

Semplificazione
e rapporti tra imprese
e Pubblica Amministrazione



Abruzzo
Regione semplice





INDICE

4

RICHIAMI E RIFERIMENTI

6

1. INTRODUZIONE

8

2. IL RUOLO DI CONFINDUSTRIA
ABRUZZO E DEL COMITATO
PICCOLE E MEDIE IMPRESE

12

3. POTENZIALITÀ DELLE
RELAZIONI TRA IMPRESE
E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

14

4. CENNI NORMATIVI IN TEMA
DI SEMPLIFICAZIONE
AMMINISTRATIVA

18

5. OBIETTIVI DELLA
SEMPLIFICAZIONE
AMMINISTRATIVA

20

6. STRUMENTI DELLA
SEMPLIFICAZIONE
AMMINISTRATIVA

22

7. PROPOSTE COLLABORATIVE TRA IMPRESE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

7.1 I CONTEST (ASCOLTO ED IDEE PER UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE VICINA ALLE IMPRESE E AI CITTADINI)

24

7.2 IL DIALOGO COMPETITIVO (art. 58 D.Lgs 163/2006)

26

8. TEMPI DI CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI DI INTERESSE PER LE IMPRESE (IL DANNO DA RITARDO E LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE)

28

9. LE GARE DI APPALTO PER I SERVIZI E FORNITURE

29

9.1 RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI NELLA FASE DI SELEZIONE

32

9.2 ALTRI SUGGERIMENTI

34

10. GLI ALBI FORNITORI

36

11. FORMAZIONE FINANZIATA TRAMITE IL FONDO SOCIALE EUROPEO

39

12. IL DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA (DURC)

40

13. LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (SUAP)

46

14. CENNI SULLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA ED IMPRESE

49

15. CONCLUSIONI

O

RICHIAMI & RIFERIMENTI

“La vera sfida ora è quella dell’attuazione. Solo con l’azione coordinata e l’impegno condiviso di tutti i livelli istituzionali è possibile rendere operative semplificazioni essenziali per la vita quotidiana dei cittadini, delle imprese e per la crescita e lo sviluppo del Paese. Per questo l’accordo prevede un cronoprogramma stringente per l’attuazione del decreto legge ed in particolare per la semplificazione sistematica dei procedimenti

per le attività di impresa, la semplificazione dei controlli e per l’adozione di un programma condiviso per la riduzione degli oneri gravanti sui cittadini, sulle imprese e sulle stesse amministrazioni pubbliche. Le attività previste dall’accordo saranno rapidamente avviate con il coinvolgimento delle associazioni del mondo imprenditoriale, dei consumatori e degli utenti”

(10 maggio 2012, dichiarazione del ministro alla Pubblica Amministrazione e per la Semplificazione Filippo Patroni Griffi).

Luigi Einaudi diceva: “Migliaia, milioni di individui lavorano, producono e risparmiano nonostante tutto quello che noi possiamo inventare per molestarli, incepparli, scoraggiarli. È la vocazione naturale che li spinge; non soltanto la sete di guadagno. Il gusto, l’orgoglio di vedere la

propria azienda prosperare, acquistare credito, ispirare fiducia a clientele sempre più vaste, ampliare gli impianti, costituiscono una molla di progresso altrettanto potente che il guadagno”.

“L’ho detto e lo ripeto: la riforma della Pubblica Amministrazione è la “madre di tutte le riforme” perché è quella che, insieme alla semplificazione normativa, più ci può aiutare a tornare a crescere. Così non si pesa sul deficit, ma si incide fortemente sulla competitività, e quindi sulla crescita. Per crescere è necessario liberare le energie creative e innovative che il nostro Paese possiede, affrancare cittadini e imprese dai vincoli opprimenti che ostacolano la libera iniziativa. L’Italia ha molte potenzialità ancora inesprese. Nonostante la crisi gli imprenditori italiani continuano a investire, innovare, esportare, credere nel futuro. Per questo è essenziale, oggi ancor di più, combattere una cultura che sfiducia chi vuole intraprendere. Occorre scoraggiare l’atteggiamento di ostilità preconcepita di alcuni verso gli insediamenti produttivi. Bisogna rivalutare la figura sociale dell’imprenditore, renderla un esempio da imitare per i tanti giovani di valore che ogni giorno ci guardano. Bisogna far diventare protagonista la passione

imprenditoriale...

Sono drammaticamente sotto gli occhi di tutti i risultati di visioni distorte, in particolare della funzione pubblica e del perimetro dello Stato, considerato ancora oggi, spesso, come l'unica possibile fonte di posti di lavoro. Negli ultimi anni sono stati numerosi i tentativi per delineare un quadro normativo più favorevole e un nuovo modello di amministrazione trasparente, responsabile, efficiente. I risultati, però, sono ancora poco tangibili. Nei diversi passaggi della "filiera produttiva" del servizio pubblico, che va dalla creazione delle norme fino alla loro applicazione, prosperano resistenze e inefficienze che impediscono una visione d'insieme degli interessi del Paese. Al vertice della filiera c'è un tessuto normativo saturo, caratterizzato da regole irrazionali e contraddittorie. Su questo aspetto, la Riforma del Titolo V della Costituzione ha avuto effetti deleteri. Com'è possibile che il rilascio di un'autorizzazione sia regolato da una legge statale, da almeno ventuno leggi regionali e da circa ottomila regolamenti comunali troppo spesso diversi l'uno dall'altro? Gli investitori esteri non riescono a capire tutto questo e preferiscono dirottare le loro iniziative verso

altri paesi. A parlare sono i numeri: nel Rapporto Doing Business della Banca Mondiale l'Italia è all'87esimo posto, superata da tutte le principali economie europee. Le istanze di semplificazione trovano la propria base nella nostra Costituzione, dove è scritto che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo del paese.

Ribadiamo, quindi, con ferma convinzione la necessità di un quadro normativo snello, razionale, stabile e omogeneo.

Per le imprese il tempo è una variabile fondamentale. Non è così per la Pubblica Amministrazione. I ritardi nei tempi di risposta, i veti irragionevoli, l'incapacità di comprendere le esigenze di chi deve tenere il passo della competizione internazionale rappresentano gravi ostacoli alla crescita. Avviare una nuova attività economica vuol dire investimenti, posti di lavoro, benessere. Tenere tutto fermo in attesa della risposta di un ufficio pubblico è un "costo sociale" che il sistema Italia non può più sostenere. Gli sforzi di chi innova e il rischio che assume chi decide di investire non possono essere frustrati dall'incertezza legata agli anni

di attesa per un'autorizzazione o per far valere un contratto davanti a un giudice. Chiediamo solo un'amministrazione normale, la cui azione sia improntata alla trasparenza e all'imparzialità e dove non si debbano cercare scorciatoie. Sono i migliori a dover vincere le competizioni. Non i più furbi. È da qui che deve partire il rilancio della nostra economia, perché l'Italia è fatta di imprese speciali che hanno bisogno di un paese normale", **estratto della Relazione del Presidente di Confindustria Giorgio Squinzi all'Assemblea del 24 maggio 2012.**

1

INTRO- DUZIONE

A seguito del decreto di Semplificazione, approvato in via definitiva il 4 aprile 2012, il Comitato della Piccola industria di Confindustria Abruzzo ha promosso ed avviato un progetto di lavoro sui temi della semplificazione amministrativa. Questo Rapporto è uno dei principali prodotti predisposto dai componenti

del gruppo di coordinamento regionale (appositamente costituito da imprenditori e funzionari di Confindustria Abruzzo). Si tratta di un Rapporto Tecnico a supporto dell'azione di confronto di Confindustria con gli attori istituzionali regionali e locali della Pubblica Amministrazione. Il Rapporto non è un manuale di diritto amministrativo e tanto meno un compendio di norme sulla semplificazione, ma nel documento si vuole focalizzare l'attenzione, in un'ottica assolutamente propositiva, attraverso la voce degli imprenditori, su alcuni aspetti e criticità al fine di migliorare il rapporto tra imprese e Pubblica Amministrazione in Abruzzo.

In generale, al di là dei tecnicismi, vorremmo che il tempo dedicato a questo impegno associativo e sottratto alle nostre imprese, consenta alle persone che operano nella Pubblica Amministrazione regionale di maturare maggiore buon senso ed ascolto. Entrambe queste azioni sono legate a doppio filo, perché se direttori e dirigenti ascoltassero costantemente i cittadini e le imprese, più facile sarebbe uscire dal "bosco incantato" degli adempimenti e guardare i beneficiari della funzione pubblica con occhi diversi. Inoltre soprattutto l'azione di ascolto consentirebbe di raccogliere suggerimenti utili al fine di applicare un formalismo garante dell'interesse pubblico, ma non vessatorio per gli imprenditori. Non ultimo, il Rapporto rappresenta anche un segno di partecipazione pubblica delle Piccole imprese di Confindustria Abruzzo allo sviluppo della nostra Regione. Nello specifico, il lavoro prende un avvio con una contestualizzazione del ruolo che Confindustria ed

il Comitato piccole e medie imprese rivestono all'interno del sistema economico regionale; subito dopo si avvia il discorso sulle utilità di cui potrebbe beneficiare il nostro territorio se fosse qualificato da una più "semplice" relazione tra mondo imprenditoriale e quello delle istituzioni; in questa direzione si muovono gli interventi del legislatore comunitario e nazionale, richiamati al punto seguente del lavoro, rispetto ai quali si sollecita un pronto ed uniforme adeguamento del nostro legislatore regionale; così, ai due punti successivi si introducono dapprima gli obiettivi della semplificazione amministrativa e subito dopo si presentano una serie di strumenti utili al perseguimento di tale scopo. Il Rapporto, proseguendo, analizza il delicato tema della cooperazione tra istituzioni ed imprese con l'obiettivo di portare alcuni esempi utili ad attivare, sviluppare e consolidare percorsi e processi concretamente collaborativi; dal paragrafo 8, il Rapporto propone

una serie di elementi critici che preoccupano quotidianamente gli imprenditori nello svolgimento della loro normale attività e che, purtroppo, influenzano in maniera significativa i processi decisionali d'azienda: i tempi ed i pagamenti, le gare di appalto, gli albi fornitori, gli incentivi alle imprese, la formazione finanziata tramite il Fondo Sociale Europeo, il DURC, lo SUAP. Prima della conclusione, il Rapporto evidenzia le difficoltà concrete delle imprese nel ricorrere alla giustizia amministrativa per far valere i propri diritti nei confronti della P.A.

Gennaro Tornincasa

Coordinatore gruppo di lavoro regionale



2

IL RUOLO DI CONFINDUSTRIA ABRUZZO E DEL COMITATO PICCOLE E MEDIE IMPRESE

Confindustria svolge istituzionalmente un ruolo di proposta a sostegno non solo del sistema imprenditoriale in senso stretto ma anche del Territorio nel suo complesso. E' un ruolo, questo, legato alla consapevolezza di essere classe dirigente e di dover assolvere, sia come più importante Associazione di categoria datoriale, sia come sistema imprenditoriale, una responsabilità che la vede impegnata in prima linea per lo sviluppo del paese. Non è un caso, peraltro, se in non poche occasioni la nostra Organizzazione ha supplito con le sue proposte e le sue iniziative alle mancanze del sistema

politico e istituzionale, guadagnandosi, così, i primi posti nella fiducia e nella considerazione della società civile.

In particolare Confindustria Abruzzo, quale espressione del sistema associativo delegata a interloquire con le Istituzioni regionali sui temi dello sviluppo, assolve questo compito a sostegno del territorio intervenendo sui principali temi che afferiscono la competitività e la crescita della Regione. Tra tali temi, sicuramente quelli connessi alla semplificazione amministrativa e al funzionamento della Pubblica Amministrazione rivestono un ruolo importantissimo, su cui il sistema imprenditoriale, e in particolare quello delle PMI, da sempre, ha rivolto e rivolge una particolare attenzione.

Ciò per una serie di motivi. La P.A. con la sua azione è indice del grado di sviluppo, oltre che di civiltà, di un territorio determinandone capacità competitiva, attrattività, qualità dei servizi per cittadini e imprese. Ciò a tutto campo e in tutti i

settori, dai servizi primari ed essenziali quali quelli connessi alla sanità, ai trasporti e alla istruzione, a quelli economici riferibili, a solo titolo di esempio, alle procedure autorizzatorie per lo svolgimento di attività imprenditoriali o alle infrastrutturazioni materiali e immateriali.

In tutti i casi la P.A. influisce in modo determinante sul buon funzionamento del sistema e sul grado di "accoglienza" dello stesso rispetto a cittadini e imprese. In sostanza la P.A. si pone di fatto come il primo fattore di sviluppo di un territorio.

In quest'ottica è chiaro come la P.A. svolga un ruolo fondamentale nei confronti del sistema imprenditoriale, favorendone e accompagnandone la crescita o, al contrario, ostacolandone lo sviluppo e la capacità di azione.

Questo Rapporto è avvertito principalmente dalle Piccole imprese che quotidianamente e con minore capacità di intervento rispetto alle grandi imprese più strutturate, si trovano a raffrontarsi con la macchina burocratica.

E in questo raffronto, purtroppo, in Italia la P.A. e la burocrazia sono avvertiti oggi il maggiore ostacolo al fare impresa. Il sistema produttivo è spesso soffocato dai ritardi e dalle inefficienze della P.A., senza che vi sia nessuna possibilità reale di far valere i propri diritti, se non attraverso defatiganti e costosi ricorsi amministrativi e legali. E' quindi, di fatto, un problema enorme che si pone non solo come ostacolo ma come vero e proprio impedimento al fare impresa, provocando danni, all'intero tessuto economico e sociale, calcolabili in svariati punti PIL. A conferma di ciò, i vari studi nazionali e della stessa UE convergono nel calcolare il costo del PIL in Italia per cause burocratiche/ amministrative pari a circa 4,5 punti percentuali. Tutto ciò oggi non è più tollerabile, soprattutto in un momento di crisi e difficoltà grave come quello che il sistema economico sta attraversando, in cui, peraltro, stante il livello e le caratteristiche di competizione globale e la mancanza di risorse

disponibili per politiche di investimento, la P.A. è ormai una delle poche leve, se non l'unica, su cui poter agire per dare maggiore competitività e appetibilità al territorio. Si tratta di un problema strutturale che urge un'immediata soluzione. Confindustria, da parte sua, intende essere parte attiva del necessario processo di riforma che deve essere avviato nei confronti dell'apparato e delle procedure burocratiche, pretendendo che le imprese e i cittadini possano essere parte attiva nell'andamento amministrativo partecipando ai processi valutativi, al momento di fatto inesistenti, nei confronti della P.A. Non è pensabile, al riguardo, che a fronte delle tante inefficienze che gravano su imprese e famiglie, non vi sia possibilità di poter intervenire o che, d'altra parte, non vi siano provvedimenti risarcitori o provvedimenti sanzionatori. E non è neanche più possibile che la politica possa nascondersi dietro l'inefficienza della P.A., nei cui confronti, in effetti, a causa di leggi obsolete

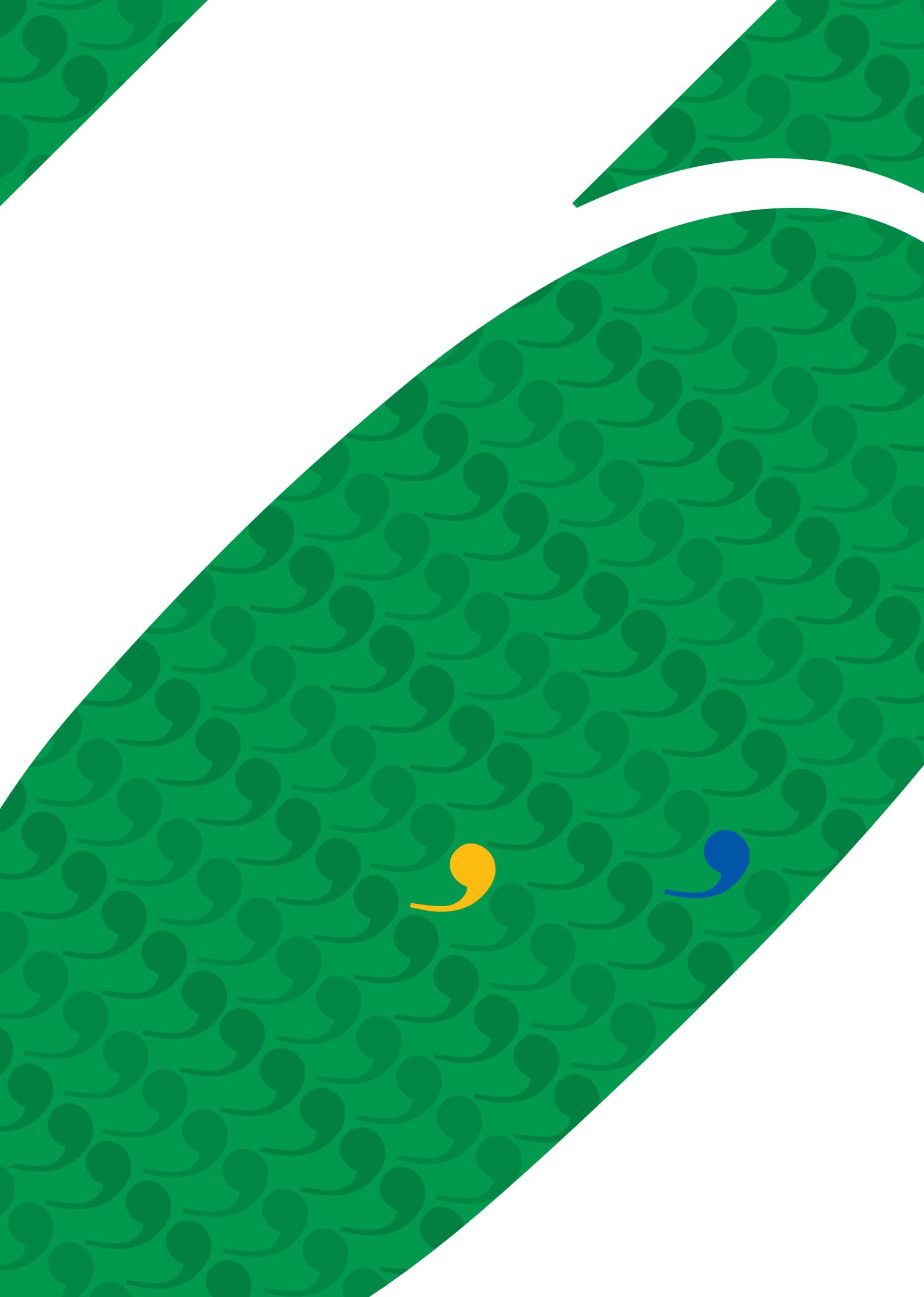
spesso non si ha nessuna possibilità di intervento. Costante, quindi, è l'attenzione di Confindustria Abruzzo verso tale problematica e, nell'ottica sopra ricordata, una particolare competenza è stata riconosciuta e assegnata al Comitato Regionale Piccola Industria, quale espressione del sistema imprenditoriale più direttamente coinvolta nel rapporto con la P.A. Nell'ambito di tale riconosciuta competenza, la PI di Confindustria Abruzzo ha inteso avviare, con il coinvolgimento di tutte le componenti associative di Confindustria regionale un progetto teso, attraverso un complesso processo di studio, informazione e acquisizione dati, a dare delle risposte al problema e a costruire delle proposte, avendo come obiettivo quello di semplificare le procedure amministrative, migliorare la qualità dei servizi, favorire un migliore rapporto tra P.A. e mondo imprenditoriale, determinare ruoli, responsabilità e funzioni del sistema della P.A. - e in particolare della

sua dirigenza- e i relativi parametri e modelli di valutazione.

In tal senso il progetto prevede anche un'azione contestuale di lobby, divulgazione, confronto e condivisione con tutte le altre espressioni istituzionali, politiche, sociali ed economiche della Regione. Si tratta di un'azione complessa, che, per avere successo, dovrà trovare un interlocutore politico, e non solo, attento alle richieste del mondo civile, aperto alle innovazioni, consapevole che comunque la razionalizzazione e la semplificazione della P.A. e delle procedure amministrative costituiscono un momento essenziale del processo di riforma complessivo a cui il nostro sistema, da quello nazionale a quello locale, deve necessariamente tendere per poter reggere le sfide dell'economia e, più in generale, della società contemporanea e futura. E' un risultato atteso da tutta la società civile, dai cittadini, dalle imprese, che quotidianamente lavorano e si impegnano per la crescita

del territorio e, con essa, per la stessa coesione sociale che i processi di forte cambiamento e innovazione attuali stanno mettendo a rischio.

Per l'Abruzzo, che dopo anni di mancata crescita e di mancati investimenti si trova a fronteggiare sfide del tutto particolari come quelle connesse alla sanità e ancor di più al sisma che nel 2009 ha colpito ampi territori della Regione, quello della riforma del sistema burocratico amministrativo deve essere un vero e proprio obiettivo prioritario su cui coagulare risorse ed energie affinché la nostra Regione possa divenire un vero e proprio laboratorio di efficienza amministrativa capace di dare le giuste risposte ai suoi cittadini e imprese e a favorire e attrarre nuovi investimenti, fino a potersi contraddistinguere, al pari di "Abruzzo, Regione verde d'Europa", come "Abruzzo, Regione Semplice" .



3

POTENZIALITÀ DELLE RELAZIONI TRA IMPRESE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nell'attuale contesto socio economico per cittadini e le imprese, l'esercizio delle opportunità fornite dalle amministrazioni pubbliche (Regione, Province ed enti locali) assume una straordinaria rilevanza in ragione

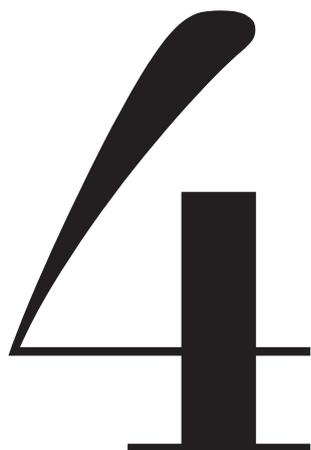
della scarsità di risorse finanziarie disponibili. Non si dispongono di dati nazionali e regionali, ma ad esempio gli appalti pubblici rappresentano circa il 17% del PIL dell'UE, mentre gran parte degli incentivi alle imprese ed ai lavoratori e disoccupati transitano attraverso procedure amministrative a vario titolo. Le imprese, in particolare le PMI (che secondo stime UE si aggiudicano tra il 31% e il 38% del valore complessivo degli appalti pubblici), hanno bisogno di un accesso migliore e più semplice alle opportunità pubbliche per

raccogliere tutti i benefici e trasformarli in fatturato e PIL. Quindi "semplificare" non significa violare le regole, ma vuol dire, per le imprese, creare condizioni che favoriscano le loro attività garantendo un livello adeguato di tutela degli interessi generali. In questa accezione, la semplificazione assume una valenza strategica, in quanto accresce la fiducia dei cittadini e delle imprese nell'Amministrazione e costituisce il presupposto per la creazione di un contesto normativo e amministrativo favorevole agli investimenti, all'innovazione e all'imprenditorialità. Tutte le potenzialità di un buon rapporto tra imprese e pubbliche amministrazioni dovrebbero essere incentrate su procedimenti amministrativi caratterizzati da quello che potremmo definire "un formalismo funzionale" a differenza del "formalismo disfunzionale" (o inutile

o sproporzionato). In sostanza “il principio di proporzionalità” (delineato in sede comunitaria) non dovrebbe consentire a nessuna Amministrazione pubblica di adottare atti restrittivi della sfera giuridica dei privati in misura non proporzionata all’interesse pubblico, richiedendo, quindi, l’idoneità del mezzo prescelto rispetto al fine perseguito, la necessità dello stesso e la sua adeguatezza rispetto al sacrificio imposto al privato. Per realizzare concretamente ambienti “semplici” e favorevoli all’innovazione e all’imprenditorialità è necessario disporre di capacità istituzionali in capo sia ai rappresentanti politici sia ai dirigenti delle amministrazioni pubbliche. La stessa Commissione Europea nella programmazione degli interventi 2007 – 2013 ha ritenuto che il deficit di capacità istituzionale

rappresentasse ancora una criticità delle Regioni ad obiettivo “convergenza” e ha previsto risorse finanziarie ed obiettivi di azione per sanare questo “gap” competitivo verso la dirigenza delle amministrazioni pubbliche del centro sud Italia; alla Capacità Istituzionale è stato dedicato un Asse sia nei PO nazionali (FSE e FESR) che in quelli regionali (PO FSE) con l’obiettivo di rafforzare le competenze di governo e tecniche delle amministrazioni centrali e locali per migliorare l’efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per fornire servizi migliori a imprese e cittadini. Rileviamo che l’Abruzzo, non facendo parte delle Regioni ad obiettivo “convergenza” ma dell’obiettivo “competitività”, non ha potuto beneficiare di azioni dedicate al rafforzamento delle capacità istituzionali

dei propri dirigenti e funzionari. Purtroppo i fatti quotidiani della nostra Regione segnalano veri e propri paradossi burocratici subiti dalle imprese in tema di complessità amministrativa, barriere di accesso alle procedure ad evidenza pubblica e ritardi sia nella conclusione dei procedimenti amministrativi che nei pagamenti di quanto dovuto. Una vera politica di semplificazione non è più una questione di norme, e non si risolve solo con una legge in più, nazionale o regionale, ma occorre in primis che la dirigenza regionale percepisca la funzione amministrativa come una professione al servizio della vita sociale ed economica dei cittadini e delle imprese: una vera funzione pubblica come volano per l’esercizio dei diritti e dei doveri di tutti.



CENNI NORMATIVI IN TEMA DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

La semplificazione amministrativa ha una natura complessa in considerazione del fatto che sono diverse le funzioni pubbliche che intervengono: pianificazione, concertazione, valutazione solo per citarne alcune. In sede europea sono stati

emanati due principali riferimenti normativi e di indirizzo:

- la Direttiva Bolkestein (direttiva 2006/123/CE);
- lo Small Business Act.

La Direttiva Bolkestein in ambito di semplificazione amministrativa stabilisce una cooperazione fra gli Stati membri, al fine di promuovere sia la libertà di stabilimento che la libertà di servizi nell'UE al fine di realizzare un mercato interno dei servizi negli Stati membri. Lo Small Business Act del giugno 2008, prevede dieci principi per orientare e produrre proposte di azione politica che puntino ad attuare interventi tra i quali semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, al

fine di dare nuovo impulso alle PMI. Viene introdotto inoltre il cosiddetto principio di proporzionalità nelle procedure amministrative in relazione alle dimensioni, al settore produttivo o alle esigenze di tutela degli interessi pubblici.

In Italia dal 1990 ad oggi sono intervenuti molti articolati normativi, tutti

finalizzati a migliorare la qualità ed il senso dell'agire amministrativo. In particolare si segnalano:

- la Legge n. 241/1990 sulla trasparenza amministrativa che ha introdotto concetti sino ad allora inediti, quali ad esempio la velocità e la certezza dei tempi di risposta della P.A. nei confronti del cittadino. La tanto declamata "conferenza di servizi" che sembrava dovesse portare una profonda trasformazione nella gestione del procedimento amministrativo quando questo tocca competenze orizzontali di diversi Enti, in realtà si è tradotta in burocrazia aggiuntiva e non risolutiva. Pensiamo al caso in cui la semplice assenza di un Ente in conferenza

di servizi si traduce nell'impossibilità, di fatto, di chiudere il procedimento amministrativo;

- la Legge n. 59/1997, cosiddetta "Bassanini" e il D. Lgs. n.112/1998 (riforma della Pubblica Amministrazione in senso federalista e con lo spostamento delle competenze verso il basso) ha prodotto risultati scarsi sul fronte della velocizzazione dei procedimenti amministrativi e dei relativi costi. Spesso gli Enti Locali si sono dimostrati impreparati ad esercitare appieno le competenze trasferite. Vi è da aggiungere che il frazionamento delle competenze si è spesso tradotto in maggior costo per il cittadino e per le imprese;
- la Legge n.69/2009 che affronta il problema della durata eccessiva dei procedimenti con la riduzione dei termini di conclusione e con il relativo

rafforzamento delle sanzioni per l'inosservanza delle prescrizioni legislative. La stessa norma ha introdotto il "danno da ritardo" con la previsione della valutazione della responsabilità dei dirigenti anche verso il mancato rispetto dei termini per la conclusione degli atti procedurali. Una norma filtro della stessa Legge 69 - che fa salvi i termini maggiori stabiliti da disposizioni legislative precedenti e successive - rischia però di vanificare gli effetti della riforma."¹

Il recente sviluppo normativo ha trovato riscontro nella legge n.35 del 04.04.2012 "Conversione in legge con modificazioni del D.L. n. 5 del 09.02.2012 recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni e sviluppo". In materia di ritardi nell'ambito del procedimento amministrativo l'art.1 del sopracitato decreto legge ha modificato

l'art. 2 della legge 241/1990 comma 9 bis prevedendo a seguito della proposizione di un'istanza da parte dell'interessato, il trasferimento di competenza per la conclusione del procedimento ad un sostituto o alla designazione di un commissario. Tale intervento ha implementato quanto previsto dal D. lgs. 104/2010 in materia di contenzioso sul silenzio della Pubblica Amministrazione e va ad affiancare l'art. 17 comma 1 lettera f) della legge n.59/1997 che prevede forme di indennizzo automatico e forfetario qualora l'amministrazione non avesse adottato tempestivamente il provvedimento anche se negativo.

In merito alla Scia"² l'art. 2 del DL n.5 del 09.02.2012 chiarisce ulteriormente gli aspetti procedurali, secondo quanto già operato dal DL n. 70 del 2011 e il DI

1 Cfr. *Semplificazione Amministrativa: Dal dire al Fare. Un viaggio nei meandri della burocrazia*. A cura di Luigi Di Giosafatte. Scritti di Luigi Di Giosafatte, Alessandro Addari, Ernesto Anchini, Donatello Aspromonte, Nicola Cinquino. - Rubbettino Soveria Mannelli ottobre 2011.

2 La Scia è stata introdotta dal comma 4-bis dell'art.49 del decreto legge 78/2010 in sostituzione della Dia prevista dall'art.19 della legge 241/1990.

n. 138 del 2011 andando ad apportare modifiche all'art.19 delle legge 241/1990. La Scia deve contenere le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà e di certificazione di cui al DPR n.445/2000 e solo nei casi espressamente previste dalle norme vigenti le attestazioni e le asseverazioni di tecnici abilitati ovvero le dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle Imprese.”³

Per quanto concerne le comunicazioni fra le pubbliche amministrazioni e/o fra le stesse e pubblici ufficiali, l'art.6 del DL n.5/2012 specifica in maniera più puntuale quanto previsto dall'art.47 del D.lgs. n.82/2005 (codice dell'amministrazione digitale

– CAD -). Vengono elencati i soggetti pubblici tenuti a comunicare i documenti mediante strumenti telematici, indicando anche la tipologia degli atti o documenti.

Ulteriori novità si delineano per le procedure amministrative che fanno capo agli Sportelli Unici Attività Produttive”⁴ volte a creare un clima favorevole alla nascita e allo sviluppo delle iniziative imprenditoriali sul territorio. L'art.12 del DL n.5/2012, prosegue nel processo avviato e concretizzato con gli articoli 3 della legge 138 del 2011”⁵, art. 34 della legge 201 del 2011”⁶ e art.11 del Decreto del Presidente della Repubblica n.160/2010”⁷, prevedendo che gli adempimenti amministrativi

concernenti le attività d'impresa possono essere semplificate attraverso dei regolamenti governativi i quali devono essere adottati tenendo conto di precisi principi e criteri direttivi. Inoltre le misure per semplificare i procedimenti possono essere attivate anche attraverso convenzioni. I soggetti chiamati a stipulare le convenzioni sono le Regioni, le Camere di Commercio, i Comuni, le Agenzie delle Imprese e le altre amministrazioni competenti e le organizzazioni e associazioni di categoria interessate. In tema di ispezioni sulle imprese l'art.14 del DL n.5/2012 precisa che nello svolgimento delle funzioni di controllo le amministrazioni

3 Le Agenzie delle Imprese sono soggetti privati dotati di personalità giuridica le cui attività regolate dalla legge n.133/2008 e dal DPR n.160/2010, sono a supporto e/o in sostituzione di quelle della P.A.

4 Il SUAP è stato previsto con il D.Lgs n.112/98 e rappresenta nelle intenzioni del legislatore l'unico punto di contatto e riferimento tra la PA e l'impresa.

5 L'art.3 del DL n.138/2011 prevede l'abrogazione di tutte le disposizioni normative incompatibili con il principio in base al quale “l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere”.

6 L'art.34 del D.l.n.201/2011 elenca alcune tipologie di restrizioni da considerarsi abrogate riferita a tutte le categorie di attività economiche.

7 L'art.11 del Dpr n.160/2010 prevede forme di monitoraggio sull'attività e il funzionamento dei SUAP.

pubbliche, di cui all'art. 1 comma 2, del D. lgs n. 165/2001 devono attenersi ai principi di proporzionalità e di semplicità. I controlli dovranno essere proporzionati al rischio inerente l'attività, e devono essere volti ad evitare il verificarsi di fatti lesivi degli interessi pubblici attribuiti dal legislatore alla cura delle medesime amministrazioni, eliminando così le ispezioni non necessarie. Dovranno poi essere coordinati al fine di evitare duplicazioni, sovrapposizioni, arrecando minor intralcio possibile all'attività e si dovranno attuare in collaborazione con i soggetti controllati. Il principio di semplicità riprende il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo già previsto dall'art. 1 della legge 241/1990. Le pubbliche amministrazioni infine sono tenute a pubblicare sul proprio sito istituzionale l'elenco delle verifiche a cui sono soggette le imprese in funzione della loro dimensione e del settore di attività. In materia di appalti pubblici l'art. 20 del DL n. 5/2012, prevede la

costituzione di una Banca dati nazionale dei contratti pubblici a partire dal 1° Gennaio 2013, in cui verrà raccolta la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico finanziario per la partecipazione alle gare di appalto di lavori, servizi e forniture (D. Lgs 163/2006). Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori verificano il possesso dei requisiti sopra citati esclusivamente tramite la banca dati. Per la verifica delle azioni messe in campo dalla Pubblica amministrazione in materia di riduzione degli oneri amministrativi l'art. 3 del D.L. 5/2012 recita: "Entro il 31 gennaio di ogni anno le amministrazioni statali trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese introdotti ed eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente.....". La relazione, costruita dopo aver sentito le associazioni di imprese e consumatori,

va pubblicata sul sito istituzionale del Governo. L'azione amministrativa volta alla semplificazione da parte del legislatore ha messo in risalto che occorre affiancare all'aspetto tecnico-giuridico una metodologia di azione che superi il proliferare di norme correttive da applicare ai sistemi decisionali e alle procedure in essere. La frammentarietà, insita in un sistema multilivello, così come la coesistenza di molteplici fonti regolative, nonché la presenza di un ordinamento fondato sul pluralismo istituzionale determina la necessità di fornire una metodologia che permetta di definire modalità d'azione che consenta ai soggetti istituzionali coinvolti di raggiungere l'obiettivo di realizzare un sistema unitario e condiviso di miglioramento dell'azione amministrativa.

5

OBIETTIVI DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Esigenza costantemente sentita, la semplificazione ha assunto nel tempo diverse forme e contenuti. Tuttavia, l'aumento degli obiettivi e degli strumenti di semplificazione non ha né sopito l'esigenza di semplificare né risolto la limitatezza dei risultati conseguiti.

Semplificazione amministrativa vuol dire rendere più chiaro, facile, comprensibile e snello il funzionamento di ogni amministrazione pubblica. Vuol dire tagliare passaggi procedurali e adempimenti inutili, eliminare tutto quello che è superfluo o addirittura dannoso per un buon funzionamento dell'amministrazione.

Semplificare significa trovare modi diversi, più semplici, rapidi ed economici per perseguire l'obiettivo ultimo – ma a volte dimenticato – della Pubblica Amministrazione: soddisfare i bisogni della collettività amministrata.

Semplificare significa trovare modi diversi, più semplici, rapidi ed economici per perseguire l'obiettivo ultimo – ma a volte dimenticato – della Pubblica Amministrazione: soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Per quanto detto, la semplificazione rappresenta un'opportunità per migliorare

il rapporto della P.A. con i cittadini, le imprese e tutti coloro che operano all'interno del sistema amministrativo.

In estrema sintesi, gli obiettivi della semplificazione amministrativa possono essere così riassunti:

- a)** ridurre gli adempimenti;
- b)** snellire le procedure;
- c)** favorire la creatività di funzionari e dirigenti nel trovare soluzioni adeguate;
- d)** stimolare l'autonomia di funzionari e dirigenti nel risolvere tempestivamente i problemi;
- e)** incentivare la digitalizzazione dei documenti con finalità sia gestionali che di accountability;
- f)** migliorare l'efficienza della P.A.;
- g)** migliorare l'efficacia sociale della P.A.



6

STRUMENTI DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Gli strumenti della semplificazione amministrativa hanno, come detto, l'obiettivo di garantire e facilitare le relazioni tra cittadini, imprese e P.A. Nella ricostruzione di tali processi di relazioni, appare utile evidenziare come diversi siano gli strumenti da mettere in campo nelle diverse fasi. In particolare, possiamo distinguere

strumenti preventivi (ex-ante), concomitanti (o gestionali), e consuntivi (ex-post). Sulla linea logica di quanto detto, si vogliono citare alcuni dei già noti strumenti della semplificazione amministrativa che qualificano il nostro ordinamento:

- l'analisi dell'impatto della regolamentazione (strumento ex-ante)

E' un insieme di attività che le amministrazioni pubbliche devono realizzare in fase di predisposizione di atti normativi al fine di verificare anticipatamente l'opportunità di un nuovo intervento tenendo conto dello "stato dell'arte", di possibili integrazioni, di necessarie operazioni di omogeneità e convergenza

e, soprattutto, dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese oltre che sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche interessate;

- la Conferenza dei Servizi (strumento gestionale)

Rappresenta una forma di cooperazione tra pubbliche amministrazioni che ha lo scopo di realizzare,

attraverso l'analisi contestuale dei diversi stakeholders pubblici coinvolti, la semplificazione di talune procedure amministrative;

- gli accordi fra amministrazioni pubbliche (strumento gestionale)

Finalizzati a disciplinare i termini dello svolgimento di attività di pubblico interesse attraverso una modalità collaborativa;

- l'istituto dell'autocertificazione (strumento gestionale)

Consente al privato di poter provare, nei suoi rapporti con la P.A., determinati fatti, stati e qualità a prescindere dalla esibizione dei relativi certificati, semplicemente presentando una dichiarazione sostitutiva;

- la Segnalazione Certificata

di Inizio Attività –SCIA- (strumento gestionale)
 Sostituisce ogni atto di autorizzazione e rappresenta una dichiarazione di segnalazione dell'interessato alla P.A. competente;

- il sistema di comunicazione (strumento gestionale)

Le moderne forme di comunicazione e coinvolgimento degli stakeholders sono divenute un importante strumento a disposizione delle amministrazioni pubbliche sia per il miglioramento dei servizi sia per elaborare ed attuare politiche pubbliche sempre più articolate e complesse. La consultazione dei destinatari, siano essi pubblici o privati, per gli interventi che l'amministrazione intende realizzare è quindi uno strumento determinante al fine di adottare decisioni in tempi relativamente brevi e consentire un'ampia collegialità nella definizione delle scelte strategiche, a cui conseguiranno proposte

e progetti specifici;

- l'istituto del silenzio assenso (strumento gestionale)

In tutti i casi in cui la P.A. non dà risposta ad un'istanza di rilascio di provvedimento amministrativo, il suo silenzio ha valore di provvedimento di accoglimento;

- il Nucleo per la Semplificazione (strumento gestionale)

Gli interventi di semplificazione hanno maggiori possibilità di essere implementati con successo se all'interno di ogni pubblica amministrazione opera una unità organizzativa multidisciplinare, anche piccola, impegnata costantemente sulle tematiche della semplificazione a supporto dei soggetti decisori, politici ed amministrativi;

- la verifica dell'impatto della regolamentazione (strumento ex-post)

Consiste nella valutazione a posteriori del raggiungimento delle finalità

e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da interventi normativi che impattano sulla quotidianità dei cittadini, sulle attività delle imprese e sull'organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Si vuole precisare, peraltro, che ogni amministrazione pubblica potrebbe utilmente adottare – sulla base delle esperienze e delle conoscenze dei propri dipendenti – una serie di misure adeguate a perseguire la semplificazione dei rapporti con gli utenti senza, dunque, attendere i dettami normativi, consapevoli che il diritto non spiega se stesso e che "l'unità di misura storicamente universale e preliminare del fenomeno giuridico non può che essere il sistema economico, cioè il modo di produzione della stessa esistenza degli uomini"⁸.

8 G. DI PLINIO, Diritto pubblico dell'economia, Giuffrè Editore, Milano, 1998, p. 7.



PROPOSTE COLLABORATIVE TRA IMPRESE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

7.1

I CONTEST (ASCOLTO ED IDEE PER UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE VICINA ALLE IMPRESE E CITTADINI

C'è un nuovo termine che si sta diffondendo in modo virale tra le pubbliche amministrazioni di tutto il mondo: contest. Wikipedia così descrive il termine: un evento in cui due o più individui o team partecipano in competizione l'uno con l'altro, spesso per un premio o per un incentivo. Una semplice gara? Sì, ma per modalità di partecipazione e obiettivi, anche qualcosa di più. Tramite i contest le amministrazioni si rivolgono alla cosiddetta "intelligenza collettiva", per coinvolgere il pubblico nella definizione di idee, di soluzioni e di proposte per meglio governare la cosa pubblica. Vediamo insieme alcune iniziative. I contest hanno trovato diversissime

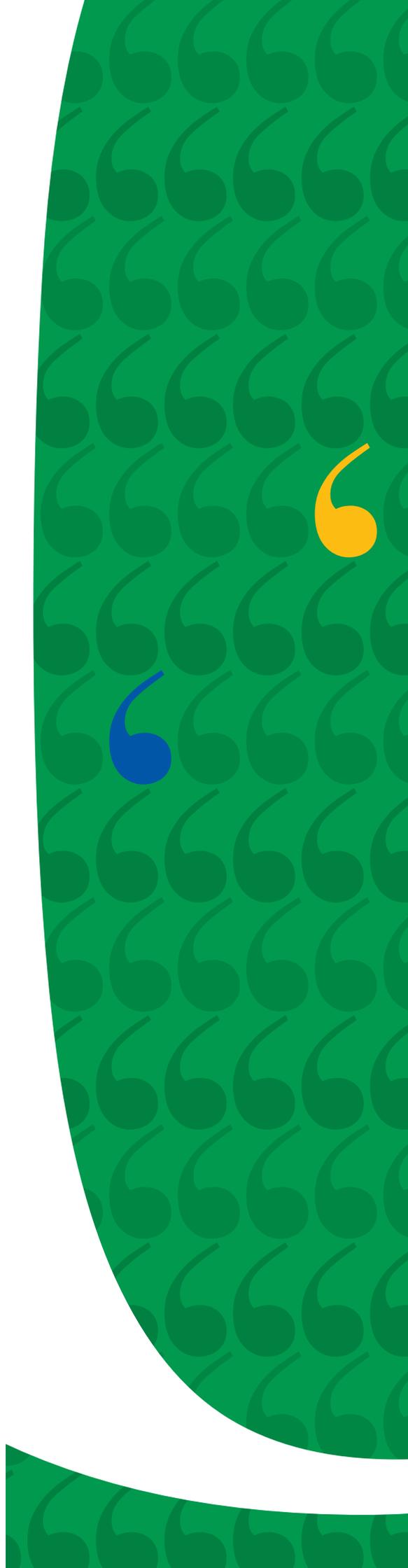
applicazioni nelle pubbliche amministrazioni degli Stati Uniti, dell'Europa, ma anche in Italia.

Tra i soggetti pubblici il Consiglio Regionale del Veneto ha fatto da apripista con un'iniziativa finalizzata a realizzare una campagna di comunicazione per il progetto di E-democracy attraverso il canale della community di Zoopa.it. Il Comune di Torino con il suo Open Data Contest si è rivolto alla comunità degli sviluppatori per individuare le migliori applicazioni per l'utilizzo dei dati messi a disposizione e resi pubblici dall'amministrazione comunale. La Regione Emilia Romagna con Ideamocracy ha raccolto in poco più di un mese 65 idee per lo sviluppo di applicazioni web o mobile finalizzate a migliorare la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche. Dal punto di vista operativo, le diverse iniziative citate usano internet quale ambiente esclusivo di raccolta e gestione delle proposte tramite specifiche piattaforme commerciali o soluzioni ad hoc realizzate

per l'occasione. Ma al di là delle diverse soluzioni tecniche alcuni **principi** sono comuni a tutte le soluzioni:

- il coinvolgimento estensivo del pubblico di riferimento. I diversi contest prevedono non solo la raccolta di contributi ma anche di valutazioni e rating dei contributi stessi da parte dei partecipanti. Il pubblico a cui è rivolto il contest ha la possibilità di votare le idee o i contributi partecipando quindi alla selezione stessa delle idee migliori;
- la dimensione non solo funzionale (raccolta di contributi) ma anche strumentale dei contest. Il contest diventa un formidabile strumento di comunicazione per l'ente che lo utilizza grazie alle capacità virali di internet. Ciascun contributo presentato in un contest può essere reindirizzato sui diversi social media (facebook e twitter per primi) generando attenzione sul tema trattato. Nel valutare un contest, quindi, il primo riferimento è alla quantità e alla qualità dei contributi raccolti ma anche alla comunicazione che è stato

in grado di generare. Dal punto di vista sociale non ci sono dubbi che i contest possono essere iniziative in grado di supportare la partecipazione civica nella creazione di valore pubblico. I contest rivolti ai dipendenti pubblici possono rafforzare il senso di identità e aiutare i governanti ad individuare cortocircuiti o raccogliere idee di coloro che sono impegnati quotidianamente a far funzionare un'organizzazione. I contest rivolti al pubblico in generale, nello stesso modo, possono aiutare a creare un rapporto di maggiore fiducia con i cittadini così come promuovere un approccio "bottom up" nella definizione di priorità e delle relative politiche pubbliche. I contest, infine, per prodotti e soluzioni hanno la capacità di far emergere soluzioni particolarmente creative a fronte, spesso, anche di un risparmio da parte dell'ente pubblico che dovrebbe al suo interno attivare procedure molto più dispendiose per raggiungere almeno gli stessi risultati.



7.2

IL DIALOGO COMPETITIVO

Questa procedura prevista dal nostro ordinamento potrebbe essere utilizzata per appalti particolarmente complessi, nei quali le amministrazioni non hanno informazioni e competenze sufficienti per esplicitare gli obiettivi del servizio/opera/prodotto, le caratteristiche tecniche e/o la dimensione finanziaria congrua per acquistare da un fornitore privato quanto necessario. Si tratta di una procedura articolata in due fasi:

- nella prima fase si realizza un vero e proprio dialogo con operatori economici che hanno risposto al bando. Durante questa

fase vengono raccolte informazioni per definire la domanda di acquisto pubblica con il maggiore dettaglio possibile;

- nella seconda fase viene attuata l'aggiudicazione mediante l'utilizzo del solo criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.



8

TEMPI DI CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI DI INTERESSE PER LE IMPRESE (IL DANNO DA RITARDO E LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE)

La variabile tempo nelle attività economiche (e non solo) assume una rilevanza strategica per dare attuazione ad idee ed attività imprenditoriali che hanno un loro diretto impatto

su ricavi, occupazione e PIL di un territorio. Se il personale della Pubblica Amministrazione, ed in particolare chi riveste ruoli di responsabilità, non coglie questa ovvia relazione qualsiasi sforzo messo in campo dagli imprenditori sarà vano.

Il principio della certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti, ispiratore anche della legge n.69 del 2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), appare alle imprese uno dei principi più contraddetto dalla Pubblica Amministrazione regionale e locale.

Al contrario, alle imprese è richiesto in modo perentorio

dalla stessa Pubblica Amministrazione di rispettare procedure e tempistiche che se violate determinano quasi certamente il mancato accesso ad un beneficio, il diniego di un'autorizzazione o l'esclusione ad una procedura ad evidenza pubblica. La certezza dei termini e la conclusione del procedimento amministrativo (che, ricordiamo, si articola in quattro fasi principali: la fase dell'iniziativa - istanze, richieste, gare, 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) sono disciplinati dalla legge n. 69 del 2009 e successive norme (L.122/2010; Dlgs n.104/2010; L.163/2010; L.106/2011), in particolare l'art. 2 della legge 69 prevede che i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici

nazionali devono concludersi entro 30 giorni (pur se con proprio regolamento le amministrazioni centrali possono stabilire termini differiti ma non comunque superiori ai 90 giorni; inoltre la legge consente di prevedere termini superiori ai 90 giorni ma comunque non oltre i 180). La dilazione temporale deve essere una scelta giustificata salvo il profilo della sostenibilità dei tempi dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi tutelati e della particolare complessità del procedimento. L'art. 7, comma 3 della L.69/2009 dispone in modo non perentorio che le Regioni e gli enti locali si adeguino ai termini previsti per le amministrazioni centrali entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge 69. In Abruzzo ci siamo adeguati ?

Un'assoluta novità prevista dall'art.2, comma 9 della L.69/2009, per incentivare il rispetto dei termini di conclusione del procedimento, prevede espressamente che la mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce "elemento di

valutazione negativa" della responsabilità dirigenziale. Ricordiamo inoltre la possibilità per la Pubblica Amministrazione di esercitare il c.d. potere sostitutivo. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento, il dirigente responsabile del mancato rilascio, sia sotto il profilo disciplinare che contabile, potrà essere sostituito da un dirigente individuato tra le figure apicali dell'amministrazione, affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario ad acta. Inoltre il Dirigente al quale è stato attribuito il potere sostitutivo comunica i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Non da ultimo si ricorda il contenuto dell'art. 2 bis della legge 69/2009 che dispone quanto segue: "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".

A riguardo si segnala invece che nella Regione Toscana con la legge n.40 del 23/07/2009 art. 16 – indennizzo per il ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi - è stato introdotto l'istituto dell'indennizzo monetario per il mero ritardo nella conclusione dei procedimenti, restando comunque impregiudicato il diritto al risarcimento del danno. Si ricorda infatti che, in tema di controversie relative all'applicazione dell'art.2 bis occorre ricorrere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Per l'iscrizione a ruolo del ricorso al TAR oggi è previsto il versamento di un contributo unificato pari a Euro 4.000,00 (ai quali devono aggiungersi gli onorari per il patrocinio legale presso i tribunali amministrativi).

9

LE GARE DI APPALTO PER SERVIZI E FORNITURE

Anche in Regione Abruzzo come nel resto d'Europa la domanda pubblica di forniture e servizi rappresenta una componente significativa del fatturato delle piccole e medie imprese. Innovare e semplificare l'accesso agli appalti pubblici significa aprire il mercato pubblico a tutti gli operatori economici, i

ndipendentemente dalle loro dimensioni e dalla loro costituzione. Un accesso agevole ai mercati regionali e locali degli appalti può aiutarle a sfruttare queste potenzialità di crescita e di innovazione, esercitando allo stesso tempo un impatto positivo sull'economia regionale. Inoltre, una forte partecipazione delle PMI agli appalti pubblici consente alle amministrazioni aggiudicatrici di ampliare considerevolmente la base potenziale dei fornitori, con effetti positivi di maggiore concorrenza per gli appalti pubblici e come contrappeso agli operatori dominanti. Su queste basi, si può pensare di introdurre anche in Regione Abruzzo - nel rispetto della

legislazione UE e dello Stato - comportamenti amministrativi volti a garantire a che le amministrazioni aggiudicatrici sfruttino appieno le potenzialità economiche e innovative delle PMI nelle loro operazioni di appalto.

9.1

RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI NELLA FASE DI SELEZIONE

Le informazioni fornite dalle PMI fanno pensare che i principali ostacoli alla loro partecipazione a gare pubbliche di appalto siano da ricercarsi nella fase di selezione a causa della copiosa documentazione da fornire.

Da un lato, il gran numero di certificati che spesso vengono richiesti nella fase di selezione comporta un onere amministrativo che potrebbe essere difficile da sostenere per le PMI,

dall'altro, i criteri di selezione sono spesso caratterizzati da barriere all'ingresso e requisiti così stringenti che di fatto impediscono l'accesso alle PMI e alle StartUp (solo alcuni esempi: requisiti di fatturato generale e specifico, numero di incarichi già realizzati, le doppie referenze bancarie, le certificazioni).

Per quanto riguarda il primo punto (documentazione richiesta per soddisfare i criteri di selezione), una soluzione che viene spesso proposta potrebbe essere quella di consentire, in generale, alle imprese di presentare, in una prima fase soltanto una sintesi delle informazioni rilevanti per la selezione e fornire un'autocertificazione in cui si dichiara di soddisfare i criteri di selezione. In linea di principio, soltanto all'aggiudicatario o agli offerenti ammessi alla fase di aggiudicazione si chiederebbe di presentare i documenti giustificativi proporzionali alla dimensione dell'impresa e alle garanzie di tutela dell'interesse pubblico (anche attraverso certificati).

L'amministrazione aggiudicatrice tuttavia avrebbe la possibilità di richiedere i documenti in qualsiasi momento durante o anche dopo la procedura di appalto. Questo permetterebbe di ridurre gli oneri amministrativi delle gare, soprattutto per le piccole e medie imprese, senza compromettere le garanzie necessarie per effettuare scelte corrette. Riassumendo brevemente le novità introdotte in materia di semplificazione, si sottolineano in particolare i seguenti aspetti:

- obbligatoria sostituzione di certificazioni con dichiarazioni sostitutive;
- la validità dei certificati rilasciati dalle amministrazioni è stata limitata ai soli rapporti tra privati, statuendo, per i rapporti intercorrenti con le pubbliche amministrazioni, l'obbligo di sostituire i certificati e gli atti di notorietà con dichiarazioni sostitutive elencate rispettivamente, agli articoli 46 e 47 del DPR 445 2000 (articolo 40 comma 1). A rafforzare tale obbligo è inoltre previsto che, ogni

qual volta l'amministrazione proceda al rilascio di un certificato, è tenuta ad apportare su di esso a pena di nullità la seguente dicitura: "il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi" (articolo 40 comma 2). In coerenza con tale nuova impostazione, l'articolo 43 è stato emendato introducendo l'obbligo per le amministrazioni di acquisire d'ufficio le informazioni oggetto di dichiarazioni sostitutive relative non soltanto a certificati ma anche ad atti di notorietà. Secondo la nuova normativa, pertanto, costituisce violazione del dovere d'ufficio la richiesta o l'accettazione di certificati o atti di notorietà, nonché il rilascio di certificati privi dell'apposita dicitura di cui al secondo comma dell'articolo 40 (articolo 74). Viene dunque rafforzato, anche sotto il profilo sanzionatorio, l'obbligo da parte di una amministrazione o di un concessionario di servizio pubblico di

accettare dichiarazioni sostitutive di certificazione o atti di notorietà.

Al fine di rendere maggiormente snelli i meccanismi di controllo e di accertamento, le amministrazioni certificanti sono tenute ad individuare un ufficio responsabile volto a verificare e garantire la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti. A tale ufficio sono attribuiti compiti di pubblicità in relazione alle misure organizzative adottate per l'acquisizione d'ufficio dei dati e per l'effettuazione dei controlli.

La mancata effettuazione del controllo entro trenta giorni dalla richiesta viene sanzionata quale violazione del dovere d'ufficio, venendo inoltre tale comportamento preso in considerazione per la valutazione della performance individuale dei responsabili dell'omissione (articolo 72).

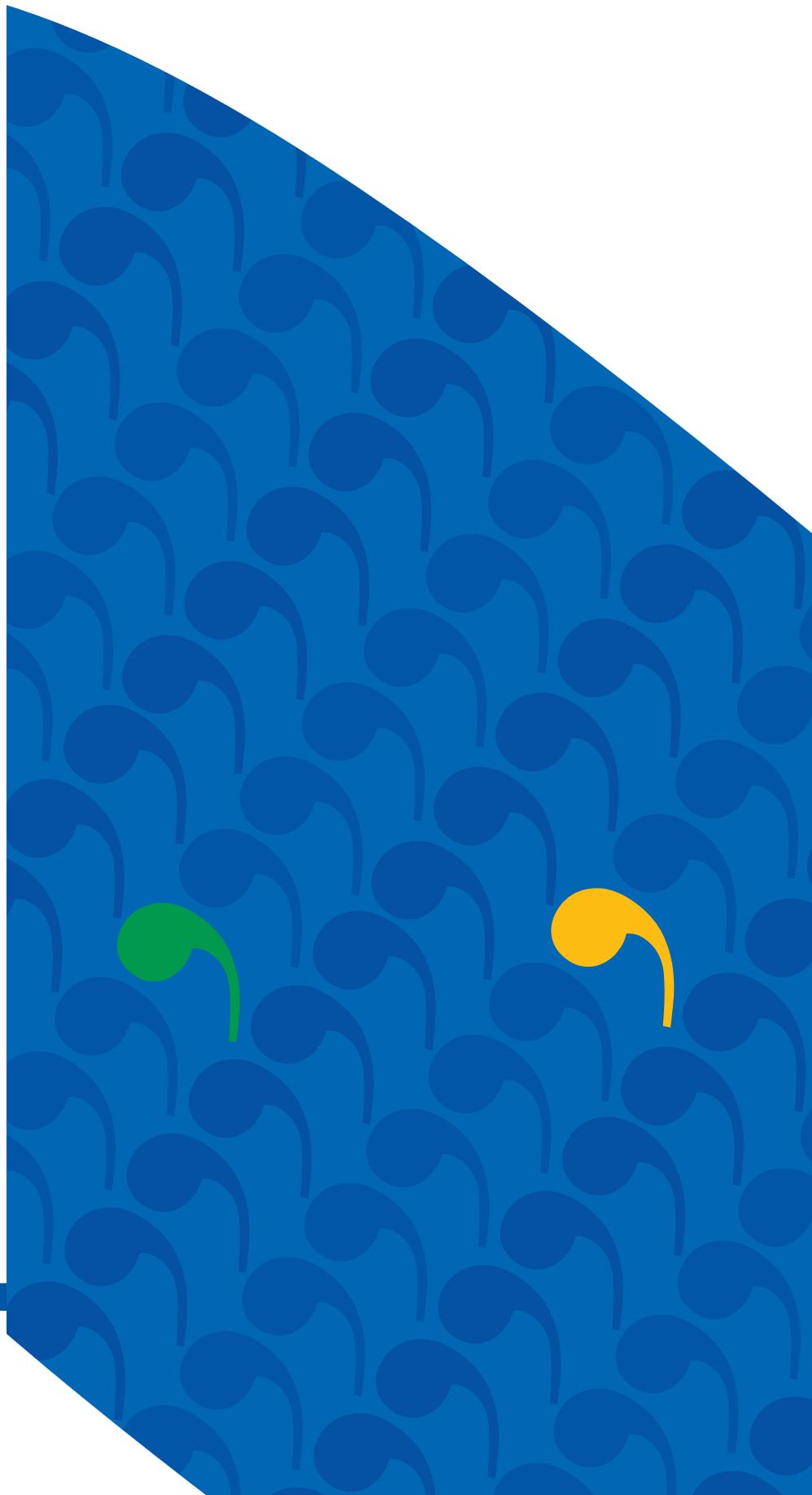
L'intervento emendativo ora descritto, volto a ridurre gli oneri burocratici a carico delle imprese, ha tuttavia evidenziato, in ambito

applicativo, evidenti difficoltà di coordinamento tra le amministrazioni certificanti, da un lato, e le stazioni appaltanti e le SOA dall'altro, con conseguenti ritardi nell'effettuazione dei debiti controlli nei tempi previsti dalle norme attualmente vigenti.

L'attuale sistema normativo, prevedendo una forte responsabilizzazione dei committenti pubblici nonché delle amministrazioni certificanti, è idonea a concretizzare un rilevante snellimento burocratico nonché una notevole diminuzione di costi, in concordanza, dunque, con le istanze sollevate dal mondo imprenditoriale di alleggerire i vincoli a carico delle imprese.

Per quanto riguarda il secondo punto (criteri di selezione troppo rigorosi) potrebbe essere opportuno introdurre clausole specifiche per le PMI e per le Startup al fine di evitare che le amministrazioni aggiudicatrici fissino criteri di selezione eccessivamente severi (in merito sia al fatturato sia ai servizi analoghi o a servizi di punta

che un fornitore dovrebbe possedere per accedere ad una procedura ad evidenza pubblica) che inevitabilmente escludono le Piccole Imprese. Questa misura rafforzerebbe ulteriormente l'obbligo già vigente di applicare criteri di selezione proporzionati.



9.2

ALTRI SUGGERIMENTI

I committenti pubblici, tra questi la Regione e gli enti locali, acquistano spesso in mercati caratterizzati da strutture anticoncorrenziali. In questi mercati, l'obiettivo delle norme in materia di appalti pubblici – ossia una concorrenza aperta ed effettiva – potrebbe essere difficile da raggiungere applicando semplicemente le norme procedurali previste dalle vigenti direttive. Le decisioni in materia di appalti adottate senza considerare le strutture del mercato, benché siano del tutto conformi alle norme contenute nelle

direttive, comportano il rischio di consolidare o addirittura di aggravare le strutture anticoncorrenziali. Questo vale in modo particolare nei casi in cui il valore dell'appalto sia particolarmente elevato e per i settori nei quali le amministrazioni pubbliche siano i principali clienti e la domanda privata non sia sufficiente a compensare l'impatto degli acquisti delle amministrazioni pubbliche sul mercato. Per garantire appalti intelligenti miranti a massimizzare la concorrenza in questi mercati, sarebbe necessario in primo luogo che i committenti conoscessero la struttura dei mercati stessi. Inoltre, essi dovrebbero adeguare le proprie strategie di appalto (articolazione degli appalti e scelte procedurali). Ad esempio, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero evitare di bandire appalti che possano essere eseguiti soltanto da uno o pochi operatori di mercato, perché non si farebbe che consolidare le strutture oligopolistiche rendendo quasi impossibili nuovi accessi al mercato.

Nel peggiore dei casi, l'amministrazione aggiudicatrice si ritroverebbe con un fornitore dominante che potrebbe dettare linee guida, condizioni e prezzi dell'appalto. Ovviamente la forma giusta degli appalti dipende dalla struttura del mercato pertinente. Se i concorrenti minori che operano sul mercato sono in grado di fornire il servizio o i prodotti in questione su scala più ridotta, un modo efficace per intensificare la concorrenza potrebbe essere la riduzione del volume e/o della durata degli appalti. Sarebbe altresì possibile assicurare una concorrenza efficiente dividendo l'appalto in lotti, eventualmente definendo il numero massimo di lotti che possono essere aggiudicati ad un unico offerente. In generale e soprattutto nelle gare vorremmo vedere applicato il c.d. approccio teleologico: la parolona di origine filosofica nasconde una domanda semplice "ma ci serve davvero? E il gioco vale la candela?". E per gli adempimenti il superfluo non vuol dire "neutro" ma

dannoso. Con lo stesso principio sono stati esaminati molti passaggi burocratici utilizzati nella gara ad evidenza pubblica che non hanno superato l'esame di utilità marginale (costano più di quanto rendono).

Gli imprenditori hanno spesso la sensazione che dietro tali richieste si nasconda "l'egoismo" delle amministrazioni: ossia usare ogni adempimento, utile o meno, come "prova di esistenza in vita".

In sintesi alcuni suggerimenti:

- Redigere capitolati e disciplinari di gara chiari, non ridondanti, non contraddittori tra gli articoli che li compongono;
- Garantire tempi rapidi e certi per l'espletamento delle procedure di gara;
- Predisporre FAQ chiare e semplici che non rinviano ad altre norme o documenti di gara;
- Favorire la concorrenza prevedendo cause di esclusione per le imprese partecipanti solo per inadempienze gravi e non sanabili;
- Favorire la massima partecipazione e la

concorrenza anche per le piccole imprese non ponendo vincoli inaccessibili in termini documentali, economico finanziari e tecnico – professionale;

- Agevolare la partecipazione delle PMI scomponendo in lotti gare con importi che rientrano nella soglia europea;
- Agevolare la partecipazione delle PMI scomponendo in lotti (nel rispetto della normativa vigente) tali da consentire alle stesse la maggiore possibilità di accesso a gare di evidenza pubbliche;
- Attuare il principio della "decertificazione" nei rapporti fra P.A. e privati, in fase di presentazione della domande di partecipazione;
- Anticipare la creazione della banca dati nazionale dei contratti pubblici nella quale trovare informazioni di carattere generale, tecnico organizzative ed economico finanziarie sulle imprese partecipanti alle gare in Regione Abruzzo;
- Predisporre appositi protocolli tra amministrazioni pubbliche e private per facilitare il rilascio a tutte le imprese di certificazioni

prodotte da enti terzi;

- Preferire la produzione di documenti esclusivamente in formato digitale;
- Nominare componenti delle commissioni di gara con atti direttoriali e/o dirigenziali ai quali occorre dare massima pubblicazione;
- Designare componenti di gara interni o esterni che abbiano competenze inerenti la valutazione tecnica da effettuare in relazione all'oggetto della gara di appalto (pubblicazione contestuale dei loro curricula per evidenziare esperienze professionali che documentino tali competenze);
- Sperimentare anche in Abruzzo, strumenti di audizione per l'illustrazione delle proposte tecniche dei concorrenti;
- Valorizzare la funzione del Difensore Civico regionale (o di altro procedimento di mediazione) come possibile luogo per la composizione delle eventuali controversie con funzione deflattiva del ricorso alla giustizia amministrativa.

10

GLI ALBI FORNITORI

Molte amministrazioni pubbliche della Regione Abruzzo, tra cui il Consiglio Regionale, stanno adottando dei provvedimenti amministrativi per l'individuazione di propri fornitori, attraverso delibere di Giunta e successivi regolamenti attuativi, denominati "Albo dei fornitori per l'acquisizione in economia di beni e servizi" nel rispetto dell'art. 125 del D.lgs 12 aprile 2006, n.163 e

s.m.i. e dei principi contenuti del D.P.R. 5 ottobre 2010, n.207. Tali procedure dovrebbero essere finalizzate ad assicurare che l'acquisizione in economia di beni e servizi avvenga in termini temporali celeri con modalità semplificate, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. L'acquisizione in economia di beni e servizi deve inoltre rispettare i principi di correttezza, libera concorrenza, non discriminazione e proporzionalità. Purtroppo anche in questi casi, le PMI e le Start Up, rischiano spesso di non poter procedere all'iscrizione all'albo per le barriere poste in ingresso.

Di fatto le giovani e le piccole imprese non sempre sono nelle condizioni di poter soddisfare i requisiti economico – finanziari, tecnici e di esperienza professionale, così come richiesti, per essere iscritti negli albi dei fornitori delle pubbliche amministrazioni della Regione Abruzzo. E' necessario anche in queste specifiche situazioni essere attenti a non chiudere i mercati esclusivamente a pochi operatori di mercato ponendo requisiti di accesso, come ad esempio almeno due referenze di istituti bancari che rispondono più ad un formalismo disfunzionale che ad un formalismo funzionale. Non da ultimo l'applicazione del principio di correttezza amministrativa, per l'acquisizione di beni e servizi in economia, deve assolutamente trovare equilibrio con il principio di proporzionalità dell'onere amministrativo verso le PMI.



11

FORMAZIONE FINANZIATA TRAMITE IL FONDO SOCIALE EUROPEO

L'utilizzo delle risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo rappresenta una grandissima opportunità per l'economia regionale, ma anche in questo ambito si registra da sempre un costante ritardo nell'attuazione dei

Piano Operativi, il che compromette spesso anche il perseguimento degli obiettivi strategici individuati dai piani stessi, vincolando le scelte progettuali anche alla soddisfazione di fabbisogni non più di stretta attualità. Spesso gli avvisi ed i bandi prevedono tempi troppo stretti e ridotti tra l'uscita degli avvisi e le scadenze previste per la presentazione di progetti, a discapito della qualità progettuale che si può esprimere, e quindi anche a discapito dell'utenza finale, beneficiaria delle risorse previste. A causa dei tempi troppo lunghi impiegati per la predisposizione dei bandi, per poter rispettare le scadenze di impegno delle risorse previste dalla

Comunità Europea a volte, soprattutto per le misure gestite direttamente dalle amministrazioni provinciali, vengono imposti tempi di realizzazione delle attività eccessivamente ridotti, che possono compromettere la possibilità di erogare servizi formativi di qualità. Al contrario in moltissimi casi, le pubbliche amministrazioni (Regione e Province) impiegano tempi eccessivamente lunghi per la valutazione dei progetti presentati e per la predisposizione delle graduatorie, anch'essa a volte causa di assottigliamento dei tempi previsti poi per la realizzazione delle attività, con le conseguenze di cui sopra. L'eccessiva lentezza procedurale nel passaggio di consegna dei progetti finanziati dai servizi di programmazione ai servizi di gestione è causa di enormi difficoltà per gli Organismi di Formazione nel programmare le attività in maniera puntuale e nel prevedere i flussi finanziari che ne conseguono, compromettendo la possibilità di gestire in

modo economicamente consono i flussi delle risorse finanziarie. Non da ultimo si registra uno scarso ricorso a procedure informatizzate di risposte ai bandi ed agli avvisi (ad esempio presentazione proposte progettuali tramite PEC, con utilizzo della firma digitale dei documenti).

POSSIBILI SOLUZIONI

Velocizzazione nell'attuazione dei Piani Operativi, con conseguente lento riallineamento degli stessi ai tempi di realizzazione. La condizione ottimale sarebbe arrivare ad un modello (presente in altre Regioni e utilizzato nella pratica anche dai fondi intrerprofessionali) in cui si riesce a programmare la pubblicazione dei bandi e degli avvisi più o meno sempre negli stessi periodi, in modo da dare la possibilità di pianificare al meglio le attività di progettazione, favorendo l'innalzamento della qualità dei progetti presentati.

Inoltre, accompagnando questa soluzione anche

con un miglioramento dell'efficienza dei processi di valutazione dei progetti, che renderebbe anche più facilmente prevedibile i tempi di emissione delle graduatorie e di approvazione dei finanziamenti, si riuscirebbe ad implementare un sistema che garantirebbe un notevole aumento anche della qualità dei servizi offerti.

Per quanto riguarda la fase di gestione delle attività finanziate dal Fondo Sociale Europeo non si riscontrano particolari criticità, in quanto le procedure utilizzate, seppur contraddistinte dalla solita pesantezza burocratica tipica del nostro Paese, risultano ormai più o meno standardizzate da diversi anni e facilmente gestibili dagli operatori del settore. Sicuramente però si potrebbe auspicare un maggiore ricorso a procedure informatizzate anche per la trasmissione della documentazione di gestione, così come avviene in altre Regioni o per i fondi interprofessionali.

RENDICONTAZIONE E CIRCUITO FINANZIARIO

Le attuali Linee Guida regionali prevedono un circuito finanziario da realizzarsi mediante:

- un anticipo/ prefinanziamento pari al 35% del finanziamento pubblico assegnato, con l'obbligo per l'attuatore di dimostrare entro il 50% della durata dell'intervento di aver speso almeno il 20% del finanziamento pubblico assegnato;
- pagamenti intermedi che l'attuatore può richiedere a rimborso di spese effettivamente sostenute per importi pari ad almeno il 15% del finanziamento pubblico assegnato, e fino a concorrenza dell'80% dello stesso, dietro presentazione del DURC;
- saldo finale, da richiedere contestualmente alla presentazione del rendiconto finale di spesa relativamente alle spese non precedentemente rimborsate, e dietro presentazione del DURC.

CRITICITÀ

I tempi eccessivamente lunghi di liquidazione dell'anticipo/prefinanziamento obbliga i soggetti attuatori, soprattutto in caso di percorsi particolarmente brevi come possono essere ad esempio quelli di Formazione Continua (che oggi rappresentano una grossa fetta di attività realizzata), ad anticipare sempre e costantemente una notevole mole di risorse finanziarie, fino all'ipotesi estrema di anticipo di tutto il finanziamento assegnato, in quanto:

- il prefinanziamento viene incassato a volte quando le attività sono già concluse o sono in fase di conclusione;
- i pagamenti intermedi non possono in tal modo essere mai attivati, mancando i tempi tecnici e materiali per poterlo fare.

In questa situazione gli Organismi di formazione sono spesso costretti a sostenere anticipatamente tutte o gran parte delle spese che verranno poi rimborsate solo al

termine del percorso, con conseguente notevole esposizione finanziaria degli stessi attuatori ed eccessivi oneri finanziari da sostenere (tra l'altro assolutamente non rendicontabili)

POSSIBILI SOLUZIONI

- 1)** Accelerazione sostanziale nell'erogazione dei finanziamenti, riducendo a $\frac{1}{4}$ dei tempi attuali la possibilità di incassare da parte degli attuatori quanto richiesto, consentendo in tal modo al circuito finanziario previsto di funzionare correttamente ed efficientemente;
- 2)** Considerata la grossa difficoltà della P.A. di poter accorciare in tal maniera i tempi di pagamento, si potrebbe pensare di cambiare drasticamente il sistema di circuito finanziario, optando per un'organizzazione dei flussi che preveda:
 - anticipo del 50%, da erogare entro 60 giorni dalla richiesta;
 - acconto del 30%, dopo aver dimostrato di aver speso almeno

l'80% dell'anticipo, dietro presentazione di una rendicontazione intermedia, e da pagarsi entro 60 giorni dalla richiesta;

- saldo finale del 20%, dietro presentazione di rendiconto finale di spesa.

Infine per quanto riguarda la rendicontazione degli interventi bisogna registrare l'assoluta necessità di uniformare ed omogeneizzare le procedure e gli strumenti rendicontativi degli interventi finanziati e realizzati attraverso le amministrazioni provinciali, in modo da agevolare e standardizzare il lavoro degli attuatori degli interventi in tal senso.

12

IL DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA (DURC)

Lo strumento del DURC è stato istituito al fine di verificare che le imprese che hanno rapporti con per la Pubblica Amministrazione siano in regola con il pagamento dei Contributi Previdenziali. Su questa affermazione di principio, nulla quaestio. Nel tempo questo criterio è stato esteso anche nei rapporti tra privati. Tuttavia, l'applicazione

pratica di questo istituto ha comportato alcuni problemi per le imprese. Perché pur trovandoci di fronte ad una reale semplificazione (ad oggi si presenta un unico documento a fronte dei tre precedenti) la patologica dilazione dei tempi per assumere le informazioni che confluiscono nel DURC e quindi la verifica della regolarità dello stesso crea uno stallo all'attività di impresa. Tuttavia, l'applicazione pratica di questa regola ha comportato alcuni problemi per le imprese perché, pur trovandoci di fronte ad una reale semplificazione (ad oggi si presenta un unico documento a fronte dei tre precedenti), la patologica dilazione dei tempi per assumere le informazioni che confluiscono nel DURC

e quindi la verifica della regolarità dello stesso crea uno stallo all'attività di impresa. Infatti, il DURC occorre alle imprese sia per partecipare ad un appalto sia per incassare i pagamenti dei lavori eseguiti. Ci teniamo a ribadire alcune cose.

1. La verifica deve essere veloce: non è più sostenibile che nel 2012, con i sistemi telematici, si debba attendere fino ad un mese per la verifica della regolarità contributiva. La stessa stazione appaltante si dovrebbe collegare ad un terminale e visualizzare in tempo reale lo stato della regolarità contributiva di un'impresa.
2. Occorrono regole chiare e di rapida applicazione per distinguere l'impresa in regola da quella non in regola. Attualmente le maglie sono troppo strette: basta solo il ritardo di 1 giorno nel versamento dei contributi oppure un errore di soli 500 euro per qualunque tipo d'impresa per risultare "non regolari". In questo modo non si riesce a distinguere il grande evasore contributivo che ha irregolarità pluriennali dal piccolo errore sanabile per le vie brevi.

13

LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (SUAP)

L'art. 38 D.L. 25 Giugno 2008 n°112 convertito, con modificazioni dalla Legge 6 Agosto 2008 n°133, procede alla semplificazione e al riordino della disciplina dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) sulla base di seguenti principi e criteri:

- lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le

vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento; viene assicurato, anche attraverso apposite misure telematiche, il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica;

- l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa può essere affidata a soggetti privati accreditati ("agenzie per le Imprese").

La normativa per il riordino è

costituita da:

- Direttiva servizi (2006/123/CE) e Legge 133/08; L.R. Abruzzo n. 5/10 e successive modificazioni/integrazioni - adeguamento dell'ordinamento giuridico regionale agli obblighi della "direttiva servizi";
- Il Decreto Legislativo del 26 marzo 2010, n. 59 attua nel nostro ordinamento la "direttiva servizi" (2006/123/CE);
- DPR 07.09.10, n. 160 Nuovo Regolamento sullo Sportello Unico per le attività produttive (entrata in vigore il 29 marzo);
- Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale - Lo Sportello Unico Attività Produttive di cui all'articolo 38, comma 3, legge 6 agosto 2008, n.133, eroga i propri servizi in via telematica;
- Legge 12.07.11, n. 106 "tutto ciò che riguarda l'impresa", certificazioni, stati, qualità, passa attraverso lo Sportello Unico (CCIAA fascicolo elettronico);
- Semplificazione procedimenti di prevenzione incendi e in materia ambientale;

- DPCM 22 luglio 11
Comunicazioni con strumenti informatici;
- DECRETO MISE 10 novembre 2011 - Misure per l'attuazione dello SUAP;
- LEGGE DI STABILITÀ 2012- Legge 12 novembre 2011, n. 183 artt. 14-15 (burocrazia zero e certificazioni)
- L.R. Abruzzo n. 44/11
Semplificazione per il settore delle strutture ricettive

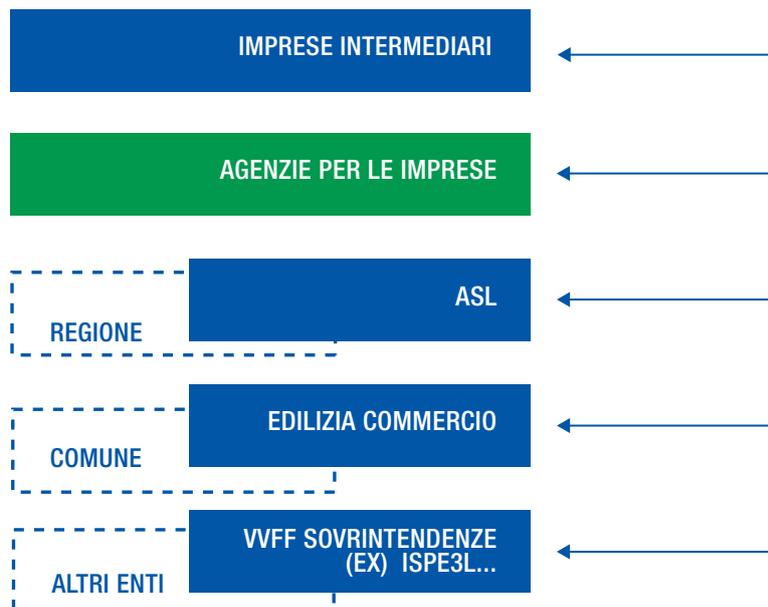
CONOSCENZA



ORGANIZZAZIONE



RELAZIONI



RESPONSABILITÀ (Sentenza CC n. 376/2002 Corte Costituzionale)

- Quello che la legge configura è una sorta di “procedimento di procedimenti”, cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l’insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato.
- Ogni ente è responsabile degli “atti istruttori” al fine dell’adozione dell’unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell’intervento richiesto... e mantiene le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti. E’ bene, quindi, tener presente che eventuali inefficienze non sono da attribuire allo sportello unico ma al/ai responsabile/i dei singoli atti istruttori propedeutici alla conclusione.

- Il Prefetto è delegato dalla legge a verificare eventuali inadempienze; il Sangro-Aventino ha richiesto la conferenza che si è tenuta dove sono state evidenziate le carenze e le responsabilità specifiche dei singoli responsabili.
- Ogni intervento di altri Enti va fatto nel rispetto delle istituzioni responsabili

QUALI SONO GLI OBIETTIVI DEL RIORDINO?

Il nuovo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) mira a snellire i rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese attraverso l’ausilio di strumenti di semplificazione quali la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), il silenzio assenso, l’accordo tra amministrazione e privati, la Conferenza di Servizi.

I PUNTI CHIAVE

- Lo Sportello opera esclusivamente in modalità telematica per ridurre i tempi e i costi della carta;

- Specie nel caso della SCIA si attiva una rivoluzione nella procedura: la P.A. passa dall’autorizzazione preventiva alla verifica successiva in tempi ridotti per il Procedimento Ordinario.

IL RISULTATO DELLA SFIDA DIPENDE DA:

- Efficienza e spirito di servizio degli operatori della P.A.
- Chiarezza e collaborazione professionisti e imprenditori

IL PROCEDIMENTO ORDINARIO

- Si riferisce ai casi in cui non è consentito presentare la S.C.I.A.;
- L’istanza è sempre presentata al SUAP che, nel termine di 30 giorni dal ricevimento, può richiedere all’interessato documentazione integrativa;
- Quando è necessario acquisire intese, nulla-osta, atti di assenso ecc. il responsabile può indire una Conferenza di Servizi oppure

acquisire direttamente i pareri dagli enti;

- In ogni caso nel termine di 60 giorni deve essere rilasciato il provvedimento conclusivo.

PROBLEMATICHE AL PRIMO ANNO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA

- Il dispositivo di P.E.C. è risultato, inizialmente, lento da avviare dato il flusso dei documenti elettronici. L'incremento dei procedimenti, comprese le attività commerciali in senso lato, convogliati in un unico punto d'accesso che in precedenza erano distribuite nei Comuni associati, ha avuto "un impatto rilevante" per l'ufficio e per gli Enti Terzi;
- Gli allegati sono ancora poco chiari e anche diversi in funzione dei regolamenti comunali e il front-office è in fase di continuo miglioramento;
- L'evoluzione normativa continua determina notevoli incertezze applicative;
- La predisposizione di una modulistica unica regionale richiede tempi lunghi;
- I professionisti, specie i tecnici, e il sistema delle

imprese hanno ancora problemi di organizzazione e funzionalità nella predisposizione delle istanze; esiste un numero elevato di richieste di integrazioni alle istanze presentate.

PROBLEMATICHE DEGLI ENTI TERZI AL PRIMO ANNO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA

- La maggioranza dei rapporti e delle attività telematiche con i comuni associati e alcuni Enti Terzi (principalmente Asl/servizio IAN) è stata messa a sistema;
- Regione Abruzzo, Province, ARTA, Ministero dei Beni ambientali e architettonici – Soprintendenza non sono ancora efficienti per l'inoltro e la gestione telematica delle pratiche; sono state già fatte diverse comunicazioni scritte ricordando anche le conseguenze negative per SUAP e Enti mettendo in mora gli enti stessi;
- Sono documentati comportamenti di pubbliche amministrazioni, coinvolte in un procedimento SUAP, che richiedono supporto cartaceo disapplicando a pieno gli obblighi normativi;

- Non cambia molto l'atteggiamento di quegli Enti Terzi che continuano a non rispettare le tempistiche;
- I tempi medi dei pareri sono per il 30% superiori a quelli che consentono allo SUAP di rispettare i tempi previsti dalla normativa cioè 60 giorni per il provvedimento conclusivo.

OBIETTIVI E AZIONI DEL SUAP PER IL MIGLIORAMENTO CONTINUO

Obiettivi:

- Velocizzare e ridurre i problemi di compilazione delle istanze
- Ridurre i tempi dei procedimenti e le richieste di integrazione

Azioni attivate:

- Realizzazione di una procedura guidata più efficace per la predisposizione delle istanze
- Aggiornamento del portale con integrazione di informazioni
- Miglioramento della chiarezza e dell'organizzazione degli allegati
- Omogeneizzazione dei regolamenti comunali

ATTIVITÀ DA REALIZZARE IN COLLABORAZIONE CON ALTRI ENTI (ES. CCIAA DI CHIETI, ECC.)

Vanno migliorate le condizioni di contesto e supportati gli Enti Locali alla definizione di strumenti di pianificazione/programmazione/gestione delle attività produttive e commerciali.

L'obiettivo è accompagnare gli Enti Locali nell'attuazione delle nuove disposizioni in materia attraverso strumenti operativi uniformi così da facilitare, accelerare le procedure ed avere un riferimento univoco per esercitare qualsivoglia attività su tutto il territorio. Le attività previste dalle Associazioni interessano i seguenti aspetti:

- effettuare una ricognizione della legislazione esistente e degli strumenti attuativi sulle attività produttive a disposizione dei Comuni aderenti ai SUAP Sangro e Trigno;
- uniformare la procedura e la modulistica dei settori regolamentati;
- redigere delle definizioni a nomenclature inerenti i settori di riferimento;

- fornire gli strumenti utili ad impostare gli strumenti operativi.

STRUMENTI E SPERIMENTAZIONE DELLA SEMPLIFICAZIONE

Le attività prevedono anche la redazione di:

- Vademecum operativi per gli Enti Locali e gli operatori economici;
 - Linee guida per la formazione di strumenti di pianificazione/programmazione/gestione e normative delle attività
- L'organizzazione delle attività di competenza delle due Associazioni Sangro e Trigno (e Comuni aderenti), saranno attivate con il coinvolgimento della Camera di Commercio e delle Associazioni datoriali e loro strutture operative. Inoltre, sarebbe opportuno organizzare attività di affiancamento a favore degli Enti responsabili dei procedimenti, giornate di studio, workshop ecc., perché la conoscenza delle procedure e la condivisione degli obiettivi sono elementi indispensabili per migliorare

la funzionalità dei SUAP. E' stata attivata la procedura per attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio, in ambiti delimitati e a partecipazione volontaria, anche mediante deroghe alle procedure ed ai termini per l'esercizio delle competenze facenti esclusivamente capo ai soggetti partecipanti come indicato dal D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 art. 12.; D.L. 9 febbraio 2012, n.5 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo". Il Sangro-Aventino e del Trigno-Sinello si sono candidati all'attivazione di percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio, in ambiti delimitati e a partecipazione volontaria, anche mediante deroghe alle procedure ed ai termini per l'esercizio delle competenze facenti

esclusivamente capo ai soggetti partecipanti come indicato all'art. 12 prima citato.

Come suggerito anche dall'ANCI si tratta di mettere a punto un modello di collaborazione interistituzionale territoriale in grado di avviare processi di sperimentazione amministrativa ed efficace anche a livello nazionale; tale modello richiederà il convinto coinvolgimento della Regione, che provvederà anche a fare richiesta al Ministero competente, della Provincia di Chieti, della Camera di Commercio di Chieti e degli altri interessati. Nell'ambito di tale sperimentazione si potrà migliorare anche la definizione di strumenti di pianificazione/programmazione/gestione delle attività produttive e commerciali e favorire l'aggiornamento e affiancamento del personale degli Enti coinvolti nei procedimenti.

Ipotesi di percorsi da sperimentare

- Conferenza di servizi on line
- Piattaforma di

cooperazione con gli enti terzi

- Pagamenti on-line
- Bollo virtuale
- Certificazione invio con allegati di notevole dimensione.

COSA POSSIAMO FARE INSIEME PER RENDERE IL NOSTRO TERRITORIO PIÙ COMPETITIVO?

- Imparare a gestire la complessità perché le procedure coinvolgono più enti e più persone; è indispensabile abbandonare la logica della "pratica" monocratica e pensare che il risultato finale dipende da diversi passaggi;
- lavorare nella logica della cooperazione e nel rispetto delle scadenze e delle tempistiche;
- considerare l'informatica un mezzo per facilitare e non per complicare;
- realizzare l'interoperabilità delle banche dati (Legge di Stabilità 2012-; Legge n. 183 del 12 novembre 2011, art.15);
- spingere per l'adeguamento della Regione Abruzzo al sistema innovativo.
- In sintesi, per mettere

a sistema una procedura rapida come quella prevista per il SUAP (Sportello Unico delle Attività Produttive) o per il SUE (Sportello Unico dell'Edilizia) occorre che la P.A. impieghi risorse per la formazione ed informazione delle proprie risorse umane (dipendenti, quadri, dirigenti), e che si doti di un sistema di rete tecnologicamente avanzato per poter aspirare concretamente alla realizzazione delle ipotesi sopra richiamate.

14

CENNI SULLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA ED IMPRESE

La giurisdizione amministrativa è esercitata dai tribunali amministrativi regionali e dal Consiglio di Stato secondo le norme del Codice del Processo Amministrativo. Dal 5 luglio 2011 il costo del contributo unificato per ricorsi di cui all'art. 119, comma 1 lett. a) e b) del D. Lgs. 02.07.2010 n. 104 (Codice del Processo

Amministrativo) in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture, nonché di provvedimenti delle Autorità amministrative indipendenti proposti davanti ai Tribunali Amministrativi Regionali e al Consiglio di Stato è salito da 2.000,00 a 4.000,00 euro. E' da notare che fare ricorso sia al TAR sia al Consiglio di Stato raddoppia i costi perché il contributo unificato è da pagare per ognuno dei tribunali. Sono ovviamente da aggiungere le spese legali. Il contributo unificato va pagato immediatamente, al momento della presentazione del ricorso. A fronte del raddoppio del contributo unificato e della certezza dei termini entro cui il ricorso deve essere depositato (30

giorni dall'aggiudicazione e dalla comunicazione ufficiale da parte della Stazione Appaltante) sono incerti i termini della discussione dello stesso. Ancora più incerti sono i tempi della discussione del merito, in caso di non concessione di sospensiva e di conseguente richiesta di annullamento del procedimento di aggiudicazione della gara d'appalto da parte delle ricorrenti. Se da un lato è da rispettare il giudizio espresso dai componenti del TAR e delle relative Camere di Consiglio dall'altro è necessario rilevare come l'incertezza assoluta sui tempi di discussione del merito sia ulteriormente dannoso non solo per i ricorrenti ma anche e soprattutto per i conti dello Stato. Non accogliere la richiesta di sospensiva consente difatti alla Stazione Appaltante di concludere con l'azienda aggiudicataria la parte contrattuale e iniziare i lavori, i servizi e le forniture previste. Nel caso in cui il TAR o il Consiglio di Stato dovessero accogliere le ragioni delle ricorrenti e

fosse passato molto tempo dal deposito e dalla prima sentenza sulla sospensiva del procedimento il danno è evidente in particolare per le ricorrenti. Ma non solo per esse. Un giudizio emesso dal TAR o dal Consiglio di Stato notevolmente in ritardo rispetto al naturale svolgimento contrattuale minaccia dall'interno l'intero sistema economico determinando sfiducia nelle istituzioni (a tutti i livelli) e la sottoscrizione di fatto di una legge non scritta, la legge del più forte. Si ha notizia di casi di ricorso al TAR Abruzzo che durano diversi anni. Non siamo un caso in Italia ma la drammaticità del dato nazionale (in primo grado circa 511.000 ricorsi ed in appello circa 23.000 ricorsi in Consiglio di Stato ed 8.000 in Consiglio giustizia amministrativa siciliana) deve portare ad una riflessione immediata. Il Consigliere di Stato, Aniello Cerreto, nel febbraio del 2011, con particolare riferimento al giudizio amministrativo, ha scritto che "un efficace sistema processuale tende a tutelare non solo

il corretto funzionamento dell'amministrazione della giustizia ma anche la certezza dei rapporti giuridici ed è aspirazione di ogni ordinamento. Invero, nessuna posizione giuridica di vantaggio può dirsi pienamente ed effettivamente tutelata se al suo titolare non è riconosciuto il diritto alla tempestività di una decisione sul merito della propria domanda giudiziale". La stessa Costituzione italiana afferma all'art.111 che per ogni processo "la legge ne assicura la ragionevole durata". Peraltro, la eccessiva durata dei processi ha conseguenze che vanno ben al di là dei costi e degli sprechi di un servizio inefficiente e si estendono alla fiducia dei cittadini, alla credibilità delle Istituzioni democratiche, allo sviluppo e alla competitività del Paese. La sfiducia mette in discussione proprio i caratteri fondamentali della Giustizia che sono: la necessità della funzione, la natura di servizio essenziale, la capacità di funzionare come un sistema aperto che

sia parte integrante dello sviluppo e della crescita della collettività. Continua Cerreto: "Se viene a mancare la convinzione che si possa ottenere Giustizia in tempi certi, con modalità trasparenti ed efficienti, in misura eguale su tutto il territorio, il rischio è una pericolosa "fuga" verso forme di giustizia "diverse", che nel migliore dei casi sono più vantaggiose per chi dispone di più mezzi e svantaggiano, invece, il cittadino comune. La crisi si riflette, poi, inevitabilmente, sui suoi operatori, che invece di essere visti come tecnici e professionisti che assicurano un servizio essenziale, vengono percepiti come titolari di un potere autoreferenziale, chiuso alle ragioni dei cittadini e della comunità e responsabili di gravi sprechi di risorse, che il Paese, oggi più che in precedenza, non si può permettere. Infine, se la Giustizia si attegga e viene percepita come un sistema chiuso e autoreferenziale, viene meno anche la sua capacità di crescere e svilupparsi insieme alla collettività ed

essa appare, al contrario, come un ostacolo ai processi di crescita, sviluppo e modernizzazione dei quali il Paese ha bisogno per mantenere il benessere raggiunto, per migliorare la vita di ciascuno, per garantire la piena attuazione dei diritti e ampliare le possibilità di scelta individuali e collettive. Un allungamento dei tempi dei processi si traduce in un vulnus all'idea stessa di imparzialità, nel pericolo di dissolvimento di questo fattore di legittimazione, in ultima analisi in un ulteriore indebolimento della democrazia, accrescendo a dismisura l'impatto disgregante di singoli episodi patologici". Il rischio è l'estinzione del processo per mero decorso del tempo e la conseguente non-justizia.

15

CONCLUSIONI

Il presente Rapporto, sicuramente attento ma non esaustivo, intende rappresentare un supporto al miglioramento delle relazioni tra imprese ed amministrazione pubblica allo scopo di favorire l'implementazione di una governance utile a semplificare sia i processi burocratico-amministrativi che i processi gestionali interni. Un simile approccio, sarebbe in grado di ridurre in maniera significativa i tempi di emanazione dei provvedimenti e, garantendo agli stessi una adeguata qualità, agevolerebbe il

percorso verso lo sviluppo socio-economico del territorio.

Tra gli strumenti della semplificazione citati nel Rapporto, appare significativo il ruolo che può rivestire il Nucleo per la Semplificazione che, nell'esperienza della Regione Abruzzo (ved. DGR n. 859C/2011) è stato definito Gruppo di Lavoro interdirezionale. Questo organismo, attraverso i suoi componenti, ha già condotto alla definizione di un Disegno di Legge Regionale denominato "Disposizioni per la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi di competenza regionale". Il citato DDLR, tuttavia, non deve rappresentare un punto di arrivo nelle attività

del Gruppo di Lavoro ma un ottimo punto di partenza dal quale far discendere una serie di iniziative concrete e di buone prassi volte al miglioramento delle relazioni e dei rapporti tra la tecnostruttura della Regione Abruzzo ed il diversificato comparto imprenditoriale che qualifica il nostro territorio.

In tale contesto, l'intero sistema economico regionale avverte l'esigenza di una riforma dei procedimenti amministrativi in linea, tra l'altro, con le politiche di semplificazione normativa ed amministrativa perseguite negli ultimi anni e che hanno ricevuto un forte impulso soprattutto dalle disposizioni contenute nei c.d. decreti "Salva Italia" e "Cresci Italia".

La riforma secondo queste direttrici – stimolata in questi giorni dalla Proposta bipartisan di Legge Regionale denominata "Legge organica in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale" – appare

come un volano necessario alla ripresa economica delle imprese della nostra Regione.

Nello specifico, la citata Proposta di Legge pone in evidenza, rafforzandoli, alcuni dei temi trattati nel Rapporto come la certezza dei termini di conclusione del procedimento amministrativo e la digitalizzazione degli stessi; inoltre, in merito agli strumenti della semplificazione – anch’essi trattati nel Rapporto – la Proposta di Legge evidenzia la necessità di istituire un tavolo permanente per la semplificazione, di adottare un piano biennale per la semplificazione amministrativa e di avviare un sistema di monitoraggio continuo sugli effetti degli interventi di semplificazione rispetto agli obiettivi di miglioramento dell’azione amministrativa denominato AVP (Analisi e Valutazione Permanente dei Procedimenti).

In estrema sintesi, il Rapporto – auspicando omogeneità ed uniformità nella trattazione di questi temi ai diversi livelli

istituzionali – intende sottolineare come il perseverare di un “apparato pubblico” lento, complesso ed inefficiente avvilisca la competizione tra imprese e non favorisca, quindi, la crescita del sistema economico e produttivo della Regione. Pertanto, misure concrete volte da un lato ad alleggerire l’azione amministrativa e, dall’altro, a favorire una maggiore partecipazione dei cittadini e delle imprese ai procedimenti amministrativi – anche grazie alla digitalizzazione del sistema informativo e ad adeguate politiche di formazione del personale –, potranno facilitare il cambiamento in senso di maggiore efficacia, efficienza, trasparenza ed imparzialità, contribuendo, così, alla configurazione ed alla implementazione di un sistema di “governo con il territorio” che da tempo viene desiderato ma che, purtroppo, necessita ancora di essere vigorosamente alimentato affinché riesca a divenire realtà.

INFO E CONTATTI

Confindustria Abruzzo

Comitato Piccola Industria
Loc. Campo di Pile - 67100 - L'Aquila
Tel. 0862 317207
Ref. Dott.ssa Chiara Aloisio
info@confindustria.abruzzo.it
piccola@confindustria.abruzzo.it

GRUPPO DI COORDINAMENTO REGIONALE COMPOSTO DA:

Modesto Lolli, Presidente Comitato PI Confindustria Abruzzo
Gennaro Tornincasa, Coordinatore gruppo di lavoro regionale
Giuseppe D'Amico, Direttore Confindustria Abruzzo
Chiara Aloisio, Confindustria Abruzzo
Ennio Proietto, Confindustria Chieti
Maurizio Rossetti, Confindustria Chieti
Guido Cantalini, Confindustria L'Aquila
Ernesto Anchini, Confindustria Pescara
Daniele Angiolelli, Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti - Pescara
Paola Cimini, Confindustria Teramo

