



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

Seminario

Innovazioni normative e strumenti di semplificazione. L'attuazione delle misure previste dall'Agenda per la semplificazione

La semplificazione: attuale normativa e prospettive

A cura di Carmen Iuvone

**Palermo, 9 novembre 2015
Sala Conferenze, Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale, Viale della Regione Siciliana n. 2194**

Le politiche di semplificazione: il contesto di riferimento

- I temi della qualità della regolazione, della semplificazione normativa e procedurale e dell'alleggerimento dei carichi amministrativi e burocratici a carico dei cittadini e delle imprese sono da tempo al centro del dibattito politico-istituzionale e sono stati, anche di recente, oggetto di importanti interventi legislativi.
- Sia a livello europeo che nazionale sono da tempo considerati temi cruciali per la crescita economica e produttiva.

Le recenti novità in materia di semplificazione amministrativa.

La legge n. 69 del 2009 *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*, ha disposto importanti misure dirette a ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti e a rafforzare la garanzia della loro effettività.

La celerità nella conclusione del procedimento amministrativo è un aspetto fondamentale di semplificazione e di correttezza nel rapporto privato-Pubblica amministrazione.

Il “fattore tempo” come bene della vita la cui lesione può dar luogo a risarcimento.

Le recenti novità in materia di semplificazione amministrativa.

Il decreto legge n. 5 del 2012: “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo*” c.d. Semplifica Italia, con le modifiche introdotte dalla **legge di conversione n.35 del 2012.**

- Si prevedono ulteriori misure volte a rafforzare il rispetto dei termini di conclusione del procedimento:
- l’art.1(comma 1) *Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241 in materia di conclusione del procedimento e poteri sostitutivi*, ha aggiunto i commi 9 bis–9 quinquies all’art. 2 della L.241/1990.

Le recenti novità in materia di semplificazione amministrativa.

- **Il decreto legge n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n.98 del 2013,**
- **Il provvedimento, cd. decreto del Fare,** contiene numerose misure di semplificazione che, in coerenza con gli impegni assunti in sede europea, sono finalizzati a ridurre i costi burocratici, a contribuire a rimettere in moto gli investimenti e ad agevolare la ripresa in settori chiave quali l'edilizia.
- Sono previsti anche interventi di carattere generale indispensabili per dare certezza ai tempi di conclusione delle pratiche

Trasparenza e ciclo di gestione delle *performance*

- **D.lgs. N. 150 del 2009**, art. 11 comma 3 “*le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance*”.
- Ciclo di gestione della *performance* e ricognizione e mappatura dei procedimenti amministrativi.
- La trasparenza dell’attività amministrativa, costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, secondo comma lett. m Cost.

La legge 6 novembre 2012 n. 190

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

L'attività di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti, è individuata dal legislatore statale come uno dei fattori essenziali che concorrono alla salvaguardia dei principi di trasparenza e alla prevenzione della corruzione e dell'illegalità nell'attività della Pubblica amministrazione Art. 1, comma 9, lett. d)

La legge 6 novembre 2012 n. 190 (art. 1, comma 15)

- *“Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.*

La legge 6 novembre 2012 n. 190 (art. 1, comma 15)

- *“Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorita' per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione”.*

Rispetto dei termini del procedimento e competenze dei Nuclei ispettivi nella Regione Siciliana.

LR 5 aprile 2011, n. 5 - Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della Pubblica amministrazione.

Art.2 – tempi di conclusione del procedimento

comma 4 bis- *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.*

Iniziativa legislative *in itinere*

Deliberazione G.R. n. 336 del 28.10.2013, il Governo regionale ha presentato un disegno di legge recante “*Disposizioni in materia di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi al fine di agevolare lo sviluppo socio economico. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 1991,n. 10 e successive modifiche e integrazioni*”.

Il piano regionale per la semplificazione amministrativa e normativa 2012

Il Piano regionale per la semplificazione amministrativa e normativa 2012, adottato con deliberazione n.209 del 21.6.2012, definisce una complessa ed articolata attività di semplificazione amministrativa, di riassetto normativo, di delegificazione, di miglioramento della qualità della regolazione.

Si prevede che l'attività di ricognizione e mappatura dei procedimenti amministrativi deve essere oggetto di revisione ed aggiornamento, con cadenza biennale.

Certezza e contenimento dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi.

Le recenti norme in materia di semplificazione

- **Decreto legge 24 giugno 2014 n. 90 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 11 agosto 2014, n. 114**
Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.
- art.24-Agenda della semplificazione amministrativa e moduli standard;
- art.24-bis-obblighi di trasparenza per le pubbliche amministrazioni;
- Art.24ter-24quinquies-modifiche al codice dell'amministrazione digitale;
- Artt.25 – 27 semplificazione di singoli procedimenti

L'Agenda per la semplificazione 2015-2017

L'Agenda per la semplificazione deve :

- prevedere le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali in materia e il cronoprogramma per la loro attuazione;
- contemplare la sottoscrizione di accordi e intese tra le stesse amministrazioni per coordinare le iniziative e proseguire le attività per l'attuazione condivisa delle misure del d.l. n.5 del 2012 cd.decreto"Semplifica Italia", convertito con la l.n.35 del 2012

Un modello condiviso

- Un modello condiviso tra i diversi livelli istituzionali per le politiche di semplificazione.
- L'Agenda è configurata dal legislatore come lo strumento per la programmazione, la regolamentazione e l'organizzazione di politiche di semplificazione comuni allo Stato, alle regioni e agli enti locali da svolgere nel triennio 2015-2017.
- Ciascun ente di governo dovrà darne attuazione per le parti e con i poteri di propria competenza.

Le principali novità:dalle norme al risultato

- L'Agenda programma numerose azioni di semplificazione ispirate ad una logica di risultato.
- Il Governo, le Regioni e gli Enti locali assumono l'impegno comune di:
 - tagliare i costi e i tempi delle procedure;
 - assicurare certezza ai diritti e agli adempimenti di cittadini e imprese.
- L'Agenda è supportata dal programma di misurazione degli oneri regolatori 2015-2017.
- Primo rapporto di monitoraggio sull'attuazione dell'Agenda 30 aprile 2015, secondo rapporto 31 agosto 2015

I settori di intervento

- L'agenda è stata approvata dal Governo il 1 dicembre 2014. Sono individuati cinque settori strategici di intervento che rappresentano gli ambiti fondamentali della vita quotidiana di un cittadino e di una impresa:
 - la cittadinanza digitale;
 - il welfare;
 - il fisco;
 - l'edilizia;
 - l'impresa.
- La consultazione telematica sulle “100 procedure più complicate da semplificare”.

Le azioni di sistema

- Campagna di comunicazione
- Consultazione sull'agenda
- Sistema di valutazione delle misure di semplificazione
- La consultazione pubblica dei cittadini e delle imprese: un fattore vincente. Le misure dell'Agenda devono essere realizzate avendo sempre presente il punto di vista dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni (art. 24 comma 1).

Il decreto Sblocca Italia

- **Legge 11 novembre 2014,n.164** conversione in legge,con modificazioni del **decreto-legge 12 settembre 2014, n.133 cd. “Sblocca Italia”** recante *Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.*
- **misure per la semplificazione burocratica (art.9ss.);**
- **misure per il rilancio dell’edilizia (art.17 ss.);**

Decreto Sblocca Italia

- **Misure urgenti di semplificazione amministrativa e di accelerazione delle procedure in materia di patrimonio culturale**
- art. 25, comma 1, lett. b-bis, b-ter e b-quater decreto legge n.133 del 2014 disposizioni in materia di autotutela amministrativa e modificazioni alla legge n.241 del 1990 :
- art.21-quinquies, comma 1, revoca del provvedimento
- Art.21 – nonies annullamento d’ufficio

Legge 7 agosto 2015,n.124 *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*

- **Il disegno di legge di iniziativa governativa AS. 1577''*Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche***''avviato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato il 3 settembre 2014,è stato accompagnato da un'articolata indagine conoscitiva,a fini di istruttoria legislativa,con audizione di qualificati esperti per semplificare l'organizzazione della PA e i rapporti con le imprese e i cittadini.
- **Legge 7 agosto 2015,n.124:capo I Semplificazioni amministrative artt.1-7.**

Legge n.124 del 2015

- Deleghe al Governo in materia di:
- carta della cittadinanza digitale;
- conferenza di servizi;
- segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva;
- revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza.

La previsione del silenzio procedimentale

- **Art.3 silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici .**
- Diversamente dalla maggior parte degli articoli che recano deleghe legislative, la fattispecie disciplina il silenzio tra amministrazioni e privo di valore provvedimentale.
- **Silenzio procedimentale art.17-bis legge n. 241 del 1990 *Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici***

Art.17 – bis legge n.241 del 1990

- *1. Nei casi in cui e' prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente. Il termine e' interrotto qualora l'amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale nel termine stesso. In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta e' reso nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento; non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini*

Art.17 – bis legge n.241 del 1990

- *Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. In caso di mancato accordo tra le amministrazioni statali coinvolte nei procedimenti di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, decide sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento.*

Art.17 – bis legge n.241 del 1990

- *3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui e' prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta e' di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.*

Art.17 – bis legge n.241 del 1990

- ***4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.***

Attività consultiva

- **Pareri** – sono atti di apprezzamento, di giudizio, non di volizione, resi dagli organi dell'amministrazione che esercitano la funzione consultiva e hanno natura discrezionale.
- **Valutazioni tecniche** – consistono in giudizi tecnici espressi in conformità alle scienze, espressione di discrezionalità tecnica e quindi sindacabili dal giudice amministrativo.
- **Disciplina** – artt. 16 e 17, legge n. 241 del 1990.

Attività istruttorie

Procedimento amministrativo: una pluralità di atti susseguenti e diversi fra loro che, pur conservando la propria identità, sono preordinati all'adozione del provvedimento finale, secondo le modalità stabilite dalla legge o da regolamenti.

Endoprocedimenti o atti intermedi: 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.

Tali atti non hanno vita propria in quanto strumentali all'adozione del provvedimento finale e, pertanto, sono definiti endoprocedimentali

Silenzio assenso art. 20 legge n. 241 del 1990 e successive modifiche

- *“1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessita' di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.*
- *2. L'amministrazione competente puo' indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati.*

Silenzio assenso, art. 20 legge n. 241 del 1990 e successive modifiche.

- *3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente puo' assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.*
- *4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumita', ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonche' agli atti e procedimenti individuati con uno o piu' decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.”*

Art.6 L.n.124 del 2015 *Autotutela amministrativa*

- L'articolo 6 introduce modifiche all'
- art.19 della legge n. 241 del 1990 (commi 3 e 4)
Segnalazione certificata di inizio attività SCIA;
- Art.21-Disposizioni sanzionatorie
- *21-quater* -Efficacia ed esecutivita' del provvedimento.
- *21 nonies*-Annullamento d'ufficio.

Qualità della regolazione: i recenti orientamenti europei

- Dalla *better regulation* alla *smart regulation*
- In un periodo di crisi, il nesso tra qualità e competitività spiega perché le politiche per il miglioramento della regolazione (*better regulation*) o per una regolazione intelligente (*smart regulation*) hanno acquisito una posizione di primo piano nell'agenda politica dell'Unione europea.
- Gli obiettivi della *better regulation* comunitaria Comunicazione del 25 ottobre 2005, *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo*, in cui la Commissione europea collega espressamente la strategia per la qualità della regolazione all'attuazione del programma di Lisbona a favore di crescita e occupazione

Il programma *Refit*

- La nuova comunicazione della Commissione europea EU “Regulatory Fitness and Performance Programme” (**REFIT**).
- Il programma, che trae spunto dalla sperimentazione delle valutazioni ex post della regolazione (c.d. “*fitness-checks*”) mira ad **identificare “gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci”, ponendo attenzione anche agli oneri regolatori** che derivano dall’applicazione della legislazione europea a livello nazionale e sub-nazionale.

Qualità della regolazione e strategia Europa 2020.

- La Commissione europea, con la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 12.12.2012 *“Adeguatezza della regolamentazione dell’Unione europea”*, ha deciso di avviare un Programma di controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della legislazione dell’Unione (REFIT), basandosi sulla propria esperienza di valutazione e di riduzione degli oneri amministrativi che vengono normalmente ad aggiungersi a livello nazionale per l’attuazione della legislazione dell’UE.

Qualità della regolazione e strategia Europa 2020.

- La Commissione con il programma Refit introduce un controllo sulla adeguatezza ed sulla efficacia della regolamentazione per rendere la legislazione dell'UE più semplice e ridurre
- Commissione europea decisione del 19 maggio 2015: istituzione di una piattaforma REFIT per svolgere un dialogo continuo con gli Stati membri su come migliorare la legislazione dell'UE ed ha presentato una relazione sui progressi compiuti

Indagine conoscitiva sulla semplificazione

- Commissione parlamentare per la semplificazione prevista dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.
- Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa documento: conclusivo marzo 2014