplinato la materia del *diritto d'accesso* (leggi, regolamenti, delibere) dopo la L 241/90 (Tabella 10), ma prima delle riforme del 2005. Fanno eccezione il Piemonte, che con il RR 2/R 2006 recepisce le novità in materia di accesso, e la Regione Toscana che con la LR 23/2007 introduce modifiche alla LR 9/95 prevedendo la pubblicazione degli atti amministrativi della regione nel Bollettino Ufficiale in forma digitale. Modalità informatiche per l'esercizio del diritto di accesso, sono consentite in Lombardia, attraverso il portale della regione, e in Campania, dove è stato istituito presso la Giunta un Servizio centrale per l'accesso denominato "Attività generali in materia di trattamento dei dati e diritto d'accesso". Sia la regione Campania (RR 31 luglio 2006) che la regione Puglia (ddl "Principi e linee guida in materia di trasparenza dell'attività amministrativa della regione Puglia"), pur non avendo una legge sul procedimento, disciplinano il diritto d'accesso secondo i recenti dettami della legge statale improntati alla trasparenza dell'azione amministrativa. La regione Abruzzo, anch'essa senza una legge sul procedimento, ha regolamentato la materia.

Tabella 10 – Diritto d’Accesso (attuazione)

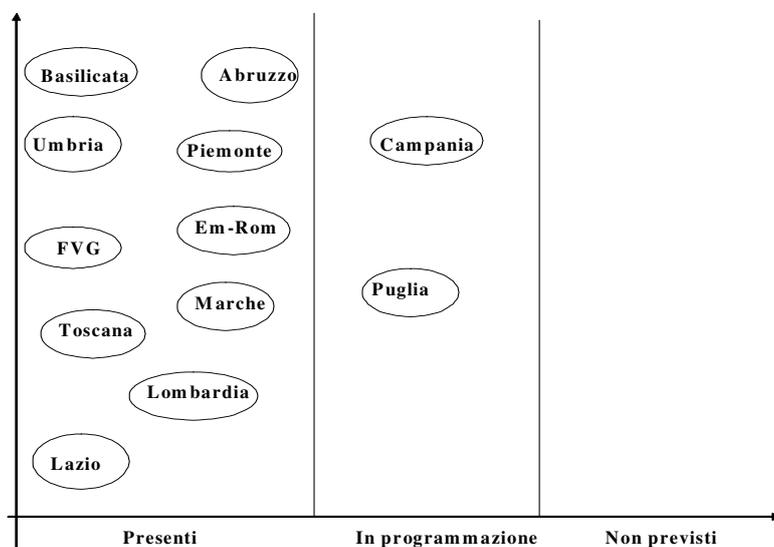


4.3 Attuazione di altri istituti di semplificazione

In questa sezione viene analizzata l’attuazione di altri istituti di semplificazione, oltre a quelli previsti dalla L.241/90, in particolare: l’informatizzazione dei procedimenti, gli interventi a favore degli sportelli unici, la misurazione e riduzione degli oneri, sanzioni o indennizzo per mancato rispetto dei termini, la conferenza telematica di servizi.

Per quanto riguarda **l’informatizzazione dei procedimenti**, e quindi l’adeguamento ai dettami del Codice dell’amministrazione digitale, Dlgs 82/2005 e s.m.i, le regioni, attraverso i progetti di e-gov, stanno realizzando portali regionali contenenti banche dati sui procedimenti amministrativi, che consentono di conoscere la normativa, scaricare la modulistica, conoscere l’iter procedimentale, i tempi e i vari adempimenti (Tabella 11). A tal fine, alcune regioni, in particolare il Piemonte, stanno operando una ricognizione dei procedimenti regionali. I servizi sono di tipo informativo; solo in alcuni casi di tipo interattivo (Toscana,Umbria, Abruzzo, FVG). Le regioni (in particolare la Lombardia) stanno attuando strumenti quali la firma digitale, il protocollo elettronico, servizi di smart card, posta elettronica certificata, carta d’identità elettronica ,al fine di sostituire la documentazione cartacea con quella digitale.

Tabella 11 - Informatizzazione Procedimenti (CAD)



Tutte le 12 regioni esaminate hanno avviato e realizzato *interventi a sostegno dello Sportello Unico per le Attività Produttive* (Tabella 12). Le azioni messe in atto dalle regioni si riferiscono alle seguenti tipologie d'intervento:

- Strutture di coordinamento regionale;
- Manuali e linee guida;
- Finanziamenti e incentivi per favorire l'associazionismo tra comuni per la gestione dello SUAP;
- Monitoraggio;
- Interventi di e-government (banche dati, reti telematiche)

Strutture di coordinamento sono nate in Emilia- Romagna, Abruzzo, Toscana, Puglia e Basilicata. Partecipano a tali strutture (tavoli, gruppi di lavoro) rappresentanti degli enti terzi coinvolti nel procedimento unico e degli enti locali, associazioni di categoria e ordini professionali. A tali strutture si è accompagnata, nel caso della Basilicata, la realizzazione di uno sportello regionale, lo SRAP; in FVG, invece, opera una Commissione regionale per lo SUAP che rilascia provvedimenti autorizzatori e concessori di competenza regionale.

La finalità di tali strutture è chiaramente semplificatoria. Attraverso queste, le Regioni svolgono un ruolo di guida, coordinamento e assistenza ai Comuni. In particolare, forniscono un modello di gestione dello SUAP, favoriscono l'omogeneizzazione delle procedure, promuovono l'offerta di servizi alle imprese.

Altri interventi sono stati l'elaborazione di manuali e linee guida regionali in materia di SUAP. Si tratta di strumenti semplificatori di tipo operativo che fanno chiarezza sulla normativa e i procedimenti in materia di attività produttive. Sono stati adottati dall'Emilia-Romagna, Piemonte, Lazio, Campania, Abruzzo e Puglia.

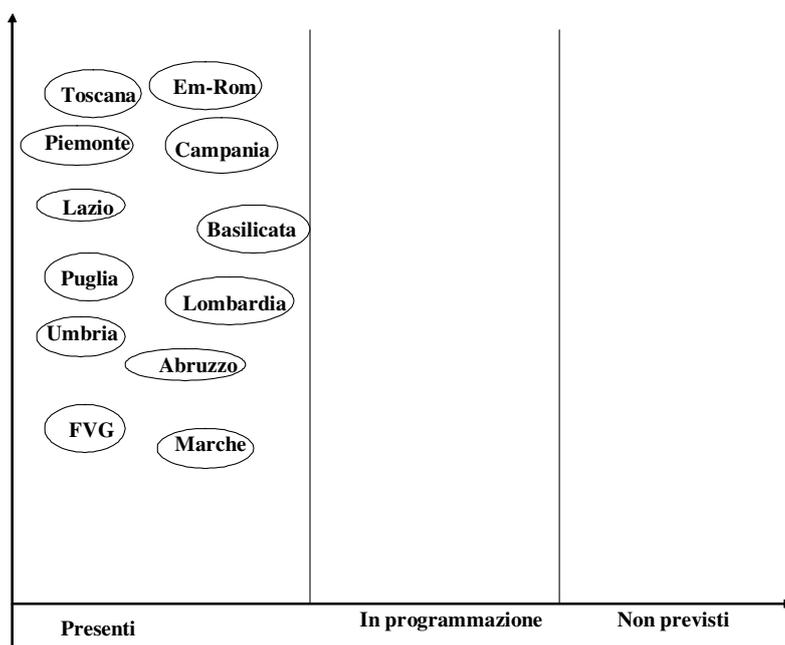
Tra le Regioni che hanno previsto finanziamenti a favore degli SUAP (per la costituzione e il miglioramento dei servizi offerti) abbiamo la Lombardia, il Piemonte, il FVG, l'Emilia-Romagna e il Lazio. In particolare, è stato incentivato l'associazionismo tra i Comuni per l'accesso ai finanziamenti.

Le Regioni svolgono indagini periodiche per verificare lo stato di attuazione degli SUAP al fine di ricavare dati non solo quantitativi, ma anche qualitativi sulla loro operatività. Da sottolineare è la costante attività di monitoraggio effettuata dalla Regione Emilia-Romagna e dalla regione Piemonte.

Di rilievo anche i censimenti realizzati dalla Lombardia e dal FVG e il sistema di monitoraggio della regione Abruzzo.

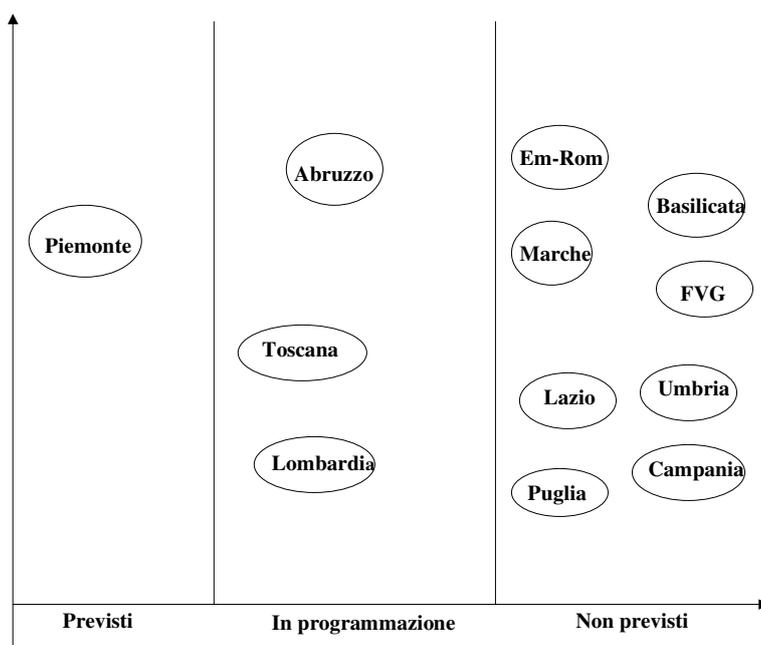
Infine, sono molti i progetti di e-government a favore dello sportello unico realizzati dalla Regione Umbria, Marche, Abruzzo, Toscana e FVG. Le finalità di questi progetti sono di fornire dotazioni informatiche agli sportelli unici per la gestione del procedimento unico, la realizzazione di infrastrutture tecnologiche, quali le reti telematiche regionali, la realizzazione di banche dati dei procedimenti e per il marketing territoriale, portali per i SUAP.

Tabella 12 – Interventi a favore dello sportello unico



Poco o nulla hanno invece avviato le regioni di quanto previsto nell'accordo Stato Regioni del marzo 2007, in merito alla riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012, (Tabella 13). L'unica regione che ha introdotto un'attività di *misurazione degli oneri* è il Piemonte dove è in corso una ricognizione dei procedimenti regionali al fine di realizzare non solo una riduzione dei termini, ma anche una misurazione degli oneri amministrativi generati. La regione Toscana, invece, ha previsto di introdurre un'attività di misurazione degli oneri amministrativi all'interno del DPEF 2008; la regione Lombardia ha posto grande attenzione sull'argomento nel DPFR 2007 in merito alle azioni da realizzare; anche la regione Abruzzo ha intenzione di introdurre tale attività nell'ambito della futura Legge regionale di semplificazione.

Tabella 13 - Misurazione e riduzione oneri esterni



Nessuna regione ha attuato *la pratica dell'indennizzo* per il mancato rispetto dei termini.

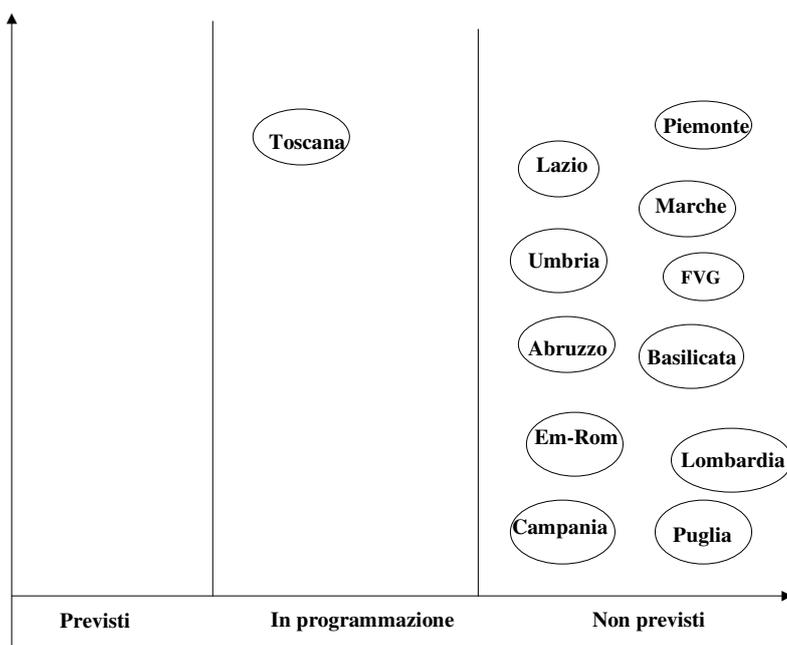
Per quanto riguarda la *Conferenza di servizi telematica*, solo la Regione Toscana ne ha in programma l'introduzione entro la prima metà del 2008 (Tabella 14).

La regione Abruzzo si è dotata di un complesso sistema di videoconferenza che permette l'attivazione contemporanea di molteplici conferenze in diverse sale virtuali, con

supporti visivi e documentali, e la possibilità di registrazione sia audio che video, ma in merito alla conferenza di servizi telematica non vi sono proposte.

Alcune sperimentazioni di conferenza telematica sono state realizzate in Puglia e Campania.

Tabella 14 - Conferenza di servizi telematica



4.4 . Forme istituzionalizzate di partecipazione delle categorie economiche e sociali

Infine, l'indagine ha preso in esame le modalità attraverso le quali la regione prevede il coinvolgimento delle categorie economiche e sociali alla formulazione delle politiche e dei processi di semplificazione. Tali modalità riguardano l'attivazione di organismi istituzionale di consultazione.

In cinque regioni sono attualmente previsti, in forma strutturata, *organismi di consultazione con le categorie economiche e sociali espressamente dedicati alla semplificazione* (Tabella 15).

In Friuli Venezia Giulia, cittadini, associazioni ed imprese contribuiscono attivamente ai cambiamenti in atto nell'amministrazione regionale, inviando, attraverso il web, proposte di semplificazione e miglioramento di leggi e procedure. La Regione si impegna poi a tener conto del contributo di ciascuno e a rispondere nel merito delle

singole questioni segnalate. Sono, inoltre, previste rilevazioni sistematiche delle esigenze e, più in generale, dei giudizi dei cittadini sull'operato dell'amministrazione.

In Toscana, il confronto con le categorie economiche e sociali sui temi della semplificazione è affidato ad un Tavolo di concertazione dove i temi in discussione sono preceduti da un'istruttoria tecnica prodotta dai tavoli settoriali o da gruppi di lavoro, appositamente costituiti, fra tecnici dell'amministrazione e tecnici indicati dalle associazioni partecipanti al Tavolo. Esiste, poi, un Osservatorio regionale per la semplificazione al quale partecipano anche le parti sociali ed i comuni. Il compito dell'Osservatorio è promuovere e sostenere i processi di sburocraticizzazione, innovazione e snellimento delle procedure, in particolare, rispetto ai rapporti con le imprese e all'attività dei Suap.

Un'ulteriore significativa esperienza è quella del Piemonte dove è stato istituito l'Osservatorio Amministrativo Regionale. Si tratta di una struttura stabile all'interno della Regione. E' composto da un Comitato tecnico (al quale appartengono rappresentanti della Regione e delle Autonomie locali) e da rappresentanti della società civile, delle categorie economico-produttive, del terzo settore, dell'autonomia universitaria e scolastica. Una delle attività dell'Osservatorio è quella di promuovere azioni di semplificazione; ad esempio, è stato attuato un progetto di semplificazione procedurale relativo alle "Problematiche inerenti allo strumento della Conferenza di servizi, con particolare riferimento alla materia Ambiente e al procedimento di Valutazione di impatto ambientale".

Anche in Abruzzo esistono delle forme stabili di consultazione. Le categorie economiche e sociali sono rappresentate all'interno del Comitato Utenti Finali e dei Coordinamenti Suap e Semplificazione. Il Comitato e i Coordinamenti sono periodicamente convocati dalla Direzione "Riforme Istituzionali Enti Locali Controlli" e, nel caso d'approvazione di leggi di semplificazione, è necessario acquisire il parere della Conferenza Permanente Regione/EE.LL.

L'altra regione dove è presente un organismo stabile di consultazione è l'Emilia Romagna. Si tratta del Tavolo di coordinamento regionale per gli sportelli unici per le attività produttive. Questo rappresenta la sede di confronto e concertazione degli enti coinvolti nel procedimento autorizzatorio unico per gli insediamenti produttivi.

Le esperienze sopra citate riguardano la specifica costituzione di Tavoli, o organismi dedicati, alla consultazione con le categorie economiche e sociali in materia di semplificazione. Esistono, tuttavia, altre esperienze di Organismi che dialogano con le

categorie economiche e sociali e che possono essere impiegati anche per le consultazioni aventi ad oggetto temi propri delle azioni di semplificazione. Ad esempio, in Lombardia, esiste il Patto per lo Sviluppo, ossia un accordo con il quale la Regione, le parti sociali, e gli altri soggetti del partenariato economico-sociale, indicano ed esplicitano le scelte strategiche e le priorità condivise e, rispetto a queste, assumono il reciproco impegno a cooperare e ad agire sinergicamente. Anche in Puglia esiste un Tavolo di concertazione attraverso il quale la regione sollecitata la partecipazione dei diretti destinatari delle politiche pubbliche, al fine di assicurare una concreta ed efficace predisposizione e successiva attuazione delle stesse.

Tabella 15 - Forme istituzionalizzate di partecipazione delle categorie economiche e sociali

