



Regione Umbria

Consiglio Regionale

Processo Legislazione

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 438 e 438 bis

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo atto Disegno di legge

Numero atto 438 + 438 bis

Proponente Giunta regionale

Titolo **Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali**

Pervenuto al Consiglio il 27/04/11

Legislatura IX

Istruttore Lavinia Marri

Data istruttoria 18/07/11

1. Materia del PDL

Il presente lavoro analizza le disposizioni contenute nel Titolo I, ripartito in IX Capi, dell'atto 438, come integrato dall'atto 438 bis.

Qui di seguito viene fornita una sintesi dei contenuti di ciascun Capo per illustrarne brevemente la materia ai fini di una visione d'insieme.

Il Capo I (Disposizioni generali) contiene le disposizioni generali, fissando gli obiettivi della legge, fondamentalmente, nell'individuazione di azioni e interventi strategici per realizzare la semplificazione amministrativa e normativa specificamente nell'ottica di favorire lo sviluppo, la competitività e la crescita del sistema produttivo regionale.

Il Capo II (Oneri amministrativi, interventi di semplificazione di carattere generale e utilizzo della telematica), che si compone di tre articoli, affronta tematiche fondamentali ai fini della realizzazione in concreto dei processi di semplificazione amministrativa e normativa. Infatti, la Giunta regionale, entro 2 mesi dall'approvazione della legge, è chiamata ad adottare un Piano complessivo di semplificazione con valenza quadriennale, il quale dovrà contenere le linee guida e le soluzioni organizzative e tecnologiche per realizzare concretamente tutti gli obiettivi declinati e rintracciabili all'interno degli articoli che vanno dall'1 al 37 (Titolo I). Nell'ambito del suddetto Piano dovrebbero rinvenirsi anche gli elementi sulla cui base la Giunta regionale è tenuta a predisporre un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi procedurali ed informativi nelle materie affidate alla competenza legislativa della Regione. Quest'ultima, infatti, si è data, nel rispetto di quanto stabilito a livello comunitario, come termine finale per la realizzazione effettiva della riduzione dei suddetti oneri, almeno per una quota pari al 25%, il 31 dicembre 2012. Le previsioni contenute nel Piano di semplificazione ed i risultati che il programma per la misurazione degli oneri amministrativi avrà evidenziato costituiscono il substrato sulla cui base procedere quindi alla predisposizione di progetti di Testi unici, in molteplici ambiti materiali, da presentare al Consiglio regionale da parte della Giunta, secondo una tempistica predefinita, sviluppata in un arco temporale che abbraccia tre anni. Proprio **il Piano di semplificazione amministrativa appare come lo strumento più adatto per contenere la ricognizione delle leggi regionali oggetto del riordino normativo.** Infatti, con riferimento all'art. 5 (Testi unici per la semplificazione amministrativa) del DDL, si

riscontra, tra le varie criticità emerse e per le quali si rinvia al punto 7 della presente ATN, la mancata determinazione dell'ambito del riordino che, ai sensi dell'art. 40 dello Statuto, costituisce uno dei contenuti essenziali della legge con cui il Consiglio regionale autorizza la Giunta a redigere progetti di testi unici in settori omogenei; il suddetto articolo 5, infatti, si limita semplicemente ad individuare le specifiche materie che confluiranno nei relativi progetti di testo unico, ma non individua, appunto, l'ambito del riordino né contiene eventuali richiami ad atti che eventualmente potrebbero assolvere a questa funzione al fine di dare piena applicazione alla previsione statutaria.

Sempre con riferimento all'adozione del Piano di semplificazione preme evidenziare che **non è stato previsto alcun ruolo del Consiglio regionale nel processo di formazione di tale atto di programmazione, né, quanto meno, è stata prevista una formale trasmissione al suddetto organo per una presa d'atto degli intendimenti della Giunta regionale in materia:** ciò, nonostante che, nel Piano, si concentreranno non solo le strategie di semplificazione dell'azione amministrativa regionale da sviluppare nel corso di quattro anni, ma anche gli strumenti per la verifica ed il controllo nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. **Si rappresenta, altresì, che sarebbe opportuno inserire una norma che preveda la trasmissione al Consiglio regionale di una relazione annuale sullo stato di avanzamento del Piano e sui risultati ottenuti** (si rinvia al documento *Analisi della politica pubblica*).

Il Capo III (Sviluppo dell'amministrazione digitale) contiene un complesso articolato di norme che si pongono l'obiettivo di estendere alcuni dei fondamentali principi già espressi a livello statale nel Codice dell'amministrazione digitale nell'ambito dei rapporti tra pubbliche amministrazioni da un lato e cittadini o imprese dall'altro.

Per opportuna conoscenza si segnala che il **D.L. 70/2011**, convertito, con modificazioni, nella legge 106/2011, **ha previsto all'art. 6, comma 2, lettera b)**, proprio allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di ridurre gli oneri informativi gravanti sui cittadini ed imprese, **l'onere a carico delle pubbliche amministrazioni di pubblicare sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di riprodurre a corredo dell'istanza.** Il mancato adempimento da parte delle amministrazioni ha dei risvolti in particolar modo sul piano dei procedimenti introdotti mediante segnalazione certificata di inizio attività di cui all'art. 19 della L. 241/1990. Ciò premesso, al fine di garantire la massima trasparenza, **si**

potrebbe inserire analogo previsione nel testo del presente DDL, laddove si parla in special modo di procedimenti amministrativi ad istanza di parte (cfr. art. 19).

Capo IV (Procedimento amministrativo) e VI (Responsabile del procedimento). La normativa contenuta nei suddetti Capi introduce diverse disposizioni volte a dettare una disciplina generale in materia di procedimento amministrativo. Nel Capo IV si ritrovano norme puntuali con le quali, per i procedimenti di competenza legislativa regionale, vengono previsti termini certi di conclusione (tra i 30 giorni e 180 giorni) con conseguente previsione di indennizzi monetari da ritardo nell'ipotesi di mancato rispetto dei suddetti termini. Nel Capo VI si disciplina invece la figura del responsabile del procedimento.

Il Capo V (Semplificazione amministrativa nel settore agricolo) si compone di una sola norma: sia la rubrica dell'articolo 21 che il titolo del suddetto Capo, i quali alludono a processi di semplificazione nel settore agricolo, non trovano del tutto corrispondenza nel contenuto dell'articolo stesso che si risolve di fatto nel mero rinvio ad un atto di Giunta per individuare quei procedimenti amministrativi per i quali sarà possibile la presentazione dell'istanza direttamente ai CAA (Centri autorizzati di assistenza agricola).

Il Capo VII (Disciplina della conferenza di servizi) detta la disciplina in materia di conferenza di servizi che, nell'ottica di perseguire l'obiettivo della semplificazione, introduce una normativa uniforme sul territorio regionale, interessando a ben vedere anche gli enti locali. Gli articoli che vanno dal 24 al 33, contengono disposizioni ampiamente mutate dalla normativa statale con alcune modifiche che interessano in particolar modo la tempistica in ordine alla convocazione e agli adempimenti connessi a carico delle amministrazioni chiamate a partecipare. Per la parte non espressamente disciplinata con legge regionale, il DDL rinvia alla L. 241/1990, che contiene appunto, al Capo IV, la disciplina generale e sistematica della conferenza di servizi.

A questo proposito si segnala che, con il D.L. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), le disposizioni relative a tale istituto sono state ricondotte nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; di conseguenza, le Regioni, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, potranno eventualmente discostarsi dalle disposizioni contenute nella legge statale solo per stabilire livelli ulteriori di tutela rispetto a quelli già assicurati ai privati (cfr. art. 29, comma 2 ter e 2 quater della L.

241/1990).

Il Capo VIII (Sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia – SUAPE) è dedicato allo sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia, c.d. SUAPE.

La previsione a livello normativo dello **sportello unico per le attività produttive (SUAP)**, risale al D.Lgs. 112/1998 (cfr. art. 23 e ss.), con cui sono state trasferite ai Comuni le funzioni amministrative in materia di attività produttive ed è stata prevista, appunto, l'istituzione di uno sportello unico, così da assicurare che “*un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento*”, concernente la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione di impianti produttivi di beni e servizi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie.

Dopo alcuni interventi normativi in materia (cfr. D.P.R. 447/1998 e succ.mod.), che non hanno però consentito uno sviluppo omogeneo degli sportelli unici sull'intero territorio nazionale, **il D.L. 112/2008, con l'art. 38**, ha affidato al Governo il compito di procedere alla semplificazione e al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive sulla base di specifici principi e criteri direttivi, nell'ottica di introdurre misure per assicurare l'efficienza del mercato, la libera concorrenza ed i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In attuazione del suddetto art. 38 sono stati emanati due regolamenti. **Con il D.P.R. 160/2010**, che ha abrogato la precedente normativa, sono state dettate disposizioni puntuali, dirette a riordinare tutta la disciplina in materia di SUAP, **individuato come unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazioni di servizi, nonché per i procedimenti relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ecc., delle suddette attività**. Il SUAP deve assicurare al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva **in luogo** degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. L'art. 12, in particolare, ha previsto una serie di *step* temporali entro cui rendere effettivamente operativa tutta la normativa contenuta nel suddetto D.P.R. Tale regolamento avrà efficacia entro il 1 ottobre 2011 per la parte relativa al procedimento unico ordinario di autorizzazione per le attività produttive, mentre per la parte relativa all'organizzazione del SUAP e all'avvio del procedimento automatizzato obbligatorio, previsto nei casi di applicabilità della “*segnalazione certificata di inizio attività*” (SCIA), il regolamento ha esplicitato la sua efficacia già a far data dal 29 marzo 2011. Per intenderci a partire da tale data è possibile iniziare un'attività imprenditoriale soggetta a SCIA solo attraverso invio

telematico dell'istanza al SUAP gestito dal Comune o dalla Camera di commercio. Dal 1° ottobre l'invio telematico sarà esteso anche ai procedimenti soggetti ad autorizzazione.

Con il D.P.R. 159/2010, sono invece stati stabiliti i requisiti e le modalità di accreditamento delle c.d. Agenzie per le imprese cioè di quei soggetti privati accreditati ai quali può essere affidata l'istruttoria diretta all'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa.

Infine, si segnala che con il D.L. 70/2011, come modificato a seguito della presentazione del c.d. maxi emendamento alla Camera in data 13 maggio 2011 (Disegno di legge n. 4357), convertito in legge, sono state introdotte modifiche all'art. 38 del D.L. 112/2008 in particolare introducendo il comma 3 bis, con il quale è stata prevista la nomina di un commissario *ad acta* nell'ipotesi in cui i Comuni entro il 30 settembre 2011 non abbiano provveduto ad accreditare lo sportello unico per le attività produttive o non abbiano fornito alle Camere di commercio “*gli elementi necessari ai fini dell'avvalimento*” nell'ipotesi di cui art. 4, commi 11 e 12 del D.P.R. 160/2010.

Con riferimento alla normativa introdotta dal presente disegno di legge si segnala che l'art. 34 in particolare definisce il ruolo del SUAPE, ricalcando la norma statale (cfr. art. 38, comma 3, lett. a) del D.L. 112/2008) laddove il suddetto sportello è individuato quale unico canale tra imprenditori e Pubblica Amministrazione per tutte le vicende amministrative riguardanti la loro attività produttiva. Il SUAPE è chiamato altresì a svolgere i compiti e le attività previste dallo sportello unico per l'edilizia di cui all'art. 5 della L.R. 1/2004 (Norme per l'attività edilizia), il quale “*cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni, tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività*”.

L'art. 35 disciplina invece il Portale regionale dello Sportello unico sostituendo con alcune modifiche ed integrazioni, la disciplina già contenuta nell'art. 111 della legge regionale 15/2010, che conseguentemente viene abrogato. Infine, l'art. 36 ha previsto che all'interno del Portale sia istituita una “banca dati regionale SUAPE” che, accessibile da chiunque per via telematica, è volta alla raccolta e diffusione delle informazioni concernenti l'insediamento, l'avvio e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale (cfr. art. 36).

Infine, **il Capo IX** (*Segnalazione certificata di inizio attività*) che si compone del solo art. 37, richiamando espressamente la previsione

ANALISI TECNICO NORMATIVA – ATTO N. 438 e 438 bis

| | |
|---|--|
| | <p>normativa statale, sostituisce anche nelle leggi e nei regolamenti regionali nonché nei provvedimenti adottati dalla Regione, l'espressione “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) a quelle di “dichiarazione di inizio attività” e di “denuncia di inizio attività”; con particolare riferimento alla materia del commercio, si sostituisce la parola “comunicazione”.</p> |
| 2. Verifica della legittimità costituzionale | <p>Capo VIII (Sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia – SUAPE).</p> <p>A seguito dell'emanazione della sentenza n. 15 del 2010, la Corte Costituzionale ha “<i>ricondotto le politiche di semplificazione legislativa ed amministrativa in materia di Sportello unico per le attività produttive nell'alveo del legittimo campo di azione dello Stato</i>” e specificamente nella materia del “<i>coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale</i>”, affidata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Cost. (cfr. “<i>Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte Cost. n. 15 del 2010</i>” di Giovanni Coinu, in www.forumcostituzionale.it). La Corte ha ritenuto pertanto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in merito all'art. 38, comma 3 del D.L. 112/2008, che disciplina lo sportello unico per le attività produttive secondo principi e criteri ispirati alla semplificazione e al riordino; la Corte a sostegno delle sue argomentazioni richiama anche l'art. 6 della direttiva 2006/123/CE. Secondo la c.d. Direttiva servizi gli stati membri devono provvedere affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizi mediante punti di contatto denominati sportelli unici; l'istituzione di tali sportelli, sempre secondo quanto si legge nella direttiva, non deve pregiudicare la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali; tuttavia, secondo la Corte Costituzionale “<i>un sistema che unificasse gli sportelli con riferimento alle attività che vengono ad essere svolte ma che prevedesse una diversità di procedura a seconda della Regione in cui quelle attività sono effettuate</i>”, non sarebbe certo funzionale all'ulteriore sforzo di semplificazione che a livello comunitario si richiede anche all'Italia rispetto alle procedure amministrative in atto. Ed infatti, sempre nella suddetta direttiva, viene precisato che “<i>quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale</i>” possono essere esercitate funzioni di coordinamento. A tale attività di coordinamento la Corte, “<i>riconde l'azione legislativa statale impugnata tesa a disciplinare compiti e funzionamento del SUAP attraverso l'istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla legge (statale) l'esercizio di</i></p> |

un'attività economica” (cfr. “*Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte Cost. n. 15 del 2010*” di Giovanni Coinu, *ibidem*). Svolgerebbe, quindi, un ruolo determinante la funzione di coordinamento che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce allo Stato con la lettera r), del secondo comma, dell'art. 117 Cost.

A seguito quindi dell'emanazione del D.P.R. 160/2010, che ha dettato una puntuale disciplina, riordinando interamente lo strumento del SUAP, **i margini di manovra delle Regioni appaiono a questo punto molto circoscritti**, ponendo anche dei dubbi circa l'efficacia dell'eventuale disciplina specifica dettata in materia dalle stesse Regioni.

Per quanto riguarda la normativa introdotta dal DDL in oggetto invero l'unico punto su cui è opportuno soffermarsi, tenuto conto che la suddetta disciplina si limita sostanzialmente a richiamare la normativa statale, è la previsione fatta **all'art. 34, comma 6**, dell' “*attribuzione delle responsabilità provvedimentali e dei singoli procedimenti*” alle amministrazioni coinvolte, restando quindi ferme le competenze e l'autonomia delle suddette, pur nell'affermazione espressa che il SUAPE “*è la struttura organizzativa responsabile del procedimento unico*”, chiamato a “*fornire una risposta unica e tempestiva IN LUOGO degli altri uffici comunali [...]*”.

Alla luce della sentenza come sopra richiamata e della necessità quindi di introdurre nel nostro ordinamento regionale una normativa che sia in linea con quella statale, **è necessario chiarire la portata della suddetta disposizione** considerato che il ruolo del SUAP ha subito una evidente evoluzione rispetto all'originaria configurazione che riconduceva in definitiva la disciplina dello sportello unico per le attività produttive ad una sorta di “*procedimento di procedimenti*”. La stessa Corte Costituzionale in passato si era espressa chiaramente rispetto al ruolo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, evidenziando **nella sentenza n. 376 del 2002**, che l'introduzione del SUAP nel nostro ordinamento “*non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti*”. Proprio perché riconducibile ad un procedimento di procedimenti, in questo *iter* procedimentale unico confluivano e si coordinavano gli atti e gli adempimenti facenti capo a diverse amministrazioni, richiesti dalle norme in vigore, affinché l'insediamento produttivo potesse legittimamente essere realizzato.

Sulla base invece dell'attuale normativa statale il SUAP è destinato a fornire una risposta unica e tempestiva in luogo delle altre amministrazioni. L'ufficio competente per il SUAP dovrebbe

ANALISI TECNICO NORMATIVA – ATTO N. 438 e 438 bis

| | |
|--|--|
| | <p>corrispondere quindi all'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, secondo quanto previsto, in via generale, dall'art. 4 della legge n. 241/1990. <u>Le altre amministrazioni ed enti pubblici interessati sono invece parte integrante del procedimento unico, con le conseguenti responsabilità relativamente però alle sole fasi endoprocedimentali in cui sono coinvolte.</u> Tuttavia, poiché la fase di effettiva operatività del SUAP non si è ancora conclusa (visto che solo dal 1° ottobre lo sportello unico gestirà i procedimenti più complessi con probabili ripercussioni operative), molteplici sono state le problematiche rilevate al fine di dare concreta attuazione alla riforma, anche con riferimento ai rapporti con le altre amministrazioni, problematiche che sono state oggetto di uno documento elaborato in sede di <u>Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, siglato a Roma il 24 marzo 2011 (11/29/CR11d/C11).</u> Proprio sullo specifico punto del ruolo delle altre amministrazioni interessate, si è evidenziata, quale probabile criticità pratica e applicativa, l'ipotesi in cui la normativa preveda già un'autorizzazione unica di competenza di amministrazione diversa. In questo caso, per rispettare il principio secondo cui rimangono ferme competenze già definite, non sembrerebbe possibile inserire l'autorizzazione unica di altra amministrazione all'interno del procedimento unico del SUAP: ne discende un chiaro problema applicativo ponendosi il dubbio se il provvedimento autorizzatorio sia quello dell'amministrazione competente per materia oppure quello del responsabile del SUAP.</p> |
| 3. Coordinamento con la normativa vigente | <p><u>Con riferimento al Capo IV (Procedimento amministrativo) e VI Responsabile del procedimento):</u> Le disposizioni contenute nei suddetti Capi hanno contenuti in gran parte riconducibili alla legge n. 21 del 1991, “<i>Prime norme sul procedimento amministrativo</i>”, che la regione Umbria, proprio in prossimità dell'entrata in vigore della legge 241/1990, in materia di procedimento amministrativo e accesso agli atti, si era data in attesa di una disciplina complessiva dei procedimenti amministrativi di competenza regionale, tutt'ora in vigore. E' necessario quindi verificare in che modo le due normative regionali (la vigente e quella che si va ad introdurre) possano coesistere, <u>eventualmente procedendo alla formale abrogazione della vecchia legge regionale.</u></p> <p><u>Con riferimento al Capo VII (Disciplina della conferenza di servizi):</u> Anche con riferimento alla conferenza di servizi, analogamente a quanto appena sopra ricordato, la L.R. 21/1991 contiene una disposizione, l'art. 7, che si sovrappone alla normativa che si intende</p> |

introdurre con il presente DDL in tale materia. La norma va senz'altro abrogata.

Di seguito vengo, inoltre, **evidenziate le differenze rispetto alla normativa di cui alla L. 241/1990** che, come già illustrato in precedenza, riconduce le disposizioni in materia di conferenza di servizi ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m) della Cost., mettendo quindi in rilievo le possibili criticità.

L'art. 25 del DDL disciplina al 1° comma quella che viene definita in dottrina la conferenza di servizi c.d. istruttoria: si tratta di un istituto, previsto dall'art. 14, comma 1 e 3 della L. 241/1990, a cui l'amministrazione procedente può fare ricorso quando sia opportuno acquisire fatti e interessi pubblici, effettuando un esame contestuale, con la partecipazione appunto delle pubbliche amministrazioni cui è affidata la cura di tali interessi. La normativa nazionale, a seguito della modifica introdotta dal D.L. 78/2010, ha rimesso alla discrezionalità della P.A. la decisione di convocare o meno questa tipologia di conferenza di servizi. Il suddetto art. 25 sembra invece prevedere comunque il ricorso alla conferenza di servizi nelle varie fasi del procedimento amministrativo quando, appunto, sia opportuno un esame contestuale di altri interessi pubblici coinvolti.

L'art. 26 del DDL detta una scansione temporale molto precisa, in analogia alla norma nazionale di cui all'art. 14 ter della L. 241/1990, rispetto alla convocazione della conferenza medesima ed a eventuali adempimenti a carico delle altre amministrazioni laddove non potessero partecipare a quella data fissata. La differenza rispetto alla previsione a livello statale attiene specificamente ai diversi tempi che sono nettamente diminuiti per accelerare i tempi.

L'art. 27 del DDL sullo svolgimento dei lavori, prevede a differenza dell'art. 14 ter, comma 2 della L. 241/1990, che nell'ambito della conferenza, allorché si dà le regole sull'organizzazione dei propri lavori votandole a maggioranza, prevalga, in caso di parità, il voto del rappresentante dell'amministrazione procedente. I lavori della conferenza, inoltre, non possono superare i trenta giorni complessivi salvo alcune eccezioni. **Secondo la previsione a livello nazionale il termine massimo per la conclusione del procedimento è di 90 giorni**, fatta salva l'ipotesi in cui sia richiesta la VIA. Ed invero anche la disposizione normativa regionale di cui all'art. 27, come sopra richiamato, fa riferimento, nel prevedere alcune eccezioni al termine dei 30 giorni, sia al limite massimo dei 90 giorni, appunto previsto a livello statale, sia all'ipotesi in cui debba essere acquisita la valutazione di impatto ambientale (cfr. comma 3); però introduce anche un'ulteriore eccezione alla durata dei 30 giorni, ovvero “quando

il termine sia diversamente stabilito dalla normativa vigente” che, però, non ancora, al termine massimo di 90 giorni. **Con riferimento a tale specifico punto va valutata, invero, la legittimità della norma che sembrerebbe introdurre una deroga al limite massimo di durata della conferenza di servizi come previsto a livello statale. Altra disposizione che va vagliata con attenzione è contenuta al comma 4, sempre dell'art. 27** che, nel prevede la possibilità di richiedere ai proponenti dell'istanza, per una sola volta, chiarimenti o ulteriore documentazione, fissa il termine massimo di 10 giorni, a differenza di quanto stabilisce l'art. 14 ter, comma 8 della L. 241/1990, che fissa un termine maggiore pari a 30 giorni. Si ricorda, infatti, che in base all'art. 29, comma 2 quater, della L. 241/1990, le Regioni nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali, tra cui quelle attinenti alla conferenza di servizi, ma possono prevedere solo livelli ulteriori di tutela.

L'art. 28 del DDL individua i partecipanti alla conferenza, allargando anche agli incaricati di pubblico servizio, altre che ai concessionari e ai gestori di pubblici servizi, come previsto dall'art. 14 ter, comma 2 ter della L. 241/1990, la partecipazione sia pure senza diritto di voto, se le determinazioni assunte dalla conferenza sono destinate a produrre effetti nei loro confronti. I soggetti di cui sopra, unitamente ad eventuali portatori di interessi pubblici o privati o portatori di interessi diffusi, qualora vi abbiano interesse, possono proporre osservazioni scritte entro 15 giorni dalla pubblicazione sul sito, dell'amministrazione procedente, dell'indizione della conferenza.

L'art. 29 del DDL non trova alcuna corrispondenza nella L. 241/1990 stante il suo specifico oggetto, volto ad individuare i soggetti partecipanti in rappresentanza della Regione nell'ambito delle conferenze di servizio convocate dalla medesima.

L'art. 30 del DDL prevede le modalità di manifestazione del dissenso e del consenso condizionato. A livello nazionale la disciplina degli effetti del dissenso è contenuta nell'art. 14 quater della L. 241/1990, secondo cui a pena di inammissibilità, il dissenso deve essere:

- espresso in sede di conferenza, quindi non postumo;
- motivato;
- pertinente all'oggetto della conferenza;
- propositivo, ovvero deve essere accompagnato da soluzioni progettuali propositive necessarie ai fini dell'assenso.

La norma regionale a differenza di quella nazionale appena richiamata, non prevede tale ultimo requisito. In tal senso va valutata la legittimità della previsione regionale poiché tale normativa non deve intendersi come minore garanzia per i privati

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 438 e 438 bis

ai sensi di quanto disposto dall'art. 29, comma quater, della L. 241/1990.

L'art. 31 del DDL disciplina la c.d. conferenza decisoria, ma interna alla Regione, che consente, quindi, di acquisire intese, pareri, nullaosta, ecc., da parte di altre unità organizzative della stessa amministrazione regionale. La decisione finale, pluristrutturata, sostituisce le determinazioni delle singole strutture interessate.

L'art. 32 del DDL, in armonia con quanto stabilito anche a livello nazionale dall'art. 14 ter, comma 1, nonché nell'ottica di implementare l'informatizzazione della P.A., individua nella Regione il soggetto promotore affinché si vada nella direzione dello svolgimento in via telematica delle conferenze di servizio. A tal fine la Giunta regionale è chiamata ad adottare una deliberazione finalizzata proprio a disciplinare le modalità tecnico procedurali per lo svolgimento della conferenza in via telematica.

Infine, **l'art. 33 del DDL** prevede la conferenza di servizi decisoria esterna, volta cioè ad acquisire le intese, i pareri, concerti, nullaosta comunque denominati, delle altre amministrazioni per addivenire in sede di conferenza ad una determinazione unica che sostituisca anche i singoli atti che le suddette amministrazioni dovrebbero assumere. La norma regionale richiede necessariamente che questo tipo di conferenza si svolga per via telematica. A parte questo elemento che a livello statale è previsto solo come eventuale, si evidenzia altresì che l'art. 14, comma 2, della L. 241/1990, nel disciplinare tale istituto, prevede l'obbligatorietà dell'indizione della conferenza di servizi decisoria quando l'amministrazione procedente non ottenga dalle altre pubbliche amministrazioni intese, concerti, pareri, nullaosta, ecc., entro 30 giorni dalla ricezione da parte dell'amministrazione competente della relativa richiesta. La previsione normativa regionale introduce invece l'onere a carico dell'amministrazione procedente di disporre fin da subito l'indizione della conferenza. Ciò è ulteriormente confermato dalla previsione di cui al comma 2 dell'art. 33, in cui si legge che nei procedimenti ad istanza di parte decorsi 10 giorni dalla presentazione dell'istanza, il responsabile del procedimento ha l'obbligo di convocare la conferenza di servizi.

Con riferimento al Capo VIII (Sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia - SUAPE)-

La disciplina contenuta nel suddetto Capo andrebbe coordinata con quanto previsto all'art. 14 della L.R. 3 del 1999 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi del sistema regionale e locale delle Autonomie dell'Umbria [...]).

4. Necessità del

L'utilizzo dello strumento normativa è necessario in considerazione del

ANALISI TECNICO NORMATIVA – ATTO N. 438 e 438 bis

| | |
|---|---|
| ricorso allo strumento normativo | contenuto dei Capi come sopra brevemente ricordato. |
| 5. Adeguatezza della relazione di accompagnamento | La relazione si limita a riassumere i contenuti dei singoli Capi e, in modo sintetico, di alcuni articoli. |
| 6. Pertinenza del titolo rispetto all'articolato | Il titolo è pertinente. |
| 7. Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità | <p><u>Con riferimento all'art. 1 (Oggetto e finalità):</u> Appare riduttivo ricondurre le finalità della presente legge alla sola implementazione “<i>del sistema produttivo regionale</i>” in considerazione della molteplicità degli interventi previsti dal DDL in oggetto diretti anche a potenziare l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in generale, soprattutto attraverso la sua modernizzazione. <i>A tal fine, si suggerisce di introdurre un riferimento in questo senso per evidenziare, proprio nella norma introduttiva, il più ampio respiro del DDL (ad es. aggiungendo dopo l'espressione “sistema produttivo regionale” le parole “nonché di potenziare l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nei rapporti con i cittadini o imprese”).</i></p> <p><u>Con riferimento al Capo II (Oneri amministrativi, interventi di semplificazione di carattere generale e utilizzo della telematica):</u> La rubrica, così come formulata, non dà conto anche della complessa attività di riordino normativo che con l'art. 5, invero, si intende perseguire attraverso la predisposizioni di testi unici e fa riferimento invece ad interventi di “<i>utilizzo della telematica</i>” che invece non sono contemplati all'interno del suddetto Capo. <i>Si suggerisce quindi la seguente riformulazione: “Oneri amministrativi e interventi di riordino e semplificazione di carattere generale”).</i></p> <p><u>Con riferimento agli articoli 4 (Misurazione degli oneri amministrativi) e 6 (Piano di semplificazione amministrativa):</u> Si osserva che temporalmente la predisposizione del Piano quadriennale di semplificazione è chiaramente antecedente al programma per la misurazione degli oneri, il quale stando al tenore dell'art. 4 dovrebbe essere predisposto tenuto conto delle indicazioni contenute nel Piano di semplificazione. <i>Ciò considerato per una migliore consequenzialità dei contenuti di cui alle norme in oggetto, potrebbe essere opportuno introdurre, prima, l'articolo che disciplina il Piano quadriennale (art. 6) e, successivamente, inserire la norma che</i></p> |

prevede la disciplina sulla misurazione degli oneri amministrativi (art. 4). Dopo queste due disposizioni dovrebbe quindi essere inserito l'attuale art. 5 che disciplina i Testi unici.

- **Art. 4, comma 1:** l'espressione secondo cui il programma di misurazione degli oneri amministrativi viene definito “*nell'ambito del Piano di semplificazione*”, non è puntuale, poiché non evidenzia in modo esplicito il rapporto che sussiste tra i due strumenti amministrativi (Piano e programma di misurazione). Si potrebbero ad esempio sostituire le parole “*nell'ambito*” con “*sulla base delle linee guida di cui al Piano di semplificazione*”.
- Lo stesso **art. 6, comma 1**, nel definire i contenuti del Piano non fa alcun accenno al suddetto programma di misurazione. Si suggerisce, pertanto, di integrare anche tale disposizione così da mettere in evidenza, all'interno dell'articolo che disciplina il Piano, il rapporto tra tale atto e il programma per la misurazione degli oneri.
 - Coerentemente a quanto già rappresentato al punto 1 della presente ATN, sarebbe opportuno prevedere un ruolo del Consiglio regionale nel processo di formazione del Piano di semplificazione amministrativa.
 - Sempre in coerenza a quanto già evidenziato al punto 1 dell'ATN, il Piano potrebbe rappresentare anche lo strumento attraverso cui procedere alla ricognizione delle leggi oggetto di riordino normativo, in attuazione di quanto previsto dallo stesso art. 40 dello Statuto. **In questo caso, tra i suoi contenuti necessari andrebbe fatto uno specifico riferimento alla previsione, per ciascuna materia di cui all'art. 5, comma 1, della determinazione dell'ambito del riordino.**

Con riferimento all'art. 5 (Testi unici per la semplificazione amministrativa):

La rubrica dell'articolo è riduttiva rispetto a quanto stabilisce l'art. 40 dello Statuto, peraltro espressamente richiamato al comma 1, che disciplina “*testi unici di riordino e semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei*”. E' necessario quindi dare conto anche dell'attività di riordino normativo previa modifica della rubrica stessa (si suggerisce la seguente riformulazione: “*Testi unici per il riordino normativo e la semplificazione amministrativa*”).

- **Comma 3:** Nel disciplinare i “*criteri direttivi*”, che, in base a quanto dispone l'art. 40, comma 1 dello Statuto, devono essere fissati dalla legge di autorizzazione, il DDL in oggetto **omette**

di individuare i criteri direttivi per il riordino normativo. A ben vedere, infatti, le lettere elencate nell'ambito del suddetto comma 3, contengono quasi esclusivamente i criteri direttivi per la semplificazione amministrativa, oltre che i “*principi*” espressi in forma più generale, volti, anche questi, a perseguire l'obiettivo della semplificazione, seppure – preme rilevare – non oggetto di esplicita previsione da parte dello Statuto.

Si segnala, infatti, che in base al suddetto art. 40 dello Statuto, sono contenuti necessari della legge di autorizzazione:

- la determinazione dell'ambito del riordino;
- la determinazione dell'ambito della semplificazione;
- la fissazione dei criteri direttivi rispetto sia al riordino sia alla semplificazione;
- la fissazione degli adempimenti procedurali cui la Giunta si deve conformare.
 - Con riferimento all'ambito del riordino, in armonia con quanto evidenziato sopra in riferimento al Piano di semplificazione amministrativa di cui all'art. 6, **sarebbe opportuno introdurre una disposizione che rinvii proprio al suddetto Piano l'indicazione espressa delle fonti normative da inserire prioritariamente nei progetti di testo unico da presentare al Consiglio regionale.**
 - Con riferimento invece agli altri contenuti, **appare indispensabile, al fine di dare completa attuazione all'art. 40 dello Statuto, inserire oltre che i criteri diretti specificamente al riordino normativo, anche delle disposizioni che prevedano gli adempimenti a cui la Giunta deve attenersi nel procedimento diretto alla redazione del progetto di testo unico.**
 - Altra criticità da segnalare attiene alla **mancata previsione di principi e criteri direttivi specifici con riferimento alla semplificazione, e al riordino, da attuare rispetto alle singole materie.** E' evidente infatti che le ipotesi previste dalle lettere b), c), d), e) ed f) del comma 3, dell'art. 5, sono trasversali a tutte le materie oggetto di riordino. **A tal fine si suggerisce di inserire una disposizione che rimandi l'individuazione di eventuali specifici criteri direttivi (e/o principi) in sede di predisposizione dei progetti di testo unico, quale obbligo procedurale a carico della Giunta regionale stessa.**

Da ultimo preme segnalare che, trovando attuazione per la prima volta l'art. 40 dello Statuto, con tutte le peculiarità proprie di tale innovativo strumento, **va valutato se il Regolamento interno del Consiglio**

regionale sviluppa appieno la procedura prevedendo i necessari passaggi tecnici che conducono all'approvazione finale dei progetti di testo unico in Aula con le sole dichiarazioni di voto. Nelle more della presentazione del primo progetto di testo unico potrebbe procedersi quindi a colmare le eventuali lacune che dovessero essere riscontrate nell'organizzazione dei lavori nei diversi organi dell'Assemblea.

Si rinvia in ogni caso all'approfondimento in materia predisposto dall'ufficio (Allegato A).

- **Comma 3, lettera d):** nell'ambito dei principi e criteri direttivi che devono guidare la Giunta regionale nella predisposizione dei progetti di T.U., si prevede in particolare l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) destinata a sostituire “*atti di autorizzazione, licenza, nulla osta, permesso, concessione costitutiva e di consenso comunque denominati che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa ...*”. Tale disposizione che, a ben vedere, ricalca l'art. 19, comma 1 della L. 241/1990, come modificata di recente dall'art. 49, commi 4 bis e 4 ter, del D.L. 78/2010, si differenzia dalla norma statale per la previsione in luogo della “*concessione non costitutiva*” proprio della “*concessione costitutiva*”, che potrebbe quindi essere sostituita dalla segnalazione di inizio attività.

Tale previsione suscita invero qualche perplessità proprio per la natura delle concessioni c.d. costitutive, le quali evidentemente sono state escluse dalla stessa normativa statale proprio perché, determinando il sorgere di posizioni giuridiche soggettive, non potrebbero prescindere da un provvedimento in tale senso. **Tale previsione potrebbe essere quindi un rifiuto.**

Con riferimento al Capo III (Sviluppo dell'amministrazione digitale):

L'espressione “*utilizzo della telematica*” che si è in precedenza suggerito di espungere dalla rubrica del Capo II, potrebbe essere eventualmente recuperata nella rubrica del presente Capo poiché senz'altro coerente con i suoi contenuti.

Con riferimento all'art. 12 (Diffusione e riutilizzo dei dati pubblici):

- **comma 1:** la citazione precisa del rinvio normativo è la seguente: “*ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n) ...*”.
- **comma 2:** Tale disposizione prefigura un sistema di connettività per l'utilizzo in via telematica dei dati resi pubblici da parte dei sistemi informatici delle altre amministrazioni del

territorio regionale. Per maggiore chiarezza, si suggerisce di sostituire l'espressione “sui rispettivi siti internet”, con la seguente: “per mezzo dei rispettivi siti internet”.

Con riferimento all'art. 15 (Fondo per lo sviluppo dell'amministrazione digitale e la semplificazione amministrativa):

- **comma 4:** si suggerisce di verificare il coordinamento tra le espressioni “sono promosse” e “incentivi” che non sembrano legarsi. Sostituire magari la parola “incentivi” con “forme di incentivazione”.

Con riferimento all'art. 17 (Termini del procedimento):

Si suggerisce di inserire all'interno di quest'articolo un altro comma che individui l'ulteriore materia oggetto di regolamentazione, manca infatti il collegamento con il successivo art. 22, comma 6 che richiama espressamente il regolamento di cui all'art. 17, il quale dovrebbe anche individuare per ciascun procedimento la posizione organizzativa responsabile.

Con riferimento all'art. 19 (Decorrenza dei termini):

- **comma 1:** si richiama l'osservazione contenuta al punto I della presente ATN, nella parte di commento riferita alla materia trattata dal Capo III, laddove si richiama il D.L. 78/2011.

Con riferimento all'art. 20 (Indennizzo da ritardo):

- **comma 1:** si suggerisce di uniformare l'espressione contenuta nella presente disposizione laddove stabilisce che: “*la Regione per i procedimenti amministrativi di propria competenza ...*”, con la previsione di cui all'art. 17, comma 2 che utilizza l'espressione: “*i procedimenti amministrativi nelle materie di competenza legislativa regionale ...*”, ritenendo quest'ultima più corretta.
- **comma 3:** si segnala che la disposizione potrebbe essere resa più puntuale, in coerenza con quanto previsto al comma 2 che individua espressamente la struttura competente della Giunta regionale, rinviando ad idonee forme pubblicitarie l'individuazione delle strutture competenti a corrispondere l'indennizzo nell'ipotesi di amministrazioni diverse dalla Regione. A tal fine si suggerisce di inserire dopo le parole “che individuano” l'espressione “e idoneamente pubblicizzano anche attraverso i propri siti istituzionali”.

Con riferimento all'art. 22 (Responsabile del procedimento amministrativo):

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 438 e 438 bis

- **comma 6:** la parola “individua” va chiarita e coordinata con quanto previsto al comma 2. Si segnala, inoltre, che l'espressione “di norma” contenuta all'inizio dell'ultimo capoverso non è coerente con la previsione di cui all'art. 31 che introduce la conferenza di servizi interna ogni qual volta si debba procedere all'acquisizione di pareri, concerti, nullaosta, ecc. di altre unità organizzative, prevedendola come regola. **Si suggerisce di espungere le suddette parole.**

Con riferimento all'art. 24 (Conferenza di servizi):

Si suggerisce di modificare la rubrica dell'articolo poiché la norma contiene, a ben vedere, un preambolo esplicativo dell'oggetto e delle finalità del Capo VIII (si suggerisce la seguente espressione: “Oggetto e finalità”).

Con riferimento agli artt. 27 (Svolgimento dei lavori), comma 3 e 4 e 30 (Dissenso e assenso condizionato), comma 1:

Si rinvia al punto 3 della presente ATN.

Con riferimento all'art. 33 (Obbligo di convocazione della conferenza di servizi telematica):

- **comma 1:** questa disposizione che disciplina la c.d. conferenza di servizi decisoria, la quale è obbligatoriamente convocata tutte le volte in cui l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, pareri, nulla osta e assensi, comunque denominati, da parte di altre amministrazioni, impone lo svolgimento della medesima in via telematica. Premesso che la presente disposizione costituisce attuazione del processo di informatizzazione dell'amministrazione e trova altresì conforto nella previsione di cui alla norma nazionale che all'art. 14 ter, comma 1, della l. 241/1990, stabilisce che “*la conferenza di servizi ... può svolgersi in via telematica*”, tuttavia la stessa non sembra coordinarsi con quanto disposto al precedente art. 32. In tale norma, infatti, la Regione è chiamata a promuovere lo svolgimento della conferenza di servizi in via telematica, fornendo anche i servizi infrastrutturali, rinviando, peraltro, ad un atto della Giunta regionale (per il quale non è prevista neppure la tempistica di adozione), le modalità ed i criteri per l'attuazione. **Si suggerisce pertanto di inserire una norma di prima applicazione per disciplinare la fase transitoria per l'implementazione della tecnologia necessaria a svolgere le conferenze di servizi in via telematica.**

8. Presenza di definizioni e

Non sono presenti definizioni.

ANALISI TECNICO NORMATIVA – ATTO N. 438 e 438 bis

| loro correttezza | |
|---|--|
| 9. Presenza di effetti abrogativi impliciti | Si presume che il DDL introducendo una nuova normativa, che disciplina sotto molteplici aspetti i procedimenti amministrativi, di fatto abroghi implicitamente la vecchia legge regionale n. 21 del 1991 in materia di “Prime norme sul procedimento amministrativo”. E' indispensabile procedere sulla base di un'abrogazione espressa. |
| 10. Rinvio ad atti per l'attuazione del PdL | Sono presenti diversi rinvii ad atti amministrativi nonché a regolamenti che la Giunta regionale è chiamata ad adottare ai fini dell'attuazione del presente DDL. <u>Non è sempre definita la tempistica circa i termini della loro adozione</u> (si rinvia a tal fine al documento Analisi della politica pubblica). |
| 14. Presenza di riferimenti normativi e loro correttezza | Non sono state ravvisate inesattezze. |

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 438 e 438 bis

FIRME

| | |
|---|-------------------------|
| <i>L'istruttore</i> | Dott.ssa Lavinia Marri |
| <i>Il Responsabile del Processo</i> | Dott.ssa Maria Trani |
| <i>Data</i> | Perugia, 18 luglio 2011 |