

Progetto "Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"

CPU J59J16000760006

Seminario

Fare rete per creare valore: progettiamo insieme

LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONI INTRODOTTE DALLA LEGGE N. 124: UNA PROSPETTIVA NEL METODO

a cura di Mariangela Benedetti

Udine, 22 giugno 2018
Piazza della Regione, via Sabbadini n. 31 - Auditorium

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

Di fronte all'ennesima proposta, presentata dal Ministro della guerra conte Arakceev, di riformare la legge militare, il principe Bolkonskij risponde:

«Le leggi sono tante e non c'è nessuno per applicare le vecchie. Oggi tutti scrivono leggi: scrivere è assai più facile che eseguire» (Lev Tolstoj, Guerra e Pace, 1865)



Progettare le riforme e redigere le leggi che le contemplano è relativamente facile. Le più grandi difficoltà si annidano nella loro fase attuativa. E' nella loro corretta attuazione, infatti, che le riforme diventano pienamente efficaci producendo gli effetti che si volevano perseguire con la loro adozione.

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

La fase attuativa delle riforme è stata per lungo tempo scarsamente o per nulla considerata



Eppure – almeno sul piano teorico – appare sempre più condivisa l'idea che, per essere al meglio perseguita, le riforme devono essere inquadrare all'interno di un processo istituzionalizzato di *policy* che non si esaurisce attraverso la sola adozione di leggi o regolamenti ma richiede l'esercizio unitario di diverse funzioni pubbliche, quali quelle di PIANIFICAZIONE, CONCERTAZIONE E VALUTAZIONE (SIA EX ANTE CHE EX POST)

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

LA MESSA A TERRA DELLA SEMPLIFICAZIONE



Nell'ambito delle politiche di semplificazione, porre attenzione all'attuazione risulta particolarmente rilevante.

Infatti, le peculiarità che caratterizzano queste misure, se non sono accuratamente conosciute e gestite, rischiano di vanificare gli obiettivi di semplificazione perseguiti nonché la loro effettiva attuazione.

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

Quali peculiarità?

- ▶ lo stretto legame esistente tra l'attuazione e la percezione della misura di semplificazione poiché, come stato più volte ribadito, "la semplificazione non è attuata se non è pienamente percepita";
- ▶ il coinvolgimento di amministrazioni collocate a vari livelli di governo che possono attuare la misura di semplificazione in tempi diversi e con uno stato di avanzamento disomogeneo;
- ▶ la difficoltà di individuare indicatori in grado di verificare oggettivamente l'efficacia degli interventi di semplificazione;
- ▶ l'elevata attenzione posta dalla politica ai risparmi economici ottenuti dalle misure di semplificazione;
- ▶ le diverse leve organizzative e tecnologiche che devono essere simultaneamente azionate per attuare la misura.

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

Di questo avviso è anche la **COMMISSIONE SPECIALE** istituita presso la sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato per l'esame degli schemi di decreti attuativi della legge Madia

Che ha più volte posto l'accento sui seguenti aspetti:

- ▶ la necessità di considerare **l'impatto concreto degli interventi** sul comportamento dei cittadini, imprese e sull'economia;
- ▶ la rilevanza cruciale di una **solida fase di implementazione** della riforma dopo l'approvazione dei decreti attuativi;
- ▶ la necessità di garantire il **coinvolgimento dei destinatari** delle nuove regole nella fase attuativa;
- ▶ l'importanza di una **manutenzione della riforma** attraverso una fase di monitoraggio e verifica dell'impatto delle nuove regole.

(parere n. 431/2016 su decreto Conferenza)

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»



**LA RIFORMA MADIA È UNO SPARTIACQUE
VERSO UNA “RINNOVATA VISIONE
DELL’AMMINISTRAZIONE PUBBLICA”, UN’APERTURA
ALL’ESTERNO DEL POLICY MAKING, PER FINALITÀ DI
CRESCITA,
SVILUPPO E COMPETITIVITÀ DELLE RIFORME
AMMINISTRATIVE**

(parere n. 431/2016 su silenzio assenso)

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

L'ATTUAZIONE DELLE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGGE MADIA

- ▶ CONFERENZA DI SERVIZI
- ▶ SCIA UNICA
- ▶ SILENZIO ASSENSO TRA PPA
- ▶ AUTOTUTELA
- ▶ CONCENTRAZIONE DEI REGIMI
- ▶ MODULISTICA UNICA

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

LA CONFERENZA DI SERVIZI: IL PERCORSO SEGUITO



1. INDIVIDUAZIONE DEI PROBLEMI

La disciplina della conferenza di servizi, dal 1990 al 2015 era stata modificata in tutte le legislature e da quasi tutti i governi. Bisognava capire perché la conferenza continuava a non essere all'altezza delle aspettative di semplificazione che ne avevano giustificato la sua adozione nel 1990

Per capire tali criticità è stata avviata un'intesa attività di confronto con le Regioni, le amministrazioni locali e con le associazioni imprenditoriali

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

Una recente ricerca ha evidenziato che prima della nuova disciplina:

"la conferenza di servizi è più spesso il luogo nel quale i nodi emergono e si aggrovigliano, che non quello in cui si risolvono".

I PROBLEMI RISCONTRATI



La farraginosità dei meccanismi di **convocazione** della conferenza



Il fenomeno diffuso della **mancata espressione del parere** da parte delle Amministrazioni coinvolte



L'elevato numero di conferenze che **"andavano deserte"** per la mancata partecipazione delle Amministrazioni coinvolte



L'assenza di **proporzionalità**



L'estrema difficoltà a svolgere un **numero elevato** di conferenze con le riunioni

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

TUTTO QUESTO INNESCAVA



1

Fenomeni di **rinvio "sine die" e tempi molto lunghi** di conclusione delle conferenze

2

Un fenomeno diffuso di **"rinuncia" alla convocazione della conferenza di servizi**, considerata inefficace a garantire la conclusione del procedimento nei termini previsti.

In molti casi si preferiva acquisire direttamente gli atti di assenso dalle Amministrazioni coinvolte o, ancora più spesso, chiedere ai privati di presentarli

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

LA CONFERENZA DI SERVIZI: IL PERCORSO SEGUITO



2. INTERVENTO NORMATIVO

Scegliendo, sulla base dei criteri direttivi della delega:

- ❑ Di riscrivere totalmente gli articoli da 14 a 14 *quinquies* della legge 241
- ❑ Di ripulire la disciplina generale dalle disposizioni che facevano riferimento a discipline di settore (in particolare sulla VIA e sui lavori pubblici)

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL NUOVO MODELLO



La **conferenza semplificata (senza riunione)** diviene la **modalità ordinaria**



La **conferenza simultanea (con la riunione) solo** nei casi in cui è **strettamente necessaria**, tassativamente individuati dalla legge



Termini certi (45-90 gg): tagliati i tempi morti e i meccanismi di convocazione «infernali» nella previgente conferenza.



Il **ruolo della telematica:** la conferenza si dematerializza.

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»



Il silenzio assenso:

la mancata comunicazione oppure la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti equivale ad assenso senza condizioni. Decorso il termine, il responsabile del procedimento è tenuto a procedere e resta ferma la responsabilità dell'Amministrazione inerte per l'atto di assenso reso "ancorché" implicito. Il silenzio dell'Amministrazione interpellata, che rimane inerte, non ha più l'effetto di precludere l'adozione del provvedimento finale, ma al contrario, è **equiparato ope legis a un atto di assenso**.



Il rappresentante unico:

nella conferenza simultanea è l'unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le amministrazioni rappresentate.



La VIA regionale:

un'unica conferenza per acquisire le autorizzazioni necessari. Un'opportunità per dimezzare i tempi.



La **riforma della Conferenza di servizi e la nuova SCIA**: un disegno organico.

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

LA CONFERENZA DI SERVIZI: IL PERCORSO SEGUITO



3. LA MESSA A TERRA

Con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni si è aperta la fase più impegnativa, quella dell'implementazione.

Semplificare, infatti, significa cambiare i comportamenti quotidiani delle Amministrazioni, l'organizzazione, le modalità di cooperazione, promuovere l'uso delle tecnologie e l'utilizzazione delle piattaforme telematiche.

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA

In questo quadro solo un impegno condiviso tra governo Regioni ed Enti locali per il sostegno all'attuazione delle nuove disposizioni, per sensibilizzare il personale delle amministrazioni e monitorarne l'applicazione può "fare la differenza" rispetto alle diffuse criticità registrate passato.

Cosa è stato fatto?

- Attivazione di un help-desk
- Avvio attività di monitoraggio

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK

A partire dal 28 luglio 2016 è stato attivato un help-desk in collaborazione con le Regioni, gli Enti Locali e le associazioni imprenditoriali, per raccogliere le segnalazioni e offrire un orientamento al personale delle Amministrazioni, ai cittadini e alle imprese e alle loro associazioni.

Le attività di help-desk hanno la finalità di:

- ❑ realizzare un primo monitoraggio sull'attuazione della conferenza di servizi, individuare le criticità da affrontare e i fattori di successo da diffondere;
- ❑ contribuire a verificare gli impatti della nuova disciplina ed elaborare indicazioni e proposte ai fini degli eventuali decreti previsti dall'art. 2 della l. 7 agosto 2015, n. 124.

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK

Cosa fa l'help desk?

Fornisce supporto alla lettura, alla comprensione e alla interpretazione delle nuove norme e raccoglie segnalazioni sulle problematiche applicative, che sono oggetto di approfondimento con l'ufficio legislativo, le altre amministrazioni interessate, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e l'ANCI.

La risposta alle richieste di informazione e di supporto si realizza prevalentemente attraverso il "colloquio diretto" per via telefonica con l'interessato.

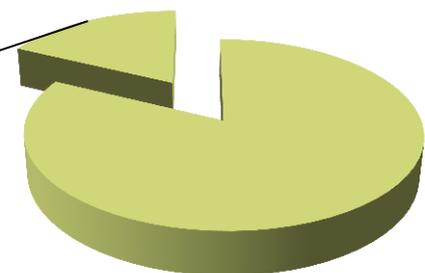
L'help-desk è operativo dal lunedì al venerdì dalle ore 9.30 alle 16.30 ed è accessibile per telefono, anche previo appuntamento (al numero 06-68997160) e per mail (all'indirizzo help-conferenza@governo.it.)

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK. QUALCHE DATO

Dall'entrata in vigore della nuova disciplina sulla conferenza di servizi (26 luglio 2016) al 31 dicembre 2017 l'help-desk ha ricevuto **295 segnalazioni**.

Imprese,
cittadini,
professionisti o
associaz...



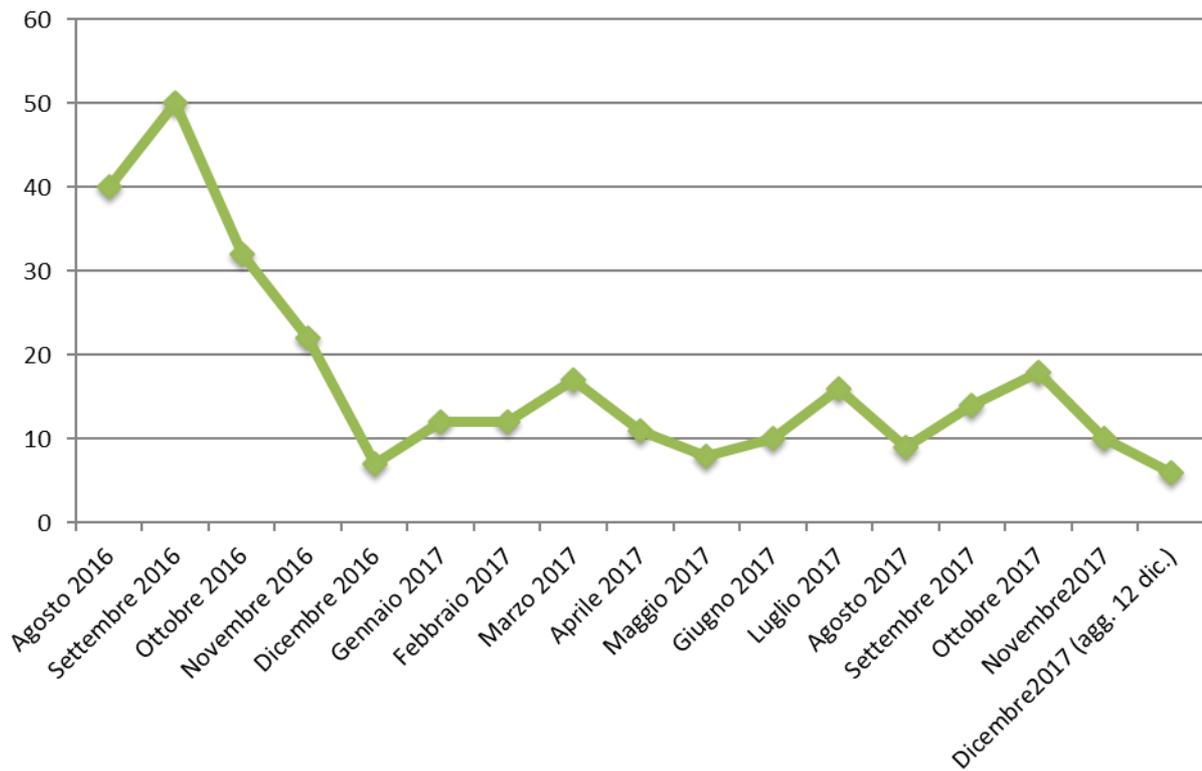
Amministrazioni
pubbliche
82%

Di queste, l'82% proviene da amministrazioni pubbliche e il 18% da imprese, cittadini, professionisti e associazioni imprenditoriali. Per quanto concerne le amministrazioni (grafico 3), la provenienza è così ripartita: Comuni (50%), Regioni e Province (21%), altre amministrazioni e gestori di pubblici servizi (29%).

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK. QUALCHE DATO

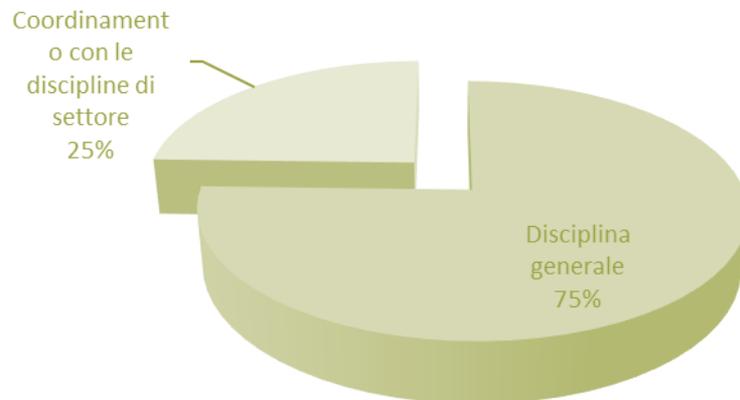
Il numero più elevato di richieste è stato registrato nei primi mesi successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 127. Con la costituzione della "Delivery Unit" ad agosto le attività dell'help-desk sono state rafforzate



LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK. QUALCHE DATO

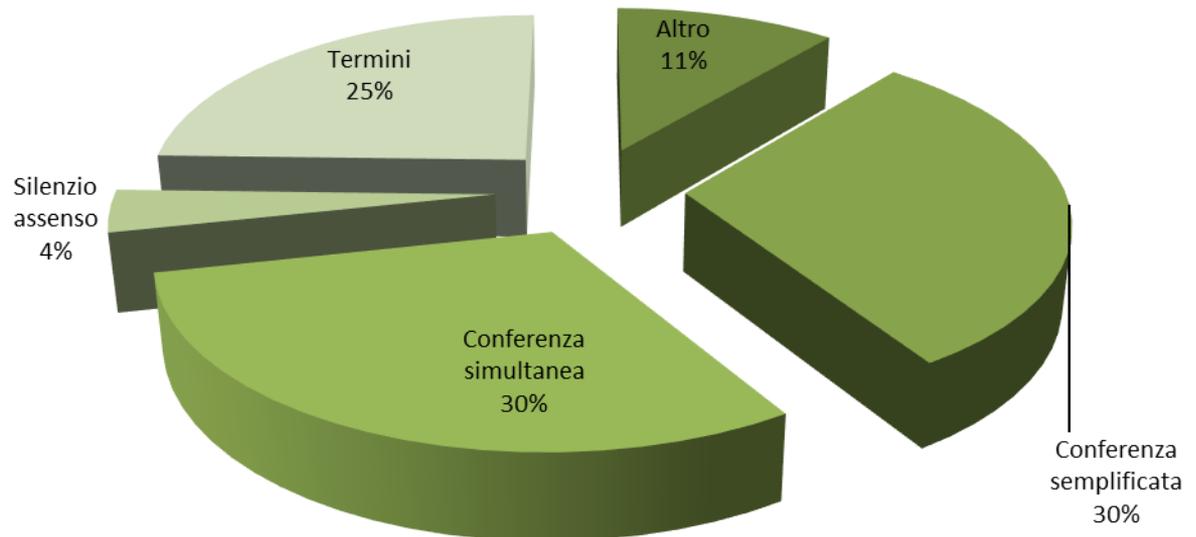
In merito alla tipologia delle richieste, è stata operata una prima distinzione tra le questioni relative alla disciplina generale (75%) e quelle riguardanti il coordinamento con la disciplina di settore (25%).



LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK. QUALCHE DATO

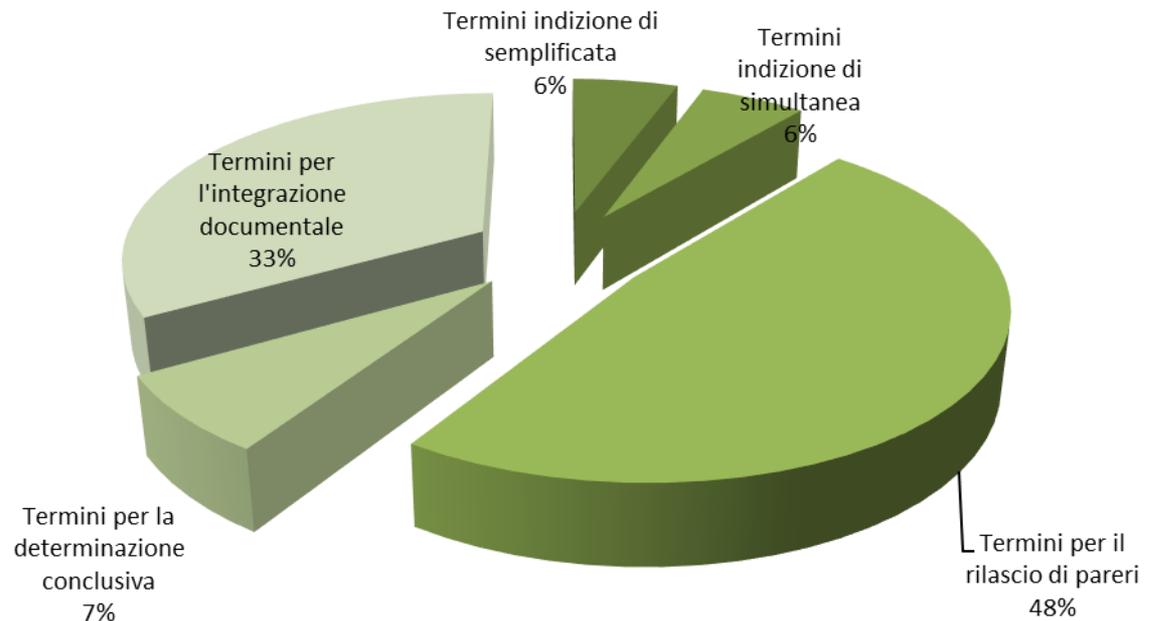
Con riferimento agli aspetti generali:



LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK. QUALCHE DATO

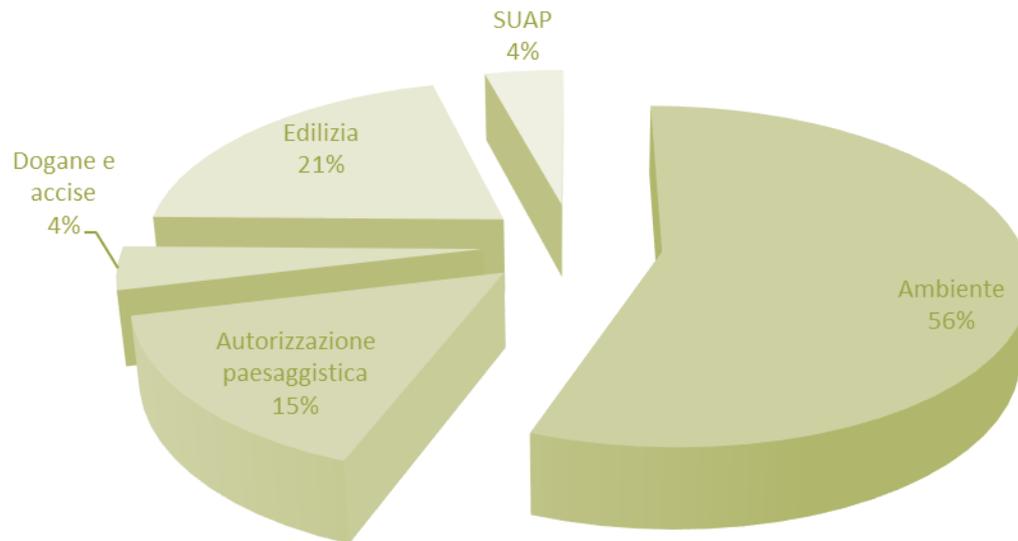
Con riferimento ai termini:



LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK. QUALCHE DATO

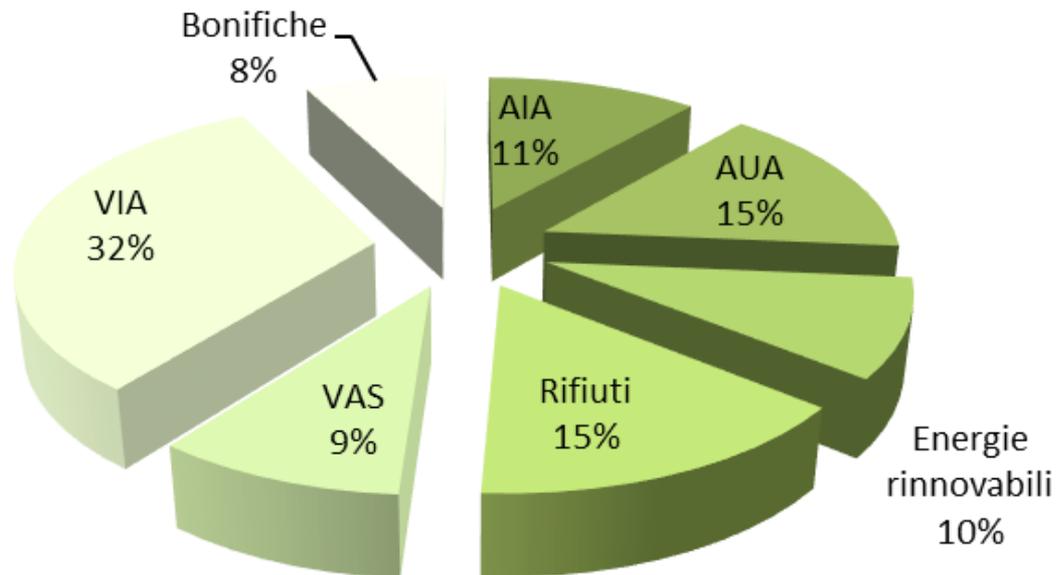
Con riferimento al coordinamento con le discipline di settore:



LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK. QUALCHE DATO

Con riferimento al coordinamento all'ambiente:



LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK. QUALCHE DATO

Perché monitorare?

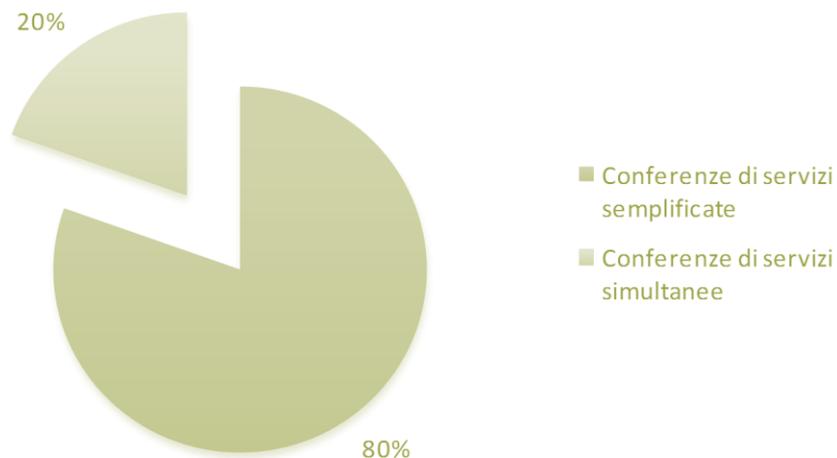
- ❑ Per individuare **criticità e "resistenze"**
- ❑ Verificare l'**impatto concreto** delle nuove norme in termini di riduzione dei tempi e dei costi
- ❑ Individuare le soluzioni di successo **e i nodi da affrontare**
- ❑ Individuare le **problematiche attuative** da affrontare con gli eventuali decreti correttivi

LA SEMPLIFICAZIONE: IL «METODO MADIA»

3. LA MESSA A TERRA. L'HELP-DESK. QUALCHE DATO

I primi dati raccolti dal ForemzPA **mostrano il successo della conferenza semplificata.**

Circa l'80% delle conferenze indette nelle amministrazioni monitorate sono state svolte in forma semplificata



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Mariangela Benedetti

Dottore di ricerca in diritto amministrativo

Esperto di semplificazione amministrativa e normativa

presso la Delivery Unit Nazionale

Dipartimento funzione pubblica- Presidenza del Consiglio

m.benedetti@governo.it