



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

19/178/CR9/C1-C11

**DOCUMENTO IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE
AMMINISTRATIVA E NORMATIVA ILLUSTRATO
NELL'INCONTRO CON IL MINISTRO FABIANA DADONE
DEL 9 OTTOBRE 2019**

QUADRO GENERALE DELLE CONDIZIONI DI RELATIVO INTERESSE

La semplificazione continua a rappresentare un tema di profondo interesse per le Amministrazioni regionali impegnate nella lotta all'eccessiva burocrazia che frena le potenzialità di sviluppo e di crescita nel nostro Paese.

Le Regioni esprimono l'apprezzamento per un approccio basato sulla collaborazione tra i soggetti istituzionali coinvolti nella definizione degli obiettivi e degli interventi da realizzare in tema di semplificazione. Il governo della semplificazione, considerato l'assetto istituzionale multi-livello previsto dalla Costituzione, è necessariamente complesso e presenta un'estrema frammentazione dei soggetti pubblici a cui rivolgersi per la stessa procedura o per procedimenti tra loro connessi. Molto spesso, gli adempimenti burocratici non sono proporzionati alle dimensioni dell'impresa, al settore di attività e soprattutto agli interessi pubblici da tutelare.

Da questo punto di vista, il Patto per la semplificazione, approvato in sede di Conferenza Unificata il 25 luglio 2019, da Governo, Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane si pone in continuità rispetto ai lavori dell'Agenda nazionale di semplificazione del 2015/2017, rinnovata per il periodo 2018/2020, fondandosi proprio sulla collaborazione tra i vari soggetti istituzionali, collaborazione che le regioni e le province autonome auspicano possa essere proseguita con rinnovata vitalità.

Il Patto, innanzitutto, individua un assetto organizzativo: è previsto, infatti, che sia individuata una Cabina di regia che funga da livello di alto coordinamento tra tutti i firmatari e che realizzi la strategia di intervento, individui il programma di lavoro, gli obiettivi specifici e valuti i risultati conseguiti. È previsto, poi, un livello operativo formato da specifici gruppi di lavoro costituiti dai rappresentanti tecnici delle amministrazioni, coinvolti per determinati settori di competenza. I Gruppi definiscono gli aspetti operativi e devono rendicontare periodicamente alla Cabina di regia.

Inoltre, il Patto, in allegato, ha predefinito i seguenti quattro settori prioritari di intervento di semplificazione a fronte di una ricognizione delle problematiche condivise tra i soggetti istituzionali:

- Modulistica standardizzata e semplificata
- Interoperabilità dei SUAP e rafforzamento della capacità amministrativa
- Portale informativo
- Controlli sulle imprese semplici, trasparenti e più efficaci

PROBLEMATICHE CONNESSE

Da un punto di vista organizzativo, le Amministrazioni, coordinate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, hanno individuato i propri referenti sia in Cabina di regia che nei gruppi tecnici: tuttavia, ad oggi, non sono ancora stati avviati i lavori.

Gli interventi di semplificazione necessitano di misure di accompagnamento quali la corretta definizione della sede del coordinamento tra i molteplici livelli istituzionali coinvolti, strutturando il modulo organizzativo, specificando le amministrazioni responsabili, le altre amministrazioni coinvolte, i tempi di realizzazione, le azioni specifiche per attuare tali interventi e i risultati attesi.

Con riferimento alle singole aree di semplificazione individuate dal Patto, si evidenziano le seguenti problematiche:

- Intervento sulla modulistica standardizzata e semplificata

Le Regioni hanno condiviso l'obiettivo di proseguire il percorso di semplificazione e standardizzazione della modulistica di impatto sull'attività delle imprese; tuttavia con riferimento alle altre tipologie di procedimenti non individuati nel D.lgs. 222/2016, si evidenzia la necessità di monitorare attentamente i disegni di legge delega in itinere (turismo, beni culturali, ambiente, attività produttive, edilizia, ambiente e SUAP etc.) che possono incidere sui regimi delle attività oggetto di modulistica standardizzata e le modifiche normative intervenute dal 2016 ad oggi. In merito alla normativa in fase di elaborazione, si deve tener conto del fatto che, uscendo dal perimetro del SUAP, vanno affrontate le criticità, irrisolte, legate alla competenza concorrente regionale ex art.117.

Si segnala, inoltre, la difficoltà delle amministrazioni competenti ad applicare la modulistica in questione e ad implementarla nei propri sistemi, abbandonando i moduli precedentemente utilizzati. Da questo punto di vista sarebbe auspicabile l'attivazione di un percorso coordinato di formazione per le amministrazioni tenute ad applicare la modulistica.

- Interoperabilità dei SUAP e rafforzamento della capacità amministrativa

Uno dei problemi principali consiste nella forte disomogeneità nella gestione dei diversi SUAP e dei relativi back-office che scaturiscono in gran parte da carenze di regolamentazione nonché dai rilevanti problemi di coordinamento tuttora persistenti tra normative a carattere generale e normative a carattere settoriale. Su questi fattori, che inducono SUAP ed enti terzi a trovare specifiche soluzioni gestionali in grado di sopperire a problematiche, incoerenze e "zone d'ombra" della normativa, si dovrebbe intervenire prioritariamente per promuovere la piena operatività dei SUAP.

- Intervento sul Portale informativo

Risulta prioritario assicurare le necessarie sinergie con il programma e le attività che contestualmente sono state avviate in sede di Tavolo di coordinamento per l'attuazione dello Sportello Unico Digitale, coordinato dal Dipartimento per le Politiche europee.

Considerata la complessità di questo obiettivo, occorre chiarire le modalità di realizzazione in modo che le Regioni e le amministrazioni locali coinvolte possano orientare i propri investimenti.

Inoltre, non è chiara la separazione tra il portale informativo proposto ("ateco.infocamere.it") e quello di front-end istanze ("impresainungiorno.gov.it")

- Controlli sulle imprese semplici, trasparenti e più efficaci

Le incertezze e le sovrapposizioni in termini di controlli sulle imprese rappresentano uno dei problemi più rilevanti ed urgenti da affrontare. Manca una individuazione chiara delle attività di controllo tale da definire senza ambiguità quali sono gli obblighi a carico delle imprese e gli adempimenti oggetto del controllo.

Il controllo deve evolvere da una funzione spesso più incentrata sull'accertamento della conformità formale verso una più moderna funzione tesa ad assicurare l'effettivo adempimento sostanziale alle disposizioni poste a tutela degli interessi pubblici, anche attraverso un'azione di orientamento e collaborazione con le imprese. Ad aggravare la situazione attuale, vi è la scarsa implementazione dell'interoperabilità tra gli strumenti di controllo che comporta la duplicazione delle verifiche in violazione del principio "once only".

CERTIFICAZIONI ANTIMAFIA

Ulteriore questione non individuata nel Patto, ma esemplificativa del problema dei controlli sulle imprese, è rappresentata dalla certificazione antimafia. Per effetto delle modifiche introdotte dalle Leggi n. 161 e n. 205 del 2017 con riferimento alla disciplina antimafia, occorre acquisire la documentazione antimafia in sede di erogazione di contributi di qualsiasi importo anche non elevato (è stata rimossa la soglia dei 150.000,00 euro).

Le Regioni, pur condividendo pienamente le finalità di contrasto alla criminalità organizzata del Codice antimafia, hanno più volte evidenziato le numerose criticità operative riscontrate nella fase attuativa per effetto dell'eliminazione della soglia di esenzione, confluite nel documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti l'8 novembre 2018. Le medesime criticità sono state evidenziate anche dalle stesse prefetture, impegnate in molteplici e costanti richieste di controlli capillari per sovvenzioni di importo modesto con gravi ritardi e in alcuni casi mancata concessione dei benefici.

PRIORITÀ

Si ritiene che i settori sopra individuati siano tutti prioritari: in primo luogo, è necessario individuare in maniera chiara e definitiva il modulo organizzativo interistituzionale che abbia potere decisionale in materia di semplici azioni e attuarlo il più rapidamente possibile.

Intervenire, poi, sul potenziamento dei SUAP, con particolare riferimento all'interoperabilità, alla luce della palesata procedura di infrazione e affrontare il tema dei controlli sulle imprese.

PROPOSTE DI SOLUZIONE

Con riferimento alle problematiche sopra indicate si segnalano le seguenti proposte di soluzioni:

Intervento sulla modulistica standard e semplificata:

Prosecuzione dell'attività di standardizzazione della modulistica, mantenendo un costante e sistematico approccio multidisciplinare, anche con un forte coinvolgimento dell'Agenzia per l'Italia Digitale, al fine di uniformare i comportamenti sul territorio, di eliminare le richieste di documentazione già in possesso dell'amministrazione.

Sarebbe auspicabile ridurre le attività oggetto di autorizzazione e/o riduzione e accorpamento del numero dei titoli abilitativi/regimi amministrativi necessari per l'esercizio di attività in determinati settori (ad es. in ambito edilizio, riduzione/accorpamento da 7 a 4 dei titoli/regimi amministrativi/ipotesi di attività edilizia libera, come individuati nel Titolo II del DPR 380/2001).

Interoperabilità dei SUAP e rafforzamento della capacità amministrativa: Occorre proseguire i lavori avviati sul potenziamento della digitalizzazione dei servizi Suap e dell'interoperabilità tra i Suap e le altre amministrazioni coinvolte. In particolare con riferimento alla ricognizione menzionata nel Patto sulla semplificazione si segnala che le Regioni, in collaborazione con il Dipartimento per la Funzione pubblica, hanno approvato in sede di Conferenza delle Regioni, le griglie con il questionario e hanno definito operativamente le modalità di somministrazione: sarebbero, pertanto, pronte ad avviare l'attività. E', quindi, auspicabile che il Ministero della Pubblica Amministrazione avvii il monitoraggio in questione.

E' altresì necessario procedere all'alimentazione del Fascicolo Informativo d'Impresa e alla previsione delle specifiche di cooperazione nazionali in attuazione del principio vincolante API FIRST, in quanto esso rappresenta uno snodo cruciale per l'attuazione del principio "Una sola istanza, un solo controllo".

Seguono le seguenti ulteriori proposte:

- non solo potenziamento del fattore tecnologico infrastrutturale, ma anche del fattore umano (es promozione Centri di Competenza sulla semplificazione, formazione del personale dei SUAP);
- efficace gestione delle procedure complesse attraverso la creazione o il potenziamento di una rete di relazioni tra i soggetti pubblici territoriali,

promuovendone l'adesione degli Uffici territoriali di derivazione governativa (Questura, Prefettura, Agenzia delle dogane, Soprintendenze ...).

- armonizzare e consolidare, con emanazione delle relative specifiche tecniche di cooperazione, le procedure di creazione/nascita ed avvio di impresa, gestione e cessazione dell'attività e dell'impresa presso i vari soggetti (Registro imprese e Suap), avviate con il DPR 160/2010;
- armonizzare le normative tecniche che regolano, rispettivamente, il funzionamento del SUAP (DPR 160/2010) e del SUE (DPR 380/2001) che ora trovano un punto di sinergia, per la cooperazione tra sistemi, solo per l'edilizia produttiva e non per quella residenziale
- Con riferimento al rafforzamento della capacità amministrativa, si osserva che la semplificazione passa non solo attraverso la standardizzazione del sistema informatico, ma anche attraverso il coordinamento istituzionale di tutti i soggetti della PA, detentori a vario titolo dei procedimenti amministrativi. In questo il ruolo delle Regioni è fondamentale per creare una rete di supporto e accompagnamento della PA. A tal fine si suggerisce l'adozione dei seguenti obiettivi:
 - favorire la nascita di reti delle PA attraverso progetti di collaborazione fra Amministrazioni diverse che partecipano alla gestione del procedimento unico di back-office (SUAP con Enti);
 - favorire la nascita di reti delle PA attraverso tavoli di lavoro congiunti, al pari di quello coordinato da AGID per l'interoperabilità, fra i soggetti territoriali che contribuiscono alla erogazione e gestione dei servizi integrati erogati alle PA (Regioni/Comuni).

Intervento sul Portale informativo

In primo luogo, da un punto di vista metodologico ed in considerazione del fatto che le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Single Digital Gateway sono le stesse, si evidenzia l'esigenza di promuovere un'azione coordinata tra i Dipartimenti Funzione Pubblica, Politiche europee e MISE, ai fini di un'efficace attuazione del regolamento 1724/2018.

Controlli sulle imprese semplici, trasparenti e più efficaci

Le Regioni si sono più volte pronunciate sul tema adottando delle specifiche Linee guida in materia di controlli (art. 14, comma 5 del decreto legge 5/2012 con intesa sancita in Conferenza Unificata nella seduta del 24 gennaio 2013 e individuando gli interventi principali al fine di ridurre gli oneri a carico delle imprese in attuazione del principio "once only". Pertanto si ripropongono di seguito i principali strumenti di semplificazione:

- Realizzazione di un sistema informativo unico nazionale
- attuazione fascicolo d'impresa;

- profilazione delle imprese sulla base dei fattori di rischio
- approvazione e attuazione del piano nazionale per la misurazione degli oneri amministrativi (MOA)
- coordinamento dei soggetti controllori;
- interoperabilità delle banche dati;
- monitoraggio dei risultati delle azioni.
- certificazioni volontarie

Con riferimento al tema dell'antimafia si chiede di riattivare il tavolo di coordinamento con il Ministero degli Interni per:

- chiarire la portata della norma evitando inutili duplicazioni;
- individuare una soglia che assicuri proporzionalità e adeguatezza dei controlli;
- individuare gli strumenti normativi e tecnologici per assicurare l'interoperabilità tra le banche dati.

Roma, 24 ottobre 2019