

Negli ultimi due anni la normativa nazionale è intervenuta più volte sul tema della certezza e della riduzione dei termini dei procedimenti, con modalità tali – in particolare facendo riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni – che estendono quanto previsto a tutte le amministrazioni titolari di procedimenti: amministrazioni centrali, regioni, enti locali.

La ricognizione dei procedimenti, l'aggiornamento dei termini di conclusione e la pubblicità delle relative informazioni rappresentano, infatti, un fattore chiave per assicurare trasparenza ed efficacia all'azione amministrativa.



AZIONI DI SISTEMA
PER LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

L'ATTUAZIONE NELLE REGIONI E NEGLI ENTI LOCALI DELLA LEGGE 69/2009

32



AZIONI DI SISTEMA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nella programmazione degli interventi 2007-2013 la Commissione europea ha ritenuto che il deficit di capacità istituzionale per le regioni dell'Obiettivo convergenza, pur se parzialmente colmato con gli interventi realizzati nel periodo 2000-2006, rappresentava ancora una criticità cui dedicare impegno e attenzione.

Alla Capacità Istituzionale è stato dedicato un Asse specifico sia nei PO nazionali (FSE e FESR) che in quelli regionali (PO FSE) con l'obiettivo di "rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi e per fornire servizi migliori alla cittadinanza". Il Dipartimento della Funzione Pubblica è l'organismo intermedio per l'attuazione dell'Asse Capacità Istituzionale per entrambi i Piani Operativi Nazionali e la sua azione risulta rafforzata dalla riforma della PA, avviata con la L. 15/2009 e il D.Lgs. 150/2009, che richiede a tutte le amministrazioni di monitorare e migliorare le loro performance. Formez PA, come già per il precedente ciclo di programmazione, è il principale attuttore degli interventi promossi dal DFP e rappresenta un punto di riferimento per tutte le amministrazioni – centrali, regionali e locali – coinvolte nell'attuazione dei programmi operativi.

L'approccio perseguito da Formez PA, prevede interventi basati su due principi complementari e convergenti. Alcune Azioni nascono dal basso, da una lettura dei singoli, specifici contesti, e attraverso processi successivi di modellizzazione e "de-contestualizzazione" consentono di portare a sistema quello che i contesti hanno prodotto. Così facendo, l'Azione di Sistema "restituisce" ai territori le proprie esperienze, attribuendo loro valore aggiunto e consentendone riusabilità e diffusione. Altre Azioni, di converso, nascono con una visibilità dall'alto, meno impegnata nella gestione del quotidiano e più aperta alla ricerca, all'esperienza di nicchia o di "frontiera".

In questo caso il modello proposto viene immediatamente offerto ai territori per la sperimentazione, perché siano i territori a consentirne di apprezzare il valore e l'utilità, e a dare concretezza ai modelli e corpo alle ricerche, oltre che a decretarne l'utilizzabilità. In questo caso l'Azione di Sistema "ritorna" al centro che potrà dunque avviarne la diffusione su più ampia scala.

Questa collana si inserisce a pieno titolo nello spirito delle Azioni di Sistema dal momento che nasce per dare sia una maggiore diffusione ai risultati dei progetti realizzati da Formez PA, sia maggiore organicità alle Azioni, attraverso una riflessione e un dibattito sulle stesse, sulle opportunità e modalità di trasferimento di modelli efficaci e di buone pratiche tra amministrazioni.

Marco Villani
Direttore Generale Formez PA



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali



Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica



fse per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione



32

L'ATTUAZIONE NELLE REGIONI E NEGLI ENTI LOCALI DELLA LEGGE 69/2009

Formez^{PA}

Formez PA • Ufficio Comunicazione ed Editoria

La politica di coesione ed il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica

La politica regionale di coesione economica e sociale dell'Unione Europea risponde all'esigenza di rilanciare lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione e ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. Dei numerosi cicli di programmazione finora attivati, quella attualmente in corso è la Programmazione 2007–2013.

La Politica regionale e di coesione viene definita strutturale perché si prefigge di rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità di adeguamento delle strutture locali ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, attraverso risorse finanziarie stanziare dal Bilancio dell'UE per realizzare gli interventi di coesione.

Nell'attuale ciclo di programmazione i Fondi Strutturali di cui beneficia il nostro Stato membro sono:

- il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975, che finanzia la realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore in particolare delle imprese;
- il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958, che finanzia in particolare azioni di formazione per promuovere l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite.

Gli obiettivi sulla politica di coesione per il periodo 2007–2013 sono:

1. **Obiettivo "Convergenza"** - mira ad accelerare il processo di convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate dell'UE attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Le regioni italiane che vi rientrano, sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La Basilicata è in "phasing out".
2. **Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"** - mira ad anticipare i cambiamenti economici e sociali, a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di mercati del lavoro. Vi rientrano tutte le regioni italiane non appartenenti all'Ob. Convergenza.
3. **Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"** - mira a migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e delle medie imprese (PMI).

Il Quadro strategico nazionale (QSN), elaborato da ogni Stato membro, ha definito la strategia, declinata in priorità, da realizzare attraverso i Programmi operativi (PO) nazionali, regionali e interregionali. La Priorità 10 è stata dedicata alla "Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci".

Al Programma Operativo Nazionale "Governance e Azioni di Sistema" (FSE) 2007–2013 (PON-GAS), adottato dalla Commissione Europea con Decisione del 21 novembre 2007, è stato assegnato l'obiettivo generale di supportare la capacità istituzionale e di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei di "long life learning" (LLL), occupazione, innovazione, formazione e qualità del lavoro nell'ambito dell'Obiettivo "Convergenza". Come stabilito dal (QSN), l'Autorità di Gestione (AdG) del PON GAS è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione – Div III, che ha individuato il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) e il Dipartimento per gli Affari Regionali (DAR) quali Organismi Intermedi (OI) per l'attuazione dell'Asse E "Capacità Istituzionale". L'Asse E del PON GAS dedicato alla "Capacità Istituzionale" persegue la finalità generale di promuovere e rafforzare le competenze del personale della pubblica amministrazione, articolandola in cinque Obiettivi specifici. In particolare, il DFP è responsabile degli Obiettivi Specifici 5.1, 5.2, 5.3 e 5.5 e il DAR dell'Obiettivo Specifico 5.2.

Al fine di evitare sovrapposizioni nella realizzazione dell'Obiettivo specifico 5.2 "Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del Partenariato Pubblico Privato (PPP)", il DAR, relativamente ad alcuni interventi di sua competenza su tematiche a carattere "trasversale" tra DAR e DFP, ha individuato il DFP quale Beneficiario. La realizzazione degli stessi interventi è stata affidata a Formez PA, organismo *in house* del DFP.

Il progetto "Regioni Sempli.c.i - Regioni (da) Semplificare per i Cittadini e le Imprese" rientra tra i predetti interventi. Il progetto intende, fornire alle amministrazioni destinarie strumenti e metodi per il conseguimento della qualità e della semplificazione normativa e, attraverso un processo di trasmissione diretta ai responsabili dei procedimenti, dei modelli operativi per la definizione di un sistema di rilevazione dei tempi dei procedimenti amministrativi regionali, nonché per l'adeguamento della normativa esistente alla disciplina introdotta in materia di riduzione dei tempi amministrativi entro i termini ivi previsti. La ricognizione dei procedimenti, l'aggiornamento dei termini di conclusione e la pubblicità delle relative informazioni rappresenta, infatti, un fattore chiave per assicurare trasparenza ed efficacia all'azione amministrativa.

Programma Operativo	Programma Operativo PON "Governance e Azioni di Sistema", Asse E "Capacità istituzionale"
Progetto	REGIONI SEMPLI.C.I - Regioni (da) Semplificare per i Cittadini e le Imprese
Fonte di finanziamento	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo; PON "Governance e Azioni di Sistema" (FSE) 2007-2013 [IT051PO006]
Autorità di Gestione	Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro, ex Direzione Generale per le politiche per l'orientamento e la formazione, Divisione III - del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Organismo intermedio	Dipartimento per gli Affari Regionali
Beneficiario	Dipartimento della Funzione Pubblica
Destinatari	Personale delle Amministrazioni Regionali, Provinciali e Comunali delle Regioni Ob. Convergenza
Ente attuatore	FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. Coordinatore del progetto Francesca Ferrara Volume (a cura di) Francesca Ferrara Organizzazione editoriale Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto



All'interno del PON 2007-2013 Governance e Azioni di Sistema, il Dipartimento degli Affari Regionali e il Dipartimento della Funzione Pubblica hanno realizzato, attraverso Formez PA, un progetto per la realizzazione di attività finalizzate a dare certezza alle imprese e ai cittadini sui termini di conclusione dei procedimenti e sugli adempimenti necessari.

In particolare, sono stati messi a disposizione di dirigenti e funzionari delle amministrazioni delle regioni Obiettivo convergenza, alcuni modelli operativi per effettuare la rilevazione dei tempi dei procedimenti amministrativi, e per adeguare la normativa alla disciplina introdotta in materia dalla legge 69/2009.

All'interno di alcune amministrazioni sono stati attivati dei laboratori per la ricognizione dei procedimenti di propria competenza. Questa modalità ha consentito all'intera amministrazione, e non solo al singolo ufficio, di venire a conoscenza di ciò che concretamente l'amministrazione fa, soprattutto per quanto riguarda quei procedimenti che maggiormente impattano con l'esterno, cioè con cittadini e imprese. È stata anche l'occasione per ricostruire e rendere evidente il procedimento nella sua interezza e non nei singoli pezzi a titolarità dei diversi uffici. L'analisi, la ricostruzione e la semplificazione del procedimento nella sua interezza, avendo come punto di riferimento finale non l'amministrazione o le amministrazioni ma cittadini e imprese ai quali dare risposte rapide e certe, indipendentemente da ciò che avviene nel "back office", sono risultati ancora più urgenti nel caso di procedimenti, quelli più rilevanti, nei quali sono coinvolte più amministrazioni. Per una conclusione di questi procedimenti in tempi certi e rapidi la cooperazione interistituzionale tra vari uffici e livelli delle amministrazioni è risultata fondamentale.

A valle delle attività del Progetto, e sulla base delle esperienze e conoscenze maturate nel corso di queste, si è colta l'occasione per effettuare un primo bilancio della legge che, più di recente e più di altre, ha inciso sulla riduzione dei termini dei procedimenti amministrativi, la 69/2009, per accompagnare l'attuazione della quale presso regioni ed enti locali il Progetto aveva preso il via.



L'attuazione della legge n. 69 del 2009 (le cui caratteristiche principali oltre che essere state l'oggetto di numerosi incontri informativi a livello territoriale sono ampiamente analizzate nel volume) presenta, come prevedibile, diversità a seconda del livello di amministrazione: maggiore omogeneità del recepimento della normativa a livello statale; eterogeneità di scelte a livello regionale; a macchia di leopardo negli enti locali.

Inoltre, regioni ed enti locali, non hanno considerato perentorio il termine di un anno per l'adeguamento alla nuova disciplina. Molte amministrazioni stanno ancora adottando i provvedimenti per adeguarsi a quanto previsto dalla legge, anche perché il lavoro di ricognizione dei procedimenti nelle amministrazioni regionali e locali è risultato un lavoro abbastanza complesso in assenza di strutture interne, in grado di svolgere una funzione di coordinamento di tale attività.

L'impatto di quanto previsto dalla legge è stato però rilevante, indipendentemente dal fatto che le amministrazioni siano riuscite a fissare nuovi e più brevi tempi dei procedimenti. Ha contribuito alla presa di coscienza che la politica di semplificazione non è più solamente una questione di norme, e quindi come tale, ad esclusivo appannaggio di chi fa le leggi. La semplificazione ha bisogno per procedere di organismi preposti (task force, nuclei di semplificazione, uffici dedicati) per elaborare, attuare e monitorare le politiche ad essa relative. Ha inoltre bisogno di alcuni strumenti importanti per raggiungere gli obiettivi che la politica di semplificazione si pone (leggi, piani, programmi, linee guida, analisi ex ante ed ex post). Di sicuro, più consolidate a livello statale, queste modalità si stanno sempre più diffondendo all'interno di regioni ed enti locali che sono le amministrazioni titolari della maggior parte dei procedimenti, che possono semplificare o complicare la vita di cittadini e imprese.

Francesca Ferrara

INDICE



INTRODUZIONE	13
di Francesca Ferrara	
CAPITOLO 1	
Il procedimento amministrativo alla luce della legge 69/2009	23
di Carmen Iuvone	
1. I principi	23
2. Le competenze istituzionali concernenti la disciplina del procedimento amministrativo	25
3. Termini del procedimento e certezza temporale della sua conclusione	28
4. Il danno da ritardo e la responsabilità dirigenziale	29
5. Le semplificazioni amministrative	32
6. Il diritto di accesso	34
7. La nuova disciplina dei termini per lo svolgimento delle attività istruttorie	36
CAPITOLO 2	
SCIA e conferenza di servizi nella riforma del procedimento amministrativo	41
di Isabella Salza	
1. La segnalazione certificata di inizio attività	41
2. La conferenza di servizi	44
3. L'applicazione della SCIA e della Conferenza di servizi al SUAP	48

**CAPITOLO 3****Un modello organizzativo
per le politiche di semplificazione** 55

di Alessandra Caldarozzi

1. Alcuni degli interventi di semplificazione adottati 56
2. Le conseguenze degli interventi introdotti 56
3. I presupposti all'istituzionalizzazione
di politiche di semplificazione 58
4. Un'unità operativa dedicata alla semplificazione 62
5. Un sistema di governance esterna 65

CAPITOLO 4**La ricognizione sull'attuazione** 69di Alessandra Caldarozzi,
Carmen Iuvone e Franco Della Nera

1. Le scelte delle regioni 72
2. Percorsi delle amministrazioni
per l'attuazione della riforma 84
3. Analisi di alcuni casi. Le Province di Catanzaro,
Cosenza, Reggio Calabria e il Comune di Ragusa 111

CONCLUSIONI 127

di Giulio Vesperini

APPENDICE 135

di Carmen Iuvone



INTRODUZIONE

11

Introduzione

di Francesca Ferrara



Le modifiche introdotte dalla legge 18 giugno 2009 n. 69 alla disciplina generale del procedimento amministrativo, hanno assunto un particolare rilievo sia dal punto di vista dell'analisi giuridica che della prassi applicativa delle diverse amministrazioni, poiché il legislatore non si è limitato ad imprimere un'accelerazione all'*iter* del procedimento amministrativo attraverso la previsione di termini più stringenti, ma ha cercato di attribuire effettività alla riforma, rafforzandone l'impianto sanzionatorio con la previsione di specifiche responsabilità per i soggetti che gestiscono i procedimenti.

L'idea di fare il punto sull'attuazione della legge n. 69 del 2009, con particolare riferimento alle innovazioni introdotte sui termini del procedimento, sul danno da ritardo e sull'impatto organizzativo delle nuove previsioni, nasce dall'esigenza di sistematizzare gli elementi e gli spunti di analisi raccolti nel corso delle attività svolte dal Foromez PA presso le amministrazioni regionali, provinciali e locali delle regioni dell'Obiettivo convergenza, in attuazione del progetto "*Regioni Sempli.C.I. - Regioni da semplificare per i Cittadini e le Imprese*". Tale intervento è stato, infatti, diretto a fornire, alle amministrazioni destinatarie, strumenti e metodi per il perseguimento della semplificazione amministrativa, anche attraverso modelli operativi per la definizione di un sistema di rilevazione dei tempi dei procedimenti amministrativi regionali e per l'adeguamento della normativa esistente alla nuova disciplina in materia di riduzione degli stessi.

Nell'ambito delle politiche di semplificazione, l'obiettivo della riduzione dei termini dei procedimenti costituisce, infatti, "un tipico intervento a carattere trasversale, in quanto si rivolge ad un ambito molto ampio di azione con lo scopo di tagliare una molteplicità di nodi burocratici con un solo colpo" (A. Natalini).

Bisogna, peraltro, considerare, che le politiche di semplificazione amministrativa costituiscono un cantiere aperto, oggetto di interventi anche a carattere di urgenza, legati alla generalizzata situazione di crisi economico-finan-



ziaria, in conseguenza della quale lo Stato italiano ha adottato un complesso di provvedimenti. Come evidenziato nella relazione del Servizio Studi-Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati sulla produzione normativa nella XVI legislatura, alle leggi finanziarie e di stabilità si sono affiancati decreti-legge e le relative leggi di conversione, diretti ad anticipare gli effetti della manovra finanziaria per l'anno successivo, e contenenti anche disposizioni incidenti sull'azione amministrativa. Si ricordano i seguenti:

- *25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria;*
- *1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi nonché proroga di termini;*
- *31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica;*
- *13 maggio 2011, n. 70, Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia;*
- *6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria;*
- *13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo.*

In particolare, il DL n. 78 del 2010 (convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) ha inciso in modo significativo sui tempi dei procedimenti concernenti le autorizzazioni per le attività delle imprese modificando due importanti istituti della legge n. 241 del 1990 ossia la dichiarazione di inizio attività-DIA che è diventata segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la conferenza di servizi (artt. 14, 14-ter e 14-quater).

Il DL n. 70 del 13/05/2011, cd. "decreto" sviluppo, convertito con modificazioni con la legge 12/07/2011 n. 106, ha introdotto disposizioni in materia di semplificazione amministrativa anche con riferimento alla SCIA edilizia. In particolare è stata prevista l'estensione agli enti territoriali della misurazione degli oneri amministrativi (MOA) e del meccanismo del "taglia-oneri". Si dispone, in particolare, che le regioni, le province e i comuni adottino nell'ambito della propria competenza e sulla base delle attività di misurazione, programmi di interventi a carattere normativo, amministrativo e organizzativo volti alla progressiva riduzione degli oneri amministrativi. Per il coordinamento delle metodologie della misurazione e della riduzione degli oneri, si prevede la costituzione, presso la Conferenza Unificata, di un Comitato

paritetico, formato da sei membri designati dalla Conferenza stessa tra i rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni.

Il quadro delle misure di semplificazione, in continuo divenire, è evincibile dal dossier “Semplificazione amministrativa per le imprese”, del Dipartimento della Funzione Pubblica del 21 aprile 2011, che evidenzia la forte accelerazione impressa dal Governo agli interventi di semplificazione amministrativa con il Piano per la semplificazione amministrativa 2010-2012, alcuni dei quali ricompresi nella disciplina generale del procedimento amministrativo.

Ulteriori provvedimenti, che stanno completando l'*iter* parlamentare, contengono misure di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa e meccanismi acceleratori delle decisioni pubbliche, nell'ottica di rendere l'azione della pubblica amministrazione sempre più efficiente ed efficace.

Ci si riferisce, ad esempio, al Disegno di legge Brunetta “Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche”, collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2010-2013, approvato dal Senato con il nuovo titolo “Disposizioni in materia di pubblica amministrazione” e che è stato approvato in via definitiva dall'Aula della Camera il 15 settembre 2011.

Si richiama, altresì, la delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche (Atto Senato n. 2243-*quater*).

In un contesto normativo, quindi, in evoluzione, il presente lavoro intende fornire uno strumento di ricognizione e di analisi dell'implementazione dei nuovi istituti introdotti dalla legge n. 69 del 2009, nei diversi livelli istituzionali della pubblica amministrazione, privilegiando un taglio operativo e descrittivo delle esperienze realizzate nell'ambito del Progetto Formez PA *Regioni Sempli.C.I.*

Una delle attività principali del Progetto è stata infatti mettere a disposizione delle amministrazioni delle regioni dell'Obiettivo convergenza una serie di strumenti che consentissero loro di adeguarsi a quanto previsto dalla legge, soprattutto per quanto riguarda la ricognizione e riduzione dei termini dei procedimenti di propria competenza.

In particolare, nel primo capitolo sono esaminate le principali novità introdotte dalla legge n. 69 alla disciplina generale del procedimento amministrativo che sono state oggetto di maggiore richiesta di approfondimento nell'ambito delle attività formative svolte presso le amministrazioni. Ci si riferisce, ad esempio, al danno da ritardo e alla conseguente risarcibilità; alla responsabilità dirigenziale; alla distinzione tra procedimento ed endoproce-





domenti e alla relativa impugnabilità; ai termini; alla distinzione tra pareri e valutazioni tecniche; all'esercizio del diritto di accesso. Gli argomenti sono stati analizzati anche alla luce della recente giurisprudenza amministrativa.

Il primo strumento messo a disposizione delle amministrazioni, e riportato in questo volume, è stato l'approfondimento delle novità introdotte in tema di procedimento amministrativo, non solo dalla legge 69 ma da tutti gli interventi normativi successivi, su tematiche collegate. In particolare sono stati approfonditi gli aspetti relativi ai procedimenti amministrativi di regioni ed enti locali particolarmente rilevanti per cittadini e soprattutto imprese. Questa attività è stata svolta, oltre che attraverso un'accurata e puntuale raccolta e analisi di normativa e giurisprudenza – che costituisce l'oggetto dei primi due capitoli del volume – attraverso un'intensa attività informativa sul territorio.

Il secondo strumento è rappresentato dagli interventi informativi e formativi. Attraverso questi interventi è stato possibile trasferire conoscenze specialistiche ed approfondire gli ulteriori bisogni delle amministrazioni per realizzare la ricognizione e la riduzione dei termini dei procedimenti. A valle di questi interventi sono stati avviati, presso 13 amministrazioni che hanno aderito al progetto¹, laboratori per la ricognizione e analisi dei termini dei procedimenti, nonché per l'adozione di relativi procedimenti.

Il terzo strumento è stato, dunque, l'affiancamento del personale delle amministrazioni all'interno dei laboratori, dove sono stati messi a punto gli strumenti di analisi e le modalità organizzative per effettuare la ricognizione dei procedimenti di ogni singola amministrazione. Il personale che ha partecipato alle attività dei laboratori e alla ricognizione dei procedimenti dell'Ente ha costituito il primo nucleo di una struttura che, all'interno dell'amministrazione, ha trasversalmente operato per realizzare interventi di ricognizione e riduzione dei termini dei procedimenti e, quindi, di semplificazione.

La costituzione di nuclei, anche piccoli, che in modo relativamente stabile operano sulle tematiche della semplificazione è infatti un elemento cardine, se non il più importante, per attuare interventi di semplificazione normativa e amministrativa. Le modalità di costituzione di questi nuclei e modelli di loro organizzazione e funzionamento, oltre che essere stata oggetto di interventi for-

¹ Regione Puglia, Regione Siciliana, Provincia di Catanzaro, Provincia di Cosenza, Provincia di Reggio Calabria, Provincia di Bari, Provincia di Lecce, Provincia di Caltanissetta, Provincia di Trapani, Comune di Ragusa, Comune di Trabia, Comune di Motta Calastra, Comune di Nisemi, Comune di Cava de' Tirreni, Provincia di Salerno.

mativi e di affiancamento, è stata approfondita nel terzo capitolo del volume.

Nell'attività di ricognizione e analisi, di trasferimento delle conoscenze, di affiancamento delle amministrazioni nel processo che, partendo dalla scelta di analizzare e ridurre i termini dei procedimenti, passa attraverso la loro ricognizione e arriva alla rideterminazione dei termini attraverso regolamento, un ruolo importante ha avuto l'analisi delle buone pratiche di quelle amministrazioni che, sul territorio nazionale, si sono tempestivamente attivate per adeguarsi a quanto previsto dalla legge 69 del 2009.

Il capitolo quattro del volume effettua, dunque, una ricognizione, parziale ma significativa, di queste esperienze. Tale ricognizione è stata effettuata, oltre che attraverso una ricerca on line, attraverso un'indagine sul campo. È stata somministrata una scheda di rilevazione sia ad alcune delle amministrazioni che hanno aderito al progetto, sia ad altre amministrazioni che hanno realizzato esperienze significative di ricognizione e analisi della riduzione dei termini dei procedimenti. Nel capitolo vengono quindi analizzate, e proposte come significative a tutte le amministrazioni, le esperienze realizzate dalle regioni che, attraverso leggi o altre modalità, hanno ridefinito i termini dei procedimenti in base a quanto previsto dalla legge 69 (Toscana, Sicilia, Liguria, Piemonte) delle regioni e degli enti locali che hanno aderito al progetto e che hanno risposto all'indagine.

Dall'insieme delle esperienze attuative di diverse realtà territoriali e di diversi livelli delle amministrazioni di quest'importante intervento legislativo è possibile individuare alcune linee di tendenza del "cantiere aperto" delle politiche di semplificazione sia a livello nazionale che regionale e locale, che sono di seguito sintetizzate.

Per quanto attiene all'implementazione della legge n. 69 del 2009 a livello statale la riforma è stata recepita con un maggiore grado di omogeneità stante anche l'unitarietà del processo decisionale.

A livello regionale il percorso della riforma è stato, invece, caratterizzato da una eterogeneità di scelte. In pochi casi è stata adottata una normativa di recepimento della disciplina della legge n. 69 del 2009. Le ragioni di tale orientamento sono state le più varie. Certamente ha influito anche la successione di interventi normativi concernenti gli istituti di semplificazione, DIA e conferenza di servizi, che hanno diversificato le scelte regionali. Ad esempio alcune regioni hanno immediatamente tentato di adottare, in particolare nel settore delle attività produttive, una legislazione che espressamente prevedesse a sostituire la SCIA alla DIA, chiarificando la pregressa normativa. Altre regioni hanno, invece, tempestivamente adottato delibere di Giunta



ricognitive o interpretative della normativa regionale vigente a seguito dell'intervento legislativo statale.

Sebbene la riforma degli istituti della SCIA e della conferenza di servizi sia recente, la Sicilia e le Marche hanno già adeguato la loro normativa alla novella statale sul procedimento amministrativo, con le leggi 5 e 7 approvate nel 2011, attraverso le quali è stata inserita la segnalazione certificata di inizio attività nei rispettivi ordinamenti giuridici. In proposito, la legge siciliana del 2011 modifica la legge regionale sul procedimento amministrativo del 30 aprile 1991, n. 10, sostituendo la DIA con la SCIA. Parimenti, la Regione Marche, con la legge n. 7 del 2011, effettua tale sostituzione ma, avendo ad oggetto il recepimento della Direttiva servizi, incide su normative di settore, quali la legge n. 9 del 2006, relativa alle attività ricettive in ambito turistico e la legge n. 17 del 2007, concernente la disciplina delle attività di acconciatore ed estetista. A ben vedere, la Regione Marche già con la legge n. 16 del 2010 aveva recepito la legislazione statale in materia di SCIA, modificando alcuni articoli del testo unico in materia di commercio (legge regionale n. 27 del 2009), segnatamente gli articoli 13, 28 e 63 concernenti il commercio al dettaglio negli esercizi di vicinato; l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento di un esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica; la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. In tutti i casi annoverati, per l'esercizio delle suddette attività, è richiesta la presentazione della SCIA.

La legge regionale siciliana adegua, inoltre, la normativa sulla conferenza di servizi alla nuova disciplina dettata dagli articoli 14-14-*quinquies* della legge 241/1990, espressamente richiamati, salvo inserire un'eccezione all'art. 14-*quater*, nel caso in cui il dissenso sia espresso da un'amministrazione regionale o locale in materia di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio artistico, della salute o dell'incolumità pubblica. In questa ipotesi, l'amministrazione procedente, in caso di dissenso tra dipartimenti o uffici equiparati dell'amministrazione regionale, tra quest'ultima e un ente locale o un ente non territoriale o in caso di dissenso tra enti locali, entro dieci giorni rimette la decisione alla giunta regionale.

Nonostante la tempestività con cui le Regioni Marche e Sicilia hanno recepito le modifiche recate agli istituti in esame da parte del DL n. 78 del 2010, è bene ricordare che su di esse pende tuttora il giudizio di costituzionalità della Corte costituzionale.

Già a partire da aprile del 2011, con l'entrata in vigore del Capo III del DPR n. 160 del 2010, nella maggior parte delle regioni italiane si registra un incremento della presentazione della SCIA. In specie, secondo i dati elaborati dal



portale www.impresainungiorno.gov.it, ad oggi il numero complessivo delle SCIA inviate con la comunicazione unica sono 8.047, mentre il numero di quelle inviate tramite il SUAP gestito dalle Camere di commercio è di 331, su un totale di 8.092 comuni.

Un altro elemento che è emerso dall'esperienza applicativa delle regioni e degli enti locali è che il termine di un anno per l'adeguamento alla nuova disciplina è stato considerato non perentorio e, pertanto, alcune amministrazioni stanno ancora adottando i relativi provvedimenti. Questo dato deve essere interpretato anche sulla base del fatto che, in quasi tutte le amministrazioni regionali e locali, il monitoraggio dei procedimenti è risultato piuttosto complesso e di non immediata realizzazione.

Per quanto attiene, infine, alla ricognizione dei termini dei procedimenti le scelte metodologiche comunemente adottate si sono basate sull'orientamento interpretativo di origine giurisprudenziale, per cui il termine del procedimento va riferito all'intero *iter* procedimentale, non essendo ammessa la strumentale divisione in varie fasi endoprocedimentali che elude lo scopo fondamentale della legge e cioè quello di dare certezza al cittadino circa i tempi attesi dell'azione amministrativa che lo riguarda.

Per quanto attiene agli enti locali, il processo di semplificazione, con i suoi risvolti organizzativi e di utilizzo delle tecnologie informatiche non è un *processo spontaneo* o che si autodetermina automaticamente in conseguenza dell'evoluzione legislativa. Così come, ad esempio è stato per il SUAP esperienza che si afferma molto a *macchia di leopardo*, anche se occorre sottolineare che il Sud del Paese, con le dovute eccezioni, è meno reattivo rispetto al cambiamento.

Il ruolo delle posizioni apicali degli enti (segretari e/o direttori generali) è decisivo per costruire e affermare la prassi della trasparenza che è la preconditione "culturale" per la semplificazione perché può fare da cerniera istituzionale tra l'istituzione politica e la struttura burocratica dell'ente. Inoltre, con il coinvolgimento dei dirigenti dei diversi settori/servizi è possibile perseguire l'obiettivo della collaborazione intra-istituzionale utile, oltretutto, a mantenere in maniera unitaria il procedimento amministrativo sotto la responsabilità del Responsabile Unico del Procedimento consentendo di evitarne il fittizio "spezzettamento" per giustificare tempi superiori alla norma.

Si sta, pur lentamente, facendo largo la convinzione che, in parallelo allo sviluppo delle tecnologie informatiche, sia decisivo lo sviluppo delle relazioni operative e collaborative tra enti. La cooperazione interistituzionale, formalizzata attraverso accordi, può incidere notevolmente sulla fluidifica-



zione dei procedimenti amministrativi, sulla riduzione dei tempi e sulla trasparenza e complessità dell'azione amministrativa.

Si è potuto verificare che non ci può essere un'attività continua di semplificazione e un monitoraggio costante dei procedimenti se non c'è, nell'ente, qualcuno che "se ne occupa". La costituzione di "gruppi intersettoriali" sulla semplificazione, anche di piccole dimensioni, fortemente sostenuti e formalizzati dalle amministrazioni possono rappresentare una valida soluzione sia per mantenere aggiornati i regolamenti e le schede dei procedimenti (pubblicate sui portali web) sia per avviare e consolidare relazioni con gli altri enti.





CAPITOLO 1



1. I principi

La legge 7 agosto 1990 n. 241 si pone al termine di un percorso evolutivo che, sotto la spinta della dottrina prima e della giurisprudenza poi, ha mutato i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino sulla base dei principi della partecipazione, della trasparenza e dell'efficienza. Il procedimento diviene lo strumento di bilanciamento e di equo temperamento degli interessi pubblici e privati, coinvolti nell'attività amministrativa.

Come noto, il procedimento amministrativo si sostanzia nell'insieme di una pluralità di atti, susseguenti e diversi fra loro, preordinati all'adozione di un provvedimento finale. Gli atti che lo compongono hanno differente natura giuridica (possono sostanziarsi in manifestazioni di volontà o di scienza, valutazioni ecc.), diversa funzione (possono atteggiarsi ad atti di amministrazione attiva, consultiva, di controllo) e vengono posti in essere da differenti agenti (organi della PA ovvero soggetti privati).

Il procedimento si articola in quattro fasi principali: la fase dell'iniziativa che è il momento propulsivo (istanze, richieste, ecc.); la fase istruttoria nella quale si acquisiscono e si valutano i singoli dati pertinenti e rilevanti ai fini dell'emanazione dell'atto; la fase decisoria che è la fase deliberativa del procedimento in cui si determina il contenuto dell'atto da adottare e si provvede alla formazione ed emanazione dello stesso; la fase integrativa dell'efficacia (A. Caringella).

La disciplina generale della legge n. 241 del 1990 è stata recentemente riformata dalla legge n. 69 del 2009, *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*. Ulteriori modifiche sono state introdotte successivamente dalle leggi n. 122 del 2010 e n. 163 del 2010, che hanno inciso sulla disciplina della conferenza di servizi e sulla segnalazione certificata di inizio attività, nonché dal cd. decreto sviluppo n. 70 del 2011 convertito con la legge n. 106 del 2011. Il DLgs n. 104 del 2010, *Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69, recante Delega al Governo per il riordino del processo amministrativo*, ha

disciplinato il cd. danno da ritardo, conseguente al comportamento omissivo dell'amministrazione. Il quadro di riferimento è dunque in evoluzione.

Il vigente testo normativo è diretto a disciplinare non solo il procedimento amministrativo, l'atto e il diritto di accesso, ma anche la responsabilità dei soggetti che gestiscono i procedimenti amministrativi. Il legislatore non si è limitato ad imprimere un'accelerazione all'*iter* procedimentale mediante una più stringente revisione dei termini ma si è preoccupato anche di attribuire effettività alla riforma, rafforzandone l'impianto sanzionatorio.

Il "modello" di amministrazione emergente dalla Costituzione si basa sui seguenti principi.

- Il principio di legalità, sancito dall'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e successive modifiche, risponde all'esigenza che l'azione della pubblica amministrazione si assoggetti alla legge. Il principio di legalità implica che ogni provvedimento amministrativo abbia il proprio fondamento giuridico nella legge che definisce i limiti entro i quali deve esplicarsi l'azione amministrativa. Ne consegue il dovere della stessa di agire nelle ipotesi ed entro i limiti fissati dalla legge che attribuisce il relativo potere.
- Il principio di imparzialità: nell'espletamento dell'azione amministrativa deve essere rispettata la *par condicio*.
- Il principio di trasparenza: art. 1, comma 1 (pubblicità); gli artt. 4, 5 e 6 (norme sul responsabile del procedimento); gli artt. 7 e ss. (norme sulla partecipazione al procedimento); gli artt. 22 e ss. (norme che disciplinano il diritto di accesso agli atti amministrativi).
- Il principio di efficienza: art. 1, comma 1 (efficacia ed economicità dell'azione amministrativa) che si struttura anche attraverso gli istituti di semplificazione disciplinati dagli artt. 14 (conferenza di servizi); 18 (autocertificazione); 15 (accordi tra pubbliche amministrazioni); 20 (silenzio-assenso).
- Il principio di non aggravamento del procedimento, introdotto dall'art. 1, comma 2 della legge n. 241 del 1990, che consiste nel non aggravare il procedimento amministrativo nella fase istruttoria con attività inutili, ripetitive o comunque non rilevanti ai fini dell'adozione del provvedimento finale per favorire la celerità e la semplificazione del procedimento.
- Il principio del legittimo affidamento implica che una situazione di vantaggio, assicurata ad un privato da un atto specifico e concreto dell'autorità amministrativa, non può essere successivamente rimossa, salvo indennizzo della posizione acquisita.

Come noto, dalla sua emanazione la legge n. 241 del 1990 è stata modificata



dalle leggi Bassanini (nn. 59 e 127 del 1997) e dalla legge 340/2000. La riforma organica della legge n. 15 del 2005 recante *Modifiche ed integrazioni alla legge 241/1990, concernenti norme generali sull'azione amministrativa* ha riformato istituti quali il termine di conclusione del procedimento, i compiti del responsabile, la partecipazione, gli accordi sostitutivi e integrativi del provvedimento, la conferenza di servizi e l'ambito applicativo della legge n. 241 del 1990.

Essa ha, inoltre, introdotto disposizioni nuove in merito alla disciplina dell'atto amministrativo quali l'efficacia, l'esecutorietà, l'esecutività, la revoca, la nullità e l'annullabilità.

Con la legge n. 80 del 2005 è stato modificato l'istituto della dichiarazione di inizio attività e del silenzio-assenso.

L'ultima riforma, in ordine di tempo, è stata introdotta dalla legge n. 69 del 2009 che non ha l'organicità del disegno riformatore introdotto con la legge n. 15 del 2005, ma che ha introdotto elementi nuovi finalizzati alla razionalizzazione e semplificazione dell'azione amministrativa per un procedimento più snello ed efficace.

Risultano modificati istituti di particolare rilievo: la riscrittura dei rapporti tra legislazione statale e autonomie regionali; l'accelerazione dei tempi di conclusione dei procedimenti; il riconoscimento del danno da mero ritardo; l'incremento delle potenzialità della conferenza di servizi aperta alla telematica e all'apporto collaborativo dei privati; la semplificazione delle procedure in tema di pareri, denuncia di inizio attività e silenzio-assenso; il ritocco ad alcuni profili sostanziali e processuali dell'accesso ai documenti amministrativi.

Ulteriori modifiche sono state, da ultimo, introdotte con la legge n. 122 del 2010 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 78 del 2010 (art. 49), con riferimento alla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), e poi con il decreto sviluppo 70/2011 convertito con la legge n. 106 del 2011. Su questo punto si rinvia al capitolo 2.

2. Le competenze istituzionali concernenti la disciplina del procedimento amministrativo

La legge n. 69 ha quasi integralmente modificato l'art. 29 della legge n. 241 del 1990 concernente l'ambito di applicazione – anche rispetto alle regioni e agli enti locali. Il comma 1 del nuovo articolo 29 prevede che si applichino a tutte le amministrazioni pubbliche – e quindi anche alle regioni e agli enti locali – le disposizioni che riguardano il risarcimento per mancata conclu-





sione del procedimento nel termine (art. 2-*bis*), gli accordi con i privati (art. 11), gli accordi tra amministrazioni (art. 15), la tutela giurisdizionale del diritto di accesso (art. 25, commi 5, 5-*bis* e 6) e il provvedimento amministrativo (capo IV-*bis* della legge). Sono disposizioni riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e precisamente alla giustizia amministrativa e all'ordinamento civile.

26

I nuovi commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* dell'art. 29 riguardano gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, individuarne un responsabile, concluderlo entro il termine prefissato, assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, garantire la durata massima dei procedimenti. Le richiamate disposizioni costituiscono livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 secondo comma lett. m) della Costituzione e come tali, hanno un diretto impatto applicativo per i procedimenti di competenza delle regioni e degli enti locali. Attengono, altresì, ai livelli essenziali delle prestazioni le disposizioni concernenti la dichiarazione di inizio attività, il silenzio-assenso.

Per quanto attiene all'applicazione alle regioni e agli enti locali l'art. 29, comma 2-*quater* stabilisce che le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter* ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela, le deroghe regionali in *bonam partem*. "Le regioni e gli enti locali si adeguano ai termini di cui ai commi 3 e 4 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge" (articolo 7, comma 3).

Per quanto riguarda le regioni, le disposizioni legislative sui termini sono qualificate dalla legge n. 241 del 1990 come livelli essenziali delle prestazioni regolati dalla legislazione esclusiva dello Stato.

Si prevede, inoltre, il necessario adeguamento anche delle regioni a statuto speciale, poiché il nuovo comma 2-*quinqüies* dell'art. 29 specifica che "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione" risolvendo ogni dubbio di interpretazione già oggetto di decisione da parte dei giudici amministrativi.

Dalle disposizioni richiamate è emersa, dunque, l'esigenza di stabilire principi unitari su tutto il territorio nazionale anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione che ha notevolmente ampliato le competenze delle regioni (potestà legislative, statutarie e regolamentari) e degli enti locali (potestà

statutarie e regolamentari). Il legislatore costituzionale non ha espressamente fatto riferimento alla disciplina del procedimento nell'elencazione delle materie attribuite alla competenza dello Stato e delle regioni in quanto la disciplina del procedimento non coincide con un ambito materiale di competenza ma investe trasversalmente tutte le materie.

La Corte Costituzionale, già con la sentenza n. 465 del 1991, concernente gli articoli 19 e 20 della legge n. 241 del 1990 ha stabilito che “se è vero che il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle competenze, è vero anche che la disciplina dei vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o a fonti regionali a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle regioni”. Il giudice delle leggi ha, dunque, affermato che la competenza a disciplinare il procedimento amministrativo deve considerarsi competenza accessoria di quella riconosciuta alle regioni nelle varie materie.

È evidente che la novella legislativa abbia dato ragione a quella parte della dottrina che rinveniva il titolo giuridico che consentisse allo Stato di fissare i principi generali di garanzia rispetto alla legislazione regionale e locale, nell'art. 117 comma 2 lett. m) della Carta costituzionale, relativo alla competenza esclusiva statale circa la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Il legislatore precisa ai nuovi commi *2-bis* e *2-ter* del citato articolo 29 quali disposizioni si elevano al rango di principi invalicabili per la potestà legislativa regionale e locale.

La Corte Costituzionale ha rilevato che “non si tratta di una materia in senso stretto ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle” (Corte Cost. sentenza 26 giugno 2002 n. 282).

Il giudice delle leggi ha, comunque, ribadito che “il potere di predeterminare eventualmente – sulla base di apposite disposizioni – i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle regioni” (Corte Costituzionale, sentenze n. 383 del 2005; n. 285 del 2005; n. 248 del 2006).



3. Termini del procedimento e certezza temporale della sua conclusione

La legge n. 69 del 2009 prevede importanti misure dirette a ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti e a rafforzare la garanzia della loro effettività.

In particolare, l'art. 2 prevede che i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro 30 giorni (prima il termine massimo di conclusione era di novanta giorni) sempre che disposizioni di legge o di regolamento non prevedano un termine diverso.

Con proprio regolamento le amministrazioni possono stabilire termini differenti ma non comunque superiori ai 90 giorni. La legge consente di prevedere termini superiori ai 90 giorni ma comunque tali da non superare i 180 giorni. Deve essere una scelta giustificata salvo il profilo della sostenibilità dei tempi dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, con esclusione per quelli di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione.

Una disciplina speciale riguarda tutti i procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni storici, architettonici, culturali, archeologici, artistici e paesaggistici e quelli in materia ambientale, per i quali i termini stabiliti dalle rispettive norme regolatrici restano fermi anche se fissati in misura difforme da quanto prescritto dagli artt. 2 e 2-bis della legge n. 241 del 1990, come riformulati dalla legge n. 69 del 2009.

I termini possono essere sospesi per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Lo spirare del termine fissato dall'amministrazione per la conclusione del procedimento non esclude il potere della stessa di emanare l'atto conclusivo.

Un profilo applicativo piuttosto delicato della nuova disciplina ha riguardato i termini entro i quali le regioni hanno dovuto adeguare le proprie disposizioni sulla durata dei procedimenti. In proposito l'art. 7, comma 3 della legge 69/2009 dispone che *le regioni e gli enti locali si adeguano ai termini di cui ai commi 3 e 4 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.*

La legge non dispone in maniera esplicita sulle conseguenze per le regioni



per il mancato adeguamento entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge.

Per le amministrazioni dello Stato la scelta è espressa. Il citato articolo 7 della legge n. 69 del 2009 dispone infatti che, a decorrere un anno dalla data di entrata in vigore della legge (4 luglio 2010), le disposizioni regolamentari in vigore che prevedono termini procedurali superiori a novanta giorni cessano di avere effetto, con la conseguenza che ai relativi procedimenti, fino a nuova determinazione, si applica il termine di trenta giorni. Continuano ad applicarsi le disposizioni che prevedono termini non superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti. Il termine di trenta giorni si applica anche a tutti quei procedimenti per i quali i regolamenti adottati entro la data del 4 luglio 2010 non abbiano fissato alcun termine. Quindi il problema del mancato adeguamento entro i termini viene risolto con la sostituzione della determinazione legislativa a quella regolamentare (in tal senso G. Vesperini).

Per tutti i procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni storici, architettonici, culturali, archeologici, artistici e paesaggistici restano fermi i termini stabiliti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al DLgs 22 gennaio 2004, n. 42. Restano ferme, inoltre, le disposizioni di legge e di regolamento vigenti in materia ambientale che prevedono termini diversi.

Nell'esperienza applicativa, soprattutto delle regioni e degli enti locali, in mancanza di una disposizione espressa sulle conseguenze del mancato rispetto del termine a differenza delle amministrazioni statali, il richiamato termine di un anno per l'adeguamento alle nuove previsioni è stato considerato non perentorio.

4. Il danno da ritardo e la responsabilità dirigenziale

Un'assoluta novità è costituita dall'art. 2, comma 9 che, per incentivare il rispetto dei termini di conclusione del procedimento, prevede espressamente che la mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce "elemento di valutazione" della responsabilità dirigenziale.

In dottrina si è rilevato che la previsione introdotta nell'ultimo comma dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990 è una delle norme di maggiore importanza della riforma che ha introdotto una nuova ed ulteriore ipotesi di responsabilità dirigenziale, destinata ad aggiungersi a quelle già previste "inosservanza di direttive" e "mancato raggiungimento degli obiettivi".



L'art. 2-bis della legge n. 69/2009 dispone che:

“1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

2. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni”.

Il secondo comma è stato abrogato dal DLgs n. 104 del 2010, (comma 1 dell'art. 4 dell'allegato 4 n. 14), recante *“Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69 recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”* che all'art. 133 (Materie di giurisdizione esclusiva), demanda alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di *“risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento amministrativo”*.

Il precedente articolo 30, Azione di condanna, al comma 4 dispone che *“Per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comproui di aver subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, il termine di cui al comma 3 (120 giorni) non decorre fintanto che perdura l'inadempimento. Il termine di cui al comma 3 inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere”*.

La norma richiamata disciplina, dunque, il danno da ritardo, conseguente al comportamento omissivo dell'amministrazione.

Particolare rilievo assume la precisazione che il ricorrente deve comprovare il danno subito per l'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento perché sembra superare la lettura che dell'art. 2-bis era stata data, cioè che il risarcimento del danno per “mero ritardo” era dovuto senza necessità di dimostrare che da esso fosse derivata una lesione della sfera giuridico-patrimoniale del privato. La norma precisa, altresì, che fin quando perdura l'inadempimento, non decorre alcun termine per l'esercizio dell'azione risarcitoria, in quanto l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento costituisce un illecito di carattere permanente, in relazione al quale non vi è alcuna ragione di certezza delle posizioni giuridiche che giustifichi il consolidamento di un'illecita situazione di inerzia. Il termine di decadenza inizia a decorrere solo nel momento in cui tale situazione di inadempimento viene meno. Comincia comunque a decorrere con lo spirare di un anno dalla scadenza del termine di conclusione del proce-



dimento in esito del quale si sarebbe dovuto provvedere².

La norma risolve due problemi; quello sostanziale dell'ammissibilità del risarcimento del danno da mero ritardo e l'altro processuale concernente la giurisdizione e la prescrizione.

Nell'elaborazione della responsabilità della PA per lesione di interessi legittimi, la fattispecie del danno da ritardo ha assunto aspetti peculiari in quanto essa non si correla ad un'illegittimità del provvedimento ma ad una diversa patologia del potere amministrativo consistente nel suo mancato o ritardato esercizio (Cons. di Stato, sez. IV, 07/03/2005 n. 875). Si tratta di un danno da "perdita di tempo" in quanto bene della vita di ogni persona.

Al riguardo si è evidenziato che il riferimento normativo all'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento serve solo ad attenuare in qualche modo l'automatismo del risarcimento, offrendo all'amministrazione la possibilità di opporre una qualche prova che escluda l'illeceità della violazione del termine. Potranno essere invocate difficoltà interpretative della norma applicativa o contrasti giurisprudenziali o anche il sopraggiungere di eventi imprevisti ad essa non imputabili ma la P.A. non potrà addurre eventuali disfunzioni dell'organizzazione dei propri uffici perché tra l'altro incombe su di essa adottare, ai sensi del DPR n. 231 del 2001, i modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire gli illeciti (P. Quinto). Secondo la giurisprudenza non può essere il cittadino leso a dare la prova della cattiva organizzazione dei pubblici uffici incombendo, invece, sulla pubblica amministrazione, per sottrarsi alla propria responsabilità, l'onere di provare che il comportamento lesivo del funzionario agente non le è imputabile avendo essa adottato modelli di organizzazione degli uffici e di gestione del procedimento amministrativo conformi alle regole di proporzionalità, affidamento, ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità idonei a prevenire eventi di danno. (TAR Sardegna, sezione I, sentenza 421/2011).

Il tema del risarcimento del danno da ritardo non sembra, però ancora, trovare una soluzione interpretativa condivisa anche dopo la riforma della legge n. 69. Ad esempio il TAR Lombardia con la sentenza n. 35 del 2011 ha sostenuto che il diritto al risarcimento del danno derivante dal ritardo spetta solo ove i soggetti interessati abbiano reagito all'inerzia impugnando il silenzio-rifiuto. Solo in caso di persistente inerzia a seguito di questa procedura può infatti configurarsi la lesione al bene della vita, risarcibile, alla stregua dei canoni di correttezza e buona fede.

² G. Ferrari, *Il nuovo codice del processo amministrativo*. nelmerito.com Editore, 2010.





La dottrina ha evidenziato che altro sarebbe stato l'impatto della disposizione se si fosse prevista, accanto all'ipotesi del risarcimento del danno ingiusto anche quella dell'indennizzo automatico, conseguente al mero riscontro del mancato rispetto del termine di conclusione³.

Come nel caso della Regione Toscana sono state previste ulteriori forme di indennizzo. La LR del 23 luglio 2009, n. 40 "*legge di semplificazione e riordino normativo 2009*" articolo 16 – *Indennizzo per il ritardo nella conclusione dei procedimenti*, per rafforzare ulteriormente l'azione di riduzione dei tempi procedurali in modo incisivo per il cittadino, ha introdotto nell'ordinamento regionale l'istituto dell'indennizzo monetario per il ritardo nella conclusione dei procedimenti, che non sostituisce il risarcimento del danno.

Per il sistema degli enti locali è prevista la facoltà di avvalersi del medesimo istituto. La norma prevede che, su richiesta dell'interessato, venga corrisposta una somma di danaro a titolo di indennizzo per il mero ritardo stabilita in misura fissa di 100 euro per ogni dieci giorni di ritardo, fino a un massimo di 1000 euro. Resta impregiudicato il diritto al risarcimento del danno. L'istanza deve essere presentata, a pena di decadenza, entro un anno dalla scadenza del termine fissato per la conclusione del procedimento.

5. Le semplificazioni amministrative

Tra gli istituti che maggiormente caratterizzano la semplificazione dell'attività amministrativa rientrano la segnalazione certificata di inizio attività e la conferenza di servizi, la cui disciplina è stata oggetto, anche recentemente, di modifiche sostanziali.

La legge 69/2009 ha modificato l'articolo 19 della legge 241/1990 prevedendo che "nel caso la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazioni di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tal fine eventualmente richiesta, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente". L'avvio immediato dell'attività non toglie,

³ A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo e la teoria del Big Rip*, in *Giornale di diritto amministrativo* 11/2009.

ovviamente, il potere dell'amministrazione di verificare successivamente in capo al dichiarante, l'effettivo possesso dei requisiti prescritti.

L'istituto è stato oggetto di modifica con la legge n. 122 del 30 luglio 2010, recante conversione con modificazioni del DL 31 maggio 2010, n. 78.

La nuova disciplina attiene alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma. Le espressioni "segnalazione certificata di inizio attività" e "SCIA" sostituiscono rispettivamente quelle di "dichiarazione di inizio attività" e "DIA", ovunque ricorrano anche come parte di un'espressione più ampia". La nuova disciplina, di cui al comma 4-*bis* "sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale".

Alcune regioni hanno impugnato la norma sulla SCIA davanti alla Corte Costituzionale. La disciplina della SCIA ha ricevuto ulteriori modifiche ed integrazioni con il DL n. 70 del 2011 recante "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia" meglio noto come Decreto Sviluppo convertito con modificazioni con la legge n. 160 del 12/07/2011 che ha precisato l'ambito di applicazione dell'istituto anche all'edilizia.

Per quanto attiene la conferenza di servizi, l'art. 14, comma 2-*bis* prevede, nel testo modificato dalla legge 69/2009, che "alla Conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e 14-*bis* sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto".

Si introduce la regola della partecipazione ai lavori della conferenza del proponente il progetto anche se soggetto privato. L'espressa esclusione in capo a detti soggetti del diritto di voto qualifica la loro presenza sostanzialmente in termini di apporto informativo, collaborativo e conoscitivo. Prima della riforma l'unico ruolo riconosciuto al privato era di richiedere la convocazione della conferenza di servizi.

La giurisprudenza è oscillante. Da ultimo si è sostenuto che "qualora le fasi procedurali vengano sostituite da diversi modelli di procedimento o di adozione delle decisioni (accordi di programma, conferenza di servizi) è onere delle amministrazioni procedenti di individuare tempi e modi per consentire la partecipazione dei privati la cui sfera giuridica viene interessata dagli effetti dell'azione amministrativa" Cons. di Stato, sez VI, 05/12/2007 n. 6183.

Il nuovo testo dell'art. 14-*ter* prescrive che la conferenza di servizi può svolgersi per via telematica. La previsione, in linea con gli obiettivi del Codi-



ce dell'amministrazione digitale, apre spazi per l'introduzione del meccanismo della teleconferenza.

Sempre in materia di semplificazione del procedimento si ricorda, per ragioni di completezza, l'istituzione di zone a burocrazia zero nel Meridione d'Italia ai sensi dell'art. 43 DL 78/2010 convertito con la L 122/2010. Sul punto è intervenuta la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 232 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale della norma in base alle seguenti argomentazioni: *“l'analisi della norma censurata – che possiede un campo di applicazione generalizzato (riferito a tutti i procedimenti amministrativi in tema di nuove iniziative produttive) e quindi idoneo a coinvolgere anche procedimenti destinati ad esplicarsi entro ambiti di competenza regionale concorrente o residuale – conduce a ritenere fondati i dubbi di legittimità costituzionale, in ragione della assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori. Né, d'altra parte, alle conseguenze derivanti dalla rilevata carenza dei presupposti sostanziali che, nella specie, giustifichino la chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative de quibus, può sopperirsi evocando il richiamo, di per sé neutro, al rispetto del principio di sussidiarietà e dell'art. 118 della Costituzione contenuto nell'incipit del comma 2 del medesimo art. 43”*.

6. Il diritto di accesso

L'art. 22, comma 2 della legge 241/1990 *“L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza”* costituisce espressione dei principi costituzionali di legalità, imparzialità, buona amministrazione e della trasparenza sanciti dall'art. 1 della legge.

Nell'attuale formulazione del comma 2-bis dell'art. 29, come modificato dalla legge 69/2009 si precisa che *“attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica*

amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti".

L'art. 25 comma 4 prevede la necessità che il ricorso alla Commissione per l'accesso sia presentato anche all'amministrazione che ha adottato il provvedimento di diniego (espreso o tacito) o il differimento dell'accesso. Il diritto di accesso è stato ricompreso tra i livelli essenziali delle prestazioni già a seguito della riforma della legge n. 15 del 2005 con la possibilità per le regioni e gli enti locali di adottare una disciplina di maggior favore per il cittadino (in tal senso Regione Piemonte, LR 4 luglio 2005 n. 7 "Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi").

Il legislatore ha la competenza in ordine alla salvaguardia dei contenuti minimi essenziali delle prestazioni che vanno garantite in materia di diritto di accesso, lasciando alle regioni la facoltà di stabilire standard più ampi di godimento del diritto in questione.

La giurisprudenza amministrativa (da ultimo Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 12 gennaio 2011 n. 115 e n. 117) ha precisato che "L'accesso costituisce oggetto di un diritto soggettivo di cui il giudice amministrativo conosce in sede di giurisdizione esclusiva. Il giudizio ha per oggetto la verifica della spettanza o meno del diritto di accesso, più che la verifica della sussistenza o meno dei vizi di legittimità dell'atto amministrativo. Infatti il giudice può ordinare l'esibizione dei documenti richiesti, così sostituendosi all'amministrazione e ordinandole un *facere* pubblicistico solo se ne sussistono i presupposti (art. 116, comma 4, c.p.a.). Questo implica che al di là degli specifici vizi e della specifica motivazione del provvedimento amministrativo di diniego dell'accesso, il giudice deve verificare se sussistono o meno i presupposti dell'accesso, potendo pertanto negarlo anche per motivi diversi da quelli indicati nel provvedimento amministrativo. Di conseguenza non sussiste il vizio di ultrapetizione della sentenza che ha ampliato e corroborato gli argomenti ostativi all'accesso rispetto al provvedimento impugnato".

La disciplina normativa è contenuta negli artt. 22-28 della legge n. 241 del 1990 e nel relativo regolamento attuativo emanato con DPR 12 aprile 2006 n. 184. Il diritto di accesso si esercita mediante richiesta motivata finalizzata a prendere visione e ad estrarre copia dei documenti amministrativi. Deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo





36

detiene stabilmente. Il diniego all'accesso può essere espresso o tacito e matura quando siano decorsi trenta giorni dall'istanza senza che vi sia stata risposta ed è previsto (art. 25) il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in caso di diniego da parte di amministrazioni dello Stato o al difensore civico in caso di diniego opposto da enti territoriali.

L'art. 22, comma 1 lett. b) definisce "interessati" tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

L'ambito oggettivo del diritto coinvolge solo documenti esistenti e non le informazioni di cui l'amministrazione sia in possesso ma che non siano incorporate in atti corrispondenti a quelli enunciati dalla norma ossia in documenti amministrativi.

I soggetti passivi sono individuabili in base al combinato disposto dell'art. 22, comma 1, lett. e) della legge 241/1990, dove vengono definiti "*pubblica amministrazione tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario*" e dell'art 23 che individua come destinatari della normativa le pubbliche amministrazioni, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici e i gestori di pubblici servizi.

Il diritto di accesso si estende alle registrazioni informatiche perché la loro apprensione è possibile solo attraverso il mezzo tecnico e il cittadino ha diritto a conoscere il funzionario che ha operato sul suo profilo informatico, le ragioni e le norme di legge che sono state applicate⁴.

7. La nuova disciplina dei termini per lo svolgimento delle attività istruttorie

La legge 69/2009, art. 16, ha semplificato l'attività consultiva nell'ambito dell'istruttoria del procedimento amministrativo e delle cd. attività endoprocedimentali riducendo a venti giorni (prima erano quarantacinque) il termine per l'acquisizione dei pareri obbligatori e facoltativi.

Come noto il procedimento amministrativo si sostanzia nell'insieme di una

⁴ Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana 1 giugno 2010, in Il Foro Amministrativo n. 6, giugno 2010.

pluralità di atti susseguenti e diversi fra loro, tutti preordinati all'adozione di un provvedimento conclusivo. Tale definizione implica una nozione di provvedimento amministrativo quale fattispecie a formazione progressiva che è il risultato di un procedimento amministrativo.

Il procedimento amministrativo alla luce delle più recenti innovazioni legislative si articola in quattro fasi principali: fase dell'iniziativa; fase istruttoria nella quale si acquisiscono e si valutano i singoli dati pertinenti e rilevanti ai fini dell'emanazione dell'atto; fase decisoria che è la fase deliberativa del procedimento in cui si determina il contenuto dell'atto da adottare e si provvede alla formazione ed emanazione dello stesso; fase integrativa dell'efficacia.

In caso di procedimenti amministrativi complessi, prima di arrivare al provvedimento amministrativo finale, spesso è necessario acquisire i pareri o atti da altre pubbliche amministrazioni, atti che non hanno vita propria in quanto strumentali all'adozione del provvedimento finale e che, pertanto, sono definiti endoprocedimentali (esempio nulla osta beni culturali quale atto endoprocedimentale rispetto alla licenza edilizia finale).

Come più volte osservato dalla giurisprudenza, la regola secondo la quale l'atto endoprocedimentale non è autonomamente impugnabile, giacché la lesione della sfera giuridica del suo destinatario è normalmente imputabile all'atto che conclude il procedimento, è di carattere generale. La possibilità di un'impugnazione anticipata è invece di carattere eccezionale e riconosciuta solo in rapporto a fattispecie particolari, ossia ad atti di natura vincolata idonei a conformare in maniera netta la determinazione conclusiva, oppure in ragione di atti interlocutori che comportino un arresto procedimentale⁵.

Si è rilevato (G. Vesperini) che in merito alla ricognizione dei termini dei procedimenti, secondo una costante giurisprudenza, il termine del procedimento va riferito all'intero *iter* procedimentale, non essendo ammessa la strumentale divisione in varie fasi endoprocedimentali che elude lo scopo fondamentale della legge e cioè quello di dare certezza al cittadino circa i tempi attesi della azione amministrativa che lo riguarda.

Il richiamato art. 16 prevede che, in caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia

⁵ Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 16 maggio 2011 n. 2961, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 04/02/2008 n. 296. Sulla non lesività degli atti endoprocedimentali e sul principio di leale collaborazione come canone interpretativo del comportamento tenuto dalle parti nel procedimento amministrativo TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 16/02/2011, n. 281.





rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. Salvo il caso di omessa richiesta del parere, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione del parere.

I pareri sono atti di apprezzamento, di giudizio non di volizione, resi dagli organi dell'amministrazione che esercitano la funzione consultiva e hanno natura discrezionale.

Le valutazioni tecniche consistono in giudizi tecnici espressi in conformità alle scienze, espressione di discrezionalità tecnica e quindi sindacabili dal giudice amministrativo. L'art. 17 della legge n. 241 del 1990 dispone che ove per disposizione espressa di legge, o di regolamento, sia previsto che, per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi o enti appositi e tali organi ed enti non provvedano, o non rappresentino esigenze istruttorie il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari. La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini. Nel caso in cui l'ente abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione precedente si applica quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 16 (i termini possono essere sospesi per una sola volta).

La giurisprudenza ha evidenziato che, in relazione alla natura discrezionale del parere, il giudice amministrativo, pur non potendosi sostituire all'amministrazione, non è tenuto a limitare il proprio apprezzamento ad una valutazione estrinseca della scelta discrezionale dell'amministrazione, secondo i noti parametri di logicità, congruità e completezza dell'istruttoria, dovendo invece estendere il giudizio all'esatta valutazione del fatto anche avvalendosi di idonea consulenza tecnica soprattutto ove debba esercitarsi una discrezionalità tecnica, in rapporto alla quale l'esercizio del potere richiede non una scelta di opportunità ma l'esatta valutazione di un fatto secondo i criteri di una determinata scienza o tecnica⁶.

⁶ TAR Marche, sezione prima, sentenza n. 239 del 2011, in *Il Foro Amm.* 4/2011.



CAPITOLO 2

SCIA e conferenza di servizi nella riforma del procedimento amministrativo

di Isabella Salza



Il principio della certezza dei tempi di conclusione del procedimento, che ha ispirato il varo della legge n. 69 del 2009, ha condotto alla modifica della legge n. 241 del 1990, con l'obiettivo di semplificare le formalità connesse allo *start-up* dell'attività di impresa incidendo, segnatamente, sulla Dichiarazione di inizio attività (DIA), ora sostituita dalla Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e sulla conferenza di servizi.

1. La segnalazione certificata di inizio attività

L'art. 49 del DL 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha riscritto l'art. 19 della legge n. 241 del 1990 sviluppando le modifiche già impresse dal DLgs n. 59 del 2010 alla DIA. In particolare, il decreto di recepimento della direttiva servizi aveva aggiunto accanto alla DIA ad efficacia differita, la DIA "immediata" per tutte le attività cui ineriva la direttiva n. 123 del 2006, per l'esercizio delle quali non c'era più bisogno di attendere trenta giorni, ma si consentiva al richiedente di dare avvio immediato all'intervento o all'attività.

La nuova versione dell'art. 19 prevede che ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali, commerciali o artigianali, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato. Restano esclusi dall'ambito di applicazione della SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia e delle finanze, nonché quelli previsti dalla normativa comunitaria. L'attività oggetto della SCIA può



essere iniziata dalla data della sua presentazione all'amministrazione competente, a meno che quest'ultima, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di legge, nel termine di 60 giorni dal ricevimento della SCIA, adotti motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi da essa prodotti. Tuttavia, il richiedente, ove sia possibile, può conformare alla normativa vigente l'attività entro il termine fissato dall'amministrazione stessa, che può essere inferiore a 30 giorni.

La traslazione dei controlli amministrativi in un periodo successivo all'inizio dell'attività rivela l'intenzione del legislatore di procedere alla riduzione degli oneri amministrativi e ai tempi di attesa connessi allo *start-up* consentendo al privato di intraprendere un'attività economica e/o edilizia sin dalla data di presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. In questo modo, si è compiuto un "cambio di prospettiva" rispetto alla DIA, vale a dire che il nuovo istituto realizza il passaggio dal principio autoritativo al principio dell'auto-responsabilizzazione del privato, chiamato, nel suo interesse, ad attuare un "auto-controllo" del progetto che intende realizzare. Infatti, il richiedente è tenuto ad assumersi la responsabilità della legittimità della segnalazione pena l'applicazione di una sanzione penale più rigida di quella stabilita dall'art. 483 del codice penale (falsità dell'atto pubblico), poiché il comma 6 dell'art. 19, legge 241/1990 prevede che le attestazioni o le dichiarazioni false siano punite con la reclusione fino a tre anni.

Il DL 13 maggio 2011 n. 70 convertito con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha integrato l'art. 19 della legge n. 241, formulando una interpretazione autentica dell'istituto in parola, che ne ha esteso l'ambito di applicazione fino a comprendere l'attività edilizia⁷ con esclusione del per-

⁷ In particolare, l'art. 5, comma 1, lettera b) e comma 2, lettere b) e c) del DL 70/2011 ha legiferato la circolare interpretativa dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa del 16 settembre 2010, in cui si sosteneva l'applicazione della SCIA in materia edilizia. Gli argomenti utilizzati a sostegno di tale assunto sono stati: a) il dato letterale della sostituzione "ovunque ricorra" del termine DIA con SCIA, ai sensi dell'art. 49, comma 4-ter, DL 78/2010; b) la precedente versione dell'art. 19 conteneva una clausola di salvezza della DIA edilizia (cfr art. 19, comma 4 della precedente versione); c) la SCIA è corredata dalle "asseverazioni", termine utilizzato anche nell'art. 23 del T.U. edilizia (DPR 380/2001); d) il dossier curato dal Servizio studi del Senato sui lavori preparatori della legge di conversione del DL 78/2010, riconduce la normativa SCIA alla denuncia di inizio attività ex artt. 22 e 23 T.U. edilizia. Nella nota si precisa che la SCIA mantiene il medesimo ambito di applicazione della DIA non interferendo con l'applicazione degli altri titoli abilitativi, come il permesso di costruire, e delle leggi regionali che hanno ampliato l'ambito applicativo degli interventi edilizi, per i quali esiste l'alternatività tra DIA e permesso di costruire, ai sensi dell'art. 22, comma 4 T.U. 380/2001. La normativa regionale in materia non è incisa dalla legislazione statale anche alla luce di quanto previsto dall'art. 29, comma 2-*quater*, legge 241/1990, che riconosce alle regioni nella disciplina dei procedimenti amministrativi di propria competenza, la facoltà di prevedere "livelli ulteriori di tutela".



messo di costruire. Anche in questo caso, si è cercato di procedere in una “duplice direzione”, vale a dire di realizzare il complesso e delicato bilanciamento tra il principio di snellimento e di accelerazione dell’*iter* procedimentale, che richiede un minimo di omogeneità in tutto il territorio nazionale, e la garanzia del rispetto delle competenze dei diversi livelli di governo, la cui composizione è ancora di là da venire⁸.

L’ambito di applicazione della SCIA è tuttora in fase di definizione⁹, poiché spesso generiche sono le previsioni statali in cui si prevede l’applicazione del nuovo istituto, laddove prima vigeva la DIA ovvero ne prescrive un’applicazione di tipo “diffuso”, come recentemente disposto dall’art. 3, comma 3 del DL 138/2011.

In particolare, nel richiamato decreto è prevista la soppressione automatica, ad un anno dall’approvazione della legge di conversione, di tutte le disposizioni statali incompatibili con l’obiettivo di liberalizzazione delle attività economiche, nel rispetto dei vincoli di ordine comunitario, costituzionale, di finanza pubblica o legati alla tutela dei principi già espressi nella direttiva servizi e ribaditi nel DLgs 59/2010¹⁰. Sempre in un’ottica “liberalizzatoria”, l’art. 6, comma 1 del DL 138/2011, che aggiunge il comma 6-ter all’art. 19 della legge 241/1990, definisce *ex lege* la natura giuridica della DIA e della SCIA negando espressamente il carattere provvedimentoale dei richiamati istituti.

Un precedente può essere rinvenuto all’art. 8, comma 1, lett. f), DLgs 59/2010, in cui si stabilisce che la DIA, *ex art.* 19, legge 241/1990 (nella ver-

⁸ Si ricorda, in proposito che la legittimità dell’art. 49 del DL 78/2010 è stata sottoposta, da parte di alcune regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, al sindacato della Corte Costituzionale. La Regione Toscana e la Regione Emilia Romagna hanno presentato un nuovo ricorso contro le modifiche della SCIA e della conferenza di servizi da parte dell’art. 5 del DL 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

⁹ A titolo esemplificativo, può essere richiamato l’art. 16, concernente la “*Semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive*”, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, che rappresenta un caso di previsione espressa dell’applicazione della SCIA in un ambito determinato. Si ricorda che il DLgs 79/2011, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*, è stato adottato ai sensi dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché in attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio.

¹⁰ Sempre al fine di fare certezza rispetto all’ambito di applicazione della SCIA, assume rilievo la circolare interpretativa 3637/C del 10 agosto 2010 del Ministero dello Sviluppo economico, che ha per oggetto: “*Impatto sulle procedure di avvio di alcune attività regolamentate, della riformulazione dell’articolo 19 della legge n. 241 del 1990 prevista dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*”, in cui sono individuati tutti i procedimenti relativi alle attività di commercio, artigianato e servizi, disciplinate dal DLgs 59/2010, ai quali si applica la SCIA.

sione non riformata dall'art. 49, DL 78/2010) non costituisce, ai sensi del suddetto DLgs, regime autorizzatorio¹¹.



2. La conferenza di servizi

44

In premessa occorre precisare che la conferenza di servizi è un modulo procedimentale che ha la funzione di coordinare l'attività delle amministrazioni, attraverso una valutazione contestuale degli interessi pubblici coinvolti in vista di un risultato finale unitario.

L'art. 49 del DL 78/2008 ha modificato gli articoli 14, 14-ter e 14-quater della legge 241/1990 introducendo alcune semplificazioni che incidono sui tempi di conclusione del procedimento. Il comma 1, lettera a), modificando l'articolo 14, comma 1 della legge 241/1990, chiarisce, mediante l'eliminazione dell'inciso "di regola", che la conferenza "istruttoria" è uno strumento facoltativo al quale l'amministrazione procedente può ricorrere per effettuare un esame contestuale degli interessi coinvolti nel procedimento, perseguendo l'unico obiettivo di consentire un confronto tra le amministrazioni portatrici di più interessi pubblici coinvolti nel procedimento, non essendo necessaria ai fini dell'adozione del provvedimento finale. Diversamente, la conferenza di servizi "decisoria" trova applicazione nei casi in cui la decisione è "pluri-strutturata", nel senso che il provvedimento finale non può essere adottato senza il previo assenso di altre amministrazioni. In tal caso, se l'assenso non viene rilasciato entro 30 giorni dalla richiesta, l'amministrazione procedente ha l'obbligo di convocare la conferenza di servizi. La convocazione della conferenza decisoria è, invece, facoltativa quando:

- è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate (ipotesi introdotta dalla legge n. 15 del 2005);
- per espressa previsione normativa, è consentito all'amministrazione procedente di provvedere anche in assenza della determinazione di un'altra PA.

¹¹ Nella fattispecie, la disposizione in esame prevede che: "La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività si riferiscono ad attività liberalizzate e non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104". A tale disposizione è stato presentato un emendamento soppressivo dell'inciso: "si riferiscono ad attività liberalizzate e", che è stato approvato nella legge di conversione. Infatti, l'enunciato censurato rischiava di restringere l'ambito di applicazione della SCIA creando incertezze interpretative nei casi di attività produttive "non liberalizzate".

Quest'ultima precisazione è stata introdotta dall'articolo 49 del DL 78/2010, che ha modificato l'articolo 14, comma 2 della legge 241/1990.

Il procedimento della conferenza di servizi

La conferenza di servizi viene convocata dall'amministrazione procedente entro i 15 giorni successivi alla data di indizione, ovvero 30 nei casi di maggiore complessità¹². Le amministrazioni convocate, qualora impossibilitate a partecipare, possono chiedere che la riunione della conferenza si svolga in una data diversa, comunque entro 10 giorni dalla prima.

Per le amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio culturale, la riforma ha introdotto un regime differenziato che:

- consente lo slittamento della conferenza di 15 giorni, anziché 10;
- prevede la programmazione almeno trimestrale delle riunioni delle conferenze di servizi che coinvolgano atti di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali.

Le modifiche mirano a consentire una migliore organizzazione dei lavori per agevolare la partecipazione alle conferenze di servizi da parte delle Soprintendenze, introducendo uno strumento di collaborazione tra le amministrazioni, in considerazione della estrema rilevanza degli interessi alla cui tutela le Soprintendenze sono preposte.

Un'altra importante novità che riguarda le su richiamate autorità è contenuta nel nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 14-*ter*, che impone al Soprintendente, in caso di opera sottoposta ad autorizzazione paesaggistica, di esprimersi in via definitiva in sede di conferenza di servizi. Ciò al fine di scongiurare che essa possa pronunciarsi successivamente alla conferenza, vanificando i lavori già svolti e bloccando di fatto il procedimento.

La previsione del comma 3-*bis* dell'articolo 14-*ter* va letta in raccordo con il comma 7 del medesimo articolo, che disciplina il meccanismo del silenzio-assenso in relazione all'inerzia del rappresentante, il quale all'esito dei lavori della conferenza non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione di appartenenza.

L'articolo 49 del DL n. 78 del 2010 estende il meccanismo del silenzio-assenso alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (salu-

¹² Tale previsione era stata introdotta dalla riforma della legge n. 15 del 2005 ai fini della certezza dei tempi del procedimento.



te, pubblica incolumità, paesaggio, ambiente) con la sola esclusione dei provvedimenti di VIA, VAS e AIA per i quali continua ad essere necessaria una determinazione esplicita.



La conclusione dei lavori della conferenza

46

Ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 6-bis, come riscritto nel DL 78/2010, i lavori della conferenza si concludono con una determinazione adottata dall'amministrazione procedente tenendo conto delle posizioni prevalenti emerse in quella sede, che sostituisce ogni atto di assenso delle amministrazioni partecipanti o assenti¹³. L'intento del legislatore è stato quello di accorpare la fase della determinazione conclusiva con quella dell'adozione del provvedimento conforme, per evitare inutili duplicazioni con evidenti risparmi di tempo. I lavori della conferenza si concludono entro il termine stabilito nella prima riunione che non può superare i novanta giorni, fatto salvo il diverso termine previsto nel caso in cui sia richiesta la VIA (comma 4-bis)¹⁴.

Il procedimento in caso di VIA

Il termine di conclusione dei lavori della conferenza può subire variazioni nel caso in cui sia necessario acquisire la valutazione di impatto ambientale statale o regionale. In tale ipotesi, l'articolo 14-ter, comma 4, impone una sospensione del predetto termine per un massimo di novanta giorni, alla scadenza dei quali, in mancanza di una pronuncia sulla compatibilità ambientale, l'amministrazione procedente adotta ugualmente il provvedimento entro i successivi 30 giorni, prorogabili di altri 30 se sono necessari approfondimenti istruttori. La durata massima della conferenza di servizi in caso di VIA è quindi di 240 giorni (90 + 90 + 30 + 30).

Per assicurare il rispetto dei tempi di conclusione del procedimento, il DL

¹³ Tale efficacia sostitutiva nella disciplina previgente era collegata all'adozione di un "provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva", ai sensi del comma 9 dell'articolo 14-ter, oggi soppresso. La nuova formulazione dell'articolo consente anche di risolvere i dubbi emersi sotto la vigenza della precedente disciplina su quale fosse l'atto lesivo da impugnare, che oggi può essere identificato nella determinazione conclusiva della conferenza (che quindi ha natura provvedimentale).

¹⁴ Sempre nella prospettiva di accelerare i tempi di conclusione del procedimento, in seguito alle modifiche apportate dall'articolo 9 della legge n. 69 del 2009, i lavori della conferenza di servizi possono svolgersi per via telematica come previsto dall'articolo 14-ter comma 1.

n. 78 del 2010 ha introdotto le seguenti misure che mirano ad accelerare il rilascio dei provvedimenti in materia ambientale:

- possibilità che le attività tecnico-istruttorie necessarie ai fini della VIA e non ancora eseguite siano demandate dall'amministrazione competente ad altre amministrazioni, enti pubblici o istituti universitari, purché in possesso dei necessari requisiti di qualificazione e capacità tecnica, con assunzione dei relativi oneri economici a carico del soggetto committente il progetto (comma 4);
- previsione che i risultati eventualmente già conseguiti in sede di valutazione ambientale strategica in relazione all'intervento oggetto della conferenza di servizi siano utilizzati senza modificazioni ai fini della VIA, qualora effettuata dalla medesima autorità competente ad effettuare la VAS (comma 4-bis). In tal modo si accelerano i tempi e si evitano inutili duplicazioni.

Il dissenso espresso in conferenza

I rappresentanti delle amministrazioni invitate alla conferenza di servizi sono tenuti, a pena di inammissibilità, a manifestare il proprio dissenso in quella sede. Il dissenso deve essere congruamente motivato, pertinente (nel senso che non può riguardare questioni non connesse a quelle oggetto della riunione) e deve contenere le modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (cd. "dissenso costruttivo").

L'articolo 49 del DL n. 78 del 2010 ha esteso tale previsione alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (salute, pubblica incolumità, paesaggio, ambiente) eliminando così qualsiasi dubbio in ordine alla possibilità di un dissenso qualificato "postumo".

L'intento di garantire la certezza nei tempi di conclusione dei lavori, nonché di eliminare i rischi di un blocco del procedimento causato dal veto opposto da un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili, è presente anche nella nuova procedura di superamento del dissenso, riscritta dalla manovra economica del 2010. In particolare, il nuovo articolo 14-*quarter*, comma 3 rimette la decisione finale al Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro 60 giorni, previa intesa – se necessario – con le regioni, le province e gli enti locali. Se l'intesa non è raggiunta, il procedimento può comunque andare avanti con una deliberazione del Consiglio dei ministri nei successivi 30 giorni. L'intervento sostitutivo del Consiglio dei ministri è giustificato dal legislatore mediante il richiamo al principio di leale collaborazione e alle modalità di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 del-





la Costituzione¹⁵. Secondo la procedura sin qui descritta, il dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili può allungare la durata del procedimento per un massimo di 90 giorni, con un evidente risparmio di tempo rispetto alla disciplina previgente che prevedeva invece un meccanismo di coinvolgimento delle regioni che si era rivelato, nella prassi, piuttosto farraginoso¹⁶.

3. L'applicazione della SCIA e della Conferenza di servizi al SUAP

I procedimenti automatizzati: SCIA e silenzio-assenso

Il Capo III del DPR 7 settembre 2010 n. 160, detta la disciplina dei procedimenti automatizzati di competenza dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), applicabili solo nel caso di attività "vincolata", vale a dire che non richiede valutazioni discrezionali da parte della PA, e che si svolgono secondo i moduli della SCIA e del silenzio-assenso.

L'art. 5 del DPR 160/2010 prevede che il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica con modalità informatica la completezza formale della segnalazione e della relativa documentazione allegata¹⁷. Nei casi di

¹⁵ Il meccanismo semplificato per il superamento del dissenso in conferenza di servizi di cui si tratta, accorpa i numerosi passaggi procedurali prima previsti, all'interno dei quali si innestavano numerosi conflitti tra amministrazioni, concentrando le competenze in capo alla Presidenza del Consiglio o alla Giunta regionale, che agiscono con la partecipazione delle altre amministrazioni di volta in volta interessate, al fine di una migliore valutazione dell'interesse pubblico prevalente. La previsione invero persegue l'obiettivo di bilanciare l'interesse alla certezza e alla riduzione dei tempi del procedimento e quello alla tutela delle competenze delle regioni e degli enti locali. Nella fattispecie, infatti, se il motivato dissenso è espresso da una regione o provincia autonoma in una materia di rispettiva competenza, il Consiglio dei Ministri, ricorrendo al potere sostitutivo, delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate.

¹⁶ Prima della riforma, infatti, la decisione finale era rimessa: a) al Consiglio dei ministri soltanto in caso di dissenso tra amministrazioni statali; b) alla Conferenza Stato regioni o alla Conferenza Unificata in caso di dissenso tra amministrazioni statali e amministrazioni regionali o locali. Nella maggior parte dei casi, però, le Conferenze non erano in grado di provvedere e la questione veniva comunque rimessa al Consiglio dei ministri o alla Giunta regionale con inutili duplicazioni e sprechi di tempo (infatti in caso di mancato esercizio del potere sostitutivo da parte della Giunta, era previsto un ulteriore intervento del Consiglio dei ministri integrato con i Presidenti delle regioni).

¹⁷ In proposito, si ricorda la Nota interpretativa predisposta dall'Ufficio legislativo del Ministro per la Semplificazione normativa, in data 12 novembre 2010, in base alla quale l'art. 19 della legge 241/1990 costituisce una norma di principio che deve essere coordinata con tutte le

verifica positiva, rilascia automaticamente una ricevuta all'impresa e trasmette in via telematica la SCIA e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici comunali competenti per legge ad effettuare i controlli e ad adottare i provvedimenti ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241 (art. 5, comma 4, DPR 160/2010). Il rilascio della ricevuta costituisce titolo autorizzatorio per l'immediato avvio dell'attività (art. 5, comma 5, DPR 160/2010) e il ricorso agli ordinari rimedi di tutela a favore dei terzi e di autotutela dell'amministrazione (art. 5, comma 7, DPR 160/2010). Un'ulteriore riduzione dei tempi procedurali è prevista nell'ipotesi di presentazione contestuale della Comunicazione unica al Registro delle imprese ai sensi dell'art. 5, comma 2. In tal caso, la segnalazione è trasmessa da quest'ultimo al SUAP. Eventuali richieste istruttorie, provvedimenti inibitori o di rettifica dell'attività oggetto della SCIA sono comunicati all'impresa dal SUAP, anche se di competenza di altre amministrazioni o uffici comunali (art. 4, comma 2, DPR 160/2010) e sospendono il procedimento per una sola volta e per un massimo di trenta giorni. A differenza della SCIA contemplata nella legge 241/1990, quella applicabile ai procedimenti di competenza del SUAP comporta il rilascio di un titolo espresso rappresentato dalla ricevuta. Trattandosi di un titolo espresso è giustificata l'applicabilità degli ordinari rimedi di tutela previsti dal codice del processo amministrativo per le ipotesi di illegittimità degli atti della PA (es. annullabilità e nullità).

Riguardo al silenzio-assenso (art. 20 della legge 241/1990 e art. 5, comma 8 del DPR 160/2010) l'interessato, decorsi inutilmente i termini dalla presentazione dell'istanza (che sono di trenta giorni salvo l'applicazione delle normative regionali che prevedono termini più brevi), entro i quali il SUAP deve adottare il provvedimento espresso, la ricevuta rilasciata equivale a provvedimento di accoglimento senza che siano necessarie ulteriori istanze o diffide.

altre singole discipline di settore, le quali per ciascun procedimento individuano la documentazione che deve essere allegata all'istanza. Una tale lettura dell'art. 19 della legge 241/1990 è avvalorata anche da quanto disposto dall'art. 6 del DL 70/2011, rispetto all'obbligo delle PPAA di indicare, entro il 30 ottobre 2011, per ciascuna istanza, l'elenco degli atti e dei documenti che devono essere prodotti. L'obbligo delle PPAA di rendere disponibile "per via telematica" l'elenco della documentazione richiesta a corredo dei singoli procedimenti, era già vigente nell'ordinamento giuridico e, *in species*, nell'art. 57, comma 1 del DLgs 82/2005, in cui si prevede, altresì, che la PA non possa richiedere l'uso di moduli e formulari non pubblicati e che, in tal caso, i procedimenti possono essere avviati anche in assenza di questi. Anche il nuovo art. 6 prevede che il mancato adempimento da parte della PA di indicare il corredo documentale per ciascun procedimento amministrativo rientrante nella rispettiva competenza, non inficia la legittimità della SCIA presentata e consente al privato di dare comunque immediato inizio all'attività.



Il procedimento ordinario

Nei casi in cui il titolo richiesto deve essere espresso e implica l'applicazione dell'attività di tipo "discrezionale" della PA, l'interessato può presentare al SUAP un'istanza ai sensi dell'art. 7 del DPR 160/2010. Il SUAP, entro trenta giorni dal ricevimento, salvi i termini più brevi previsti da discipline regionali, può chiedere all'impresa la documentazione integrativa. Decorso tale termine l'istanza è da intendersi presentata regolarmente. Sebbene non sia espressamente previsto dalla normativa in esame, l'eventuale richiesta istruttoria del SUAP dovrebbe sospendere il decorso dei termini del procedimento. La sospensione può essere *una tantum* e per un periodo non superiore a trenta giorni al fine di acquisire le informazioni o le certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Una tale lettura appare coerente con il quadro normativo in cui si calano i nuovi istituti e, in particolare, con quanto previsto dall'art. 2 della legge 41/1990, come modificato dalla legge n. 69 del 2009. Ciò comporta che la presentazione della domanda al SUAP inizia a far decorrere il termine di 30 giorni entro i quali il responsabile può chiedere all'interessato supplementi istruttori. In caso di richiesta di integrazioni tale termine rimane sospeso per un massimo di 30 giorni, entro i quali l'interessato deve produrre la documentazione richiesta. Una volta presentate le integrazioni, inizia nuovamente a decorrere il termine di 30 giorni che chiude la prima fase istruttoria del procedimento unico. Questa potrebbe avere quindi una durata massima di 60 giorni. Verificata la completezza della documentazione e scaduto il termine suddetto, inizia a decorrere un nuovo termine di 30 giorni entro il quale deve concludersi il procedimento, salvi i termini più brevi previsti dalla normativa regionale. Il provvedimento conclusivo del procedimento ordinario costituisce titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste (art. 7, comma 6, DPR 160/2010).

Tale termine può subire una dilazione nel caso sia necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche (art. 7, comma 2, DPR 160/2010). Per questi casi è prevista l'indizione della conferenza di servizi (art. 7, comma 3, DPR 160/2010):

- facoltativa, nei casi in cui i procedimenti per il rilascio delle determinazioni delle amministrazioni interessate abbiano una durata inferiore a 90 giorni, desumibili dalle normative settoriali che disciplinano tali procedure. Una tale condizione si deve verificare per tutte le amministrazioni coinvolte;

- obbligatoria, nei casi in cui i procedimenti per il rilascio delle determinazioni delle amministrazioni interessate abbiano una durata superiore a 90 giorni, come prescritto dalle normative settoriali che disciplinano tali procedure, ovvero quando l'obbligatoria indizione della conferenza sia prevista da normative regionali. In tal caso, sembra sufficiente che la suddetta condizione si verifichi anche in capo a una soltanto delle amministrazioni interpellate.



A tal proposito, si richiamano le significative modifiche recate all'istituto della conferenza di servizi da parte dell'art. 49 del DL 78/2010, sopra illustrate. L'art. 7, comma 6 del DPR 160/2010 coordina il procedimento ordinario davanti al SUAP con la legge 241/1990, prevedendo, in caso di convocazione della conferenza, che tali termini coincidano con quelli previsti dagli artt. 14 e ss. della legge n. 241 per la chiusura dei lavori. Ad esso pertanto si applicano le restanti disposizioni che disciplinano lo svolgimento, l'acquisizione delle determinazioni delle amministrazioni interpellate e gli esiti dei lavori della conferenza di servizi di cui alla legge n. 241. L'art. 7, comma 3, ultimo capoverso, del DPR n. 160 prevede che decorso il termine di 30 giorni dalla chiusura della prima fase istruttoria, ovvero in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, si applica l'art. 38, comma 3, lett. h), DL n. 112 del 2008. In base a tale ultima disposizione, il mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, comporta che l'amministrazione precedente concluda in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso. In tal caso, salvo l'omessa richiesta dell'avviso alle altre amministrazioni competenti, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi.

Alla luce della disciplina descritta, sembrano delinearci tre tipologie di termini massimi entro i quali deve essere rilasciato il provvedimento conclusivo del procedimento ordinario:

- 60/90 giorni (30 giorni fase preistruttoria, che possono diventare 60 in caso di richiesta di integrazioni + 30 giorni per la decisione conclusiva). Tali termini sembrano trovare applicazione nel caso in cui non sia necessario acquisire le determinazioni di altre amministrazioni;
- 120/150 giorni (30 giorni fase preistruttoria, che possono diventare 60 in caso di richiesta di integrazioni + massimo 90 giorni per la decisione conclusiva). Tali termini sembrano trovare applicazione nei casi in cui per leg-



ge sia necessaria l'acquisizione delle determinazioni di altre amministrazioni e non venga convocata la conferenza di servizi. Si tratta delle ipotesi in cui l'indizione della conferenza è facoltativa, quindi dei casi in cui le discipline settoriali dei procedimenti per il rilascio delle determinazioni delle amministrazioni interpellate dal SUAP prevedono termini inferiori ai 90 giorni;

52

- dai 120 ai 270 giorni (30 giorni fase preistruttoria, che possono diventare 60 in caso di richiesta di integrazioni + 90 giorni per la decisione conclusiva della conferenza di servizi, che possono aumentare di ulteriori 90+30 nei casi in cui debba essere acquisita la VIA in sede di conferenza). Tali termini si applicano nelle ipotesi in cui venga indetta la conferenza di servizi, sia facoltativa che obbligatoria.



CAPITOLO 3

Un modello organizzativo per le politiche di semplificazione

di Alessandra Caldarozzi



Negli ultimi venti anni il tema della semplificazione amministrativa è divenuto una costante nella discussione parlamentare e pubblica. Intensa è stata la produzione normativa, con un susseguirsi di interventi che hanno introdotto nuovi istituti di semplificazione o modificato norme precedenti.

Il tema della semplificazione amministrativa non riguarda solo l'Italia; le politiche di semplificazione di cui il nostro Paese si sta dotando si inseriscono, infatti, in un più ampio percorso di *better regulation* intrapreso dall'Unione Europea. Nella maggior parte dei paesi OCSE la semplificazione amministrativa è attualmente una delle grandi priorità d'azione. L'obiettivo è diminuire la complessità e l'incertezza della regolamentazione e ridurre gli oneri amministrativi creati da un eccesso di burocrazia.

Malgrado questa intensa attività, sia a livello nazionale che internazionale, è ancora molto forte la necessità di collocare il tema della semplificazione tra i primi posti dell'agenda politico-istituzionale dei paesi. Le azioni di semplificazione nascono così per rispondere all'esigenza, espressa da imprese e cittadini, di maggiore rapidità ed efficienza del funzionamento degli apparati pubblici.

Di fatto, l'introduzione di strumenti ed istituti amministrativi innovativi non sono stati sinora sufficienti a rendere le strutture organizzative pubbliche adeguate alle esigenze del sistema produttivo italiano, alla competizione dei mercati internazionali ed alle aspettative di imprese e cittadini-utenti della pubblica amministrazione.

Confindustria, ad esempio, nel 2009, nel corso di una audizione in Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione¹⁸, oltre a sottolineare come la semplificazione normativa e amministrativa rappresenti un

¹⁸ A seguito della novella introdotta dall'articolo 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha assunto la denominazione di "Commissione parlamentare per la semplificazione", a decorrere dal 4 luglio 2009.



tema fondamentale per le imprese, che riguarda sia la loro attività quotidiana che la crescita, lo sviluppo e la competitività dell'intero sistema produttivo, sostiene che "La realtà che si percepisce in azienda è quella di dover far fronte a un elevato numero di adempimenti amministrativi, che fanno apparire la volontà di semplificare una missione isolata, fine a se stessa e slegata dal contesto".

Tale considerazione mette in evidenza due aspetti: il primo fa riferimento alla percezione delle imprese, ma allo stesso modo dei cittadini, di una ancora elevata burocratizzazione dei rapporti con la pubblica amministrazione; il secondo la difficoltà di adottare politiche di semplificazione complessive e non, come spesso avviene, parcellizzate per singoli settori.

1. Alcuni degli interventi di semplificazione adottati

Negli ultimi decenni ci sono stati nel nostro Paese numerosi interventi di semplificazione. Tra i più importanti si ricordano, a titolo di esempio, la legge 241/90 sul procedimento amministrativo, le *leggi Bassanini*, il nuovo Codice dell'amministrazione digitale (DLgs 82/2005), la L n. 133 del 2008 che prevede, con il taglio oneri amministrativi (art. 25), l'approvazione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, la L 69 del 2009 che prevede un ulteriore intervento di revisione delle norme disciplinanti l'azione amministrativa (241/90), in particolare in tema di conclusione del procedimento e di responsabilità della pubblica amministrazione¹⁹.

2. Le conseguenze degli interventi introdotti

L'introduzione di questi istituti ha portato le amministrazioni (in particolare gli enti locali) ad attivare processi di riorganizzazione relativi al decentramento, al trasferimento di competenze, alla sussidiarietà, alla cooperazione interistituzionale. Per realizzare ciò è stato promosso, all'interno delle amministrazioni, un processo di adeguamento a metodologie di analisi quali, ad

¹⁹ Per una descrizione più dettagliata della norma si rimanda al cap. 1.

esempio: la misurazione dei costi interni, dei tempi dei procedimenti, nuove forme di consultazione con gli utenti.

L'uso di strumenti quali la firma elettronica e il protocollo informatico, integrati ai servizi di interoperabilità, hanno reso possibile la realizzazione effettiva di una gestione completamente automatizzata dei flussi documentali e la conseguente attuazione di profonde innovazioni nelle modalità di lavoro delle amministrazioni e nei rapporti tra esse e i cittadini.

Ciò ha determinato una serie di benefici, tra i quali: aver modificato il rapporto tra amministrazione e utente, sia esso cittadino o impresa, in termini di trasparenza, conoscibilità dei termini dei procedimenti, risparmio di tempo; l'ammodernamento della pubblica amministrazione da un punto di vista organizzativo; l'introduzione di una nuova cultura all'interno della pubblica amministrazione (formazione continua del personale, responsabilizzazione, orientamento al risultato); l'introduzione di sistemi di valutazione della qualità dei servizi erogati e del livello di soddisfazione degli utenti quali, ad esempio, le Carte dei servizi e sistemi di *customer satisfaction*.

Ma, a questo punto, è doveroso porsi una domanda: qual è il livello effettivo di diffusione di tali benefici?

Le criticità sono evidenti e sono sempre più spesso manifestate non solo dagli utenti della pubblica amministrazione, ma anche dagli stessi operatori.

Infatti, benché numerose siano le amministrazioni che hanno avviato percorsi di ammodernamento, dotandosi degli strumenti previsti dalle norme, le esperienze di eccellenza sono ancora poche. Gli strumenti di semplificazione non sempre sono adottati e quando lo sono rischiano di rimanere sterili se non sono contestualmente introdotte azioni di supporto, formazione, assistenza, attivate attraverso progetti mirati, manualistica, percorsi guidati e semplificati di sperimentazione.

Ad esempio, con riferimento all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, mentre vi è una forte concentrazione degli interventi di informatizzazione sul *front office*, poco è stato fatto per migliorare i sistemi di interoperabilità tra enti.

Dai dati ricavati dal monitoraggio realizzato dal CNIPA nel 2007 sullo stato di attuazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione documentale, ne risulta che l'80% delle amministrazioni dichiarano di essere provviste di strumenti per la gestione del protocollo informatico ma la percentuale di documenti protocollati elettronicamente si attesta ancora al di sotto del 50% dei volumi trattati e che circa il 2% è il volume dei flussi documentali scambiati elettronicamente.





Se parliamo invece dello Sportello Unico per le Attività Produttive, questo è attivo in circa il 40% dei comuni italiani, pari a 3.297²⁰, mentre da una rilevazione Istat (2007) si evidenzia che per il 24,3% degli sportelli attivi non si ricorre ad alcuna procedura informatizzata e solo il 3,5% dei comuni ha impiantato soluzioni tecnologiche che consentono una gestione integrata delle pratiche e la piena interattività con l'utenza fino al rilascio dell'autorizzazione unica in modalità elettronica.

Da questi pochi dati appare evidente la forte discrepanza tra quanto fissato normativamente e quanto applicato nella realtà della maggior parte della pubblica amministrazione italiana.

Ci siamo posti a questo punto un'ulteriore domanda: quali sono i presupposti o le condizioni, organizzative ed istituzionali, che consentirebbero l'adozione di politiche organiche di semplificazione e, conseguentemente, una più efficace implementazione degli interventi di semplificazione proposti?

3. I presupposti all'istituzionalizzazione di politiche di semplificazione

Da quanto sopra esposto, emerge con evidenza la frammentarietà degli interventi adottati. Si è trattato spesso di provvedimenti finalizzati al perseguimento di singole azioni, costruite al di fuori di una logica di sistema. Piuttosto che programmare politiche complessive di semplificazione sono state realizzate iniziative settoriali ed episodiche, per compartimenti stagni e prive di coordinamento. Nella peggiore delle ipotesi, si è trattato di politiche "annuncio", mere politiche simboliche.

Quindi, per far sì che singoli interventi di semplificazione assurgano alla qualifica di *policy*, ovvero un processo costituito da un insieme coordinato di leggi, comportamenti amministrativi, proposte tecniche, bilanci di spesa, discorsi, atteggiamenti dei destinatari, è necessario che tale processo sia istituzionalizzato. L'istituzionalizzazione di una *policy* si ha quando si presentano elementi tali da determinare l'acquisizione di una forma stabile, riconosciuta e pienamente accettata dagli attori della rete, sia all'interno dell'amministrazione sia all'esterno di essa, nei suoi rapporti con la società.

Le politiche di semplificazione, adottate ai diversi livelli di governo, hanno una maggiore possibilità di diventare sistema e quindi essere implemen-

²⁰ Banca dati www.sportelloimpresa.it

tate in modo sistematico se l'amministrazione presenta alcune precise caratteristiche. In particolare: una leadership politica in grado di dare impulso, coerenza e continuità alle azioni di semplificazione; un sistema di *governance* interna, che renda possibile progettare e realizzare un programma pluriennale di intervento a carattere trasversale, ad esempio, attraverso l'introduzione di forme di coordinamento tra gli uffici o strutture che con varie competenze intervengono sulle politiche di semplificazione; un'unità operativa dedicata alla semplificazione; un sistema di *governance* esterna che consenta di impostare su basi nuove i rapporti di collaborazione con i privati e gli utenti della pubblica amministrazione.

Oltre a queste forme di carattere istituzionale-organizzativo, sono da considerare presupposti per una efficace implementazione di politiche di semplificazione, fattori più propriamente di tipo tecnico-organizzativo, quali, ad esempio, quelli che attengono alla informatizzazione dei processi di lavoro: dal protocollo informatico alla firma digitale, dalla gestione automatizzata dei flussi documentali e degli archivi all'uso del *workflow* management. Tali strumenti facilitano i processi di lavoro interni all'amministrazione, permettendo di conoscere in tempo reale lo stato dell'arte delle pratiche in lavorazione, ma permette anche ai cittadini/utenti di interloquire più facilmente – in modo diretto e spendendo minor tempo – con l'amministrazione.

Di seguito vengono brevemente descritti i fattori di carattere istituzionale-organizzativo sopra riportati.

Una leadership politica sensibile ai temi della semplificazione

Una politica di semplificazione, nei termini sopra descritti, richiede necessariamente il rafforzamento dell'impegno politico al massimo livello, riconducendo la semplificazione alle funzioni attribuite ad un soggetto politico specifico, quale ad esempio un assessore dedicato o nel caso di un'amministrazione comunale, direttamente il sindaco. A tale soggetto dovrebbe essere attribuito il ruolo di coordinare le attività avviate, oltre che garantire coerenza e continuità delle stesse. L'amministratore diviene responsabile nei confronti dei cittadini/utenti/elettori della buona gestione della struttura amministrativa che questi gli hanno affidato. Viene richiesta quindi la costituzione di una leadership politica che sia in grado di dare impulso, coerenza e continuità alle azioni intraprese. Nel box 1 è riportata l'esperienza della Regione Lombardia.



**Box 1****Regione Lombardia****Assessorato alla semplificazione e digitalizzazione**

Le deleghe alla Semplificazione e Digitalizzazione della Regione sono state istituite con l'avvio della IX legislatura, per rispondere in modo sempre più puntuale e concreto alla necessità di considerare come obiettivi imprescindibili la semplificazione normativa, lo snellimento delle procedure burocratiche, l'alfabetizzazione informatica, un sistema di servizi al cittadino e all'impresa rapido ed efficiente. Il lavoro dell'assessorato e dei suoi uffici si caratterizza soprattutto per la sua trasversalità, attivando collaborazioni e progetti con gli altri settori dell'amministrazione regionale per migliorare la qualità della vita e rendere ulteriormente competitiva la regione attraverso un processo di innovazione di ampio respiro.

Gli interventi di semplificazione

L'azione di semplificazione viene realizzata attraverso 2 modalità di intervento.

La semplificazione normativa, realizzata attraverso l'introduzione di elementi di sistematicità e chiarezza nella legislazione regionale; interventi sulla quantità e sulla qualità della regolamentazione; operazioni di delegificazione, che hanno permesso lo spostamento alla fonte regolamentare o ad un provvedimento amministrativo.

La semplificazione dei procedimenti amministrativi, realizzata attraverso la razionalizzazione delle procedure; la riduzione delle fasi procedurali; l'accorpamento e la regolazione uniforme di procedimenti analoghi; la semplificazione dei processi di spesa o contabili.

Con riferimento alla semplificazione amministrativa, la Regione, con la deliberazione n. 2078 del 28 luglio 2011, ha adottato una *check list* per la semplificazione preventiva degli atti amministrativi. Si tratta di uno strumento di supporto alla valutazione preventiva degli atti che hanno per oggetto procedimenti da cui scaturiscono oneri, diretti o indiretti, su cittadini, imprese, no profit ed enti.

La *check list* contiene dieci quesiti distinti per quattro diversi ambiti di intervento di semplificazione (A. analisi dell'adempimento: materia, soggetti e sinteticità; B. riduzione dei tempi; C. riduzione dei costi informativi, finanziari, di adempimento e di adeguamento; D. proporzionalità

degli adempimenti) e una rappresentazione grafica essenziale della procedura, corredata, inoltre, da una nota esplicativa.

L'adozione della *check list* è un'iniziativa che rientra nell'Agenda di governo 2011-2015 per la semplificazione e la modernizzazione del sistema Lombardia "Lombardia Semplice", che prevede, accanto a numerosi interventi e strumenti per la riduzione degli oneri esistenti (cosiddetto "*stock*"), la messa a regime di strumenti volti appunto a prevenire nuovi oneri e complicazioni burocratiche in atti di nuova adozione (cosiddetto "*flusso*").



Un sistema di governance interna

Oltre alla chiara identificazione di un responsabile politico della strategia di semplificazione, è necessaria la costituzione di un sistema di *governance* interna che renda possibile progettare e realizzare un programma pluriennale di intervento a carattere trasversale. A tal fine, fondamentale diviene la costituzione di un sistema strutturato di coordinamento tra i vari uffici e direzioni dell'ente interessati ai temi della semplificazione; condizione questa che contribuisce ad una migliore programmazione e ad una più efficace implementazione.

Quanto più è presente una rete istituzionalizzata tra uffici, in cui sono presenti momenti di incontro costanti e continuativi nel tempo, tanto più è possibile dare corso a politiche di semplificazione stabili ed efficaci. Per l'attivazione di tali forme di coordinamento possono essere seguite varie strade. Ad esempio, possono essere attivati gruppi di lavoro con referenti di diversi dipartimenti, gruppi di miglioramento e ascolto organizzativo, con l'obiettivo di coinvolgere attivamente il personale nel processo di rilevazione delle criticità e di predisposizione e messa in atto dei miglioramenti, tavoli periodici per condividere i progetti. Nel box 2 viene descritto il ruolo del comitato di direzione costituito presso il Comune di La Spezia.

**Box 2****Il Comitato di direzione del Comune di La Spezia**

Il Comune di La Spezia ha costituito un comitato di direzione che, riunendosi a cadenze mensili, discute e valuta i piani per l'innovazione e la semplificazione. Il comitato è coordinato dal direttore operativo il quale è anche il diretto responsabile del piano di semplificazione. Oltre che un coordinamento interno agli uffici tecnici, vi è anche una forte interazione tra questo e il livello politico. Infatti, gli obiettivi e le varie fasi di progetto, dopo essere state condivise in sede di comitato di direzione, sono approvati direttamente dalla Giunta, legittimando e sostanziando così anche dal livello politico le scelte in materia di semplificazione ed innovazione.

4. Un'unità operativa dedicata alla semplificazione
.....

Le politiche di semplificazione hanno maggiori possibilità di essere implementate con successo se all'interno dell'amministrazione è stata costituita una *task force* o un'unità operativa specificamente dedicata alla semplificazione, di supporto ai soggetti politici ed amministrativi responsabili delle attività di semplificazione.

Le funzioni

Le funzioni che dovrebbero essere attribuite a tale unità operativa sono essenzialmente:

- progettare e sviluppare adeguate metodologie di analisi per interventi di semplificazione;
- avviare in modo sistematico il monitoraggio delle attività;
- effettuare analisi delle *best practice* individuate nella propria o in altre amministrazioni;
- coordinare le iniziative di semplificazione (anche normative);
- elaborare un piano d'azione per la semplificazione;
- programmare forme di consultazione con gli *stakeholder* (tavoli tematici, *focus group*, somministrazione diretta di questionari, osservatori, sistemi di consultazione *on line*).

Le professionalità

Le professionalità di cui dovrebbero dotarsi le unità di semplificazione sono invece riconducibili alle seguenti figure: giuristi, economisti, statistici, sociologi, analisti delle politiche pubbliche. La semplificazione amministrativa è, infatti, un'attività fortemente interdisciplinare. Devono, infatti, essere presi in considerazione vari aspetti del processo, dall'analisi della normativa, alla rilevazione di informazioni quali-quantitative, alla valutazione delle varie opzioni in termini di sostenibilità sia organizzativa che economica per l'amministrazione, alla costruzione di momenti di confronto con i destinatari degli interventi oggetto della proposta di semplificazione.

La collocazione

Un'unità operativa deve essere formalmente riconoscibile sia all'interno dell'amministrazione, che nei rapporti interistituzionali con le altre amministrazioni e nei confronti delle categorie sociali che con l'amministrazione interagiscono. È dunque opportuno incardinare tale struttura in prossimità del vertice amministrativo e politico, per un confronto continuo e diretto con lo stesso per garantirne la legittimazione.

Quello proposto è un modello di unità di semplificazione che, a seguito delle analisi condotte, risulta particolarmente adeguato ai fini di un'efficace programmazione e implementazione di interventi di semplificazione.

Nel box 3 sono riportate alcune esperienze maturate dalle amministrazioni sul versante della costituzione di una struttura dedicata alla semplificazione. Genericamente denominata *task force*, tale struttura assume nomi diversi, livelli di formalizzazione più o meno elevati, compiti che possono essere esclusivamente relativi alla semplificazione o di più ampio raggio. Tali strutture sono, a seconda dei casi, ormai consolidate all'interno di alcune amministrazioni in quanto presenti da più anni oppure appena formalizzate.

Box 3

La Regione Piemonte: il Nucleo per la semplificazione

La Regione Piemonte ha avviato da tempo un processo di semplificazione, normativa ed amministrativa, per il quale si è dotata di strutture sia a composizione mista (istituzioni e privati) che interne all'ammini-





strazione. Nel primo caso si tratta dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa²¹, il quale è composto da 11 rappresentanti delle autonomie locali e funzionali e 13 rappresentanti del mondo economico produttivo, terzo settore, autonomia universitaria e scolastica. Nel secondo caso, nel 1998 è stato costituito un Nucleo interdirezionale per l'analisi e lo studio della semplificazione amministrativa e normativa. Il Nucleo è composto da funzionari regionali che operano in maniera trasversale e stabile sulle tematiche inerenti la semplificazione amministrativa. Svolge diverse attività, tra le quali: la predisposizione di interventi per la riduzione delle certificazioni richieste ai cittadini; la realizzazione di strumenti di comunicazione chiari e comprensibili.

Il Nucleo è stato impegnato nell'attività di ricognizione dei procedimenti amministrativi, così come previsto dalla legge 69/09.

Infatti, con nota del 24 febbraio 2010 il Nucleo ha richiesto alle Direzioni di effettuare una ricognizione generale dei procedimenti amministrativi, allo scopo di valutare l'adozione dei provvedimenti conseguenti e necessari ad ottemperare alle novità introdotte dai disposti dell'articolo 7 della legge 69/2009. A seguito della ricognizione vi è stata una condivisione da parte del Nucleo delle criticità emerse dai risultati dei censimenti delle Direzioni, al fine di elaborare indicazioni omogenee alle strutture regionali e incontri diretti con le singole Direzioni per affrontare le problematiche specifiche evidenziate. Quindi, il Nucleo ha svolto un'attività di coordinamento e supporto durante tutto il processo di ricognizione dei procedimenti.

Il Comune di Bra

Presso il Comune di Bra esiste un Nucleo che si occupa di semplificazione ma al quale non è stata data una strutturazione formale. Infatti, le attività inerenti la semplificazione sono svolte da un funzionario e da un amministrativo all'interno dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico, collocato nella posizione di staff. La struttura svolge le funzioni di Ufficio relazioni con il pubblico e ufficio stampa (ex legge n. 150/2000), di Ufficio Trasparenza e webmaster sito web ufficiale. Tra le attività svolte figurano anche quelle relative a proposte di implementazione dei servizi *on line* e di dematerializzazione e gestione dell'Intranet aziendale.

²¹ L'Osservatorio è stato istituito con D.P.G.R. n. 13/r del 20.11.02, in attuazione dell'art. 11, LR 44/00.

5. Un sistema di governance esterna

Un ulteriore fattore che favorisce l'adozione e la migliore implementazione di politiche di semplificazione è la presenza di un sistema di *governance* esterna che preveda la consultazione sistematica con i soggetti (cittadini ed imprese) coinvolti dagli interventi di semplificazione intrapresi dall'amministrazione. Gli strumenti utilizzati per la consultazione dei destinatari degli interventi sono vari, come, ad esempio: la costituzione di tavoli di consultazione, la consultazione telematica, focus group, indagini campionarie, ecc.



Box 4

Il Comune di Reggio Emilia

Il Comune di Reggio Emilia da anni è impegnato sul fronte della semplificazione amministrativa. In particolare sulla riduzione dei tempi di conclusione delle pratiche e sulla semplificazione delle procedure e la riduzione del numero dei documenti richiesti. Tale attività è stata condivisa con le associazioni di categoria rappresentate nel Tavolo provinciale delle imprese (Tai). Vengono messe in atto azioni di ascolto del mondo produttivo che non si limitino ad una mera comunicazione formale ma che prevedano vere e proprie azioni partecipate.

La Provincia di Forlì-Cesena

Un ulteriore esempio è quello della Provincia di Forlì-Cesena. Qui il Tavolo per la semplificazione amministrativa in agricoltura è stato costituito molto recentemente (il 1° settembre 2011).

Il gruppo di lavoro dell'assessorato alle Politiche agroalimentari della Provincia, che comprende le organizzazioni agricole, le centrali cooperative, la Camera di commercio e le comunità montane, ha il compito di avviare il programma, promosso dalla Giunta provinciale, di verifica e semplificazione delle procedure amministrative che riguardano le imprese agricole.



CAPITOLO 4

La ricognizione sull'attuazione
di Alessandra Caldarozzi,
Carmen Iuvone e Franco Della Nera



Per delineare un quadro attuativo della legge n. 69/2009 è necessario far riferimento ai livelli istituzionali di governo che hanno implementato i relativi principi riformatori con modalità attuative differenziate: maggiore grado di omogeneità per le amministrazioni statali, maggiore diversificazione per le amministrazioni regionali e locali.

Per quanto riguarda il livello statale, la ricognizione è stata incentrata sugli elementi di carattere generale e di indirizzo. Per quanto riguarda le amministrazioni regionali, è stata incentrata su quelle regioni che, attraverso leggi o altre modalità, hanno ridefinito i termini dei procedimenti in base a quanto previsto dalla legge 69 (Toscana, Sicilia, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte). Per quanto riguarda gli enti locali, la ricognizione vuole ricostruire il percorso – soprattutto quello delle amministrazioni affiancate nel corso del progetto “*Regioni Sempli.CI*” – e gli atti adottati da queste per giungere alla ridefinizione dei termini dei procedimenti.

A livello statale con il decreto 12 gennaio 2010 del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione (pubblicato in G.U. n. 76 del 2010) sono state approvate le linee di indirizzo per le amministrazioni statali e per gli enti pubblici nazionali per l’attuazione dell’articolo 7 della legge 69/2009. Al fine di garantire una omogeneità interpretativa ed applicativa delle nuove disposizioni, sono stati forniti i criteri d’azione per la predisposizione degli schemi di regolamento per la rideterminazione dei termini procedurali, e per l’attuazione delle disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale e di grave e ripetuta inosservanza dell’obbligo di provvedere entro i termini fissati da ciascun procedimento.

Il decreto ministeriale, con riferimento alla rideterminazione dei termini, individua i contenuti essenziali dell’art. 7 che, sostituendo integralmente l’articolo 2 della legge n. 241 del 1990, stabilisce che i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro trenta giorni (termine attualmente fissa-

to in novanta giorni) a meno che disposizioni di legge o di regolamento prevedano un termine diverso.

Per l'adozione dei regolamenti di definizione dei termini e dei responsabili viene disciplinata una nuova procedura. Si prevede, infatti, che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e per la Semplificazione normativa, siano individuati i termini di conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali; dal canto loro, gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini entro cui devono essere conclusi i procedimenti di rispettiva competenza.

L'altra novità introdotta dalla legge 69/2009 è che, in entrambi i casi, i termini fissati dalle amministrazioni non possono comunque essere superiori ai novanta giorni (laddove non era fissato alcun limite temporale nella autonomia determinazione dei termini da parte delle amministrazioni).

La legge consente di prevedere termini superiori ai novanta giorni, senza comunque oltrepassare i centottanta giorni, esclusivamente nei casi in cui emergano rilevanti profili di sostenibilità dell'organizzazione amministrativa, di contemperamento degli interessi pubblici tutelati e valutazioni eccezionali sulla complessità del procedimento. In questo caso, per l'adozione del relativo regolamento è necessaria sia la proposta dei Ministri per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e per la Semplificazione normativa, sia la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, che rideterminano i termini del procedimento devono essere adottati entro un anno dalla entrata in vigore della legge n. 69 del 2009 e cioè entro il 4 luglio 2010. In assenza di tali provvedimenti, a decorrere dalla stessa data, le disposizioni regolamentari in vigore che prevedono termini procedurali superiori a novanta giorni cessano di avere effetto con la conseguenza che ai relativi procedimenti, fino a nuova determinazione, si applica il termine di trenta giorni. Continuano ad applicarsi, invece, quelle disposizioni regolamentari vigenti che prevedono termini non superiori a novanta giorni.

Il termine generale di trenta giorni si applica, comunque, a tutti quei procedimenti per i quali i regolamenti adottati entro la data del 4 luglio 2010, non abbiano fissato alcun termine.

Il decreto fornisce precise indicazioni sulla tempistica per l'adozione dei regolamenti nei termini previsti dall'art. 7. Per supportare la fase di ricognizione e la proposta di riduzione dei termini di conclusione dei procedimen-



ti, è stata messa a disposizione delle amministrazioni una procedura di supporto *on line* all'interno del sito www.innovazione.gov.it. Ciascuna amministrazione ha dovuto comunicare e inserire, con una procedura completamente automatizzata, il nome del referente responsabile per le attività relative all'istruttoria e alla predisposizione dei regolamenti, l'elenco dei procedimenti, i termini di conclusione.

Le informazioni richieste per ciascun procedimento amministrativo sono contenute nell'allegato 1 del decreto e riguardano: la denominazione dell'amministrazione e dell'Unità organizzativa responsabile del procedimento; la denominazione del procedimento amministrativo e i relativi riferimenti normativi; la fonte del termine del procedimento (norma di legge, norma regolamentare o i trenta giorni *ex art. 2* della legge n. 241 del 1990); il nuovo termine del procedimento proposto; l'indicazione dell'eventuale soppressione o accorpamento del procedimento.

In base alle informazioni inserite dalle amministrazioni per ciascun procedimento amministrativo, la procedura di supporto automatizzata ha fornito dei report contenenti il calcolo:

- della percentuale di riduzione del termine di ciascun procedimento;
- del termine medio complessivo dei procedimenti vigenti;
- del termine medio complessivo dei procedimenti proposto per il nuovo regolamento;
- della percentuale media di riduzione dei termini dei procedimenti dell'amministrazione;
- del numero e della percentuale dei procedimenti accorpati;
- del numero e della percentuale dei procedimenti soppressi.

La procedura automatizzata ha consentito, inoltre, di predisporre lo schema del regolamento utilizzando una struttura pre-impostata composta da premesse, articolato normativo ed elenco dei procedimenti amministrativi.

Il processo è stato supportato dal manuale d'uso "Taglia tempi" del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione del gennaio 2010.

Si rileva, inoltre, che il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato un portale *PERLA PA* che è un sistema integrato per consentire la gestione unitaria ed integrata, delle informazioni e dei processi relativi agli adempimenti a carico di tutte le pubbliche amministrazioni. Il portale si compone di un'area pubblica ed è consultabile da tutti gli utenti interessati all'indirizzo internet www.perlapa.gov.it



1. Le scelte delle regioni

A livello regionale il percorso attuativo della riforma appare caratterizzato da alcune linee di tendenza. In pochi casi è stata adottata una legge di recepimento della disciplina della legge n. 69 del 2009. Le ragioni di questa scelta possono essere diverse, ma certamente anche la successione di interventi normativi concernenti in particolare gli istituti di semplificazione, DIA e conferenza di servizi in precedenza esaminati, hanno diversificato le scelte regionali.

Un altro elemento che è emerso dall'esperienza applicativa delle regioni e degli enti locali è che in mancanza di una disposizione espressa sulle conseguenze del mancato rispetto del termine per la conclusione dei procedimenti, diversamente da quanto previsto per le amministrazioni statali, il richiamato termine di un anno per l'adeguamento alle nuove previsioni è stato generalmente considerato non perentorio.

Occorre, inoltre, considerare che quasi tutte le regioni hanno adottato disposizioni attuative della legge n. 241 del 1990, ma gran parte delle discipline regionali non sono state aggiornate e il monitoraggio dei procedimenti è risultato, in alcuni casi, piuttosto complesso e di non immediata realizzazione.

Di seguito verranno sinteticamente riportati i contenuti delle leggi regionali adottate o dei progetti di legge *in itinere*.

Regione Toscana

Con la LR 20 gennaio 1995 n. 9 "Disposizioni in materia di procedimento amministrativo", è stato definito il procedimento regionale e si è disposto che i procedimenti amministrativi di competenza della Regione devono essere individuati con deliberazione della Giunta regionale.

Con la deliberazione n. 37 del 26 gennaio 2009, in attuazione di quanto previsto dalla LR 9 del 1995, è stato aggiornato l'elenco dei procedimenti amministrativi della Regione.

Con la LR 23 luglio 2009, n. 40 "legge di semplificazione e riordino normativo 2009" e successive modifiche è stata data attuazione alla legge n. 69 del 2009.

Si è stabilito che l'amministrazione regionale deve concludere i procedimenti amministrativi di propria competenza entro il termine perentorio di trenta giorni e che eventuali termini più lunghi stabiliti in atti amministrativi da motivare specificatamente, non possono comunque essere superiori a 120 giorni.

Con la delibera per l'attuazione dell'articolo 13 della LR n. 40 del 2009, in materia di termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di com-



petenza della Giunta regionale (n. 1113 del 30.11.2009), si è data attuazione alla LR n. 40 del 2009 che si applica ai procedimenti amministrativi relativi a materie di competenza regionale finalizzati all'adozione di un provvedimento amministrativo anche tacito, suscettibile di produrre effetti diretti sulla sfera giuridica dei soggetti privati (cittadini e imprese). Restano esclusi dall'applicazione di tale normativa i procedimenti disciplinati da legge nazionale o da fonte comunitaria senza indicazione di termini – cui si applicano i termini previsti dall'art. 2 della legge n. 241/1990 – nonché i procedimenti finalizzati all'adozione di:

- atti di programmazione regionale (PRS, piani e programmi ex LR 49/99, documenti di attuazione annuale ex art. 10-bis LR 49/99 e atti amministrativi generali;
- altri piani e programmi che, pur non essendo qualificabili come atti di programmazione ai sensi della LR 49/99, costituiscono il presupposto di atti degli enti locali destinati ad incidere nella sfera giuridica di soggetti privati;
- atti posti in essere dall'amministrazione nell'ambito di attività svolte in qualità di privato;
- atti di organizzazione interna;
- meri atti amministrativi.

Gli allegati (A e B) della deliberazione riportano rispettivamente i procedimenti amministrativi che l'Amministrazione regionale deve concludere entro trenta giorni e quelli che deve concludere entro un termine superiore a trenta giorni con indicazione di specifiche motivazioni.

Si precisa che il termine di trenta giorni, o l'eventuale diverso termine comunque non superiore a 120 giorni, indicato per ciascun procedimento negli allegati A e B, è da considerarsi quale tempo utile per l'amministrazione per lo svolgimento della fase istruttoria e per l'adozione del provvedimento finale. Esso non include le fasi che, nell'ambito del procedimento stesso, sono previste nell'interesse e a tutela del destinatario del provvedimento per lo svolgimento di adempimenti di sua competenza, conseguentemente il predetto tempo burocratico è computato a partire dal momento nel quale l'amministrazione è in possesso di tutti gli elementi documentali ed informativi richiesti per l'avvio dell'istruttoria del procedimento.

Con la LR 27 dicembre 2010 n. 63 *Disposizioni di attuazione degli articoli 12 e 14-bis della LR 23 luglio 2009, n. 40 (legge di semplificazione e riordino normativo 2009)* sono stati fissati i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi superiori a trenta giorni previsti nell'allegato A alla legge con-



cernenti: ordinamento istituzionale, servizi alla persona e alla comunità, finanza regionale, sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture. La legge motiva questa scelta sulla base della particolare complessità istruttoria delle procedure per il coinvolgimento di soggetti esterni e di enti territoriali interessati o per la necessità di valutazioni che richiedono competenze diversificate.

Con il decreto del Presidente della Giunta regionale 3 gennaio 2011 1/3 “Disposizioni di attuazione degli articoli 12 e 14-*bis* della LR 23 luglio 2009, n. 40” si definiscono i termini di conclusione dei procedimenti regionali previsti in regolamenti regionali.

L'attività di ricognizione dei procedimenti

Ciascun settore/area ha proceduto alla ricognizione dei procedimenti di propria competenza in raccordo con l'area legislativa della Presidenza, che ne ha elaborato i criteri. A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro multidirezionale.

La ricognizione è stata realizzata utilizzando una scheda di rilevazione sulla base di criteri di delimitazione dei procedimenti di interesse e di individuazione delle fasi della procedura considerate significative, dapprima individuati nel gruppo di lavoro e poi trasposti nella deliberazione della Giunta.

La Regione ha analizzato, in circa tre mesi, il 100% dei procedimenti, basandosi sulla delibera ricognitiva adottata annualmente dalla Giunta ai sensi della LR 9/1996 (ora abrogata sul punto dalla LR 40/2009), depurata da un complesso di mere attività non preordinate all'adozione di un provvedimento amministrativo (che venivano tradizionalmente censite all'interno di tale delibera annuale). Tra i risultati prodotti dalla ricognizione sono da indicare: a) l'adozione di una delibera (n. 1113 del 2009, poi modificata con delibera 415/2010) contenente la rimodulazione dei termini di conclusione di procedimenti stabiliti con atti amministrativi regionali; b) la rimodulazione e affinamento del *corpus* di procedimenti amministrativi anche in vista dell'attuazione della banca dati telematica.

A fronte di questi risultati positivi riassumibili nella rappresentazione di un quadro più attendibile e meditato dei procedimenti, l'amministrazione ha tuttavia registrato una resistenza delle strutture a ridurre i tempi.

In previsione dell'attività di ricognizione dei procedimenti amministrativi e fissazione dei nuovi termini, l'amministrazione ha poi deciso di costituire,

nell'estate del 2009, una *task force* dedicata a questa attività, composta da referenti di tutte le direzioni regionali, con il coordinamento dell'area legislativa della Presidenza e della DG organizzazione. Le funzioni attribuite alla *task force* sono essenzialmente quelle di elaborazione dei criteri metodologici, coordinamento e verifica dei risultati e predisposizione degli atti amministrativi conseguenti.



Regione Siciliana

La Regione Siciliana, per il recepimento della legge n. 69 del 2009, ha emanato la LR 5 aprile 2011, n. 5 *Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale* (Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana 11 aprile 2011).

Il titolo I (artt. 1-15) reca disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche e per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Il titolo II riguarda disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale. Disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale, di patrocinio legale e di procedimento amministrativo in materia di concessione edilizia (artt. 16-19); il titolo III disposizioni finali (artt. 20-26).

L'articolo 1 stabilisce i principi generali e modifica la LR n. 10 del 1991 (Disposizioni per i provvedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa) recependo nell'ordinamento regionale la recente legislazione statale in materia di procedimento amministrativo.

L'articolo 2, modificando la legge regionale n. 10 del 1991, ha profondamente innovato la disciplina in materia di termini di conclusione del procedimento prevedendo che, nell'ipotesi di mancata conclusione del procedimento entro il termine previsto, devono essere motivate le ragioni del ritardo. Sul piano organizzativo, ai fini della verifica di quanto addotto a giustificazione del mancato rispetto del termine, la pubblica amministrazione costituisce nuclei ispettivi interni. La mancata o la ritardata emanazione del provvedimento sono valutate anche in relazione alle responsabilità dirigenziale, disciplinare e amministrativa e per l'attribuzione della retribuzione di risul-



tato. La norma prevede, infine, che le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine per la conclusione del procedimento. Nell'ipotesi di mancata conclusione del procedimento entro il termine previsto devono essere motivate le ragioni del ritardo. Agli effetti di una corretta applicazione delle norme, assumono rilevanza le ipotesi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere in relazione ai risultati complessivi prodotti dalla struttura alla quale il dirigente è preposto, ferma restando la necessità di procedere ad una valutazione caso per caso che tenga conto della situazione concreta in cui il dirigente opera in relazione agli incarichi, alla struttura organizzativa, alle difficoltà, ai motivi dell'agire e al danno concretamente cagionato al privato.

L'articolo 3 concerne la digitalizzazione della pubblica amministrazione regionale, prevedendo l'impegno della regione ad assicurare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione amministrativa in modalità digitale, utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'articolo 4 recepisce le modifiche recentemente introdotte a livello nazionale alla disciplina della conferenza di servizi e dispone che in caso di dissenso espresso da un'amministrazione regionale o locale in materia di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio artistico, della salute o dell'incolumità pubblica l'amministrazione procedente, in caso di dissenso tra dipartimenti o uffici equiparati dell'amministrazione regionale, tra quest'ultima e un ente locale o un ente non territoriale o in caso di dissenso tra enti locali, entro dieci giorni rimette la decisione alla Giunta regionale. L'articolo 5 concerne le attività consultive e le valutazioni tecniche con una disciplina incentrata sulle finalità di riduzione dei tempi di conclusione del procedimento.

L'articolo 6 reca disposizioni di adeguamento alla disciplina statale in tema di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Con il recepimento dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e successive modifiche viene introdotto nell'ordinamento regionale l'istituto della SCIA, sostitutivo di ogni atto di autorizzazione comunque denominato, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti stabiliti da leggi e regolamenti con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali paesaggistici o culturali. L'introduzione dell'istituto consentirà l'inizio dell'attività oggetto di segnalazione dalla data di presentazione. L'amministrazione avrà 60 giorni per adottare i provvedimenti di divieto o di prosecuzione dell'attività o di rimozione degli eventuali effetti, fermo restando il potere della

PA di assumere determinazioni in via di autotutela nella forma della revoca o dell'annullamento.

Il Capo II ridefinisce la disciplina dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) art. 10. Il SUAP è il soggetto pubblico di riferimento per tutti i procedimenti amministrativi che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione nonché cessazione e riattivazione delle suddette attività.

Il Capo III richiama i principi di cui al DLgs 150/2009 con l'obiettivo di adeguare l'amministrazione regionale alle norme di riforma della pubblica amministrazione, di aumentarne la trasparenza, l'efficienza e l'informatizzazione e di introdurre disposizioni in materia di valutazione delle strutture e delle *performance* dei dipendenti in sintonia con la cd. Riforma Brunetta (art. 11 "Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*"). Sono previste disposizioni in ordine alla pubblicità dei siti istituzionali e degli atti pubblici (art. 12). Sono, inoltre, contenute disposizioni in materia di contrasto alla corruzione ed alla criminalità di stampo mafioso (art. 15).

Il Titolo II prevede disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale. Disposizione in materia di responsabilità dirigenziale, di patrocinio legale e di procedimento amministrativo in materia di concessione edilizia. Si dispone che entro il 31 marzo di ogni anno, il Governo della Regione è tenuto a presentare uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l'eventuale coordinamento delle leggi regionali tra loro e rispetto alle leggi statali sulla base dei principi direttivi elencati all'art. 16 comma 1. Con riferimento, invece, alle modifiche in materia di procedimento per il rilascio della concessione edilizia, l'art. 19 dispone che "allo scopo di favorire lo snellimento e l'accelerazione del procedimento amministrativo per il rilascio della concessione edilizia, la commissione edilizia comunale è soppressa".

Il Titolo III riguarda disposizioni finali. Artt. 20 e ss. Il Titolo ricomprende disposizioni eterogenee nei contenuti come la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (art. 21) e l'Ufficio di Bruxelles (art. 24). Con la circolare dell'Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica n. 1/GAB del maggio 2011 "Linee guida per l'attuazione dell'art. 2 della LR 5 aprile 2011 n. 5" sono stati definiti criteri per la corretta e uniforme applicazione delle nuove disposizioni. Le linee guida concernono tutti i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni regionali e degli enti, istituti e società sottoposti a controllo, tutela e/vigilanza delle





stesse. Le amministrazioni dovranno perseguire l'obiettivo di una congrua riduzione dei termini medi di conclusione dei procedimenti rispetto a quelli vigenti. Si precisa che:

- è necessario riferire il termine all'intero *iter* procedimentale non essendo, per converso, ammissibile lo strumentale frazionamento in autonomi procedimenti delle sue fasi endoprocedimentali;
- le amministrazioni nel rideterminare i termini procedimentali non dovranno fissarli in misura superiore a quelli dei provvedimenti in atto ancora efficaci, ad eccezione delle ipotesi in cui i detti termini non siano risultati congrui ovvero l'aumento sia conseguenza della fusione e/o accorpamento di distinti procedimenti, di significative modifiche normative o di variazioni fattuali intervenute successivamente alla determinazione dei precedenti termini;
- le amministrazioni al fine di individuare il termine di conclusione del procedimento dovranno, comunque, tenere in debito conto le diverse fasi di cui esso si compone e, in particolar modo, dei casi in cui il provvedimento finale vada assunto dal Presidente della regione, da un Assessore regionale o previa acquisizione di apposita delibera della Giunta regionale.

I regolamenti con la fissazione dei nuovi termini devono essere adottati nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 5 del 2011 ovvero entro il 26 ottobre 2011, termine ordinatorio. Nell'ipotesi di mancata conclusione del procedimento entro il termine previsto, devono essere motivate le ragioni del ritardo. Ai fini della verifica di quanto addotto a giustificazione del mancato rispetto del termine, la pubblica amministrazione costituisce nuclei ispettivi interni.

Con la circolare dell'Assessore delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica del 4 luglio 2011 prot. n. 103392, avente ad oggetto *legge regionale 5 aprile 2011, n. 5 art. 12 - Indirizzi operativi*, sono state fornite puntuali indicazioni in materia di trasparenza ed efficienza dell'amministrazione nonché di pubblicità legale degli atti *on line*, per l'eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea e per diffondere le buone prassi nelle amministrazioni. La circolare è consultabile nell'apposita area "Semplificazione e trasparenza amministrativa - la burocrazia trasparente" istituita sul sito web ufficiale della Regione Siciliana.

Si segnala, inoltre, che il Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale ha varato un progetto "Partecipare per semplificare" affinché ogni cittadino, impresa, associazione possa fornire suggerimenti e opinioni nelle diverse materie per contribuire all'attività di semplificazione della nor-

mativa e dei procedimenti curati di competenza regionale.

Un breve cenno va fatto alla legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010 n. 11 *Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010* che prevede (art. 25) l'approvazione da parte della Giunta regionale di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza della Regione con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25%, come stabilito in sede europea.

L'art. 10, comma 5, della LR n. 5 del 2011, prevede la costituzione di un Comitato tecnico regionale per lo svolgimento di compiti di indirizzo, di monitoraggio ed impulso per la semplificazione burocratica e per la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese. L'Assessore regionale per le attività produttive è competente a disciplinare i compiti, la composizione e le modalità di funzionamento del predetto Comitato.

Regione Emilia Romagna

La Regione Emilia Romagna ha approvato un progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale avente ad oggetto *Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione.*

Il provvedimento, come evidenziato nella relazione di accompagnamento (BUR n. 88 del 04/08/2011) costituisce l'approdo di un percorso che in tema di semplificazione la Regione ha intrapreso da tempo, già dalla revisione statutaria del 2005. Lo Statuto regionale, approvato con la LR n. 13 del 2005, impone, infatti, sia il ricorso a strumenti e tecniche per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi (art. 53), sia il rispetto di principi cardine dell'azione amministrativa quali la semplificazione, la partecipazione, la responsabilità, la trasparenza, la certezza dei tempi del procedimento.

Con riferimento all'obiettivo di elevare il livello di qualità dell'azione amministrativa e dei processi decisionali nel loro complesso, l'art. 3 prevede un'analisi e una valutazione permanente dei procedimenti. Si prevede, infatti, che la Giunta regionale mediante azioni condivise con le autonomie locali e con le altre pubbliche amministrazioni del territorio e, qualora necessario, previo accordo con le amministrazioni statali decentrate competenti, realizza un sistema di analisi e valutazione permanente (AVP) dei procedimenti che interessano l'amministrazione regionale e la complessiva azione amministrativa sul territorio. Ciò al fine di verificare, tra l'altro, gli oneri organizzativi e gestionali a carico dei citta-





dini e imprese attraverso l'utilizzo delle più idonee tecniche di misurazione.

Dal punto di vista organizzativo si prevede la costituzione di un nucleo tecnico per la semplificazione delle norme e delle procedure presso il Comitato di direzione di cui all'art. 35 della LR n. 43 del 2001. Il nucleo ha anche il compito di supportare il tavolo permanente per la semplificazione, quale sede di garanzia delle più adeguate forme di consultazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria e dei consumatori, per i provvedimenti di maggior impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese.

Si prevede la creazione di una sessione per la semplificazione, con cadenza annuale con l'obiettivo di esaminare l'esito dell'attività di analisi e valutazione permanente e di valutare le proposte formulate dal nucleo tecnico e dal Tavolo permanente.

Regione Liguria

La Regione Liguria ha recentemente approvato la legge 8 giugno 2011, n. 13 recante *Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa*.

Il Titolo II, Semplificazione amministrativa, all'art. 15 individua le finalità prioritarie che sono: rimuovere e ridurre gli oneri e gli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese nonché la riduzione dei tempi burocratici; garantire l'omogeneità sul territorio regionale nella conduzione delle procedure e dei procedimenti amministrativi sia nelle modalità di accesso, sia nell'*iter* istruttorio; facilitare l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione da parte dei cittadini e delle imprese favorendo la modalità dell'interlocutore unico; estendere l'uso dell'innovazione tecnologica nei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini ed imprese; favorire la rilevazione e la diffusione delle buone pratiche.

Dal punto di vista degli strumenti si prevede l'adozione da parte della Giunta regionale di un programma annuale delle strategie di semplificazione con il quale sono definiti le linee fondamentali di azione, gli interventi qualificanti, le priorità di applicazione delle misurazioni degli oneri amministrativi, il cronoprogramma annuale di attuazione, gli indicatori di risultato. Il programma deve essere coordinato con l'Agenda normativa approvata dalla Giunta regionale (art. 3) nella quale sono illustrati le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa.

Sono individuati le funzioni e i compiti della Regione per realizzare un coordinamento della semplificazione amministrativa: svolgere una funzione

di indirizzo e coordinamento delle procedure e dei procedimenti amministrativi; promuovere iniziative ed interventi volti a definire pratiche operative e soluzioni organizzative per consentire ai cittadini ed alle imprese modalità di accesso omogenee su tutto il territorio regionale mediante l'adozione di modulistiche uniformi in ambito regionale; curare la rilevazione ed il confronto delle procedure amministrative diffuse sul territorio, anche mediante la costituzione di una banca dati regionale dei regolamenti e dei procedimenti degli enti locali liguri. Per lo svolgimento delle menzionate funzioni si prevede la formalizzazione di intese con le associazioni di rappresentanza degli enti locali e la costituzione di tavoli tecnici con la partecipazione delle associazioni di categoria delle parti sociali interessate (art. 17).

Particolare rilievo viene attribuito agli strumenti telematici a supporto della semplificazione in quanto la telematica è considerata lo strumento primario per la comunicazione e l'interazione tra i soggetti pubblici e privati.

In particolare, si prevede la partecipazione telematica al procedimento amministrativo (art. 24), l'accesso ai documenti amministrativi, la fatturazione e i pagamenti elettronici. La Regione, attraverso il Centro Servizi territoriali, mette a disposizione di province, comuni, comunità montane ed enti parco che vi aderiscono, servizi e strumenti tecnologici per favorire la semplificazione dei procedimenti della pubblica amministrazione: banda larga, sistema pubblico di connettività e cooperazione applicativa, dematerializzazione e servizi per la fiscalità locale, per il territorio, per i cittadini e le imprese.

L'attività di ricognizione dei procedimenti

La Regione Liguria nel maggio 2010 ha avviato il processo per l'adozione del Regolamento che fissa i nuovi termini dei procedimenti amministrativi in ottemperanza alla legge 69/2009, con l'obiettivo di procedere, nel maggior numero di casi possibile, ad una riduzione dei termini dei procedimenti amministrativi di competenza regionale.

Il percorso seguito dall'amministrazione nell'attività di ricognizione dei procedimenti è stato il seguente:

- 1) Il settore Affari Giuridici Istituzionali presente presso la direzione centrale affari legali, giuridici e legislativi, cui è stato demandato il compito di formulare il regolamento e l'allegato contenente le schede dei procedimenti regionali, ha richiesto con lettera circolare ai settori/servizi affari giuridici presenti presso ciascuna direzione/dipartimento la compilazione di schede nelle quali dovevano essere indicati i procedimenti di compe-



tenza ed i relativi termini.

- 2) I settori/servizi affari giuridici delle direzioni/dipartimenti hanno compilato le schede con l'ausilio delle strutture di merito competenti per materia. Le schede sono state, quindi, inviate al settore affari giuridici istituzionali.
- 3) Sono stati organizzati incontri fra il settore affari giuridici istituzionali e i settori/servizi affari giuridici delle direzioni/dipartimenti per esaminare nel contraddittorio le schede inviate al fine della verifica in ordine alla coerenza rispetto a criteri omogenei sia formali che sostanziali, indicati nella circolare.

82

La ricognizione dei procedimenti è avvenuta tramite la compilazione di schede, secondo un modello predisposto dal settore affari giuridici istituzionali allegato alla circolare, nelle quali sono stati indicati i procedimenti di competenza, i principali passaggi istruttori, l'organo competente all'emana- zione dell'atto finale, la normativa di riferimento ed i termini di conclusione del procedimento. Relativamente ai procedimenti censiti, nel RR 2/2011 l'amministrazione ha ricompreso i procedimenti amministrativi per i quali era necessario definire il termine di conclusione del procedimento che costituiscono, all'incirca, l'80% di tutti i procedimenti amministrativi regionali. In totale sono stati analizzati 723 procedimenti amministrativi, impiegando circa 6 mesi. È in corso di elaborazione un atto ricognitivo generale di tutti i procedimenti amministrativi nel quale saranno indicati, oltre ai procedimen- ti contenuti nel RR 2/2011, anche i procedimenti con termine stabilito in leg- ge e quelli cui si applica il termine residuale di 30 giorni.

L'attività di ricognizione ha costituito, come dichiara la stessa amministra- zione, la sede per effettuare la rivalutazione delle attività relative ai singoli procedimenti amministrativi e la loro razionalizzazione sia ai fini del conten- nimento della durata dei procedimenti, sia ai fini della semplificazione.

Per individuare i nuovi termini, l'amministrazione ha proceduto ad una misurazione dei tempi dei procedimenti amministrativi mediante la rico- struzione dell'*iter* procedimentale, con l'obiettivo della riduzione al minimo dei tempi, dei passaggi e delle prassi procedurali non essenziali.

Nel corso del 2011 è stato costituito il settore *Coordinamento legislativo e processi di semplificazione* che si occupa in generale delle politiche di sem- plificazione amministrativa della Regione.

Regione Piemonte

La Regione Piemonte ha seguito una procedura diversa dalle regioni sino ad ora descritte. Infatti, pur non avendo legiferato in materia di procedimento amministrativo, ha tuttavia adeguato i termini dei propri procedimenti alle prescrizioni contenute nella legge 69/09. La Regione ha infatti adottato una serie di delibere di giunta volte ad individuare, per ciascuna direzione, i termini di conclusione dei procedimenti di durata non superiore a 90 giorni e i termini di conclusione dei procedimenti di durata compresa tra 90 e 180 giorni.

Con la circolare del 24/02/2010 avente ad oggetto: “Prime indicazioni sulle recenti modifiche apportate alla legge 7 agosto 1990, n. 241 relativamente ai termini di conclusione dei procedimenti amministrativi. Criteri per il censimento”, a cura del nucleo per la semplificazione, è stato disposto il censimento dei procedimenti regionali al fine di adeguare i termini di conclusione alle disposizioni della novellata legge 241/1990.

La nota è stata inviata ai direttori della Giunta regionale con allegata la scheda per il censimento dei procedimenti; sono seguiti degli approfondimenti nel laboratorio giuridico delle prime problematiche sollevate dalle strutture regionali in merito alla compilazione delle schede del censimento, con il supporto di docenti universitari.

Vi è stata quindi una condivisione da parte del nucleo delle criticità emerse dai risultati dei censimenti delle direzioni, al fine di elaborare indicazioni omogenee alle strutture regionali e una serie di incontri diretti con le singole direzioni per affrontare le problematiche specifiche evidenziate. Il nucleo per la semplificazione ha fornito un supporto costante alle strutture regionali, elaborando una DGR quadro, con comunicazioni agli assessori alla semplificazione e all'organizzazione, ai componenti della giunta ed al vicepresidente per condividere la sottoscrizione delle proposte di deliberazione delle singole direzioni regionali da sottoporre all'approvazione della giunta.

A seguito della ricognizione sono emerse alcune criticità: la “storica” resistenza da parte delle strutture al cambiamento; l'assenza di un censimento aggiornato dei procedimenti regionali; la percentuale elevata di procedimenti con termini non prefissati o con un rinvio generico alla LR 7/05; il *nomen iuris* dei procedimenti diverso e spesso non corretto tra le strutture regionali (ad es.: autorizzazioni/concessioni; revoca/decadenza; assegnazione/ammissione dei contributi).

La ricognizione ha tuttavia prodotto risultati sostanziali ed estremamente significativi per l'amministrazione e l'efficacia delle sue attività. Nello speci-





fico: l'esatta definizione e descrizione dei procedimenti amministrativi, con una complessiva ricognizione delle procedure amministrative delle singole direzioni e una più organica individuazione delle competenze dei diversi settori; un'ulteriore riduzione dei termini dei procedimenti amministrativi rispetto al precedente DPGR 13/R del 1° agosto 2008 "Regolamento regionale recante attuazione dell'articolo 27 della LR 4 luglio 2005, n. 7 – Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

2. Percorsi delle amministrazioni per l'attuazione della riforma

In questo paragrafo sono descritte le esperienze di alcune amministrazioni, regioni ed enti locali, che nel corso degli ultimi due anni, ovvero dall'entrata in vigore della legge 69/2009, hanno avviato il processo di adeguamento a quanto prescritto nello specifico, rispetto all'adozione di regolamenti volti a ridefinire i termini dei procedimenti amministrativi.

In particolare sono stati rilevati gli obiettivi che l'amministrazione si è prefissa con la ricognizione dei procedimenti e le attività che ha messo in atto per realizzarla. Per quanto riguarda gli obiettivi, sono stati presi in considerazione oltre quelli della mera ricognizione, anche quelli relativi alla misurazione dei tempi procedurali, all'adozione di un regolamento con l'indicazione dei nuovi termini, alla costituzione di una *task force* dedicata a questa attività. La rilevazione dell'attività ha riguardato il coinvolgimento di specifiche aree dell'amministrazione o di singoli soggetti, la presenza di un coordinamento e della predisposizione di un processo di consultazione sui singoli procedimenti censiti, l'uso di strumenti elaborati *ad hoc* utilizzati nella fase di ricognizione.

L'analisi delle informazioni approfondisce le esperienze maturate da due gruppi di amministrazioni: quelle che hanno aderito al progetto²² e per le quali Formez PA ha avviato un processo di affiancamento al fine di giungere alla condivisione di strumenti e alla elaborazione di regolamenti, e quelle che autonomamente hanno avviato e, in alcuni casi, concluso il processo di ricognizione dei procedimenti amministrativi e adottato i regolamenti per la ridefinizione dei relativi termini.

Nel primo caso si tratta di alcune delle amministrazioni dell'Obiettivo con-

²² Il progetto si rivolge alle amministrazioni dell'Obiettivo convergenza.

vergenza: la Regione Puglia²³; le Province di Bari, Lecce, Caltanissetta, Trapani, Reggio Calabria, Catanzaro, Cosenza, i Comuni di Ragusa, Cava de' Tirreni che hanno avviato un processo di ricognizione giunto a fase avanzata.

Nel secondo caso, le amministrazioni oggetto di rilevazione sono state selezionate a seguito di una indagine *on line*, dalla quale è stato possibile rilevare quelle che hanno adottato regolamenti o che hanno avviato il processo di ricognizione dei procedimenti amministrativi in ottemperanza alla legge 69/09²⁴. Questa indagine non pretende quindi di essere esaustiva, ma vuole esclusivamente dare conto del percorso seguito da ciascuna amministrazione, evidenziando eventuali precondizioni, sia di natura amministrativa che istituzionale, in presenza delle quali l'amministrazione ha con maggiore facilità avviato e realizzato l'intero processo.



Gli obiettivi delle amministrazioni

In prevalenza (7 amministrazioni su 9), le amministrazioni si sono proposte di raggiungere quattro obiettivi: la ricognizione dei procedimenti amministrativi, la misurazione dei tempi dei procedimenti, l'adozione di un regolamento²⁵ e la costituzione di una *task force*. Per raggiungere tali obiettivi, tutte hanno coinvolto le diverse aree dell'amministrazione o singoli dirigenti. Nello specifico, la Provincia di Caltanissetta ha emanato una delibera di giunta provinciale di adesione al progetto e consecutiva trasmissione dell'atto ai dirigenti dei settori dell'amministrazione per gli adempimenti di competenza. Successivamente è stata costituita una *task force* sulla semplificazione formata da dirigenti e propri referenti per ciascun settore dell'ente.

Per la Provincia di Trapani, nella prima fase di accompagnamento, dopo l'adesione al progetto, l'attività dell'amministrazione è stata dedicata quasi esclusivamente alla sensibilizzazione e formazione sul tema. I dirigenti e loro referenti per ciascun settore dell'ente sono stati invitati a partecipare ad un semi-

²³ Per la Regione Puglia hanno avviato un processo di ricognizione dei procedimenti le Aree: politiche per lo sviluppo rurale e politiche per la promozione della salute, delle persone e delle pari opportunità.

²⁴ Le amministrazioni oggetto di indagine sono: le Province di Macerata, Reggio Emilia, Vicenza, Verona, Venezia e Bologna e i Comuni di Marino, Ancona, Bra, Verona e Bologna.

²⁵ La Provincia di Caltanissetta ha adottato il regolamento nel mese di aprile 2010, prima dell'adesione al progetto; il regolamento rimanda ad una successiva delibera di giunta per approvare la tabella dei procedimenti.



nario formativo sulla normativa nazionale e sulle modalità di misurazione dei tempi dei procedimenti. Successivamente, è stata avviata la formazione di un gruppo di lavoro intersettoriale sulla semplificazione, *task force*, formalizzata tramite determinazione presidenziale. La Provincia di Catanzaro ha coinvolto i settori dell'ente attraverso una serie di riunioni, come la Provincia di Reggio Calabria, che ha promosso degli incontri con i dirigenti ed ha costituito un gruppo di progetto, lo stesso percorso ha seguito la Provincia di Cosenza.

La Provincia di Bari, per la realizzazione delle attività di ricognizione dei procedimenti ha coinvolto vari servizi, dando priorità ai servizi che svolgono procedimenti a favore delle imprese (servizio consiglio, turismo e sport, servizio ambiente e rifiuti, servizio viabilità e trasporti) in quanto, con riferimento all'attuazione della legge 69/09, ha inteso garantire, in modo trasparente ed immediato, un aiuto amministrativo e tecnico al sistema delle imprese. L'amministrazione provinciale, attribuendo il recepimento della legge 69/09 in capo al servizio attività produttive, ha scelto di elaborare un piano di riduzione e standardizzazione dei tempi dei procedimenti della Provincia, in particolare, per le istanze relative ad interventi riferiti alle attività produttive. I servizi citati sono stati coinvolti attraverso dei colloqui e l'elaborazione congiunta delle schede dei procedimenti. Successivamente, la ricognizione ha riguardato tutta l'attività amministrativa dell'Ente. Al fine di raggiungere i risultati prefissati, il servizio attività produttive della Provincia di Bari ha costituito un piccolo gruppo di lavoro affiancato dal Formez. Tale gruppo di lavoro sulla base della ricognizione ha elaborato dei modelli di schede di rilevazione dei procedimenti, modelli per la sequenza delle attività e modelli per i diagrammi di flusso. Inoltre, la Provincia ha istituito il comitato dei garanti. Si tratta di un organismo consultivo in materia di provvedimenti sanzionatori a carico dei dirigenti, che prende in considerazione anche il tema del mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti e del danno da mero ritardo.

Passando ai comuni, ad esempio, il Comune di Ragusa ha coinvolto tutti i settori e il Comune di Cava de' Tirreni ha coinvolto i dirigenti, in una prima fase invitandoli a partecipare ad un seminario formativo e successivamente coinvolgendoli in riunioni operative.

Sulla Regione Puglia è necessaria una premessa: non è stata l'intera amministrazione centrale ad aderire al progetto, ma singole aree e, all'interno di queste, singoli settori. Quindi, nel descrivere le attività seguite, ci si riferisce a questi e non all'amministrazione nel suo complesso.

Tutte le aree hanno indicato, tra i propri obiettivi, la ricognizione dei proce-

dimenti e l'adozione di un regolamento, coinvolgendo direttamente tutti gli uffici o singoli dirigenti.

Nella tabella 1 sono riportati in modo sintetico gli obiettivi indicati dalle amministrazioni.



Tabella 1

Gli obiettivi dell'amministrazione

87

Amministrazioni	Obiettivi dell'amministrazione				Coinvolgimento aree
	Ricognizione dei procedimenti amministrativi	Misurazione dei tempi dei procedimenti amministrativi	Adozione di un Regolamento	Costituzione di una <i>task force</i>	
Provincia Caltanissetta	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Provincia Trapani	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Provincia Reggio Calabria	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Provincia Catanzaro	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Comune Ragusa	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Comune Cava de' Tirreni	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Provincia Bari	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Provincia Lecce	Sì	Sì	Sì	No	Sì
Regione Puglia					
- Area politiche sviluppo rurale	Sì	No	Sì	No	Sì
- Servizio programmazione assistenza territoriale	Sì	No	Sì	No	Sì
- Servizio programmazione sociale e Servizio politiche di benessere sociale	Sì	No	Sì	No	Sì



Le altre amministrazioni

Dalla rilevazione effettuata presso le amministrazioni che non rientrano nell'area Obiettivo convergenza, emerge che queste hanno avviato la propria attività di ricognizione tra il mese di luglio 2009 e quello di giugno 2010. La maggior parte indica tra i propri obiettivi la ricognizione dei procedimenti, la loro misurazione, l'adozione del regolamento e la costituzione di una *task force*. Tutte, nella fase di avvio e realizzazione delle attività svolte, hanno coinvolto, con forme e misure differenti, i diversi settori dell'amministrazione. Ad esempio, per la Provincia di Verona²⁶ è il settore direzione generale ad aver coordinato le attività, coinvolgendo tutto l'ente, mentre nel Comune di Marino sono stati coinvolti tutti i dirigenti e funzionari delle aree funzionali alle attività.

Amministrazioni	Obiettivi dell'amministrazione				Coinvolgimento aree	Avvio attività
	Ricognizione dei procedimenti amministrativi	Misurazione dei tempi dei procedimenti amministrativi	Adozione di un Regolamento	Costituzione di una <i>task force</i>		
Provincia Macerata	Sì	No	Sì	No	Sì	Inizio 2010
Provincia Reggio Emilia	Sì	No	Sì	No	Sì	Inizio 2010
Provincia Vicenza	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Ottobre 2009
Provincia Verona	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Ottobre 2009
Provincia Venezia	Sì	Sì	Sì	No	Sì	Gennaio 2010
Provincia Bologna	Sì	Sì	No	Sì	Sì	Febbraio 2010
Comune Marino	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Giugno 2010
Comune Ancona	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Maggio 2010
Comune Bra	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Maggio 2010
Comune Verona	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Ottobre 2009
Comune Bologna	Sì	No	No	Sì	Sì	Luglio 2009

²⁶ La Provincia di Verona aveva affrontato i temi della razionalizzazione dei procedimenti e della riduzione dei loro termini già prima dell'entrata in vigore della L 69/2009. Un progetto per la mappatura e la semplificazione dei procedimenti è stato portato avanti negli anni 2001-2005. Successivamente è stato informatizzato l'avvio di alcuni procedimenti. Nel portale internet della Provincia è presente la sezione "Servizi on line (Sportello del Cittadino)". Da lì è possibile avviare alcuni procedimenti. I termini di conclusione, per i procedimenti avviati con questa modalità, sono abbattuti del 20% (per i procedimenti con termine fino a trenta giorni) o del 10% (per i procedimenti con termine superiore a trenta giorni).

La ricognizione dei procedimenti amministrativi

Al fine di determinare i nuovi termini dei procedimenti amministrativi, le amministrazioni in oggetto, nella totalità dei casi, hanno avviato la ricognizione dei propri procedimenti amministrativi. Tale verifica, oltre ad essere funzionale a dare attuazione ai contenuti dell'articolo 7 della legge n. 69/09, permette all'amministrazione il miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e della trasparenza dell'azione.

Attraverso la scheda sono state rilevate le modalità con le quali si è voluto indagare il modo in cui l'amministrazione ha condotto la ricognizione dei procedimenti, se ciascun settore o area ha proceduto alla ricognizione dei procedimenti di propria competenza oppure se vi ha provveduto una unità centrale; se tale attività è stata supportata da un confronto costante o episodico con gli altri settori o con l'unità centrale lì dove esistente; se vi è stata la necessità di ricorrere ad esperti esterni all'amministrazione.

Inoltre, è stato chiesto alle amministrazioni quale strumento di rilevazione è stato utilizzato per condurre la ricognizione, quanti sono stati i procedimenti analizzati, rispetto al totale dei procedimenti di competenza dell'amministrazione, se sono stati individuati dei criteri per una eventuale selezione dei procedimenti da sottoporre a ricognizione, quanto tempo è stato impiegato per la ricognizione.

È stato chiesto alle amministrazioni quali sono stati i risultati raggiunti attraverso la ricognizione: una nuova classificazione della denominazione dei procedimenti, la riattribuzione delle competenze dei procedimenti tra settori, la soppressione di alcuni o l'accorpamento di altri. Infine, le amministrazioni hanno segnalato i punti di forza e le criticità della ricognizione.

Per la Provincia di Caltanissetta, ad esempio, ciascun settore/ufficio ha proceduto alla ricognizione dei procedimenti di propria competenza. Un'unità centrale (che fa riferimento allo staff del segretario generale) ha coordinato la raccolta delle griglie contenenti i procedimenti mappati effettuando una prima verifica sugli stessi.

Per la rilevazione dei procedimenti è stata utilizzata una griglia elaborata dal nucleo di supporto di Formeze PA e condivisa con il Comune di Ragusa e le Province di Trapani, Catanzaro e Reggio Calabria. Rispetto alla tipologia di procedimenti rilevati, la decisione dell'amministrazione è stata quella di prendere in esame quelli attivati d'ufficio e da istanza di parte. Complessivamente i procedimenti mappati sono stati circa 250 per i 10 settori dell'ente.





Un primo risultato positivo raggiunto dalla rilevazione²⁷ è stato quello di mappare i procedimenti dell'ente, attività questa realizzata per la prima volta. Con riferimento invece alle criticità incontrate dall'amministrazione nell'attività di rilevazione, non ne sono state evidenziate di particolari. Ciò è dovuto principalmente al fatto che vi è stato un notevole coinvolgimento di tutti i dirigenti sin dalle prime attività seminariali. L'unica criticità rilevata non attiene alla sfera metodologica o di coordinamento tra i vari settori, ma deriva dalla difficoltà ad individuare l'oggetto della rilevazione: in alcuni casi infatti sono state mappate le attività svolte dai settori e non i procedimenti²⁸.

Per la Provincia di Trapani, invece, le attività di ricognizione sono state avviate nei mesi di maggio-giugno 2011, l'organizzazione della rilevazione è stata quindi solo avviata; per la rilevazione dei procedimenti è stata utilizzata la stessa scheda elaborata per la Provincia di Caltanissetta.

In una fase più avanzata si trova la Provincia di Reggio Calabria. Ai fini della rilevazione dei procedimenti sono state presentate e poi distribuite le schede e ogni settore, nel corso dello svolgimento della rilevazione, è stato coadiuvato sia da Formez PA, sia da appartenenti al gruppo di lavoro costituito all'interno dell'amministrazione. Durante il processo di rilevazione si sono tenuti incontri e riunioni specifiche con alcuni settori per chiarire aspetti e problematiche come, ad esempio, l'esatta definizione di sub-procedimento, la distinzione tra attività amministrativa e procedimento amministrativo. La scheda di rilevazione è stata poi integrata e ridefinita nel corso della rilevazione sul campo e nel confronto diretto con il gruppo di lavoro.

La Provincia di Reggio Calabria ha censito, in cinque mesi, oltre il 90% dei procedimenti attuati dall'amministrazione, compresi quelli riguardanti il settore del personale; per questi ultimi l'amministrazione ne prevede, a seguito dell'approvazione del regolamento, la pubblicazione in un'area riservata ai dipendenti del portale istituzionale.

Con riferimento agli effetti prodotti dalla ricognizione, questa ha posto in evidenza alcune discrasie sui tempi di trasferimento degli atti da un settore all'altro (in particolare con riferimento alla diversa ubicazione delle sedi collocate in diversi punti della città e alla complessità dei sub-procedimenti di

²⁷ La rilevazione e la determinazione dei nuovi termini era ancora in corso al momento della presente analisi; non è stato quindi possibile avere dall'amministrazione un giudizio complessivo sulle attività di rilevazione.

²⁸ Per la definizione di procedimento amministrativo si rimanda al capitolo 1.

competenza di enti esterni). Tuttavia, il dettaglio a cui è giunta l'analisi ha permesso l'individuazione di tempistiche migliorabili sia all'interno dell'ente che rispetto a procedimenti ai quali concorrono anche altre amministrazioni.

Sono state evidenziate alcune problematiche relativamente alla eccessiva frammentazione dei procedimenti all'interno dei settori e tra settori diversi, così come alcune difficoltà derivanti da tempistiche non uniformi per lo svolgimento di sub-procedimenti affidati ad altri enti.

Anche la Provincia di Catanzaro ha seguito il medesimo *iter* delle altre amministrazioni. Infatti, ciascun settore dell'ente, attraverso un proprio referente, è stato invitato, sia in modo formale che informale attraverso telefonate, e-mail e note, a completare una griglia di procedimenti di una "Provincia tipo", griglia precedentemente elaborata dal referente di Formez PA, e ad adattarla alla propria area di intervento. La scheda è stata compilata da tutti i settori dell'ente.

Gli effetti sono stati ritenuti positivi. A seguito della ricognizione, ciascun settore ha preso atto dei tempi impiegati per lo svolgimento delle procedure di propria competenza e ha avviato una prima riflessione su possibili soluzioni migliorative dei servizi offerti.

Le criticità rilevate sono, anche in questo caso come per altre amministrazioni, intrinsecamente connesse all'*iter* dei sub-procedimenti.

Anche per la Provincia di Cosenza ciascun settore/ufficio ha proceduto alla ricognizione dei procedimenti di propria competenza, utilizzando una griglia elaborata dal nucleo di supporto di Formez PA. In cinque mesi sono stati analizzati oltre il 90% dei procedimenti dell'amministrazione, realizzando per la prima volta una mappatura dei procedimenti dell'ente. Tra i punti di forza del processo è da indicare il coinvolgimento di tutti i dirigenti, fattore questo che ha permesso l'esito positivo della ricognizione. Le criticità, così come per altre amministrazioni, riguardano la tempistica dei sub-procedimenti e la scarsa capacità di rendere evidente la distinzione tra attività e procedimento.

Per il Comune di Ragusa ogni settore ha nominato un referente che ha partecipato ai momenti formativi e alla compilazione delle schede relative ai procedimenti. Anche in questo caso, la ricognizione è avvenuta utilizzando una scheda predisposta da Formez PA. In circa tre mesi, sono stati analizzati 100 procedimenti, pari al 70% del totale. Attraverso questa ricognizione, il Comune di Ragusa si è posto l'obiettivo di effettuare una "fotografia" dell'esistente (il responsabile del procedimento, i tempi impiegati, le altre amministrazioni coinvolte, ecc.). Tra le criticità riscontrate a seguito di tale rilevazione vi sono la scarsa consapevolezza, da parte del responsabile di procedi-





mento, del ruolo ricoperto, all'interno della procedura di propria competenza e la parziale disponibilità a conoscere (e seguire) l'*iter* dell'intera procedura e, a collaborare quindi con gli altri attori coinvolti nel procedimento per rendere il processo più celere.

Il Comune di Cava de' Tirreni ha aderito al Progetto quando l'attività di ricognizione era stata già effettuata dalla stessa amministrazione. La ricognizione è stata dunque realizzata con modalità diverse rispetto alle altre amministrazioni. Ciascun settore ha proceduto ad effettuare la ricognizione dei procedimenti di propria competenza e a rappresentarli graficamente mediante *flow-chart*. Dal punto di vista degli strumenti operativi, il lavoro è stato svolto mediante l'utilizzo di fogli di calcolo di MS Excel.

Non avendo i settori usufruito di un supporto metodologico, gli *output* prodotti si sono mostrati abbastanza differenziati.

Nel processo di ricognizione dei procedimenti, l'amministrazione non ha deciso di selezionare i procedimenti da sottoporre ad analisi: l'obiettivo era infatti quello di analizzare e rappresentare graficamente il 100% degli stessi. Obiettivo parzialmente raggiunto: in circa due mesi sono stati infatti analizzati il 94% dei procedimenti dell'amministrazione.

Tra gli effetti positivi ottenuti grazie alla ricognizione c'è la maggiore consapevolezza delle competenze attribuite ai vari soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nell'*iter* del procedimento amministrativo. Le criticità rilevate sono esclusivamente di tipo tecnico, ovvero la difficoltà di utilizzo dello strumento utilizzato (foglio di calcolo) per disegnare i diagrammi di flusso.

La Provincia di Bari ha seguito un percorso diverso rispetto alle altre amministrazioni. Infatti, la ricognizione è avvenuta dapprima sulla base dell'analisi della normativa regionale e nazionale, con l'individuazione delle competenze provinciali, e, solo successivamente, vi è stato un confronto con i singoli dirigenti responsabili dei procedimenti.

Rispetto alla totalità dei procedimenti di competenza provinciale, ne sono stati mappati il 90%. Tuttavia, non tutti i procedimenti sono stati analizzati nello stesso modo. Infatti, l'amministrazione ha dato priorità all'analisi dei procedimenti relativi alle attività produttive con l'obiettivo di ridurre e standardizzarne i tempi. Per questi procedimenti è stata descritta dettagliatamente la procedura con diagrammi di flusso e la relativa modulistica.

La mappatura dei procedimenti sulla base dell'analisi normativa ha richiesto circa tre mesi; un tempo più lungo (cinque mesi) è stato invece necessario per la verifica dei procedimenti censiti.

Nella Provincia di Bari la ricognizione dei procedimenti ha evidenziato

l'assenza, all'interno dell'amministrazione, della piena consapevolezza delle funzioni e dei compiti che la stessa amministrazione svolge e la scarsa conoscenza dell'insieme delle attività amministrative di propria competenza. Alcuni procedimenti, sebbene la normativa ne attribuisca la competenza alla Provincia, per prassi consolidata nel tempo non sono mai stati svolti dall'amministrazione. Altri procedimenti sono quasi totalmente estranei al servizio che se ne occupa, ma conosciuti e svolti per una prassi consolidata dal singolo funzionario, indipendentemente dal servizio in cui viene di volta in volta collocato.

Da questa descrizione emerge quanto sia rilevante per l'amministrazione conoscere esattamente, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo (la tipologia), i procedimenti di propria competenza, i settori responsabili e l'*iter* seguito dal procedimento. Attraverso la ricognizione dei procedimenti possono essere messe in evidenza e affrontate una serie di criticità. L'analisi dei procedimenti, condotta con tale livello di dettaglio, ha fatto emergere la necessità di un aggiornamento dei regolamenti in vigore presso l'amministrazione. Di fatto, l'attività regolamentare interna non segue l'evoluzione della normativa nazionale. L'operatore si trova a dover reinterpretare i regolamenti provinciali alla luce di un nuovo contesto normativo nazionale.

Per la Provincia di Lecce, l'elenco dei procedimenti amministrativi è stato predisposto da ciascuna area e poi confrontato con la struttura organizzativa ad opera dell'area organizzazione. I procedimenti sono stati censiti con il coordinamento del dirigente area personale ed organizzazione in ragione della precedente mappa organizzativa che individuava tutti gli *iter* procedurali in ogni fase, dall'acquisizione al protocollo generale fino alla conclusione del procedimento. Sia per i procedimenti semplici che per quelli più complessi sono state evidenziate le anomalie nei tempi di risposta. Il tempo impiegato per tali attività è stato di circa un anno. Tra i risultati della ricognizione, l'amministrazione segnala una maggiore conoscenza e coscienza delle attività dell'ente mentre, al contrario, non sono state riscontrate particolari criticità.

Per l'area politiche di sviluppo rurale della Regione Puglia, la rilevazione è avvenuta presso tutti gli uffici. Ciascun ufficio ha compilato la scheda precedentemente predisposta, come per gli altri settori, dallo stesso referente del progetto dopo una attenta ricognizione presso gli uffici con il supporto del referente Formez PA. Sono stati analizzati soprattutto cittadini o imprese, e per alcune schede sono stati rilevati tutti i procedimenti che fanno capo al singolo ufficio. Questa attività ha richiesto circa otto mesi.





Tra i risultati positivi prodotti dalla ricognizione, è stata indicata dall'amministrazione una maggiore trasparenza e chiarezza dei procedimenti che fanno capo agli uffici, poiché spesso i dirigenti hanno dovuto identificare quali fossero effettivamente i procedimenti di competenza delle diverse posizioni organizzative.

94

Per i servizi programmazione assistenza territoriale e prevenzione, programmazione sociale e integrazione sociosanitaria, politiche di benessere sociale e pari opportunità, il dirigente di servizio ha provveduto a inoltrare la comunicazione dell'attività di rilevazione agli uffici che sono poi stati contattati dal referente Formez PA. Nel caso del primo servizio sono stati rilevati sette procedimenti che hanno come utenti finali imprese e/o cittadini, nell'arco di circa 6 mesi. Nel caso degli altri servizi, sono stati rilevati 27 procedimenti che non hanno sempre come utenti finali cittadini e/o imprese. La rilevazione ha richiesto altri sei mesi circa.

Tabella 2

La ricognizione dei procedimenti

Amministrazioni	Ricognizione dei procedimenti						
	Ricognizione autonoma del settore/ufficio	Strumenti utilizzati	Procedimenti analizzati	Tempo impiegato	Punti di forza	Criticità	
Provincia di Caltanissetta	Si	Griglia rilevazione (Formez PA)	Attività d'ufficio e da istanza di parte. Tot. 250 procedimenti analizzati per i 10 settori dell'Ente	3 mesi	Coinvolgimento di tutti i dirigenti e loro referenti di settore. Realizzazione della mappatura dei procedimenti dell'Ente	In alcuni settori sono state rilevate le attività, oltre ai procedimenti	
Provincia di Trapani	Si	Griglia rilevazione (Formez PA)			Formazione e sensibilizzazione dei dirigenti sulla normativa. Avvio mappatura.		
Provincia di Reggio Calabria	Si	Griglia rilevazione (Formez PA)	Oltre il 90% dei procedimenti attuati dall'amministrazione		Individuazione di tempistiche migliorabili. Prosecuzione e sistemazione dei procedimenti già avviati dall'Ente	Eccessiva frammentazione dei procedimenti all'interno dei settori e tra settori diversi. Tempistiche dei sub-procedimenti. Confusione nella distinzione tra attività e procedimento	
Provincia di Cosenza	Si	Griglia rilevazione (Formez PA)	Oltre il 90% dei procedimenti attuati dall'amministrazione	5/6 mesi	Coinvolgimento di tutti i dirigenti. Per la prima volta sono stati mappati i procedimenti dell'Ente	Tempistiche dei sub-procedimenti, confusione nella distinzione tra attività e procedimento	
Provincia di Catanzaro	Si	Griglia rilevazione (Formez PA)		4/5 mesi	Presa d'atto dei tempi impiegati per lo svolgimento delle procedure di propria competenza	Tempistiche dei sub-procedimenti	
Comune di Ragusa	Si	Griglia rilevazione (Formez PA)	Sono stati analizzati 100 procedimenti, il 70% del totale	3 mesi	È stata effettuata una fotografia dell'esistente	Scarsa consapevolezza del ruolo ricoperto all'interno della procedura di competenza e scarsa disponibilità a conoscere e seguire l'intero iter procedurale	
Comune di Cava de' Tirreni	Si	Flow-chart e fogli di calcolo	94% dei procedimenti dell'amministrazione	2 mesi	Maggiore consapevolezza circa le competenze dei soggetti coinvolti nell'iter del procedimento amministrativo	Di tipo tecnico: nell'uso del foglio di calcolo per la rappresentazione del diagramma di flusso	
Provincia di Bari		Descrizione della procedura con diagrammi di flusso e della modulistica	90% dei procedimenti della Provincia. Priorità ai procedimenti relativi alle attività produttive	5 mesi	La conoscenza, qualitativa e quantitativa, dei procedimenti di propria competenza, i responsabili, l'iter, i tempi di lavorazione.	Scarsa consapevolezza delle funzioni e dei compiti che la stessa amministrazione svolge	
Provincia di Lecce		L'elenco dei procedimenti amministrativi è stato predisposto da ciascuna area per quanto di sua competenza	Sono stati individuati gli iter procedurali in ogni fase, dall'acquisizione al protocollo generale fino alla conclusione del procedimento		I procedimenti analizzati riguardano prevalentemente quelli complessi e semplici	Una maggiore conoscenza e coscienza delle attività dell'ente	Non sono state riscontrate particolari criticità
Regione Puglia							
- Area politiche sviluppo rurale	Si	Scheda predisposta dal Formez PA	Per alcune schede sono stati rilevati tutti i procedimenti che fanno capo al singolo ufficio	8/10 mesi	Maggiore trasparenza e chiarezza dei procedimenti che fanno capo agli uffici	Difficoltà di tipo organizzativo per la gestione della ricognizione	
- Servizio programmazione assistenza territoriale	Si	Scheda predisposta dal Formez PA	Sette procedimenti che hanno come utenti finali imprese e/o cittadini	6 mesi		Difficoltà di tipo organizzativo per la gestione della ricognizione	
- Servizio programmazione sociale e Servizio politiche di benessere sociale	Si	Scheda predisposta dal Formez PA	27 tra procedimenti e attività che implicano procedimenti ma che non hanno sempre come utenti finali cittadini e/o imprese	6 mesi		Difficoltà di tipo organizzativo per la gestione della ricognizione	





Le altre amministrazioni

Per la ricognizione dei procedimenti, ciascuna amministrazione ha seguito un proprio *iter*. Ad esempio, la Provincia di Verona ha completato l'aggiornamento e l'ampliamento di quanto già avviato dall'ente. La ricognizione e razionalizzazione dei procedimenti sono infatti attività ricomprese in un progetto iniziato nel 2001. L'amministrazione ha quindi chiesto a ciascun settore di procedere con l'aggiornamento ed il completamento dei dati. Per la ricognizione è stata utilizzata una scheda, costruita in modo da contenere, in sintesi, tutte le informazioni relative al procedimento, la modulistica collegata ed il riferimento al relativo processo del sistema di gestione per la qualità. Il criterio seguito è stato quello della trasparenza e completezza delle informazioni da fornire al cittadino, integrando, quanto possibile, gli strumenti già a disposizione (ad esempio, inserendo il collegamento alle relative pagine dei "Servizi on line"). Tra i vari risultati prodotti dalla ricognizione c'è sia la costruzione di una banca dati dei procedimenti della relativa modulistica sia la pubblicazione delle schede sul sito della Provincia.

Nella Provincia di Vicenza è stato predisposto un supporto informatico per la raccolta dei dati. Per ciascuna unità organizzativa (settore/servizio/U.C.) è stato individuato un referente (o più di uno in caso di particolare complessità/numerosità dei procedimenti gestiti) al quale è stato inviato il formulario ed assegnata la password identificativa in modo da poter inserire tutte le informazioni relative ai procedimenti gestiti dalla sua unità.

La ricognizione ha permesso l'identificazione di tutti i procedimenti amministrativi gestiti dall'ente e la creazione di un data base degli stessi da utilizzare per: predisporre il nuovo regolamento sul procedimento amministrativo ai sensi della L 69/2009; predisporre schede informative sui procedimenti gestiti, da inserire nel sito internet della Provincia; progettare una futura gestione informatica documentale; revisionare la modulistica per uniformarla e normalizzarla.

L'amministrazione del Comune di Marino ha censito i procedimenti, con il coordinamento dei dirigenti, utilizzando il protocollo generale per la verifica dei tempi di conclusione del procedimento stesso.

Come per alcune amministrazioni, come ad esempio il Comune di Ancona, la ricognizione dei procedimenti ha portato anche, in alcuni settori, ad una revisione della micro organizzazione e ad una nuova attri-

buzione di responsabilità dei procedimenti amministrativi. A testimonianza di come l'attività di analisi sia anche un fattore di riorganizzazione interna dell'ente oltre che di reingegnerizzazione dei processi amministrativi.

Nel Comune di Bra, invece, l'intero processo di ricognizione è stato seguito e coordinato dall'Ufficio relazioni con il pubblico, in diretto rapporto con la direzione generale. L'Ufficio ha predisposto un piccolo vademecum della normativa e una scheda fac-simile per la rilevazione dei procedimenti amministrativi.

Il coinvolgimento della struttura operativa è avvenuto dapprima attraverso una lettera inviata ai dirigenti, che conteneva indicazioni circa le principali novità sull'evoluzione normativa, seguita da un sollecito a cura della direzione generale. Successivamente, sono state create, all'interno delle diverse ripartizioni funzionali, dei tavoli di lavoro per l'elaborazione del materiale necessario.

L'Ufficio relazioni con il pubblico ha raccolto e omogeneizzato il materiale, dialogando con le diverse strutture operative qualora si fossero ravvisate delle anomalie. Tale attività di ricognizione ha prodotto, secondo l'amministrazione, diversi risultati positivi.

In primo luogo è stata avviata una riflessione su quantità, qualità, modalità e durata di ogni singolo procedimento. Inoltre, è stato possibile per l'amministrazione soffermarsi in maniera più puntuale sulle previsioni normative in materia. Infine, per gli organi di direzione politica è stato possibile conoscere nel dettaglio tutti i procedimenti dell'ente, avendo contezza e riscontro dettagliato delle attività svolte all'interno di tutti i settori di attività.

Per il Comune di Verona, l'attività di ricognizione ha prodotto diversi risultati positivi, riconducibili a tre ambiti: trasparenza, riorganizzazione interna, responsabilità dirigenziale.

Dal punto di vista della trasparenza verso i cittadini, sono stati pubblicati sul portale dell'amministrazione, nella sezione "Trasparenza, valutazione, merito" i seguenti dati per ogni procedimento: termine di conclusione, cause di sospensione/interruzione, casi di conclusione tramite l'istituto del silenzio, normativa di riferimento, nomi e cariche dei responsabili, struttura organizzativa competente, rilevanza ai fini dello sportello unico, modulistica utilizzabile, servizi on line.

Dal punto di vista organizzativo, è stata rilevata una doppia utilità, sia ai fini della riconduzione delle attività nell'ambito operativo del nuovo





SUAP, sia della possibilità di creare schede comuni a procedimenti di competenza di unità organizzative diverse.

Dal punto di vista della responsabilità dei dirigenti, la ricognizione ha consentito la fissazione dei termini per i procedimenti per i quali non esiste un termine stabilito dalla legge; in mancanza di tale ricognizione il termine per questi procedimenti sarebbe stato ridotto a 30 giorni.

Per effettuare la ricognizione nel Comune di Bologna, sono stati programmati incontri con tutti i referenti indicati dai settori. Vi è stata una prima comunicazione da parte della segreteria generale con la quale è stata indicata l'area referente; quindi, ciascun settore ha segnalato all'area le proprie esigenze di modifica/integrazione dei procedimenti. L'area ha poi coordinato i lavori, tenuto conto delle prescrizioni normative statali e comunali, e ha portato in Giunta la delibera di modifica dell'elenco dei procedimenti.

Amministrazione	Ricognizione dei procedimenti					
	Ricognizione autonoma del settore/ufficio	Strumenti utilizzati	Procedimenti analizzati	Tempo impiegato	Punti di forza	Criticità
Provincia Macerata	Effettuata da ciascun settore	Scheda excel da compilare a cura del dirigente di settore	La maggior parte dei procedimenti	4 mesi	I risultati della ricognizione hanno portato ad un miglior utilizzo delle risorse umane e, in qualche caso, anche alla ridistribuzione delle competenze o alla riallocazione del personale	Non sono state riscontrate particolari criticità
Provincia Reggio Emilia	Effettuata da ciascun settore	I procedimenti sono stati censiti con un foglio excel	La verifica con il protocollo generale ha reso il campione attendibile e congruo	6 mesi	I risultati della ricognizione hanno portato ad un miglior utilizzo delle risorse umane e, in qualche caso, anche alla ridistribuzione delle competenze o alla riallocazione del personale	Non sono state riscontrate particolari criticità
Provincia Vicenza	Effettuata da ciascuna unità organizzativa (setto-re/Servizio/U.C.)	Tramite una scheda redatta dalla Direzione Generale e dal settore Affari Generali	Tutti i procedimenti amministrativi: obbligatori ad istanza di parte, obbligatori d'ufficio, discrezionali, che si concludono con un provvedimento amministrativo (deliberazione, determinazione, ordinanza, autorizzazione ecc.) o con altro atto amministrativo (certificazione, attestazione ecc.) di diversa natura o con un atti di diritto privato (contratto, ecc.)	3 mesi	Identificazione di tutti i procedimenti amministrativi gestiti dall'Ente e creazione di un data base degli stessi	La maggiore criticità è stata individuata nella disomogeneità tra le differenti unità amministrative responsabili del procedimento o del provvedimento e nelle asimmetrie informative a carico dei cittadini

Amministrazioni	Ricognizione dei procedimenti					
	Ricognizione autonoma del settore/ufficio	Strumenti utilizzati	Procedimenti analizzati	Tempo impiegato	Punti di forza	Criticità
Provincia Verona	Un gruppo di lavoro ha coordinato i lavori, fornito supporto e raccolto i dati forniti dalle altre strutture operative	È stato costruito un registro dei procedimenti	In una prima fase i procedimenti i cui termini di conclusione erano stati fissati con regolamento provinciale. In seguito è stata realizzata l'analisi con diagramma di flusso dei procedimenti il cui termine di conclusione era pari o superiore a 90 giorni	Circa 8 mesi	Compilazione delle schede procedimento, rese disponibili anche agli utenti attraverso il sito della Provincia. Revisione della denominazione dei procedimenti e loro verifica. Sono caricate 196 schede-procedimento	Scarsa disponibilità di tempo di lavoro per svolgere una ulteriore attività. Definizione di cosa individuare come procedimento
Provincia Venezia	Ciascun servizio ha proceduto alla ricognizione dei procedimenti di competenza	È stata predisposta dalla direzione generale un'unica scheda per il censimento	Tutti i procedimenti dell'amministrazione, con particolare riferimento a quelli con tempi di durata superiore a 90 gg.	6 mesi	Sono stati eliminate le duplicazioni per i procedimenti comuni a più servizi Individuazione delle priorità nell'informaticizzazione dei procedimenti	Mancanza di una banca dati condivisa sulla tipologia e sul numero dei procedimenti.
Provincia Bologna	Ricognizione autonoma di ogni settore con un confronto costante con il settore Affari Generali e Istituzionali	Attraverso un modello di scheda predisposto di concerto con Segreteria Generale e Affari Generali ed Istituzionali	I procedimenti complessi con un termine dichiarato superiore a 90 gg.	2 mesi	L'aggiornamento delle tabelle procedurali, riduzione dei termini e trasparenza	Circoscrivere i casi di procedimenti superiori a 90 gg. ai soli casi consentiti dalla legge.
Comune Marino	L'elenco dei procedimenti amministrativi è stato predisposto da ciascuna area per quanto di sua competenza.	Utilizzando il protocollo generale per la verifica dei tempi di conclusione del procedimento.	La verifica del protocollo generale ha permesso un censimento di un campione attendibile e congruo rispetto all'analisi	6 mesi	I risultati della ricognizione hanno portato ad un miglior utilizzo delle risorse umane e, in qualche caso, anche alla ridistribuzione delle competenze o alla riallocazione del personale	Allungamento dei tempi a causa del coinvolgimento di enti terzi
Comune Ancona	Ciascun settore ha proceduto alla ricognizione dei procedimenti di propria competenza. Vi è stato un confronto continuativo con altri settori e con la task force interna	È stato predisposto un modello di rilevazione elettronico (file excel) per la creazione di un database aggiornabile	I procedimenti amministrativi di tutti i Settori in cui è articolato il Comune	2 mesi	Mappatura procedimenti, revisione della micro organizzazione, attribuzione da parte dei dirigenti della responsabilità dei procedimenti ammi.vi al personale, attenzione ai tempi di conclusione dei procedimenti e misurazione dei tempi medi al termine dell'anno.	Non sono state rilevate criticità
Comune Bra	Tutte le Ripartizioni funzionali dell'ente	È stata predisposta una scheda di rilevazioni dei procedimenti	Tutti i procedimenti di competenza dell'ente, sulla base delle segnalazioni delle dirigenze delle diverse ripartizioni funzionali	60 gg.	Analisi puntuale delle competenze e dei tempi di conclusione dei diversi procedimenti.	Difficoltà nel coordinare l'attività di raccolta e compilazione delle schede di rilevamento. Difficoltà di schematizzazione dei procedimenti avviati. Rispetto dei tempi
Comune Verona	Ciascun Dirigente di settore/area ha proceduto alla ricognizione dei procedimenti di propria competenza	Apposito database	567 procedimenti analizzati (di cui 514 pubblicati perché di rilevanza esterna, 53 di rilevanza interna)	13 mesi Dal 2010 al 2011	Trasparenza, riorganizzazione interna, responsabilità dirigenziale.	Difficoltà a distinguere gli istituti giuridici (in particolare le cause di sospensione, interruzione) e la distinzione tra procedimenti amministrativi e procedure o attività di lavoro
Comune Bologna	Ciascun settore	Scheda di rilevazione excel	Sul totale dei procedimenti dell'amministrazione	3 mesi	Eliminazione procedimenti; introduzione di nuovi; modifica di denominazioni e tempi; trasparenza; efficienza interna	La rilevazione dei tempi dei passaggi esterni in assenza di protocolli con le altre amministrazioni che rilasciano pareri vincolanti



Misurazione dei tempi dei procedimenti amministrativi

Solo alcune amministrazioni hanno effettuato la misurazione dei tempi dei procedimenti amministrativi, ovvero la rilevazione dei tempi impiegati dall'amministrazione per svolgere, in ciascuna singola fase del processo, le attività amministrative di competenza del responsabile della specifica fase.

Le amministrazioni che hanno realizzato la misurazione dei tempi sono state le Province di Reggio Calabria, Catanzaro e Caltanissetta e i Comuni di Ragusa e Cava de' Tirreni.

La Provincia di Caltanissetta ha rilevato i tempi totali di ciascun procedimento. Nella Provincia di Reggio Calabria la misurazione dei tempi procedurali è stata avviata da tempo anche in relazione al sistema di misurazione della *performance* dei Dirigenti, già attivo presso questo ente prima della riforma. L'amministrazione ha quindi avviato la rilevazione dei tempi reali di durata dei procedimenti delle pratiche realmente evase.

Le criticità emerse sono state relative soprattutto alle procedure delegate all'ente dalla Regione Calabria.

Per la Provincia di Catanzaro, la ricostruzione dell'*iter* procedimentale e dei tempi associati è avvenuta mediante l'uso di *flow-chart*, precedentemente elaborato dal Formez PA. Le maggiori criticità riscontrate sono legate ai sub-procedimenti che spesso dilatano i tempi di conclusione del procedimento.

Tra le maggiori criticità riscontrate nei flussi procedurali è stato rilevato, nei settori dell'ente con uffici distaccati, un certo ritardo nell'avvio della pratica e quindi nella conclusione del procedimento. In generale in tutti quei procedimenti che coinvolgono altri enti esterni, in particolare la Regione Calabria, si sono riscontrati dei ritardi dovuti, in qualche caso, alla scarsità di personale addetto.

Nel Comune di Ragusa la misurazione dei tempi è stata realizzata attraverso l'analisi di un campione di procedimenti, utilizzando un diagramma di flusso che ha consentito di analizzare in maniera dettagliata le fasi del procedimento con l'indicazione, per ogni fase, dei giorni impiegati. Per fissare i nuovi termini, l'amministrazione ha quindi tenuto conto dei tempi effettivi precedentemente misurati.

Tra le maggiori criticità riscontrate nella fase di rimodulazione dell'*iter* vi è stata quella di dover superare una iniziale ritrosia da parte di alcuni referenti dei procedimenti, preoccupati del fatto che il rilevamento dei tempi potesse avere effetti sulla valutazione del loro lavoro.



Nel Comune di Cava de' Tirreni, prima della fissazione dei nuovi termini è stata avviata la ricostruzione dell'*iter* procedimentale mediante l'uso di un *flow-chart* ed è stata effettuata una stima dei tempi basata sulla percezione dei funzionari. Si tratta quindi dei tempi percepiti e non di quelli effettivi, non essendoci stata una misurazione basata su parametri oggettivi.



Tabella 3

La misurazione dei tempi dei procedimenti amministrativi

Amministrazioni	La misurazione dei tempi dei procedimenti		
	Attività di misurazione tempi	Strumenti utilizzati	Criticità
Provincia di Caltanissetta	Sì		
Provincia di Trapani	No		
Provincia di Reggio Calabria	Sì		Difficoltà di armonizzazione della tempistica a causa di ritardi nell'effettivo trasferimento di procedure trasferite o delegate all'Ente dalla Regione Calabria
Provincia di Catanzaro	Sì	Uso del <i>flow-chart</i> (Formez PA)	Criticità legate ai sub-procedimenti che allungano i tempi di conclusione dei procedimenti. Negli uffici distaccati ritardo nell'avvio della pratica e conseguente conclusione
Comune di Ragusa	Sì	Uso del <i>flow-chart</i> (Formez PA)	Timore che il rilevamento dei tempi potesse avere effetti sulla valutazione del lavoro
Comune di Cava de' Tirreni	Sì	Uso del <i>flow-chart</i> e stima dei tempi basata sulla percezione dei funzionari	Indicazione di tempi percepiti e non effettivi
Provincia di Bari	No		
Provincia di Lecce	No		
Regione Puglia			
- Area politiche sviluppo rurale	No		
- Servizio programmazione assistenza territoriale	No		
- Servizio programmazione sociale e Servizio politiche di benessere sociale	No		



Le altre amministrazioni

L'Amministrazione provinciale di Verona, a partire dalla programmazione (piano esecutivo di gestione e piano dettagliato degli obiettivi) dell'anno 2010 ha obbligato le unità organizzative a monitorare i tempi medi di conclusione dei procedimenti e a prevedere su questo specifici indicatori di risultato. Nella misurazione dei tempi l'amministrazione tiene conto sia dei tempi di lavorazione necessari allo svolgimento di singole fasi o singoli procedimenti, sia della loro interazione con altri procedimenti dello stesso tipo o della stessa struttura organizzativa. Con la direttiva 20/2009, l'amministrazione ha fornito a tutti i dirigenti e ai titolari di posizione organizzativa le indicazioni per l'adeguamento del regolamento sui procedimenti amministrativi, in base alle recenti modifiche introdotte dalla legge sul procedimento. Per i procedimenti con termini superiori ai 180 giorni e quelli con termini di conclusione dai 90 ai 180 giorni, l'amministrazione ha richiesto ai dirigenti di compilare il diagramma di flusso relativo a ciascun procedimento ed esplicitare i motivi con espresso riferimento ai seguenti fattori: sostenibilità dei tempi, sotto il profilo organizzativo; natura degli interessi pubblici tutelati; particolare complessità del procedimento.

Nell'attività di misurazione dei procedimenti, secondo la valutazione espressa dall'amministrazione del Comune di Marino, le maggiori criticità riscontrate nei flussi procedurali sono state rilevate in quei casi in cui per poter portare a termine l'*iter* procedimentale è necessario attendere risposte da enti terzi. Per ovviare a tali criticità, l'amministrazione ha disciplinato i termini per la trasmissione delle istanze tra enti.

Relativamente al Comune di Ancona, invece, il nuovo regolamento sui procedimenti prevede che i settori misurino, al termine di ciascun anno, i tempi medi dei procedimenti di competenza.

Il Comune di Verona ha previsto, nella stessa scheda di rilevazione del procedimento, un campo per ricostruire le varie fasi del procedimento. Con la ricognizione per il 2011 l'amministrazione ha tenuto conto dei tempi fissati nella ricognizione del 2010, corretti, se necessario, sulla base di riscontro di tempi diversi che si sono verificati. Le maggiori criticità riscontrate dall'analisi dei flussi procedurali attengono a due principali problematiche: la spedizione delle raccomandate e i tempi di giacenza presso le poste; la presenza di più responsabili sullo stesso procedimento.



Un'esperienza interessante è quella del Comune di Bologna il quale dispone di un sistema di banche dati utilizzate per il monitoraggio dei procedimenti. In particolare, una banca dati contenente l'anagrafica di tutti i procedimenti amministrativi divisi per settore; una banca dati che gestisce le pratiche collegate ai procedimenti amministrativi; un sistema di Business Object che permette l'estrazione di report periodici in grado di fornire in ogni momento dati quantitativi e qualitativi utili alla programmazione e progettazione delle attività comunali.

Amministrazioni	Misurazione tempi dei procedimenti amministrativi		
	Attività di misurazione tempi	Strumenti utilizzati	Criticità
Provincia Macerata	No		
Provincia Reggio Emilia	No		
Provincia Vicenza	Sì	Compilazione del Formulario	Rilevazione dei dati attraverso i questionari
Provincia Verona	Sì	Ricostruzione dell'iter procedimentale attraverso work-flow e flow-chart	Non sono state riscontrate criticità
Provincia Venezia	No		
Provincia Bologna	No		
Comune Marino	Sì	Verifica sul protocollo generale dei tempi	Ricostruire gli iter dei procedimenti per la differente denominazione che essi riportano nelle varie istanze e nelle varie scansioni procedurali
Comune Ancona	Sì	Misurazione dei tempi medi per anno	Non sono state riscontrate criticità
Comune Bra	No		
Comune Verona	Sì	Scheda di rilevazione	Prevalentemente di tipo organizzativo
Comune Bologna	Sì	Uso di banche dati	Non sono state riscontrate criticità

Costituzione di una task force

Di tutte le amministrazioni che hanno aderito al progetto e che hanno avviato le attività di ricognizione dei procedimenti, per la sola Provincia di Bari era già presente all'interno dell'amministrazione una struttura dedicata alle attività di semplificazione amministrativa.

In questo caso, l'amministrazione provinciale ha attribuito le funzioni di semplificazione in capo al Coordinamento provinciale dei SUAP. La delibera di Giunta provinciale n. 173 del 23/09/2008 prevede infatti l'istituzione del Tavolo di Coordinamento provinciale per i SUAP per lo svolgimento dei seguenti compiti:

- funzioni consultive, propositive e di coordinamento in ordine alle problematiche concernenti la gestione dei procedimenti dei SUAP;
- redazione e sottoscrizione di protocolli d'intesa tra SUAP, enti terzi, associazioni di categoria e public utilities;
- interventi tesi a favorire l'omogeneizzazione delle procedure autorizzatorie;
- definizione di modulistica che potrà essere adottata uniformemente dai SUAP della Provincia;
- azioni di coordinamento per supportare i comuni nelle fasi di avvio, sviluppo e gestione degli sportelli.

Sulla base di queste funzioni, l'attività di semplificazione è svolta in seno al Coordinamento SUAP. Ciò spiega anche l'attenzione prevalente per i procedimenti riguardanti le imprese.

Il Coordinamento SUAP, collocato presso il servizio attività produttive, è costituito dai SUAP dei comuni, dagli enti terzi coinvolti negli endoprocedimenti (ASL BA, Vigili del Fuoco, Soprintendenze, ecc.), CCIAA, Prefettura, organizzazioni di categoria, ed è presieduto dall'assessore alle attività produttive e coordinato dal dirigente del servizio attività produttive.

Il Coordinamento SUAP ha svolto un'importante azione di sensibilizzazione e di stimolo presso tutti i Servizi per l'attuazione dell'art. 7 della legge 18 giugno 2009 n. 69. Inoltre, si è fatto promotore di un seminario sulla legge 69/09 in collaborazione con Formez PA rivolto ai dirigenti e funzionari della stessa amministrazione provinciale e dei comuni del territorio.

Le altre amministrazioni hanno, nel corso della realizzazione delle attività del progetto, costituito una *task force* per la ricognizione dei procedimenti amministrativi.

Nella Provincia di Caltanissetta fanno parte della *task force* tutti i dirigenti



e un referente per settore. Il coordinamento è delegato ad un gruppo ristretto che fa capo ai settori segreteria generale (segretario generale e referente del progetto) – organizzazione e personale. Responsabile è il segretario generale. Con riferimento alla sua collocazione all'interno dell'amministrazione, la *task force* è trasversale all'organizzazione, e ha il compito di attuare il processo previsto dalla legge 69/09, intervenire sulle criticità, ridefinire i tempi.

Per la Provincia di Trapani la *task force* è stata costituita con determina presidenziale. Al gruppo di lavoro intersettoriale è stato affidato il coordinamento delle attività finalizzate alla realizzazione di tutte le fasi del progetto: rilevazione e mappatura dei procedimenti amministrativi dell'ente; analisi dei flussi e indicazione dei tempi congrui per la conclusione degli stessi, a supporto ed in collaborazione con tutti i responsabili di settore.

Per la Provincia di Reggio Calabria è stato costituito un gruppo di progetto con funzioni di coordinamento e cerniera tra i referenti dei settori e Formez PA. Il gruppo di progetto è stato istituito con delibera di giunta per effettuare l'analisi e la mappatura dei procedimenti, sulla base degli strumenti di rilevazione forniti da Formez PA nell'ambito della metodologia comune di realizzazione del progetto. Il coordinamento del gruppo è stato assegnato al segretario/direttore generale, al quale è stata demandata anche l'individuazione delle figure professionali necessarie per le attività di coordinamento di due dirigenti di area amministrativa e un dirigente di area tecnica.

Anche per la Provincia di Catanzaro, la *task force* è stata costituita con l'avvio del progetto. Ne fanno parte un dirigente dell'area amministrativa, il referente del progetto, il referente del settore ambito di supporto istituzionale e referenti dei settori dell'amministrazione.

La *task force* collocata nell'area amministrativa, ha avuto il compito di raccogliere ed elaborare le informazioni dai settori sui procedimenti e di redigere la bozza di regolamento presentata al segretario generale.

Nel Comune di Ragusa, durante la fase di individuazione e raccolta delle schede dei procedimenti è stato costituito, con disposizione del direttore generale del 22 novembre 2010, un *team* di progetto, composto dal responsabile di progetto, componenti dei settori attività produttive (tre componenti), Polizia Municipale (un componente), Gestione Affari patrimoniali (un componente), Segreteria Generale (un componente).

Il *team* di progetto nella prima fase di attività è stato collocato in posizione di staff con la funzione di supportare tutte le attività necessarie per il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità previste dalla legge 69/2009, art. 7. In prospettiva diventerà un gruppo di lavoro intersettoriale e trasversale alle



diverse azioni amministrative, alle dirette dipendenze del direttore/segretario generale.

Per il Comune di Cava de' Tirreni la *task force* è stata predisposta come risultato dell'adesione al progetto; questa è composta da un gruppo di lavoro in cui sono rappresentati tutti i settori (al momento dieci persone) e da una cabina di regia costituita da due membri del nucleo di valutazione e da un membro del Gabinetto del Sindaco. La *task force* non ha una collocazione nell'organigramma in quanto assume maggiormente le caratteristiche di un *team* di progetto.



Tabella 4
Costituzione di una task force

Amministrazioni	Task force			
	Presente prima del progetto	Costituita o in corso di costituzione a seguito adesione al Progetto	Funzioni	Collocazione/Composizione
Provincia di Caltanissetta	No	Si	Attuare il processo previsto dalla l.69/09, intervenire sulle criticità, ridefinire i tempi	Trasversale all'organizzazione, con un coordinamento centralizzato. Ne fanno parte tutti i dirigenti e un referente per settore. Responsabile del coordinamento è il Segretario Generale
Provincia di Trapani	No	Si	Coordinamento delle attività finalizzate alla realizzazione di tutte le fasi del progetto di rilevazione e mappatura dei procedimenti amministrativi dell'Ente, analisi dei flussi e indicazione dei tempi congrui per la conclusione degli stessi.	Gruppo di lavoro intersettoriale coordinato dal Segretario Generale
Provincia di Reggio Calabria	No	Si		Obiettivo di coinvolgere i dirigenti e un referente per settore. Il coordinamento è delegato ad un gruppo ristretto che fa capo al 3° settore
Provincia di Catanzaro	No	Si	Avrà il compito di raccogliere ed elaborare le informazioni le informazioni dai settori sui procedimenti e di redigere la bozza di Regolamento.	Ne fanno parte un dirigente dell'area amministrativa, il referente del progetto, il referente del settore Ambito di supporto istituzionale e referenti dei settori dell'amministrazione. Sarà collocata nell'area amministrativa
Comune di Ragusa	No	Si	Supporto all'attività prope-deutica, operativa e finale di raggiungimento degli obiettivi e della finalità della l. 69/09	Ne fanno parte il responsabile di progetto e componenti di vari settori. Nella prima fase di attività è collocata in posizione di staff alla realizzazione del progetto, successivamente diventerà un gruppo di lavoro intersettoriale alle diverse azioni amministrative, alle dirette dipendenze del direttore/segretario generale
Comune di Cava de' Tirreni	No	Si		È composta da un gruppo di lavoro con i rappresentanti di tutti i settori e da una cabina di regia costituita da due membri del Nucleo di valutazione e un membro del Gabinetto del Sindaco. Non ha una collocazione nell'organigramma in quanto assume le caratteristiche di un team di progetto
Provincia di Bari	Si		Omogeneizzazione procedure autorizzatorie. Definizione modulistica da adottare uniformemente da SUAP della Provincia	Coordinamento provinciale SUAP che svolge funzioni di semplificazione. Collocato presso il servizio Attività produttive. È costituito da 4 membri selezionati mediante avviso pubblico tra esperti con incarico professionale
Provincia di Lecce	No			
Regione Puglia				
- Area politiche sviluppo rurale	No			
- Servizio programmazione assistenza territoriale	No			
- Servizio programmazione sociale e Servizio politiche di benessere sociale	No			





Le altre amministrazioni

Delle altre amministrazioni analizzate solo otto su undici hanno costituito una task force dedicata alle attività di ricognizione e misurazione dei procedimenti: i Comuni di Marino, Ancona, Bra, Verona, Bologna e le Province di Vicenza, Verona e Bologna. In cinque amministrazioni era già presente una *task force* prima dell'avvio delle attività riconducibili alla ricognizione dei procedimenti prevista dalla L 69/09. Forme, funzioni e collocazione della struttura variano per ciascuna amministrazione.

Presso il **Comune di Ancona**, dal 2008 è stato istituito l'Ufficio formazione e sviluppo organizzativo. L'Ufficio, composto da un funzionario amministrativo e da un funzionario di categoria C, è collocato in staff alla direzione generale/segreteria generale. Svolge attività di supporto tecnico ed operativo nella definizione ed attuazione delle politiche di sviluppo organizzativo e di gestione delle risorse umane; pianifica, progetta e gestisce gli interventi formativi per personale e dirigente. Dal maggio 2010 è stato costituito un gruppo di lavoro non formalizzato, collocato presso la segreteria generale e composto da due funzionari amministrativi e da un dipendente di categoria B con il supporto di un funzionario del settore ragioneria. I compiti affidati a questo gruppo di lavoro sono: la redazione del nuovo regolamento sui procedimenti; la mappatura dei procedimenti; la ricognizione dei termini dei procedimenti mappati; l'implementazione di un *database* dei procedimenti sul sito istituzionale; la pubblicazione di informazioni aggiornate.

Nel **Comune di Bra** è l'Ufficio per le Relazioni con il pubblico che svolge, in maniera informale, attività di semplificazione (proposte di implementazione di servizi on line, proposte di dematerializzazione, gestione Intranet aziendale).

Nel **Comune di Verona** la *task force*, costituita con l'avvio delle attività di ricognizione, è composta da personale del settore Affari Generali con la collaborazione del settore Informatica e, in alcuni casi, del SUAP; tutti uffici alle dirette dipendenze del Vicesegretario generale. Le attività svolte sono: predisposizione del regolamento sul procedimento ammini-

strativo; attività di supporto giuridico nell'attività di ricognizione dei procedimenti; proposta di delibera per la ricognizione dei procedimenti; successivi adempimenti esecutivi (pubblicazioni e comunicazioni).

Il **Comune di Bologna** ha costituito una *task force* sulla semplificazione da cinque anni, composta da dipendenti dell'UO "Semplificazione amministrativa" dell'Area affari istituzionali, che ha le funzioni di semplificazione, razionalizzazione, analisi dell'*iter* procedimentale e predisposizione di regolamenti.

Presso la **Provincia di Verona** ha operato una *task force* nel periodo 2001-2005 quando l'amministrazione ha avviato un progetto per la ricognizione e la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi. Si trattava di un gruppo di lavoro intersettoriale, coordinato dal direttore generale, con le funzioni di analisi e riorganizzazione dei flussi dei procedimenti, anche in funzione della loro informatizzazione.

Nel 2009, con la direttiva n. 20, l'Amministrazione provinciale di Verona, ai fini della revisione dei procedimenti, misurazione e fissazione dei nuovi termini, ha istituito di nuovo un gruppo di lavoro, per il supporto ai vari settori/servizi. Al gruppo di lavoro sono attribuite funzioni di coordinamento; supporto alla predisposizione dei diagrammi di flusso e alla compilazione del registro on line; validazione della modulistica.

Il gruppo ha terminato la propria attività con l'adozione del regolamento. La Provincia di Verona prevede quindi la costituzione di *task force* dedicate a specifici progetti, con funzioni ed obiettivi definiti, che concludono la propria attività con il raggiungimento dell'obiettivo.

Nella **Provincia di Bologna** dal 2003 è presente una *task force*. Collocata nel settore Affari Generali ed Istituzionali, supporta i settori per la gestione delle tabelle procedimentali e nella responsabilità dei progetti speciali. Tra le sue iniziative ci sono l'aggiornamento annuale di tutti i procedimenti l'introduzione di istituti di semplificazione quali, ad esempio, la SCIA o il silenzio-assenso.





Amministrazioni	Task force			
	Presente prima del progetto	Costituita o in corso di costituzione a seguito avvio attività	Funzioni	Collocazione/Composizione
Provincia Macerata	No	No		
Provincia Reggio Emilia	No	No		
Provincia Vicenza	No	Si	Creazione di un <i>data base</i> dei procedimenti. Revisione di tutta la modulistica per uniformarla e normalizzarla	Dirigenti indicati da Direzione Generale
Provincia Verona		Si	Coordinamento; supporto per la fase di predisposizione dei diagrammi di flusso; validazione della modulistica; supporto per la fase di compilazione del registro on line	Diverse unità organizzative del settore Direzione Generale
Provincia Venezia	No	No		
Provincia Bologna	Si		Supporto ai settori	Settore Affari Generali ed Istituzionali
Comune Marino	No	Si	Ricognizione ed analisi dei procedimenti; fissazione dei nuovi termini; coordinamento delle aree funzionali	Funzionari preposti alla gestione dei procedimenti più complessi. Collocata presso l'Area Affari generali e sviluppo economico
Comune Ancona	Si	Si	Redazione del nuovo regolamento sui procedimenti; la mappatura dei procedimenti, ricognizione dei termini dei procedimenti mappati, definizione di un <i>data base</i> dei procedimenti	Segreteria Generale
Comune Bra	Si		L'Ufficio per le Relazioni con il pubblico svolge, anche se unicamente in maniera informale, attività di semplificazione	In staff alla Segreteria Generale
Comune Verona		Si	Ricognizione procedimenti, proposta di Regolamento	Vicesegretario Generale
Comune Bologna	Si		Semplificazione, razionalizzazione, <i>iter</i> procedurali e regolamenti	Area Affari Istituzionali

3. Analisi di alcuni casi. Le Province di Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria e il Comune di Ragusa

Questo paragrafo approfondisce l'analisi di alcuni casi di amministrazioni (Comune di Ragusa, Province di Reggio Calabria, Cosenza, Catanzaro) che sono state affiancate durante il progetto. Lo scopo è far emergere le fasi del percorso delle amministrazioni per giungere alla rideterminazione dei termini dei procedimenti, le difficoltà incontrate in questo percorso e le scelte adottate per superarle.

Il progetto ha rappresentato un'occasione importante per ragionare non solo sui propri procedimenti amministrativi, ma anche sul proprio modo di lavorare, sulla propria organizzazione interna e sulle possibilità di migliorare i servizi resi ai cittadini, alle imprese e alle altre PA.

Per questo motivo ogni amministrazione aderente ha "personalizzato" il progetto interpretandolo alla luce del proprio livello organizzativo e dei propri obiettivi.

In linea generale si può dire che tutte e quattro le amministrazioni hanno individuato nel progetto la possibilità di migliorare la gestione dei procedimenti amministrativi, soprattutto quelli che coinvolgono più settori/servizi/uffici con diversi endoprocedimenti.

A parte il caso della Provincia di Reggio Calabria che, attraverso la Direzione generale, aveva già avviato un primo lavoro di individuazione dei procedimenti, nelle altre amministrazioni la scadenza del 4 luglio 2010 (entrata in vigore degli effetti della legge n. 69/2009) era abbastanza sottovalutata e nei mesi precedenti nulla si era avviato per essere allineati alle sue previsioni.

In nessuna delle amministrazioni, al momento di avvio delle attività, esisteva una struttura formalizzata incaricata di lavorare sui temi della semplificazione, della trasparenza e del monitoraggio dei procedimenti amministrativi.

La situazione di partenza dei partecipanti al progetto era alquanto diversificata sia per tipologia di ente (3 province e 1 comune) che per dimensione. La Provincia di Cosenza comprende 155 comuni e come territorio è la quinta provincia italiana. La Provincia di Catanzaro ha, invece, circa la metà dei comuni. Ragusa è un capoluogo di provincia che ha poco più di 70.000 abitanti, ma un rilevante processo di sviluppo in alcuni settori, tra cui il turismo e l'agroalimentare, e un PIL superiore a quello medio siciliano e meridionale in genere.

Una situazione di partenza diversificata anche per il rapporto con l'Area di Formez PA che si occupa di semplificazione.





Il Comune di Ragusa ha partecipato dal 2005 alle attività per la nascita del Coordinamento Provinciale SUAP realizzato dalla Provincia con i fondi del Patto Territoriale ragusano, attraverso una convenzione con il Formez e successivamente ha partecipato ad altri progetti. Con una iniziativa del progetto “*dall’Iter alle Reti*” il SUAP è stato accompagnato alla Certificazione di Qualità ISO 9001/2000 nell’anno 2007, certificazione rinnovata (ISO 9001/2008) e mantenuta sino ad oggi.

Con le province calabresi invece non vi erano state collaborazioni significative, se si esclude una convenzione di breve durata con la Provincia di Catanzaro per la creazione del Coordinamento Provinciale SUAP a metà degli anni 2000.

Il primo approccio con le amministrazioni, avvenuto a giugno del 2010 e preceduto dall’adesione formale al progetto anche attraverso delibere di giunta, è stato molto positivo. Le amministrazioni hanno colto l’opportunità di aggiornare i regolamenti sui procedimenti amministrativi che risalivano mediamente agli anni ’93-’94 e non erano mai stati adeguati in base alle numerose modifiche e integrazioni legislative della legge 241/1990.

Un dato interessante riguarda le numerose riunioni “plenarie”, con i dirigenti e i referenti che si sono tenute in ognuno degli enti nel corso del progetto. Il loro numero (quattro per ogni ente) testimonia la spinta da parte dell’amministrazione verso il coinvolgimento di tutti i settori.

Altro parametro complessivamente positivo riguarda l’opportunità offerta dal lavoro che gli enti hanno svolto sui procedimenti amministrativi di chiarire alcune questioni “generali” riguardanti il concetto stesso di “procedimento amministrativo”. Si è potuto verificare in più di un caso che vi era una sorta di confusione/sovrapposizione tra il concetto di “procedimento amministrativo” e quello di “attività amministrativa”.

Soprattutto in quegli enti dove è attivo da tempo il controllo di gestione delle attività, i dipendenti sono stati portati a doverle segmentare e analizzare e spesso a perdere di vista il “tutto”, l’“oggetto principale complessivo” di quelle attività: i servizi ai cittadini, alle imprese o ad altri enti attraverso le diverse tipologie di procedimenti amministrativi.

È stato necessario, in alcuni casi più volte, definire in dettaglio il concetto di unicità procedimentale di competenza del responsabile del procedimento anche quando vi siano endoprocedimenti o sub-procedimenti che lo compongono.

Nel corso delle prime riunioni con dirigenti e referenti di settore si è chiarito che il lavoro di individuazione, mappatura e misurazione dei tempi dei procedimenti non rappresentava in alcun modo una forma di indagine o, peggio, di “ispezione” finalizzata a un giudizio sul modo di lavorare, sull’orga-

nizzazione e sui tempi impiegati. Piuttosto, si trattava di uno strumento di analisi importante, per individuare e comprendere possibili razionalizzazioni e/o semplificazioni, miglioramento organizzativo e funzionale, misurazione della rispondenza o del divario tra la situazione in essere e quanto previsto dalle nuove normative, in particolare la legge 69/2009, la Direttiva Servizi e la SCIA e, successivamente, per la Sicilia, la LR 5/2011.



Gli attori del progetto

Il percorso, le fasi di attuazione e i risultati di questi quattro enti che hanno aderito al progetto sono stati, per molti versi, simili. Per questo, al fine di evitare ripetizioni inutili, si indicherà il percorso comune e su quello si innesteranno le differenze, le integrazioni, le criticità che in ognuna delle quattro situazioni sono emerse.

La scelta dei responsabili di progetto

La scelta della responsabilità del progetto nelle diverse amministrazioni è stata diversificata, mancando, come già detto, una struttura o anche una singola risorsa professionale con il compito di monitorare la durata dei procedimenti e il loro flusso procedurale.

La Provincia di Cosenza ha affidato la responsabilità al settore Programmazione, che ha indicato un referente operativo.

La Provincia di Catanzaro ha affidato la responsabilità all'Area amministrativa, che ha indicato come referente la responsabile dello sportello attività produttive provinciale (SAPP), affiancato dal supporto istituzionale autorità di gestione politiche comunitarie.

La Provincia di Reggio Calabria ha invece affidato la responsabilità alla direzione generale, che ha indicato come referente la Vicedirettrice, affiancata da un funzionario.

Il Comune di Ragusa ha affidato il progetto al Responsabile del SUAP, settore Attività Produttive, che ha indicato un referente operativo.

I primi passi

Subito dopo la formalizzazione dell'adesione al progetto e alle attività previste (mappatura dei procedimenti, individuazione dei tempi, regolamenta-



zione dei tempi, approvazione regolamento sui procedimenti amministrativi per poter giungere alla pubblicazione delle informazioni sul portale dell'ente) si sono svolte le prime riunioni per la costituzione dei gruppi di lavoro e quelle "plenarie" con i dirigenti e referenti dei settori.

In ciascun ente, i gruppi di lavoro sono stati costituiti dal responsabile e dal referente di progetto, da un numero variabile, in base all'organizzazione dell'ente, di referenti di settore indicati dai rispettivi dirigenti, e dal consulente Formez PA.

Il piano di lavoro concordato ha indicato come priorità l'individuazione e mappatura dei procedimenti dei diversi settori/servizi e il coinvolgimento dei dirigenti. Le Province di Cosenza e di Catanzaro e il Comune di Ragusa hanno optato per l'individuazione di quei procedimenti che, a qualunque titolo, avessero "interesse pubblico" o "rilevanza esterna".

La Provincia di Reggio Calabria che, come ricordato, aveva già avviato l'attività per l'individuazione di tutti i procedimenti, ha deciso di procedere direttamente alla mappatura di tutti i procedimenti di competenza dell'ente.

Sulla base delle indicazioni dei gruppi di lavoro, da settembre 2010, sono stati realizzati degli incontri con dirigenti e referenti di settore durante i quali sono stati illustrati il progetto, gli obiettivi che si intendevano raggiungere, i compiti di ogni settore, gli strumenti da utilizzare.

La compilazione delle schede

I settori, opportunamente sensibilizzati e sollecitati, hanno iniziato, servizio per servizio, a compilare una prima scheda, da un "canovaccio" fornito da Formez PA, per individuare i procedimenti di competenza. Non hanno partecipato a questa fase la Provincia di Reggio Calabria, che aveva già individuato i procedimenti, e il Comune di Ragusa, che ha unito la fase di individuazione/ricognizione con quella della mappatura vera e propria.

Subito dopo, con una seconda riunione plenaria, si sono restituite le schede ai settori, sistematizzate e corrette nelle parti inesatte o mal interpretate, affinché potessero essere inserite le informazioni necessarie.

La scheda richiedeva la compilazione di questi campi:

Ente _____

SETTORE _____

SERVIZIO	DENOMINAZIONE E OGGETTO DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	A CHI È RIVOLTO	MODALITÀ DI AVVIO	SUB-PROCEDIMENTI
RIFERIMENTI NORMATIVI	RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO	ORGANO DECISORE	DURATA (in giorni)	SOGGETTI ESTERNI E/O STRUTTURE INTERNE COINVOLTE



Questo lavoro, comprese le numerose interlocuzioni con i settori (attraverso incontri e attraverso mail) per individuare al meglio le modalità di risposta, ha richiesto tra i 3 e i 5 mesi. Ha risposto la quasi totalità dei settori interessati in tutti e quattro gli enti e si è giunti ad una prima compilazione. Le schede, infatti, appena pervenivano, venivano revisionate dai gruppi di lavoro e, in alcuni casi, sono state reinviolate ai referenti per chiarimenti e/o integrazioni.

Con la Provincia di Cosenza si sono potuti utilizzare i materiali e le schede sia del controllo di gestione, impostati sulle attività, sia del Servizio URP, con una impostazione più orientata al procedimento, e incrociare tali dati con le informazioni pervenute dai settori.

Queste attività sono state supportate da incontri volti ad orientare, quanto più possibile, la compilazione delle schede alla chiarezza dei contenuti, in vista degli “utenti finali” delle informazioni e cioè i cittadini, le associazioni, le imprese e le altre istituzioni.

Questo sforzo di “comunicazione pubblica”, da continuare sia prima della pubblicazione sui portali dei quattro enti che dopo, nel tempo, è risultato abbastanza complicato. Infatti l’abitudine consolidata all’utilizzo di un linguaggio settoriale, che presta poca attenzione al cittadino (l’ “antilingua” della burocrazia come la definì Italo Calvino in un celebre articolo sul quotidiano “Il Giorno” nel 1965), rischia di depotenziare fortemente anche lo sforzo di trasparenza della PA. Se viene resa accessibile un’informazione che ai più non è comprensibile proprio a causa del linguaggio utilizzato, probabilmente si è effettuata un’operazione inutile, non trasparente e contraria allo spirito stesso del “diritto alla conoscenza” delle attività del Pubblico da parte dei cittadini. Si è risposto in modo “formale”, ma non sostanziale, al dettato e alle intenzioni della legge stessa.

Altro aspetto sul quale si è più volte fornito supporto e che costituisce uno



dei punti di maggiore criticità per la definizione dei “tempi di conclusione” dei procedimenti amministrativi, ha riguardato i sub-procedimenti e gli endoprocedimenti che molto spesso compongono il procedimento amministrativo per come definito dalla legge 241/1990.

Innanzitutto si è concordato con gli enti che per sub-procedimento si intende quel “pezzo” del procedimento, concernente un’autorizzazione, parere, nullaosta, ecc., che viene svolto da una pubblica amministrazione diversa da quella del responsabile del procedimento e per endoprocedimento quello svolto da un settore/servizio interno alla medesima pubblica amministrazione del responsabile del procedimento.

Su questo punto per le tre province calabresi si è potuto verificare ciò che sin dall’inizio – ed evidenziato anche nel corso del seminario interregionale per le province tenutosi ad Ischia a fine settembre del 2010 – i responsabili e i referenti avevano previsto, e cioè che molte delle criticità sui tempi derivavano da problematiche non risolte dalla LR 34/2002 di trasferimento delle funzioni dalla regione alle province e ai comuni, in applicazione della legge n. 3/2001 – Modifica del Titolo V della Costituzione.

Con questa legge regionale, di fatto iniziata ad applicarsi dal 2006/2007, con il progressivo trasferimento di personale e di risorse, molte funzioni sono state trasferite alle amministrazioni locali, ma in molti casi, questo processo anziché semplificare – nella procedura e nei tempi – ha complicato e allungato ulteriormente i tempi. In alcuni casi problemi di allungamento dei tempi si sono riscontrati anche sugli endoprocedimenti, quindi all’interno del medesimo ente. È emersa, dunque, con chiarezza la necessità di un’analisi organizzativa, di distribuzione dei carichi di lavoro e di utilizzo – spesso di un sottoutilizzo – delle tecnologie informatiche maggiormente orientate a fluidificare i passaggi delle pratiche da un servizio all’altro, da un ente all’altro.

Per il Comune di Ragusa le medesime criticità, in una situazione per molti aspetti diversa dovuta al livello di autonomia della Regione Siciliana, provengono da molto più lontano, sempre legate ai processi di delega di funzioni a province (LR 9/86) e comuni (LR 1/79), oltre alle numerose leggi di settore che hanno lasciato e lasciano alcune funzioni in capo alla Regione. Ciò inevitabilmente influisce sui tempi e, spesso, sulla farraginosità di alcuni procedimenti. Questione resa ulteriormente più complicata dalla LR 5/2011 sui procedimenti amministrativi che riduce ulteriormente i tempi previsti con la legge 69/2009.

Il problema del raccordo tra i diversi soggetti che partecipano ad un procedimento amministrativo è questione centrale per il miglioramento delle

performance della PA. Il tentativo più avanzato, pur con luci ed ombre di questi anni che hanno motivato i recenti interventi legislativi e normativi, è sicuramente rappresentato dallo Sportello Unico per le Attività Produttive. Il concetto stesso di “procedimento unico” ha determinato, con un processo faticoso e spesso intermittente, un percorso di collaborazione e di accordi interistituzionali che, nei casi più riusciti, ha fatto sì che, sotto la regia del Responsabile SUAP, tutti gli enti rispettassero i tempi stabiliti dalla norma e in diversi casi anche tempi inferiori.

Fatte salve le cosiddette normative speciali – ambiente, beni culturali, ecc. – si è affermato il principio che è il responsabile del procedimento che ha la responsabilità dei soggetti interessati affinché rispettino i tempi previsti.

Un meccanismo simile, anche se più complesso in quanto i soggetti pubblici interessati ai procedimenti non inerenti le attività produttive sono meno “abituati” a forme di collaborazione interistituzionale, dovrebbe essere adottato anche per tutti gli altri procedimenti. Il presupposto perché ciò possa avvenire è un salto di qualità di tutta la PA nella affermazione e nella pratica – che poi è quella percepita da cittadini e imprese – che non esistono tante PA – ma esiste una unica PA suddivisa solo funzionalmente per compiti, responsabilità e strutture in istituzioni diverse.

Questo comporta un livello di cooperazione interistituzionale orientata al servizio, all’utenza finale che sarà sempre più necessaria per evitare, tornando alla questione dei tempi di durata dei procedimenti, quello che potremmo chiamare il “paradosso dei regolamenti”. Infatti prendendo alla lettera la legge n. 69/2009 che prevede che ogni Ente, con proprio regolamento, possa dilatare i tempi dei propri procedimenti che per diverse ragioni/motivazioni non riesce a svolgere in 30 giorni, in assenza di accordi interistituzionali si possono avere dei veri e propri paradossi, ovvero difformità dei tempi dei diversi sub-procedimenti rispetto al procedimento principale e di conseguenza una possibile incognita, per il responsabile del procedimento su quanto effettivamente quel procedimento durerà.

Il lavoro sulle schede dei procedimenti dei settori ha permesso di evidenziare, almeno in parte, i cosiddetti “colli di bottiglia”, le strozzature che contribuiscono all’allungamento dei tempi di conclusione e di risposta, e una difficoltà a conteggiarne “tempi certi”.



I laboratori sui “flussi procedurali di pratiche vere”

Per dare alle quattro amministrazioni un punto di riferimento concreto sulle modalità di gestione dei procedimenti e sui tempi effettivi di trattazione delle pratiche, è stato avviato un lavoro di analisi del flusso procedurale di alcune pratiche “vere”. Si è deciso con i gruppi di lavoro di analizzarne, a campione, un certo numero, prese dai settori maggiormente interessati a procedimenti legati ad attività produttive o di servizi. L'analisi è servita almeno a tre scopi:

- Il lavoro di scomposizione e analisi dei diversi passaggi che compongono i procedimenti ha contribuito a far emergere e a conoscere problematiche che molto spesso i Referenti di settore ignoravano.
- In moltissimi casi, le criticità sia in termini di procedimento – passaggi e sub-procedimenti semplificabili – sia in termini di tempi, derivano, per le province calabresi, dalla incompleta attuazione della LR 34/2002 (trasferimento di competenze e deleghe dalla regione agli enti locali) e, per la Sicilia, dalle LR 9/86 e 1/79.
- Le tabelle riassuntive forniscono informazioni utili per i procedimenti di durata superiore a 30 giorni ai dirigenti che devono indicare i “tempi ritenuti congrui” e le relative motivazioni.

I laboratori della Provincia di Catanzaro e del Comune di Ragusa hanno analizzato ognuno 24 pratiche. La Provincia di Reggio Calabria ne ha analizzate 5 perché il periodo è coinciso con le elezioni provinciali.

Le schede riassuntive sono state organizzate con alcuni dati salienti del flusso. A titolo di esempio segue uno stralcio di quella della Provincia di Catanzaro.



Scheda riassuntiva Provincia di Catanzaro

Ente: Provincia di Catanzaro		Schema riassuntivo Flusso Procedurale su pratiche "a campione"			
N° scheda	Nome procedimento	Settore	Sub-Procedimenti	Giorni	Note
1-CZ	Danni alle strutture agricole da calamità	Agricoltura	Regione Ministero-U.E.-	1.478	Regione-Ministero e U.E. impiegano la >parte dei tempi
2-CZ	Autorizz. Ricerca acqua sotterranea	Prof. Civile e Geologica	Comune	85	
3-CZ	Concess. Derivaz. Acque sotterranee	Prof. Civile e Geologica	Comune-Regione	613	
4-CZ	Attraversamento e fiancheggiamento, posa rete fognaria su strada provinciale	Espropri	Sett. Manutenz.	48	
5-CZ	Attraversamento e fiancheggiamento, posa rete fognaria su strada provinciale in centro abitato	Espropri	Sett. Manutenz.- Comune	93-137	93 Tempo Provincia- 137 per il richiedente (dal Comune)
6-CZ	Concess. Contributi al Comune di per manifestazione culturale	Amministrazione	Ragioneria	71	
7-CZ	Concessione contributo	Att. Prod. extra agricole	Sett. Finanziario	42	
8-CZ	Riconoscimento qualifica IAP (Imprenditore agricolo professionale)	Politiche agricole	//	22	
9-CZ	Nullaosta passo carrabile	Espropri	Sett. Manutenz.- Comune	46-64	46 Tempo Provincia- 64 per il Richiedente (dal Comune)
10-CZ	Acquisto servizi- Stampa biglietti augurali e locandine Parco delle Biodiversità	Ambito Supp. Istituzionale	Contabilità e Bilancio		27 per il settore + 26 per Sett. Bilancio = 53
11-CZ	Autorizzazione autoscuole	Trasporti	//	9	
12-CZ	Approvazione piano comunale spiaggia	Urban. e Gestione Territorio	Comune- Sett. Urban. Provincia- Sett. Geolog. NOP- Regione- Demanio- Cap. Porto.	836	
13-CZ	Richiesta contributo Associazione ONLUS	Amministrazione	Ragioneria	115	
14-CZ	Controllo attività edilizia	Urban. e Gestione Territorio	Comune	da 120 in poi	Procedimento "tipo"
15-CZ	Centri Revisione	Trasporti	Ex-MCTC- Uff. Delibere.	30gg	Se i sub-proced. stanno nei tempi
16-CZ	Parere verifica assoggettabilità a VIA	Tutela e sviluppo ambientale	Urbanistica- ex-Genio Civile.-N.O. Paesagg.- Reg. Cal- Dip. Ambiente.	45 gg	Il procedimento si chiude con la spedizione alla Regione



Le bozze dei regolamenti e i “tempi congrui” dei procedimenti

Dopo la presentazione dei risultati dei laboratori ai dirigenti e ai referenti di tutti i settori a Catanzaro e Ragusa si è passati, in tutte e quattro le amministrazioni, ad altre due attività:

- predisposizione della bozza di regolamento;
- definizione, per i procedimenti con tempi superiori a 30 giorni, dei “tempi ritenuti congrui” con le relative motivazioni da inserire nei rispettivi regolamenti.

A marzo 2011 si è iniziato a lavorare a Catanzaro con un gruppo di lavoro ristretto su una prima bozza di regolamento. Dopo diversi incontri si è pervenuti ad una bozza ritenuta sufficientemente completa per sottoporla al segretario generale e ai dirigenti per le loro osservazioni, integrazioni, proposte di modifica. Passo necessario per giungere alla formale consegna all'amministrazione e al Consiglio per la sua discussione e adozione.

A Reggio Calabria a fine giugno, con lo stesso metodo, il gruppo di lavoro ha consegnato la bozza definitiva all'amministrazione e la giunta provinciale, con Delibera n. 264 dell'11/8/2011 ne ha deliberato la presa d'atto formale. Prossimo passaggio sarà la consegna al Presidente del consiglio provinciale per la calendarizzazione della sua discussione e successiva approvazione.

A Cosenza il Gruppo di lavoro ha prodotto una bozza di regolamento presentata e discussa a luglio con il segretario generale.

A Ragusa il gruppo di lavoro ha prodotto una bozza di regolamento presentata a luglio ai dirigenti e ai referenti dei settori e consegnata al segretario generale per i passaggi successivi con l'amministrazione e il consiglio comunale. L'amministrazione per valorizzare il lavoro svolto nel progetto e per mettere a sistema l'attività di semplificazione, di misurazione dei tempi, di trasparenza, ha deciso, con determinazione sindacale n. 73 del 26 maggio 2011, di costituire un gruppo di lavoro permanente intersettoriale con il compito di garantire l'applicazione della legge 69/2009 per come modificata dalla LR 5/2011. Questa importante decisione consentirà al comune di monitorare nel tempo la propria attività, di avere le informazioni necessarie per migliorarla ed essere sempre più rispondente alle esigenze dei cittadini. La discussione e l'approvazione dei regolamenti è condizione necessaria per la pubblicazione sui rispettivi portali e siti web delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi come previsto dalla norma.

In tutte e quattro le bozze finali di regolamento i gruppi di lavoro hanno



inserito la delega, da parte del consiglio alla giunta, per approvare le schede informative sui procedimenti e per provvedere alla loro modifica e integrazione. Questo per evitare che su ogni modifica dovesse esprimersi il Consiglio, come era previsto in alcuni dei loro regolamenti degli anni '90.

In parallelo al lavoro sui regolamenti è stato portato avanti quello relativo alla identificazione dei tempi superiori a 30 giorni ritenuti congrui per la chiusura dei procedimenti, da inserire nelle tabelle da allegare al regolamento.

I dirigenti dei settori hanno vidimato le schede dei diversi servizi/uffici. Per i procedimenti superiori a 30 gg. sono stati inseriti i tempi ritenuti indispensabili (congrui) per concludere il procedimento.

Sono state indicate, inoltre, le motivazioni (anche se occorrerà una maggiore e migliore descrizione) per cui i 30 gg. non erano sufficienti a gestire il procedimento. A titolo di esempio segue la scheda con i tempi ritenuti congrui e le motivazioni.

Provincia di (ESEMPIO)									
Settore Difesa del Suolo e Protezione Civile									
SERVIZIO	Denominazione e oggetto del procedimento amministrativo	A chi è rivolto	Sub-procedimento	Riferimenti normativi	Responsabile del procedimento	Organo Decisore	Durata (in giorni)	Tempi ritenuti congrui	Motivazione
Settore Difesa Suolo e Protezione Civile	Progettazione ed esecuzione e collaudo di opere di difesa e/o riqualificazione del litorale	Collettività	Rilievi/ Autorizzazioni /Pareti/ Bandi e gare	Legge Regionale n.34, art.88 e 97 Decreto Legislativo 163/2006 DPR 207 del 2010 regolamento	Ing. Rossi Mario	Dirigente settore-Funziionario responsabile	120	90 gg x fase	Procedimento particolarmente complesso per molti sub-procedimenti
Settore Difesa Suolo e Protezione Civile	Esecuzione di sopralluoghi tecnici a seguito di richiesta di intervento da parte dei comuni o altri enti pubblici o privati	Enti pubblici e privati	Rilievi tecnici	LR n. 34/2002, legge n. 241/1990 e s.m.l.	Ing. Rossi Mario	Dirigente Ufficio-Funziionario	30	60	Carenza personale tecnico addetto

L'importanza del "fattore umano"

In un progetto come "Regioni Semplici.C.I." che coinvolge direttamente l'intera struttura degli enti, che si occupa delle modalità e dei tempi di svolgimento delle attività legati ai procedimenti amministrativi, il fattore umano diviene, ovviamente, decisivo.

Da questo punto di vista sia i responsabili che i referenti di progetto hanno dimostrato, al di là dei singoli risultati, una volontà e una determinazione nel raggiungimento dei risultati molto forte.

La conferma da parte del Sindaco di Ragusa dell'intero gruppo di progetto





nella determinazione sindacale del maggio 2011 d'istituzione del gruppo di lavoro permanente, va interpretata sicuramente come la valorizzazione non solo delle competenze dei singoli partecipanti, ma anche dell'affiatamento e dello spirito di collaborazione che nei mesi di lavoro comune si sono creati.

Anche nelle province calabresi si sono costruite condizioni simili che, se verranno “strutturate”, porteranno ad avere dei primi nuclei operativi sulla semplificazione e sulla trasparenza. Questi nuclei potranno continuare il lavoro e, di fatto, introdurre come una “normale e continua” attività dell'ente la razionalizzazione e la semplificazione dei procedimenti, nonché la riduzione dei tempi. Inoltre questi nuclei intersettoriali, come a Ragusa, avranno il compito di tenere aggiornate le informazioni che, dopo l'approvazione dei regolamenti, saranno pubblicate sul portale degli enti.

Infatti, in tutte e quattro le esperienze, sin dall'inizio del progetto, si è concordato sul fatto che il percorso che si stava avviando – mappatura dei procedimenti, regolamento, pubblicazione delle informazioni – aveva senso solo se impostato con un'ottica di attività permanente evitando così, come accaduto per i regolamenti ancora in essere dagli anni '90 presso tutti e quattro gli Enti, che una volta approvati “invecchiassero” senza che nessuno li aggiornasse e li rendesse uno strumento vivo dell'amministrazione.

Le attività svolte “in numeri”

Per dare un'idea del lavoro che le amministrazioni, insieme a Formez PA, hanno svolto vengono, nella tabella che segue, riportati i volumi delle attività.

ATTIVITÀ	
N° Incontri in plenaria con i Dirigenti e i Referenti	10
N° Incontri in plenaria con i Referenti	8
N° Incontri con i Gruppi di lavoro	21
N° Laboratori su analisi di flusso delle pratiche	7
N° “Pratiche vere” analizzate nei Laboratori	53
N° Bozze di regolamento realizzate	11
N° Procedimenti censiti Ente Provincia (dati Provincia Reggio Calabria)	278
N° Procedimenti censiti Comune di Ragusa	249

Considerazioni finali e di prospettiva

L'esperienza realizzata nel progetto con i gruppi di lavoro, i laboratori, i responsabili e i referenti dei settori ha evidenziato, pur nella diversità organizzativa, territoriale e di dimensione dei quattro enti alcune criticità comuni e alcune indicazioni per il futuro.

Per esempio su come superare le discrasie e i tempi morti all'interno e all'esterno dell'ente.

In molti casi il passaggio materiale, cartaceo, della pratica dal protocollo generale al responsabile del procedimento e poi tra un ufficio/servizio e l'altro, la richiesta di pareri o la necessità di endoprocedimenti o sub-procedimenti comportano una serie di tempi morti. Questi potrebbero essere ridotti notevolmente sia con una maggiore attenzione ai flussi procedurali e agli aggiustamenti organizzativi, sia con un migliore utilizzo delle tecnologie. Infatti, in tutti e quattro gli enti ancora non è operativa la dematerializzazione del cartaceo presso il protocollo generale e la costituzione della pratica "virtuale" da far circolare esclusivamente in via telematica presso tutti gli uffici interessati.

La sola Provincia di Reggio Calabria sta lavorando in questo senso.

Ancora più problematici risultano essere i rapporti con gli altri enti, spesso coinvolti nei procedimenti, che, sostanzialmente, dettano i tempi e non vi sono accordi interistituzionali operanti. Costituiscono un'eccezione i procedimenti SUAP del Comune di Ragusa, per i quali, con il Coordinamento provinciale creato nel 2006 e i successivi accordi stipulati dal SUAP Comunale, sono state determinate regole che in qualche modo cercano di vincolare tutti i soggetti.

La mancanza di accordi interistituzionali crea problemi sui tempi e mantiene intatte le strutture dei procedimenti con scarse possibilità di poter procedere alla loro razionalizzazione e semplificazione sostanziale. In particolare, come accennato più volte, le province calabresi lamentano difficoltà di questo tipo in merito alla gestione dei procedimenti amministrativi frutto del passaggio di deleghe e competenze avvenuto con LR 34/2002 e, in generale, nei rapporti con l'Ente Regione.

Anche da questo punto di vista l'esperienza in fase di realizzazione per quanto attiene il SUAP può tornare utile come modello da seguire. L'implementazione del portale nazionale www.impresainungiorno.it e, soprattutto, i portali regionali si basano tutti su 3 principi:

- accesso *on line* a tutte le informazioni e agli strumenti per attivare una pratica, a cominciare dalla parte informativa ("cosa occorre produrre da parte





del richiedente per avviare l'attività in SCIA o attraverso istanza”) e dalla disponibilità della modulistica, fino alla possibilità di effettuare i pagamenti necessari direttamente via web;

- gestione *on line* di tutto il procedimento da parte del responsabile in interconnessione telematica con gli altri uffici ed enti interessati;
- interlocuzione utente-SUAP via internet e possibilità da parte dell'utente di verificare lo stato di avanzamento della pratica e di ricevere l'autorizzazione finale.

Sicuramente, insieme all'avanzamento dell'amministrazione digitale, il rafforzamento della cooperazione dentro l'amministrazione e con le altre amministrazioni rappresenta la chiave di volta per una PA efficiente, trasparente e rapida. Su questo piano il fattore umano, la motivazione e la formazione continua del personale possono essere l'elemento distintivo e vincente. La tecnologia da sola non è sufficiente, così come non bastano solo risorse umane preparate, è necessaria una giusta combinazione tra azione legislativa, traduzione regolamentare, processi organizzativi, strutture “dedicate”, cooperazione interistituzionale, dotazione tecnologica adeguata, per ottenere e mantenere risultati stabili nel tempo.

Il lavoro di adeguamento alla normativa sul procedimento può raggiungere i risultati sperati solo se le amministrazioni lo qualificano come una normale e continua attività dell'ente. Questo comporta la creazione di strutture, anche di piccole dimensioni, intersettoriali che di questo si occupino e ne abbiano la responsabilità. L'approvazione dei regolamenti e la pubblicazione dei termini dei procedimenti è solo il primo passo verso una cultura della trasparenza dei procedimenti amministrativi verso i cittadini e le imprese.



CONCLUSIONI

Conclusioni

di Giulio Vesperini



127

Il Rapporto pubblicato in questo volume aggiunge un ulteriore importante tassello al filone di ricerca sulla semplificazione amministrativa nelle regioni e negli enti locali che il Formez ha avviato da quasi un decennio.

Già nel 2004, infatti, nell'ambito del progetto "Simpliciter - esigenze, esperienze, effetti della semplificazione", è stato pubblicato un primo Rapporto su "La semplificazione amministrativa nelle regioni"²⁹, opera di un gruppo di ricerca, composto da professori universitari, funzionari della pubblica amministrazione, giovani ricercatori. I presupposti e gli obiettivi della ricerca sono così spiegati nella introduzione al volume, in un passaggio che traccia di fatto il programma di lavoro anche per gli anni a seguire: "Lo Stato (...) non "è più l'unica cerniera del diritto amministrativo". Non dovrebbe più essere, quindi, neppure l'unica cerniera dell'azione di semplificazione di quel diritto (...). Oltre lo Stato, e in particolare in ambito europeo, le iniziative di semplificazione amministrativa, e in generale di miglioramento della qualità della regolazione amministrativa, si vanno moltiplicando. Ma cosa accade dentro lo Stato? E, in particolare, dentro lo Stato italiano? Qui, nell'ultimo quinquennio, in una misura che non ha precedenti nella storia italiana, e ha pochi paragoni nelle più recenti esperienze di altri Paesi, la produzione di regole amministrative si è spostata dal centro verso la periferia (...). Di conseguenza, la politica di semplificazione amministrativa è chiamata ad inseguire la dislocazione della produzione normativa, adeguandosi al mutamento istituzionale. Fin dagli inizi degli anni Novanta, essa si è affermata stabilmente al livello dello Stato. Ma, ora, deve assolutamente conquistare il livello regionale e locale. Di più, essa dovrebbe muovere da quel livello, ricevendo dalla periferia, e in particolare dai governi regionali, il proprio impulso. Questo rovesciamento di prospettiva pone alle regioni numerosi problemi, e richiede uno sforzo significativo. In primo luogo, uno sforzo di ordine conoscitivo. Le regioni dovrebbero, anzitutto, avviare una riflessione sull'esperienza da ciascuna di esse compiuta, sin qui, in tema di

²⁹ Quaderno 23, pp. 231, Formez 2004.



semplificazione amministrativa”. Per svolgere questo programma di ricerca, per la parte ad esso assegnata, il Rapporto del 2004 è articolato in tre parti. Le prime due, più vicine, per approccio, alla letteratura di diritto amministrativo e costituzionale degli anni Novanta del secolo scorso, riguardano rispettivamente la disciplina costituzionale sul riparto delle competenze in materia tra lo Stato e le regioni (dovendosi, peraltro, tenere conto delle conseguenze della riforma costituzionale del 2001 e interrogarsi sulla conformità ad essa della disciplina statale) e le norme regionali sulla semplificazione. A questo ultimo riguardo, in particolare, si rileva che le regioni hanno avviato un vasto programma di semplificazione e che questo, specie se messo a confronto con quelli ottenuti nel corso degli anni Novanta, produce buoni risultati; tuttavia, l’attivismo regionale, per buona parte, è debitore dello Stato, dal momento che si realizza soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, in concomitanza delle leggi annuali di semplificazione e di altre importanti leggi statali di settore. Le misure regionali tendono a ripetere i contenuti di quelle statali, e, anche per questo, presentano un notevole grado di omogeneità tra loro. Semplificazione e autonomia, quindi, procedono in direzioni opposte tra loro.

La terza, ed ultima, parte del Rapporto ha valutato l’applicazione delle misure di semplificazione in un campione di nove regioni. Quattro le caratteristiche principali di questa esperienza. Anzitutto, questa deve parte dei suoi progressi ad appositi progetti di supporto predisposti dalle amministrazioni centrali: quindi, alla subalternità nei riguardi dello Stato sul piano delle norme, le regioni sommano quella sul piano dell’applicazione. Condizionamenti importanti per la scelta degli interventi di semplificazione, poi, derivano dalle associazioni imprenditoriali: le regioni, quindi, ai condizionamenti dello Stato sommano quelli degli interessi privati. In terzo luogo, gli enti locali partecipano alla fase di elaborazione ed attuazione delle decisioni regionali. Infine, analogamente a quanto aveva fatto lo Stato nel corso degli anni Novanta, le regioni passano da misure puntuali e settoriali di semplificazione a normative di carattere generale. La debolezza nella fase progettuale ed attuativa, quindi, si combina con la corallità dei programmi di semplificazione regionali, ai quali, come si è visto, prendono parte una pluralità di soggetti pubblici e privati.

Qualche anno dopo, sempre nell’ambito del medesimo progetto “Simpli-ter”, il Fornez pubblica un altro volume³⁰ su “La semplificazione tra Stato, regioni e autonomie locali. Il caso della legge 241”. L’attenzione, in questo

³⁰ Quaderno 50, pp. 386, Fornez 2006.



caso, si è concentrata essenzialmente sugli istituti di semplificazione regolati dalla legge del 1990, le innovazioni ad essi introdotte da una legge del 2005, e la loro applicazione nelle regioni. Di nuovo, si pone il problema delle conseguenze della riforma costituzionale del 2001 sulla politica della semplificazione; si ribadisce l'auspicio che le regioni diventino "i principali centri di disciplina dell'amministrazione e conseguentemente si [facciano carico] dell'iniziativa di attivare processi di semplificazione delle procedure amministrative". Sul piano del metodo, infine, alla ricognizione generale sulle tendenze delle politiche regionali, che aveva caratterizzato la precedente indagine, si sostituisce l'analisi specifica sulla amplificazione per le amministrazioni regionali delle nuove norme statali di semplificazione.

Parallelamente, pur se non dedicato espressamente al tema della semplificazione (interessa per avere il quadro delle caratteristiche dell'amministrazione regionale e delle basi stesse della politica di semplificazione) la parte dedicata ai procedimenti regionali nel capitolo sui procedimenti amministrativi (scritto da Aldo Sandulli e Tommaso di Nitto) della ricerca Formez³¹ "Note e commenti sul sistema amministrativo italiano - 2004". Ne emerge, tra l'altro, che il numero dei procedimenti gestiti dalle regioni e la loro durata media non differiscono in modo significativo da quelli dello Stato. Ne discendono due possibili ipotesi di lavoro: il decentramento di competenze non comporta di per sé lo snellimento e l'accelerazione dell'azione amministrativa. Nel loro complesso, le amministrazioni regionali presentano caratteristiche e problemi analoghi a quelli dell'amministrazione centrale.

Tracciato il quadro sulle precedenti ricerche, ci si può domandare ora quali sono le principali conclusioni del Rapporto sull'attuazione della legge 69/2009 nelle regioni e negli enti locali pubblicato in questo volume. Esso è interessante solo per quanto riferisce circa la prima attuazione della legge 69/2009 nelle regioni e negli enti locali? O da esso si possono trarre considerazioni di carattere generale sugli sviluppi recenti delle misure di semplificazione in ambito regionale e locale? E, nel caso si risponda affermativamente a questa ultima domanda, cosa ne è della questione di fondo dibattuta nelle precedenti ricerche? La politica di semplificazione è più policentrica o le regioni e gli enti locali continuano a dipendere dallo Stato? Procediamo per punti.

Nell'approccio utilizzato dal Formez in questa indagine ci sono almeno tre elementi di novità ed uno di continuità rispetto alle precedenti ricerche. Novità, anzitutto, perché la ricerca non riguarda solo le regioni, ma anche (e

³¹ Quaderno 38, 3 voll. Formez 2005.



soprattutto) gli enti locali. Perché, poi, come spiega Francesca Ferrara nella *Introduzione*, la ricognizione e l'analisi delle misure adottate dalle regioni e dagli enti locali si intrecciano strettamente con gli esiti dell'attività di supporto e di formazione svolta dall'Istituto medesimo nei confronti di una quindicina di amministrazioni dell'Obiettivo convergenza che hanno aderito al progetto "*Regioni Sempli.C.I. - Regioni (da) Semplificare per i Cittadini e le Imprese*". Infine, perché l'indagine meno riguarda l'intero complesso delle amministrazioni regionali e locali e l'intera gamma delle misure di semplificazione da esse adottate, più si concentra su uno specifico gruppo di amministrazioni e su specifici interventi da essi posti in essere (quelli, appunto, per dare attuazione alla legge n. 69/2009).

D'altra parte, così come già per la ricerca seguita alla approvazione della legge n. 15/2005, il progetto e il Rapporto che lo conclude muovono dalla esigenza specifica di seguire l'applicazione data dalle regioni e dagli enti locali ad una nuova disciplina statale.

È cambiato anche il contesto normativo. Un altro importante elemento di novità rispetto al passato riguarda il contesto normativo nel quale l'indagine si svolge. Proprio la legge 69/2009, dalla quale origina il Rapporto, infatti, introduce norme generali che ampliano lo spazio occupato dalla disciplina statale del procedimento amministrativo a scapito delle autonomie regionali e locali. Nel riscrivere la norma della legge 241/1990 dedicata ai rapporti tra lo Stato e le regioni (art. 29), il legislatore del 2009 utilizza due diverse tecniche di centralizzazione della disciplina. Da un lato, prevede che determinate norme della legge sul procedimento si applichino a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese, quindi, quelle regionali e locali (tra queste, per esempio, quelle sulle conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento). Dall'altro, generalizzando una tecnica già adottata nel passato recente, attribuisce ad altre disposizioni della legge del 1990 la qualifica di "livelli essenziali delle prestazioni civili", con la conseguenza di legittimare, in ragione della disciplina costituzionale, la competenza esclusiva dello Stato a dettare la relativa disciplina: alle regioni e agli enti locali residua la facoltà di prevedere livelli superiori di tutela per i cittadini, ma non sarebbe loro possibile, in ipotesi, stabilire tutele minori rispetto a quelle assicurate dallo Stato stesso. Si espande, perciò, il peso del centro e della sua regolamentazione e l'autonomia regionale e locale si deve svolgere entro i binari fissati dalla legge dello Stato.

Le regioni continuano ad imitare lo Stato. Se si mettono a confronto le misure regionali più recenti (delle quali il Rapporto compie un'esauriente analisi) con quelle adottate dallo Stato nell'ultimo decennio, emerge un altro

importante elemento di continuità con il passato: le regioni mutuano dallo Stato soluzioni, misure, tecniche di semplificazione. Gli esempi sono numerosi: la Regione Siciliana prevede una legge annuale di semplificazione, così come aveva fatto per lo Stato la legge 59/1997. Il Piemonte e l'Emilia Romagna istituiscono nuclei tecnici per la semplificazione delle norme e delle procedure, che richiamano, anche nella denominazione, il nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure previsto dalla legge n. 50/1999 (come è noto, il nucleo è stato poi soppresso, e sostituito, almeno in parte, dall'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione). La Liguria, ancora, prevede un programma annuale di semplificazione, sulla scorta del piano annuale per la semplificazione e la qualità della regolazione previsto da una legge statale del 2006. Lo Stato viene imitato anche nella struttura della disciplina: anche quella regionale, infatti, si articola su due livelli, quella della legge che fissa i principi e detta le norme di base, quella di regolamento che definisce la disciplina di dettaglio.

Trova conferma, pertanto, la sostanziale subalternità del potere regionale e locale a quello centrale, ma con una novità interessante. L'imitazione regionale riguarda in molti casi misure che, nell'esperienza statale, hanno funzionato poco o male. Si prenda, per esempio, il caso delle leggi annuali di semplificazione, l'ultima delle quali è del 2005 e, in precedenza, comunque, adottate dal Parlamento sempre in ritardo rispetto al relativo anno di riferimento. Naturalmente, il fallimento dello Stato non fornisce, di per sé, elementi prognostici circa l'esito delle analoghe iniziative intraprese dalle regioni e può darsi, quindi, che esse riescano dove lo Stato non è riuscito. Ma colpisce che la dipendenza delle autonomie regionali e locali rispetto al potere centrale non trovi ostacoli neanche nei casi di suo più manifesto insuccesso.

Le regioni e gli enti locali faticano a adeguarsi alle norme statali. Il Rapporto riferisce che le norme regionali di recepimento della legge 69/2009 sono ancora poche e che, in taluni casi, anche per effetto della rapida successione in un breve lasso di tempo, di numerosi provvedimenti statali di semplificazione, queste hanno preferito intervenire solo su specifici aspetti della riforma statale, lasciandone incompiuti altri.

Anche questa non è una novità, perché problemi dello stesso tipo sono stati segnalati anche per le altre normative di semplificazione, a partire dalla legge 241/1990. L'ulteriore conferma di questa tendenza, però, solleva un problema di carattere generale. Anche se si prescinde dalle considerazioni di ordine costituzionale (che imporrebbero di riconoscere, come si è osservato, una più ampia autonomia alle regioni e agli enti locali in tema di disciplina del procedimento e della relativa semplificazione), e ci si pone in una prospettiva "sta-





talistica”, si deve osservare che la tecnica spesso utilizzata dal legislatore statale di dettare norme e principi e di imporre a regioni ed enti locali di adeguarsi alle une e agli altri ha prodotto fin qui risultati scarsamente apprezzabili in termini di effettività. Ci si può domandare, di conseguenza, se non sia preferibile per lo Stato sperimentare tecniche diverse per ottenere una effettiva espansione delle politiche di semplificazione regionali e locali; e se, quindi, a quelle di *command and control*, alle quali ha fatto ampiamente ricorso fin qui, lo stesso non possa sostituire, per esempio, tecniche per premiare le *best practice* regionali e locali o espandere le iniziative di supporto operativo per la realizzazione di una serie di specifici progetti regionali e locali.

Si sviluppa una amministrazione della semplificazione. La ricerca Formez mostra, infine, un'altra tendenza nelle politiche di semplificazione regionale: anche essa già in atto da qualche anno nelle amministrazioni centrali; particolarmente accentuata per le amministrazioni che hanno preso parte al progetto del Formez, in ragione dei contenuti dello stesso progetto; che segna, comunque, una innovazione significativa rispetto al passato. Essa può essere riassunta nei seguenti termini. La politica di semplificazione non è più solamente affare del legislatore e non si svolge, pertanto, solo o prevalentemente attraverso norme. All'opposto, si sviluppa una “amministrazione della semplificazione” fatta di un complesso di organismi preposti alla elaborazione e all'attuazione di quella politica e di una pluralità di funzioni amministrative preordinate al perseguimento di quegli obiettivi.

Sotto il primo profilo, da un lato, in molte amministrazioni regionali e locali è stato istituito un apposito assessorato alla semplificazione: questo, quindi, costituisce parte integrante del programma di governo della Giunta e ha un suo responsabile politico. Dall'altro lato, secondo quanto riferisce nel suo contributo Alessandra Caldarozzi e secondo, anche, quelli che sono i risultati del progetto del Formez, si costituiscono organismi per la ricognizione dei procedimenti (*task force*); nuclei per la semplificazione; sistemi di analisi e di valutazione permanente dei procedimenti, ecc.

Sotto il secondo aspetto, come già si è osservato, per l'attuazione delle politiche di semplificazione regionali e locali, si disciplinano funzioni di pianificazione (i programmi annuali di semplificazione ai quali si è fatto cenno), di valutazione e di conoscenza (si pensi, per esempio, al censimento dei procedimenti di propria competenza posto in essere dalle regioni, dalle province e dai comuni che hanno aderito al progetto del Formez; o, per altro verso, alle attività di misurazione degli oneri amministrativi che, sulla scorta delle analoghe esperienze statali, si cominciano a diffondere anche nelle amministrazioni periferiche).



APPENDICE

Bibliografia tematica

di Carmen Iuvone



- 2011** Biancardi S. *Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso agli atti*, Maggioli 2011
- Boscolo E. *Commento all'art. 21*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2011
- Bottino G. *Introduzione alla "Segnalazione certificata di inizio attività"*, in *Il Foro Amministrativo* n. 3/2011
- Caringella F. *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica Editrice 2011
- Boscolo E. *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 5 del decreto sviluppo*, in *Urbanistica e appalti* n. 9/2011
- Fantini S. *Il regolamento semplificazione e riordino dello sportello unico per le attività produttive*, in *Urbanistica e appalti* n. 1/2011
- Lavermicocca D. *La SCIA e la DIA nell'edilizia e nei procedimenti speciali. La semplificazione si complica*, in *Urbanistica e appalti* n. 5/2011
- Pagliari G. *Gli effetti del dissenso espresso in conferenza di servizi*, in *Codice dell'azione amministrativa* 2011
- Quinto P. *Problemi vecchi e nuovi del risarcimento del danno da ritardo: commento ad una sentenza del TAR Lombardia*, in *Il Foro Amministrativo* 2011
- Raffiotta E., Calzolaio S. *La segnalazione certificata di inizio attività. Semplificazione versus qualità?*, in R. Zaccaria (a cura di) *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione 2011*, Grafo edizioni Brescia 2011
- Salvi S. *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giornale di diritto amministrativo* 7/2011



- 2010** Bassanini F. *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990- 2010)*, Astrid - online
- Bombi M. *Stati, fatti e qualità: i presupposti della SCIA*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2010
- Boscolo E. *La segnalazione certificata di inizio attività: tra esigenza di semplificazione ed effettività dei controlli*, in *Riv. Giur. Urb.* 2010
- Caldarozzi A. *La semplificazione amministrativa nelle regioni e nei comuni: a che punto siamo*, in Natalini A., Tiberi G. (a cura di) *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino 2010
- Carbone L. *Dalla DIA alla SCIA. Varie domande alcune risposte*. Seminario Astrid 11.10.2010
- Cerilli S. *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, in Natalini A., Tiberi G. (a cura di) op. cit.
- Iuvone C. *La conferenza di servizi*, in Natalini A., Tiberi G. (a cura di) op. cit.
- Lamberti C. *Nell'edilizia vige ancora la DIA?*, in *Urbanistica e appalti* n. 11/2010
- Mariani M. (a cura di) *Guida alla legge n. 241 del 1990*. Aggiornato alla legge n. 69 del 2009 e alla giurisprudenza 2010, *Nuova Giuridica* 2010
- Mattarella B.G. *La SCIA, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 12/2010
- Natalini A. *La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e le Politiche di semplificazione*" Seminario Astrid 11.10.2010, Intervento introduttivo
- Natalini A. *Lo strabismo del semplificatore*, nelmerito.com 26.2.2010
- Natalini A., Tiberi G. (a cura di) op. cit.
- Paparo S. *Per una semplificazione di risultato*, in Natalini A., Tiberi G. (a cura di) op. cit.
- Spasiano M.R. *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Il Foro Amministrativo* n. 9/2010
- Spezzati A. *Giurisdizione in materia di risarcimento per danno da ritardo della PA*, in *Urbanistica e appalti* 7/2010

- 2009 Caringella F., Protto M. *Il nuovo procedimento amministrativo. Commento organico alla legge 18 giugno 2009, n. 69, di modifica della legge n. 241 del 1990*, Dike Giuridica Editrice 2009
- Celotto A. *Il riscritto art. 29 legge n. 241/1990*, in *La Rivista nel diritto* 2009
- Celotto A. *L'ansia riformatrice, il Gattopardo e il nuovo articolo 29 della legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 69 del 2009*, in *Giust. Amm.* 10.9.2009
- Contino E. *Il regolamento sul procedimento amministrativo dopo la legge n. 69 del 18 giugno 2009*, in *Comuni d'Italia* n. 4/2009
- Dapas A., Viola L. *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *La Rivista nel diritto* 2009
- De Simone M. *Le novità in materia di diritto di accesso recata dalla legge 18 giugno 2009, n. 69*, in *La Rivista nel diritto* 2009
- Greco R. *I nuovi profili della responsabilità dirigenziale nella legge 18 luglio 2009 n. 69*, in *La Rivista nel diritto* 2009
- Greco R. *La riforma della legge 241/1990: in particolare le novità sui termini di conclusione del procedimento e la nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Giust. Amm.* 2009
- I nuovi procedimenti amministrativi. Commento alla legge 18 giugno 2009, n. 69*, Giuffrè 2009
- Italia V. *Gli enti locali e l'adeguamento dei termini per la conclusione del procedimento*, in *Nuova Rassegna* 2009
- Mattarella B.G. *I procedimenti delle regioni e degli enti locali*, in *Giornale di diritto amministrativo* 11/2009
- Natalini A. *La qualità della regolazione in Italia. Una visione d'insieme*, *Astrid Rassegna* n. 15/2009
- Natalini A., Carotti B. *La semplificazione normativa e amministrativa* in *Giornale di diritto amministrativo* 11/2009
- Paparo S. *Lo stato dell'arte a livello nazionale: dalla misurazione ai tagli*, in *Atti del Convegno "La Moa nelle regioni: apprendere dalle esperienze per progettare un metodo comune"*, Seminario interregionale CISIS, Roma, 21 ottobre 2009
- Quinto P. *Il codice del processo amministrativo ed il danno da ritardo: la certezza del tempo e l'incertezza del legislatore*, in *Giust. Amm.* 2009
- Russo D. *La nuova disciplina dei termini e della responsabilità per danno da ritardo* in *La nuova disciplina del procedimento e del processo amministrativo. Commento organico alla legge 18 giugno 2009 n. 69*, in *La Rivista nel diritto* 2009





Russo D. *Le modifiche alla disciplina in tema di DIA e silenzio-assenso*, in *La Rivista nel diritto* 2009

Sandulli A. *Il procedimento amministrativo e la teoria del Big Rip*, in *Giornale di diritto amministrativo* 11/2009

Tessaro T. *La nuova disciplina del termine e del silenzio previsti dagli artt. 2 e 2 bis della legge 241/1990 (così come novellati dalla legge 69/2009)*, in *Comuni d'Italia* 4/2009

Zerman P.M. *Il risarcimento del danno da ritardo: l'art. 2 bis della legge 241 del 1990 introdotto dalla legge n. 69/2009, atto amministrativo*

2008 Ferrara F. *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni*, Formez 2008 - Report di ricerca

Santini M. *La conferenza di servizi*, Dike Giuridica Editrice 2008

2007 Vesperini G. *Il governo della semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2007

Giurisprudenza amministrativa sugli istituti della legge 241/1990, riformati dalla legge 69/2009

2011 TAR Campania, sezione terza, sentenza n. 620/2011 – obbligo dell'amministrazione di conclusione dei procedimenti entro il termine di legge o di regolamento.

TAR Lazio, sezione seconda, sentenza n. 7107/2011 – accesso ai documenti amministrativi.

TAR Lombardia, Milano, sezione prima, sentenza n. 35/2011 – sul risarcimento del danno da ritardo.

TAR Lombardia, Milano, sezione prima, sentenza n. 1621/2011 – procedimento amministrativo, termini.

TAR Lombardia, Brescia, sezione prima, n. 281/2011 – principio di leale collaborazione come canone interpretativo del comportamento tenuto dalle parti nel procedimento amministrativo.

TAR Marche, sentenza n.239/2011 – pareri e valutazioni tecniche.

TAR Sardegna, sezione prima, sentenza n.421/2011 – violazione obbligo di provvedere nel termine, presunzione di colpa a carico della P.A., superabilità, condizioni.

Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza n. 1271/2011 – in tema di risarcimento dei danni da ritardo nell'azione amministrativa.

Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza n. 4829/2011 – diritto di accesso dei Consiglieri comunali e onere motivazionale.

Consiglio di Stato, sezione sesta, n. 115/2011 – presupposti e limiti del diritto di accesso.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 00001/2011 – sulla natura giuridica della denuncia inizio attività – DIA.

Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza n. 1739/2011 – risarcimento del danno da ritardo.

Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2961/2011 – ipotesi di impugnazione autonoma di un atto endoprocedimentale.

Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza n. 1860/10 del 2011 – in tema di disapplicazione delle norme nazionali e di invalidità del provvedimento amministrativo per violazione delle disposizioni comunitarie.

2010 TAR Campania, Napoli, sentenza n. 17173/2010 – danno da ritardo.

TAR Sicilia, sezione terza, sentenza n. 03692/2010 in materia di risarcimento del danno da ritardo.

Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza n. 03695/2010 – esclusione della natura perentoria del termine di conclusione del procedimento.

Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza n. 7237/2010 – diritto di accesso e disciplina del segreto.

2009 TAR Campania, sezione quinta, sentenza n. 01062/2009 – diritto di accesso.

TAR Liguria, sezione seconda, sentenza n. 00043/2009 – disciplina della DIA.

TAR Sicilia, Catania, sezione prima, sentenza n. 2098/2009 – violazione dei tempi del procedimento amministrativo ed obbligo risarcitorio.

TAR Sicilia Catania, sezione prima, sentenza n. 2098/2009 – danno da ritardo.

TAR Sicilia, Catania, sezione prima sentenza n. 1681/2009 – colpa della PA e quantificazione del danno.

Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza n. 2243/2009 – diritto di accesso.

Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza n. 1162/2009 – risarcimento danno.





Leggi regionali di attuazione della legge n. 69 del 2009

Regione Toscana

LR 20 gennaio 1995, n. 9 *Disposizioni in materia di procedimento amministrativo.*

LR 23 luglio 2009, n. 40 *Legge di semplificazione e riordino normativo 2009 e successive modifiche.*

LR n. 75 del 2009 *Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2009.*

Regione Siciliana

LR 12 maggio 2010, n. 11 *Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010.*

LR 5 aprile 2011, n. 5 *Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale (Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana 11 aprile 2011).*

Regione Emilia Romagna

Progetto di legge d'iniziativa della giunta regionale *Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione (BUR n. 88 del 4 agosto 2011).*

Regione Liguria

LR 8 giugno 2011, n. 13 *Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa.*

Esempi di regolamenti adottati dalle province sui termini di conclusione dei procedimenti

Provincia di Verona: *Regolamento approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 37 dell'8/6/2010.*

Provincia di Ravenna: *Regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 73 del 29/6/2010.*



Quaderni

- 72.** Sostenibilità, competitività e servizi pubblici locali
- 73.** I servizi pubblici locali nelle regioni meridionali
- 74.** 12° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
- 75.** La PA vista da chi la dirige - Rapporto 2010

Strumenti

- 38.** Governare con il territorio
- 39.** Guida evolutiva del contenzioso pubblico

Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione

- 29.** Le buone pratiche per le azioni di sistema (voll. 2)
- 30.** Le competenze della PA per l'internazionalizzazione
- 31.** Linee guida per la misurazione di tempi e oneri amministrativi

Formez PA

Ufficio Comunicazione ed Editoria

viale Marx 15, 00137 Roma

tel. +39 06 84892643

editoria@formez.it

www.formez.it

Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione
per l'ammodernamento delle P.A.

Presidenza e Direzione Generale

viale Marx 15, 00137 Roma

tel. +39 06 84891

*Stampa Tipografia O.GRA.RO. s.r.l.
Vicolo dei Tabacchi, 1 – 00153 Roma*

*Finito di stampare nel mese di novembre 2011
Pubblicazione non in vendita*