

## **Tavolo di consultazione per la semplificazione normativa e amministrativa. Prime proposte operative per lo sviluppo economico**

Martedì 9 luglio 2013

Prof. Guido Fabiani

### **1. La semplificazione come strumento per il rilancio del sistema-Paese**

La **semplificazione**, intesa sotto i diversi profili di revisione normativa e di accelerazione dei processi amministrativi, è oramai diventata **parte delle più complessive strategie di rilancio del sistema-Paese**.

Anche in linea anche con le indicazioni europee, la semplificazione deve essere assunta non soltanto come il necessario processo di riavvicinamento tra lo stato, i cittadini e i corpi intermedi della società, ma anche come uno strumento per **contenere i costi delle aziende, dei cittadini e della stessa pubblica amministrazione** e per rendere **l'ambiente economico e sociale più aperto e competitivo** di fronte alle sfide della nuova concorrenza internazionale.

In un contesto di forte recessione e di fronte all'allargamento del divario tra l'economia italiana e quella dei paesi europei più avanzati, i **costi della mancata semplificazione sono particolarmente gravosi** e contribuiscono a spiegare parte delle ragioni delle **difficoltà di crescita del Paese**; secondo un recente studio di Unindustria Lazio, in Italia **la spesa annuale per oneri burocratici è ancora pari a circa 70 miliardi di euro**, di cui **16 a carico delle imprese** e 54 sui cittadini. Il costo di costituzione di un'azienda nel nostro Paese è pari a circa 2.673 euro, a fronte dei 399 della media europea; per operare in Italia un'impresa deve impiegare annualmente più di 35 giorni per corrispondere alle procedure burocratiche "ordinarie" (pagamento tasse, contributi, curare i rapporti con la PA, ecc...) mentre, ancora per fare alcuni esempi significativi, ci vogliono oltre 258 giorni per ottenere un permesso di costruzione.

Se è possibile affermare che oramai da oltre un ventennio la semplificazione amministrativa sia stata assunta periodicamente nei programmi dei governi succedutisi alla guida del Paese, con ricadute in parte anche significative in settori come l'urbanistica, l'edilizia, il mercato del lavoro o il sostegno alle imprese, è pure vero che **questo processo ha vissuto diverse fasi di accelerazione e rallentamento**, conoscendo, non di rado, difficoltà e contraddizioni analoghe a quelle attraversate dal contemporaneo processo di riforma dello Stato, della sua articolazione e del rapporto tra istituzioni nazionali, autonomie locali e cittadinanza. La **semplificazione** può essere anche letta, dunque, come **parte di quel parziale e non ancora compiuto processo di riforma della Pubblica Amministrazione** degli ultimi anni; il mancato completamento di questo percorso, seppure non può essere individuato come la causa principale delle difficoltà di crescita del Paese

dell'ultimo decennio, tuttavia ha contribuito a rallentare il percorso di modernizzazione del sistema-Paese e ad aggravare le difficoltà di risposta alla crisi economica cominciata nel 2008.

Sotto questo profilo appare dunque **particolarmente apprezzabile l'obiettivo** assunto prima dal governo Monti e oggi dal governo Letta di definire un'**Agenda nazionale della semplificazione** in grado di armonizzare e comporre l'articolata disciplina prodotta sulla materia negli ultimi anni e soprattutto di regolarla in una visione organica e complessiva. Agenda nella quale rientreranno anche le ultime norme approvate con il **decreto legge 69/2013** (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, il cosiddetto "decreto del fare") e nel **disegno di legge sulla semplificazione** approvato dal Consiglio dei ministri il 19 giugno 2013. Due atti molto importanti, il primo perché tramite la forma del decreto introduce immediatamente alcune semplificazioni per le imprese, il lavoro e la burocrazia in materia di edilizia e appalti; il secondo perché potrebbe consentire, qualora fosse approvato dalle Camere, una riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e delle imprese in diversi ambiti (tutor d'impresa, lavoro, beni culturali, edilizia, ambiente, sviluppo agricolo, salute, ecc..) e una nuova fase di semplificazioni fiscali e deleghe normative per alcuni comparti della pubblica amministrazione.

In sostanza, l'**Agenda nazionale** potrebbe tradursi in un **programma organico di interventi** utili a definire una politica di **semplificazione coerente con i traguardi individuati a livello europeo**, in accordo anche con la cornice di riferimento e gli obiettivi del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali.

## 2. Verso l'Agenda della Regione Lazio per la semplificazione

È in questo contesto che si inserisce la **nostra proposta per un'Agenda della Regione Lazio per la semplificazione**. Come sottolineato nel programma di governo presentato dalla Giunta Zingaretti, la semplificazione normativa e amministrativa è parte integrante delle strategie di rilancio della Regione, sia per migliorare i rapporti con i cittadini e le imprese, sia per **implementare il suo ruolo di policy maker** e di ente utile a **sostenere i processi di sviluppo** del territorio e **migliorare la competitività** dell'insieme del sistema-Regione nella concorrenza tra grandi aree metropolitane o regionali.

Coerentemente infatti con quanto annunciato e in parte già avviato dal presidente Zingaretti e dall'Assessorato allo sviluppo economico, riteniamo nostro dovere adoperarci per **sostenere la ripresa dell'economia** da un lato attraverso misure dirette ad agevolare la tenuta del tessuto imprenditoriale (in questo senso si collocano la rimodulazione di 150 milioni di fondi europei per agevolare l'accesso al credito alle imprese, il bando di 3 milioni di euro per la digitalizzazione delle sale cinematografiche, l'avvio dei pagamenti arretrati dell'ente alle imprese fornitrici, ecc..) dall'altro tramite **politiche di innovazione del contesto** utili a favorire la formazione di un **ambiente socio-economico favorevole all'investimento** di impresa e all'**attrazione dei capitali esteri**.

In questo contesto, crediamo che la **semplificazione amministrativa** debba essere considerata come una delle precondizioni dello sviluppo e, come tale, debba divenire **una vera e propria public policy** della Regione Lazio.

La prima azione utile a snellire i tempi di lavoro (e di risposta ai cittadini) della macchina amministrativa è stata la **riorganizzazione della governance della Regione** basata su una drastica riduzione del numero e dei costi dei centri decisionali (iniziativa già avviata e che ha portato alla cancellazione di due dipartimenti, al taglio delle direzioni da 20 a 12, alla diminuzione di circa 350 aree decisionali); un intervento che proseguirà nei prossimi mesi anche attraverso la **revisione della struttura e delle funzioni delle società partecipate**.

Allo stesso tempo, siamo convinti che la **semplificazione** debba essere intesa come un **processo**, una modalità costante e continua di risposta alle esigenze dei cittadini e delle imprese, in grado di **attraversare i diversi ambiti** di intervento dell'amministrazione, coordinando e armonizzando materie differenti.

Per queste ragioni, il nostro obiettivo è di **definire entro ottobre del 2013 un'Agenda della semplificazione della Regione Lazio** in grado di modernizzare e semplificare la disciplina dei procedimenti amministrativi,

abbattere il numero delle pratiche e i tempi della loro lavorazione, avviare una forte razionalizzazione delle norme vigenti attraverso l'adozione di testi unici e codici di settore. L'obiettivo finale deve essere quello di **fornire chiarezza e certezza normativa, rapidità e stabilità nei tempi e nelle procedure.**

**Semplificazione amministrativa** significa **avvicinare la Regione alle esigenze dei cittadini e delle imprese** attraverso l'implementazione di **cinque obiettivi chiave**:

- la riduzione delle **“porte di accesso”** alla Regione in modo da contrarre i tempi e le modalità di interlocuzione con l'amministrazione;
- **l'abbattimento del numero delle autorizzazioni** e dei **tempi di attesa** per il loro rilascio, ampliando l'area della SCIA e delle “semplici comunicazioni”;
- lo spostamento del lavoro degli **uffici regionali** dal “modello autorizzativo” di tipo preventivo al sistema dei **controlli successivi**;
- il concentramento in sede di **Conferenza dei servizi** in un unico interfaccia delle risposte fornite dai diversi rami dell'amministrazione regionale su argomenti specifici;
- l'utilizzazione dell'**open data** come strumento di trasparenza e di ulteriore **semplificazione nei rapporti tra la Regione, i cittadini, le imprese e gli enti locali.**

Pensiamo a un'**Agenda** da costruire **in stretto raccordo con quella in corso di elaborazione a livello nazionale**, anche per evitare che una *governance* multilivello (espressa non solo dalla compresenza di più potestà legislative, esclusive o concorrenti, ma anche dalla pluralità di sedi di confronto presenti in diversi ministeri, in conferenza Stato Regioni e in quella Stato città) possa rallentare o ridurre l'impatto del processo di semplificazione.

In questo senso la Regione Lazio, anche in virtù del proprio ruolo di **coordinatrice** della **Commissione affari istituzionali** della Conferenza Stato Regioni, **può svolgere una preziosa attività di stimolo al coordinamento tra le innovazioni normative nazionali e regionali.**

La definizione dell'Agenda regionale per la semplificazione sarà possibile grazie all'individuazione di una **cabina di regia affidata agli uffici della presidenza e del segretariato** con il compito di raccogliere, armonizzare, coordinare e **trasformare in proposte legislative le diverse iniziative**, criticità e suggerimenti espressi **dai tavoli di confronto** costruiti intorno ai principali ambiti di intervento (attività produttive e sviluppo economico, edilizia, agricoltura, cittadinanza e consumatori, ecc...).

Immaginiamo quindi un **percorso aperto**, suscettibile di **progressive integrazioni e aggiornamenti**, da realizzare con un **metodo di lavoro** che preveda:

- i) **il coinvolgimento strutturale** nell'individuazione delle criticità e della proposte delle **parti sociali**, delle associazioni di categoria, delle rappresentanze dei **cittadini** e dei consumatori **a partire da specifici tavoli tematici** di confronto;
- ii) la **condivisione**, di metodo e di merito, con **le autonomie territoriali** e con il **Consiglio regionale**;
- iii) il confronto e il **raccordo con la Conferenza Stato Regioni** e l'Agenda nazionale;
- iv) la verifica delle **best practices** realizzate in altre realtà regionali italiane o europee;
- v) l'adozione di **cronoprogrammi**, l'individuazione di responsabilità e di strumenti di verifica dei risultati attesi delle misure di semplificazione progressivamente assunte.

### 3. La semplificazione per il sostegno allo sviluppo economico e alle attività produttive. Prime proposte operative

L'Assessorato allo sviluppo economico e il Dipartimento per la programmazione economica e sociale della Regione Lazio intendono **contribuire attivamente alla realizzazione dell'Agenda regionale**. L'obiettivo finale deve essere quello di **abbattere gli oneri burocratici** che gravano sulle imprese al fine di concorrere all'eliminazione di vincoli e **liberare risorse** per lo sviluppo, **ridurre gli organismi consultivi o decisionali**, avviare un percorso di **delegiferazione e semplificazione normativa** utile a restituire agli operatori certezze dei tempi e delle procedure, **snellire i processi di partecipazione** alle iniziative della Regione e delle società controllate.

Si tratta di un percorso utile a migliorare la competitività del sistema economico regionale e a **contenere i margini di discrezionalità e interpretabilità della normativa** e delle procedure (discrezionalità nelle quali spesso si annidano i ritardi e le inefficienze della macchina amministrativa).

Per fare questo intendiamo:

- a) **avviare subito un tavolo permanente di confronto** con le parti sociali per individuare le criticità, definire le priorità e **discutere le prime proposte** dell'Assessorato e del Dipartimento da attuare immediatamente e/o da inserire nell'Agenda regionale;
- b) attuare una forte **responsabilizzazione degli uffici**, impegnandoci ad **assegnare ai dirigenti tra gli obiettivi proprio il conseguimento delle procedure di semplificazione** per ciascuna area di intervento.

Per queste ragioni, vengono qui presentate **le prime criticità individuate dall'Assessorato e dal Dipartimento** sulle quali riteniamo necessario **intervenire in tempi relativamente rapidi** e su cui vogliamo aprire il confronto con il tavolo tematico.

Si tratta di alcune **prime indicazioni** suscettibili di essere integrate e aggiornate sulla base delle proposte che dovessero emergere dai lavori del tavolo e dagli incontri con le parti interessate.

#### **3.1 La semplificazione normativa**

Pensiamo a **tre tipologie** di interventi:

- i) **"taglia norme"**: da una prima ricognizione effettuata risulterebbe possibile abrogare (integralmente o per singoli articoli) circa 70 leggi regionali che, sebbene formalmente in vigore, risultano disapplicate o superate dalla legislazione sopravvenuta;
- ii) **razionalizzazione legislativa** tramite:
  - adozione del **Testo Unico del Commercio** che semplifichi le normative di cui alle Leggi Regionali 33/1999 ("Disciplina relativa al settore commercio"), 4/2005 ("Sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica"), l' art.113 della L.R. 4/2006 ("Interventi regionali per la valorizzazione e il potenziamento dei centri commerciali naturali"), 21/2006 ("Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande"), 8(2001 ("Nuove norme in materia di impianti di distribuzione di carburanti"). Il nuovo TU deve essere finalizzato ad **assegnare più poteri ai Comuni**, definire **regole qualitative per l'apertura dei grandi centri commerciali**, rilanciare il **commercio di vicinato**;

- Riunificazione normativa su **Infrastrutture per lo Sviluppo Economico** che ricomponga la L.R. 60/1978 (“Agevolazioni e provvidenze per la realizzazione di aree attrezzate per insediamenti produttivi, artigianali ed industriali”) e la L.R. 7/1988 (“Incentivi a consorzi di imprese industriali ed artigiane operanti in insediamenti produttivi”).
- Riunificazione normativa sulle **Start Up d’Impresa e sull’imprenditoria giovanile e femminile** (L.R. 29/1996, “Disposizioni regionali per il sostegno all’occupazione” e L.R. 51/1996, “Interventi a sostegno dell’imprenditoria femminile nella Regione Lazio”).
- Riunificazione normativa sull’**accesso al credito** che ricomprensca le leggi sul “Fondo rotativo per le PMI” (L.R. 27/2006), sul microcredito (L.R. 10/ 2006), sulla patrimonializzazione delle imprese e dei Confidi (art. 9 della L.R. 31/2008 e art. 8 della L.R. 31/2008).

iii) **Revisione discipline di settore** attraverso:

- revisione della L.R. 36/2001 per **agevolare il passaggio dal modello dei distretti alle reti di impresa**;
- revisione della L.R. 20/2003, “Disciplina per la promozione e il sostegno della cooperazione”, con l’istituzione della Consulta regionale e approvazione del **Piano Triennale della Cooperazione**;
- modifica alla L.R. 13/1997, sui **ConSORZI Industriali**, allo scopo di eliminare le nomine dei componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Revisori da parte della Regione, la convocazione della Conferenza di Servizi per l’esame dei programmi di attività e di organizzazione dei Consorzi e l’istituzione della Consulta Regionale di Consorzi;
- riordino **acque termali** (L.R. 90/ 1980, “Norme per la ricerca, coltivazione e utilizzazione delle acque minerali e termali nella Regione Lazio”);
- riordino **attività estrattive** (L.R. 17/2004, “Disciplina organica in materia di cave e torbiere”).

### **3.2 La semplificazione amministrativa**

Pensiamo a una prima rimodulazione basata su quattro interventi:

- i) modifica della L.R. 10/2007, **Testo unico sull’Artigianato** tramite:
  - l’adeguamento dei procedimenti di iscrizione, modifica e cancellazione dagli albi provinciali delle imprese artigiane alle procedure stabilite dal D.L. 7/2007 (COMUNICA);
  - la **revisione delle Commissioni Provinciali per l’Artigianato** (CPA) e la ridefinizione del ruolo della Commissione Regionale per l’Artigianato (CRA);
  - la **semplificazione delle procedure di approvazione dei piani per l’artigianato**;
  - la modifica delle modalità di iscrizione all’albo dell’artigianato artistico;
  - la ridefinizione delle funzioni e dei requisiti dei Centri Servizi all’Artigianato e alle PMI per adeguarli a quanto previsto dalle modifiche normative nazionali sulle Agenzie per le imprese.
- ii) **Revisione dello Small Business Act**. La L.R. 8/2011, introducendo la disciplina dello SBA nel Lazio, ha posto le condizioni per l’attuazione nel Lazio del terzo principio enunciato dalla Comunicazione della Commissione Europea del 25 giugno 2008 “Uno Small Business Act per l’Europa”. È stato

successivamente **approvato anche il regolamento attuativo** (R.R. 25/2012); tuttavia, a distanza di un anno dall'entrata in vigore, il **complesso normativo risulta ancora di difficile attuazione**. Proponiamo, quindi, di ridefinire - raccordandosi con il Segretariato Generale, al quale spetteranno le competenze in materia di AIR (analisi impatto regolazione) e di VIR (valutazione impatto regolazione) - l'analisi di impatto economico sulle PMI, cercando di declinare un **TEST PMI semplificato** sul modello inglese in corso di adozione anche da altre regioni.

iii) **SUAP**: vogliamo completare la **riforma organizzativa degli Sportelli Unici** unitamente all'applicazione della disciplina sulle **Agenzie per le imprese**;

iv) agevolare la **partecipazione delle imprese** alle iniziative della Regione e delle società controllate, **riducendo i tempi e i costi necessari**, tramite:

- una semplificazione e **omogenizzazione dei bandi** e della modulistica regionale;
- la valorizzazione della **procedura telematica** quale strumento di riferimento per le aziende nei rapporti con la Regione;
- l'istituzione nel sistema informatico regionale un'**area dedicata alla verifica** immediata e trasparente **dell'iter delle pratiche** presentate dalle singole aziende.

A partire da queste prime indicazioni e facendo propri i suggerimenti emersi dal tavolo di confronto, **obiettivo dell'Assessorato** allo sviluppo economico è quello di **presentare entro il mese di ottobre 2013** una più **articolata proposta di interventi** che consenta di snellire immediatamente – laddove possibile – procedure e regolamentazioni amministrative e di consegnare agli uffici del Segretariato e della Presidenza che cureranno l'Agenda regionale per la semplificazione specifiche proposte di intervento legislativo.