

**DOCUMENTO DEL TAVOLO PERMANENTE PER LA SEMPLIFICAZIONE PREVISTO  
DALLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 333/2012**

*Il presente documento è stato redatto a conclusione della prima riunione di insediamento del Tavolo permanente per la semplificazione, di cui alla L.R. n. 18/2011 e alla deliberazione della Giunta Regionale n. 333/2012. In esso sono contenute oltre a considerazioni di contesto generale che tengono conto dell'attuale situazione di incertezza dell'assetto funzionale e ordinamentale anche indicazioni metodologiche e proposte concrete di intervento.*

*In coerenza con quanto stabilito nella Deliberazione della Giunta Regionale n. 333/2012, il presente documento avvia il percorso di analisi tecnico-giuridica che, attraverso il Nucleo tecnico, approderà in Assemblea Legislativa per i lavori relativi alla Sessione di semplificazione prevista dall'articolo 5 della L.R. n. 18/2011.*

*Il documento fonde le proposte iniziali della Giunta Regionale, condivise preliminarmente con le Associazioni degli enti locali e Unioncamere, con le proposte nel frattempo presentate dalle Associazioni di categoria e con le considerazioni emerse nel corso della prima seduta del Tavolo.*

**Premessa:**

Con la prima seduta collegiale del Tavolo permanente per la semplificazione (definito nella sua composizione insieme al Nucleo tecnico dalla recente deliberazione della Giunta regionale n. 333 del 2012) e seguendo un crono-programma di attuazione delle misure di semplificazione avviate con l'approvazione della legge regionale n. 18 del 2011, che dovrà dimostrarsi particolarmente rigoroso per non depotenziarne le finalità, vengono avviate in concreto linee comuni di azione, vera e propria essenza della prospettiva voluta dalla legge.

Non sfugge che questa fase sia contemporaneamente un punto di arrivo e un punto di partenza di un percorso, quello della semplificazione, che non ha conosciuto finora un concreto e definitivo assetto.

Perché questa fase possa costituire un nuovo punto di svolta, sia pure circoscritto al ristretto spazio di azione del sistema regionale e locale, occorre, come è ampiamente condiviso da tutti gli attori coinvolti in questo processo, un massiccio impegno.

Ad equilibri fragili, nell'attuale sistema amministrativo dominato da tante incertezze di ordine finanziario e istituzionale e dalla difficoltà di imprimere una svolta significativa sul conseguimento di gradi effettivi di efficacia del sistema stesso, dovranno essere contrapposte, sul terreno più concreto possibile, misure senza alcun dubbio straordinarie. Sotto questo profilo, il sistema territoriale regionale e locale e le istanze del mondo produttivo, economico e sociale dovranno farsi carico di un grande sforzo di innovazione, consapevoli che anche un piccolo risultato conseguito grazie alla strategia comune messa in campo potrà rendere merito agli sforzi da compiere.

In tale contesto, occorre che i problemi della *governance* istituzionale siano affrontati con particolare attenzione, specie per le condizioni di incertezza che tuttora gravano sul sistema istituzionale e territoriale.

L'incertezza del quadro normativo vigente e le problematiche applicative che ne derivano sono tali da aver indotto lo stesso Parlamento a porsi nella prospettiva di una loro possibile revisione, in relazione alla quale tuttavia stentano comunque a definirsi con certezza le linee di riferimento. Uno dei problemi che si pone con maggiore nitore attiene alle oramai insostenibili disfunzioni derivanti dalle sovrapposizioni delle competenze esercitate dai diversi livelli di governo. L'individuazione di

idonee soluzioni non pare vicina neppure in sede parlamentare. Neanche allo stato attuale, per l'assetto definitivo che occorre dare al livello provinciale.

Proprio per la complessità del quadro sopra richiamato, il Tavolo ha assunto la decisione di dare sviluppo a strumenti di *governance* più appropriati, incentrati sull'esercizio, da parte della Regione, di un'efficace funzione di coordinamento su tutto il territorio, specie nei confronti degli enti di più piccole dimensioni, attraverso il rafforzamento del ruolo e delle funzioni delle Unioni di comuni. L'avvio del Tavolo per la semplificazione, e la successiva istituzione del Nucleo tecnico, si collega alle misure che l'Esecutivo nazionale e lo stesso Parlamento stanno in questi giorni definendo. D'altronde, i problemi emersi dalla mancata semplificazione delle regole dell'amministrazione rendono le politiche della semplificazione uno degli obiettivi principali di ogni agenda politica. E' recentissima la conversione in legge del D.L. n. 5/2012, cui farà rapidamente seguito la sottoscrizione in seno alla Conferenza Unificata dell'Accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali. Alla strutturazione di tale rilevantisimo Accordo, la Regione, in seno alla Conferenza dei presidenti delle Regioni, ha dato un decisivo contributo proprio per la forte convinzione dell'esecutivo regionale circa la necessità di una sinergia e di una condivisione sistematica degli strumenti volti a realizzare azioni comuni per la semplificazione.

## **1. La metodologia per la definizione di linee comuni di azione anche a carattere straordinario:**

La prima seduta del Tavolo è stata dedicata, in premessa, alla definizione, sia pure in via programmatica, di un crono-programma e di una metodologia di carattere generale cui tendenzialmente ispirare sia la definizione degli obiettivi specifici di lavoro, sia le misure di volta in volta ritenute più utili. Occorre il massimo impegno affinché tali elementi (tempi, obiettivi e metodi) non vengano né irragionevolmente irrigiditi né, all'opposto, lasciati ad una definizione eccessivamente episodica. Il giusto equilibrio non può che giovare al lavoro da svolgere, che dovrà essere tale da accogliere anche obiettivi nuovi non programmati, ma ritenuti prioritari dell'Agenda che via via il Tavolo si troverà a definire.

Sotto il profilo della metodologia da adottare, priorità va data alla predefinizione di una "piattaforma straordinaria" che impegna tutte le amministrazioni ad assumere comportamenti virtuosi per rispondere in maniera coordinata all'emergenza economica. In tal senso, gli Accordi (ex art. 2, L.R. n. 18/2011) possono essere gli strumenti principali per la realizzazione dell'obiettivo predetto. Con gli accordi, una volta definita la finalità specifica cui si intende corrispondere, le amministrazioni del nostro territorio, e ove necessario anche quelle statali, saranno chiamate ad adottare i provvedimenti di propria competenza nei termini e con le modalità che gli stessi accordi avranno deciso. La "straordinarietà" risiede nell'orientare in tempi predefiniti l'attività amministrativa necessaria ai vari livelli istituzionali coinvolti, tale da realizzare una sorta di "procedimento unico". Questa impostazione, di per sé certamente sperimentale, potrà rivelarsi utile tanto a contrastare la frammentazione delle competenze quanto a rispondere più rapidamente e più efficacemente alle istanze economiche e sociali. E' ovvio che su questa prospettiva potranno gravare vincoli di natura legislativa non sempre superabili dal legislatore regionale, altri che, al contrario, potranno essere superati attraverso espresse modifiche normative, altri ancora su cui sarà possibile agire attraverso la sottoscrizione di accordi volti a definire linee comuni di azione per la realizzazione di comuni finalità.

In particolare, attraverso lo strumento degli accordi potranno essere realizzati interventi straordinari individuati sulla base delle priorità emerse dagli incontri del Tavolo. In tale ottica, sarà possibile

anche realizzare “procedure uniche e straordinarie” in cui i soggetti pubblici coinvolti siano in grado di assumere le decisioni richieste in maniera contestuale e unitaria al fine di conseguire una significativa riduzione di tempi e costi, elementi di forte impatto sia sulle attività produttive sia sulla stessa macchina amministrativa.

Le iniziative assunte dal Tavolo saranno coerenti con i principi che hanno ispirato sia la sottoscrizione, già nel 2009, del più generale “Patto per attraversare la crisi” (Del. G.R. n. 692 del 18/5/2009) sia la più recente sottoscrizione del “Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”.

## 2. Oggetti di intervento di natura trasversale:

A regime, secondo il sistema definito dalla L.R. n. 18/2011 e specificato nella deliberazione della Giunta regionale n. 333 del 2012, gli oggetti su cui lavoreranno il Tavolo e il Nucleo, anche ai fini della Sessione di semplificazione, saranno di volta in volta definiti in seno allo stesso Tavolo su proposta dei suoi componenti.

Tuttavia, per il primo avvio dei lavori del Tavolo, la Giunta regionale, per rendere da subito operative le attività, ha voluto condividere preliminarmente con province, comuni e camere di commercio alcuni ambiti prioritari di intervento che sono stati sottoposti alla valutazione del Tavolo stesso nel corso della prima seduta. Dal confronto tra le amministrazioni emiliano-romagnole sono scaturite una serie di proposte di natura per lo più trasversale. Si tratta di oggetti che, per la loro rilevanza istituzionale, sono stati già assunti come prioritari dalla stessa L.R. n. 18 del 2011, anche in coerenza con le linee d’azione avviate a livello statale e comunitario.

Le azioni e attività che ne derivano, e che sono di seguito illustrate, anche in ragione della loro natura trasversale, sono tra loro strettamente correlate, sussistendo l’una in ragione dell’altra.

- a) **Informatizzazione delle procedure e degli atti attraverso la creazione di un sistema di interconnessione telematica di tutta la PA.** Le soluzioni tecnologico-informatiche che verranno esaminate e proposte avranno quindi l’obiettivo di rafforzare il più possibile l’interoperabilità tra amministrazioni e l’interconnessione tra i procedimenti. Per la creazione di tale sistema di interconnessione si propone l’attivazione di uno specifico gruppo tecnico nell’ambito del Nucleo Tecnico, dedicato all’analisi delle soluzioni tecnologiche e giuridiche volte alla interconnessione tra le amministrazioni, in primis del nostro territorio, e che comprenda, ove possibile, le amministrazioni statali. Tutto questo anche al fine di ottemperare alle norme statali in tema di *decertificazione* e divieto di richiedere o accettare documenti già disponibili presso le PP.AA. e, non da ultimo in ordine di importanza, in tema di pagamento del bollo in modalità virtuale (art. 6-bis del D.L. n. 5/2012 cd. Semplifica Italia).
- b) **Applicazione costante delle metodologie finalizzate a vagliare, valutare e monitorare con sistematicità l’impatto organizzativo e le ricadute concrete dei provvedimenti assunti dalle amministrazioni** coinvolte, sulla base dell’impegno ad un’applicazione più proficua di strumenti già vigenti, come l’AIR (Analisi di Impatto della Regolamentazione) e di strumenti nuovi, come l’AVP (Analisi e Valutazione Permanente dei procedimenti) prevista dall’art. 3 della L.R. n. 18/2011. In particolare, tale analisi ha lo scopo di individuare:

1. le tipologie di procedimenti che determinano un carico ingiustificato di oneri organizzativi e gestionali per cittadini e imprese;
  2. le tipologie di procedimenti, anche interni, nei quali si riscontra con maggiore frequenza ed intensità il mancato rispetto dei termini di conclusione;
  3. i procedimenti di grande rilievo sul territorio regionale, in relazione all'esistenza di condizioni ostative alla loro conclusione;
  4. il grado di reale efficacia delle conferenze di servizi, rispetto agli obiettivi a cui esse sono preordinate;
  5. i casi nei quali le amministrazioni pubbliche regionali e locali manifestano carenze ed inadeguatezze organizzative, finanziarie e funzionali che ostacolano il corretto svolgimento dei compiti loro attribuiti;
  6. le connessioni procedurali tra le competenze regionali e locali e le competenze dell'amministrazione statale decentrata, al fine di un loro miglioramento.
- c) **Rilevazione dei procedimenti regionali.** La necessità dell'adozione di un sistema di rilevazione, valutazione, monitoraggio e controllo dei procedimenti amministrativi, indotta dal diffondersi del recepimento in ambito pubblico di logiche aziendali inerenti all'orientamento al risultato dell'agire amministrativo, si configura oggi come necessaria, oltre che per esigenze operative, anche per l'assolvimento a precisi obblighi normativi. Già nelle disposizioni normative inerenti alla trasparenza ed al diritto di accesso ai procedimenti amministrativi (L. n. 241/90) sono rinvenibili i requisiti ed i presupposti di un sistema di valutazione atto ad assicurarne la corretta attuazione, la certezza dei tempi, la trasparenza nei confronti degli utenti. Più recentemente si sono aggiunte ulteriori disposizioni normative che pongono in capo alle amministrazioni pubbliche altri adempimenti: si fa l'esempio dell'art. 15 della L. n. 183/2011 e della relativa direttiva del Ministro della Pubblica amministrazione e della Semplificazione, che impongono alla pubblica amministrazione di adottare misure di "decertificazione" e misure organizzative finalizzate alla trasmissione dei dati o all'accesso agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti; o, ancora, si pensi per esempio, agli obblighi di informazione previsti dal d.lgs. n. 82/2005 (cd. Codice dell'amministrazioni digitale) che impone alle pubbliche amministrazioni di pubblicare sui propri siti web istituzionali le informazioni concernenti l'elenco delle tipologie di procedimenti, le scadenze e le relative modalità di adempimento. La rilevazione dei procedimenti di competenza regionale, quindi, viene proposta come attività preliminare e imprescindibile per realizzazione un sistema di valutazione finalizzato: - all'analisi della corretta applicazione della normativa vigente relativa al procedimento, all'evidenziazione di eventuali "anomalie", - alla verifica dell'applicazione degli istituti di semplificazione (come ad esempio il silenzio-assenso, la conferenza di servizi, la SCIA/DIA), - all'analisi delle possibili soluzioni volte alla semplificazione dell'iter procedimentale, - alla riduzione dei tempi, - all'applicazione del principio del non aggravamento degli oneri amministrativi (*one in one out*), - alla mappatura degli obblighi informativi e degli oneri amministrativi ai fini di una loro riduzione che verrà successivamente quantificata mediante l'applicazione della metodologia dello Standard Cost Model. Tale imponente rilevazione -effettuata in misura capillare mediante l'utilizzo di uno strumento di rilevazione già progettato- principalmente finalizzata allo svolgimento dell'AVP e alle conseguenti misure di semplificazione, consentirà altresì di adempiere alle norme contenute nel Codice dell'amministrazione digitale, nonché alla realizzazione di una banca dati dei procedimenti di competenza regionale, provinciale, comunale quale strumento prodromico all'attività più sopra

richiamata di interconnessione e interoperabilità informatica tra pubbliche amministrazioni e tra queste e cittadini/imprese.

- d) **Misurazione degli oneri amministrativi (MOA).** La L.R. n. 18/2011 ha previsto tra le sue finalità la misurazione per la riduzione degli oneri amministrativi su cittadini e imprese. L'art. 1, co. 3, lettera f), rende necessari specifici piani di riduzione degli oneri, la cui adozione dovrà tenere conto dell'attività svolta a livello nazionale. E' altresì utile qui ricordare, infatti, che il D.L. n. 70/2011 (art. 6, co. 13) ha esteso la misurazione degli oneri amministrativi alle materie di competenza regionale e ha previsto l'adozione di programmi di interventi a carattere normativo, amministrativo e organizzativo a ciò finalizzati<sup>1</sup>. Tale norma, inoltre, istituisce -ai fini di un corretto ed efficace coordinamento delle metodologie della misurazione e riduzione degli oneri- un Comitato paritetico presso la Conferenza Unificata formato da 12 membri, rappresentanti di Ministeri, Regioni, Province e Comuni. Nell'ambito del citato Comitato paritetico è già stata avviata una attività di Misurazione degli oneri, alla quale ha aderito la Regione, dedicata ai procedimenti in materia edilizia con riferimento al permesso di costruire, Super DIA, Scia, Edilizia libera. Si propone pertanto, ai fini della prima Sessione di semplificazione e della predisposizione dei piani di riduzione degli oneri (la cui adozione dovrà tenere conto dell'attività svolta a livello nazionale), la presentazione degli esiti della misurazione degli oneri amministrativi in materia edilizia, particolarmente riferiti ai procedimenti sopra richiamati.
- e) **Data base delle migliori pratiche amministrative,** già esistenti nel territorio regionale, al fine di rendere possibile un loro "riutilizzo" nella logica di rendere virtuosa, omogenea e coordinata l'azione amministrativa in "ambiti assimilabili". Per la realizzazione di tale attività, sarà di grande rilievo il contributo delle forme associative delle autonomie locali (Unioni, Associazioni intercomunali e Comunità Montane) presenti sul territorio regionale, le quali da tempo hanno maturato una ampia esperienza di semplificazione delle procedure rivolte agli utenti (cittadini e imprese). Di altrettanto rilievo sarà la collaborazione con le Associazioni delle Autonomie locali, in particolare nell'ottica di un coordinamento nell'attività di reperimento dei dati e di sensibilizzazione degli enti locali. Le buone pratiche censite e raccolte potranno confluire in una banca dati pubblicata sul sito web della Regione e disponibile non solo a tutte le amministrazioni, ma anche a cittadini e imprese.

---

<sup>1</sup> Si tenga presente altresì il testo dell'art. 3 del d.l. n. 5/2012, in tema di semplificazione e sviluppo che prevede un nuovo Programma di attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi per il periodo 2012-2015, adottato su intesa in Conferenza Unificata ed esteso a Regioni ed enti locali. Tale programma ha ad oggetto gli oneri gravanti sulle amministrazioni e consiste nell'individuazione di aree, tempi e metodologie di intervento ai fini della conseguente individuazione degli adempimenti da semplificare. Sulla base delle attività definite nel Programma 2012-2015, l'amministrazione statale procederà ad adottare norme e piani attuativi relativi alla riduzione degli oneri previsti da fonti giuridiche di propria competenza. Poiché la ricaduta di quest'attività interesserà non solo le amministrazioni statali, è previsto il parere della Conferenza Unificata. Parallelamente, le regioni attueranno il programma suddetto attenendosi alle indicazioni già previste dall'art. 25, d.l. n. 112/2008 relativamente alle proprie competenze. Allo stesso modo, la norma prevede l'adozione di un Programma di attività, relativo sempre al periodo 2012-2015, per la misurazione e riduzione dei tempi procedurali e degli oneri "regolatori" gravanti su imprese e cittadini. Gli oneri regolatori includono anche quelli amministrativi in senso stretto. Questo Programma di attività è adottato previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Al contempo, si prevede che per la riduzione da ultimo citata nelle materie di competenza regionale si proceda con intesa ai sensi dell'art. 20-ter, l. n. 59/97. L'obiettivo dell'emendamento è duplice: 1) **rinnovare il programma per la riduzione degli oneri gravanti sui privati, ampliandone l'oggetto (non solo oneri informativi ma anche oneri regolatori e "tempi" procedurali);** 2) **introdurre un programma di riduzione degli oneri anche per le pubbliche amministrazioni.**

### 3. Oggetti di intervento proposti

Il Tavolo ha inoltre acquisito alla propria valutazione le proposte presentate preliminarmente dalle associazioni delle categorie economiche e brevemente richiamate nel corso della riunione dai rispettivi rappresentanti. Tali proposte, contenute dettagliatamente negli **Allegati 1** (“Schema di rilevazione sulle procedure e/o adempimenti che impattano negativamente sull’attività di impresa”, Confindustria E.R.), **Allegato 2** (“Prime proposte in materia di semplificazione”, ANCE E.R. e Confindustria E.R.) e **Allegato 3** (“Procedure da proporre al Tavolo per la semplificazione” del T.R.I.), interessano le seguenti aree di intervento:

- sismica e urbanistica;
- edilizia e governo del territorio;
- ambiente;
- lavoro e welfare;
- finanziamenti e incentivi;
- sanità;
- trasporto merci.

### 4. Tavolo Tematico in materia di riduzione del rischio sismico

Tra le proposte indicate nel precedente paragrafo 3 e avanzate dalle Associazioni di categoria, il Tavolo ha deciso unanimemente di avviare con priorità il primo Tavolo Tematico dedicato al superamento dei problemi procedurali applicativi della L.R. n. 19/2008 concernente la riduzione del rischio sismico.

Bologna, 16 aprile 2012

*Il presente Documento è trasmesso al Coordinatore del Nucleo Tecnico previsto dall’articolo 4 della L.R. n.18/2011, perché siano avviati, in seno allo stesso Nucleo, le attività conseguenti alle indicazioni del Tavolo, in coerenza con quanto stabilito nella Deliberazione della Giunta Regionale n. 333/2012.*