

PON GAS FSE 2007÷2013, Obiettivo Convergenza, Asse E - "Capacità istituzionale"
Progetto: "Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione"

Seminario

Agenda per la Semplificazione 2015-2017. L'attuazione delle misure di semplificazione nelle Regioni e negli Enti locali

**«Come fare per» rendere disponibili e accessibili sui siti delle amministrazioni informazioni e modulistica per cittadini e imprese
a cura di Immacolata Grella**

**Marsala (TP), 30 giugno 2015
Sala convegni, Complesso Monumentale di San Pietro, Via XI Maggio**

Alcune azioni di semplificazione per cittadini e imprese previste dall'Agenda

**CITTADINANZA
DIGITALE**



«Come fare per»

EDILIZIA



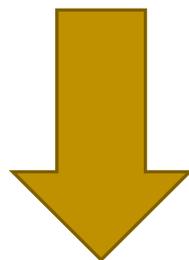
Modelli unici semplificati e istruzioni standardizzate

PER CIASCUNA AZIONE

- **OBIETTIVI**
- **PUNTO DI PARTENZA**
- **CONTESTO DI RIFERIMENTO**
- **RAGIONI DELL'AZIONE**
- **A CHE PUNTO SIAMO**

«Come fare per»: gli obiettivi

La linea di azione “Come fare per” ha l’obiettivo di **rendere più facilmente e velocemente fruibili alcune informazioni utili per attivare l’azione amministrativa**, migliorando il livello di trasparenza in una prospettiva *user-friendly*



Si tratta, più in generale, di **riflettere sui caratteri che la trasparenza sta assumendo e in quale direzione si vuole orientare prossimamente**

Ancora oggi per i cittadini e per le imprese risulta **particolarmente difficile reperire dai siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche le informazioni sulle attività e sui procedimenti**, la cui pubblicazione è resa obbligatoria dall'art. 35 del d.lgs. 33/2013, recante il *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*

Art. 35, d.lgs. 33/2013

Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

Le PP.AA. pubblicano i dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza. Per ciascuna tipologia di procedimento sono pubblicate una serie di informazioni (breve descrizione, riferimenti normativi, ufficio responsabile dell'istruttoria, cognome e nome del responsabile del procedimento, modalità di richiesta delle informazioni da parte degli interessati, termini per la conclusione etc)

La collocazione dei dati è prevista all'interno della sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale della PA titolare dell'obbligo di pubblicazione

LA “VIA ITALIANA” DELLA TRASPARENZA

Secondo la dottrina la «via italiana» della trasparenza è stata sviluppata sulla successione di tre modelli:

1

Primo periodo

Quello del **diritto all'informazione** (che ha ispirato la legge sul procedimento amministrativo e che ha trovato solo in parte applicazione)

2

Secondo periodo

Quello del **diritto di accesso** (rafforzato con la modifiche poste nel 2005)

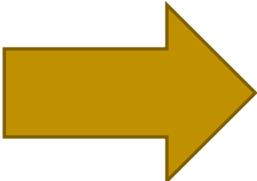
3

Terzo periodo

Quello dell'«**accessibilità totale**», della *dissemination* attraverso la rete introdotto con il d.lgs. 33/2013

Modello I

I FOIA – *Freedom of information act*



Il primo modello prende spunto da quello adottato da altri ordinamenti giuridici (in particolare quelli scandinavi e anglo-americani) con il cd. *Freedom of information act*

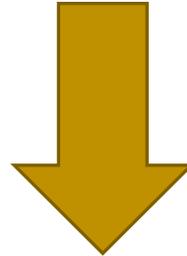
Si tratta di un modello che **riconosce il diritto di richiedere informazioni** (e non necessariamente documenti) **senza che intervengano limitazioni di carattere soggettivo** (cd. *accesso open to all*):

- **ogni informazione è suscettibile di costituire oggetto della libertà di informazione, fatte salve le specifiche eccezioni previste dal legislatore**

Questo modello si era posto come riferimento fondamentale nei lavori della cd. Commissione Nigro secondo cui il diritto di accedere ai documenti doveva essere riconosciuta «a chiunque» (controllo generalizzato sull'operato delle PA)

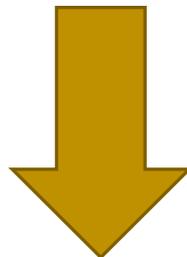
Questo modello NON è stato seguito dalla legge n. 241!!

Modello II
Legge n. 241/1990



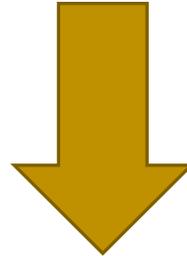
- Il **diritto di accesso è condizionato**, ossia **riconosciuto** non ad ogni cittadino ma **solo in presenza di specifiche condizioni di legittimazione**
- Queste condizioni sono non solo la situazione giuridicamente rilevante/tutelata ma soprattutto **l'aver un interesse diretto, concreto e attuale alla conoscenza di uno specifico documento** sottoposto all'apprezzamento dell'amministrazione
- Questi criteri hanno infatti giustificato spazi di manovra dell'amministrazione nel negare l'ostensione del documento richiesto

Modello III (1/4)
D.lgs. 33/2013



- Un **nuovo modello di trasparenza**, che si affianca a quello precedentemente illustrato, è iniziato ad emergere **dall'adozione del Codice dell'amministrazione digitale**
- **All'art. 54** si stabilisce per la prima volta il **contenuto obbligatorio dei siti delle pubbliche amministrazioni**
 - NB: la pubblicità assicurata dalla pubblicazione di atti e notizie non era ignota al diritto amministrativo ma quello che nel 1990 appariva, almeno nella prospettiva della trasparenza, come una misura di conoscibilità secondaria, ha trovato nell'evoluzione tecnologica un formidabile alleato!

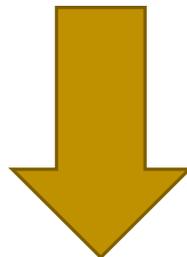
Modello III (2/4)
D.lgs. 33/2013



Il CAD è importante perché:

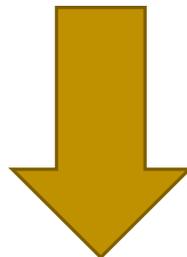
- Stabilisce il **principio generale della piena conoscibilità delle informazioni** «non riservate per espressa previsione di legge»
- Individua la scelta dello **strumento della disseminazione delle informazioni nella rete**
- Pone attenzione al tema della **qualità dei dati di fonte pubblica attraverso la standardizzazione degli elementi conoscitivi**, delle modalità di diffusione, dell'oggettivizzazione dei caratteri della conoscenza pubblica

Modello III (3/4)
D.lgs. 33/2013



- Da questo momento **l'istituto cardine della trasparenza amministrativa in Italia non è più l'accesso ma la pubblicità imposta** attraverso obblighi previsti in via legislativa
- Dal 2005 abbiamo assistito ad una **euforia legislativa** che ha generato una successione di circa 100 previsioni in tema di obblighi di pubblicazione disperse in circa 20 atti normativi (il conteggio è stato effettuato nel luglio 2012 dall'allora Civit nel quinquennio precedente) e che ha imposto la **necessità del riordino della materia disposta formalmente dal comma 35, art. 1, legge 190/2012 che ha dato vita al d.lgs. 33/2013**

Modello III (4/4)
D.lgs. 33/2013



Che cosa prevede il decreto trasparenza?

In estrema sintesi, è possibile distinguere gli obblighi informativi in tre macro-gruppi:

1. Finalizzato a garantire un **controllo diffuso sul personale e sull'azione amministrativa**
2. Diretto a **rafforzare l'accountability delle amministrazioni pubbliche** nello specifico ambito della gestione finanziaria
3. Orientato alla **customer satisfaction** e alla **semplificazione dei rapporti tra PA e cittadini**. In questo gruppo è ricondotto l'art. 35

LE DIVERSE DECLINAZIONI DELLA TRASPARENZA

Trasparenza e pubblicità

La **pubblicità non coincide con la trasparenza** anche se ne costituisce uno dei possibili elementi

Publicità	Trasparenza
È un mero stato di fatto dell'atto , dell'organizzazione o del procedimento	Si sostanzia nella chiarezza e comprensibilità dell'azione amministrativa

ES:

- è pubblico ma non espressione di trasparenza l'atto regolarmente pubblicato all'albo o su un sito internet ma in periodo festivo o abilmente occultato oppure atti accessibili ma equivoci, oscuri pertanto non comprensibili all'accedente

LE DIVERSE DECLINAZIONI DELLA TRASPARENZA

Trasparenza e accesso

Accesso	Trasparenza
<p>L'esercizio dell'accesso è condizionato</p> <ul style="list-style-type: none">➤ dall'esistenza materiale di un documento amministrativo già formato e➤ alla dimostrazione della sua idoneità ad essere utilizzato per tutelare o difendere la posizione soggettiva vantata dal richiedente	<p>L'accesso, come anche la pubblicità, è stato ritenuto un sinonimo del principio di trasparenza ma è necessario distinguere le due ipotesi attribuendo alla trasparenza una connotazione ben più ampia che coincide con</p> <ul style="list-style-type: none">➤ la visibilità, conoscibilità e comprensibilità dell'azione amministrativa, dei suoi atti e della sua organizzazione

LE DIVERSE DECLINAZIONI DELLA TRASPARENZA

Trasparenza come semplificazione del linguaggio amministrativo

La **trasparenza** non è solo rispetto delle regole procedurali ma anche **comprensibilità dell'azione amministrativa da parte del cittadino comune**

La conoscibilità dipende da una serie di variabili: il livello di istruzione, le specifiche conoscenze tecniche del destinatario del provvedimento, l'utilizzo delle tecnologie informatiche

Il legislatore interviene per garantire la trasparenza tramite modalità apparentemente non giuridiche: la semplificazione linguistica

LE DIVERSE DECLINAZIONI DELLA TRASPARENZA

La trasparenza
è un *quid
pluris*

Insomma la trasparenza è un «*qualcosa in più*» sia rispetto alla pubblicità che allo stesso diritto di accesso **imponendo all'amministrazione il dovere di agire correttamente al di là delle mere prescrizioni formali della norma** nella consapevolezza che la democrazia ha bisogno di un'esplicitazione comprensibile del potere

«La democrazia è il governo del potere pubblico in pubblico» (Bobbio)

L'applicazione dell'art. 35 del d.lgs. 33/2013 genera al momento quattro ordini principali di problemi:

- l'individuazione della tipologia di **informazioni per i cittadini e le imprese è resa complessa dal fatto che esse si trovano all'interno della macro sezione «Amministrazione trasparente»** raggiungibile solo dopo 3 “click”;
- **le informazioni sui procedimenti amministrativi e le attività sono al momento spezzettate in diversi contenitori** previsti dal d.lgs. n. 33/2013 mancando una prospettiva più organica
- **le informazioni vengono fornite secondo una logica di *command & control***: le amministrazioni tendono a dettagliare e distinguere le informazioni da pubblicare sui siti web istituzionali per consentire una vigilanza “esogena” esercitata a livello di singola amministrazione dagli Oiv e a livello centrale dall'Anac
- molte amministrazioni si limitano a presentare le informazioni sui procedimenti di relativa competenza in **formato tabellare** che, seppur funzionale a renderle esportabili e rielaborabili come richiesto dal d.lgs. n. 33/2013, risulta di difficile interpretazione per i cittadini

Per risolvere queste problematiche è stato necessario:



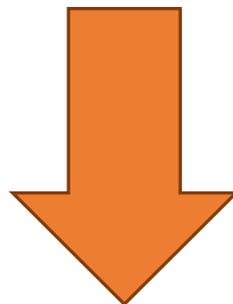
- **Promuovere la pubblicazione** sulla home page dei siti istituzionali **della scritta “Come fare per”**, che consenta l'accesso diretto (con 1 solo click) alle informazioni della sezione di “Amministrazione trasparente” relative ad “attività e procedimenti”
- Questa scritta deve essere configurata in modo uniforme per tutte le amministrazioni e in maniera chiara ed agevole per l'utente (dicembre 2015)



- Favorire la diffusione di **modalità di applicazione dell'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013** che siano anche *user friendly*, in parte già praticate da alcune amministrazioni
- Per far questo occorre **predisporre**, sviluppando un rapporto di collaborazione con l'ANAC, un **atto di indirizzo che chiarisca gli obiettivi, l'ambito di applicazione e le modalità operative** (costruzione di preventive banche dati, modalità di interrogazione, etc.) **per rendere maggiormente fruibili le informazioni procedurali**

L'azione «Come fare per» per essere al meglio realizzata presuppone lo svolgimento di una serie di attività ulteriori che dovrebbero essere svolte preliminarmente all'azione stessa:

- Si tratta della **creazione della banca dati (repertorio) dei procedimenti amministrativi in formato elettronico** al fine di **consentire la raccolta e la gestione delle informazioni sui procedimenti e la più facile rielaborazione delle informazioni secondo un approccio *user-friendly*** (cfr. Slide dr. Lo Piccolo)



L'amministrazione regionale ha scelto di effettuare la pubblicazione prevista dalla norma mediante la realizzazione di un'applicazione web e di una banca dati (<http://217.222.248.115/BdProcedimenti/consulta/CercaProc.asp>) .

Obiettivi:

- **front-end**: semplificare l'individuazione delle informazioni ed agevolare il loro reperimento da parte degli utenti
- **back-office**: semplificare le modalità di gestione delle informazioni da pubblicare

LA BANCA DATI DEI PROCEDIMENTI IN SICILIA

Front end

- L'applicazione web **consente agli utenti di effettuare ricerche e selezioni all'interno della banca dati**, utilizzando una serie di criteri (intervallo di date, materia, destinatari, territorio), nonché mediante l'inserimento di parole chiave. È possibile inoltre effettuare una ricerca selezionando il Dipartimento/Ufficio.
- L'applicazione **rende disponibili tutte le informazioni** (sia a livello di singolo procedimento che per l'intera banca dati) **in Open Data**

Back-office

- L'applicazione web **permette agli uffici di effettuare le attività di gestione delle schede informative e dei singoli dati inseriti** (inserimento, cancellazione, aggiornamento etc)
- Ogni Dipartimento ed Ufficio regionale titolare dei procedimenti provvede, mediante una o più utenze redazionali, alla compilazione, pubblicazione e aggiornamento costante dei dati e delle informazioni
- **Ogni operazione** di gestione dei dati **confluisce direttamente all'interno della banca dati dei procedimenti**

Il **Dipartimento della Funzione Pubblica** ha effettuato un **montaggio** sui siti web di un campione di amministrazioni (centrali e locali) per **verificare la semplicità di accesso e l'usabilità delle informazioni** relative ai procedimenti di interesse di cittadini e imprese

Dal monitoraggio sono emerse le **diffuse difficoltà per cittadini e imprese nel reperire dai siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche le informazioni sulle attività e sui procedimenti**

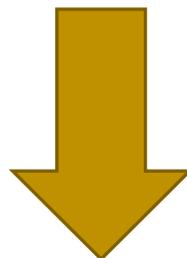
Su questa base sono state pianificate le seguenti attività:

- **promozione della pubblicazione sulla home page** dei siti istituzionali **della scritta «Come fare per»**, che consenta l'accesso diretto (con 1 solo click) alle informazioni della sezione «Amministrazione trasparente» relative ad «Attività e procedimenti»
- favorire la **diffusione di informazioni *user friendly*** (come già avviene in numerose *best practices*)
- **monitoraggio sui siti**

**A QUESTO FINE È STATA AVVIATA UNA COLLABORAZIONE
CON L'ANAC (AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE)**

Gli obiettivi

La linea di azione 4.1 relativa ai «Moduli unici semplificati e istruzioni standardizzate» ha l'obiettivo di **ridurre tempi e costi delle procedure edilizie e assicurare la certezza degli adempimenti per cittadini e imprese**



Si tratta, più in generale, **di agevolare l'informatizzazione delle procedure e la trasparenza nei confronti di cittadini e imprese**

Il punto di partenza

L'attività di misurazione degli oneri nel settore dell'edilizia, realizzata in collaborazione tra il Dipartimento della funzione pubblica, le Regioni e gli enti locali, ha consentito di stimare in circa **4,4 miliardi di euro all'anno i costi burocratici in edilizia** (anno 2011)

Tra i risultati della consultazione telematica “**100 procedure più complicate da semplificare**” (2013) l'**edilizia privata è risultata**, per numero di segnalazioni inviate da imprese e cittadini, **seconda** soltanto al settore del fisco

Tra le problematiche riscontrate anche la difficoltà ad orientarsi nel **labirinto di norme e procedure** e la **diversità dei moduli tra Comune e Comune**

Modulistica semplificata e standardizzata: il punto di partenza (2/2)

Unificare (o, meglio, “standardizzare”)

Data l'elevata differenziazione della modulistica a livello comunale, la semplificazione si è “tradotta” in un complesso lavoro di **individuazione delle richieste di dati e informazioni realmente necessari all'amministrazione e comuni per tutto il territorio**

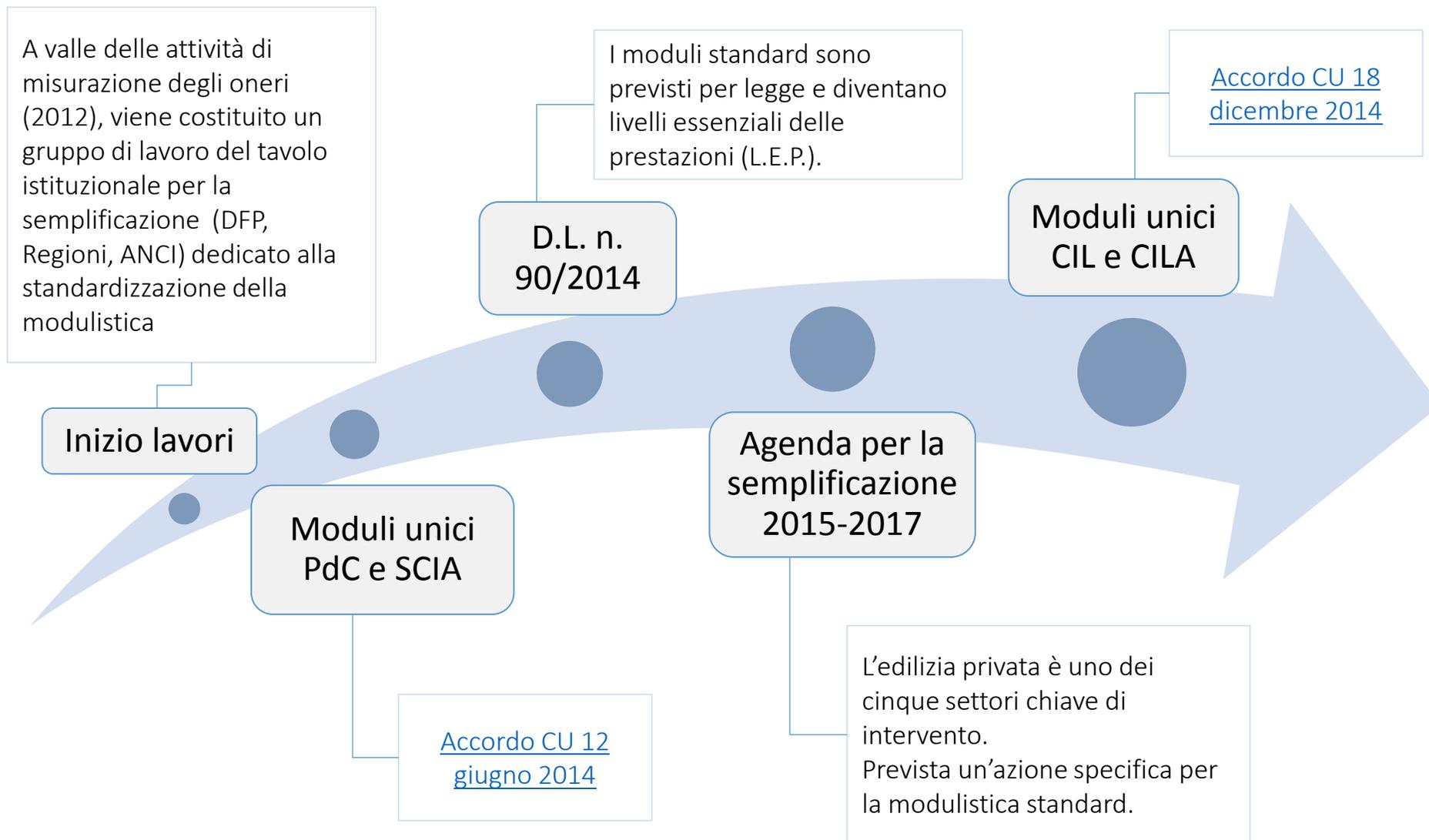
Quadri informativi

Le pratiche edilizie “incontrano” diverse discipline di settore: da qui l'esigenza di prevedere **specifiche sezioni (o “quadri”) che raccolgono tutte le richieste di informazioni relative ad un determinato ambito** (ad es. prevenzione incendi, smaltimento amianto, rischio sismico, ecc.)

Sezioni fisse e variabili

La struttura del modulo riflette la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni: **sezioni “fisse” per le richieste di informazioni previste da norme statali** (e quindi standardizzate sul territorio nazionale) e **sezioni “variabili” per gli ambiti disciplinati da norme regionali** (la cui personalizzazione è rimessa alla Regione)

Modulistica semplificata e standardizzata: il contesto di riferimento



Modulistica semplificata e standardizzata: il contesto di riferimento

D.L. n. 90/2014 – Art. 24, comma 3

- I modelli sono predisposti nell'ambito del gruppo tecnico, a cui partecipano Regioni e ANCI, coordinato dal DFP.

Adozione in Conferenza Unificata

Adeguamento da parte delle Regioni

- Le Regioni a statuto ordinario adeguano le sezioni variabili alla propria normativa di settore, entro i termini previsti dall'accordo in CU.

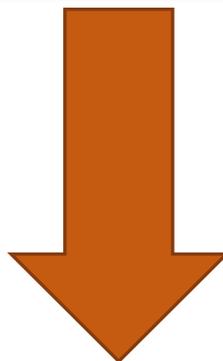
- I Comuni sostituiscono la propria modulistica con quella standard regionale. I cittadini possono comunque usare i moduli standardizzati decorsi 30 gg dai termini previsti dall'accordo.

Diffusione da parte dei Comuni

D.L. n. 90/2014 – Art. 24, comma 4

"[...] gli accordi sulla modulistica per l'edilizia e per l'avvio di attività produttive conclusi in sede di Conferenza unificata sono rivolti ad assicurare la libera concorrenza, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [...]".

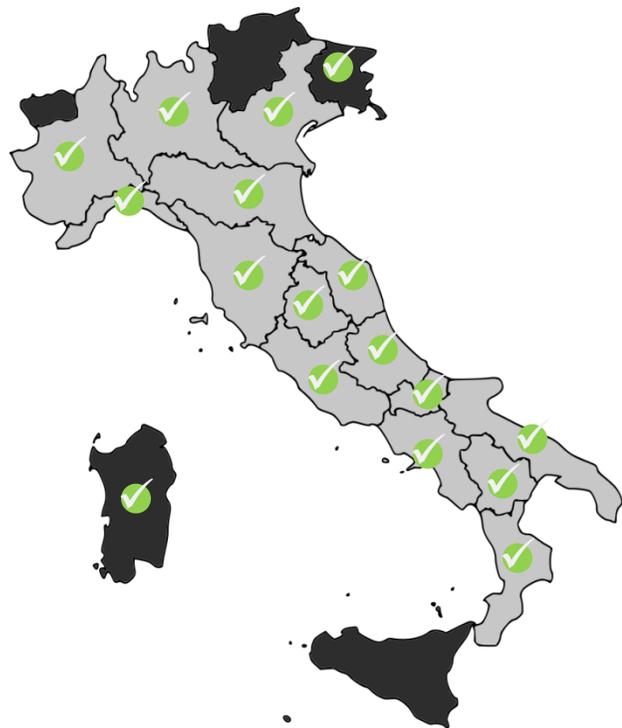
L'edilizia è un settore particolarmente critico: l'Italia è al 112° posto della graduatoria Doing Business della Banca Mondiale



- Ridurre i tempi e i costi
- assicurare un interlocutore unico per cittadini e imprese
- standardizzare i moduli e gli adempimenti

sono elementi essenziali per agevolare la ripresa di un settore fortemente colpito dalla crisi

Modulistica semplificata e standardizzata: a che punto siamo



15 Regioni a statuto ordinario e 2 Regioni a statuto speciale (Friuli Venezia Giulia e Sardegna) hanno **adeguato la modulistica standardizzata** per l'edilizia libera alle proprie normative di settore

In base ad una rilevazione condotta dal DFP sui siti web istituzionali delle amministrazioni comunali, **il 50% dei Comuni capoluogo di provincia ha messo a disposizione dei cittadini la nuova modulistica.**

In ogni caso, a partire dal 16 marzo i cittadini e le imprese hanno il diritto ad utilizzare la nuova modulistica

È stata **avviata la predisposizione della modulistica per la superDIA** e delle istruzioni per l'uso

GRAZIE DELL'ATTENZIONE