

2.3.6/36

Assemblea Leg. Regione Emilia-Romagna



Prot. 0049783-11/12/2013-ALRER

Bologna, 11 dicembre 2013

Alla Presidente dell'Assemblea legislativa

**S E D E**

**OGGETTO 4861**

- Relazione della Commissione "Bilancio, Affari generali ed istituzionali" per la seconda Sessione di semplificazione (anno 2013), ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale n. 18 del 2011

La Commissione assembleare "Bilancio, Affari generali ed istituzionali", dopo aver svolto l'audizione del Tavolo permanente per la semplificazione ed esaminato il documento tecnico della Giunta regionale, nella seduta del 10 dicembre 2013 ha approvato con 39 voti a favore (PD, SEL-V, PDL, LN), nessun contrario o astenuto, la Relazione per la seconda Sessione di semplificazione (anno 2013), ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale n. 18 del 2011, che si trasmette in allegato unitamente al documento stesso.

La Commissione ha nominato relatore il presidente Marco Lombardi.

Cordiali saluti.

Il Presidente  
**Marco Lombardi**

Allegati: 2

---

PROGETTI DI LEGGE E DI REGOLAMENTO  
ATTI E RELAZIONI DI COMPETENZA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

---

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

---

I COMMISSIONE PERMANENTE  
"BILANCIO, AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

**OGGETTO** 4 8 6 1

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE "BILANCIO, AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI" PER  
LA SECONDA SESSIONE DI SEMPLIFICAZIONE (ANNO 2013), AI SENSI DELL'ARTICOLO 5  
DELLA LEGGE REGIONALE N. 18 DEL 2011**

*Relatore presidente Marco Lombardi*

approvata nella seduta del 10 dicembre 2013

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE "BILANCIO, AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI" PER LA SECONDA SESSIONE DI SEMPLIFICAZIONE (ANNO 2013), AI SENSI DELL'ARTICOLO 5 DELLA LEGGE REGIONALE N. 18 DEL 2011**

*Relatore presidente Marco Lombardi*

Egregi Colleghi,

vorrei iniziare questa mia relazione con le parole ripetute in ogni occasione dai rappresentanti delle imprese che, tra grandi difficoltà, cercano di superare la crisi.

"L'inefficienza della Pubblica Amministrazione ostacola la crescita, assumendo in sostanza le vesti di una vera e propria tassa occulta, che sottrae ricchezza a famiglie ed imprese ed i criteri su cui viene indirizzato un investimento sono fortemente influenzati dal numero, dalla complessità e dalla pervasività delle pratiche amministrative e dai tempi necessari allo svolgimento di tali pratiche ed al rilascio dei permessi".

Del resto, uno studio della Presidenza del Consiglio valutava il costo degli oneri amministrativi a carico delle imprese pari al 4,6% del PIL, corrispondente a circa 70 miliardi di euro.

La Banca Mondiale, inoltre, colloca l'Italia al 73° posto nel mondo su 187 Paesi analizzati, quanto a facilità di fare impresa, ed al 18° posto tra i 27 Stati membri della UE.

Il rapporto PROMO PA 2012 infine ha stimato il costo degli adempimenti burocratici a carico di ogni piccola impresa in 12.000 euro annui, mentre il Centro Studi di Confindustria ha stimato che una diminuzione dell'inefficienza della PA dell'1% comporterebbe un incremento dello 0,9 % del PIL pro - capite.

Nella nostra Regione, dopo alcuni provvedimenti a macchia di leopardo, con la Legge Regionale n. 18/2011 il tema della semplificazione amministrativa è stato regolato organicamente con un provvedimento di natura eminentemente consiliare, costruito in accordo con le associazioni.

La prima Sessione di semplificazione si è tenuta nel novembre 2012, facendo il punto delle attività svolte ed individuando sei linee su cui muoversi per il futuro.

Quest'anno, modificando la procedura dello scorso anno, abbiamo scelto un percorso innovativo che raggiunge oggi la sua conclusione con la Sessione di Semplificazione.

L'elemento di forte novità, che ha segnato la fase istruttoria della procedura prevista dalla nostra legge regionale, è rappresentato dal fatto che il confronto Tavolo Tecnico – Giunta, che in passato escludeva l'Assemblea, quest'anno, anche su impulso della Giunta che ha sentito la necessità di un coinvolgimento più ampio, si è svolto all'interno della I Commissione, riconoscendo quindi un ruolo primario all'Assemblea.

Tale ruolo da protagonista riconosciuto all'Assemblea si è ulteriormente esplicitato nel fatto che la gestione del confronto non è stata rimessa ai tecnici, ma direttamente al livello politico che, utilizzando il prezioso e puntuale lavoro dei

tecnici, ha però assunto appieno la responsabilità di indirizzare i lavori, in previsione di questa seduta in cui l'intera Assemblea Regionale sulla base del lavoro svolto individuerà nuovi obiettivi e nuove priorità.

La sessione di semplificazione 2013 servirà quindi per verificare l'esito delle proposte emerse nella sessione dello scorso anno e formalizzare le nuove linee per il futuro e quindi **PARTIAMO DAGLI ESITI E DAGLI SVILUPPI DELLE 6 LINEE D'AZIONE PREVISTE NEL PROGRAMMA DI SEMPLIFICAZIONE 2012/2013.**

L'odierna seduta si svolge nel contesto di un percorso imperniato sull'impianto voluto dalla l. r. n. 18/2011 e fortemente caratterizzato dalla partecipazione di tutti i soggetti che a vario titolo sono coinvolti e interessati dal processo di semplificazione che la nostra Regione ha avviato con la Prima Sessione di semplificazione nell'ottobre 2012.

La Prima Sessione si era conclusa con una Risoluzione di quest'Assemblea, con cui erano stati condivisi gli impegni programmatici approvati dalla Giunta regionale con la delibera n. 983/2012 contenente il Programma di semplificazione per il 2012/2013. Tale Programma, come noto, è articolato in 6 linee d'azione.

In questo primo anno di attività le strutture della Giunta Regionale si sono impegnate nel dare attuazione agli obiettivi previsti dal citato Programma con esiti molto positivi, specie sotto il profilo della messa a punto di una metodologia di lavoro fondata sull'analisi delle criticità, la valutazione delle proposte di miglioramento dell'azione amministrativa, il tutto in stretto e costante raccordo con gli attori del governo locale. La metodologia approntata dalla l.r. n. 18 si è rilevata preziosa anche in relazione all'attività di recepimento delle norme statali via via emanate per rendere più efficiente il sistema amministrativo, che pure ha costituito una parte rilevante dell'azione delle strutture della Giunta.

Seguendo un approccio in parte diverso da quello utilizzato lo scorso anno, informato al maggiore coinvolgimento di questa Assemblea, la Seconda Sessione di semplificazione è stata preceduta dall'audizione, in via straordinaria, del Tavolo permanente per la semplificazione da parte della Commissione I, da me presieduta, nel corso della prima seduta celebrata il 26 novembre scorso.

In tale occasione, si è svolto un proficuo dibattito avente ad oggetto le proposte della Giunta Regionale, racchiuse in un Documento tecnico trasmesso a seguito della seduta dell'11 novembre scorso, e quelle formulate dalle associazioni imprenditoriali componenti del Tavolo permanente.

I lavori della Commissione I sono proseguiti con una seconda seduta, in data 10 dicembre, nella quale è stato formalmente condiviso e approvato il Documento tecnico trasmesso dalla Giunta ed è stato avviato l'esame del progetto di legge regionale "Abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali", che rappresenta un primo risultato del lungo lavoro svolto in attuazione della Terza Linea d'azione del Programma 2012/2013.

Nello specifico, quanto alle singole misure di semplificazione esaminate dalla Commissione I nelle due sedute di cui si è detto, va fatto innanzitutto riferimento al Documento tecnico già citato, che ha costituito la base di lavoro per avviare il percorso istituzionale che si conclude con l'odierna Sessione.

In questa sede è opportuno richiamare brevemente le prospettive delineate dalla Giunta in tale documento.

Come ricordato, l'attività svolta in seguito alla Sessione 2012 si è sviluppata in sei linee d'azione.

Quanto alla prima, relativa all'informatizzazione dell'amministrazione regionale e locale in Emilia-Romagna, saranno sviluppati e completati gran parte degli interventi programmati in materia di dematerializzazione dei flussi documentali, di apertura delle banche-dati ai fini della decertificazione e di integrazione tra i sistemi informativi-informatici più importanti. Va posto in evidenza che questa attività rappresenta una condizione imprescindibile per il successo di ogni altro intervento di semplificazione.

Quanto alla seconda linea, concernente l'analisi e valutazione permanente dei procedimenti sotto il profilo della loro sostenibilità organizzativa oltre che della loro qualità amministrativa, questa dovrà essere implementata secondo due direttrici, una orizzontale, l'altra verticale. La direttrice orizzontale riguarda gli interventi ad ampio spettro, come l'elaborazione di una proposta di riforma della disciplina regionale sul procedimento amministrativo. Lungo la direttrice verticale, invece, saranno prodotti interventi mirati, settoriali e orientati a rivedere le prassi amministrative più che ad adottare nuove norme: si pensi allo studio d'impatto della nuova normativa regionale edilizia o di quella statale sull'autorizzazione unica ambientale.

Fulcro della terza linea d'azione, relativa agli strumenti di analisi e valutazione dell'impatto della regolamentazione, è la presentazione da parte della Giunta del progetto di legge regionale per l'abrogazione delle normative regionali obsolete. Si veda in particolare il progetto di leggeogg. 4819 *"Abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali"*, per la soppressione di 67 tra leggi e regolamenti regionali e più di 20 disposizioni normative, esaminato e licenziato con parere favorevole dalla Commissione I nella seduta del 10 dicembre 2013.

La quarta linea concerne la misurazione degli oneri amministrativi (MOA), che nel 2012-2013 ha toccato il settore edilizio e nel 2014 proseguirà, sempre grazie alla collaborazione interistituzionale in seno al Comitato paritetico nazionale, sulla base di un nuovo programma di misurazione che presumibilmente avrà ad oggetto le seguenti aree: agricoltura, energie alternative e salute e igiene degli alimenti.

La valorizzazione delle buone pratiche amministrative – quinta linea d'azione per la semplificazione – si è concentrata, durante il 2013, sul fondamentale tema dei controlli sulle imprese, anche qui in collaborazione con il Tavolo nazionale interistituzionale della Conferenza Unificata. Per attuare le Linee guida approvate dal Tavolo nazionale, la Regione ha costituito un gruppo di lavoro e ha dato avvio, con l'ausilio delle Associazioni degli enti locali, alle attività volte ad

individuare gli ulteriori settori sui quali effettuare la ricognizione delle *best practices* ai fini della loro diffusione.

L'importanza delle attività di controllo è emersa anche nel corso delle sedute della Commissione I, in particolare in quella del 26 novembre, nella quale le parti private del Tavolo regionale per la semplificazione hanno presentato alcune proposte in merito (v. oltre).

La sesta linea riguarda le semplificazioni in materia edilizia. Nel 2014 sarà necessario che la Giunta adotti gli atti di coordinamento tecnico, di cui all'articolo 12 della l.r. n. 15/2013, necessari ad attuare le nuove norme, accompagnando le amministrazioni locali nel processo di adeguamento. In parallelo, andrà al più presto completato il processo d'integrazione tra i sistemi informatici-informativi delle aree edilizia, ambiente, sismica e attività produttive (portali SUAP - SIEDER - SIS - AIA) al fine di ridurre i tempi, razionalizzare e rendere omogenee le procedure, anche attraverso l'adozione della modulistica unica per l'edilizia (ultimazione del Progetto MUDE/SIEDER).

Dal Documento tecnico emerge inoltre la necessità di proseguire la collaborazione tra tutti i livelli di governo attraverso l'individuazione di una nuova Agenda comune per la semplificazione da parte del Tavolo nazionale nato dall'Accordo del 10 maggio 2012.

È bene ribadire in questa sede la differenza di fondo tra l'approccio alla semplificazione amministrativa adottato dallo Stato e quello adottato dalla Regione Emilia-Romagna. Il legislatore statale infatti da diversi anni è impegnato a porre mano alle criticità procedurali incidendo principalmente sulla disciplina del procedimento e sul regime delle responsabilità del funzionariato pubblico; la Regione predilige da sempre la costruzione di un metodo fondato sulla condivisione e sull'analisi dell'esperienza sviluppata sul campo. Va peraltro notato che questa linea è fatta propria dal disegno di legge recentemente presentato dal Governo in materia di semplificazione (AS 958), volto a dare copertura normativa al metodo concertativo delineato dall'Accordo 2012.

Da ultimo, il Documento della Giunta enfatizza gli obiettivi raggiunti sul fronte della lotta ai ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione e del rispetto degli obblighi in materia di trasparenza amministrativa. Si tratta di attività complesse e trasversali, che hanno impegnato e impegneranno la Regione nel dare compiuta attuazione alle prescrizioni del legislatore statale e che hanno importanti ricadute ai fini della semplificazione. Da un lato, infatti, il procedimento di spesa è stato rivisto al fine di ottimizzare i tempi di conclusione, dall'altro è stata creata una banca-dati *on-line* dei procedimenti di competenza regionale.

A questo punto vanno richiamati i punti di maggiore interesse delle proposte e osservazioni emerse nel corso delle due sedute della Commissione I, al fine di mettere questa Aula nelle condizioni ottimali per approfondire e valutare sia i contenuti del Documento proposto dalla Giunta regionale, sia gli ulteriori suggerimenti provenienti dal Tavolo permanente.

Per quanto concerne la componente pubblica del Tavolo, in particolare in relazione all'intervento della Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, Marcella Zappaterra, ferma la convinzione che l'attrattività e la competitività dell'intero territorio regionale non possano più prescindere da un'azione amministrativa sempre più informata a principi di qualità, certezza e celerità, va evidenziato l'apprezzamento espresso per il metodo che ha caratterizzato il processo di semplificazione avviato con la legge 18. La Presidente Zappaterra ha sottolineato come solo lavorando in maniera coordinata tra tutti i livelli di governo e con l'ausilio delle rappresentanze di categoria possano essere prevenute quelle problematiche, frequentemente più di natura attuativa che normativa, che spesso impediscono il raggiungimento di effetti di semplificazione concreti.

Anche la componente privata del Tavolo, come si evince dalle osservazioni e dalle proposte di Confindustria – Ance e del Tavolo regionale dell'imprenditoria, ha dimostrato di comprendere appieno l'importanza strategica del metodo sin qui osservato e delle riorganizzazioni che esso impone sul versante interno dell'Amministrazione regionale, disponendo, come già ricordato, la messa a punto di sedi stabili di confronto e coordinamento intersettoriale, ovvero la sua sempre più accentuata informatizzazione. Allo stesso tempo, le parti private hanno svolto una preziosa funzione di stimolo, indicando una serie di aree prioritarie su cui agire nel prossimo futuro e suggerendo interventi puntuali, coerenti con il percorso istituzionale descritto, sui quali avranno modo di esprimersi la Giunta regionale ed il Nucleo Tecnico per la semplificazione istituito ai sensi della l.r. n. 18/2011.

In conclusione, va riaffermato che la semplificazione amministrativa è una priorità della nostra Regione perché è una priorità dei nostri cittadini e delle nostre imprese. Si tratta di un processo difficile e completamente nuovo non solo per l'Emilia-Romagna, ma per l'Italia.

Un processo che si nutre della partecipazione attiva della società civile destinataria e spesso vittima della burocrazia, e di una attività che richiede attenzione e grande competenza da parte dei decisori politici. È nostra infatti la responsabilità di "indirizzare" e "guidare" i tecnici verso soluzioni tecnicamente ineccepibili ma concretamente e facilmente applicabili.

Infine, dopo aver fatto ciascuno di noi la nostra parte come legislatori, dobbiamo preoccuparci di diffondere capillarmente ogni risultato positivo anche con una certa enfasi perché, oltre che affermare il merito della semplificazione, c'è da sconfiggere un pregiudizio negativo nei confronti della Pubblica Amministrazione e della politica che a volte pare insuperabile.

La società di oggi ci ha insegnato che in varie occasioni la realtà percepita vale tanto quanto quella reale, e quindi fino a quando i fruitori finali della procedura burocratica non percepiranno il cambiamento ogni nostro sforzo sarà stato vano. Ecco quindi la necessità di organizzare un lavoro che preveda incontri locali con rappresentanti periferici della Pubblica Amministrazione e con i cittadini e le imprese interessate, al fine di spiegare in maniera univoca ai primi e di informare in maniera puntuale i secondi rispetto allo spirito di fondo che la Regione intende

**portare avanti in tema di semplificazione amministrativa ed a alla interpretazione autentica delle norme previste dalla l.r. 18/2011.**

**Alla luce di tutto quanto premesso, invito dunque l'Aula ad esprimersi in merito agli esiti del percorso istituzionale svolto fin qui, anche alla luce degli impegni assunti nel corso della Prima Sessione (v. Risoluzione dell'Assemblea Legislativa n. 3209/2012), in particolare sulle proposte della Giunta Regionale (v. documento tecnico allegato) e su quelle formulate dai componenti del Tavolo permanente nel corso delle due sedute della Commissione I.**

**Seconda Sessione di Semplificazione  
(articolo 5, l.r. n. 18/2011)**

**Prima Commissione assembleare “*Bilancio, Affari generali ed  
istituzionali*”. Seduta del 26 novembre 2013 e Audizione del  
Tavolo permanente per la Semplificazione**

## **Nota metodologica**

### **Finalità del presente Documento**

*Il presente Documento offre la base cognitiva utile a dare avvio al dibattito che si svolgerà, in occasione della imminente Sessione di semplificazione, con la seduta congiunta della Commissione I dell'Assemblea Legislativa e del Tavolo permanente per la semplificazione.*

### **Contenuto del Documento. Ruolo del Nucleo tecnico per la semplificazione quale struttura di supporto ai processi di semplificazione in Regione**

*Il Documento passa in rassegna le attività volte dal Nucleo tecnico per la semplificazione in attuazione della l.r. n. 18/2011 e del Programma di semplificazione 2012/2013 (approvato dalla Giunta con la deliberazione n. 983 del 2012 e cristallizzato nella Risoluzione n. 3209 del 2012 dell'Assemblea Legislativa a conclusione della Prima Sessione di semplificazione).*

*All'inizio del Documento, si propone una sintesi delle 6 linee d'azione previste nel Programma di semplificazione 2012/2013 e del lavoro svolto dalla Regione in seno al Tavolo istituito in Conferenza Unificata per coordinare le politiche di semplificazione. Per ciascuna Linea d'azione è dato conto dei risultati ottenuti e indicati, schematicamente, gli sviluppi futuri.*

### **Struttura del Documento**

*Il Documento è suddiviso in 5 paragrafi.*

*All'interno di ciascun paragrafo sono richiamati gli Allegati che costituiscono il materiale di approfondimento sulle singole attività. Tale materiale sarà consultabile dal personale interno all'Ente accedendo ad un'area riservata ("risorsa condivisa") messa a disposizione in vista della Sessione. Alla "risorsa condivisa" si potrà accedere dai seguenti indirizzi:*

- dall'interno della rete regionale:
  - <\\rerpoint\sites\Semplificazione2013\Documenti Condivisi> (Esplora risorse)
  - <http://rerpoint.ente.regione.emr.it/sites/Semplificazione2013> (Web Browser)
- dall'esterno della rete regionale:
  - <https://rerpoint.regione.emilia-romagna.it/sites/Semplificazione2013>

*Ai componenti del Tavolo permanente per la semplificazione il materiale di approfondimento sulle singole attività sarà inviato tramite e-mail.*

## Indice

<b>Introduzione .....</b>	<b>4</b>
<b>1. ESITI E SVILUPPI DELLE 6 LINEE D'AZIONE PREVISTE NEL PROGRAMMA DI SEMPLIFICAZIONE 2012/2013 .....</b>	<b>5</b>
<b>2. LA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE AL TAVOLO INTERISTITUZIONALE PER LA SEMPLIFICAZIONE.....</b>	<b>12</b>
2.1. Aree di intervento e risultati raggiunti.....	12
2.2. Sviluppi futuri per la semplificazione multilivello.....	15
<b>3. INFORMATIZZAZIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI E INTEROPERABILITA' DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. IL PIANO DEGLI INTERVENTI .....</b>	<b>17</b>
3.1. La dematerializzazione.....	18
3.2. La decertificazione .....	19
3.3. Integrazione tra sistemi .....	19
3.4. Identità digitale .....	19
<b>4. LA PRIORITA' DEI TEMPI E DELLA CERTEZZA DELLE DECISIONI AMMINISTRATIVE NELLA SEMPLIFICAZIONE IN REGIONE .....</b>	<b>21</b>
4.1. La semplificazione e la "lotta ai ritardi nei pagamenti alle imprese". Il caso del recepimento del d.lgs. n. 192/2012 .....	21
4.2. La semplificazione attraverso la "trasparenza". Il caso del recepimento del d.lgs. n. 33/2013.....	22
4.3. La semplificazione e i regimi sanzionatori contro i ritardi amministrativi .....	23
4.4. Le problematiche dei termini procedurali e dell'integrazione dei sistemi informatici: il caso della l.r. n. 15/2013 e la semplificazione edilizia .....	24
<b>5. STRUMENTI DI MISURAZIONE E CONTROLLO .....</b>	<b>26</b>
5.1. A.I.R. – V.I.R. (LINEA 3).....	26
5.2. M.O.A. applicata al settore edilizio (LINEA 4 e 6).....	27
5.3. A.V.P. (LINEA 2).....	28

## **Introduzione**

La Sessione di semplificazione 2013, nello spirito della legge regionale n. 18/2011, si preannuncia sede di esame, dibattito e valutazione su processi istituzionali che determinano un forte impatto, per cittadini e imprese, quanto a certezza, celerità, qualità e dunque semplificazione dell'amministrazione pubblica.

Pertanto il contenuto della Sessione – e di conseguenza del presente documento di lavoro – non sarà limitato alla trattazione delle 6 Linee d'azione sulle quali la Regione Emilia-Romagna si è impegnata in occasione della Sessione 2012 (si veda la D.G.R. n. 983/2012). Sullo stato di attuazione e gli sviluppi futuri delle 6 Linee d'azione sarà dato un aggiornamento all'inizio del documento.

Una parte molto consistente dell'attività svolta nel 2013 dal Nucleo tecnico di semplificazione (cioè dalla struttura di supporto ai processi di semplificazione in Regione) ha poi riguardato il recepimento di norme che lo Stato ha via via emanato per rendere più efficiente il sistema amministrativo e che sono andate ad intrecciarsi con la materiale attuazione della l.r. n. 18/2011.

Molti degli interventi statali presuppongono un'idea di amministrazione – e di semplificazione – molto diversa da quella che permea la l.r. n. 18/2011: in più occasioni la Regione ha mostrato di sposare un approccio diverso, in base al quale la semplificazione si pratica non solo per via legislativa, e comunque non senza un'adeguata valutazione d'impatto delle norme introdotte sul versante degli oneri a carico dei privati e sulla tenuta organizzativa delle amministrazioni che le devono attuare. A questo si aggiunga che nessuna politica di semplificazione ha possibilità di riuscita se non attraverso un coordinamento stretto tra livelli di governo, in particolare tra regioni e Stato. L'impegno alla collaborazione inter-istituzionale profuso dalla Regione negli ultimi due anni in Conferenza Unificata lo dimostra, come pure lo dimostra quel grande, ed efficace, esercizio d'integrazione tra livelli di governo che l'Emilia-Romagna ha praticato, suo malgrado, per fare fronte alle conseguenze del terremoto da cui è stata duramente colpita nel maggio 2012.

Con questa metodologia andranno elaborati e proposti strumenti necessari a sostenere la competitività delle imprese nel territorio regionale. Il riferimento è, in particolare, all'esigenza di introdurre un'innovativa disciplina per incentivare e semplificare l'insediamento delle attività produttive in Emilia-Romagna.

In quest'ottica, la Regione intende proseguire il processo di semplificazione e di razionalizzazione dell'amministrazione avviato, a ben vedere, ben prima dell'adozione della l.r. n. 18. Per farlo occorre ricorrere a strumenti che siano di supporto all'integrazione tra i diversi livelli amministrativi, rigettando l'idea che per riformare l'amministrazione siano sufficienti misure coercitive e punitive.

## 1. ESITI E SVILUPPI DELLE 6 LINEE D'AZIONE PREVISTE NEL PROGRAMMA DI SEMPLIFICAZIONE 2012/2013

Il Programma di semplificazione 2012/2013 (v. d.G.R. n. 983/2012) e oggetto della Sessione di semplificazione 2012, articolava gli interventi in 6 Linee d'azione.

La Sessione 2012, come noto, si era conclusa con l'adozione di una Risoluzione (n. 3209/2012) attraverso la quale l'Assemblea Legislativa impegnava la Giunta Regionale a proseguire il lavoro intrapreso.

Si rende pertanto opportuno presentare le attività e i risultati ottenuti in questo primo anno di lavoro secondo l'originaria suddivisione per Linee d'azione.

### **Linea d'azione 1: Informatizzazione, interoperabilità e dematerializzazione**

A seguito di una ricognizione dello stato di informatizzazione della Regione Emilia-Romagna, è stato approvato il Piano operativo per la Semplificazione (D.G.R. n. 2013/2012). Sono state inoltre approvate le Linee Guida per la gestione documentale digitale (determinazione DGOPSIT n. 7674 del 28/6/2013), che dovrebbero garantire la piena dematerializzazione dei rapporti interni fra le strutture regionali e quelle degli enti locali. Sono in procinto di essere adottate altresì le Linee Guida per la de-certificazione per l'apertura delle banche dati certificanti della Regione. E' stata inoltre approvata la legge regionale n. 17/2013 (di modifica della l.r. n. 11/2004) che prevede la completa dematerializzazione del ciclo degli approvvigionamenti di tutti gli Enti Regionali e delle Aziende Sanitarie, e, in via facoltativa, anche degli Enti Locali del territorio.

### **SVILUPPO DELLE ATTIVITA'**

#### **a) Dematerializzazione**

Integrazione sistemi verticali di filiera a doc/ER

- Completare gli interventi di integrazione della programmazione corrente e gli ulteriori interventi derivanti dalla conclusione delle attività relative alla dematerializzazione dei flussi in RER;
- Dematerializzare i flussi documentali di particolare rilevanza per migliorare la gestione interna dei procedimenti e il rapporto con l'utenza esterna.

Metodi e strumenti per la gestione unitaria dei procedimenti

- Supportare l'Analisi e Valutazione Permanente dei procedimenti allo scopo di ridisegnare i procedimenti e i relativi flussi documentali e consentirne la pubblicazione a fini di "trasparenza".

Sviluppo, aggiornamento e manutenzione delle *policies* di gestione documentale

- Ampliare le funzionalità della piattaforma di gestione documentale e favorire il recepimento delle linee guida regionali per la gestione documentale.

Prosecuzione del Progetto FlowER

- Coinvolgere nella sperimentazione ulteriori enti locali e avviare un'analisi comparativa tra i processi censiti e quelli "ridisegnati".

**b) Dematerializzazione del ciclo degli approvvigionamenti**

- Ampliare le funzionalità della piattaforma di e-procurement e del Sistema regionale per la dematerializzazione del ciclo passivo (SiCiPa-ER),
- Implementazione del sistema presso gli Enti Regionali e le Aziende Sanitarie e, successivamente, presso gli Enti Locali

**c) Decertificazione**

- Apertura all'esterno di ulteriori banche dati certificanti in Regione Emilia-Romagna;
- Estendere l'utilizzo della soluzione ANACNER a tutti gli enti locali del territorio regionale.

**d) Integrazione tra i sistemi informativi-informatici**

- Integrazione tecnologica SuapER – SIS – SiedER – AIA: completare l'effettiva apertura dei canali che consentano ai sistemi operativi interessati di dialogare;
- Interventi di integrazione in settori di particolare affinità, rilevanza e visibilità, quali ad esempio Ambiente e Edilizia;
- Interventi di integrazione per l'alimentazione di DossiER, strumento che rappresenta il punto unico attraverso cui il cittadino accede a tutti i dati e documenti prodotti dall'amministrazione pubblica;
- Completamento interventi della Programmazione 2013 ed estensione servizi accessibili mediante identità digitale unica (integrazione a FedERa).

**Documenti e Allegati**

- Piano operativo per la Semplificazione (D.G.R. n. 2013/2012);
- *"Linee guida per la gestione documentale"* e *"Linee guida per l'integrazione dei sistemi verticali con il sistema documentale regionale"* (determina del Direttore Generale all' Organizzazione, Personale, Sistemi Informativi e Telematica n. 7674 del 28/6/2013);
- Bozza *"Linee Guida per la de-certificazione per l'apertura delle banche dati certificanti della Regione"*;
- Convenzione per la costituzione della *Community network dell'Emilia-Romagna* (CNER);
- Il Progetto FlowER - Programma di dematerializzazione dell'Emilia-Romagna;
- Relazione di sintesi delle attività relative alla Prima Linea d'azione: *"Informatizzazione dei procedimenti amministrativi e interoperabilità delle pubbliche amministrazioni"*.

### **Linea d'azione 2: Analisi dei procedimenti amministrativi e trasparenza**

Sulla base dei criteri fissati dall'art. 3 della l.r. n. 18/2011, è stata svolta una ricognizione di tutti i procedimenti amministrativi di competenza delle strutture della Giunta. L'attività svolta rappresenta la prima concreta esperienza di AVP (Analisi e valutazione permanente dei procedimenti amministrativi), 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). Inoltre, i dati relativi ad alcune tipologie procedurali censite sono stati pubblicati in un'apposta banca-dati sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 (Decreto Trasparenza).

### **SVILUPPO DELLE ATTIVITA'**

- Rimodulazione dei termini dei procedimenti regionali ed eventuale revisione della l.r. n. 32/1993;
- Standardizzazione dei bandi per la concessione di benefici economici.

### **Proseguire con l'AVP dotando i settori di un applicativo informatico finalizzato a:**

- Monitorare costantemente l'andamento dei procedimenti amministrativi (allo scopo di verificarne le rispondenza alle norme e ai principi di semplificazione);
- Aggiornare e integrare i dati e le informazioni sui procedimenti pubblicati ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013;
- Supportare le attività di dematerializzare in continuità con gli obiettivi della Linea 1 del Programma di semplificazione 2012/2013.

### **Documenti e Allegati**

- D.G.R. n. 1621/2013 recante "Indirizzi interpretativi per l'applicazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33";
- Banca Dati dei procedimenti amministrativi regionali (<http://www.regione.emilia-romagna.it/trasparenza/attivita-e-procedimenti>);
- D.G.R. n. 1521/2013 recante "Direttiva per l'applicazione della nuova disciplina dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali".

**Linea d'azione 3: Strumenti di valutazione e monitoraggio: A.I.R. (analisi di impatto della regolamentazione) e V.I.R. (valutazione di impatto della regolamentazione)**

In base alla previsione dell'art. 1 della l.r. n. 18/2011, il Programma di semplificazione ha individuato l'insieme delle azioni da porre in essere per migliorare la qualità della propria normazione: a) ridurre lo *stock* normativo regionale; b) introdurre o migliorare le procedure che hanno attinenza con le attività di A.I.R.; c) migliorare e sistematizzare le tecniche di A.T.N. (analisi tecnico normativa); d) razionalizzare il sistema della Valutazione di impatto della Regolamentazione e le clausole valutative.

A tal fine, è stato costituito un gruppo di lavoro intersettoriale, che vede coinvolte anche strutture tecniche dell'Assemblea Legislativa. Il gruppo ha prodotto una Relazione tecnica da cui emerge la possibilità di pervenire in tempi rapidi all'elaborazione di una proposta di legge per l'abrogazione di normative regionali obsolete.

**SVILUPPO DELLE ATTIVITA'**

- Elaborazione di una proposta di legge per l'abrogazione delle normative regionali oramai obsolete (circa 40 interventi di manutenzione dello *stock* normativo) e ricognizione delle normative settoriali per l'elaborazione di un testo unico ricognitivo con finalità di semplificazione normativa.

**Documenti e Allegati**

- Relazione sull'attuazione della Terza Linea di azione: "*Gli strumenti di qualità della regolazione e di semplificazione normativa*".

**Linea d'azione 4: Misurazione degli oneri amministrativi nel settore edilizio - M.O.A.**

Nell'ambito del Comitato paritetico istituito a livello nazionale in Conferenza Unificata si è svolta e conclusa la misurazione degli oneri amministrativi in materia edilizia.

La misurazione è stata svolta su un duplice livello: nazionale e regionale.

Dagli esiti della misurazione "regionale" è emersa la necessità di provvedere con modifiche normative finalizzate alla riduzione degli oneri amministrativi. In quest'ottica va altresì letta la riforma della disciplina edilizia di cui alla l.r. n. 15/2013 recante "*Semplificazione della disciplina edilizia*".

**SVILUPPO DELLE ATTIVITA'**

- Prosecuzione della collaborazione interistituzionale in seno al Comitato paritetico sulla base del nuovo Programma di misurazione degli oneri amministrativi che individuerà nuove aree di regolazione da misurare. A seguito degli incontri preliminari all'adozione del citato Programma, è emerso che le future attività di misurazione avranno presumibilmente ad oggetto le seguenti aree: *agricoltura; energie alternative; salute e igiene degli alimenti*.

**Documenti e Allegati**

- Relazione sull'attuazione della Quarta e della Sesta Linea d'azione: "*Misure di semplificazione in materia edilizia*";
- Report "*Misurazione oneri amministrativi. Area "edilizia privata": stime nazionali*".

### **Linea d'azione 5: Archivio delle buone pratiche amministrative**

La valorizzazione delle buone pratiche amministrative si è concentrata, in questo primo anno di lavoro, sul tema dei "controlli sulle imprese". La Regione ha partecipato attivamente all'attività svolta in seno al Tavolo nazionale interistituzionale, istituito presso la Conferenza Unificata ai sensi dell'Accordo del 10 maggio 2012, per l'adozione delle Linee guida nazionali previste dal Decreto Semplificazioni (D.L. n. 5/2012). A tal fine, è stato costituito un gruppo di lavoro interno per dare rapido recepimento ai principi contenuti nelle Linee guida. Inoltre, la Regione ha svolto incontri con le Associazioni degli enti locali per individuare le ulteriori esperienze da diffondere attraverso strumenti condivisi.

### **SVILUPPO DELLE ATTIVITA'**

- Costituzione del Gruppo Tecnico Tematico in materia di semplificazione dei controlli sulle imprese per il recepimento interno delle Linee Guida adottate in Conferenza Unificata;
- Individuazione, con l'ausilio delle Associazioni degli enti locali, degli ulteriori settori sui quali effettuare la ricognizione delle *best practices* ai fini della loro diffusione;
- Prosecuzione delle attività di comunicazione e diffusione degli interventi di semplificazione della Regione attraverso l'aggiornamento e l'ulteriore sviluppo del sito web "Semplificazione" (<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/semplificazione>) anche ai fini della raccolta e pubblicazione delle *best practices*;
- Implementazione e potenziamento del progetto FlowER anche quale piattaforma per la condivisione delle esperienze di dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, in un'ottica di apprendimento istituzionale a sostegno di azioni di semplificazione sempre più armonizzate

### **Documenti e Allegati**

- Intesa in Conferenza Unificata del 24 gennaio 2013 per l'approvazione delle "Linee Guida in materia di controlli sulle imprese ai sensi dell'articolo 14, comma 5, D.L. n. 5/2012".

### **Linea d'azione 6: Semplificazioni in materia edilizia**

Il Programma 2012/2013 indicava in materia edilizia specifici obiettivi tra cui: a) la riforma della disciplina edilizia regionale; b) l'informatizzazione delle procedure finalizzate ad ottenere i titoli autorizzatori edilizi (realizzazione e implementazione del progetto S.I.ED.E.R.); c) dematerializzazione del D.U.R.C. tramite un sistema di cooperazione applicativa.

Nel mese di luglio è stata approvata la l.r. n. 15/2013 (*Semplificazione della disciplina edilizia*). Tale intervento normativo consentirà - a regime, attraverso atti di coordinamento tecnico condivisi con il sistema delle autonomie locali e con i professionisti del settore (art. 12) - di attuare una riduzione degli apparati normativi contenuti negli strumenti di pianificazione e nei regolamenti urbanistici-edilizi comunali e di approvare la "modulistica unica digitale" (M.U.D.E.) utilizzabile attraverso i sistemi informatici di gestione delle pratiche edilizie che auspicabilmente dovranno convergere nel sistema unico regionale denominato S.I.ED.E.R. (sistema informativo per l'edilizia Emilia-Romagna).

Quanto alla dematerializzazione del D.U.R.C., in continuità con l'obiettivo generale contenuto nella Linea d'azione 1, è stata conclusa la prima fase del progetto che prevedeva la ricezione telematica (*p.e.c. to p.e.c.*) del documento. La seconda fase del progetto è in corso di realizzazione e consentirà, a regime, di verificare l'esistenza di un D.U.R.C. regolare in corso attraverso l'accesso alle banche dati detenute dalle amministrazioni certificanti (I.N.P.S., I.N.A.I.L., Cassa Edile ecc.).

### **SVILUPPO DELLE ATTIVITA'**

- Rapida definizione degli Atti di coordinamento tecnico di cui all'articolo 12 della l.r. n. 15/2013 per attuare le nuove norme accompagnando le amministrazioni locali nel processo di adeguamento;
- Integrazione tra i sistemi informatici-informativi delle aree edilizia, ambiente, sismica e attività produttive (portali SUAP - SIEDER - SIS - AIA) al fine di ridurre i tempi, razionalizzare e rendere omogenee le procedure, anche attraverso l'adozione della modulistica unica per l'edilizia (ultimazione del Progetto MUDE/SIEDER).

### **Documenti e Allegati**

- Legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (recante "*Semplificazione della disciplina edilizia*");
- Relazione sull'attuazione della Quarta e della Sesta Linea d'azione "*Misure di semplificazione in materia edilizia*";
- Nota del Nucleo tecnico: "*La fase di prima applicazione della legge regionale n. 15/2013 in vista della Sessione di semplificazione 2013*".

## 2. LA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE AL TAVOLO INTERISTITUZIONALE PER LA SEMPLIFICAZIONE

Come previsto già dal Programma 2012/2013, una parte delle attività svolte nel periodo considerato ha riguardato la partecipazione della Regione Emilia-Romagna 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 (cd. *Semplifica-Italia*).

La Regione Emilia-Romagna considera la collaborazione inter-istituzionale una condizione imprescindibile della semplificazione amministrativa, dato l'assetto istituzionale multi-livello previsto dalla Costituzione italiana. Questa metodologia è stata accolta opportunamente a livello nazionale.

Il modello di *governance* adottato in sede di Conferenza unificata, infatti, ricalca 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 Sessione potrà rivelarsi sede di definizione di proposte di sviluppo ulteriori per proseguire questa intensa attività di collaborazione.

### 2.1. Aree di intervento e risultati raggiunti

Il lavoro fin qui svolto si è concentrato su due aree settoriali (ambiente e edilizia) e una trasversale (controlli sulle imprese).

#### a) Edilizia

Tra gli interventi settoriali, il Tavolo nazionale ha dato priorità alla semplificazione delle procedure edilizie e alla standardizzazione della connessa modulistica.

In primo luogo va ricordato che è stato potenziato lo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE), il quale ha avuto presso i comuni una diffusione frammentata. Con una modifica legislativa al Testo unico edilizia (in particolare dell'art. 5 del d.P.R. n. 380/2001), il SUE risulta "unico punto d'accesso" per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio, mentre alle altre pubbliche amministrazioni coinvolte è espressamente vietato di rapportarsi con il soggetto che fa domanda. La necessità di intervenire in questa direzione viene proprio dalla sistematica richiesta da parte dei professionisti di ricevere informazioni univoche e corrette, tenuto anche conto dell'elevato costo che la misurazione degli oneri informativi in materia edilizia ha riscontrato. La modifica in parola è stata apportata tramite l'approvazione, suggerita dal Tavolo nazionale, dell'art. 13 del d.l. n. 83/2012, il cd. *Decreto Sviluppo*.

Per ridurre i tempi del procedimento edilizio, lo stesso art. 13 appena citato ha modificato anche l'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 (T.U. *Edilizia*). Poiché spesso le amministrazioni interpellate non si esprimono, determinando un blocco procedurale, è stato reso obbligatorio il rilascio del parere o del nulla osta richiesto; a tal fine, il SUE può indire una conferenza di servizi, ma, d'altra parte, per scongiurare il rischio di complicazioni dovute a una distorta

applicazione delle norme sulla conferenza, è stata data la facoltà, alle amministrazioni che rilasciano i pareri richiesti nei tempi prescritti, di non prendere parte alla conferenza.

Altre migliorie al Testo unico per l'edilizia sono state realizzate grazie al contributo del Tavolo nazionale nella stesura dell'art. 30 del d.l. n. 69/2013, cd. *Decreto del Fare*. In proposito si possono citare l'abolizione delle dichiarazioni del tecnico abilitato negli interventi di edilizia libera, l'eliminazione del silenzio-rifiuto nei procedimenti connotati da vincoli ambientali, culturali e paesaggistici, l'introduzione del certificato di agibilità parziale e la possibilità per il progettista abilitato di attestare la conformità dell'opera al progetto ai fini dell'agibilità, nonché il conferimento al SUE del potere di acquisire direttamente gli atti di assenso necessari (es. autorizzazione sismica) nei casi di SCIA e di edilizia libera.

Da ultimo, la modulistica. Poiché l'attuale frammentazione delle competenze non può tradursi in una proliferazione degli oneri informativi, possono essere distinti gli oneri informativi esclusivamente tra quelli indicati in un nucleo fissato dal legislatore statale e quelli indicati dalle diverse legislazioni regionali. Il lungo lavoro svolto dal Tavolo sulla modulistica informatizzata e unificata si è concentrato sui moduli del permesso di costruire e della SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Per essere operativi, i "modelli unici digitali per l'edilizia" (MUDE), frutto del lavoro condiviso in seno al Tavolo nazionale, dovranno esser formalizzati in sede di Conferenza Unificata.

#### **b) Autorizzazione Unica Ambientale (A.U.A.)**

L'intervento si inserisce all'interno di quelli aventi natura settoriale, rivestendo le procedure ambientali grande importanza nell'agenda di semplificazione sia nazionale sia della Regione Emilia-Romagna.

Il sistema di *governance* ideato dalla l.r. n. 18/2011, dunque, è stato impegnato in un dialogo serrato con il Tavolo nazionale al fine di attuare l'art. 23 del d.l. n. 5/2012, norma che prevedeva l'adozione di un regolamento statale (decreto del Presidente della Repubblica n. 59/2013) sulla cosiddetta AUA, l'autorizzazione unica ambientale per le piccole e medie imprese.

Scopo del d.P.R. n. 59/2013 è di razionalizzare al massimo il settore delle autorizzazioni ambientali, dividendolo in due blocchi: da una parte l'AIA, l'autorizzazione integrata ambientale, necessaria alle imprese e agli impianti di maggiori dimensioni, dall'altra l'AUA, rivolta alle PMI. L'AUA è in grado di sostituire sette tipologie procedurali (tra cui l'autorizzazione agli scarichi idrici e l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera) ma ogni regione è libera di integrare l'elenco dei provvedimenti sostituiti. Altro rilevante profilo di semplificazione riguarda il ruolo dello Sportello unico attività produttive: il SUAP risulta l'unica interfaccia amministrativa per le imprese e si occupa di investire la provincia competente all'istruttoria tecnica. Inoltre la convocazione di una conferenza di servizi non è sempre obbligatoria, dipende dalla complessità dei procedimenti sostituiti dall'AUA. L'esperienza infatti insegna che la conferenza si rivela un istituto utile soltanto nei casi complessi, non invece quando l'istruttoria non presenta particolari difficoltà. Infine, il procedimento AUA può avere diversa durata, maggiore o minore a seconda di quali procedimenti ambientali sostituisce, e diversa complessità, secondo che s'inserisca o meno in un procedimento più ampio (per esempio di autorizzazione all'apertura di un impianto produttivo).

Come noto, il d.P.R. n. 59 è prodotto della collaborazione tra Ministero della Funzione pubblica, Ministero dell'ambiente, regioni ed enti locali, e il confronto è stato aperto alle associazioni di categoria; il testo quindi è frutto della difficile sintesi dei differenti contributi

delle parti, sintesi peraltro realizzata all'interno dei limiti fissati in modo non del tutto chiaro dalla delega legislativa.

Attualmente il Tavolo nazionale è impegnato sciogliere alcuni nodi interpretativi emersi in fase di prima applicazione del regolamento, nonché a consolidare una modulistica unica e condivisa a livello nazionale.

Parallelamente, la Regione sta saggiando l'impatto amministrativo e organizzativo delle nuove disposizioni sul territorio, tramite un confronto con province e sportelli unici, chiamati a un approccio sempre più basato sull'integrazione delle competenze. Sebbene la Costituzione riconosca alle regioni una limitata potestà normativa in materia ambientale (v. art. 117, lettera s), anche in questo caso la Sessione di semplificazione può offrire spunti e stimoli all'approfondimento in corso.

A legislazione invariata, la Giunta regionale intende predisporre al più presto un atto con cui fornire alle autorità competenti (province e sportelli unici) riferimenti utili per una gestione uniforme su tutto il territorio regionale delle numerose domande di autorizzazione (si attendono, in via approssimativa, dalle 50.000 alle 100.000 domande).

Un importante fronte di azione dovrebbe riguardare la predisposizione di una modulistica unica regionale, in conformità all'art. 7 della l.r. n. 18/2011 che impone alla Regione e agli enti locali di assicurare "l'uniforme applicazione delle procedure amministrative di rispettiva competenza e l'adozione omogenea della connessa modulistica" (anche ricorrendo alla stipula di appositi accordi).

Al momento la Regione sta valutando - e la Sessione si rivela un'imprescindibile sede di verifica in tal senso - di realizzare un intervento legislativo. Anche al fine di dare piena attuazione ai principi contenuti nell'art. 10 della l.r. n. 18/2011, si potrebbero introdurre elementi di semplificazione a favore delle imprese certificate, dall'uso di moduli procedurali più celeri alla riduzione delle fidejussioni obbligatorie fino alla previsione di meccanismi premiali all'interno del tariffario.

### c) Controlli sulle imprese

L'intervento ha carattere "trasversale" e tocca una tematica molto cara alle imprese. In seno al Tavolo nazionale sono state elaborate le *Linee Guida in materia di controlli sulle imprese*, previste dall'art. 14, comma 5, D.L. n. 5/2012, adottate formalmente, mediante intesa in Conferenza unificata, il 24 gennaio 2013.

Le Linee Guida rappresentano lo strumento con cui regioni ed enti locali conformano le rispettive attività di controllo, nell'ambito dei propri ordinamenti, ad una serie di principi individuati dallo Stato (art. 14, D.L. n. 5/2012). La Regione Emilia-Romagna ha dato un importante contributo a questa attività, anche grazie all'esperienza - normativa e operativa - che alcuni settori regionali hanno maturato in materia di controlli sulle imprese. I principi ispiratori del nuovo sistema di controlli (cui corrispondono precise aree tematiche) sono innovativi: chiarezza della regolazione, proporzionalità al rischio, coordinamento tra settori di attività, approccio collaborativo del personale, formazione professionale degli addetti, trasparenza dei risultati. Va data enfasi al principio dell'approccio collaborativo del personale accertatore, che è stato recentissimamente attuato nell'ordinamento emiliano-romagnolo attraverso un meccanismo di promozione dell'ottemperanza alle regole, la c.d. *diffida amministrativa*, introdotta nell'art. 7-bis della l.r. n. 21/1984 ad opera della legge regionale n. 4/2013.

In seno al Nucleo tecnico è in via di costituzione un apposito gruppo di lavoro formato da referenti di tutte le strutture con il compito di attuare in ambito regionale le linee guida nazionali.

Un punto su cui il gruppo concentrerà l'analisi è il coordinamento tra i soggetti incaricati delle verifiche. Si pensi che nel settore ambientale si sovrappongono numerosi "controllori": Arpa, Polizia Provinciale, Comando per la tutela ambientale dei Carabinieri, Corpo Forestale, Guardia di Finanza, Capitanerie di Porto ecc.

Peraltro esiste già una "buona prassi" ossia un modello amministrativo replicabile: l'attuale sistema di programmazione annuale dei controlli sulle imprese soggette all'autorizzazione integrata ambientale (AIA) può essere mutuato per le imprese in AUA, anche attraverso una convenzione tra le p.a. coinvolte.

Analogo discorso per i controlli in materia di sicurezza sul lavoro, attraverso la programmazione degli interventi di competenza specifica delle AUSL in raccordo con l'Ispettorato del Lavoro.

Anche su questo tema saranno certamente utili ed interessanti gli spunti e gli stimoli che potranno derivare dalla Sessione di semplificazione.

## **2.2. Sviluppi futuri per la semplificazione multilivello**

Nell'ambito del coordinamento multilivello sulle tematiche della semplificazione, la Giunta Regionale 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 del 10 maggio 2012.

Il legislatore statale da diversi anni ha optato per un 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 questa Regione 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 e disomogenee, dà anche copertura normativa al metodo concertativo delineato dall'Accordo del 2012.

Tale scelta è stata fortemente auspicata dalla nostra Regione che ha contribuito ad elaborare le disposizioni contenute nell'articolo 7 del d.d.l. 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 nuova Agenda per la semplificazione.

In attesa che si concluda l'iter parlamentare del d.d.l., 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.

## **Documenti e Allegati**

- Accordo in sede Conferenza Unificata concernente l'attuazione delle norme di semplificazione contenute nel decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante *"Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"*, convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35;
- Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 recante *"Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35"*;
- Nota del Nucleo tecnico: *"Analisi e proposte sull'applicazione della normativa in materia di Autorizzazione Unica Ambientale"*;
- Intesa in Conferenza Unificata del 24 gennaio 2013 per l'approvazione delle *"Linee Guida in materia di controlli sulle imprese ai sensi dell'articolo 14, comma 5, D.L. n. 5/2012"*;
- Osservazioni al d.d.l. AS 958 *"Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo"*.

### **3. INFORMATIZZAZIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI E INTEROPERABILITA' DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. IL PIANO DEGLI INTERVENTI**

Forte è stato l'investimento che la Giunta ha fatto sull'attuazione degli interventi previsti dalla Linea 1 del Programma 2012/2013 per l'informatizzazione e l'interoperabilità dell'amministrazione regionale e locale, anche attraverso il rafforzamento della Community network dell'Emilia-Romagna a seguito delle recenti modifiche alla l.r. n. 11/2004 (v. l.r. n. 17/2013).

Per dare risposte sempre più adeguate e tempestive alle istanze sociali ed economiche, anche qualora espresse mediante prescrizioni del legislatore statale, l'Amministrazione regionale persegue il superamento di logiche eccessivamente settorializzate, per dare vita a sinergie tra le diverse componenti che animano la macchina amministrativa.

Di conseguenza il profilo interessato non è mai solo quello procedurale, ma anche quello organizzativo, rispetto al quale la componente informatica gioca un ruolo fondamentale. Sulla connessione molto stretta tra semplificazione e informatizzazione si fondano tutti gli interventi di cui si è fatta promotrice la Giunta Regionale con il Programma di semplificazione 2012/2013 (v. deliberazione n. 2013 del 17/12/2012).

Per raggiungere gli obiettivi di informatizzazione e interconnessione delle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna indicati nel Programma, la Regione si è dotata di un Piano degli Interventi, suddiviso in quattro ambiti: dematerializzazione delle procedure, decertificazione, integrazioni tra sistemi informativi-informatici, estensione dell'identità digitale federata. L'obiettivo è creare quelle condizioni materiali e strutturali che, insieme all'AVP, consentono all'amministrazione regionale di sostenere il peso delle richieste di cittadini e imprese, sia in ordine alla certezza e riduzione dei termini procedurali che rispetto all'unitarietà e coerenza delle modalità operative dell'apparato.

La variabilità di approcci, metodi e strumenti operativi si è presentata anche all'interno dell'amministrazione regionale e i primi mesi di attuazione del Piano sono stati caratterizzati dallo sforzo di ridurre innanzitutto, all'interno delle strutture regionali, tale variabilità.

Nonostante questo grande sforzo iniziale finalizzato alla definizione di un quadro di regole condiviso su alcuni ambiti specifici abbia rallentato l'avanzamento del Piano, è comunque da segnalare come aspetto positivo il fatto che la completa realizzazione della maggior parte della programmazione 2013 è prevista per il primo semestre 2014.

Date le ricadute in termini di semplificazione del Piano, la sua attuazione è accompagnata da un'attività di misurazione dei risultati e dell'impatto delle attività. Si tratta di un modello di misurazione che risponde all'esigenza interna alla pubblica amministrazione (Consiglio, Giunta, Direzioni ecc.) ed esterna (cittadini, associazioni di categoria, altre amministrazioni ecc.) di conoscere i risultati del Piano, comprenderne l'impatto ed eventualmente contribuire alla programmazione dei nuovi interventi. Le linee programmatiche per la stesura del Piano degli Interventi per la Semplificazione 2014 saranno improntate alla coerenza, alla continuità e alla valorizzazione dei risultati già raggiunti attraverso le azioni avviate nel 2013; la Sessione 2013 è occasione per una valutazione condivisa di questo orientamento.

Oltre ad aderire al Modello di Amministrazione Digitale (MAD) adottato dalla Regione e a convergere con il complesso degli altri strumenti della programmazione regionale, gli interventi in questione dovranno avere la capacità di produrre benefici tangibili e dare risposte concrete agli obiettivi di semplificazione dei rapporti tra enti locali, cittadini e imprese.

### 3.1. La dematerializzazione

Per quanto riguarda nello specifico il primo ambito di intervento, quello della dematerializzazione dei flussi documentali, occorre ricordare che la rilevazione dei flussi documentali da dematerializzare è stata svolta a partire dalla ricognizione dei procedimenti amministrativi realizzata, tra 2012 e 2013, ai fini dell'attività di Analisi e valutazione permanente dei procedimenti (AVP). La connessione tra questi due ambiti è evidente se si considera che le attività di AVP non possono non tenere in considerazione gli aspetti informativi-informatici e di gestione documentale del procedimento, in quanto essi incidono direttamente sullo svolgimento delle diverse fasi procedurali, ripercuotendosi sui tempi di conclusione, tanto più laddove sia previsto il coinvolgimento di diversi livelli amministrativi. D'altro canto, le attività di dematerializzazione implicano spesso un ripensamento dei procedimenti in chiave digitale, che non può non essere accompagnato dall'analisi e valutazione della conformità al paradigma legale esistente o del livello di semplificazione procedurale che si vuole raggiungere.

Un esempio concreto di questa connessione è il progetto di dematerializzazione proposto agli enti locali del territorio emiliano-romagnolo. Attraverso il progetto *FlowER*, sono stati messi a loro disposizione metodi e strumenti finalizzati all'AVP, per dematerializzare i flussi documentali attraverso modalità ed approcci utili alla revisione dei procedimenti in ottica di semplificazione. Lo strumento adottato consente l'analisi e il ridisegno dei procedimenti ed è quindi, potenzialmente, la piattaforma attraverso la quale anche i settori regionali potranno svolgere autonomamente l'AVP dei loro procedimenti, tenendo contemporaneamente conto degli obiettivi di dematerializzazione.

Tornando al percorso di dematerializzazione in atto nelle strutture regionali, va ricordato che la Regione si è dotata, per le finalità di unitarietà e coerenza sopra ricordate, dei necessari strumenti metodologici (apposite linee guida: v. determina del Direttore Generale all'Organizzazione, Personale, Sistemi Informativi e Telematica n. 7674 del 28/6/2013) e informatici (piattaforma doc/ER, SACER). L'alto tasso di trasversalità dell'operazione ha richiesto approfondimenti in varie materie, dalla gestione documentale all'archivistica alla validità giuridica degli atti, e richiede un continuo monitoraggio delle metodologie scelte.

Contestualmente, è stato avviato un percorso di evoluzione della gestione dei flussi documentali all'interno di tutte le direzioni e le agenzie della Regione coinvolte nel Piano. Le attività svolte hanno creato consapevolezza, diffuso conoscenza e permesso, a oltre il 90% dei servizi delle direzioni e delle agenzie della Regione, di individuare soluzioni specifiche – alcune delle quali già direttamente attuabili da parte delle Direzioni stesse – per gestire in maniera dematerializzata i propri procedimenti.

Si segnala infine il nuovo impulso dato dall'approvazione della legge regionale n. 17/2013 al processo di dematerializzazione del ciclo degli approvvigionamenti. In particolare, le nuove norme prevedono la completa informatizzazione sia delle fasi di gara che del ciclo ordine-documento di trasporto-fattura, con benefici anche per le Imprese in termini di riduzione dei costi, semplificazione e trasparenza. In linea con le raccomandazioni della Commissione Europea<sup>(1)</sup>, la piena adozione degli strumenti di *e-procurement* costituirà, inoltre, un forte incentivo all'accesso delle piccole e medie imprese al mercato delle forniture pubbliche.

<sup>(1)</sup>COM(2012) 179 - Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Una strategia per gli appalti elettronici.

### 3.2. La decertificazione

Altro ambito di attività è stato quello della decertificazione, cioè il processo mediante il quale una pubblica amministrazione rende accessibili le informazioni certificanti in proprio possesso, anche al fine di garantire che cittadini e imprese non debbano fornire più volte una stessa informazione nell'ambito di diversi procedimenti.

La Regione ha quindi definito e distribuito a tutte le proprie direzioni generali la bozza di linee guida per la decertificazione.

Su due banche dati (archivio regionale delle strade, catasto ferroviario) è già stato avviato un percorso che porterà, nell'anno corrente, ad integrare all'interno del *data-base* topografico regionale le informazioni certificanti gestite all'interno di tali banche-dati.

Va chiarito che la decertificazione è un obiettivo ambizioso perché richiede non soltanto grande impegno da parte delle singole amministrazioni ma anche grande collaborazione tra di loro. In special modo occorre la collaborazione dello Stato, cioè serve che le varie branche dell'apparato statale "aprano" e "mettano in rete" le loro banche-dati, affinché qualunque operatore di qualunque ente disponga, con un solo *click*, di ogni informazione istruttoria utile. D'altra parte il contributo che un ente come la Regione Emilia-Romagna può dare in un campo come questo è grande e la Sessione di semplificazione 2013 diventa la sede in cui registrare e valutare i primi risultati di questo processo.

### 3.3. Integrazione tra sistemi

Il terzo ambito di attività del Piano ha portato all'individuazione di una soluzione per l'integrazione tra i sistemi informatici-informativi di quattro aree dotate di grande importanza per la vita economica e sociale dell'Emilia-Romagna: edilizia, ambiente, sismica e attività produttive.

Questa soluzione definisce la creazione di un ambiente tecnologico all'interno del quale professionisti, imprese e associazioni di categoria potranno interagire in maniera più semplice con la pubblica amministrazione, per lo svolgimento e la conclusione dei procedimenti autorizzatori e concessori. Ogni sistema coinvolto nel processo complessivo, tuttora in corso, sarà in grado di implementare tutti i canali di dialogo necessari con gli altri, evitando così di duplicare adempimenti e informazioni.

L'esigenza di questa integrazione tecnologica si rende, come ricordato, tangibile se si pensa alle novità introdotte dalla l.r. n. 15/2013 di semplificazione edilizia. Si ha qui un esempio di come la cooperazione applicativa tra sistemi informatici condizioni non soltanto lo svolgimento ma la stessa progettazione e finanche regolamentazione di un procedimento amministrativo. Il tradizionale schema o *work-flow* di un procedimento è infatti pensato dal legislatore a partire da supporti cartacei, quindi il cambio di supporto potrebbe dare luogo non tanto a un adeguamento dello schema di base ma a una sua e propria trasformazione. Inoltre la sostenibilità amministrativa delle innovazioni introdotte richiede l'integrazione digitale e organizzativa tra i vari Sportelli unici (lato SUE e lato SUAP).

### 3.4. Identità digitale

Nel 2013 è cresciuto il numero di servizi ai quali è possibile accedere mediante la creazione di un'identità digitale unica attraverso l'utilizzo della piattaforma FedERa e si prevede che circa il 60% delle integrazioni previste nel Piano di semplificazione sarà completata entro l'anno, mentre la restante parte sarà realizzata nel corso del 2014.

## **Documenti e Allegati**

- Piano operativo per la Semplificazione (D.G.R. n. 2013/2012).
- *“Linee guida per la gestione documentale” e “Linee guida per l’integrazione dei sistemi verticali con il sistema documentale regionale”* (determina del Direttore Generale all’ Organizzazione, Personale, Sistemi Informativi e Telematica n. 7674 del 28/6/2013);
- Bozza *“Linee Guida per la de-certificazione per l’apertura delle banche dati certificanti della Regione”*;
- Convenzione per la costituzione della *Community network dell’Emilia-Romagna* (CNER);
- Il Progetto FlowER - Programma di dematerializzazione dell’Emilia-Romagna;
- Relazione di sintesi delle attività relative alla Prima Linea d’azione: *“Informatizzazione dei procedimenti amministrativi e interoperabilità delle pubbliche amministrazioni”*.

#### **4. LA PRIORITA' DEI TEMPI E DELLA CERTEZZA DELLE DECISIONI AMMINISTRATIVE NELLA SEMPLIFICAZIONE IN REGIONE**

La semplificazione amministrativa in Emilia-Romagna persegue l'obiettivo di accelerare i tempi burocratici e di assicurare tempi e decisioni certe. La Regione considera prioritario il tema della certezza dei tempi e delle decisioni sin dall'adozione degli "Indirizzi metodologici per la rifunzionalizzazione del sistema e per il miglioramento dei processi decisionali", approvati dalla Giunta Regionale nel novembre 2010, e successivamente con l'adozione della l.r. n. 18/2011 e degli atti attuativi.

Al tempo stesso, la Regione non ha mai ritenuto sufficienti e idonee al raggiungimento dell'obiettivo le misure punitive varate a livello statale, ma, anzi semmai, ne ha rimarcata l'inefficacia sostanziale. In questo senso si esprime oramai diffusamente anche il mondo delle imprese che più di tutti avrebbe dovuto beneficiare di alcune di queste misure (si pensi all'introduzione dell'indennizzo da ritardo da più parti criticato).

Alternativo all'approccio sanzionatorio è il sistema di *governance* della semplificazione introdotto, da ultimo, con la l.r. n. 18/2011, che punta più su strumenti di incentivazione e supporto che di punizione.

La Sessione di semplificazione rappresenta lo snodo di quello che deve essere un continuo processo di stimolo e di controllo cui è sottoposta l'amministrazione regionale in tutte le sue articolazioni, non ultime quelle locali. Questa è l'idea di buon andamento amministrativo e amministrazione "di risultato" che sta dietro alla l.r. 18. In questa direzione si muove l'articolo 3 della stessa legge, con il quale il legislatore ha introdotto un innovativo strumento di auto-governo della macchina amministrativa, nonché un vero e proprio principio ispiratore dell'agire amministrativo regionale. Si tratta dell'analisi e valutazione permanente dei procedimenti (AVP), che si rivela essenziale nel garantire e monitorare la certezza e celerità dei tempi amministrativi. L'AVP è strumento che agisce (*ex post*) per verificare l'andamento in concreto dei singoli procedimenti amministrativi e la loro rispondenza al paradigma legale e organizzativo (che discende dall'interazione di norme statali e regionali), ma anche (*ex ante*) per saggiare, sotto il profilo applicativo, la copertura amministrativa che richiede l'introduzione nell'ordinamento di nuove norme.

In questo primo anno di attività, il Nucleo tecnico, che ha definito nel dettaglio i contenuti dell'AVP, ha svolto la "diagrammazione" di circa novecento procedimenti amministrativi censiti presso le strutture regionali, ma si è trovato anche a dover supportare la Giunta Regionale nel recepimento di alcune rilevanti normative statali, avvalendosi dell'AVP.

##### **4.1. La semplificazione e la "lotta ai ritardi nei pagamenti alle imprese". Il caso del recepimento del d.lgs. n. 192/2012**

Nel senso sopra prospettato, va ricordata l'adozione della D.G.R. n. 1521 del 28 ottobre 2013 con cui la Giunta ha recepito le innovazioni introdotte dallo Stato alla disciplina in materia di "termini di pagamento alle imprese" di cui al d.lgs. n. 231/2002 (come modificato dal d.lgs. n. 192/2012 a seguito dell'adozione della Direttiva n. 2011/7/UE).

Come noto, le nuove norme impongono all'amministrazione termini, relativamente brevi (di norma, trenta giorni dal ricevimento della fattura), per pagare il dovuto a fronte di una prestazione che nasce da un contratto. Il mancato rispetto dei termini produce conseguenze sia per l'amministrazione, che si troverà costretta a corrispondere sin da subito all'impresa gli interessi moratori, sia per il funzionario/dirigente che si sia reso responsabile del ritardo.

Affinchè si realizzino politiche amministrative concretamente orientate a contrastare i ritardi, la Giunta considera indispensabile agire sulle condizioni di contesto, organizzative,

tecnologiche e procedurali, atte a garantire l'osservanza delle nuove disposizioni. In quest'ottica, la revisione della disciplina sui termini di pagamento, ha reso obbligatorio, all'interno del contesto organizzativo regionale, un ridisegno complessivo delle procedure riferite all'intero processo che disciplina l'agire amministrativo e contabile impiegato per il pagamento delle fatture. L'AVP applicata al caso dei termini di pagamento è stata anche la prima esperienza di metodo applicato al conseguimento degli obiettivi di certezza dei tempi senza ricorrere a sanzioni e punizioni.

Nel ridisegno del flusso procedurale, l'AVP ha contribuito in particolare a bilanciare i compiti e le fasi procedurali che, per loro stessa natura, sono imputabili a centri di responsabilità tra loro diversi. Il procedimento in questione vede, infatti, coinvolte strutture cui la legislazione interna attribuisce precisi compiti e responsabilità. Si tratta, in particolare, della struttura titolare del contratto e della struttura responsabile della gestione della spesa. La necessità di assicurare la chiusura del procedimento nei termini imposti dalla normativa ha reso indispensabile prima di tutto un'analisi del procedimento attraverso la quale è stato possibile definire il tempo massimo per la chiusura delle singole fasi della procedure, anche al fine di individuare con precisione la struttura responsabile in caso di ritardo.

Il valore aggiunto che ha dato l'AVP è consistito inoltre nella possibilità di individuare anche alcuni snodi organizzativi, rispetto alla cui soluzione, anche in questo caso, gioca un ruolo fondamentale la componente informatica. Esiste una connessione molto stretta tra semplificazione e razionalizzazione delle procedure e informatizzazione delle amministrazioni. Tale paradigma permea tutti gli interventi di semplificazione cristallizzati nel Programma di semplificazione 2012/2013.

L'applicazione puntuale da parte delle strutture regionali della direttiva approvata con la D.G.R. n. 1521/2013, con cui è stato dato recepimento al d.lgs. n. 192/2012, potrà consentire una riduzione significativa dei tempi di pagamento medi, migliorando il *trend* finora registrato che si attesta intorno ai cento giorni dal ricevimento della fattura, per le procedure "ordinarie", intorno ai settantacinque giorni, per quelle "di cassa".

#### **4.2. La semplificazione attraverso la "trasparenza". Il caso del recepimento del d.lgs. n. 33/2013**

Tra gli strumenti considerati a supporto della semplificazione, e come tale intercettato dal Nucleo tecnico nel periodo di attuazione del Programma 2012/2013, protagonista indiscussa è la "trasparenza", percepita come strumento di ammodernamento dell'amministrazione pubblica.

Negli ultimi mesi incessante è stato il lavoro prodromico al recepimento delle norme statali sull'anticorruzione (legge 6 novembre 2012 n. 190 (cd. "*Legge anticorruzione*") e, in particolare, sulla trasparenza (decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 recante "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*").

La Regione è stata la prima a dare attuazione all'oramai famigerato articolo 18 del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, che rendeva obbligatoria la pubblicazione sul sito internet istituzionale dei provvedimenti di concessione dei benefici economici quale condizione di efficacia dei provvedimenti medesimi (si veda la D.G.R. n. 2056 del 28 dicembre 2012).

Grazie al metodo voluto dal legislatore della l.r. n. 18, è stato possibile avviare in tempi rapidi il lavoro di adeguamento alla legislazione statale in materia di "trasparenza". Lo scorso 11 novembre la Giunta Regionale ha adottato gli indirizzi interpretativi per la corretta individuazione dei presupposti oggettivi e soggettivi che determinano l'applicazione dei

numerosi obblighi di pubblicità contenuti nel d.lgs. n. 33/2013 (D.G.R. n. 1621/2013). L'applicazione di una normativa così innovativa comporta necessariamente un ripensamento dei rapporti tra la Regione e i cittadini, ma anche una profonda innovazione istituzionale, organizzativa e tecnologica dell'amministrazione, che si potrà tuttavia realizzare compiutamente soltanto in un arco temporale di lungo periodo.

Anticipando quello che sarebbe diventato uno dei tanti contenuti del d.lgs. n. 33/2013, la Linea 2 del Programma di semplificazione 2012/2013 aveva previsto la pubblicazione, sul sito internet istituzionale, dei procedimenti amministrativi regionali a rilevanza esterna.

Subito dopo l'adozione il 28 settembre 2013 della D.G.R. n. 1341 (con la quale, ai sensi del decreto 33, è stato nominato il *Responsabile della trasparenza* e dettate prime indicazioni in merito al *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*), nella Sezione del sito internet istituzionale "*Amministrazione Trasparente*", è stata pubblicata, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, la Banca Dati dei procedimenti amministrativi regionali a rilevanza esterna.

La trasparenza opera come volano per la semplificazione poiché si traduce in un disincentivo all'incremento di elementi di (ulteriore) complicazione. Questa la logica sottesa, in particolare, alla Linea 2 del Programma di Semplificazione 2012/2011, in attuazione della quale è stato condotto l'accurato censimento delle diverse centinaia di informazioni pubblicate. La pubblicazione delle informazioni sui procedimenti regionali in base al decreto 33 è finalizzata ad agevolare la fruizione delle prestazioni burocratiche, ma serve anche ad incentivare l'amministrazione a dotarsi di un assetto organizzativo più conforme ai canoni di semplificazione. È evidente che la diffusione delle informazioni sui singoli procedimenti aiuta a ridurre gli oneri informativi a carico degli utenti e permette di misurare il grado di rispondenza dei procedimenti ai canoni legali. Ciò contribuisce ad assicurare quel buon andamento dell'amministrazione auspicato dalla l.r. n. 18/2011 per continuare a garantire prestazioni pubbliche di qualità.

#### **4.3. La semplificazione e i regimi sanzionatori contro i ritardi amministrativi.**

Trasversale a tutte le tematiche passate in rassegna è quella del regime delle responsabilità all'interno dell'organizzazione regionale, in particolare rispetto alla tematica dei tempi amministrativi.

La Giunta in questo anno di lavoro si è trovata costretta a dare recepimento anche a quelle disposizioni sanzionatorie statali introdotte sia con finalità di trasparenza che di lotta ai ritardi amministrativi.

Nella logica della l.r. 18/2011, tanto queste misure quanto lo strumento dell'AVP sono posti a presidio di tangibili risultati di semplificazione, ma in base ad ottiche diverse.

Il regime sanzionatorio delineato dal legislatore statale a supporto della semplificazione sarebbe inefficace - e anche inutilmente punitivo - se la struttura organizzativa cui può essere applicato non fosse messa in condizione di raggiungere i risultati il cui mancato ottenimento è fonte di responsabilità e sanzione.

Quanto al recepimento delle misure sanzionatorie che agiscono sulla responsabilità del funzionariato pubblico, la Regione ha dato applicazione al principio della responsabilità amministrativa prevedendo misure sia di carattere settoriale che generale.

Nell'ambito dell'attuazione della Linea 2 del Programma di semplificazione e del recepimento del d.lgs. n. 33/2013 sulla trasparenza, di cui sopra, il Nucleo tecnico ha supportato la Giunta nel dare applicazione interna alle recenti norme statali in materia di sostituzione e indennizzo in caso di ritardo nella conclusione di un procedimento.

Il combinato disposto degli articoli 2 e 2-bis della legge n. 241/1990 e dell'art. 28 del decreto-legge (detto "Del Fare") n. 69/2013 (convertito con legge n. 98) stabilisce precise conseguenze per le ipotesi in cui una pubblica amministrazione non rispetti il termine di conclusione di un procedimento a istanza di parte: innanzitutto il soggetto interessato può azionare il potere sostitutivo previamente attribuito dalla stessa p.a. a un proprio organo di vertice; inoltre l'interessato può chiedere a questo organo di liquidargli un indennizzo pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento (comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro). Le predette norme sono state recepite con la già ricordata D.G.R. n. 1621/2013.

Quanto alla funzione "deterrente" dell'AVP, che applicata ai singoli procedimenti può scongiurare l'attivazione delle misure sanzionatorie sopra ricordate, l'esperienza di questi mesi ha dato un riscontro positivo in quanto ha permesso al Nucleo tecnico di rendere compatibili, in senso procedurale e organizzativo, i dettami del legislatore statale e la matrice strutturale dell'ente

A tal fine, è stato sottoposto ad esame incrociato lo schema di centinaia di procedimenti di competenza regionale, quello dei procedimenti "suppletivi" imposti dalla legge n. 241/1990 e l'architettura delle competenze dell'ente Regione. Questa operazione è andata di pari passo con la creazione della banca-dati dei procedimenti che, con la pubblicazione, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, per finalità di trasparenza, consentirà agli utenti di accedere anche a tutte le informazioni necessarie per l'eventuale attivazione dei meccanismi di sostituzione e indennizzo. Il monitoraggio dei procedimenti condotto secondo la lente metodologica dell'AVP consentirà di verificare l'andamento in concreto delle attività amministrative, principalmente sotto il profilo del rispetto dei termini. In tal modo sarà più agevole apportare eventuali correttivi al duplice scopo di garantire la certezza dei tempi ed evitare le misure sanzionatorie e pecuniarie previste.

#### **4.4. Le problematiche dei termini procedurali e dell'integrazione dei sistemi informatici: il caso della l.r. n. 15/2013 e la semplificazione edilizia**

Esistono ambiti in relazione ai quali l'apporto analitico, valutativo e decisionale dell'apparato istituzionale e metodologico congegnato dalla l.r. n. 18/2011 può esprimersi più incisivamente che in relazione a ipotesi, quali quelle menzionate sinora, di recepimento di disposizioni statali. È il caso della semplificazione nel settore edilizio.

L'esigenza di certezza e qualità dell'azione amministrativa in questo settore è particolarmente sentita dal mondo economico e sociale.

Infatti, in occasione della Sessione di Semplificazione 2012, la semplificazione edilizia era stata indicata dal Tavolo permanente come una delle priorità su cui agire. La Linea 6 del Programma di semplificazione 2012/2013, come noto, è dedicata al tema in questione e, rispetto alle altre Linee d'azione, presenta ricadute più immediatamente impattanti su imprese e cittadini.

A ciò si aggiunga che in questa materia la sfera di competenze riconosciute dalla Costituzione alle regioni è considerevole. Questo ne accresce i margini di intervento, seppure nei "paletti" fissati dai principi statali.

Ciò premesso, va detto che il Nucleo tecnico è al momento impegnato ad approfondire alcune questioni relative alla fase di prima applicazione della l.r. n. 15/2013 (*Semplificazione della disciplina edilizia*), approvata nel mese di luglio in conformità alle indicazioni contenute nella Linea 6 del Programma 2012/2013.

La Sessione di semplificazione 2013 può arricchire questa analisi con i contributi dei soggetti, pubblici e privati, implicati nella *governance* della semplificazione, al fine di valutarne l'impatto amministrativo e individuare soluzioni ulteriori.

Al riguardo, il Nucleo tecnico ha già elaborato una prima nota, condivisa dal Consiglio delle Autonomie Locali nell'incontro del 28 ottobre 2013, che mette in luce le principali problematiche applicative. Complessivamente risulta del tutto evidente che un'innovazione di sistema come quella introdotta dalla l.r. n. 15/2013 richiederà aggiustamenti organizzativi di sicuro rilievo all'interno sia delle strutture comunali che delle altre autorità coinvolte nei procedimenti edilizi (es. AUSL).

Se è vero che la legge 15 contiene rilevanti semplificazioni <sup>(2)</sup>, introduce innovazioni radicali che richiedono veri e propri stravolgimenti procedurali.

Per implementare il nuovo regime nel sistema delle amministrazioni locali (in particolare dei comuni e delle loro forme associative), occorrerà che le istituzioni regionali accompagnino la fase di transizione sotto tutti i profili, specialmente organizzativo, informativo e formativo.

Per farsi un'idea della complessità del compito, basta pensare ad alcuni temi. In primo luogo, la digitalizzazione (o dematerializzazione) del procedimento edilizio, che produce semplificazione se concepita non come mera traduzione informatica di un procedimento cartaceo, ma in una vera e propria riprogettazione e trasformazione procedurale.

Conseguenza logica di ciò è l'integrazione digitale e organizzativa tra Sportelli unici per l'edilizia (SUE) e Sportelli unici per le attività produttive (SUAP). Il che implica un solido processo di formazione del personale impiegato nella nuova gestione delle pratiche. Questa esigenza è dovuta anche ad altre novità introdotte dalla l.r. n. 15/2013, quali la previsione di una verifica di completezza – in soli cinque giorni – della documentazione allegata alla SCIA e delle asseverazioni del progettista (art. 14) e la soppressione della funzione consultiva di AUSL e ARPA sugli impianti produttivi che impattano sull'ambiente e la salute (art. 59).

Applicando la metodologia dell'AVP, la copertura amministrativa della l.r. n. 15/2013 andrà scrupolosamente valutata anche per supportare i comuni affinché si attrezzino per esercitare i controlli (che nella logica della legge 15 si alleggeriscono in fase procedimentale per appesantirsi in fase di costruzione) e si dotino di modulistica uniforme.

Sono infine inevitabili i raccordi tra governo regionale e governo statale che sono già attivi sul tema dell'edilizia come si dirà meglio nel paragrafo 4. In questa sede occorre tenere presente che gran parte dell'attuazione della legge 15 è demandata ad atti regionali d'indirizzo e coordinamento tecnico, il cui testo è in via di elaborazione, anche con il contributo del Nucleo tecnico. Al tempo stesso, il Consiglio delle Autonomie Locali ha dato mandato per la costituzione di un gruppo di lavoro misto per affrontare, tra le altre, la problematica dell'integrazione tra sistemi informatici per la gestione delle pratiche edilizie.

### **Documenti e Allegati**

- D.G.R. n. 1521/2013 recante *“Direttiva per l'applicazione della nuova disciplina dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali”*;
- D.G.R. n. 1621/2013 recante *“Indirizzi interpretativi per l'applicazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33”*;
- Banca Dati dei procedimenti amministrativi regionali (<http://www.regione.emilia-romagna.it/trasparenza/attivita-e-procedimenti>);
- Nota del Nucleo tecnico: *“La fase di prima applicazione della legge regionale n. 15/2013 in vista della Sessione di semplificazione 2013”*.

---

<sup>(2)</sup> Giova ricordare che le possibilità di ricorrere alla SCIA sono state ampliate mentre i rischi di frammentazione degli strumenti urbanistici locali invece sono stati ridotti.

## 5. STRUMENTI DI MISURAZIONE E CONTROLLO

Poiché, come detto, l'insieme delle norme a contenuto coercitivo-sanzionatorio allestito dal legislatore statale, al di là della sua funzione deterrente, di per sé non sembra atto a garantire la qualità e il risultato dell'amministrazione, la Regione sviluppa, in alternativa, un sistema metodologico e procedurale con cui misurare e controllare gli esiti della propria attività, sia normativa che amministrativa.

La Sessione di semplificazione 2013 diventa dunque un'opportunità per saggiare l'efficacia di questi strumenti.

Sotto il profilo della regolamentazione, si ricordi che AIR (analisi d'impatto della regolamentazione) e VIR (valutazione di questo impatto) fanno già parte dei compiti istituzionali della Regione, tanto nelle strutture della Giunta quanto in quelle dell'Assemblea Legislativa. Tuttavia i loro effetti acquistano maggiore significato se letti assieme a quelli relativi al secondo profilo, quello amministrativo, in particolare alla MOA (misurazione degli oneri amministrativi): soltanto una misurazione "sul campo" degli adempimenti amministrativi superflui può orientare il legislatore nella fase di elaborazione delle norme e in quella della loro valutazione.

Anche l'ordinamento nazionale e comunitario convergono sulla necessità di leggere in sistema i due processi, quello della qualità normativa e quello della semplificazione amministrativa. Ciò significa le disposizioni della l.r. n. 18/2011 dedicate a questi oggetti (v. art. 1, comma 2, lettere c e d) si sposano idealmente con la l. n. 246/2005 (*Semplificazione e riassetto normativo per il 2005*) e con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" del 2010.

La stessa AVP sprigiona a pieno il suo potenziale solo accompagnandosi all'implementazione di questi strumenti.

### 5.1. A.I.R. - V.I.R. (LINEA 3)

A partire dal luglio 2013, all'interno del Nucleo tecnico per la semplificazione esiste un gruppo di lavoro che si occupa specificamente di semplificazione normativa (v. determinazione n. 7970 del DGC Affari Istituzionali e legislativi, di costituzione del Gruppo tecnico tematico). Il gruppo ha composizione doppiamente trasversale, in quanto ne fanno parte tutti i settori della Giunta ma anche le competenti strutture dell'Assemblea.

Come noto, questo filone di semplificazione innerva la Terza linea d'azione del Tavolo regionale e impegna la Regione in un più ampio e sistematico utilizzo degli strumenti di qualità della regolamentazione (AIR, VIR e ATN), coerentemente con i criteri indicati dalla l.r. n. 18/2011.

Il gruppo ha redatto una relazione che contiene il programma di interventi attraverso i quali la Regione intende semplificare, in termini qualitativi e quantitativi, il proprio *stock* normativo e, in particolare, avviare un nuovo intervento di riordino e anche, ove possibile, di sfortimento normativo. Naturalmente, le istituzioni implicate nella Sessione di semplificazione - e in particolare l'Assemblea legislativa - formuleranno le valutazioni di competenza circa questo piano di lavori.

Si consideri, in proposito, che la qualità della normazione implica conseguenze organizzative, a cominciare dall'esigenza programmare gli interventi (per esempio sulla falsariga del Programma legislativo annuale della Commissione Europea).

Ciò premesso, va rilevato che in Regione AIR e VIR non si trovano allo stesso stadio di esperienza: mentre la VIR è in fase avanzata e può già offrire esempi positivi e modelli replicabili (si pensi alle clausole valutative inserite da alcuni anni in numerose leggi regionali), l'AIR rimane uno strumento sperimentale, che sconta ben noti problemi di applicazione, anche a livello statale. L'AIR infatti nasce, come istituto, nel mondo anglo-sassone, di *common law*, dove può produrre effetti apprezzabili anche in termini di costi-benefici proprio grazie alle caratteristiche di quel sistema ordinamentale, dove gli atti normativi sono molti di meno rispetto a quelli emanati in Italia e nel mondo di *civil law* (fondato sulla codificazione espressa delle fonti giuridiche). Non va nemmeno taciuto l'impatto organizzativo e formativo che una massiccia implementazione dell'AIR produrrebbe sull'ente-Regione, visto le notevoli competenze multi-disciplinari richieste (e anche da ciò risalta il nesso tra questo istituto e la MOA). Sarà dunque cura del gruppo di lavoro appositamente istituito, sulla base delle indicazioni che emergeranno dalla Sessione 2013, approfondire la riflessione su modi e criteri di utilizzo dell'AIR (e dell'ATN, a essa collegata) nelle strutture tecniche di Assemblea e Giunta.

Nell'ambito della VIR, la Regione si adopererà affinché le clausole valutative siano sempre più inserite in un sistema complessivo di valutazione delle politiche di settore, anziché relegate a una fase autonoma e separata.

Da ultimo, il Nucleo tecnico intende sottoporre all'Assemblea legislativa una proposta di legge volta alla riduzione dello *stock* normativo regionale. Se ben calibrato, l'uso del cosiddetto "meccanismo taglia-leggi" può produrre apprezzabili risultati in questo senso, come dimostra l'esperienza statale (v. da ultimo il d.lgs. n. 212/2010 che ha disposto l'abrogazione espressa di circa 35.000 atti legislativi).

## 5.2. M.O.A. applicata al settore edilizio (LINEA 4 e 6)

In attuazione della Linea d'azione 4 del Programma di semplificazione 2012/2013 è stata realizzata una misurazione degli oneri amministrativi (M.O.A.) gravanti sulle imprese che discendono dalla normativa in materia di attività edilizia privata. Va ricordato che la misurazione si è svolta in seno al Comitato paritetico per la misurazione degli oneri amministrativi istituito presso la Conferenza Unificata, il quale opera da diversi anni ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge n. 112/2008.

La misurazione è stata svolta su un duplice livello: nazionale, coordinata dal Ministero della Semplificazione in collaborazione con ISTAT (sono stati coinvolti complessivamente 597 comuni e 2730 professionisti) e regionale (sono state svolte complessivamente 693 interviste a professionisti e 3 *focus group*).

Lo stretto raccordo tra tutti i livelli istituzionali coinvolti ha comportato il ricorso ad una metodologia condivisa, ispirata al cosiddetto *Standard Cost Model* (SCM), già adottata dalla Commissione Europea. Il processo di misurazione è molto accurato: ogni procedura è mappata nel dettaglio e i costi vengono stimati con l'utilizzo di varie tecniche sia quantitative che qualitative (*focus group* con associazioni e professionisti, indagini telefoniche ecc.).

Gli *stakeholders* sono coinvolti in tutti gli stadi del processo di misurazione: l'individuazione dei punti critici delle procedure, la formulazione delle ipotesi di intervento, la determinazione dei criteri di stima dei risparmi e la raccolta di dati qualitativi.

Il metodo di analisi utilizzato ha consentito di acquisire utili elementi indicativi dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi "effettivi". Dalla lettura e dall'analisi puntuale dei dati risultanti, i componenti del gruppo di lavoro appartenenti alle strutture della Regione Emilia-

Romagna<sup>(3)</sup> hanno individuato quelle disposizioni, legate all'applicazione delle normative regionali e locali, nonché alle prassi amministrative consolidate nei vari territori, che comportano "oneri" particolarmente gravosi per i destinatari, stimando i benefici discendenti da eventuali interventi di semplificazione (normativa e procedurale).

Sulla base dei risultati ottenuti dalla misurazione è stato possibile valutare compiutamente il margine e le caratteristiche degli interventi normativi da introdurre per semplificare la disciplina delle procedura edilizie con l'approvazione della l.r. n. 15/2013 (*Semplificazione della disciplina edilizia*).

### 5.3. A.V.P. (LINEA 2)

In conclusione, occorrono alcune considerazioni in tema di AVP, quale strumento indispensabile a chiudere la cerniera tra analisi e valutazione della regolamentazione, da un lato, e misurazione degli oneri amministrativi, dall'altro.

Sotto il profilo della regolamentazione, la Regione intende affiancare al proposto intervento "taglia-leggi regionali" un intervento di aggiornamento della disciplina regionale sul procedimento amministrativo (l.r. n. 32/1993). Il secondo intervento appare complementare al primo e inoltre trova fondamento nei risultati della ricognizione dei procedimenti regionali svolta dal Nucleo tecnico tra 2012 e 2013. La finalità risiede non soltanto nel migliore allineamento formale tra fonte regionale e fonte statale (l. n. 241/1990) ma anche e soprattutto nell'affrontare con la necessaria sistematicità alcune questioni connotate da importanti riflessi organizzativi.

Si pensi all'analisi strutturata delle cosiddette procedure di spesa, sotto il profilo della loro incidenza sui procedimenti di erogazione di contributi finanziari. Esiste infatti un nesso normativo tra l.r. n. 32/1993, disciplina regionale contabile (l.r. n. 40/2001) e riparto di competenze tra strutture in attuazione della legislazione regionale sull'organizzazione (l.r. n. 43/2001).

Dall'analisi dei procedimenti mappati durante l'anno trascorso è emersa inoltre l'opportunità di adottare linee-guida per standardizzare e semplificare i procedimenti che scaturiscono da bandi per la concessione di benefici economici.

Più in generale va sottolineata la necessità di concentrare sforzi ulteriori di analisi sulle connessioni tra procedimenti regionali e procedimenti locali, tenuto conto che alcuni procedimenti "vivono" prevalentemente nell'ambito dell'amministrazione regionale (per esempio proprio le concessioni suddette), mentre altri vanno letti in relazione alle attività svolte dagli enti locali. Quest'ultima ipotesi si ha sia quando i due enti collaborano nello stesso procedimento (si pensi a una valutazione d'impatto ambientale o a un'autorizzazione all'apertura di una grande struttura di vendita), sia quando si hanno due procedimenti separati ma uno è presupposto dell'altro (si pensi a quando un'amministrazione è tenuta ad acquisire e verificare le certificazioni rilasciate da un'altra).

L'AVP andrà poi applicata ai procedimenti di natura tecnica di competenza di alcune importanti articolazioni regionali, in particolare quelli dei Servizi Tecnici di Bacino (quanto ad ARPA e alle AUSL, come visto, è già in corso un approfondimento).

---

<sup>(3)</sup> Per la Regione Emilia-Romagna hanno partecipato alle attività del Gruppo di Lavoro il Servizio Innovazione e semplificazione amministrativa della Direzione Generale Centrale *Affari Istituzionali e legislativi*, il Servizio Affari generali, giuridici e programmazione finanziaria e il Servizio opere e lavori pubblici legalità e sicurezza. Edilizia pubblica e privata della Direzione Generale *Programmazione Territoriale*, il Servizio Sportelli unici per le attività produttive della Direzione Generale *Attività produttive*.

## **Documenti e Allegati**

- Relazione sull'attuazione della Terza Linea di azione: *"Gli strumenti di qualità della regolazione e di semplificazione normativa"*;
- Relazione sull'attuazione della Quarta e della Sesta Linea d'azione: *"Misure di semplificazione in materia edilizia"*;
- Report *"Misurazione oneri amministrativi. Area "edilizia privata": stime nazionali"*.
- D.G.R. n. 1621/2013 recante *"Indirizzi interpretativi per l'applicazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33"*;
- Banca Dati dei procedimenti amministrativi regionali (<http://www.regione.emilia-romagna.it/trasparenza/attivita-e-procedimenti>).