

LA SEMPLIFICAZIONE BUROCRATICO-AMMINISTRATIVA IN TOSCANA: IL PUNTO DI VISTA DELLE IMPRESE

Indagine qualitativa e quantitativa su:
Governo del territorio, Commercio,
Artigianato e Procedimenti

**LA SEMPLIFICAZIONE BUROCRATICO-
AMMINISTRATIVA IN TOSCANA:
IL PUNTO DI VISTA DELLE IMPRESE**

*Indagine qualitativa e quantitativa su
Governo del territorio, Commercio,
Artigianato e Procedimenti*

INDICE

Premessa e obiettivi del lavoro	pag. 5
1. I risultati della prima linea di attività: analisi qualitativa in materia di governo del territorio	pag. 6
1.1. <i>Il contesto di riferimento.....</i>	<i>pag. 6</i>
1.2. <i>Obiettivi e metodologia</i>	<i>pag.14</i>
1.3. <i>I risultati dell'indagine qualitativa</i>	<i>pag.18</i>
1.4. <i>La proposta di revisione della Legge regionale sul governo del territorio: stato dell'arte e spunti di semplificazione dalle imprese</i>	<i>pag.30</i>
1.5. <i>Cosa semplificare: alcune linee guida di interesse regionale</i>	<i>pag.50</i>
2. I risultati della seconda linea di attività: indagine campionaria in materia di governo del territorio, commercio e artigianato	pag.60
2.1. <i>Il contesto di riferimento.....</i>	<i>pag.60</i>
2.2. <i>Obiettivi e metodologia</i>	<i>pag.62</i>
2.3. <i>I risultati dell'indagine quantitativa</i>	<i>pag.66</i>
2.4. <i>Commercio e artigianato: alcune indicazioni e spunti di semplificazione dalle imprese</i>	<i>pag.87</i>
3. I risultati della terza linea di attività: l'analisi comparativa sui procedimenti con tempi di conclusione superiori a 30 giorni.....	pag.100
3.1. <i>Il contesto di riferimento.....</i>	<i>pag.100</i>
3.2. <i>Obiettivi e metodologia</i>	<i>pag.102</i>
3.3. <i>Il perimetro dell'indagine e le Regioni oggetto di confronto</i>	<i>pag.102</i>
3.4. <i>I risultati dell'indagine comparativa sui procedimenti</i>	<i>pag.104</i>
3.5. <i>Alcune considerazioni di sintesi sulla riduzione dei tempi dei procedimenti</i>	<i>pag.117</i>
ALLEGATO 1: Questionario per le interviste face to face	pag.119
ALLEGATO 2: Questionario per gli addetti ai lavori.....	pag.122
ALLEGATO 3: Questionario per l'intervista telefonica	pag.125

PREMESSA E OBIETTIVI DEL LAVORO

Promo PA Fondazione ha ricevuto l'incarico dal gruppo PD del Consiglio Regionale Toscano per acquisire e comprendere il punto di vista delle imprese e degli operatori del settore circa le procedure burocratico-amministrative che interessano la normativa regionale in alcuni settori particolarmente importanti per l'economia del territorio, quali l'edilizia, l'urbanistica, il commercio, l'artigianato. Poiché la normativa regionale in tali settori riguarda da vicino la vita delle imprese, oggi particolarmente colpite dalla crisi economica e per le quali il peso degli adempimenti sta diventando sempre più gravoso, si è avvertita la necessità di avviare un **percorso con le aziende**, finalizzato ad individuare alcuni spunti di intervento mirati che possano agevolare un percorso di semplificazione effettivo ed efficace. L'obiettivo finale è quello di fornire input per la semplificazione utili al legislatore toscano, mettendo a punto un **modello di lavoro potenzialmente replicabile anche in altre aree in cui si riscontrano problematiche simili**.

L'indagine complessiva prevede 3 linee di attività, così articolate:

- **indagine qualitativa preliminare sulla filiera del governo del territorio**, limitatamente ai settori dell'edilizia e dell'urbanistica, attraverso l'attività di ascolto diretto e qualificato di imprese e esperti del settore;
- **indagine quantitativa** sulla filiera del governo del territorio estesa ai settori dell'artigianato e del commercio **attraverso una rilevazione telefonica rivolta alle imprese**;
- **indagine sui procedimenti amministrativi con termini di conclusione superiori a 30 giorni**.

1. I RISULTATI DELLA PRIMA LINEA DI ATTIVITÀ: ANALISI QUALITATIVA IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

1.1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

1.1.1. La sfida della semplificazione: il quadro di riferimento nazionale e regionale

La tematica relativa al cosiddetto “onere da PA”, ovvero il peso dell’insieme di adempimenti che la Pubblica Amministrazione impone alle imprese con un impatto notevole in termini di tempo e di costo, è, come noto, al centro del dibattito nazionale e internazionale, poiché in un momento economico difficile come quello attuale, diventa fondamentale agire sulle “regole” e sulla qualità del loro *inforcement* in maniera tale da favorire la crescita delle imprese. La natura e l’intensità del problema sono ben chiari in Italia, dove sono state accertate e descritte le conseguenze dell’ipertrofia legislativa. Le stesse direttive europee, che rappresentano ormai una fonte di regolazione primaria, vengono attuate in modo ridondante.

Nel nostro Paese la questione della semplificazione assume contorni sempre più preoccupanti, poiché l’eccesso di regole e un sistema “barocco” di adempimenti amministrativi rischia di far scomparire le imprese senza creare le condizioni per una loro crescita.

In questo contesto, se non possono non essere accolte con favore le misure in materia di sburocratizzazione della macchina pubblica varate nell’ultimo biennio, occorre anche considerare l’importanza del fattore tempo e la necessità di focalizzare l’attenzione sugli aspetti attuativi concreti, gli unici veramente importanti per il sistema delle imprese. Lo stesso dl Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5 del Governo Monti (il cosiddetto Decreto “Semplificazioni”), convertito nella legge 4 aprile 2012 n. 35, è rimasto per lo più inattuato a causa della mancanza di buona parte dei regolamenti attuativi, attraverso i quali i Ministeri danno attuazione concreta alle regole generali stabilite dall’Esecutivo.

La complicazione burocratica si somma quest’anno agli effetti devastanti della peggiore crisi economica della storia e da un livello di tassazione sulle imprese che ha raggiunto ormai livelli elevati e che ha portato un numero considerevole di imprese a contrarre il numero di dipendenti e collaboratori. “Il tentativo di fronteggiare la crisi con lo strumento normativo peggiora la situazione e ha portato nei fatti a moltiplicare gli emanatori di regole, estendendoli alle autorità indipendenti, dotate spesso di poteri sanzionatori analoghi ai soggetti istituzionali”¹.

Interventi di semplificazione burocratica sono perciò non solo auspicabili, ma imprescindibili. Nondimeno intervenire sulla macchina amministrativa è, come noto, questione complessa e, come dimostra l’esperienza degli ultimi anni, molto spesso i tentativi di semplificazione dei governi nazionali e regionali si sono tradotti, pur nelle buone intenzioni di chi li ha portati

¹ Così continua Guido Rossi: “L’alluvione legislativa della crisi ha evidenziato una tecnica redazionale tutt’altro che soddisfacente [...] e un’incapacità di prefigurarsi la portata pratica dei singoli interventi, con la sottovalutazione degli effetti perniciosi delle continue “correzioni al sistema”. Cfr. Guido Rossi, “L’alluvione legislative e le grida spagnole”, il Sole 24 Ore, 27 ottobre 2013, pag. 1.

avanti, in un nulla di fatto, se non in ulteriori aggravii per le imprese. Le ragioni sono riconducibili a tre aspetti:

- La difficoltà ad intervenire **sull'approccio culturale e sui metodi gestionali** dell'amministrazione: al di là degli aspetti normativi l'approccio più o meno rigido o più o meno flessibile dei burocrati all'interno degli enti rappresenta un aspetto decisivo per l'attuazione delle norme;
- La difficoltà a **"proporzionare" gli interventi in base al tipo e al destinatario degli interventi** (le micro imprese, come noto, sono le più penalizzate dalla burocrazia e alcune norme richiederebbero un'applicazione sensata e flessibile).
- La difficoltà a **far percepire alle imprese i cambiamenti in atto**: il rapporto "Imprese e burocrazia" realizzato annualmente da Promo PA Fondazione dimostra che l'impatto dei provvedimenti nazionali e regionali sulla semplificazione è stato fino ad oggi bassissimo, almeno dal punto di vista della percezione delle imprese.

Anche in Toscana il problema della semplificazione è particolarmente sentito. Come evidenziato nel citato Rapporto "Imprese e Burocrazia"², la Toscana, pur avendo indici di efficienza tra i più alti in Italia, presenta alcune criticità rispetto ad alcuni indicatori di carico amministrativo, come la dinamicità nei rapporti con la PA e la qualità complessiva delle relazioni con le micro imprese, dove si mantengono al di sotto di altre regioni, come l'Emilia Romagna, il Piemonte e la Lombardia.

² Promo P.A. Fondazione, *Imprese e Burocrazia. Come le piccole e micro imprese valutano la pubblica amministrazione*, Franco Angeli Editore, ed. 2011, pag. 127.

**Fig.1.1. La qualità del mercato PA: ranking
(posizione in graduatoria delle zonizzazioni minime considerate)**

	indice di efficienza	Indice dinamicità	indice "leggerezza/semplicità" del carico amm.	indice qualità rapporto micro e piccole imprese-PA
Trentino/Friuli VG	1	6	13	3
Veneto	2	12	5	5
Emilia-Romagna	8	10	9	8
Piemonte/Valle d'Aosta	3	3	6	1
Liguria	5	2	8	2
Provincia di Milano	7	1	7	4
Lombardia	6	11	2	6
Toscana	4	13	11	10
Umbria/Marche	9	7	4	7
Lazio	12	4	14	12
Altre Sud-isole	10	8	12	9
Campania	14	5	10	14
Puglia	11	14	1	13
Sicilia	13	9	3	11

Fonte: Promo PA Fondazione, "Imprese e burocrazia" – 2011

Ciò non di meno, se si guarda ai costi sostenuti dalle imprese per assolvere ad obblighi amministrativi ed informativi, va evidenziato che, secondo quanto emerge dal rapporto del 2013 ("Imprese e Burocrazia - Come le micro e piccole imprese valutano la pubblica amministrazione", Franco Angeli Editore, 2013), la Toscana registra prestazioni migliori rispetto alla media nazionale per quanto riguarda i costi interni, misurati attraverso il numero delle giornate/uomo dedicate mediamente nell'anno all'espletamento degli adempimenti informativi imposti dalla legislazione: in Toscana si registrano infatti 27,8 giornate a fronte di oltre 30 giornate a livello nazionale.

Consapevole della necessità di intervenire al fine di agevolare i processi di semplificazione e sburocratizzazione, in questi anni la Regione Toscana si è mossa, sul fronte legislativo in molteplici direzioni, adottando alcuni importanti provvedimenti, fra i quali:

- **la Legge regionale 40/2009** (*Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa*), i cui obiettivi generali sono: la riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese; la riduzione dei tempi burocratici e la diffusione dell'innovazione tecnologica e degli strumenti telematici nei rapporti tra cittadini, imprese e P.A;
- **La Legge regionale 69/2012** (*Legge di semplificazione dell'ordinamento 2012*), con cui si sono introdotte alcune ulteriori misure di semplificazione, prevalentemente in attuazione di atti normativi statali;
- **Il Progetto integrato di sviluppo (PIS)** dedicato alla semplificazione e il relativo documento attuativo del dicembre 2012, che descrive nel dettaglio l'azione di semplificazione su cui è impegnata l'amministrazione regionale;
- **La Decisione di giunta n. 6/2013** che evidenzia lo stato di attuazione delle procedure di semplificazione e di riduzione dei tempi burocratici previste dalla citata LR 40/2009.

Il Consiglio Regionale toscano, in quanto organo legislativo, può svolgere un ruolo strategico sul tema della semplificazione, poiché nella sua autonomia anche propositiva può intervenire a monte del sistema, semplificando già a livello normativo.

In questo contesto di riferimento si inserisce il lavoro commissionato a Promo PA Fondazione dal Gruppo PD del Consiglio regionale.

1.1.2. Il governo del territorio: evoluzione normativa e istanze di semplificazione

L'espressione "governo del territorio" compare per la prima volta nella nostra Costituzione con la legge costituzionale n. 3 del 2001 che è andata a modificare il Titolo V della Carta nella parte riguardante le competenze degli enti territoriali³. Nondimeno era espressione già presente nell'ordinamento di epoca anteriore, sia a livello nazionale che regionale.

La Carta fondamentale dello Stato non ha fatto altro che prendere atto della dilatazione dell'originario significato di urbanistica. Un significato ampio, e dai confini giuridici indefiniti, che ha finito per essere un contenitore di pratiche, di attività e professioni che, pur avendo come unico oggetto la città e il territorio, hanno finalità diverse.

A definire una volta per tutte il significato dell'espressione "governo del territorio" è intervenuta la Corte Costituzionale che con sentenza del 7 ottobre 2003, n. 307, ha stabilito che il governo del territorio "comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività". La nuova nozione di "governo del territorio" ha dato modo a molte Regioni di legiferare in materia anticipando la stessa evoluzione legislativa nazionale e indirizzando la discussione disciplinare. È questo il caso della

³ La legge costituzionale 3/2001 nell'elencazione delle materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma) ha compreso anche il governo del territorio.

Regione Toscana, che in maniera pionieristica, fin dalla metà degli anni Novanta ha introdotto questa nozione nel titolo della sua Legge regionale n. 5 del 1995: *Norme per il governo del territorio*.

Le leggi regionali sul “governo del territorio” hanno innovato in maniera sostanziale la disciplina urbanistica previgente realizzando una sorta di “testo unico” regionale, con l'unificazione di discipline di settore attinenti all'assetto del territorio (urbanistica, edilizia, tutela idrogeologica e antisismica, ecc.). La legislazione regionale ha però dovuto svilupparsi senza poter far riferimento ad un quadro di principi coerente - a sua volta - con il dettato costituzionale, nonostante la Costituzione, stabilendo che “governo del territorio” è materia di “legislazione concorrente”, obblighi lo stato ad intervenire in materia con norme di principio unitarie e organiche valide per l'intero territorio nazionale.

Occorre, infatti, sottolineare che a tutt'oggi la disciplina più organica della materia urbanistica risale alla legge fondamentale n.1150 del 1942 i cui principi rigidi e regolatori mal si adattano all'esigenza odierna di governare le trasformazioni con strumenti flessibili. La legge n.1150/42 presenta inoltre alcuni limiti:

- non ha mai ricevuto effettiva e completa attuazione (a partire dall'indispensabile regolamento di esecuzione, mai emanato);
- è caratterizzata da un impianto centralizzatore e quindi in forte disarmonia con l'evoluzione dell'intero sistema delle autonomie regionali, come prefigurato dalla Costituzione e attuato a partire dal 1970, e soprattutto come modificato dalla riforma del Titolo V;
- manca qualsiasi rapporto con la programmazione economica.

Il governo del territorio, nella pluralità delle sue accezioni, costituisce **uno dei settori a più intensa regolazione normativa e amministrativa, anche per la presenza di valori e interessi differenziati e per il sovrapporsi di una pluralità di attori e decisori**. Per questa ragione, in considerazione della rilevanza e ampiezza del suo campo di intervento e della filiera complessa su cui va a incidere, la normativa sul governo del territorio, è al centro del dibattito sulla semplificazione che si sta svolgendo anche a livello nazionale.

Dal **punto di vista normativo**, da più parti - a cominciare dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, INU - si sottolinea l'esigenza di una **legge nazionale sui Principi fondamentali del governo del territorio che renda coerente la normativa nazionale con il dettato costituzionale**. Sarebbe in tal modo possibile innovare e semplificare, superando la legislazione stratificatasi dal 1942 in poi. In questo senso va anche la proposta del Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAAPP) presentata nel settembre 2013 in cui si auspica “*una legge unitaria di principi delle materie di competenza statale (art. 117 Cost., comma 2°) ossia ordinamento civile (regime delle proprietà), ecosistemi, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale, superando la logica dei principi*

fondamentali (art 117 Cost., comma 3°) che rinvia ad altra legislazione regionale e/o attuativa”⁴.

Quanto alla **semplificazione istituzionale** da più parti si invoca un alleggerimento degli enti preposti alla funzione di governo del territorio, dando così la possibilità di evitare inutili sovrapposizioni: secondo alcuni, va in questo senso il superamento delle province, secondo altri, invece, è necessario mettere mano ad una più netta ripartizione delle competenze tra livello statale (sovrintendenze, genio civile, ecc.) e livello locale.

1.1.3. La normativa toscana e la proposta di legge n. 282 sul governo del territorio

In materia di governo del territorio, a fronte dell’inerzia del legislatore statale si è registrata – come abbiamo visto – una notevole vivacità delle Regioni, che hanno in gran parte recepito le proposte riformiste avanzate dall’Istituto Nazionale di Urbanistica in materia di pianificazione territoriale⁵. Prima fra tutte la Toscana che nel 1995, dopo un lungo percorso sia legislativo che culturale che l’ha vista impegnata fin dalla seconda metà degli anni Ottanta, ha approvato **la prima legge regionale in Italia sul governo del territorio** (L.R. n.5/1995).

La nuova normativa si proponeva di superare le divaricazioni esistenti tra gestione urbanistica, e quindi settoriale, di un territorio ed il suo governo: la tutela del suolo, ma anche dei paesaggi e dei monumenti, viene riconosciuta come necessariamente collegata al resto delle politiche di trasformazione del territorio, con l’obiettivo di armonizzare lo sviluppo economico con la tutela ambientale e delle risorse.

L’attività di innovazione legislativa della Regione Toscana è continuata con l’approvazione, dopo oltre due anni di intenso dibattito, della LR n.1 del 3 gennaio 2005. La normativa si pone nel solco della continuità con la LR n.5/1995, di cui riafferma e rafforza i principi, rendendoli coerenti con l’evoluzione normativa, prima di tutto con la riforma del titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001 (con l’introduzione dei principi di sussidiarietà, pari dignità, adeguatezza e differenziazione fra i diversi livelli dell’ordinamento statale), poi con le direttive comunitarie intervenute (in particolare la direttiva 42/2001/CE in materia di valutazione integrata), infine con le norme sulla tutela del paesaggio. La Legge 1 del 2005 unifica in un unico testo la disciplina urbanistica e la disciplina edilizia realizzando l’importantissimo obiettivo di ricondurre ad unità una normativa fino a quel momento frammentata in molte e diverse fonti.

⁴ L’attuale Governo Renzi ha preparato una prima ipotesi di **disegno di legge del Governo per la riforma urbanistica**, che, dopo 72 anni, tenterà di dare una visione organica ed unitaria a tutte le questioni aperte in questi anni dalla prassi urbanistica e dalle leggi regionali: dalla riforma degli standard previsti dal decreto ministeriale 1444/1968 alla trasferibilità dei diritti edificatori, dalla pianificazione territoriale di area vasta alla definizione di una politica complessiva (legislativa, fiscale, urbanistica, autorizzativa) per il rinnovo urbano, dalla politica per l’edilizia sociale residenziale pubblica e privata fino alle semplificazioni normative e al riordino complessivo dei titoli autorizzativi in edilizia, con una riforma del testo unico.

⁵ Nel 1995 l’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) ha lanciato la sua proposta di riforma che, abbandonando l’orientamento tradizionale di coordinamento regolativo e prescrittivo della L.U. 1150/42, prevedeva, tra le altre cose, che la pianificazione territoriale fosse declinata in 3 dimensioni: strategica; strutturale e operativa.

La Legge è intervenuta sul fronte **del coordinamento fra i vari strumenti urbanistici dei comuni**, precisando meglio compiti e ruoli dei vari livelli di pianificazione e trasformando il vecchio PRG (Piano Regolatore Generale) in un Piano strutturale di lungo periodo e in un Regolamento Urbanistico più operativo.

La **proposta di legge 282, “Norme per il governo del territorio”** interviene a più di otto anni dall’entrata in vigore della legge regionale 1/2005, con la finalità dichiarata *“di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, contrastare il consumo di suolo promuovendo i ruolo multifunzionale del territorio rurale, sviluppare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani”*. La riforma mantiene l’impianto generale della legge 1/2005, intervenendo su alcuni aspetti critici attinenti sia alle forme in cui si esplica il **principio di sussidiarietà** (in necessaria relazione al principio di adeguatezza), che ai dispositivi concreti con cui alcuni principi già contenuti nella legge, a partire dal limite al consumo di suolo, trovano effettiva applicazione operativa.

A tal riguardo una delle linee di azione del processo di revisione è quella tesa a precisare e definire alcuni strumenti normativi che rendano conseguenti e coerenti le parti statutarie degli strumenti urbanistici con quelle di natura più marcatamente operativa. In considerazione del fatto che importanti temi della pianificazione abbiano finito per assumere una natura puramente dichiarativa, quasi con valenza di manifesto, per poi avere un’influenza minima nella pratica pianificatoria corrente, è presente nella proposta di legge la **volontà di legare in modo più efficace gli elementi generali con quelli operativi**.

Ciò è leggibile nell’introduzione del concetto di **patrimonio territoriale**, definito quale “bene comune costitutivo dell’identità collettiva regionale” di cui la Regione “promuove e garantisce la riproduzione” (art.3) e che costituisce riferimento per contestualizzare le “invarianti strutturali” (art.5) nello Statuto del territorio (art.6) e per promuovere una più efficace relazione tra Statuto e strategia dei piani.

Lo stesso Statuto del territorio viene rafforzato nella nuova stesura sottolineandone la valenza di “quadro di riferimento prescrittivo per le previsioni di trasformazione” da redigere attraverso la partecipazione delle comunità interessate (art. 6, comma 4). La specificazione della natura “prescrittiva” e partecipata assegna allo Statuto una valenza che va ben oltre l’esposizione di auspici, indirizzi e generiche strategie andando ad interessare direttamente la disciplina d’uso dei suoli.

Anche il tema del **consumo di suolo** agricolo è approfondito e spostato dalla generale enunciazione, finora limitata alla definizione della priorità del recupero e della riutilizzazione rispetto alla nuova edificazione, alla precisa, e per certi aspetti radicale, individuazione degli ambiti suscettibili ad essere interessati da nuovi impegni di suolo. Nello specifico, al fine di contrastare e ridurre al minimo strettamente necessario il consumo di suolo ciò che nel testo

vigente è soltanto un enunciato di principio viene pertanto tradotto in una serie di dispositivi operativi concreti:

- si definisce in modo puntuale il territorio urbanizzato, differenziando le procedure per intervenire all'interno dello stesso da quelle per la trasformazione in aree esterne, con particolare riferimento alla salvaguardia del territorio rurale e al fine di promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse(art.4);
- in aree esterne al territorio urbanizzato non sono consentite nuove edificazioni residenziali. Limitati impegni di suolo per destinazioni diverse da quella residenziale sono in ogni caso assoggettati al parere obbligatorio della conferenza di copianificazione d'area vasta, chiamata a verificare puntualmente, oltre alla conformità al PIT, che non sussistano alternative di riutilizzazione o riorganizzazione di insediamenti e infrastrutture esistenti (art.24).

Rispetto al **territorio rurale** si prevede (art. 62) che gli strumenti della pianificazione individuino i “nuclei rurali”, le cui trasformazioni devono garantire la coerenza con i caratteri propri degli insediamenti, gli “ambiti di pertinenza di centri e nuclei storici” di cui tutelare la valenza paesaggistica, e gli “ambiti periurbani” in cui promuovere forme di agricoltura utilmente integrabili con gli insediamenti urbani. Per quanto attiene le trasformazioni richieste dall'imprenditore agricolo vengono semplificate le procedure per una serie di interventi temporanei o di minore entità, specificate le trasformazioni aziendali che comportano la necessità di un piano attuativo, e rafforzati i vincoli e le sanzioni in caso di perdita della destinazione d'uso agricola (art. 67).

Per quanto riguarda **la pianificazione** è stato introdotto e valorizzato il **piano strutturale intercomunale**, che insieme alla conferenza di copianificazione diventa riferimento qualificante per garantire una progettazione unitaria e multisetoriale delle trasformazioni a livello d'area vasta.

Per quanto concerne, invece, le **procedure** in seguito alla valutazione positiva del suo funzionamento si è scelto di mantenere la **conferenza paritetica interistituzionale** come strumento di riferimento per la regolazione dei conflitti, dotandola tuttavia dei poteri necessari ad assicurare il recepimento delle proprie conclusioni, e richiamando il ruolo di tutti i soggetti istituzionali nel far rispettare le norme di riferimento:

- i soggetti istituzionali possono adire la conferenza paritetica qualora ravvisino contrasti non solo tra gli strumenti della pianificazione ma anche rispetto alle disposizioni della legge;
- la conferenza paritetica valuta gli adeguamenti prodotti a seguito delle proprie conclusioni e relative richieste;
- se gli adeguamenti sono valutati negativamente, l'atto, o la parte di esso in questione, non assume efficacia.

Dal punto di vista della **semplificazione**, la proposta di legge n. 282, secondo quanto dichiarato nella relazione illustrativa, persegue la finalità dichiarata di “**migliorare l'efficacia della governance** interistituzionale in base ai principi della sussidiarietà, e rendere **più chiare e rapide le procedure**, graduando la complessità degli adempimenti in relazione alla rilevanza delle trasformazioni” con attenzione a “non appesantire ulteriormente i procedimenti, ma anzi a fissare dei tempi massimi per i procedimenti urbanistici, semplificando ove possibile e ragionevole la vita ai cittadini e razionalizzando gli adempimenti cui sono chiamati i soggetti pubblici”. In particolare, viene rafforzato il ruolo della conferenza paritetica interistituzionale come strumento di riferimento per la regolazione dei conflitti, conferendole i poteri necessari ad assicurare il recepimento delle proprie conclusioni e dotandola del supporto di un tavolo tecnico.

Quanto alle **procedure**, sono introdotte alcune semplificazioni per promuovere il riuso e la riqualificazione nel territorio urbanizzato, come per esempio nel caso della previsione di **varianti semplificate** al piano operativo.

Con rispetto, invece, ai **tempi e contenuti della pianificazione** si è individuato in due anni il tempo massimo necessario per la formazione di uno strumento di pianificazione dall'avvio del procedimento all'approvazione e, al fine di scoraggiare tempi che superino questo termine, sono state introdotte restrizioni per gli interventi urbanistici ed edilizi nei comuni che, dall'avvio del procedimento di formazione del piano strutturale o operativo alla sua approvazione, superano i due anni.

Laddove vi sia un doppio procedimento è prevista la **non duplicazione degli adempimenti**. Sono stati poi specificati in maniera univoca i contenuti propri di ciascuno strumento della pianificazione, al fine di eliminare ambiguità e duplicazioni.

Si è intervenuti, infine, poi nel senso di un **riordino lessicale** per facilitare la lettura anche ai non addetti ai lavori.

1.2. OBIETTIVI E METODOLOGIA

1.2.1. Obiettivi

La prima linea di attività, cioè l'analisi qualitativa sulle tematiche del governo del territorio, ha avuto alcune caratteristiche peculiari e distintive che aiutano a comprendere il campo di indagine e a dare contorni precisi alla rilevazione:

- **è stata volta a ricostruire le istanze di semplificazione a partire dai fabbisogni delle imprese**, nella consapevolezza che dal punto di vista di queste ultime ciò che rileva in materia di edilizia e urbanistica è, essenzialmente, la **maggiore o minore complessità del sistema delle “regole” alle quali queste devono attenersi per realizzare un nuovo insediamento produttivo o per adeguare o ammodernare i propri impianti al fine di renderli maggiormente competitivi**;

- **ha proposto un'analisi della PDL 282 esclusivamente dal punto di vista della semplificazione**, senza entrare nel merito dell'impianto teorico e dei contenuti più tecnici, che sono rimandati all'attività in corso, di ascolto delle associazioni di categoria e dei diversi stakeholder;
- **si è basata su un'attività di ascolto diretto e non mediato delle imprese**, al fine di ricostruire la percezione effettiva e il loro punto di vista;
- si è focalizzata sulla **normativa regionale** in materia di governo del territorio, ma con un tipo di analisi che interessa anche **gli altri livelli di governo**;
- è stata volta ad identificare una serie di **spunti di semplificazione** che **nascono** dalle imprese, ma anche dai liberi professionisti e dalle esperienze ricavabili da altri contesti regionali.

I risultati dell'indagine qualitativa sono stati poi verificati ed integrati con un'analisi quantitativa più ampia, sia rispetto al target di riferimento che alle tematiche trattate (si veda il Cap. 2).

1.2.2. La metodologia utilizzata e gli strumenti di ascolto delle imprese

L'indagine si è basata su una metodologia di **indagine qualitativa** basata su n. 37 **interviste dirette face to face** rivolte ad imprenditori, liberi professionisti ed esperti del settore.

Gli strumenti per la conduzione dell'indagine sono stati tre:

Questionario sulle problematiche generali del fare impresa in Toscana **principalmente nel settore del governo del territorio**, che è stato somministrato a tutti gli interlocutori contattati;

Questionario specifico sulla PDL 282, che è stato somministrato solo alle imprese e ai liberi professionisti che hanno dichiarato di conoscere la proposta.

A tal proposito sono stati predisposti **due modelli di questionari** (vedi allegati 1 e 2), il primo con domande più generali, il secondo riguardante le questioni specifiche della PDL 282.

In particolare, le domande di livello più generale hanno avuto l'obiettivo di:

sondare l'attrattività del territorio toscano dal punto di vista degli investimenti;

identificare le principali problematiche legate all'avvio/potenziamento/trasformazione delle attività imprenditoriali in Toscana;

raccogliere le valutazioni generali degli imprenditori in merito alla normativa vigente in materia di edilizia e urbanistica;

rilevare il parere delle imprese sui costi e tempi delle procedure amministrative in materia di edilizia e urbanistica;

registrare le necessità degli imprenditori e raccogliere i loro suggerimenti in materia di semplificazione.

Rispetto invece alla PDL 282, il questionario, oltre a richiedere una valutazione globale e complessiva della proposta di legge rispetto al tema della semplificazione e in particolare della sua capacità di stimolare investimenti sul territorio, ha affrontato alcune tematiche specifiche ritenute cruciali, quali:

- il riuso-recupero edifici a destinazione produttiva;
- la disciplina della SCIA;
- il ricorso alla conferenza di copianificazione nel caso di nuove edificazioni in aree esterne al territorio urbanizzato;
- le varianti semplificate;
- la disciplina delle aree rurali;
- le politiche per la casa

Benché solo una parte delle imprese contattate sia stata in grado di esprimersi sui contenuti della PDL, i commenti raccolti sono stati precisi e puntuali e hanno consentito di individuare istanze di semplificazione chiare e dettagliate, che saranno illustrate nel cap. 4. Le interviste qualitative sono state effettuate nel periodo compreso dal 15 novembre al 31 dicembre 2013.

1.2.3. Il panel degli intervistati

Le imprese sono state selezionate tenendo conto di tre aspetti:

- l'incrocio tra **rappresentatività settoriale e territoriale**: sono stati individuati, pur tenendo conto del numero limitato di interviste, imprenditori attivi sull'intero territorio regionale e rappresentativi di diversi settori produttivi;
- la **dimensione** dell'impresa: sono state contattate prevalentemente piccole imprese, ma anche, in misura limitata, imprese di dimensione maggiore operanti in diversi settori tra cui la grande distribuzione;
- il **profilo strategico** dell'interlocutore: gli interlocutori con cui è stata svolta l'intervista sono stati il proprietario dell'azienda, il responsabile dei rapporti con la PA o comunque colui che segue le pratiche edilizie e urbaniste, e infine il libero professionista che segue per conto dell'imprenditore tali pratiche.

Dal punto di vista **settoriale**, si è ritenuto opportuno dare maggior spazio alle imprese del settore delle **costruzioni e dell'edilizia**, nella consapevolezza che questo è il comparto che ha più a che fare con la normativa sul governo del territorio per cui le imprese che vi appartengono sono da considerare interlocutori privilegiati. Tra le imprese edili sono state selezionate sia quelle che realizzano interventi di nuova edificazione (spaziando dalle grandi strutture commerciali all'edilizia residenziale) sia piccoli o grandi interventi di ristrutturazione.

Quanto all'**ambito territoriale** di intervento, sono state contattate imprese che operano a livello nazionale, imprese che lavorano sul solo territorio regionale, e infine imprese a carattere interprovinciale o addirittura provinciale. Sono state anche interpellate imprese edili che svolgono attività immobiliare. Un particolare riguardo si è avuto per le aziende agricole in quanto interessate dalla disciplina riguardante le aree rurali. Infine, per quanto riguarda i liberi professionisti, ci si è rivolti ad avvocati esperti in materia di urbanistica e edilizia, architetti e geometri.

Fig. 1.2. Metodologia e segmentazione delle imprese contattate per settore

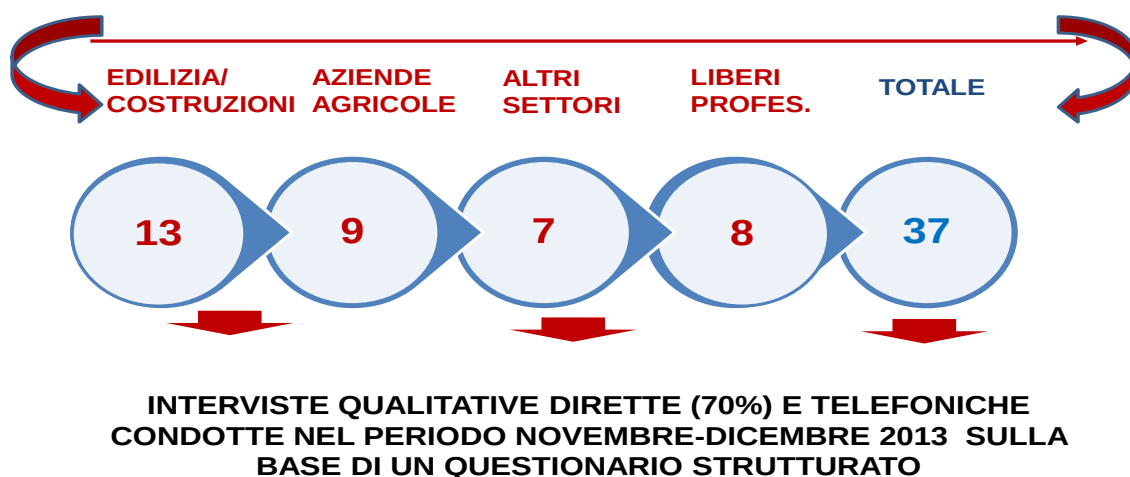


Fig. 1.3. Rappresentatività territoriale e settoriale delle imprese contattate

SETTORE	PROVINCIA	SETTORE	PROVINCIA
1 Edilizia	AREZZO	1 Avvocato	FI
2 Agricoltura		2 Avvocato	LI
3 Agricoltura		3 Architetto	FI
4 Immobiliare	FIRENZE	4 Architetto	LI
5 Edilizia		Architetto esperto di	LU
6 Agricoltura		5 urbanistica	
7 Agricoltura	GROSSETO	Architetto esperto in tutrela	LU
8 Edilizia		6 del paesaggio	
9 Agricoltura	LIVORNO	7 Architetto	LU
10 Immobiliare		8 Geometra	MS
11 Agricoltura			
12 Edilizia	LUCCA		
13 Cartiera			
14 Immobiliare			
15 Edilizia			
16 Escavazioni			
17 Edilizia	MASSA		
18 Lavorazione marmi			
19 Agricoltura			
20 Agricoltura	PISA		
21 Edilizia			
22 Edilizia	PISTOIA		
23 Edilizia			
24 Edilizia	PRATO		
25 GDO			
26 Agricoltura	SIENA		
27 Agricoltura			
28 Edilizia			
29 Edilizia	NAZIONALI		

1.3. I RISULTATI DELL'INDAGINE QUALITATIVA

1.3.1. L'attrazione del territorio toscano dal punto di vista degli investimenti

Interrogate riguardo il potenziale della Toscana in termini di capacità di attrarre e mantenere investimenti, il 70% delle imprese intervistate ha espresso un giudizio molto positivo. L'appello della Toscana, anche in comparazione con le altre regioni, è indubbio e deriva da un **patrimonio naturalistico ambientale, culturale e paesaggistico che ha pochi rivali al mondo**. E' esemplificativo ad esempio quanto dichiarato da un imprenditore agricolo della provincia di Firenze secondo cui *"in agricoltura e nell'agroalimentare, la Toscana offre caratteristiche di tipicità e tradizione generalmente riconosciute ed apprezzate, anche all'estero, più di altre regioni"*. La bellezza del paesaggio toscano, riconosciuta anche a livello internazionale, è d'altra parte anche un *plus* per quanto riguarda il **mercato immobiliare**; come afferma il titolare di un'agenzia di Livorno che tratta immobili rurali, *"la Toscana è un brand fortissimo, il suo paesaggio rurale la rende molto richiesta nel mercato immobiliare. Sono molti gli acquirenti provenienti da altre regioni e anche dall'estero"*.

Nondimeno, alcune imprese (in particolare quelle che operano sul mercato nazionale e che dunque hanno la possibilità di esprimere un confronto fondato) ritengono la legislazione toscana in materia di edilizia e urbanistica più penalizzante rispetto a quella delle altre regioni in termini di tempistica delle procedure burocratiche, chiarezza della legislazione, Incertezza dei titoli edilizi.

Con riferimento alla **tempistica delle procedure** e alla **chiarezza delle norme**, è particolarmente significativo il commento dell'agente immobiliare testé citato, secondo cui *"l'incertezza della fattibilità dell'intervento fa sfumare la compravendita. Io mi occupo di compravendita di immobili in zone rurali e sono il primo a voler tutelare il paesaggio e la campagna toscani, che sono grandi fattori di attrattività. Ma ci vuole **chiarezza** su quello che si può o non si può fare e in **tempi ragionevoli**. Molte volte gli immobili sono da ristrutturare. C'è compravendita se c'è la sicurezza riguardo alla fattibilità degli interventi richiesti, quindi è ovviamente necessario presentare un progetto. Se non c'è una risposta in tempi ragionevoli sfuma la compravendita e nel frattempo l'agenzia ha dovuto sostenere i costi dei consulenti."*

Le tempistiche vengono ritenute particolarmente scoraggianti nelle procedure che implicano varianti d'uso. Secondo quanto riferito da un impresa edile di Livorno: *"i tempi si dilatano quando si tratta di procedure che implicano varianti d'uso, per esempio da commerciale ad artigianale o da agricolo a industriale [...] in ambito rurale poi è tutto più difficile, il cambio d'uso degli annessi è complicatissimo"*.

Caso 1. Mancato investimento immobiliare

Nel 2002 un gruppo canadese mi chiede di trovare in Italia una grossa tenuta agricola da trasformare in campo da golf, resort, ville per ricchi americani. Dopo varie ipotesi la scelta è caduta su una azienda nel senese, sulla quale esisteva già un ottimo progetto molto dettagliato e discusso da moltissimo tempo con l'amministrazione. Dopo colloqui tecnici e politici era stata garantita la definitiva approvazione del progetto al massimo in 2-3 mesi. La proprietà è stata acquistata per circa 11 milioni di dollari ed era previsto un ulteriore investimento di 20 milioni. Ad oggi non è stato rilasciato nessun permesso. Questi clienti hanno poi deciso di lasciare l'Italia e di investire a Cartagena (Colombia) dove hanno restaurato numerosi appartamenti e costruito un hotel 5 stelle. I permessi sono stati ottenuti in tre-quattro mesi. L'investimento italiano è ancora inutilizzato e invendibile.

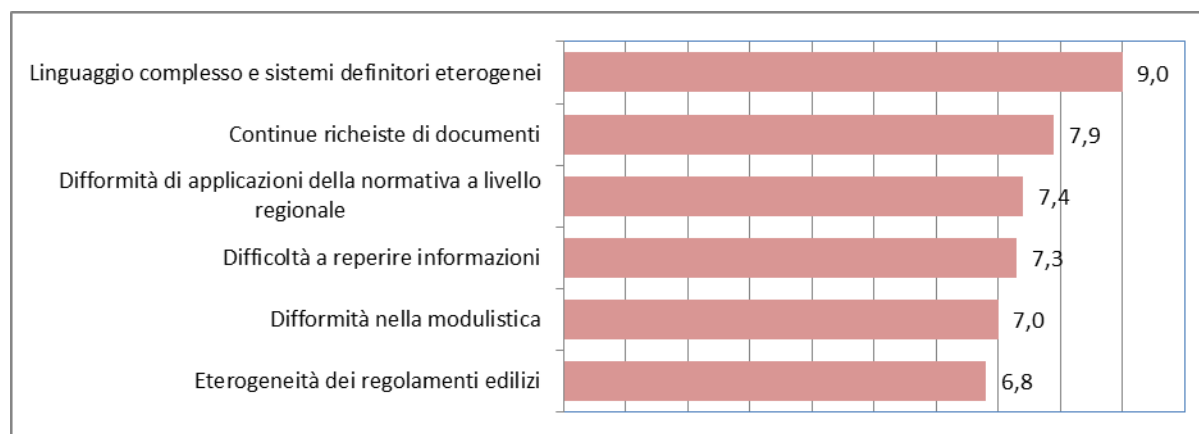
Agente Immobiliare, SI

Anche l'**incertezza dei titoli edilizi** è un fattore di freno degli investimenti esteri poiché *"anche a distanza di molti anni - dichiara un architetto fiorentino - dal rilascio dei permessi a costruire si possono presentare ricorsi al giudice amministrativo e ciò genera incertezza e scoraggia dall'investire poiché i tempi di realizzazione, già gravati dalle procedure burocratiche, diventano imprevedibili e insopportabili tanto più in una fase di crisi e di difficile accesso al credito"*.

1.3.2. L'adequatezza della disciplina urbanistica vigente

In termini di **chiarezza delle norme** e **semplicità delle procedure**, la legislazione toscana in materia di edilizia e urbanistica ottiene dalle imprese un giudizio di non sufficienza. Chiamate ad esprimere una valutazione riguardo alle principali criticità, le imprese intervistate hanno individuato nel **linguaggio complesso**, nelle **categorie di intervento eterogenee** e nelle **continue richieste di integrazione di documentazione già in possesso della PA** gli aspetti più problematici. Sono le imprese edili ad esprimere il giudizio più negativo, rispetto alle imprese di altri settori, che hanno una conoscenza più limitata della normativa esistente e per quasi la totalità degli adempimenti si rivolgono a consulenti esterni. Anche le aziende agricole esprimono un giudizio piuttosto severo.

Fig. 1.4. Le criticità che incidono maggiormente sull'attività edilizia (scala 0-10, dove 0=per niente complesso e 10= molto complesso)



Il **linguaggio complesso ed eterogeneo**, la **difficoltà di applicazione della normativa sul territorio regionale** (derivante da diverse interpretazioni della stessa da parte degli enti **locali**) e l'**eterogeneità dei regolamenti edilizi ed urbanistici**, determinano la scarsa chiarezza delle norme che, come abbiamo visto, è considerata uno dei principali fattori penalizzanti per gli investimenti sul territorio. A ciò si unisce la difficoltà nel reperire informazioni e documentazione sui siti istituzionali.

Quanto alla **continua richiesta di documenti** le imprese lamentano di dover fornire informazioni di cui l'ente pubblico già dispone direttamente o attraverso altri soggetti pubblici. La pubblica amministrazione appare, così, come una pluralità di soggetti che non dialogano tra loro. *"I vari uffici non si parlano – dice un imprenditore della provincia di Massa Carrara - non c'è informatizzazione per cui spesso viene richiesto un documento che è già stato richiesto da un altro ente. Dovrebbe invece esserci un automatismo". "Non è possibile che per ogni nuovo intervento - continua un imprenditore edile della provincia di Siena - vengano richiesti sempre gli stessi documenti che sono già in possesso della P.A. Questa dovrebbe poter riutilizzarli verificando che non ci siano state variazioni"*.

Un imprenditore edile fiorentino denuncia: *"mi sono rifiutato di fornire per la terza volta documenti già depositati con regolare protocollo. Ho fatto presente la situazione con*

raccomandate e di persona ai funzionari, al Sindaco, al segretario comunale. Mi sono visto respingere la mia richiesta e ho deciso di far ricorso al TAR. Ora dovrò attendere chi sa quanti anni che il TAR mi dia ragione”.

Rimanendo nell’ambito delle procedure, interrogate sull’adeguatezza ed efficacia degli **interventi di semplificazione** intervenuti negli ultimi anni i liberi professionisti, ma anche le imprese, sottolineano la **valenza positiva, in termini di riduzione dei tempi, della SCIA** (Segnalazione Certificata Inizio Attività), pur nella consapevolezza che si è **scaricato sul privato l’onere della conformità**: *“la responsabilità è passata dal pubblico al privato, atteso che quest’ultimo, nella persona del tecnico incaricato è costretto ad attestare la conformità degli interventi alla normativa ed agli strumenti di pianificazione vigenti”* (Impresa edile di Pisa). Il fatto che la **normativa non sia univoca** è fonte di preoccupazione per tecnici e imprese: *“tutte le volte che presentiamo una SCIA, ci assumiamo una responsabilità enorme e rischiamo sanzioni di tipo penale”* (Libero professionista - Firenze). Oppure: *“Il professionista ha le spalle al muro, si firmano cose al limite della regolarità. Chi è all’interno del Comune non controlla nemmeno se un documento è completo...”* (Impresa di costruzioni- Siena).

Infine, da parte delle imprese, si avverte la necessità di una normativa che rispetti il principio di **proporzionalità e di adeguatezza**, secondo cui la complessità delle procedure deve essere proporzionata all’entità dell’intervento (quindi procedure semplificate per interventi di piccole dimensioni) e adeguata ai mezzi/dimensioni di chi l’intervento lo realizza. *“La nuova normativa - sostiene un impresario edile della provincia di Grosseto - ha complicato la situazione nel caso degli interventi minori. Era meglio la normativa precedente. Prima era sufficiente una semplice comunicazione, c’era un modulo da riempire e presentare in Comune, per esempio per la ristrutturazione di un bagno. Adesso le opere piccole hanno bisogno della stessa burocrazia di quelle grandi”.* Il fatto che normative molto complesse, come ad esempio quelle sulla **sicurezza sui luoghi di lavoro**, siano applicate indistintamente a seconda della dimensione aziendale penalizza le piccole imprese, che, soprattutto nell’edilizia, hanno sempre costituito la spina dorsale del nostro sistema produttivo.

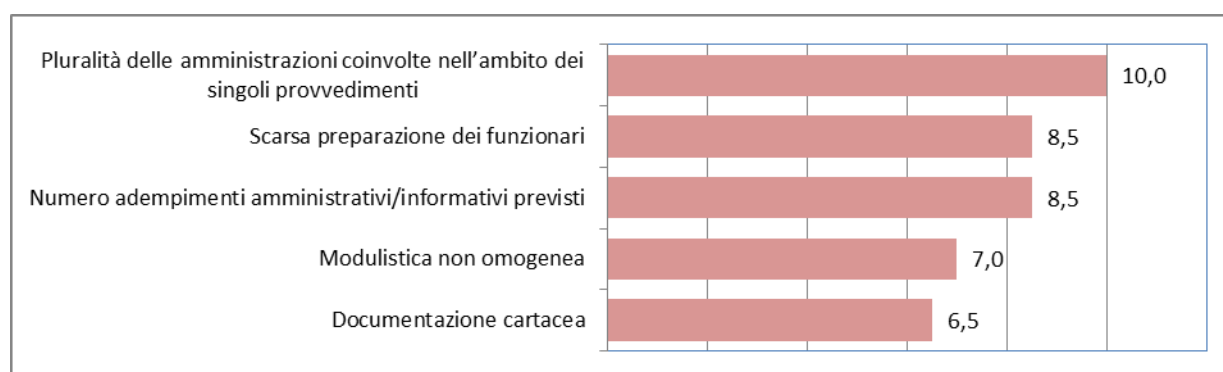
1.3.3. I tempi dei procedimenti

La questione della tempistica dei procedimenti è particolarmente sentita, infatti **ben il 100% del campione reputa tali tempi “eccessivamente lunghi”**. Inoltre, il 90% degli intervistati evidenzia il mancato rispetto dei tempi da parte dei comuni nonostante le disposizioni di legge. Come principale causa dell’eccessiva lunghezza dei procedimenti gli intervistati hanno indicato la **pluralità delle amministrazioni coinvolte nell’ambito dei singoli procedimenti**, seguita dall’**eccessivo numero degli adempimenti informativo/amministrativi previsti** e dalla **scarsa preparazione dei funzionari**.

Le imprese contattate soffrono della mancanza di un'interfaccia competente e professionale e chiedono una sorta di **piano formativo a 360° sulle tematiche dell'edilizia e urbanistica, in maniera tale da allineare tutte le amministrazioni locali sui contenuti esatti delle norme e degli adempimenti.**

Racconta un'impresa edile di Firenze: *“Richiediamo tramite il Comune un parere alla autorità di bacino su un progetto inerente una zona ad alto rischio idrogeologico. Dopo 90 gg non arriva alcuna risposta e, esistendo il silenzio assenso, pensiamo di essere tranquilli e che il progetto sia approvato. Solo dopo mesi e mesi di blocco di tutta la pratica scopriamo che il Comune ha “dimenticato” di chiedere il parere e ha archiviato tutta la pratica. Come mi difendo io in questi casi? Chi mi restituisce i soldi spesi per un blocco durato complessivamente 6 anni....!”*

Fig. 1.5. Le cause dell'eccessiva lunghezza dei tempi



Tra le cause dell'eccessiva lunghezza dei tempi, la **pluralità degli enti coinvolti in uno stesso procedimento viene ritenuto in maniera unanime uno snodo cruciale.** *“Nel caso di un intervento urbanistico di pianificazione territoriale - dichiara un'impresa edile del senese - ci sono troppe parti coinvolte. Ad esempio, in un piano di recupero di una zona urbanizzata entrano in causa: Regione, Provincia, Sovrintendenza, Comune.”* I tempi eccessivamente lunghi sono poi dovuti, secondo gli intervistati, alla **scarsa qualità delle relazioni tra gli enti coinvolti** e si auspica una migliore comunicazione fra questi ultimi, anche attraverso sistemi di gestione informatizzata delle pratiche e dei documenti interoperabili e la condivisione di banche dati che permettano l'accesso alle informazioni già disponibili.

Gli imprenditori intervistati rilevano poi come non di rado i **pareri siano contrastanti.** È quanto si evince anche dalle parole di un imprenditore edile della provincia di Livorno che, lamentandosi delle *“troppe competenze sulla stessa materia”* cita *“l'esempio della ristrutturazione di un albergo in cui i vigili del fuoco esigevano una porta tagliafuoco mentre l'ASL, una volta realizzata ha chiesto di rimuoverla. Si è creato un impasse che ha bloccato*

tutto. Questo è un problema. Sarebbe necessaria una conferenza dei servizi con tutti gli enti per stabilire la competenza nelle diverse materie evitando duplicazioni e ripartire da lì”.

Le criticità legate ai tempi dei procedimenti sono particolarmente sentite nel caso degli imprenditori agricoli: *“Ho impiegato 4 anni per fare una cantina”* - dichiara un operatore del settore vitivinicolo nel Valdarno fiorentino. *“La presentazione di un P.M.A.A è una questione complicatissima* - una cooperativa del livornese aggiunge: *“Ci possono volere anche 5 anni, soprattutto in caso di parere discordante tra Provincia e Comune”.*

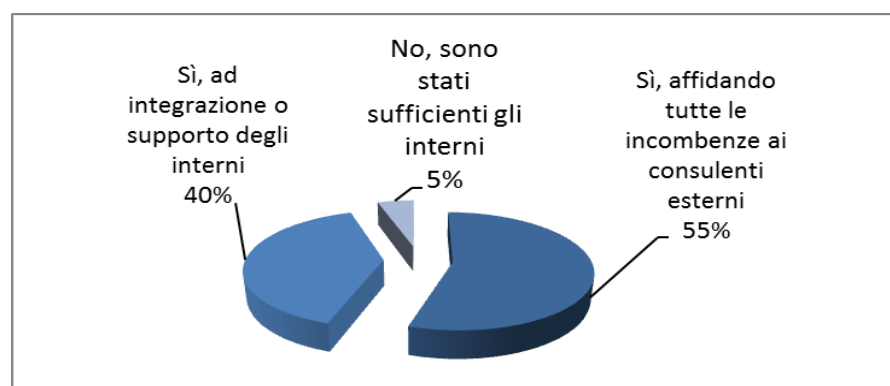
1.3.4. Il ricorso all’intermediazione e i relativi costi

Agli imprenditori coinvolti nell’indagine è stata richiesta una stima degli oneri derivanti dall’espletamento delle pratiche amministrative previste dalla normativa vigente in materia di edilizia e urbanistica e della loro incidenza sul fatturato dell’impresa. Tale stima prende in considerazione sia i **costi interni**, ovvero la spesa del personale interno (quantificabile in giornate/uomo), che i **costi esterni**, ovvero la spesa per i liberi professionisti.

Per quanto riguarda le **ore settimanali** mediamente dedicate dagli addetti delle imprese all’esecuzione delle pratiche amministrative, queste variano molto a seconda della tipologia dell’impresa e delle sue dimensioni. Per quanto riguarda le imprese edili/immobiliari il tempo dedicato si aggira intorno al 50-60% del totale. Nel caso, invece, di un intervento edilizio realizzato da imprese di altri settori, è emerso che in media se ne sono incaricate, per circa 2 ore alla settimana, una o due persone con funzione di raccordo fra l’impresa e i liberi professionisti incaricati dell’espletamento delle pratiche.

Anche il ricorso a **consulenti esterni** varia molto a seconda che si tratti di un’impresa edile o di altri settori manifatturieri. In quest’ultimo caso tutte le incombenze sono esternalizzate.

Fig. 1.6. Ricorso all’opera di consulenti per l’espletamento degli adempimenti amministrativi richiesti dalla normativa vigente in materia di edilizia e urbanistica



Tutti gli intervistati, però, hanno sottolineato il maggior ricorso ai consulenti, e il conseguente **aumento dei costi** per il privato, a seguito dell’introduzione della SCIA. Dichiara il titolare di

un'impresa immobiliare che opera in provincia di Lucca: *"Quando si presenta la Scia bisogna presentare un numero infinito di documenti. Sono necessari moltissimi professionisti: il geologo, l'ingegnere idraulico, l'ingegnere delle strutture, l'ingegnere elettrico, il perito per la sicurezza, il perito per l'acustica... Insomma, in definitiva, l'onere sul privato è più costoso"*. Le poche imprese fra quelle intervistate che hanno saputo quantificare l'incidenza dei costi di consulenza in relazione al costo totale dell'intervento realizzato lo hanno attestato mediamente al 5,5% (min 1,2%- max 12%).

1.3.5. Il sistema dei decisori e delle responsabilità

Il sistema dei decisori e delle responsabilità è, come anticipato, uno temi più sentiti dagli imprenditori e attiene alla semplificazione dei processi decisionali. Tutte le imprese contattate sottolineano due aspetti:

- la sovrapposizione e spesso la divergenza delle opinioni di Enti diverse sullo stesso argomento;
- l'incapacità della PA di assumere fino in fondo la responsabilità della decisione, creando, così, una sensazione di incertezza continuativa.

Sul primo aspetto, occorre sottolineare che i numerosi adempimenti richiesti alle imprese da più soggetti pubblici per lo svolgimento di un'attività produttiva riguardano principalmente materie in cui la Regione incontra il limite della **competenza legislativa statale**. Si tratta infatti quasi esclusivamente di adempimenti posti a tutela dell'ambiente, del territorio, della sanità e della sicurezza sul lavoro ma anche di quelli relativi agli aspetti fiscali o previdenziali. Su molti di questi aspetti la Regione ha indiscutibilmente un limitato spazio di intervento, possibile solo nelle materie di propria competenza.

Quanto al secondo punto, ossia alla difficoltà degli uffici ad assumersi la responsabilità delle decisioni prese, quello che auspicano le imprese è, nelle parole di un imprenditore edile di Prato, *"una burocrazia che decide [...] Al centro delle decisioni non ci deve essere solo il rispetto della regola e della procedura ma la valutazione delle idee e dei progetti. [...] Le leggi non potranno mai disciplinare una realtà che è in continuo mutamento e che deve rispondere alle sfide dell'economia globale"*. E un imprenditore della provincia di Siena aggiunge: *"Dopo la legge Bassanini, i dirigenti non si assumono più le proprie responsabilità, perché la priorità è evitare l'intervento delle Procure"*.

"Molto spesso - continua un costruttore della provincia di Grosseto - non si capisce quali sono i casi in cui va presentata la Scia. In un'opportunità, di fronte ad un dubbio tra presentazione della Scia o richiesta di permesso a costruire, ho chiesto un parere al funzionario comunale che mi ha detto di presentare la SCIA. In seguito il perito ha sostenuto la necessità di permesso a costruire e sono stato condannato dal tribunale al pagamento di 10.000 euro. L'appello è in corso".

Di fronte all'inadempienza o a richieste illegittime della Pubblica amministrazione è la **mancanza di una "situazione paritaria" tra impresa e PA** che pone l'imprenditore in una situazione di sostanziale debolezza davanti alla volontà dell'Ente, per cui l'impresa, in mancanza di strumenti effettivi di difesa, per non allungare ulteriormente i tempi spesso "cede" al presunto sopruso della PA. Sostiene a tal proposito un imprenditore edile fiorentino: *"Se io cittadino ritardo di un solo giorno un pagamento o l'inoltro di una pratica o un ricorso al TAR perdo tutti i miei diritti automaticamente e altrettanto automaticamente devo pagare una penale. Lo stesso principio dovrebbe essere applicato alla P.A.. Ci dovrebbe essere parità di diritti e doveri"*. Indicativi di questa problematica sono i casi riportati sotto.

Caso 2. Richiesta di rinnovo di permesso scaduto per lavori in una lottizzazione, in assenza di cambiamenti al permesso ottenuto.

Si richiede una nuova relazione idraulica per rinnovare il permesso, anche se una lottizzazione approvata non può essere sottoposta a nuove richieste da parte degli enti che l'hanno approvata. Viene richiesto all'imprenditore di farsi carico del rifacimento di un canale di scolo che si trova al di là dei confini della lottizzazione e che non ha niente a che fare con la stessa. È un lavoro da 20/30.000 euro. Anche se l'imprenditore ritiene il lavoro richiesto non dovuto, per ottenere il rinnovo, si assume l'impegno a realizzarlo perché se avesse fatto ricorso al TAR, visti i tempi di decisionali, sarebbe andato incontro ad una chiusura del cantiere per un tempo indefinito ricavandone un danno maggiore. Risulta poi da controllo documentale, che la Provincia si era impegnata con i proprietari della lottizzazione alla manutenzione del fosso stesso.

Impresa edile, Arezzo

Caso 3. Richiesta di firma di una copia di planimetrie già approvate da allegare alla richiesta di variante da parte della Polizia municipale

L'imprenditore chiede alla Polizia Municipale di esaminare la planimetria. Dopo 40 gg viene richiesta una variazione (spostamento parcheggio) su un'opera già precedentemente approvata. Viene effettuata la modifica, dopo 20 giorni arriva la dichiarazione al tecnico "le strisce stradali intorno alla lottizzazione non sono più visibili; non firmo la pianta fino a quando non le rifate". Questo ulteriore intervento non era mai stato richiesto né comunicato. Seguono proteste. L'imprenditore rischia un verbale di 4.000 euro. L'imprenditore alla fine effettua l'opera. Nel complesso per una firma che dovrebbe richiedere 5 gg sono trascorsi 4 mesi.

Imprenditore edile. Firenze

Sebbene le leggi in vigore offrano in realtà varie opportunità per il cittadino di opporsi alle eventuali inadempienze o richieste illegittime della PA., gli strumenti a disposizione del cittadino devono "essere attivati" dal cittadino stesso. Questo fa sì che *de facto* molti privati rinuncino all'azione. Sarebbero quindi necessari, a detta degli imprenditori, degli **automatismi sanzionatori** contro le inadempienze della PA.

1.3.6. L'istanza di semplificazione: le parole chiave

La semplificazione richiesta dalle imprese necessita di una serie di interventi integrati che impattano sulle **norme**, sui **procedimenti**, sull'**organizzazione** delle strutture e sulla **cultura** dei funzionari pubblici. Dalle interviste alle imprese sono emerse parole chiave riguardanti i tre ambiti di intervento. Di seguito, per ogni ambito di intervento, le parole chiave sono rappresentate graficamente in una **tag cloud** in cui esse appaiono con una dimensione proporzionata alla rilevanza percepita dalle imprese intervistate.

Per quanto riguarda la **semplificazione normativa** i termini più utilizzati sono **chiarezza** e **certezza**.

Fig. 1.7. Tag cloud Semplificazione normativa, le parole chiave



Gli intervistati ritengono *“la legislazione nel settore dell’urbanistica e dell’edilizia ipertrofica, farragিনosa, poco chiara ed esplicita e demandata, quindi, alla furbizia dell’interprete”*. La poca chiarezza, dovuta a continui cambiamenti normativi, e la conseguente difficoltà di interpretazione sono uno dei problemi più sentiti: *“un architetto oggi se non è assistito da un avvocato non lavora”* (impresa immobiliare fiorentina).

A fronte di una normativa talvolta contraddittoria e quindi di difficile interpretazione le imprese auspicano una semplificazione che introduca elementi di **chiarezza** e **sistematicità** riassumibile nella frase *“poche norme e chiare”*. Ovviamente, seppur sia necessario procedere all’eliminazione di norme inutili e contraddittorie, frutto della stratificazione nel tempo, le politiche di semplificazione non possono essere confinate in una riduttiva visione quantitativa: l’entità del corpus normativo incide certamente sulla sua coerenza e conoscibilità e interpretazione ma una reale razionalizzazione non può esaurirsi in una logica di mera misurazione.

Ciò che rileva è che le regole, quando necessarie, ci siano e che siano chiare, efficaci, conoscibili e stabili nel tempo. Il cambiamento delle regole, anche se ne costituisce un affinamento, è di per sé elemento di complicazione che sarebbe opportuno evitare, quando possibile.

Ciò che le imprese chiedono a gran voce è la “**certezza** di quello che si può o non si può fare”, in considerazione del fatto, che come abbiamo visto, identificano nell’incertezza normativa e nel conseguente dilatarsi dei tempi procedurali il maggior fattore di freno agli investimenti. Come afferma un imprenditore vitivinicolo fiorentino, “*la normativa deve essere leggibile e chiara in modo che si sappia con certezza quello che si può fare o no e come farlo, senza se e senza ma. Ci vogliono chiarezza e certezza!*”.

Oltre che chiara la normativa deve essere **accessibile**: su questo punto le imprese ritengono che sarebbe opportuno:

- consentire una facile lettura della normativa e delle regole tecniche di applicazione rendendo accessibile on line la normativa e assicurando la presenza di informazioni esaustive e il più possibile omogenee sul territorio regionale;
- fornire dettagliate spiegazioni sulle regole tecniche da seguire;
- informare e formare gli utenti approfondendo la cooperazione tra pubblica amministrazione, associazioni di categoria e ordini professionali.

Nel caso della SCIA - ad esempio - potrebbe essere utile fornire alle imprese un elenco (definito con la pubblica amministrazione locale) di procedimenti attivabili, con validità sull’intero territorio regionale. In questo modo si eliminerebbero le incertezze interpretative e disomogeneità di applicazione della Scia portando ad una maggiore utilizzazione di questo strumento di semplificazione; una riduzione dei tempi dei procedimenti e delle diversità di interpretazioni tra enti e imprese; alla certezza degli adempimenti richiesti.

Per quanto riguarda la **semplificazione procedimentale** le principali richieste da parte delle imprese, così come esemplificato graficamente nella figura sottostante, sono risultate essere:

- dare un valore effettivo al tempo, prevedendo quindi l’informatizzazione dei procedimenti;
- considerare i costi eccessivi della modulistica cartacea, operando quindi nell’ottica della dematerializzazione; informatizzazione dei procedimenti.

Fig. 1.8. Tag cloud: Semplificazione procedimentale, le parole chiave



Per accorciare i tempi dei procedimenti, sarebbe opportuno, per le imprese, ottimizzare le prestazioni della pubblica amministrazione attraverso **l'uso delle potenzialità offerte dalle tecnologie e dai sistemi informativi** gestiti dai diversi soggetti coinvolti nelle procedure, rafforzando anche le competenze del personale. Oggi, per poter avviare una pratica, occorre recarsi fisicamente presso uno sportello della pubblica amministrazione sostenendo i costi del tempo dedicato a queste attività e ai relativi trasferimenti. Viene quindi prospettata l'esigenza di eliminare la necessità della presenza fisica per l'attivazione dei procedimenti e assicurare la possibilità di connettersi on line con la pubblica amministrazione, assicurando la presenza di front-end per la presentazione delle domande e della documentazione on line e la successiva gestione on line delle pratiche attraverso l'inoltro automatico ai vari enti. Questo si tradurrebbe in un risparmio di tempo per l'impresa, oltre che di risparmio di copie cartacee.

Infine, per quanto concerne la **semplificazione organizzativa**, le imprese, come esemplificato nella nuvola qui sotto, chiedono meno decisori sullo stesso tema e **"soccorso istituzionale"** della Regione, da intendere **nel senso di orientare i comuni a dare interpretazioni omogenee sulle stesse fattispecie, sull'intero territorio regionale.**

Fig. 1.9. Tag cloud: Semplificazione organizzativa, le parole chiave



1.4. LA PROPOSTA DI REVISIONE DELLA LEGGE REGIONALE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO: STATO DELL'ARTE E SPUNTI DI SEMPLIFICAZIONE DALLE IMPRESE

1.4.1. Alcune valutazioni generali sulla PDL da parte delle imprese e dei professionisti

In termini complessivi, vi è un **consenso generale riguardo alle finalità** della proposta di legge (contrasto al consumo di suolo, tutela ambientale) e sulla portata strategica di alcuni **principi** che ne sono alla base (riuso, partecipazione, pianificazione intercomunale, ecc.). Gli imprenditori riconoscono anche la necessità di adottare in Toscana un concetto di “tutela” e “salvaguardia” più forte rispetto ad altri territori regionali, proprio perché la Toscana è un “unicum” che deve essere protetto.

Allo stesso tempo, le imprese esprimono perplessità verso un approccio ritenuto eccessivamente vincolistico, dove accanto al **principio della conservazione non sembra essere adeguatamente valorizzato quello di sviluppo e della competitività dell'economia regionale**. In particolare coloro che conoscono la proposta di legge parlano di un approccio che, mentre giustamente valorizza il “patrimonio territoriale”, lo concepisce come una risorsa statica e non dinamica, un luogo da proteggere e non un'entità che si muove in un contesto di grandi cambiamenti e sfide per il futuro. Questo, nel contesto di **un mercato globalizzato e in profonda crisi**, in cui le imprese avvertono sempre di più la necessità di avere, non solo un **sistema di “regole” unitario e semplificato**, ma anche un **interfaccia competente, responsabile e chiara** che garantisca al sistema produttivo nel suo complesso di poter competere sul mercato.

A tal fine, a giudizio degli intervistati, la Pubblica Amministrazione dovrebbe agevolare le imprese che intendono insediarsi in una zona industriale o artigianale e tutte quelle che vi operano e che hanno la necessità di rimanere sul mercato. E per insediarsi o per poter programmare i propri interventi costruttivi di ammodernamento o di sviluppo degli impianti, le imprese hanno la necessità di avere un sistema sempre più “semplificato”, sia dal punto di vista normativo che amministrativo. Ciò non significa eliminazione delle “regole”, ma:

- chiarezza delle norme (contenute nella legge o negli strumenti urbanistici);
- semplificazione degli adempimenti necessari per poter attuare gli interventi;
- certezza dei tempi di risposta delle amministrazioni, sia per quanto riguarda il rilascio e la verifica dei titoli edilizi, sia per quanto concerne le modifiche delle previsioni urbanistiche rispetto alle esigenze di un mondo in radicale trasformazione.

Sotto questo profilo gli imprenditori contattati esprimono perplessità sul fatto che la **nuova proposta di Legge regionale possa portare ad una semplificazione effettiva**, sia sotto il profilo della semplificazione amministrativa, sia sotto quello della semplificazione normativa. Non sembrano semplificare - ovviamente sempre secondo gli interlocutori contattati - quelle disposizioni contenute nella proposta di legge con le quali si prevede la necessità della co-pianificazione con la Provincia e la Regione per impegni di suolo al di fuori del territorio urbanizzato, mentre, rimanendo nel territorio urbanizzato, secondo le imprese potrebbe agevolare lo sviluppo del sistema produttivo la possibilità per il Comune di adottare una “variante semplificata al Piano operativo” oppure, come si è potuto verificare dalla lettura delle norme, la variante appositamente prevista dall’art. 8 del DPR 7 settembre 2010, n. 160, con il quale è stato approvato il Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive.

Un altro aspetto enfatizzato dagli imprenditori riguarda l’approccio ritenuto “eccessivamente regolatorio” della PDL, che si tradurrebbe anche in una serie di norme tecniche di dettaglio non di semplice lettura.

1.4.2. Spunti di semplificazione su alcune tematiche specifiche della PDL 282

1.4.2.1. Riuso-recupero edifici a destinazione produttiva (art.114)

⇒ I contenuti della PDL 282

La PDL sul tema specifico del riuso non prevede novità rispetto alla normativa vigente. Gli interventi sugli edifici a destinazione d’uso industriale o artigianale sono disciplinati dall’Art. 114 che prevede che *“al fine di incentivare interventi di riutilizzo e recupero degli edifici a destinazione d’uso industriale o artigianale e di ridurre il consumo di suolo, sugli edifici a destinazione d’uso industriale o artigianale, [...], ricadenti in aree con destinazione d’uso produttiva sono ammessi interventi di **ristrutturazione** edilizia e di **sostituzione** edilizia per i quali i comuni stabiliscono incrementi massimi della superficie utile lorda a titolo di*

premialità". Tali incrementi "sono aumentati e modulati in ragione del raggiungimento dei requisiti definiti per le aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA) di cui all'articolo 18 della legge regionale 1 dicembre 1998, n. 87".

Su questo tema vanno segnalate le numerose novità del **nuovo Emendamento alla PDL 282**.

In primo luogo, **l'art. 6 dell'Emendamento** (che modifica l'art. 120) introduce una delle novità di maggior rilievo, rispetto alla Legge regionale n. 1/2005: gli interventi edilizi riconducibili alla ristrutturazione edilizia c.d. ricostruttiva (ossia quelli consistenti nella demolizione e fedele ricostruzione ma anche quelli che prevedono la demolizione e ricostruzione senza la necessità di rispettare la sagoma) vengono assoggettati a Permesso di Costruire e non più a SCIA. Tale scelta - compatibile con quanto prescritto dall'art. 10 del D.P.R. n. 380/2001 - **potrebbe portare ad allungare i tempi per la realizzazione di questi interventi**, stante la tempistica del procedimento per il rilascio del permesso di costruire.

L'art. 10 dell'Emendamento (che introduce l'art. 124 bis) consente poi il frazionamento delle unità immobiliari di edifici a destinazione industriale e artigianale senza necessità di variare gli strumenti di pianificazione urbanistica. Tale frazionamento è tuttavia subordinato all'approvazione da parte del Comune di un piano industriale che dimostri la necessità dell'intervento ai fini del mantenimento dell'attività produttiva e della salvaguardia dell'occupazione. Tale previsione, pur comprensibile, rischia di **depotenziare l'efficacia** della disposizione, poiché la subordina ad un atto approvato dal Comune secondo una tempistica non certa.

In terzo luogo, **l'art. 11 dell'Emendamento introduce il nuovo art. 124 ter**, che fa propri gli orientamenti maturati dal Giudice Amministrativo rispetto a:

- la possibilità negli interventi ricostruttivi (ristrutturazione edilizia assoggettata a P.d.C. e sostituzione edilizia) per gli immobili che presentano una distanza inferiore di 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, di mantenere con l'edificio ricostruito tali distanze, a condizione che per la porzione posta a distanza inferiore a 10 mt la nuova configurazione non comporti variazioni plani-volumetriche rispetto alla configurazione preesistente;
- la possibilità, poi, nell'ambito dei piani attuativi e negli interventi di rigenerazione urbana:
 - di derogare alle distanze tra edifici disposte dall'art. 9 del d.m. n. 1444/1968;
 - e, soprattutto, di prevedere per gli interventi di ristrutturazione urbanistica, di ristrutturazione edilizia ricostruttiva e di sostituzione edilizia, **la monetizzazione degli standard urbanistici**.

Sarebbe forse opportuno, come le imprese richiedono, introdurre una disposizione che generalizzasse - nell'ambito del territorio urbanizzato - la **possibilità di monetizzare gli standard** (in alternativa al loro reperimento), anche nell'ambito degli interventi edilizi diretti (ossia sottoposti a PdC o SCIA. Una tale previsione porterebbe chiarezza nel sistema che consente anche oggi di reperire e cedere aree a standard anche nell'ambito di interventi diretti, ma solo sulla scorta di una lettura orientata delle disposizioni vigenti e non in ragione

di una norma che espressamente lo preveda. La semplificazione sarebbe evidente, atteso che si eviterebbe in aree già urbanizzate di ricorrere ad una pianificazione attuativa di fatto inutile. Da rilevare che alcuni Comuni, all'interno degli strumenti di pianificazione, già disciplinano (anche negli interventi diretti) la monetizzazione in alternativa al reperimento.

Molto positivo è infine l'**art. 54 del nuovo Emendamento** (che modifica l'art. 196), che agevola gli investimenti in materia di **Edilizia sostenibile** e obbliga i Comuni ad applicare incentivi economici nell'ambito di tali interventi. Restano invece non definite le **modalità di determinazione della riduzione degli oneri di urbanizzazione**, e in particolare il peso dei diversi elementi (risparmio energetico, qualità ecocompatibile ecc.) che il Comune deve prendere in considerazione. In sostanza, tenuto conto delle osservazioni delle imprese nel corso dell'indagine qualitativa, sarebbe forse opportuno concepire una modalità di calcolo certa ed ancorata a parametri quasi automatici di riduzione degli oneri, al fine di ottenere quell'omogeneità nell'applicazione delle disposizioni legislative che le imprese richiedono a garn voce, unitamente ad una maggiore certezza – intesa in termini di prevedibilità dei costi – da parte dei soggetti interessati a beneficiare di tali incentivi.

⇒ **La visione delle imprese**

Le imprese intervistate concordano che **è sul tema del recupero che si gioca la partita dello sviluppo urbano ed economico produttivo nei prossimi anni**. Le imprese apprezzano alcuni aspetti enfatizzati nella legge: l'aver svincolato il riuso dall'obbligo di dimensionamento (previsto solo per i nuovi insediamenti ex art. 86, comma 4, lettera c), l'incentivazione degli interventi di sostituzione edilizia, le norme sui progetti unitari convenzionati (art. 111) e sulla rigenerazione urbana (art. 116). Si sottolinea dall'altra parte una certa genericità della Pdl rispetto a incentivi e cambio di destinazione d'uso. Su questi aspetti non si riscontra nessuna novità rispetto alla normativa attuale, che sembra però non aver portato gli effetti sperati. Secondo le imprese intervistate le problematiche legate all'effettivo "riuso" (*rectius*: riconversione) di aree aventi destinazione industriale/ sono dovute prevalentemente agli **strumenti di pianificazione comunale**, spesso vetusti e in contraddizione con la finalità della normativa regionale che, nell'ottica del consumo di suolo zero, tali interventi vuole favorire.

⇒ **Spunti di semplificazione**

Le proposte di semplificazione che provengono dalle imprese riguardano tre ambiti tematici, sintetizzati nello schema successivo:

- semplificazione delle procedure inerenti il recupero;
- attivazione del ruolo del privato;
- agevolazione della sostituzione edilizia.

Fig. 1.10. Ipotesi di semplificazione rispetto al tema del riuso/recupero

Dal punto di vista della **semplificazione delle procedure** inerenti il recupero, quello che le imprese chiedono è di poter liberalizzare il più possibile le destinazioni d'uso, affinché sia possibile, nelle aree rurali e nelle aree industriali, laddove non vi è consumo di suolo, di poter intervenire liberamente sulla base delle esigenze imprenditoriali. Ciò significa anche, compatibilmente con la destinazione di zona impressa dallo strumento di pianificazione, permettere agli imprenditori di poter riutilizzare un determinato complesso edilizio o una determinata area, con una nuova destinazione diversa dalla precedente.

L'**attivazione del ruolo del privato** è la seconda priorità: la **prospettiva più efficiente e semplificata per il riuso è quella di far sì che i progetti e gli investimenti nascano dal basso**, dal mercato dei servizi e delle professionalità e che non siano imposti dalla PA. La PDL su questo punto, pur aprendo ovviamente all'iniziativa dei privati, non ne disciplina in modo puntuale gli strumenti e le caratteristiche, mentre su questo aspetto occorrerebbe favorire in maniera chiara le opportunità che derivano dal partenariato pubblico-privato e l'adozione di soluzioni innovative come le Società di Trasformazione Urbana (STU) il cui obiettivo è consentire ai soggetti pubblici e privati coinvolti di regolare attraverso uno strumento societario i complessi rapporti che intercorrono tra loro, di vigilare sulla corretta attuazione degli interventi e di concorrere alla definizione delle vicende che possono generarsi nel corso dell'attuazione del programma. In questo senso l'Emilia Romagna, con la legge 6 luglio 2009, n. 6 "Governo e riqualificazione solidale del territorio", ha provveduto alla completa riscrittura della disciplina delle società di trasformazione urbana (art. 6 della L.R. n. 19 del 198), per adeguarla alle esperienze giuridiche maturate negli anni scorsi e alla giurisprudenza intervenuta in materia.

La proposta di legge, pertanto, nella *visione* delle imprese se da un canto si prefigge l'apprezzabile obiettivo di fermare il consumo di suolo nelle zone agricole, dall'altro lato, appare proiettata nella direzione di incentivare il "riuso" all'interno del territorio urbanizzato; tuttavia, per far sì che il "riuso" e la riconversione delle aree siano effettivi, non sembrano sufficienti le previsioni contenute nella PDL, ma è necessario, altresì, che anche i Comuni svolgano la loro parte con previsioni che vadano anche nella direzione di **agevolare e facilitare la riconversione delle aree industriali/artigianali dismesse (permettendo per esempio l'intervento della sostituzione edilizia)**. In questo senso, secondo le imprese, nella PDL **dovrebbe essere più chiaramente evidenziato il ruolo della Regione** nello spingere e stimolare i comuni ad agevolare questo tipo di interventi.

1.4.2.2. SCIA (artt. 129-130)

⇒ *I contenuti della PDL*

Nessuna novità in ordine alle opere ed interventi soggetti a permesso di costruire che rimangono invariati rispetto alla legge 1. Qualche novità, invece, viene registrata con riguardo alle opere assoggettate a SCIA:

- viene ribadita **la necessità della SCIA per i cambi di destinazione d'uso**, anche in assenza di opere, nei casi individuati dalla disciplina del piano delle funzioni (cfr. comma 1, lett. c), dove si registra anche il coordinamento con l'art. 122 relativo all'attività edilizia libera);
- vengono inserite nel comma 2 **tre nuove lettere**, corrispondenti a tre diverse tipologie di interventi, ovvero:
 - *lettera f) l'installazione delle **serre** e dei manufatti aziendali di cui all'articolo 67, comma 3;*
 - *Lettera g) l'installazione dei **manufatti per l'attività agricola** di cui all'articolo 74;*
 - *Lettera h) le **opere individuate dal piano antincendi boschivi** di cui all'articolo 74 della Legge regionale 21 marzo 2009, n. 39*⁶.

In un'ottica di **semplificazione procedimentale**, va ricordato, nelle Disposizioni generali della PDL (art. 125) un chiarimento sulla documentazione e gli elaborati da presentare per il

⁶ Il testo della proposta di Legge non reca ad oggi le ultime modifiche apportate al d.P.R. n. 380/2001 relativamente alla disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia che oggi, stante la nuova formulazione dell'art. 6 del d.P.R. cit. (cfr. d.L. 21 giugno 2013, n. 69 conv. in L. 9 agosto 2013, n. 98), ricomprende in tale categoria oltre agli interventi di demolizione e ricostruzione senza il rispetto della sagoma (prima la sagoma doveva essere necessariamente rispettata) anche gli interventi di ricostruzione e ripristino di edifici crollati e demoliti, sempre che non si tratti di immobili vincolati ai sensi del D.Lgs n. 42/2004 per i quali è necessario il rispetto della sagoma.

Permesso di costruire e la SCIA relativi ad impianti produttivi ed il conseguente coordinamento con la L.R. n. 40 del 2009. La norma, infatti, stabilisce che *“la documentazione e gli elaborati da produrre sono indicati nella banca dati regionale di cui all’articolo 42 della Legge regionale 23 luglio 2009, n. 40”*; in questo modo le imprese non dovrebbero più trovarsi (questo è l’auspicio) dinanzi a richieste difformi da parte delle diverse amministrazioni e potrebbero finalmente sapere a priori quali documenti sono effettivamente necessari per realizzare un determinato intervento, opponendosi se del caso a richieste ingiustificate di documenti inutili e non necessari da parte della P.A.

Nell’ottica della semplificazione va anche **l’acquisizione d’ufficio da parte del Comune del DURC** dell’impresa esecutrice che non sarà più tenuta a produrlo (all’uopo è stato modificato il riferimento al DURC nell’art. dedicato alla SCIA).

Con **l’art. 7 (di modifica dell’art. 121) del nuovo Emendamento alla PDL 282**, gli interventi assoggettati a SCIA vengono completamente emendati. Tra le novità è da registrare:

- la scomparsa degli interventi di ristrutturazione concernenti la demolizione e fedele ricostruzione che ora sono assoggettati, così come le “nuove” ristrutturazioni ricostruttive, a permesso di costruire;
- scompaiono le addizioni funzionali agli interventi di ristrutturazione edilizia, che sono ricondotte nell’alveo delle addizioni volumetriche assentibili con permesso di costruire;
- scompare, altresì, la possibilità prevista per la prima volta dalla proposta di legge 282/2013 di realizzare con SCIA gli interventi soggetti a P.d.C. qualora specificatamente disciplinati dal piano operativo e dai piani attuativi;
- la ristrutturazione edilizia assentibile con SCIA risulta essere solo quella “conservativa” (così la definisce la norma).

Positivo anche **l’art. 8 di modifica dell’art. 122**, in base al quale le modifiche interne da eseguirsi negli organismi edilizi con destinazione d’uso non residenziale sono qualificate come attività edilizia libera per cui è necessaria la sola CIL (comunicazione di inizio dei lavori).

⇒ **La visione delle imprese**

Il recepimento regionale della norma sulla SCIA (disciplinato a livello nazionale dall’art. 19 legge 241/90) introduce, secondo alcune imprese, restrizioni maggiori rispetto alla norma nazionale e tali restrizioni sembrano rimanere nella PDL. In particolare la questione ritenuta più problematica riguarda i cosiddetti **poteri di vigilanza in caso di SCIA** disciplinati, in linea con la normativa vigente, dall’art. 130 al comma 2. Nel caso della legislazione nazionale (art. 19, comma 4), decorso il termine dei 30 giorni, possono essere adottati provvedimenti inibitori e sanzionatori solo in casi gravi ed eccezionali, ossia per la tutela di preminenti interessi pubblici (*“in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l’ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale, e previo e motivato accertamento dell’impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell’attività dei privati alla normativa vigente”*). La nuova PDL, come anche la

normativa attuale, invece contempla, alla lettera b del comma 2 dell'art. 130, come caso ulteriore per l'adozione di tali provvedimenti anche la semplice *"difformità dell'intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti di pianificazione urbanistica..."*. Questa ulteriore clausola, secondo le imprese, determina una situazione di costante incertezza e rischiosità degli investimenti e assoggetta l'imprenditore al rischio di modifica o ripristino rispetto a quanto realizzato anche passati molti anni dalla presentazione della SCIA.

Caso 4. Contestazione SCIA su intervento per clinica sanitaria

Si vuole realizzare un intervento di sopraelevazione del tetto della clinica con presentazione SCIA per fare un ampliamento necessario all'acquisto di un macchinario sofisticato e ad alta innovazione per agevolare i processi di deambulazione. La SCIA viene contestata dal vicino dopo alcuni anni sulla base del fatto che nel 1950 l'edificio aveva una destinazione commerciale, anche se negli anni seguenti risulta destinazione diversa. Risulta però un vuoto informativo e il cambio di destinazione non è comprovato nelle carte, quindi il titolo è contestabile. Il progetto non viene realizzato in Toscana ma in Umbria, dove la clinica grazie al nuovo macchinario attrae visitatori, pazienti e ricercatori da ogni parte del mondo.

⇒ **Ipotesi di semplificazione**

Le imprese contattate richiedono in sintesi che venga **salvaguardato anche nella legislazione regionale il principio che sta alla base della SCIA**, quello cioè di consentire all'imprenditore, per interventi considerati "minori", di andare avanti con il suo intervento, se, trascorsi i 30 giorni, l'amministrazione non si è pronunciata, limitando i provvedimenti inibitori e sanzionatori solo ai casi più gravi e previo bilanciamento degli interessi tra soggetti pubblici e soggetti privato, sulla base di quel principio di autotutela che è nella legislazione nazionale (art. 19, comma 3).

In altri termini quello che le imprese chiedono è far funzionare meglio, in Toscana come nel resto del Paese, le procedure di autocertificazione riducendo gli spazi di interpretazione e intervento da parte della PA dopo un lasso ragionevole di tempo, affinché la certificazione o la segnalazione certificata, possa dirsi davvero definitiva e non più modificabile trascorso un periodo di tempo definito, ragionevole e omogeneo sul territorio⁷.

Un'altra ipotesi, più radicale ma degna di considerazione, è poi quella che viene invocata da un numero significativo di imprenditori, l'ipotesi cioè di **non disciplinare la SCIA** rimandando in tutto e per tutto al citato art. 19 della legge 241. In questo senso, può essere un utile benchmarking l'esempio che proviene dalla LR n. 12/2005 della **Lombardia**, che all'art. 41, disciplina solo la DIA e non la SCIA.

⁷ Su questo tema si è espresso recentemente anche il Presidente del Consiglio Nazionale degli Architetti, Leopoldo Freyrie, auspicando che *"il progetto certificato da DIA o SCIA abbia una pubblicazione on line che lo renda leggibile a tutti per poi diventare, entro un tempo ragionevole di tre o sei mesi, definitivo e non più modificabile dalla pubblica amministrazione"*. Cfr. Il Sole 24 Ore del 18 aprile 2014, pag. 38.

Al di là della natura evidentemente politica della decisione, dal punto di vista strettamente legato alla semplificazione, l'ipotesi di non disciplinare la SCIA avrebbe secondo le imprese una serie di potenziali **vantaggi**:

- eliminazione dei contrasti fra normativa nazionale e regionale;
- eliminazione della necessità di adeguamento della normativa regionale ad ogni modifica della norma nazionale;
- presenza di un'ampia casistica interpretativa, nazionale e non solo regionale.

**Lombardia, L.R. 11-3-2005 n. 12,
Legge sul Governo del territorio**

Art. 41

**Interventi realizzabili mediante denuncia di inizio attività e segnalazione
certificata di inizio attività.**

1. Ferma restando l'applicabilità della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nei casi e nei termini previsti dall'articolo 19 della legge 241/1990 e dall'articolo 5, comma 2, lettera c), del d.l. 70/2011, chi ha titolo per presentare istanza di permesso di costruire ha facoltà, alternativamente e per gli stessi interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, di inoltrare al Comune denuncia di inizio attività... (cont.)

Un **terzo ambito di semplificazione della normativa sulla SCIA** ci viene dall'Emilia Romagna, sul fronte della certezza e della chiarezza delle norme, e ancora dalla Lombardia, sul fronte della digitalizzazione dei processi, altra faccia cruciale della semplificazione.

La legge n. 15 del 2013 dell'**Emilia Romagna**, che non a caso si intitola "Semplificazione della disciplina edilizia" **introduce, all'art. 14, lo screening preliminare obbligatorio, cioè una verifica della** completezza della documentazione e delle dichiarazioni prodotte che avviene entro 5 giorni dalla presentazione della SCIA. Lo screening preliminare è un supporto importante soprattutto per i liberi professionisti poiché in soli 5 giorni si ha almeno la sicurezza circa l'esattezza del titolo presentato.

**Regione Emilia-Romagna, legge Regionale 30 luglio 2013, n.15
SEMPLIFICAZIONE DELLA DISCIPLINA EDILIZIA**

Art. 14 - Screening preliminare obbligatorio

Comma 4. Entro cinque giorni lavorativi dalla presentazione della SCIA, lo Sportello unico verifica la completezza della documentazione e delle dichiarazioni prodotte o che il soggetto si è riservato di presentare ai sensi del comma 3 e:

- a) in caso di verifica negativa, comunica in via telematica all'interessato e al progettista l'inefficacia della SCIA;
- b) in caso di verifica positiva, trasmette in via telematica all'interessato e al progettista la comunicazione di regolare deposito della SCIA. La SCIA è efficace a seguito della comunicazione di regolare deposito e comunque decorso il termine di cinque giorni lavorativi dalla sua presentazione, in assenza di comunicazione della verifica negativa.

Sempre la legge n. 15 del 2013 dell'**Emilia Romagna** offre la possibilità di una **valutazione preventiva vincolante** che per i liberi professionisti avrebbe l'indubbio vantaggio di fugare ogni dubbio sull'ammissibilità dell'intervento che si vuole effettuare e che invece, secondo alcune imprese, sarebbe in contrasto con lo stesso principio alla base della SCIA, in quanto si tratterebbe di un'autorizzazione quindi si configurerebbe come un "permesso a costruire".

**Regione Emilia-Romagna, legge Regionale 30 luglio 2013, n.15
SEMPLIFICAZIONE DELLA DISCIPLINA EDILIZIA**

Art. 21 - Valutazione preventiva

1. Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo alla presentazione della SCIA o al rilascio del permesso può chiedere preliminarmente allo Sportello unico una valutazione sull'ammissibilità dell'intervento, allegando una relazione predisposta da un professionista abilitato, contenente i principali parametri progettuali. I contenuti della relazione sono stabiliti dal RUE, avendo riguardo in particolare ai vincoli, alla categoria dell'intervento, agli indici urbanistici ed edilizi e alle destinazioni d'uso.
2. La valutazione preventiva è formulata dallo Sportello unico entro quarantacinque giorni dalla presentazione della relazione. Trascorso tale termine la valutazione preventiva si intende formulata secondo quanto indicato nella relazione presentata.
3. I contenuti della valutazione preventiva e della relazione tacitamente assentita sono vincolanti ai fini del rilascio del permesso e del controllo della SCIA, a condizione che il progetto sia elaborato in conformità a quanto indicato nella richiesta di valutazione preventiva. Le stesse conservano la propria validità per un anno, a meno che non intervengano modifiche agli strumenti di pianificazione urbanistica.

Quanto alla semplificazione come dematerializzazione, la legislazione toscana (Legge regionale 22 luglio 2009, n. 40) prevede che la presentazione della SCIA sia totalmente digitalizzata e passi attraverso il SUAP, consentendo di risparmiare la mole ingente di carta e di documentazione da presentare che rappresenta, per i piccoli e piccolissimi imprenditori, un fardello e un costo rilevante. Attualmente, tuttavia - fanno notare le imprese - il sistema è ancora in fase di implementazione e non è operativo in tutti i comuni.

1.4.2.3. Copianificazione (art.24)

⇒ ***I contenuti della PDL***

Le previsioni di trasformazione che comportano impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato sono assoggettati al parere obbligatorio della conferenza di copianificazione d'area vasta, chiamata a verificare puntualmente, oltre alla conformità al PIT, che non sussistano alternative di riutilizzazione o riorganizzazione di insediamenti e infrastrutture esistenti. Secondo quanto stabilisce il comma 3 dell'art. 24 della PDL: *"Alla conferenza di copianificazione partecipano i legali rappresentanti della Regione, della provincia e del Comune interessato o dell'ente responsabile dell'esercizio associato, o loro*

sostituiti sulla base dell'ordinamento dell'ente nonché i legali rappresentanti dei comuni interessati dagli effetti territoriali derivanti dalle previsioni, tenuto conto degli ambiti sovracomunali di cui all'articolo 27. I rappresentanti degli enti partecipanti alla conferenza sono assistiti dai responsabili delle relative strutture tecniche competenti in materia di pianificazione del territorio."

La conferenza decide a maggioranza dei presenti entro il termine di 30 giorni dallo svolgimento della prima riunione. Il parere negativo espresso dalla Regione in conferenza è vincolante, salvo che in presenza di piano strutturale intercomunale.

⇒ **La visione delle imprese**

Dalle imprese emerge un apprezzamento generale del principio del **coordinamento inter-istituzionale** e del **recupero di un ruolo di indirizzo e controllo della Regione verso gli EELL**. Vi sono tuttavia nella norma due aspetti ritenuti critici.

Il **primo aspetto**, forse il più rilevante, riguarda gli **interventi soggetti alla copianificazione (comma 2)**: secondo le imprese, in un'ottica di semplificazione, la disposizione dovrebbe essere formulata diversamente ovvero circoscrivendo lo strumento ai soli interventi di tipo strategico e lasciando libero tutto il resto.

Il **secondo aspetto** riguarda il **potere vincolante della Regione (comma 6)**. Con l'articolo 24, la Regione si ri-appropria del ruolo pianificatorio delle aree esterne al territorio urbanizzato, in quanto diventa titolare del potere di veto su qualsiasi iniziativa proveniente dagli enti locali di livello inferiore in ordine al consumo di suolo fuori dal perimetro del territorio urbanizzato. Ciò comporta il rischio di un **ulteriore allungamento dei tempi decisionali** perché si potrebbe innescare una sorta di "istituzionalizzazione" di una serie di trattative infinite tra Regione ed Enti, con il rischio di rendere ancora più elevata l'incertezza per l'imprenditore e maggiore la "vischiosità" dell'investimento.

Infine, a causa dei possibili conflitti politici tra enti e delle disparità di peso istituzionale degli stessi, il fatto che la **decisione sia presa a maggioranza** è ritenuta potenzialmente penalizzante per il Comune che deve realizzare l'intervento e rischia di rendere ancora più difficile e complessa la realizzazione degli interventi.

⇒ **Spunti di semplificazione**

Gli spunti di semplificazione che emergono dal dialogo con le imprese riguardano gli aspetti sopra descritti e possono essere ricondotti ai seguenti aspetti:

- necessità di ampliare e chiarire i casi di esclusione della lettera c): “ampliamento in loco di strutture artigianali esistenti necessario al mantenimento del processo produttivo”⁸;
- circoscrivere il potere di veto vincolante della Regione ai casi più significativi e agli interventi maggiori;
- privilegiare dal punto di vista del “peso decisionale” il Comune che intende realizzare l'intervento, riducendo al massimo l'allungamento dei tempi derivante dalle negoziazioni e trattative incrociate tra comuni.

1.4.2.4. Varianti semplificate (art. 29)

⇒ *I contenuti della PDL*

Il capo III della PDL è di nuova introduzione e contempla ipotesi di varianti semplificate agli strumenti di pianificazioni che paiono essere in linea con l'esigenza di semplificazione avvertita dagli operatori del settore. Ed invero i procedimenti qui esplicitati sono accomunati da una maggiore speditezza e semplicità e potrebbero consentire alle Amministrazioni - nelle ipotesi in cui possono essere attivati - di offrire una risposta finalmente adeguata all'esigenza di attrarre gli investimenti nel nostro territorio, consentendo anche singoli interventi edilizi. In particolare, l' Art. 29 “*Varianti semplificate al Piano operativo e relativo termine di efficacia*”, stabilisce che le suddette varianti semplificate sono contemplate al concorrere di determinate condizioni, ossia:

- devono avere ad oggetto previsioni interne al perimetro del centro urbanizzato;
- non devono comportare variante al PS ed al suo dimensionamento per UTOE e destinazioni d'uso.

Inoltre, devono risultare sostenibili nel senso che non devono comportare:

- una riduzione degli standard se non con una contestuale diminuzione di previsioni edificatorie;
- non devono comportare aumento di SUL:
 - superiore a 2.500 mq nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti;
 - o a 1.000 mq negli altri comuni.
- un aumento superiore al 20% del dimensionamento di cui all'art. 88, co. 6, per UTOE e destinazioni d'uso;

⁸ Sarebbe anche opportuno, come richiesto dall' Ance regionale, eliminare la frase “necessario al mantenimento del processo produttivo” che potrebbe portare ad interpretazioni restrittive (perché solo mantenimento e non sviluppo?).

- introduzione di medie o grandi strutture di vendita anche con la modifica della destinazione d'uso di edifici esistenti.

L'articolo assoggetta comunque a tale procedimento:

- le varianti per realizzare opere pubbliche o per aumentare gli standard;
- le varianti per realizzare interventi di edilizia residenziale pubblica nel territorio urbanizzato.

Quanto all'efficacia delle previsioni, è chiarito che quelle incidenti sul dimensionamento perdono efficacia alla scadenza quinquennale dell'approvazione del piano operativo di riferimento. Ex Art. 30, il procedimento per l'adozione e l'approvazione delle varianti semplificate al piano operativo, risulta fortemente semplificato rispetto a quello ordinario. Da segnalare che:

- La variante viene approvata e se ne dà immediato avviso sul BURT con contestuale comunicazione a Comune e Provincia;
- Il termine per le osservazioni è ridotto a 30 giorni.

⇒ ***La visione delle imprese***

Le imprese intervistate valutano positivamente la previsione di procedimenti più spediti ma ritengono che le varianti semplificate dovrebbero poter essere estese ad interventi più ampi, trasformando questa previsione nella situazione "normale" piuttosto che "eccezionale". In generale occorrerebbe secondo le imprese dare maggiore enfasi alla norma, esplicitare con maggiore chiarezza ciò che è variante semplificata e ciò che non lo è, esplicitare chiaramente gli ambiti possibili di intervento. Meglio ancora sarebbe definire perentoriamente ciò che non può rientrare nelle varianti semplificate (e che dunque va in copianificazione) e prevedere procedure semplificate in tutti gli altri casi.

Per evidenti esigenze di semplificazione e nel rispetto dei principi di non aggravamento dei procedimenti gli interlocutori ritengono inoltre che le varianti semplificate non dovrebbero essere assoggettate alla VAS, perché la VAS comporta inevitabilmente un allungamento dei tempi. In questo senso le imprese auspicano una **maggiore integrazione tra revisione della legge sul governo del territorio e nuovo piano paesaggistico, in corso di definizione.**

⇒ ***Spunti di semplificazione***

Sul tema delle varianti semplificate alcuni spunti di semplificazione interessanti provengono secondo le imprese dalla Legge regionale n. 3/2013 e dalla Legge regionale n. 17/2013 del Piemonte, che introduce un vero e proprio riconoscimento dei processi di variante "semplificata" agli strumenti urbanistici derivanti da norme e discipline statali o regionali speciali. In particolare la procedura di variante semplificata che nella PDL è limitata ad alcuni

casi piuttosto circostanziati (opere pubbliche di interesse comunale, opere di edilizia residenziale pubblica) viene estesa in Piemonte ai seguenti casi:

- Interventi in attuazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP);
- Interventi finanziati con fondi europei, statali o regionali, erogati attraverso la programmazione regionale;
- Interventi di rinnovo urbano di cui all'art. 14 della LR 20/2009.

Si tratta di un'ipotesi di estensione interessante che potrebbe essere presa in considerazione anche per la Toscana e che consentirebbe di portare avanti interventi altamente strategici, come quelli **cofinanziati dai fondi europei**, per i quali risulta decisiva la tempistica degli interventi, e quelli relativi al **rinnovo urbano**, dove la semplificazione degli iter è un elemento indispensabile per l'attivazione delle azioni.

L'esempio del Piemonte è interessante anche perché all'interno della legge urbanistica viene fornito uno schema di procedimento di variante semplificata con l'indicazione dei tempi di ciascuna fase.

**Legge regionale n. 3/2013 e Legge regionale n. 17/2013 Piemonte
“Modifiche alla Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del
suolo)”**

**FORMAZIONE ED APPROVAZIONE DELLE VARIANTI
SEMPLIFICATE
AL PIANO REGOLATORE GENERALE COMUNALE
TIPOLOGIA DI INTERVENTI AMMESSI**

La procedura per le Varianti semplificate è applicabile nei seguenti casi:

- a) Iniziative di interesse pubblico, attuate tramite Accordi di Programma (comma 2)
- b) Interventi soggetti ad autorizzazioni semplificate in materia di ambiente ed energia (comma 3)
- c) Interventi in attuazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) (comma 4)
- d) Interventi finanziati con fondi europei, statali o regionali, erogati attraverso la programmazione regionale (comma 5)
- e) Interventi di rinnovo urbano di cui all'art. 14 della LR 20/2009 smi (comma 5)
- f) Realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità

**Legge regionale n. 3/2013 e legge regionale n. 17/2013 Piemonte
“Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del
suolo)”**

**FORMAZIONE ED APPROVAZIONE DELLE VARIANTI
SEMPLIFICATE
AL PIANO REGOLATORE GENERALE COMUNALE
SCHEMA SEMPLIFICATO DELL'ITER PROCEDURALE (articolo 17 bis)**

Le Varianti Semplificate seguono un iter così riassumibile:

1. Il soggetto proponente presenta la proposta di intervento, comprensiva degli elaborati di variante urbanistica ed ambientali
2. Il responsabile del procedimento verifica la procedibilità tecnica della proposta e la completezza degli atti ricevuti
3. Se la verifica è positiva, il responsabile del procedimento convoca la Conferenza di Servizi, formata da Comune, Provincia, Regione
4. La Conferenza di Servizi si esprime in 30 giorni
5. Nel caso di parere positivo o positivo con condizioni, il responsabile del procedimento pubblica il progetto sul sito informatico del Comune per 15 gg + 15 gg per le osservazioni
6. La Conferenza di Servizi valuta le osservazioni e si esprime definitivamente nei successivi 30 gg
7. La Variante è definitivamente approvata dal Consiglio Comunale
8. La Variante entra in vigore con la pubblicazione della DCC sul BURP

1.4.2.5. Aree rurali

⇒ ***I contenuti della PDL***

Le “norme” mediante le quali si detta la disciplina, sotto il profilo edilizio ed urbanistico, delle zone agricole sono contenute nella legge e sono sostanzialmente sottratte alla pianificazione comunale, sia per quanto attiene agli interventi di nuova edificazione che per quanto riguarda gli interventi sul patrimonio edilizio esistente anche con destinazione d’uso non agricola.

Al tempo stesso le imprese agricole godono di un “vantaggio” che non è riconosciuto alle altre imprese che producono beni o servizi dal momento che le possibilità di sviluppare l’azienda agricola mediante nuovi interventi costruttivi non dipendono solo dalle previsioni contenute negli strumenti urbanistici, ma dipendono anche dalla estensione dei fondi e dal tipo di attività che viene condotta dall’azienda, consentendo la legge di realizzare, attraverso la presentazione del programma di miglioramento agricolo-aziendale (P.M.A.A.) o anche in mancanza di esso, tutti gli interventi di nuova edificazione o di recupero del patrimonio edilizio esistente necessari per garantire lo sviluppo dell’azienda.

Non vi sono particolari novità con riguardo al procedimento di approvazione del programma aziendale che costituisce sempre condizione preliminare per il rilascio dei titoli abilitativi e che appare caratterizzato ancora da evidenti problemi di complessità, stante il coinvolgimento dei diversi enti potenzialmente interessati.

Disciplinate compiutamente, seppur limitate ai programmi che non hanno valore di piano attuativo, le ipotesi (Art. 71, comma 9) che non costituiscono modificazione del programma aziendale (ossia le varianti agli interventi edilizi programmati) e che consentono agli imprenditori agricoli di non riattivare l'iter di approvazione e/o modifica del programma.

Anche per quanto riguarda la disciplina delle trasformazioni da parte di soggetti diversi dall'imprenditore agricolo (sezione III), non si rilevano novità rispetto alla precedente disciplina, se non per ciò che attiene agli interventi sul patrimonio edilizio esistente con destinazione d'uso non agricola. L'art. 75 stabilisce che questi sono necessariamente subordinati alla salvaguardia dei caratteri dell'edilizia storico testimoniale e non possono avere ad oggetto opere da ricondurre nella categoria della ristrutturazione urbanistica.

Risulta **ulteriormente ridotta**, rispetto alla normativa vigente, la **possibilità di mutare la destinazione d'uso degli edifici con destinazione agricola**, atteso che nella proposta di Legge viene limitata ai soli annessi agricoli ed edifici rurali, anche con destinazione abitativa, con inizio lavori antecedente al 15 aprile 2007 ed alle condizioni di cui agli artt. 78 e 79 fermo restando quanto stabilito dagli atti d'obbligo e purché lo stato di fatto risulti legittimo.

Il mutamento della destinazione viene limitato alla previa approvazione del programma aziendale per gli edifici aziendali (art. 78); mentre per gli altri edifici rurali (art. 79) è consentito solo *se espressamente previsto e disciplinato dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica comunale* ed è subordinato alla sottoscrizione di una convenzione o atto d'obbligo unilaterale da registrare e trascrivere a cura del Comune e a spese del richiedente.

Da rilevare, poi, che nel caso degli edifici aziendali (art. 78) ancorché il mutamento della destinazione d'uso possa interessare edifici di valenza storico testimoniale, lo stesso è consentito solo qualora non sussistano alternative che consentano il recupero ad uso agricolo e a condizione che si mantengano in produzione superfici fondiari minime superiori a quelle previste nel PTC o, in mancanza, nel regolamento di attuazione del presente capo.

Oltretutto sono gli strumenti urbanistici che disciplinano specificatamente, nell'ambito della classificazione degli edifici di rilevanza storico testimoniale, gli interventi attinenti al mutamento della destinazione d'uso.

⇒ **La visione delle imprese**

Le disposizioni della PDL concernenti le trasformazioni nelle "zone agricole" appaiono chiare e ben definite, stante il riordino degli articoli a ciò dedicati in ragione:

- della tipologia di opere oggetto di intervento (come ad esempio i manufatti);

- della necessità o meno del programma aziendale di miglioramento agricolo ambientale;
- della destinazione d'uso agricola o non agricola degli edifici.

Vi è un apprezzamento generale da parte delle imprese per l'esigenza di tutelare e salvaguardare il territorio rurale, così come per le norme che rendono più semplice la deruralizzazione, eliminando l'obbligo di predisposizione di un P.M.A.A.

D'altro canto da parte degli imprenditori vi è la consapevolezza che occorre gestire, a livello di Legge regionale, il problema della dotazione patrimoniale delle aziende agricole, oggi assolutamente sovradimensionata, perché originata da un'arcaica organizzazione del lavoro in cui prevalevano l'utilizzo di salariati e l'effettuazione all'interno dell'azienda di qualsiasi lavorazione. Pertanto, tenuto conto della sempre minor redditività dell'impresa agricola, per garantire il presidio sul territorio e per ottenere ricavi sufficienti al mantenimento delle aziende agricole, così come è già avvenuto all'estero, nella maggior parte dei Paesi, con ottimi risultati, gli imprenditori intervistati sostengono che occorrerebbe agevolare la conversione di molte strutture verso il turismo o la civile abitazione.

Come sottolinea un imprenditore agricolo del grossetano, *“Il tema di fondo è la ricerca un punto di equilibrio tra le esigenze della salvaguardia del territorio agricolo e la necessità di rendere economicamente gestibile il patrimonio immobiliare. Il rischio è che l'eccesso di rigore si trasformi nell'impossibilità di agire sugli edifici e dunque si trasformi in abbandono e degrado. Ai fini dello sviluppo imprenditoriale e dell'attrazione di investimenti e dello sviluppo del turismo dovrebbero essere incentivate non solo le attività agrituristiche, ma anche i pubblici esercizi, le piccole attività commerciali e attività artigianali, in linea con le richieste di un turismo evoluto e di qualità”*.

Sotto questo profilo la Legge regionale n. 1/2005 ha avuto, secondo le imprese, un **approccio eccessivamente rigoroso che congela** la dotazione immobiliare delle aziende agricole, vincolando gli immobili e i terreni all'esercizio dell'attività agricola, impedendo non solo la creazione di nuovi edifici, se non giustificati da esigenze agricole, ma anche legando gli esistenti alle aziende attraverso il P.M.A.A. e il relativo atto d'obbligo, rendendo così impossibili cessioni separate di terreni (talvolta - nella prassi - di tutti i terreni aziendali) e fabbricati. La nuova proposta di legge mantiene la stessa impostazione.

Ha destato attenzione, poi, la previsione contenuta nel **comma 7 dell'art. 79** a mente del quale: *“Fermo restando quanto previsto all'articolo 77, in sede di definizione dei contenuti del quadro previsionale strategico quinquennale del piano operativo e del relativo dimensionamento per UTOE e destinazioni d'uso, i comuni tengono conto degli edifici che mutano la destinazione d'uso agricola nei cinque anni precedenti. A tal fine, il quadro previsionale è corredato dal computo delle superfici utili lorde complessivamente deruralizzate nel quinquennio trascorso”*.

Secondo le imprese il comma su menzionato ha una formulazione ambigua: nonostante il riuso sembri non essere più collegato al dimensionamento (ex art. 86, comma 4, lettera c) il comma lascia margini di incertezza e apre a interpretazioni complesse e restrittive da parte dei comuni.

⇒ **Spunti di semplificazione**

Dal punto di vista della semplificazione, le imprese sostengono che bisognerebbe consentire in maniera più fluida agli imprenditori agricoli di poter **intervenire più facilmente sul cambio di destinazione**, sia alleggerendo la necessità dell' "atto d'obbligo", procedura ritenuta lunghissima da approntare, sia esplicitando in maniera più chiara che quando si recupera e si riutilizza senza consumare nuovo suolo lo si può fare al di fuori degli obblighi di ridimensionamento

Altri ambiti di semplificazione segnalati dagli intervistati riguardano essenzialmente la formulazione dell'art. 79.

In primo luogo secondo gli imprenditori occorrerebbe intervenire sul comma 1 che, prevedendo che tale modifica sia prevista negli strumenti urbanistici, introduce una restrizione alla possibilità di modificare la destinazione d'uso. Sarebbe, invece, secondo loro opportuno non solo svincolare il cambio dalla presentazione dell'atto d'obbligo, ritenuto un adempimento estremamente oneroso e lungo, ma anche rendere più semplice l'intera procedura.

In secondo luogo, bisognerebbe rendere più chiaro il comma 7 che come abbiamo visto è ritenuto ambiguo.

A questo proposito può essere utile ricordare l'esperienza di un imprenditore vitivinicolo di Siena il quale ricorda *"L'esperienza ha dimostrato la pratica impossibilità di considerare nel cd. "dimensionamento" degli strumenti pianificatori i recuperi dei manufatti agricoli. I mutamenti di destinazione, infatti, sono legati a condizioni, scelte e presupposti che variano nel tempo anche in relazione alle modalità (spesso indotte dalle condizioni di mercato) di conduzione agraria dei fondi, e quindi sfuggono a qualunque umana capacità di valutazione preventiva (...). Se il cd. "dimensionamento" appare tecnica pianificatoria validissima ed anzi indispensabile per rendere obiettive e trasparenti le scelte di nuova edificazione, non è invece strumento utile, o meglio utilizzabile, per gestire il recupero. Il quale, non comportando nuovi impegni di suolo, merita di essere incentivato e nel contempo affrancato dal dirigismo che caratterizza le nuove costruzioni per godere di uno status privilegiato rispetto ad esse, in linea con il principio del risparmio di suolo inedificato, che non può generare solo divieti ma anche norme di favore"*.

Caso 5 - Imprenditoria giovanile. Val di Chiana

Acquisto di un terreno di 25ha con vigneti produttivi, porzione di un frazionamento. Della proprietà fanno parte alcuni fabbricati: un casolare inagibile di 600 m² (leopoldina con torretta) - il cui piano terra era nel passato adibito a stalla e stazione di monta mentre il piano superiore fino agli anni '70 era adibito ad abitazioni - e due annessi da tempo non utilizzati completamente distrutti, tanto che non si riesce a capire a che cosa fossero destinati (uno probabilmente era una letamaia). L'intenzione degli acquirenti è produrre vino ed hanno quindi bisogno di una cantina. Il casale è schedato dal Comune come bene di valore storico-artistico per cui è ammesso solo il restauro conservativo, anche gli annessi sono vincolati (seppur ormai "cadono letteralmente a pezzi: uno ha il muro portante aperto, è diviso in due!). Quindi è necessario costruire un nuovo edificio. È necessario ricorrere a dei consulenti per verificare l'adeguatezza dei parametri tra terra e immobili destinati ad agricoltura e quindi la possibilità di interventi.

I futuri acquirenti si rivolgono quindi ad un agronomo per elaborare un PMA e capire se si può aggiungere un fabbricato ad una cantina. Tutti i fabbricati esistenti risultano classificati come "centro storico", quindi risulta possibile costruire un edificio rurale. Avuta questa certezza si procede all'acquisto. Dopo di che il dirigente del Comune, non concede l'autorizzazione perché dà una diversa interpretazione del proprio regolamento, inizia un contenzioso ("ci siamo dovuti rivolgere ad un noto avvocato, che ci è costato moltissimo, e il cui parere conferma che i fabbricati, secondo il regolamento erano classificati come centro storico"). Il Comune procede a modificare il regolamento ricatalogando tutto ciò che nelle zone rurali aveva catalogato come "centro storico", come "area rurale". A questo punto tutto l'investimento salterebbe. Il Comune procede però a una deroga per cui i PMA già presentati rientrano nel vecchio regolamento. La cantina si può costruire. Nel frattempo sono passati 4 anni, nel frattempo gli imprenditori hanno dovuto affittare una cantina distante diversi km, un ufficio e degli annessi. Hanno chiesto un permesso per un annesso temporaneo per il ricovero dei mezzi ma non è stato concesso. Le spese sostenute per gli affitti hanno richiesto il ricorso ad un credito. Mentre visto la lunghezza dei tempi non è stato concesso il credito per gli interventi di restauro e nuova edificazione della cantina che erano condizionati all'approvazione del PMA.

Per quanto riguarda il casolare il progetto prevedeva di usare il piano terra per locali aziendali, degustazioni e stoccaggio e il piano superiore per abitazione dell'imprenditore agricolo. Però il restauro e il recupero sono legati alla costruzione della nuova cantina e quindi è rimasto tutto bloccato e c'è il tetto che rischia di crollare.

"È necessario sapere se qualcosa si può fare in un tempo ragionevole, non in 4 anni! Nel frattempo abbiamo perso l'opportunità di accedere ai fondi per l'imprenditoria giovanile su cui contavamo perché 2 di noi tre sono diventati quarantenni". "Un'altra beffa si è verificata quando, dopo 2 anni, il PMA, ovviamente fatto su stime, è passato in Provincia. Qui ci hanno contestato che le previsioni erano maggiori di quanto emergeva dai dati a consuntivo degli anni trascorsi. Ma noi avevamo fatto previsioni basandoci sulla presenza di una cantina!!"

L'acquirente di un'altra porzione del frazionamento, avendone a differenza nostra la possibilità, per la questione del regolamento ha fatto ricorso al TAR che gli ha dato ragione e ha stabilito una "evidente incompetenza del dirigente comunale" (Avevano comprato una porzione con pochissimo terreno e un convento di 2000m², classificato come centro storico, con il cambio ad uso agricolo, secondo il nuovo regolamento, non potevano fare più nulla e l'investimento andava così in fumo. Oggi il regolamento è tornato a classificare i fabbricati come centro storico.)

1.4.2.6. Social Housing (art. 61)

⇒ *I contenuti della PDL*

La PDL inserisce un nuovo articolo, il 61, denominato *Attuazione delle politiche per la casa negli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica*. Viene stabilito che i proprietari di immobili interessati da nuovi insediamenti e da interventi di ristrutturazione urbanistica concorrono agli interventi di edilizia residenziale pubblica; viene, altresì, introdotto il concetto di alloggio sociale (comma 3) che nella legge viene qualificato alla stregua di uno **standard** aggiuntivo rispetto a quelli del d.m. n. 1444/1968. Standard che dovrà essere assicurato:

- con la cessione gratuita di aree o di unità immobiliari;
- con la corresponsione di oneri aggiuntivi a destinazione vincolata in base alle modalità fissate dall'articolo in commento, ossia:
 - cessione gratuita di almeno il 20% delle aree destinate a nuova edificazione;
 - cessione gratuita di almeno il 10% della SUL residenziale realizzata nel caso di ristrutturazione urbanistica che comporti cambi di destinazione o incrementi volumetrici;
 - corresponsione di oneri aggiuntivi in caso di nuova edificazione a destinazione turistico – ricettiva extra alberghiera o grandi strutture di vendita.

È consentita la monetizzazione delle cessioni testé richiamate.

⇒ *Le valutazioni delle imprese*

Secondo gli imprenditori contattati l'articolo in commento, seppur persegua delle nobili finalità e sia circoscritto a determinati interventi edilizi (nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica), appare in contrasto con l'esigenza di attrarre investimenti nel territorio toscano, dato che impone degli oneri aggiuntivi, rispetto a quelli già previsti dalle fonti di rango statale, e per l'effetto rende ancor più onerosi gli investimenti nel campo dell'edilizia.

Difatti, un potenziale investitore sarà costretto non solo a versare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria previsti anche nelle altre regioni, ma in Toscana sarà tenuto, altresì, a reperire aree a standard per l'edilizia sociale o in alternativa a monetizzare la mancata cessione gratuita delle aree (o unità immobiliari) con un conseguente ulteriore costo dell'intervento.

⇒ *Spunti di semplificazione*

Per agevolare la competitività delle imprese, soprattutto in un momento di grave crisi del settore edilizio, sarebbe opportuno rendere meno rigida la norma e dare la possibilità ai Comuni di stabilire se e in che modo utilizzare lo standard.

1.5. COSA SEMPLIFICARE: ALCUNE LINEE GUIDA DI INTERESSE REGIONALE

Alla luce delle opinioni riportate fin qui e dell'analisi dei risultati dell'attività di ascolto delle imprese, si riportano di seguito quattro ipotesi di possibile intervento regionale sul fronte della semplificazione in ambito edilizio e urbanistico, che rappresentano un contributo di riflessione ai fini della discussione inerente alla PDL oppure in altri interventi normativi simili.

I primi tre ambiti di intervento vanno nel senso **dell'omogeneizzazione e standardizzazione** delle **procedure** e degli **strumenti**, delle **categorie di intervento** e dell'**interpretazione** delle norme. Il quarto attiene alla **trasparenza** e **accessibilità** delle informazioni.

Fig. 1.11. Ambiti di intervento regionali: linee guida



1.5.1. Coordinamento tecnico regionale

Dall'attività di ascolto alle imprese è emersa con forza la necessità di mettere a punto **procedure e strumenti standard sull'intero territorio regionale**, tali da ridurre l'eccessiva complessità della normativa dei processi edilizi, causata dalla produzione in ciascun Comune di discipline eccessivamente diverse, anche in realtà simili. Questa situazione deriva principalmente dalla sedimentazione nel tempo di normative locali, fondate su atti di diversa natura ed efficacia (regolamenti, deliberazioni, determinazioni dirigenziali, circolari interne, ecc.) e su prassi applicative spesso non perfettamente aderenti al dettato legislativo. **Il superamento di questa situazione non comporta alcuna limitazione all'autonomia di ciascuna amministrazione nella definizione dei contenuti del proprio strumento, né nelle scelte dei parametri di riferimento per governare i dimensionamenti, le caratteristiche dell'edificazione, ecc.; richiede soltanto di utilizzare un apparato di definizioni omogenee, secondo un lessico condiviso.**

Occorre, quindi, almeno secondo le imprese intervistate, uno sforzo per **rendere uniformi le procedure burocratiche a livello regionale**, attraverso atti che definiscano **modelli unici regionali di procedimenti, una modulistica unificata, un lessico comune, ecc.**

Per quanto riguarda il **lessico** e i **parametri urbanistici**, la Regione Toscana si è già mossa in questo senso con l'approvazione, il 29 ottobre 2013, del Regolamento attuativo dell'art.144 della legge 1/2005 che ha **unificato i parametri urbanistici ed edilizi e le definizioni tecniche** a cui i Comuni dovranno riferirsi per adeguare i propri strumenti di pianificazione urbanistica (Piani strutturali, Regolamenti urbanistici ed edilizi e Piani attuativi). L'introduzione di un **linguaggio comune** valido per tutto il territorio regionale, che ha visto una piena condivisione con Anci e significativi apporti dell'INU e degli Ordini professionali, era un'esigenza molto sentita ed è stata accolta molto favorevolmente dalle imprese intervistate.

Sempre sulla linea del ruolo di coordinamento regionale, è interessante il caso dell'Emilia Romagna che, all'art. 2 della LR 15/2013 "Semplificazione della disciplina edilizia" afferma di perseguire "la semplificazione dell'attività edilizia e l'uniformità di applicazione della disciplina edilizia nell'ambito del sistema regionale delle autonomie locali, attraverso [...] il **potenziamento della funzione della Regione di coordinamento tecnico e di supporto agli operatori**, per assicurare: la **standardizzazione delle pratiche edilizie in tutto il territorio regionale**, attraverso la modulistica unificata e l'individuazione della documentazione essenziale da presentare a corredo dei diversi titoli edilizi e degli atti del relativo procedimento [...]".

A tal fine alla Regione è attribuito il compito di emanare atti di coordinamento tecnico e l'efficacia di questi atti è rafforzata, chiarendo che essi **trovano diretta applicazione**, senza la necessità di un loro recepimento da parte degli enti locali. Inoltre, **i medesimi atti di coordinamento tecnico possono prevalere sulle previsioni incompatibili degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti**, ovvero disporre, attraverso una apposita disciplina transitoria, un più graduale impatto sugli strumenti e atti regolamentari in essere e sui processi in corso.

L'art. 12 della LR 15/2013 specifica gli "atti di coordinamento tecnico" come segue:

**Regione Emilia-Romagna, legge Regionale 30 luglio 2013, n.15
SEMPLIFICAZIONE DELLA DISCIPLINA EDILIZIA**

Art. 12

Atti regionali di coordinamento tecnico

Al fine di **assicurare l'uniformità e la trasparenza dell'attività tecnico-amministrativa dei Comuni** nella materia edilizia, il trattamento omogeneo dei soggetti coinvolti e la semplificazione dei relativi adempimenti, Regione ed enti locali in sede di Consiglio delle Autonomie locali definiscono il contenuto di atti di coordinamento tecnico ai fini della loro approvazione da parte della Giunta regionale.

Gli **atti di coordinamento tecnico definiscono**, tra l'altro:

- a) il modello unico regionale della richiesta di permesso, della SCIA, e di ogni altro atto disciplinato dalla presente legge;
- b) l'elenco della documentazione da allegare alla richiesta di permesso e alla SCIA, alla comunicazione di fine dei lavori e ad ogni altro atto disciplinato dalla presente legge;
- c) l'elenco dei progetti particolarmente complessi che comportano il raddoppio dei tempi istruttori, ai sensi dell'articolo 18, comma 9;
- d) i criteri generali per la determinazione della somma forfettaria dovuta per il rilascio della valutazione preventiva di cui all'articolo 21;
- e) le modalità di definizione del campione di pratiche edilizie soggette a controllo dopo la fine dei lavori, ai sensi dell'articolo 23;
- f) i requisiti edilizi igienico sanitari degli insediamenti produttivi e di servizio caratterizzati da significativi impatti sull'ambiente e sulla salute;
- g) la classificazione uniforme delle destinazioni d'uso utilizzabili dagli strumenti urbanistici comunali;
- h) i criteri per l'applicazione omogenea della classificazione degli interventi edilizi.

Come si può osservare l'azione di standardizzazione ad opera della Regione riguarda sia la modulistica che le procedure che le categorie di intervento. Questo ultimo punto sarà sviluppato nel paragrafo successivo.

1.5.2. Categorie di intervento unitarie e condivise

Un problema rilevato dalle imprese riguarda le **categorie** e **sottocategorie** di intervento⁹, queste, infatti, spesso divergono tra un Comune e l'altro, sono disomogenee e talvolta in contraddizione con la legge nazionale e regionale, causando grande incertezza e confusione per le imprese che operano sul territorio.

Ciò si deve al fatto che per quanto riguarda la pianificazione urbanistica, la normativa vigente stabilisce ciò che deve essere disciplinato dagli strumenti di pianificazione e quale deve essere il contenuto di tali strumenti, mentre non prevede in alcun modo ciò che gli stessi strumenti non possono disciplinare in base al **principio di non duplicazione**.

Lo stesso vale per quanto attiene ai regolamenti edilizi che, per il loro stesso contenuto, costituiscono fonti che assumono un rilievo determinante ai fini della predisposizione corretta dei progetti edilizi, contenendo i criteri con i quali devono essere applicati i parametri edilizi previsti negli strumenti urbanistici.

Può dunque accadere che tali atti non disciplinino soltanto ciò che dovrebbero disciplinare, ma anche quello che non potrebbero prevedere e regolamentare in quanto riservato alla legge e interamente disciplinato da essa.

A ragione di ciò l'impresa che intende realizzare un determinato intervento edilizio si trova nella condizione di doversi attenere non solo alla disciplina contenuta nella legge, la quale è l'unica fonte che può prevedere ad esempio quali siano gli interventi che si possono realizzare sugli edifici esistenti, quale che sia la loro destinazione, ma anche alla disciplina (molto spesso diversa) contenuta negli strumenti urbanistici o nei regolamenti edilizi che talvolta prevedono delle **"sottocategorie"** che neppure la Legge regionale potrebbe prevedere¹⁰.

In tal modo si determina, come gli imprenditori evidenziano, una **situazione di "incertezza" sulla individuazione delle norme alle quali le imprese si devono attenere per l'ammodernamento dei propri impianti**, che rende più complesso l'iter di approvazione dei progetti e la loro stessa presentazione, soprattutto nei casi in cui vi sia un "conflitto" fra la disciplina contenuta nella legge e quella contenuta nello strumento urbanistico o nel regolamento edilizio.

⁹ Le categorie di intervento, così come definite dal legislatore statale dall'art.3 del DPR 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia) sono quelle di seguito elencate: manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; ristrutturazione edilizia; interventi di nuova costruzione; interventi di ristrutturazione urbanistica.

¹⁰ È il caso della suddivisione in sottocategorie della ristrutturazione edilizia. In sostanza, la Legge stabilisce quali opere edilizie debbano ricomprendersi nella categoria della ristrutturazione edilizia e gli strumenti urbanistici creano (*contra legem*) delle sottocategorie (es. R1, R2, R3) all'interno delle quali non sarà più possibile realizzare tutte quelle opere che la legge consente ma solo e soltanto quelle prescritte dalle singole sottocategorie elaborate dal singolo strumento di pianificazione. Può accadere – come accade – che nel Comune X con un intervento di ristrutturazione edilizia sia possibile mutare la destinazione d'uso, mentre nel Comune Y, sempre con un intervento di ristrutturazione edilizia, questa possibilità non sia accordata perché, ad esempio, in quest'ultimo Comune è stata prevista una sottocategoria di ristrutturazione che non consente il cambio di destinazione d'uso. È di tutta evidenza l'incertezza che si può creare non solo nelle imprese ma anche nei tecnici che sono tenuti a presentare i progetti.

Per assicurare certezza e omogeneità su tutto il territorio regionale si **dovrebbe poter definire a livello regionale le categorie in maniera omogenea e unitaria** e limitare la possibilità da parte dei Comuni di aggiungere categorie o sottocategorie diverse dalla legislazione nazionale e regionale. Ciò semplificherebbe di molto il quadro di riferimento su ciò che è possibile fare e ciò che non è possibile fare, ma soprattutto consentirebbe di **definire nello stesso modo la stessa tipologia di intervento**. Le **categorie**, infatti, **sono già definite a livello regionale e quelle stesse categorie dovrebbero essere recepite dagli strumenti di pianificazione, senza che i Comuni possano crearne di nuove o possano diversamente articolare**.¹¹

Opera in questo senso la L.R. 15/2013 dell'**Emilia Romagna** che, come abbiamo visto, nello sforzo di omogeneizzazione e al fine di rispondere all'esigenza di certezza e tempi rapidi nell'approvazione degli strumenti locali, emana atti di coordinamento tecnico, inerenti anche le categorie di intervento, che prevalgono sulle previsioni incompatibili degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti.

Inoltre la L.R. 24-3-2000 n. 20, per quanto concerne gli **strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica**, individua le norme di applicazione su tutto il territorio regionale, specie sotto il profilo della prevalenza su quelle locali, e stabilisce che ogni ente deve limitarsi ad esercitare la funzione che gli è stata attribuita limitandosi a richiamare ciò che spetta agli altri. Questo comporta certezze e tempi rapidi nell'approvazione degli strumenti di pianificazione locali.

¹¹ In sostanza, se lo strumento di pianificazione può – perché ciò rientra nella potestà comunale e nel potere pianificatorio – disciplinare, per esempio, su quali immobili si possa intervenire sino alla sostituzione edilizia (ovvero che possano essere realizzati tutti gli interventi appartenenti alla sostituzione edilizia così come ad es. alla ristrutturazione edilizia ma non già a quella urbanistica, che è categoria superiore) allo stesso tempo, il tale strumento non può – ed è da scongiurare tale prassi – prevedere delle sub categorie o creare delle categorie di intervento diverse da quelle contemplate dal legislatore e decidere che su un determinato immobile è ammessa una “ristrutturazione edilizia a metà”; in nuce, gli strumenti urbanistici o consentono che su un immobile si intervenga con un intervento di ristrutturazione edilizia, così come contemplato dalla legge, o piuttosto, qualora ritengano di non accordare tale categoria, limitano gli interventi al restauro.

Emilia-Romagna, L.R. 24-3-2000 n. 20
Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio.
Capo IV - Semplificazione del sistema della pianificazione

Art. 18-bis

Semplificazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica .

Comma 1. Al fine di ridurre la complessità degli apparati normativi dei piani e l'eccessiva diversificazione delle disposizioni operanti in campo urbanistico ed edilizio, **le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica**, della Regione, delle Province, della Città metropolitana di Bologna e dei Comuni **attengono unicamente alle funzioni di governo del territorio attribuite al loro livello di pianificazione** e non contengono la riproduzione, totale o parziale, delle normative vigenti, stabilite [...].

Comma 4. La Regione individua entro tre mesi [...] **le disposizione che trovano uniforme e diretta applicazione su tutto il territorio regionale**, attraverso appositi atti di indirizzo e coordinamento....

1.5.3. Uniformità di interpretazione

Quanto alla **necessità di interpretazioni univoche** in ordine alla corretta prassi applicativa da parte degli enti gestori delle procedure sul territorio, per fugare le incertezze sull'esatta applicazione degli istituti e delle norme, in particolare per i procedimenti di tipo autorizzatorio, le imprese chiedono a gran voce di attivare una sorta di **"help desk regionale"** per richiedere pareri su eventuali problematiche sorte a livello territoriale. Seppur non vincolante, il parere potrebbe essere spendibile presso i comuni, che potrebbero così svolgere l'azione di pianificazione ad essi spettante in base al principio di sussidiarietà con il supporto della Regione.

Un esempio interessante di questo tipo di approccio ci viene dalla Legge regionale n. 3/2013 del Piemonte che, "perseguito al contempo due obiettivi prioritari, quello di semplificare e coordinare" ha rivolto l'attenzione agli aspetti tecnici e procedurali e, a tal fine, tra i suoi principi sancisce il proprio ruolo di supporto e accompagnamento dei comuni, e in particolar modo di quelli più piccoli, nei processi pianificatori, anche attraverso la creazione di strutture espressamente dedicate:

**Schema. Legge regionale n. 3/2013 della Regione Piemonte:
finalità, obiettivi e principi di semplificazione**

principi

si intende pertanto operare **d'intesa con le rappresentanze delle autonomie locali**, alla creazione di strutture espressamente dedicate a **supportare l'attività, in particolare dei piccoli Comuni**

L'Amministrazione Regionale, in materia urbanistica, intende passare da una dimensione centrata prevalentemente sulla normazione, approvazione degli atti e vigilanza sulla gestione, ad una dimensione che, senza dismettere la funzione regolativa, **accentua i ruoli di promozione e accompagnamento dei processi pianificatori**

Legge regionale n. 3/2013 e legge regionale n. 17/2013
"Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)"



Ed è in quest'ottica che, nell'ambito delle proprie attività la Regione Piemonte esprime regolarmente pareri interpretativi o semplici valutazioni di massima sulle materie di propria competenza, per lo più a titolo collaborativo, in base ai quesiti che le Pubbliche Amministrazioni (Comuni per la gran parte) e gli Ordini, i Collegi professionali, le Associazioni di categoria (ANCE) trasmettono su aspetti problematici derivanti dall'applicazione sul territorio della normativa regionale in materia urbanistico-edilizia. Gli atti emessi, oltre ad essere comunicati direttamente ai soggetti richiedenti, vengono divulgati ai soli fini conoscitivi, ordinandoli per materia, data e specifico argomento, nella pagina del sito web della Regione.

Allo stesso modo, anche la Regione Liguria presta nei confronti degli enti locali **attività di supporto e consulenza per l'interpretazione e l'applicazione** della normativa statale e regionale in materia urbanistico-edilizia e paesistico-ambientale. I pareri resi sono raccolti in una banca dati e messi a disposizione di tutti gli utenti pubblici e privati del settore attraverso il sito istituzionale:

Regione Liguria: Banca dati pareri in materia urbanistico-edilizia e paesistico-ambientale



- domande e risposte su lr 16/2008
- domande e risposte su lr 49/2009 (piano casa)
- banca dati online dei pareri in materia urbanistico-edilizia e paesistico-ambientale
- banca dati richieste chiarimenti su quesiti inerenti nuove leggi regionali

stai navigando per:

ARGOMENTI

UFFICI

UTENTI

SERVIZI ON-LINE

ARCHIVI

OPENDATA



BANCHE DATI PARERI IN MATERIA URBANISTICO-EDILIZIA E PAESISTICO-AMBIENTALE

La Regione Liguria svolge da numerosi anni attività di supporto e consulenza per l'interpretazione e l'applicazione della normativa statale e regionale in materia urbanistico-edilizia e paesistico-ambientale.

La struttura regionale competente, al fine di rendere accessibili a tutti gli utenti pubblici e privati del settore i pareri resi e, quindi, di divulgare gli orientamenti interpretativi e applicativi maturati in ordine alle varie e complesse problematiche delle materie a riferimento, ha predisposto un servizio di banca dati con particolare riferimento:

1. alla **legge regionale n.16/2008** (*Disciplina dell'attività edilizia*) e successive modificazioni
2. alla **legge regionale n.49/2009** (*Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio* il cd. Piano Casa) come modificata con la **legge regionale n. 4/2011**
3. alle **tematiche più significative in materia urbanistico-edilizia e paesistico-ambientale** affrontate nei pareri resi a partire dal 1 gennaio 2008

Tale attività ha natura facoltativa ed è prestata nei confronti degli Enti Pubblici, segnatamente dei Comuni e delle Province, allo scopo di fornire un apporto collaborativo nello svolgimento delle funzioni di loro spettanza. L'attività di consulenza viene svolta con la sollecitudine possibile in rapporto allo svolgimento degli altri compiti di natura obbligatoria affidati alla struttura regionale competente, ma non può concretarsi in verifiche o valutazioni di singole pratiche edilizie la cui effettuazione è, come noto, dalla legge demandata alla responsabilità degli Uffici delle Amministrazioni a seconda dei casi competenti.

1.5.4. Banca dati degli strumenti urbanistici

Uno dei maggiori problemi segnalati dalle imprese intervistate riguarda l'**estrema difficoltà a reperire e confrontare i diversi strumenti urbanistici**. La conoscenza, infatti, di quello che si può definire lo stato "legale", ovvero del regime urbanistico e vincolistico, dei luoghi resta sempre e comunque il nodo fondamentale o, se vogliamo, il punto di partenza imprescindibile per intraprendere qualsivoglia attività imprenditoriale sul territorio.

In questo senso, per quanto riguarda i vincoli, è da segnalare il giudizio positivo delle imprese sull'operato della Regione Toscana che fin dal 2002, in collaborazione con le soprintendenze di zona e regionali, ha portato avanti una **ricognizione di tutti i vincoli** che agiscono sul suo territorio per definire un quadro preciso ed unificato delle protezioni e delle limitazioni d'uso presenti all'interno della regione. Questo ha portato all'unificazione di informazioni che si presentavano in varia forma (talvolta informatizzate e, più spesso, su supporti cartacei) in un sistema unitario digitale che ha permesso la loro trascrizione su di un'unica base cartografica, conforme e sovrapponibile alla Carta tecnica regionale che riporta tutte le aree sottoposte a vincolo ai sensi delle leggi. Ne è risultato un lavoro a più strati che propone una carta tematica dei vincoli presenti allo stato attuale sul territorio - continuamente aggiornata ed aggiornabile - che permette di far emergere ed approfondire per ogni area individuata sia l'esatta definizione catastale sia la parte descrittiva del decreto di vincolo.

Secondo quanto segnalato dalle imprese rimane, tuttavia, un elemento di incertezza dovuto al fatto che i beni soggetti a provvedimento di tutela presenti nel sistema non abbiano ancora valore di certificazione ufficiale.

La Carta dei vincoli è parte del Sistema informativo territoriale per i beni culturali e paesaggistici ed è a disposizione per la consultazione sul sito Internet della Regione Toscana. Esso fa parte del Sistema informativo territoriale toscano alla cui formazione e gestione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente e ribadito dalla PDL 282 all'art. 53, concorrono la Regione, le Province e i Comuni. A supporto di questi ultimi, ed è una novità introdotta dalla PDL, è espressamente prevista l'erogazione di un contributo da parte della Regione.

Le componenti fondamentali del Sistema informativo territoriale, così come ribadito dalla PDL 282 all'art. 54 sono: "a) le basi informative topografiche, geologiche, le ortofotocarte, le riprese aeree e satellitari, le cartografie storiche; b) le basi informative tematiche sullo stato delle componenti del patrimonio territoriale; c) le **basi informative sullo stato di fatto e di diritto risultante dagli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica e dagli atti di governo del territorio**".

A tutt'oggi il Sistema informativo territoriale è in fase di implementazione e, ad esempio, le basi informative di cui al punto c) non sono consultabili in rete.

L'azione intrapresa dalla Regione Toscana va comunque nel senso, auspicato dalle imprese, della creazione di un **sistema informativo integrato** che, oltre che per la messa a punto e l'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale, possa anche essere un **supporto per i privati rendendo accessibili e trasparenti le informazioni**. Infatti a tal riguardo, la proposta di legge fa un passo avanti rispetto alla normativa vigente stabilendo che la base informativa geografica è un sistema al servizio non solo degli enti ma anche **delle aziende e dei cittadini toscani** (art. 54).

Occorre quindi proseguire nel cammino intrapreso, ma affinché le informazioni siano veramente fruibili per le imprese che vogliono investire sul territorio, devono essere di facile

consultazione ed essere organizzate in una maniera che tenga conto delle esigenze concrete dei privati. Diverse sono infatti le esigenze di un ente che deve predisporre i propri strumenti di pianificazione e quelle di un impresa che deve capire se può o meno insediarsi su un determinato sito o effettuare una determinata modifica al proprio impianto produttivo.

Per i privati, quindi, sulla base dei dati contenuti nel Sistema informativo territoriale regionale, bisognerebbe predisporre un'apposita **banca dati degli strumenti di pianificazione e dei vincoli**, consultabile per Comune, e pensata tenendo conto delle loro esigenze. Avere un **quadro chiaro** di quello che si può o non può fare, infatti eliminerebbe quell'incertezza da molti denunciata favorendo l'attività di impresa e agevolando non poco l'azione di attrazione di investimenti.

2. I RISULTATI DELLA SECONDA LINEA DI ATTIVITÀ: INDAGINE CAMPIONARIA IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO, COMMERCIO E ARTIGIANATO

2.1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il settore dell'artigianato e del commercio, sui quali si concentra, insieme alla filiera del governo del territorio, la seconda linea di indagine, sono due ambiti cruciali per lo sviluppo economico del territorio toscano rispetto ai quali il tema della semplificazione assume connotati anche in questo caso piuttosto eterogenei e complessi.

Dal punto di vista normativo, su entrambi i fronti la Regione Toscana presenta una legislazione piuttosto evoluta.

Per quanto riguarda il **commercio**, le norme di riferimento a livello regionale sono due:

1. il **Testo Unico del Commercio (Legge regionale n. 28/2005)**¹²;
2. il **Regolamento di attuazione della LR 28/2005**, approvato con D.P.G.R. 15/R del 1° aprile 2009.

Con la L.R. n. 28, la Regione Toscana si è avvalsa della competenza legislativa esclusiva assegnata alle Regioni dal nuovo Titolo V della Costituzione per riordinare, innovare e semplificare la disciplina relativa ai vari settori del commercio. In questo modo è stato possibile armonizzare le varie normative di settore, con effetti di semplificazione delle procedure e riduzione degli adempimenti a carico delle imprese e delle amministrazioni pubbliche. Il provvedimento interviene nei seguenti ambiti:

- a) commercio in sede fissa;
- b) vendita della stampa quotidiana e periodica;
- c) commercio su aree pubbliche;

¹² Sul Testo Unico è intervenuta una modifica con Legge Regionale 3/4/2014 n. 19, nella direzione di un adeguamento dei requisiti obbligatori delle grandi strutture di vendita e dei nuovi impianti di distribuzione dei carburanti. Il limite dimensionale massimo per le grandi strutture di vendita viene aumentato in via transitoria a 20mila metri quadrati, qualora ricorrano specifiche condizioni, in attesa che tale limite venga individuato dalla pianificazione territoriale. Per quanto riguarda la distribuzione dei carburanti, cambiano le modalità di rifornimento durante l'orario di apertura in modo che i titolari possano organizzare l'attività in modo flessibile, pur garantendo il servizio anche a coloro che non sono in grado di utilizzare il self-service pre-pagato. Viene, inoltre, recepita l'intesa del luglio scorso in Conferenza unificata sul commercio in aree pubbliche, in seguito ad un'altra sentenza della Corte costituzionale (291/2012). Al riguardo, è stata approvata all'unanimità una proposta di risoluzione collegata, presentata dalla commissione Sviluppo economico, che invita la Giunta regionale ad attivare la concertazione con gli Enti locali e le categorie per applicare in maniera uniforme l'intesa sul territorio regionale, prevedendo un termine di 12 anni per le concessioni rilasciate agli ambulanti.

- d) somministrazione di alimenti e bevande;
- e) distribuzione di carburanti;
- f) forme speciali di commercio al dettaglio.

In alcuni di questi (es. somministrazione di alimenti e bevande, distribuzione di stampa quotidiana e periodica) si sono operati rilevanti interventi di semplificazione, quali: la sostituzione delle autorizzazioni con la SCIA; l'unificazione in una tipologia unica delle precedenti quattro tipologie di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande previste dalla L. 287/1991; l'eliminazione delle Commissioni comunali e provinciali e l'abolizione dell'iscrizione al REC, sostituito con una formazione professionale garantita dalla frequenza di appositi corsi di formazione o dal possesso di adeguati titoli di studio.

Per quanto riguarda l'**artigianato**, le norme di riferimento a livello regionale sono due:

1. **Norme in materia di artigianato (Legge regionale n. 53/2008);**
3. il **Regolamento di attuazione della LR n.53/2008**, approvato con D.P.G.R. n. 55/R del 7 ottobre 2009.

Alcune attività artigianali che, secondo quanto disposto dalla normativa nazionale, richiedono formazione o qualifiche specifiche, sono state disciplinate dalle seguenti leggi regionali:

1. **L.R. 26/2013** - Tintolavanderie;
2. **L.R. 29/2013** - Acconciatori;
3. **L.R. 28/2004** - Estetica, tatuaggi e piercing;
4. **L.R. 18/2011** - Panificatori.

Secondo la Legge regionale n. 53/2008, che definisce e qualifica il concetto di "imprenditore artigiano" e di "impresa artigiana"¹³, l'iscrizione all'Albo è costitutiva e condizione per la concessione delle agevolazioni a favore delle imprese artigiane. Dal 29 ottobre 2009, tuttavia,

¹³ Secondo la Legge Regionale Toscana n. 53 del 22.10.2008, si devono iscrivere all'Albo delle imprese artigiane gli imprenditori e le imprese che hanno i requisiti previsti dalla legge, che definisce: a) **imprenditore artigiano** colui che esercita personalmente, professionalmente, ed in qualità di titolare, l'impresa artigiana, assumendone la piena responsabilità con tutti gli oneri e i rischi inerenti alla sua direzione e gestione e svolgendo in misura prevalente il proprio lavoro, anche manuale, nel processo produttivo; b) **impresa artigiana** quella che, esercitata dall'imprenditore artigiano, risponde ai seguenti requisiti:

- lo scopo prevalente è lo svolgimento di attività di produzione e di trasformazione dei beni, anche semilavorati, e attività di prestazione di servizi;
- l'impresa è organizzata ed opera con il lavoro personale e professionale dell'imprenditore artigiano ed, eventualmente, con quello dei suoi familiari rientranti nei gradi di parentela e di affinità fissati all'art. 230 bis del codice civile, dei soci e dei dipendenti, a condizione che il lavoro complessivamente organizzato nell'impresa abbia funzione preminente sul capitale;
- l'impresa rispetta i limiti dimensionali fissati dall'art. 9 della L. 53/2008.

L'Albo delle Imprese Artigiane è tenuto con le modalità previste per il Registro delle Imprese, per cui attualmente tutte le denunce artigiane possono essere inviate solo telematicamente alle Camere di Commercio, utilizzando il portale Starweb, espressamente dedicato alle imprese artigiane. L'avvio e le modifiche di attività di impresa passano invece attraverso il SUAP, analogamente al commercio.

2.2. OBIETTIVI E METODOLOGIA

La seconda linea di attività sulle imprese toscane si è posta tre obiettivi:

- 1) approfondire, verificare e consolidare le indicazioni emerse nell'indagine qualitativa (interviste face to face), per quanto attiene alla filiera del governo del territorio (edilizia e urbanistica);
- 2) estendere l'indagine al settore dell'artigianato e del commercio, al fine di poter avere in due settori strategici nei quali si esercita la competenza regionale, un panorama complessivo ed esaustivo del punto di vista delle imprese rispetto al tema della semplificazione;
- 3) proporre, analogamente a quanto fatto per il governo del territorio, degli indirizzi di azione, che, prendendo spunto dalla visione delle imprese, possano tradursi in orientamenti e suggerimenti di policy per il legislatore regionale.

Dal punto di vista metodologico, l'indagine è stata svolta attraverso i seguenti step:

- 1) **Indagine di tipo desk** finalizzata a:
 - a. raccogliere documentazione utile inerente alle procedure di avvio/modifica dell'attività di impresa, agli iter autorizzativi e alle normative di settore;
 - b. comprendere le modalità di funzionamento dei servizi on line legati all'attività di impresa, che transitano, nella maggior parte dei casi, attraverso i SUAP (Sportello Unico per le attività produttive) e i SUE (Sportello Unico per l'Edilizia). A questo scopo, oltre all'analisi dei portali delle varie amministrazioni, si sono effettuate "simulazioni pratiche" per comprendere il funzionamento effettivo e il livello di complessità di alcune pratiche;
 - c. verificare rispetto ad alcune tipologie di servizio come si stanno muovendo altre regioni italiane e in quale direzione si stanno compiendo azioni di semplificazione.
- 2) la somministrazione di un **questionario strutturato per via telefonica** (tecnica CATI) a 200 imprese nei settori del governo del territorio (edilizia e urbanistica),

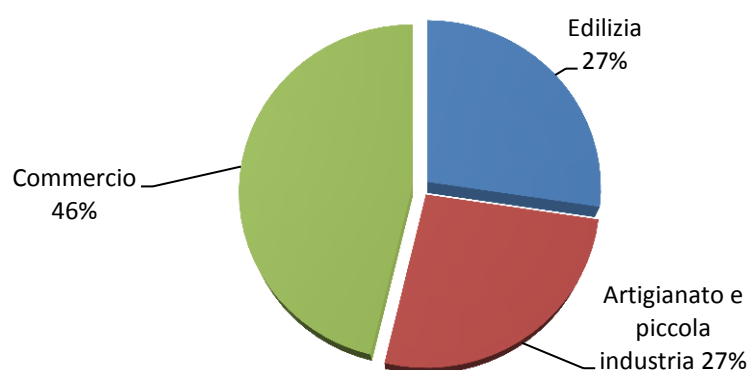
dell'artigianato e del commercio. Le interviste telefoniche sono state svolte dal 13 gennaio 2014 all'11 aprile 2014 e hanno coinvolto imprese rappresentative di tutto il territorio regionale.

Per quanto riguarda i **temi** dell'indagine, essi hanno riguardato quattro macro aree:

- 1) la complessità delle discipline di settore;
- 2) i tempi e i costi delle procedure amministrative;
- 3) la gravosità degli adempimenti;
- 4) proposte di semplificazione.

L'obiettivo di fondo è stato non solo quello di entrare nel merito dei singoli procedimenti settoriali e chiederne una valutazione rispetto ad alcuni item ritenuti critici dalle imprese (tempi e costi, rapporto con le PA, ruolo del SUAP, livello di informatizzazione), ma anche sollecitare le imprese su alcuni ambiti di intervento volti a semplificare le procedure. Nell'individuazione e segmentazione del campione si è optato per una ripartizione piuttosto omogenea delle imprese tra i tre macrosettori oggetto di indagine.

Fig.2.1. Composizione del campione effettivo per tipologia di attività dell'impresa (% sul totale)



Attività delle imprese	Campione	
	n°	% sul totale
Artigianato e piccola industria	53	26,4%
Edilizia	55	27,4%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	75	37,3%
Turismo (ristorazione e alberghi)	18	9,0%
Totale commercio e turismo	93	46,3%
Totale complessivo	201	100,0%

Le aziende sono state selezionate in modo da privilegiare quelle che avessero realizzato negli ultimi 5 anni almeno un intervento sulle proprie strutture d'impresa in maniera tale da avere giudizi consapevoli e fondati su una relazione effettiva e non troppo datata con la pubblica amministrazione.

Fig. 2.2 Tipologia di intervento realizzato

	Manifatturiero	Edilizia	Commercio	Totale
Ha avviato l'attività	3	14	27	44
Ha aperto una nuova sede/unità	4	5	5	14
Ha ampliato il proprio stabilimento produttivo/commerciale	18	8	14	40
Ha modificato/ristrutturato il proprio stabilimento/sede	39	14	44	97
Ha costruito/ristrutturato immobili		34		34
Ha aperto nuovi insediamenti	2	4	1	7
E' subentrato ad altra impresa			14	14
Nessuna delle suddette attività/non indica	1	1	16	18

Circa la metà delle imprese contattate ha realizzato interventi di modifica o ristrutturazione della propria sede, più di un quinto ha avviato l'attività e un altro quinto ha ampliato il proprio stabilimento produttivo o commerciale.

Fig. 2.3 Tipologia di intervento realizzato (valori %)



Fig. 2.4. Anno d'inizio dell'attività (valori %)

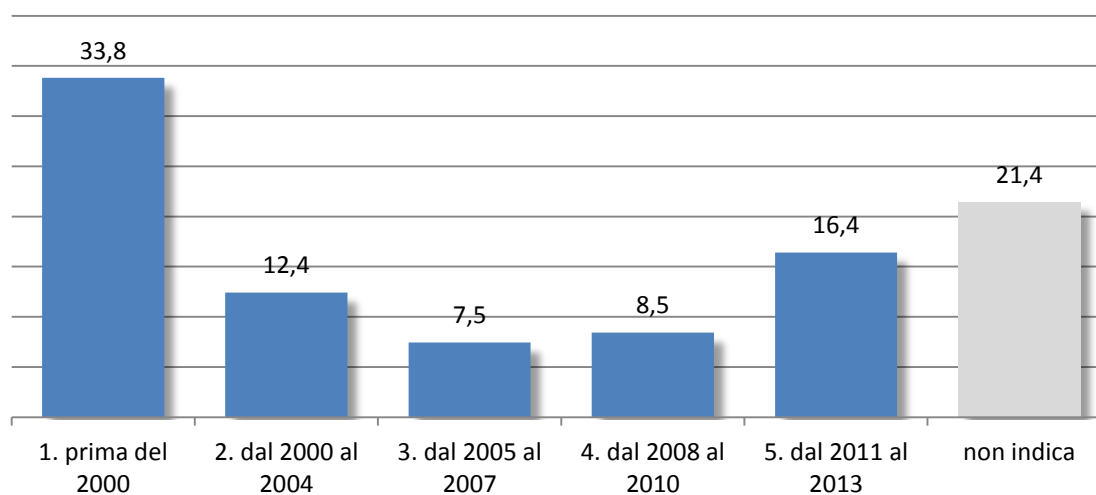
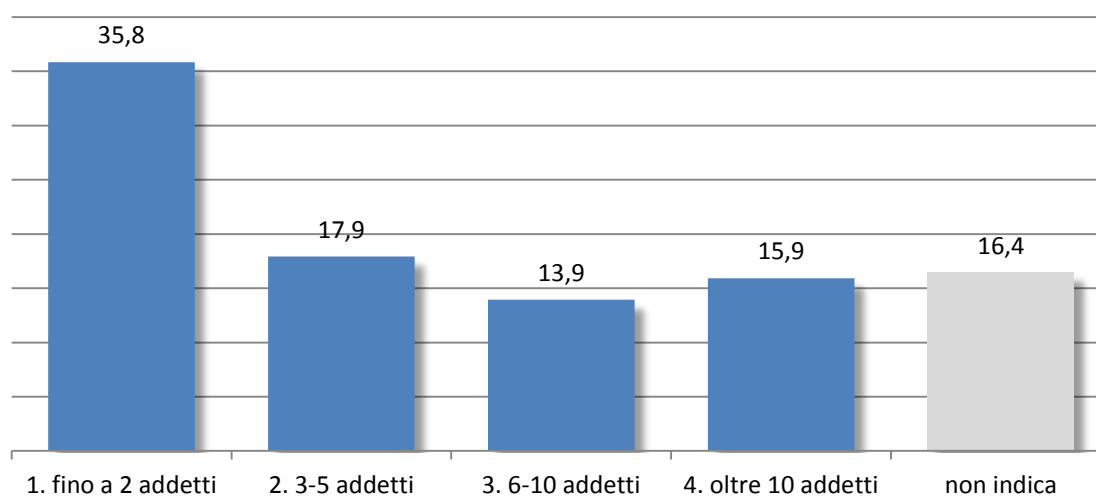


Fig. 2.5. Numero di addetti (valori %)

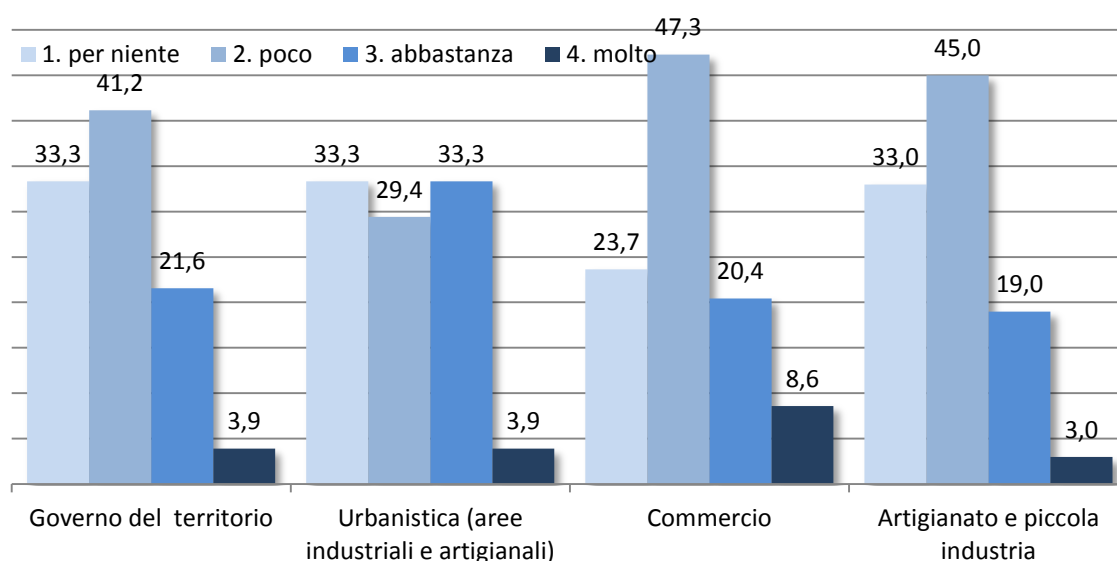


2.3. I RISULTATI DELL'INDAGINE QUANTITATIVA

2.3.1. Complessità delle discipline di settore

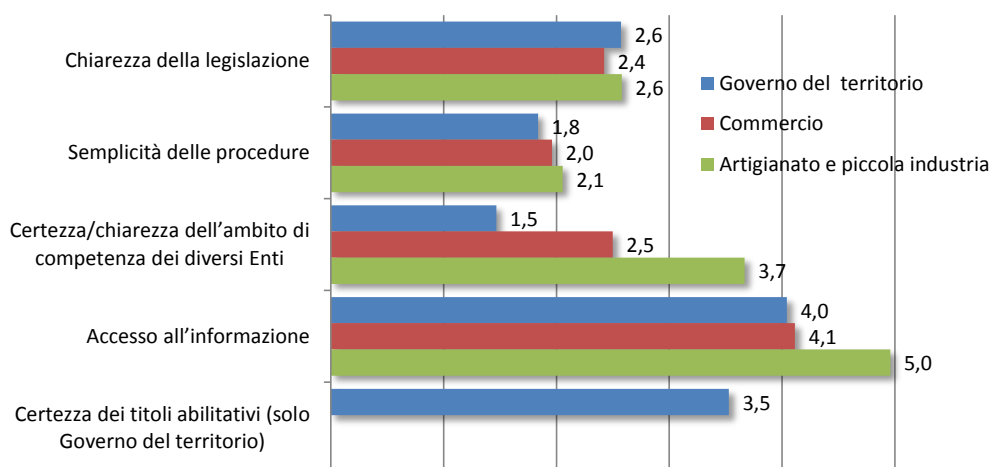
In generale, il livello di conoscenza della normativa regionale risulta basso, poiché la legislazione è spesso “filtrata” dai professionisti e dagli intermediari. Ciò spiega i giudizi di valutazione negativi, che derivano dal “sentiment” negativo delle imprese in questa fase di difficoltà economiche più che da una conoscenza reale.

Fig. 2.6. Livello di conoscenza delle discipline regionali vigenti da parte delle imprese dei settori di riferimento (valore percentuale, al netto delle non risposte)



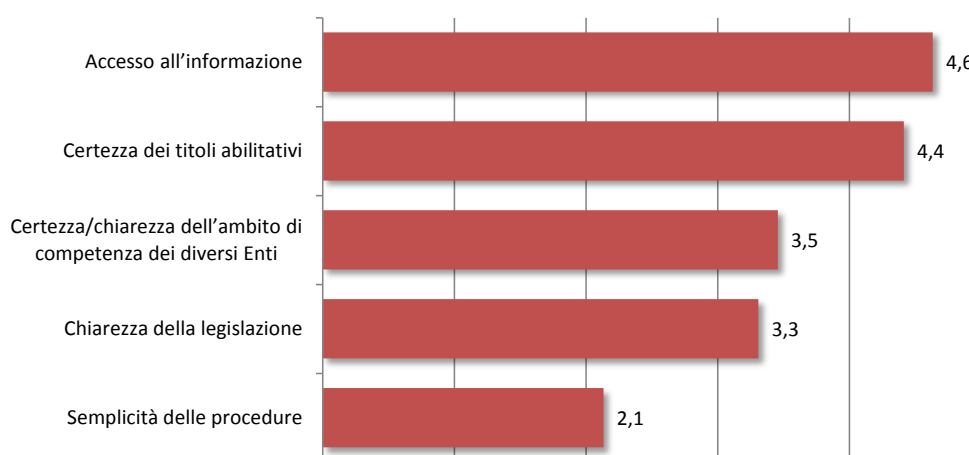
Coloro che conoscono le norme esprimono una valutazione, espressa attraverso un punteggio in scala 0-10, che non raggiunge la sufficienza per nessun item proposto – chiarezza, semplicità, certezza della competenza, accesso all’informazione, certezza dei titoli abitativi. Solo l’accesso all’informazione raggiunge punteggi più elevati, probabilmente per i passi avanti realizzati negli ultimi anni sul fronte della trasparenza e dell’informatizzazione della PA.

Fig. 2.7. Valutazione, (scala 0-10, 0=per niente adeguata, 10= pienamente adeguata)



Per quanto riguarda la **disciplina relativa alla gestione delle aree industriali** dei propri comuni, il livello di conoscenza degli attori intervistati è discreto, infatti, solo un quarto dichiara di non conoscere la normativa vigente. La valutazione è anche in questo caso al di sotto della sufficienza. Semplicità e chiarezza sono gli item che ricevono i punteggi più severi, a conferma della strategicità di un'azione che riguardi non solo le competenze ma anche il linguaggio e l'approccio complessivo alla procedura.

Fig. 2.8. Valutazione della disciplina relativa alla gestione delle aree industriali nel proprio Comune (scala 0-10, 0=per niente adeguata, 10= molto adeguata)



Le imprese sono state poi interpellate su quali siano i livelli istituzionali più appropriati per definire le norme essenziali nei tre settori oggetto di indagine.

Per quello che riguarda **il governo del territorio**, la metà del campione ritiene che la materia debba essere gestita a livello nazionale, mentre oltre il 40% ritiene fondamentale il ruolo della Regione. Il dato è interessante e conferma l'esigenza – manifestata nel corso di tutta l'indagine - di avere in questo settore così complesso, un unico riferimento normativo a cui attenersi in modo da evitare l'attuale moltiplicazione di competenze e la presenza di testi normativi a attuativi che si sovrappongono e che spesso risultano non coerenti tra di loro. Colpisce il fatto che solo il 7% si sia espresso a favore di un maggior ruolo dei Comuni: il dato si spiega tenendo presente che il Comune è visto dall'impresa come un soggetto attuatore, mentre si ritiene che la disciplina fondamentale del settore debba essere definita a livello istituzionale più alto. Sul dato incide anche il "malumore" delle imprese verso l'estrema eterogeneità delle discipline urbanistiche comunali, che creano incertezza per chi deve investire.

Non molto diversi sono i risultati per il commercio, mentre, nel caso dell'artigianato, le imprese del settore, da un lato, sembrano **apprezzare l'esistenza di una competenza regionale forte**, dall'altro, invocano la necessità di avere standard nazionali di riferimento rispetto a questioni strategiche, come ad esempio, i **criteri di accesso alle professioni**, il sistema delle **qualifiche professionali, strumentazioni utilizzabili**, ecc. Il problema degli standard di accesso alle professioni si pone soprattutto per l'artigianato dove alcune imprese hanno ad esempio riportato il fatto che le estetiste in Toscana non possono utilizzare il laser e in altre regioni invece è possibile, creando talvolta anche problemi di concorrenza. In questo senso si auspica un coordinamento interregionale forte che forse potrebbe derivare dalla riforma del Titolo V in corso di discussione.

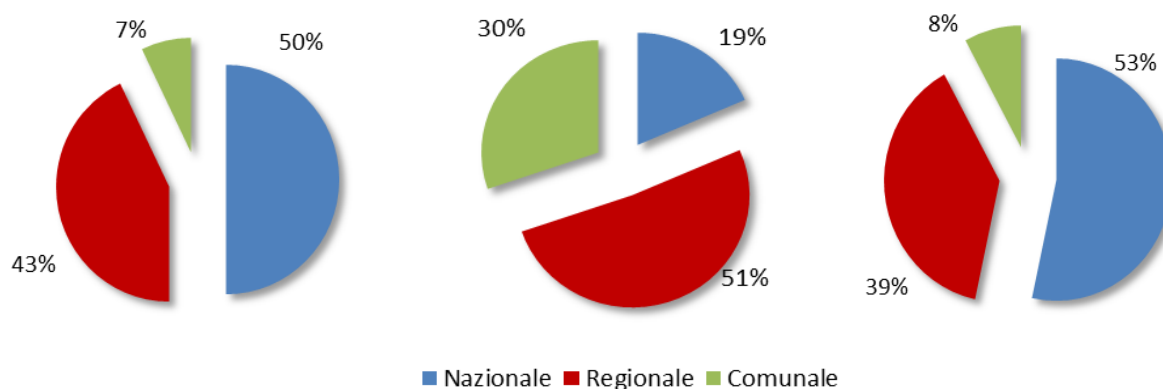
Nel settore del **commercio**, invece, le direttive comunitarie sono state recepite a livello nazionale con il d.lgs 59/2010 modificato dal d.lgs 147/2012.

Fig. 2.9. Livello istituzionale cui dovrebbero essere definite le norme di competenza per il proprio settore (valori percentuali, al netto dei “non sa, non risponde”)

Norme sul Governo del territorio, settore edilizia e artigianato/MPI

Norme in materia di artigianato e piccola industria, settore edilizia e artigianato/MPI

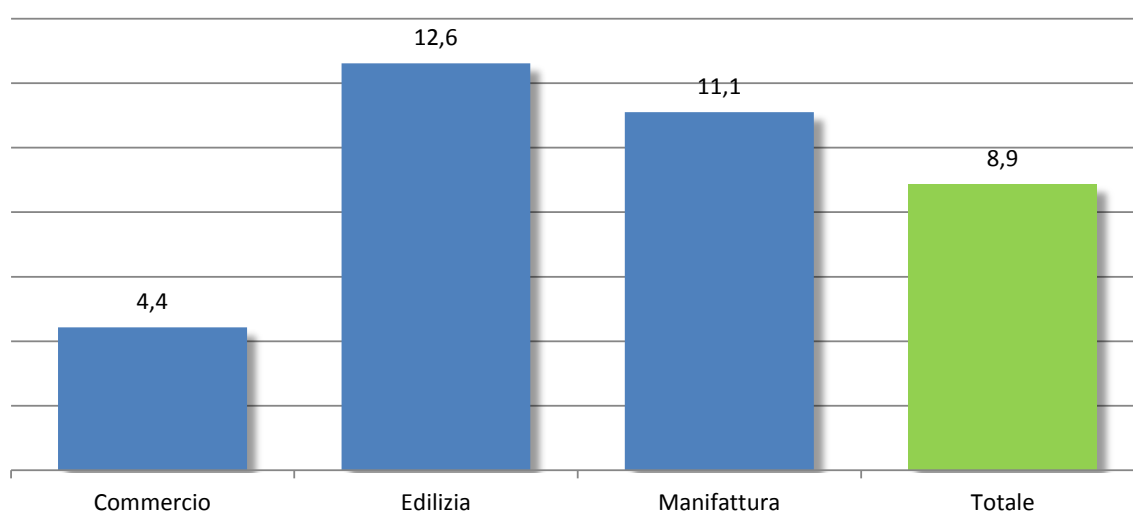
Norme sul commercio, settore commercio



2.3.2. Tempi e costi delle procedure

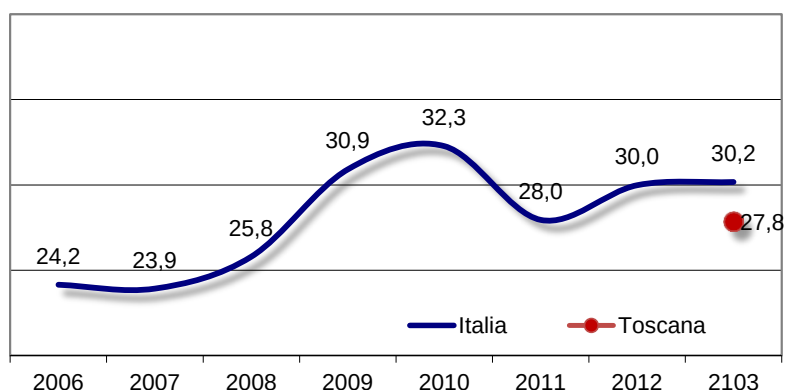
Il tema dei tempi e dei costi legati al disbrigo delle pratiche burocratiche è uno dei temi su cui le imprese si sono maggiormente soffermate. Nel complesso le imprese dedicano alla “burocrazia” **quasi 9 ore a settimana e quindi più di un’ora al giorno.**

Fig. 2.10. Media del numero delle ore impiegate a settimana per l’esecuzione delle pratiche amministrative ed informative previste dalla normativa vigente



Il dato, fortemente condizionato dal peso dell'edilizia, è in linea coerente con le 27 giornate annue rilevate per la Toscana dall'ultima indagine "Imprese e burocrazia"¹⁴ (dove è escluso il settore dell'edilizia). Il dato della Toscana risulta in ogni caso migliore del dato medio nazionale (30,2 giornate nel 2013).

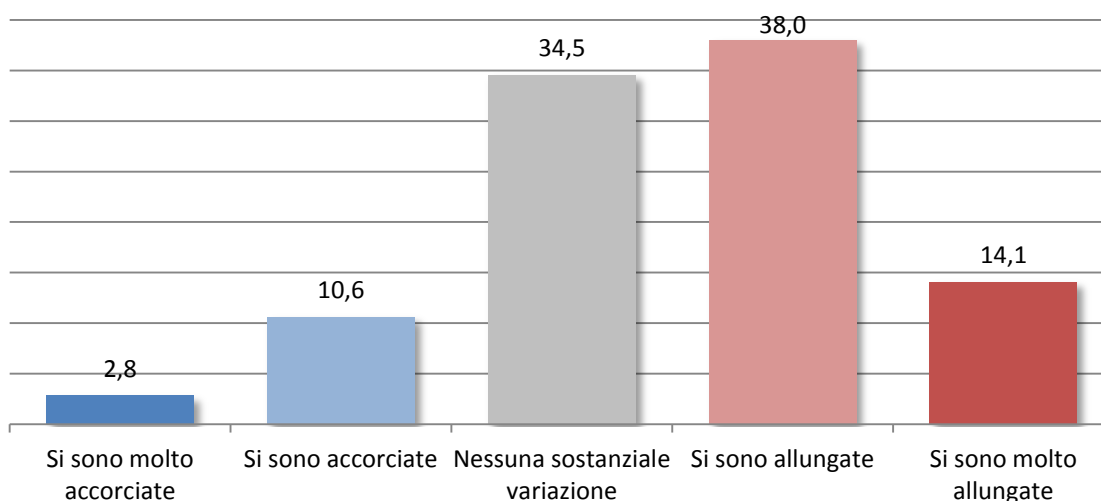
Fig. 2.11. Giornate/persona annue dedicate all'espletamento degli adempimenti amministrativi, Italia trend 2006-2013 e Toscana 2013



Fonte: imprese e Burocrazia 2013

L'impatto delle misure di semplificazione adottate negli ultimi anni risulta basso e la percezione di oltre la metà delle imprese del campione è quella di una **sostanziale immobilità o di un allungamento dei tempi**.

Fig. 2.12. Percezione della variazione dei tempi di disbrigo delle pratiche burocratiche negli ultimi tre anni. Tutti i settori



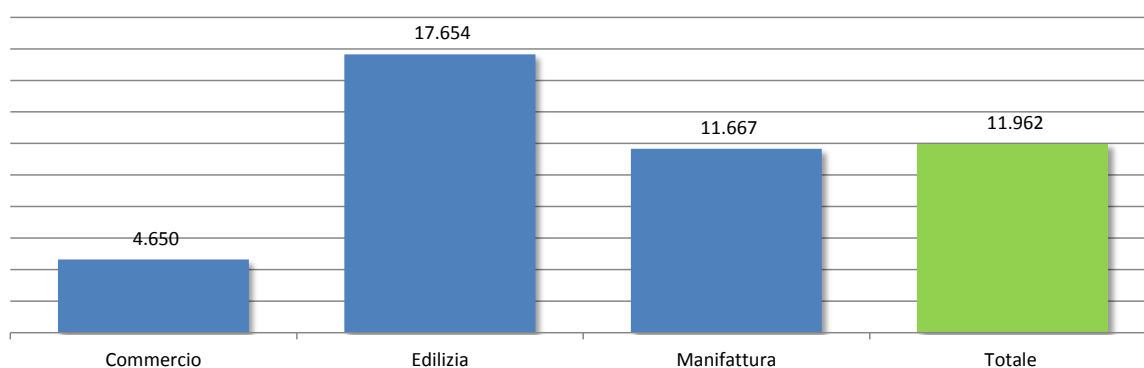
¹⁴ Promo P.A. Fondazione, *Imprese e Burocrazia. Come le piccole e micro imprese valutano la pubblica amministrazione*, Franco Angeli Editore, 2013.

Passando alla questione dei **costi**, i costi medi per i consulenti si attestano sugli 11.900 euro nel biennio 2012-2013 e tendono a crescere nel settore dell'edilizia. Le differenze di costo tra i settori sono notevoli: ovviamente le pratiche che riguardano il commercio, legate quasi esclusivamente alla SCIA, hanno un livello di semplicità maggiore rispetto alle pratiche dell'artigianato e dell'edilizia dove vi sono procedure assai più complesse e dove dunque anche il ricorso a consulenti diventa molto più oneroso.

Le imprese hanno sottolineato l'impatto dei costi legati alla produzione dei cosiddetti "allegati alla SCIA" per cui si deve necessariamente ricorrere ai professionisti. Queste alcune delle cifre menzionate: 1) valutazione di impatto acustico: 500 euro, 2) emissioni atmosfera: 700 euro; 3) rischio chimico: 400 euro. Nel caso del commercio e dell'artigianato molte imprese hanno sottolineato anche i costi aggiuntivi legati alle pratiche del SUAP, come i costi di istruttoria che possono superare i 100 euro, oppure i costi di attivazione della conferenza dei servizi, che possono arrivare fino a 500 euro.

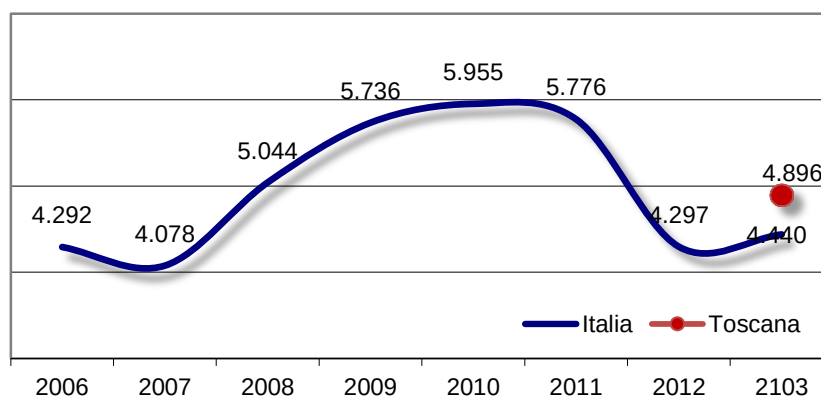
Su questi costi si ribadisce l'estrema eterogeneità dei comportamenti e dei tariffari dei Comuni

Fig. 2.13. Media dell'ammontare dei costi sostenuti nell'ultimo biennio per gli affidamenti a consulenti esterni, tutti i settori



Anche in questo caso, il dato medio complessivo non è distante dalla media annuale dei 4800 euro rilevata per la Toscana nel rapporto "Imprese e burocrazia".

Fig. 2.14. Ricorso ai consulenti per l'espletamento degli adempimenti amministrativi, costo medio (euro) per azienda, Italia, trend 2006-2013, e Toscana 2013



Fonte: imprese e Burocrazia 2013

2.3.3. Gravosità degli adempimenti

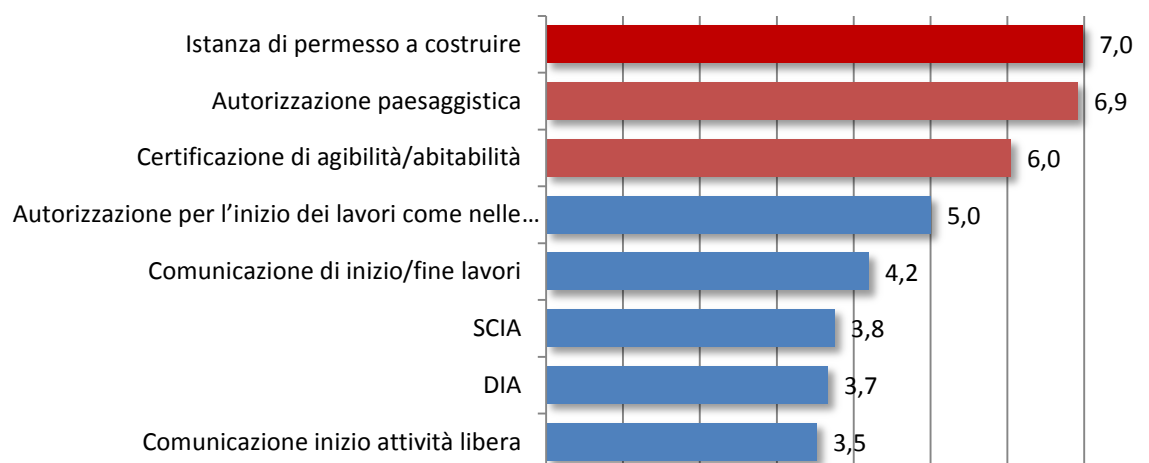
In questa parte del questionario le imprese sono state interpellate sul livello di gravosità dei singoli adempimenti legati ai tre settori oggetto di indagine.

Iniziando dal settore dell'**edilizia** sono stati presi in considerazione i seguenti adempimenti:

1	Comunicazione inizio attività libera
2	SCIA
3	DIA
4	Istanza di permesso a costruire
5	Comunicazione di inizio/fine lavori
6	Autorizzazione l'inizio dei lavori nelle zone sismiche
7	Certificazione di agibilità/abitabilità
8	Autorizzazione paesaggistica

Rispetto a tali adempimenti le imprese hanno espresso un giudizio di valutazione nella consueta scala 0-10. L'**autorizzazione paesaggistica** è, come facilmente prevedibile, l'adempimento ritenuto **più gravoso**, seguito dal permesso a costruire e dalla certificazione di agibilità degli edifici. Da questo punto di vista, una delle richieste più frequenti delle imprese contattate è quella di **trattare in modo integrata ed unitario la disciplina edilizia-urbanistica con quella paesaggistica e di affrontare il tema della semplificazione in ottica integrata**.

Fig. 2.15. EDILIZIA: Valutazione del livello di complessità delle procedure (scala 0-10)



Nel settore del **commercio** sono stati presi in considerazione i seguenti adempimenti:

Inizio attività	Scia
Subingresso in precedente attività	Compilazione domanda unica al SUAP
	DIA sanitaria
	Nulla osta acustico
	Comunicazione inizio effettivo attività al Comune
	Archiviazione documenti
	Documenti da produrre
Trasferimento attività	Compilazione domanda unica al SUAP
	DIA sanitaria
	Documentazione su aspetti edilizi e urbanistici
	Nulla osta acustico
	Comunicazione inizio effettivo attività al Comune
	Archiviazione documenti

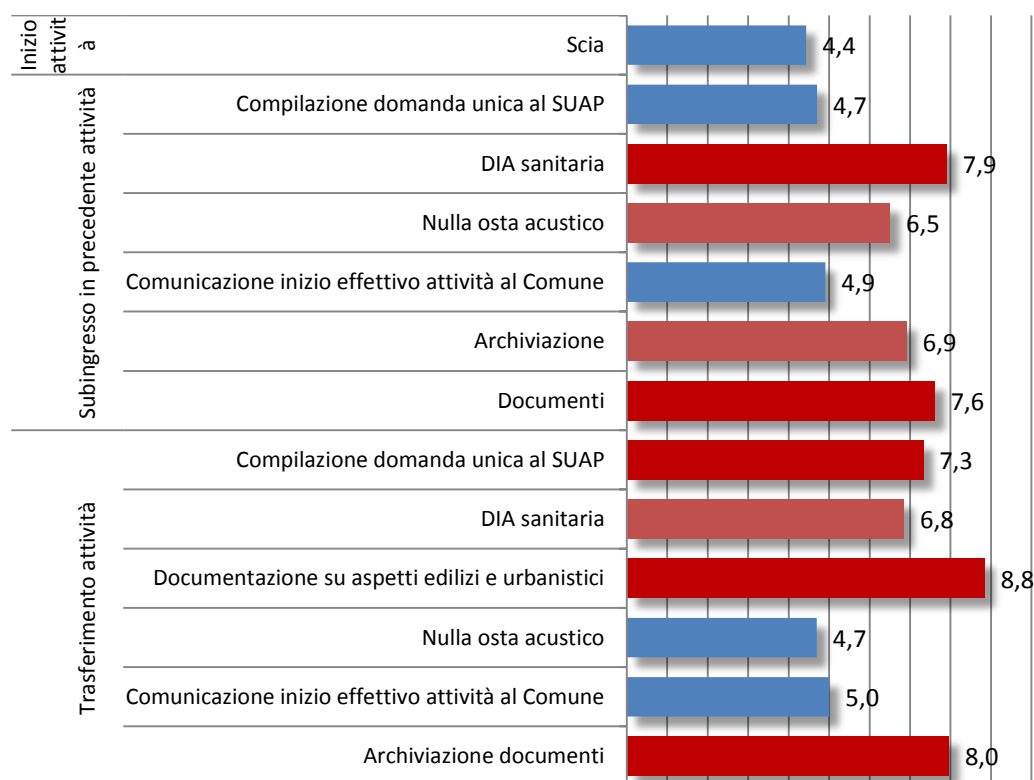
Nel commercio gli oneri maggiori riguardano il “prima” e il “dopo” l’avvio dell’impresa, cioè le **pratiche edilizie e urbanistiche** e le autorizzazioni igienico-sanitarie, dove si riscontrano i problemi citati in precedenza.

Sia in caso di dichiarazione di avvio o trasferimento di sede che in caso di comunicazione di subingresso, emergono notevoli difformità nella procedura di presentazione della **DIA sanitaria**, per la quale alcuni comuni prevedono due allegati (la relazione tecnica del ciclo produttivo e la planimetria dei locali), mentre altri comuni richiedono un ulteriore allegato (una relazione tecnica descrittiva dei locali e della loro adeguatezza).

Per quanto riguarda in particolare gli esercizi di somministrazione nel caso dei procedimenti di subingresso, vengono richieste informazioni, quali dati catastali, proprietà e destinazione d'uso dell'immobile, nulla osta sanitario, che attengono all'immobile e non alla persona che subentra nell'attività e di cui l'amministrazione procedente dispone già e che dovrebbero essere acquisiti d'ufficio ex art.18 L. 241/90 e la cui ripetizione genera oneri informativi non giustificati.

Più in generale, le informazioni e la documentazione complessivamente richieste risultano estremamente difformi tra i comuni oggetto della mappatura: solo alcuni comuni richiedono la valutazione previsionale o la dichiarazione sostitutiva di impatto acustico; in alcuni comuni il possesso dei requisiti professionali viene autocertificato mentre in altri deve essere allegata la relativa documentazione.

Fig. 2.16. COMMERCIO: Valutazione del livello di complessità delle procedure (scala 0-10)

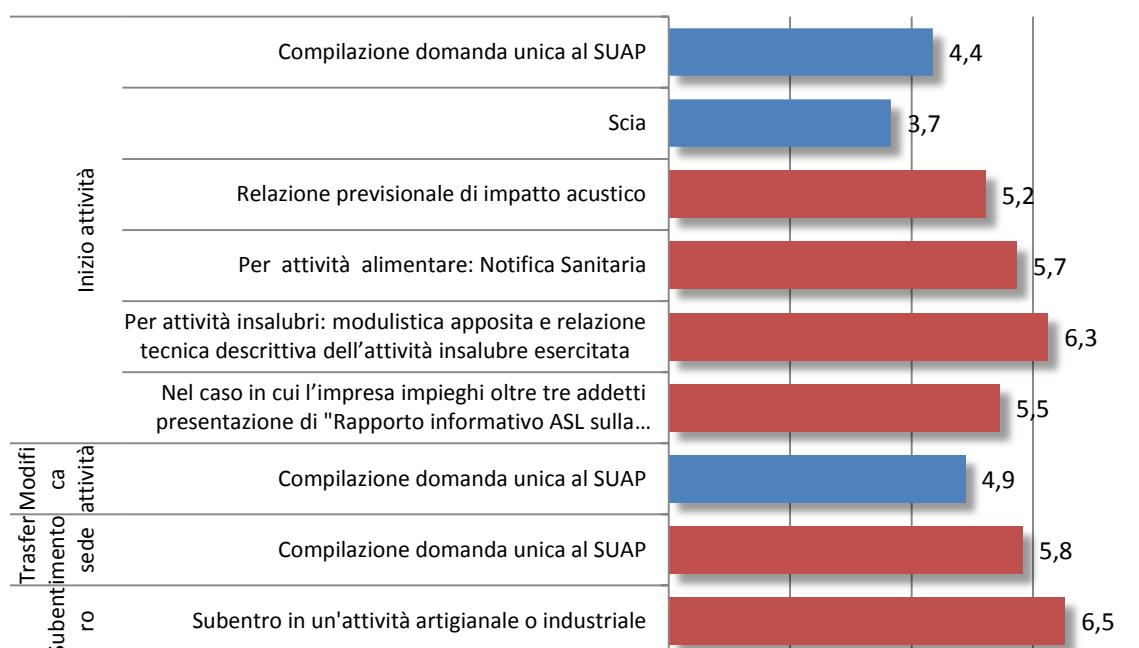


Infine, nel settore dell'**artigianato** gli adempimenti analizzati sono:

Inizio attività	Scia
	Compilazione domanda unica al SUAP
	Relazione previsionale impatto acustico
	Per attività alimentare: Notifica sanitaria
	Per attività insalubri modulistica apposita relazione tecnica
	Se + di 3 addetti: "Rapporto informativo ASL su Sicurezza dei luoghi di lavoro"
Trasferimento sede	Compilazione domanda unica al SUAP
Modifica attività	Compilazione domanda unica al SUAP
Subentro in precedente attività	

Ancora una volta le attività ritenute più onerose riguardano le pratiche legate al **subentro** in attività artigianali o industriali e la modulistica per **attività insalubri**.

Fig. 2.17. ARTIGIANATO/PICCOLA INDUSTRIA: Valutazione del livello di complessità delle procedure (scala 0-10)



Per quanto riguarda le **attività insalubri**, si registra anche in questo caso un'estrema disomogeneità di moduli richiesti. Si riportano sotto solo alcuni esempi relativi agli allegati richiesti

Fig. 2.18. Comunicazione attività insalubri - esempi di Allegati da accompagnare alla Comunicazione richiesti da tre Comuni toscani

Comune n. 1

- 1 - planimetria in scala 1 : 2000 contenente l'indicazione dell'insediamento produttivo ;
- 2 - estratto del Piano Regolatore Generale
- 3 - pianta prospetto e sezioni quotate dell'insediamento produttivo in scala adeguata (1 : 100 o 1 : 200);
- 4 - relazione tecnica descrittiva dell'attività svolta;
- 5 - attestazione del versamento alla Tesoreria comunale per le spese istruttorie.
- 6 - Valutazione previsionale d'impatto acustico(L.447/95 - L.R. 89/98 - D.G.R. 788/99)

Comune n. 2

1. Classificazione della ditta insalubre (se già in possesso);
2. Planimetria dei locali redatta in scala 1:100 timbrata e firmata da tecnico abilitato, recante l'indicazione della destinazione d'uso dei locali con la descrizione delle singole attività che vi sono svolte, le relative altezze e la superficie complessiva; la localizzazione dei macchinari installati;
3. Stralcio della mappa topografica in scala 1:2000 nella quale siano evidenziati, oltre l'azienda, gli edifici per un raggio di 500 metri specificando le altezze degli edifici circostanti in un raggio di 30 metri;
4. Certificato di conformità dell'impianto elettrico;
5. Autorizzazione allo scarico dei reflui liquidi;
6. Autorizzazione alle emissioni in atmosfera (in caso di attività a ciclo chiuso dette autorizzazioni non occorrono se dalla relazione tecnica risulta che non esistono scarichi e/o emissioni);
7. Documentazione di valutazione previsionale di impatto acustico;
8. Copia dei contratti stipulati con ditte autorizzate allo smaltimento dei rifiuti speciali prodotti dall'attività (o autocertificazione in merito ai sistemi di smaltimento che s'intendono utilizzare);
9. Situazione edilizia:
 - a) Concessione edilizia: rilasciata in data n°
 - b) Condono edilizio: rilasciato in data n°
10. Relazione tecnica dell'attività svolta dalla quale risulti:
 - a) descrizione dettagliata del ciclo di lavorazione con la specificazione della durata (ore/giorno e giorni/anno);
 - b) schema a blocchi delle lavorazioni;
 - c) elenco delle materie prime impiegate e delle relative quantità, accompagnato dalle corrispondenti schede di sicurezza;
 - d) elenco dei prodotti finiti e loro caratteristiche;
11. Relazione sulle cautele adottate ai fini di tutelare la salute pubblica;
12. Relazione sulle cautele adottate ai fini della sicurezza dei lavoratori dipendenti;
13. Atto di disponibilità dei locali o relativa autocertificazione;
14. Copia del documento di identità (necessario solo nel caso in cui l'istanza non sia sottoscritta in presenza dell'impiegato)

Comune 3

1. 2 copie planimetria di zona in scala 1:200
2. 2 copie planimetria dei locali in scala 1:200
3. 1 copia “Rapporto informativo per i nuovi insediamenti produttivi” per AUSL;
4. 2 copie della Valutazione impatto acustico di cui all’art. 8 comma 4 L. 447/95 e della L.R. 89/98;
5. Altre eventuali dichiarazioni richieste dal Comune a seconda dei casi o che l’interessato intende fornire nel proprio interesse

Come si vede, i tre Comuni, ma l’esempio si potrebbe estendere alla maggior parte degli enti, hanno tutti modulistiche differenziate per gli Allegati e l’imprenditore, a dimostrazione delle difficoltà che l’imprenditore incontra qualora debba operare su territori diversi.

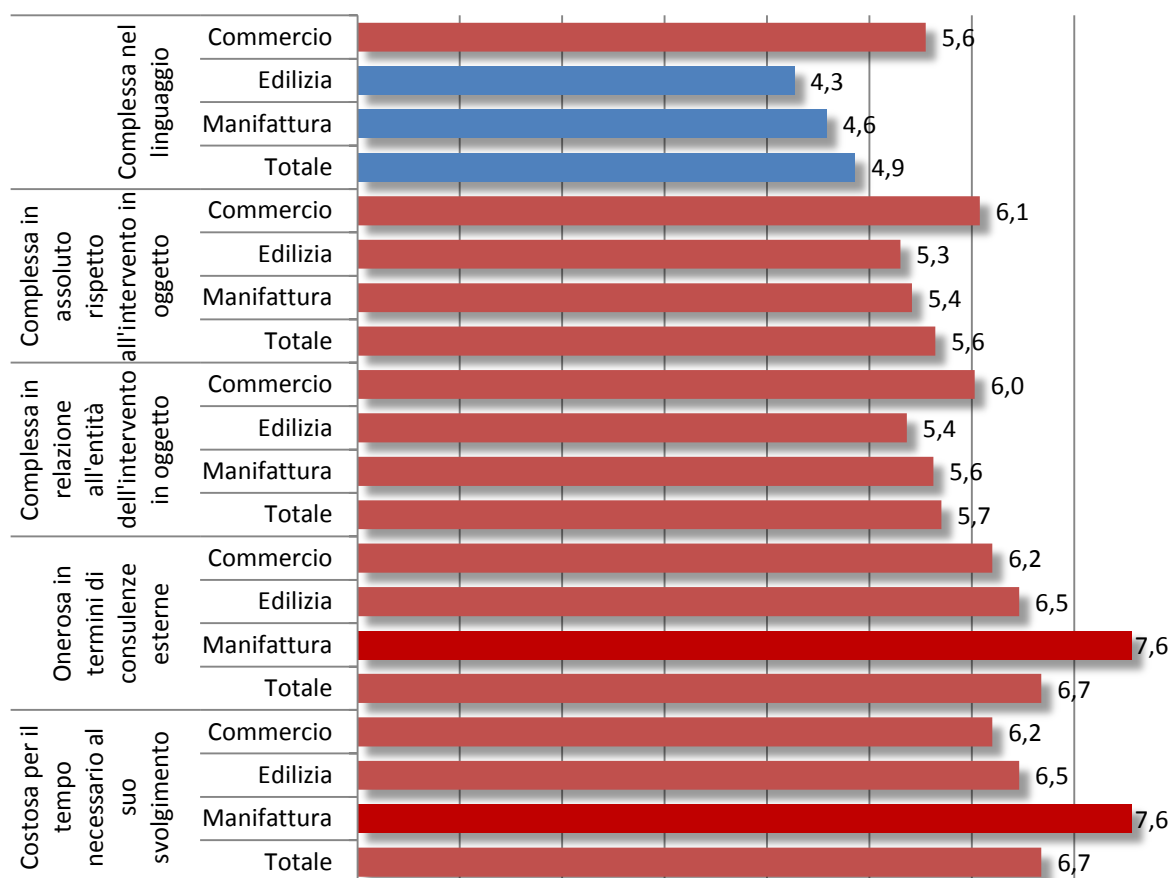
2.3.4. Le ragioni della complessità

Nel momento in cui si chiede alle imprese di **valutare nel dettaglio le procedure in termini di costosità e onerosità**, il riferimento va ancora una volta ai costi da sostenere (costi esterni e giornate dedicate) e alla mancanza di proporzione tra l’entità dell’intervento e gli adempimenti richiesti.

Il tema della “proporzionalità” degli oneri, che era emerso con chiarezza nelle interviste dirette alle imprese, torna anche in questa parte della rilevazione, a conferma di un sistema di adempimenti che:

- non distingue tra grandi e piccoli interventi
- non differenzia le misure a seconda delle tipologie di destinatari;
- prevede un sistema autorizzatorio che coinvolge un numero eccessivo di Enti anche per interventi minori

Fig. 2.19. Valutazione delle procedure in termini di complessità, tutti i settori (scala 0-10)*



* per "manifattura" si intende artigianato e piccolo industria

Passando ad analizzare le **sub-azioni più gravose**, le risposte delle imprese si concentrano su due aspetti:

- il reperimento e la preparazione della documentazione;
- la relazione con la PA;
- la compilazione degli atti.

Ancora una volta le imprese sottolineano: 1) la difficoltà a comprendere il linguaggio delle norme e ad interpretare la modulistica richiesta, 2) la difficoltà nell'interazione con i funzionari e gli addetti al front office; 3) le interpretazioni diverse sulla modulistica a seconda del funzionario che si incontra.

Fig. 2.20. Gravosità delle micro-attività richieste dalle procedure, tutti i settori (scala 0-10)

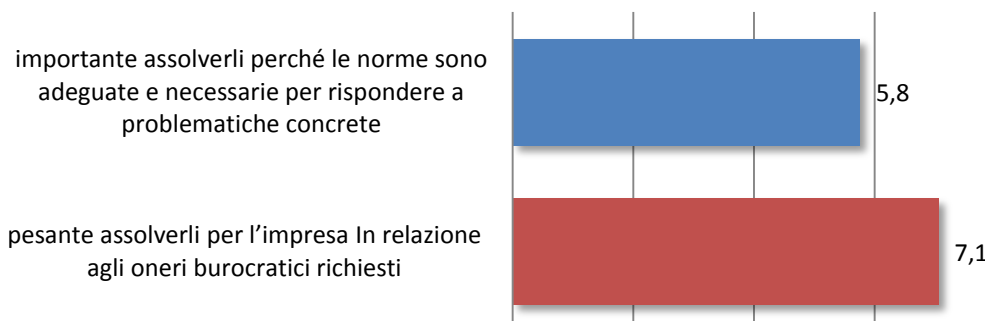
2.3.5. Oneri sulla sicurezza sul lavoro

Le norme sulla sicurezza del lavoro sono, come noto, ritenute generalmente **pesanti** per le imprese contattate, trasversalmente a tutti i settori. Questa impressione è confermata anche dall'indagine, che però evidenzia un atteggiamento delle imprese improntato alla consapevolezza della rilevanza di queste norme. Se infatti il giudizio "reputo pesante rispettare la normativa in relazione agli oneri richiesti" ottiene un punteggio di circa 7 punti nella consueta scala 0-10, è anche vero che a distanza di un solo punto vi è l'altro giudizio "reputo importante assolverli perché le norme sono adeguate e necessarie...". Ciò significa che le imprese si rendono conto dell'importanza di questa normativa, **ma si aspetterebbero un'attuazione più flessibile e proporzionata alle caratteristiche dell'attività di impresa.**

E' infatti noto che, ad esempio, il documento di valutazione del rischio ("DVR") è un documento di oltre 50 pagine che deve essere presentato da un'impresa di 5 dipendenti così come da un'impresa di 50 dipendenti.

Fig. 2.21. Valutazione oneri in materia di sicurezza sul lavoro (scala 0-10)

In che misure reputa:



Tale consapevolezza è confermata anche da coloro i quali ritengono gli oneri derivanti dalla normativa sulla sicurezza del lavoro pesanti da assolvere: quest'ultimi infatti aggiungono anche che, senza compromettere tali norme, queste potrebbero essere alleggerite e soprattutto essere diversificate per le imprese più piccole e/o per i settori meno a rischio.

Fig. 2.22. In quale misura ritiene che (scala 0-10)



2.3.6. La governance delle procedure: criticità e prospettive dei SUAP

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) è uno strumento di semplificazione amministrativa che utilizza a sua volta altri strumenti di semplificazione (conferenza di servizi, SCIA, silenzio assenso, accordo tra amministrazione e privati ecc.) al fine di snellire i rapporti tra Pubblica Amministrazione (P.A.) ed utenza.

I SUAP come noto sono punti di snodo essenziali per lo svolgimento delle pratiche inerenti l'attività di impresa e hanno un impatto rilevante soprattutto nei settori dell'artigianato e del commercio.

Il quadro normativo che disciplina l'attività dei SUAP si articola su diversi livelli, nazionale, regionale e locale.

A livello nazionale, Il 30 settembre 2010 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.229 il D.P.R. del 7 settembre 2010, n. 160 con il quale viene adottato il Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le Attività Produttive il quale:

- identifica (art. 2 comma 1) nello Sportello Unico il solo soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al Decreto Legislativo del 26 marzo 2010, n.59 (recepimento direttiva servizi) specificando (art. 2 comma 2) che le domande, le dichiarazioni le segnalazioni e le comunicazioni nonché gli elaborati tecnici e gli allegati di cui al comma 1 sono presentati esclusivamente in modalità telematica;
- ribadisce la competenza dello Sportello Unico in merito **all'inoltro sempre in via telematica della documentazione alle altre Amministrazioni che intervengono nel procedimento** (art.2 comma 3);
- individua nel portale www.impresainungiorno.it la funzione di raccordo con le infrastrutture e le reti già operative (art. 3) per lo scambio informativo e l'interazione telematica tra le Amministrazioni e gli altri Enti interessati. E' pertanto rimesso al portale il collegamento ed il reindirizzo ai sistemi informativi e ai portali già realizzati, garantendo la interoperabilità tra le Amministrazioni (art. 3 comma 2);
- Introduce nel sistema le Agenzie per le imprese, soggetto privato al quale sono riconosciute funzioni di natura istruttoria e d'asseverazione.

In base all'art.2, comma 1 del DPR n 160 del 7 Settembre 2010 (Regolamento di attuazione di quanto previsto dall'art.38 del DL.112/2008), il portale www.impresainungiorno.it è *“l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n.59.”*

Per qualsiasi “vicenda amministrativa” riguardante le attività produttive, il SUAP dovrebbe fornire alle imprese risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento.

A livello **regionale**, l'azione di Regione Toscana si è posta l'obiettivo di contribuire a superare le carenze intrinseche della logica dei SUAP, nonché di aiutare i Comuni ad affrontare i problemi connessi ad una rapida messa a regime del sistema telematico previsto per la gestione dei SUAP dal Codice per l'Amministrazione Digitale. Nello specifico l'intervento regionale è andato nella direzione di realizzare:

- **strumenti tecnologici** per il coordinamento dell'attività dei SUAP, anche in relazione alle interazioni procedurali con gli enti terzi (Sistema di cooperazione Rete dei Suap);
- **servizi di e-government di valenza regionale** a disposizione degli stessi SUAP, degli Uffici del Commercio e delle imprese (Gestione dei Modelli COM, Osservatorio del Commercio - OSCO, interrogazioni on-line del Registro Imprese);
- un **Centro di Competenza per l'Informatizzazione e la Semplificazione**, che rappresenta l'evoluzione dell'Osservatorio Regionale per la Semplificazione, istituito nel 2008, e che svolge la funzione di cabina di regia del sistema.

A **livello locale**, i Comuni si sono mossi nella fase di implementazione in modo molto diverso tra di loro :

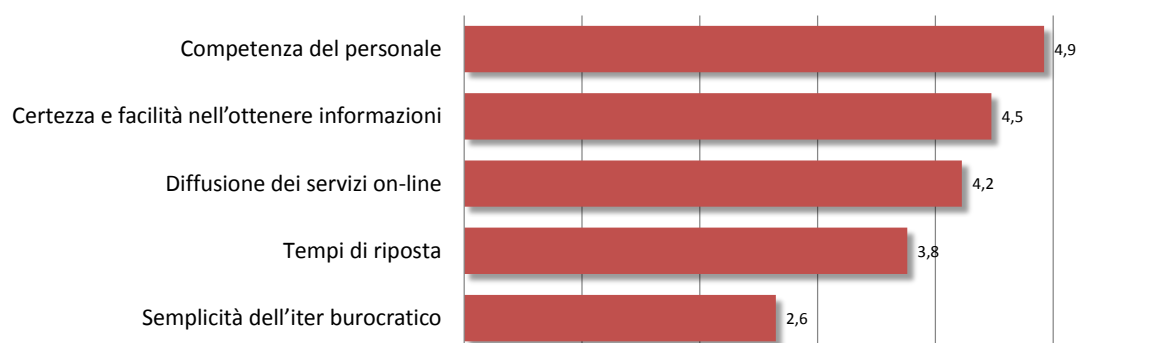
- alcuni Comuni hanno adottato i prodotti informativi messi a disposizione dalla Regione e si sono collegati alla modulistica unica;
- altri hanno fatto ricorso al mercato e hanno utilizzato soluzioni messe a disposizione da soggetti privati, con costi eterogenei e in generali molto elevati;
- altri ancora non si sono attrezzati e svolgono le pratiche on line in modo prevalentemente cartaceo.

Interrogate sui servizi erogati dai SUAP, le imprese hanno fornito **valutazioni piuttosto severe**, attribuendo un punteggio appena sufficiente solo alle competenze del personale. Le problematiche segnalate riguardano la diffusione dei servizi on line, la facilità nell'ottenere informazioni, i tempi di risposta e l'iter burocratico, che di per sé non è affatto complesso ma viene talvolta reso tale da una comunicazione confusa all'utente finale. Per quanto concerne in particolare i tempi, le imprese sottolineano due aspetti:

- 1) Tutte le imprese attendono 60 gg prima di iniziare l'attività poiché non intendono rischiare un eventuale blocco successivo;

- 2) I 60 giorni potrebbero anche raddoppiare a fronte dell'eventuale richiesta di ulteriore documentazione, con danni economici rilevanti dovuti alla necessità nel periodo di inattività di corrispondere agli oneri di affitto e utenze.

Fig. 2.23. Valutazione dei servizi del SUAP
(scala 0-10: 0= per niente adeguati; 10=molto adeguati)



2.3.6.1. I SUAP telematici: l'esito delle simulazioni desk

Rispetto al tema SUAP risultati assai interessanti emergono dalle **simulazioni effettuate sui portali web di diversi SUAP comunali**. Attraverso tali simulazioni si è cercato di porsi “dal punto di vista dell'utente/imprenditore” che deve avviare o modificare un'attività, con l'obiettivo di comprendere:

- se, almeno nel caso di pratiche relativamente semplici, si possa arrivare a gestire una procedura “in autonomia” senza necessariamente rivolgersi ai professionisti;
- se la procedura, possa dirsi totalmente informatizzata, cioè se il modulo di comunicazione/richiesta autorizzazione possa essere completato e spedito on line all'amministrazione;
- se l'accesso alle informazioni sia chiaro, semplice e facilmente intuibile.

La simulazione è stata fatta per alcune procedure standard (es. apertura attività di estetista, subingresso) ed ha riguardato una serie di SUAP comunali diffusi in diverse aree della Toscana. Il panorama che è emerso è quello di un'offerta di servizi estremamente variegata ma eccessivamente confusa e “disorientante”, dove, accanto ad alcune buone pratiche e sicure eccellenze, si riscontrano situazioni caratterizzate da una serie di criticità:

- **percorsi di accesso poco chiari e confusi:** l'utente si trova dinanzi ad almeno tre punti di accesso: il SUAP comunale, il portale www.impresainungiorno.it (che rimanda in ogni caso ai SUAP regionale e comunali) e la procedura “Comunica” Starweb, disponibile presso i siti delle Camere di Commercio. Quest'ultimo canale prevede in teoria la contestuale costituzione dell'impresa e l'avvio di attività, anche se, nella

pratica, le due pratiche sono gestite in modo distinto, spesso anche dalle stesse associazioni di categoria;

- **impossibilità pressoché completa a trasmettere le pratiche on line:** nella maggior parte dei casi, la procedura on line si limita all'invio tramite PEC di modulistica presente sul sito in allegato PDF. Spesso i cosiddetti allegati alla SCIA non sono neppure presenti sul sito e difficilmente rintracciabili nei portali. In alcuni casi eccezionali invece è possibile accedere alla modulistica unica regionale e compilare i documenti direttamente on line;
- **scarsa usabilità dei percorsi.** Appare evidente anche da una semplice analisi grafica del front office dei portali SUAP l'eterogeneità estrema delle soluzioni adottate dai comuni e una difficoltà generale ad orientarsi e a muoversi all'interno dei percorsi;
- **modulistica frammentata ed eterogenea: pur in presenza di una modulistica regionale standardizzata** (seppure non recuperabile on line, se non in modo frammentato), i Comuni utilizzano modelli diversi che solo in alcuni casi fanno riferimento allo standard regionale.

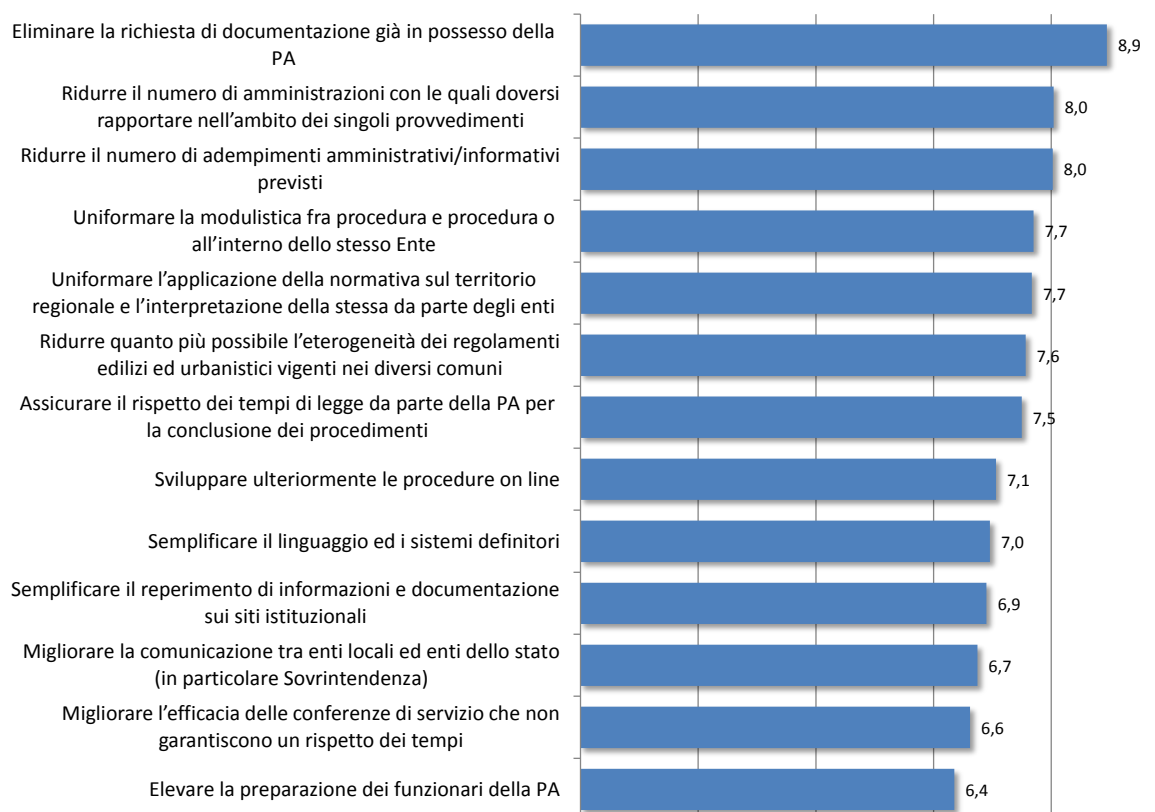
L'impressione che si ha leggendo, da un lato, la normativa sui SUAP e dall'altra parte verificando le modalità concrete di accesso ai servizi è quello di un **profondo gap tra una normativa che sicuramente va verso un'effettiva semplificazione, sia nell'approccio che nelle parole chiave utilizzate e un processo attuativo difficoltoso ed eterogeneo**. A questo si aggiungono due ulteriori criticità:

- **la difficoltà a diffondere la cultura del procedimento unico.** Il Suap finisce per essere un "passacarte" perché non si assume la responsabilità delle **decisioni**, che sono **demandate ai singoli uffici**. Il fatto che la digitalizzazione sia interpretata come "trasmissione del documento via PEC" fa comprendere quanto si sia ancora lontani da sistemi che consentano all'utente di gestire in modo totalmente telematico tutta la pratica;
- **la mancanza di integrazione effettiva tra pratiche di inizio attività, gestite dal SUAP, e pratiche edilizio-urbanistiche**, che invece seguono percorsi propri e sono soggette a diversi centri decisionali.

2.3.7. L'istanza di semplificazione: le parole chiave

Focalizzandosi sul comparto **dell'edilizia e dell'artigianato**, la scala delle priorità delle imprese è chiara: 1) **non "duplicazione" nella richiesta di informazioni**; 2) **"non moltiplicazione" dei decisori** sullo stesso procedimento; 3) **riduzione del numero di adempimenti**; 4) **riduzione dell'eterogeneità** dei regolamenti edilizi.

Fig. 2.24. Interventi di semplificazione ritenuti prioritari, edilizia e artigianato (scala 0-10)

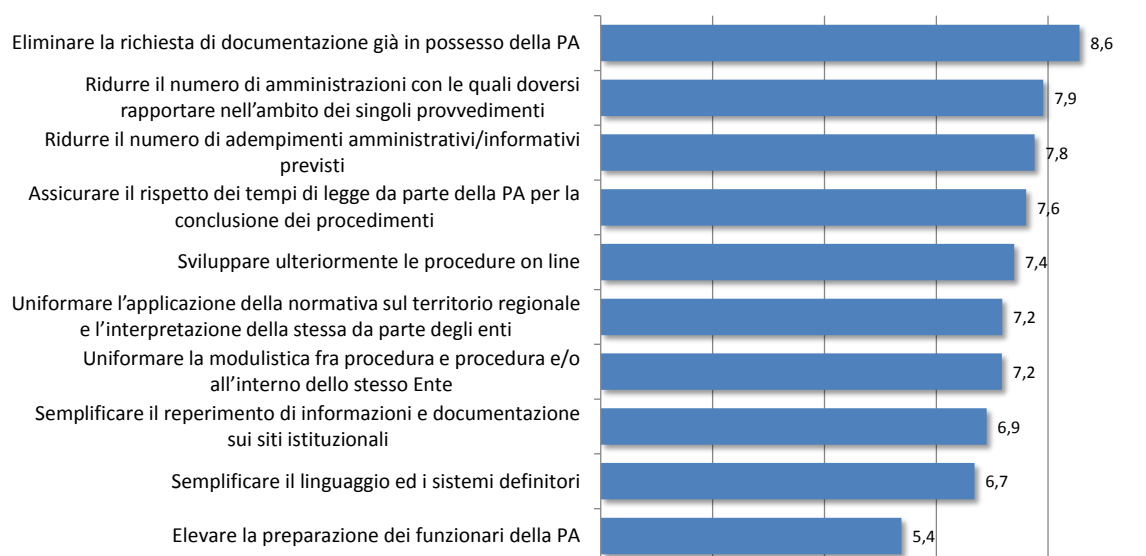


Focalizzandosi sul comparto relativo al **commercio**, le priorità non cambiano. Il richiamo principale è all'art.18 della L. 241/90 in base al quale la PA non può chiedere al privato ciò che può acquisire d'ufficio.

L'analisi evidenzia una pressoché unanime convergenza di imprenditori ed esperti nell'individuare quale principale criticità un'assoluta mancanza di omogeneità nella modulistica adottata dai comuni per l'avvio dei procedimenti in esame. Conseguenza di tale disomogeneità è una **situazione di generale incertezza circa gli adempimenti effettivamente richiesti da ciascun procedimento**, incertezza che risulta aggravata dalla frequenza con cui i comuni apportano modifiche ai rispettivi modelli. In particolare, imprese e consulenti lamentano:

- espressioni linguistiche non facilmente interpretabili;
- duplicazione delle informazioni richieste;
- richiesta di informazioni già in possesso dell'amministrazione;
- richiesta di informazioni in forma di documenti allegati;
- richiesta di copie dei modelli e dei relativi allegati.

Fig. 2.25. Interventi di semplificazione ritenuti prioritari, commercio (scala 0-10)



Rispetto all'indagine qualitativa le priorità delle imprese non cambiano e anzi si consolidano le priorità espresse dal sistema economico-produttivo.

2.4. COMMERCIO E ARTIGIANATO: ALCUNE INDICAZIONI E SPUNTI DI SEMPLIFICAZIONE DALLE IMPRESE

Questo capitolo propone alcuni indirizzi di semplificazione nel settore del commercio e dell'artigianato che, analogamente a quanto fatto per il governo del territorio, possano tradursi in linee guida o spunti di riflessione utili per il legislatore regionale, chiamato, in un contesto economico ancora difficile, seppur contrassegnato da timidi segnali di ripresa, a creare le condizioni per agevolare l'attività quotidiana degli imprenditori, in settori che sono stati particolarmente esposti alla crisi degli ultimi anni.

Le azioni proposte sono l'esito dei risultati delle indagini quali-quantitative svolte, degli incontri avuti con esperti di settore e delle analisi desk sulle procedure telematiche relative all'avvio/modifica dell'attività di impresa. Tali azioni riguardano ambiti nei quali è possibile e auspicabile un intervento dell'amministrazione regionale, anche se, sulla maggior parte delle tematiche, l'intervento auspicato richiederebbe una riflessione complessiva sul ruolo delle politiche nazionali, da un lato e di quelle locali, dall'altro.

Le azioni riguardano 6 ambiti di intervento:

- 1) Potenziamento del ruolo di coordinamento della Regione Toscana nei confronti dei SUAP comunali;
- 2) Integrazione SUAP/SUE;
- 3) Interoperabilità delle banche dati sulle imprese e Fascicolo Informatico di Impresa;
- 4) Agenzie per le Imprese;
- 5) Semplificazione nei criteri di accesso alle qualifiche professionali nel caso dell'artigianato;
- 6) Semplificazioni nell'ambito del Codice del Commercio.

2.4.1. Potenziamento del ruolo di coordinamento della Regione Toscana nei confronti dei SUAP comunali

⇒ ***La visione delle imprese***

La frammentazione e l'eterogeneità dei SUAP comunali crea, come si è visto, disorientamento e confusione in un imprenditore che decida di avviare un'attività di impresa o semplicemente apportare una modifica ad un'attività esistente. Il disorientamento è tanto maggiore quanto più esteso sul territorio è l'investimento che si deve realizzare perché la pratica comporta l'esigenza di interfacciarsi con molteplici amministrazioni e con pratiche differenziate. Manca

una visione unitaria del processo e un potenziamento delle azioni di coordinamento dal punto di vista dell'utente finale.

⇒ **Spunti di semplificazione**

Secondo le imprese intervistate, occorre uno sforzo maggiore da parte della Regione per **potenziare la rete regionale dei SUAP** affinché il portale possa concretamente svolgere le funzioni per le quali è stato concepito, cioè fornire, *“alle imprese servizi regionali uniformi che garantiscono la certezza e la trasparenza delle informazioni, delle interpretazioni normative, dei procedimenti, della modulistica e degli strumenti telematici da utilizzare per le richieste nonché dei tempi di conclusione dei procedimenti”* (Fonte: home page www.suap.toscana.it). In questo senso, viene auspicato un rafforzamento del Tavolo Tecnico Regionale di coordinamento (TTR) in quattro direzioni:

1. **revisione del portale del SUAP regionale e suo orientamento verso l'impresa:** il portale è concepito come uno strumento di supporto indirizzato soprattutto ai SUAP comunali, mentre dovrebbe essere principalmente rivolto agli imprenditori e dunque concepito come il punto di accesso privilegiato per tutti coloro che vogliono avviare una pratica di investimento in Toscana. Il portale contiene inoltre informazioni piuttosto datate sulle imprese e sulle opportunità di investimento (dati del 2008) mentre potrebbe essere riprogettato nell'ottica di “porta di accesso” ai siti tematici a seconda dell'interesse dell'imprenditore (Invest in Tuscany, singoli SUAP comunali, ecc.);
2. **completamento e diffusione della modulistica regionale comune:** ad oggi nella banca dati regionale on line è possibile visionare 500 schede informative relative ai procedimenti SUAP per le principali attività economiche, mentre non è possibile accedere alla modulistica unica, che pure esiste e risulta utilizzata da alcuni comuni. In questo senso la banca dati della modulistica dovrebbe essere un **servizio aperto e accessibile non solo a tutti i Comuni ma anche alle stesse imprese che dal portale regionale dovrebbero poi essere indirizzate ai SUAP comunali**;
3. **analisi di mercato e messa a disposizione dei Comuni di software gestionali efficaci ai fini della gestione del procedimento unico:** il mercato, come si è visto, mette a disposizione innumerevoli software gestionali, più o meno funzionanti, che si interfacciano con la modulistica regionale in modo sporadico e spesso non efficace, con effetti negativi sulla qualità del prodotto e sul servizio messo a disposizione dell'utente. Un'ipotesi che è stata avanzata da alcune imprese è quella di avere un **software gestionale unico per tutti i Comuni**: al di là della difficile fattibilità della proposta, occorrerebbe valutare bene **la qualità dei prodotti che il mercato mette a disposizione e concentrarsi su quelli che davvero consentano una gestione**

informatizzata del procedimento e non semplicemente la trasmissione via PEC dei documenti;

4. **coinvolgimento** nella governance della semplificazione **le imprese, gli ordini professionali e il sistema camerale, cioè tutti quei soggetti che sono direttamente coinvolti nei procedimenti e/o che dispongono di software potenzialmente utili o utilizzabili.**

Rispetto ai punti elencati, si segnalano alcuni strumenti e soluzioni tecniche di particolare efficacia adottate dall'Emilia Romagna, dal Veneto e dalla Lombardia.

In **Emilia Romagna** è stato messo a punto il servizio **Suap ON-LINE** che permette a imprese e professionisti di **generare dinamicamente, compilare e spedire online la documentazione necessaria a inviare un'istanza ai diversi SUAP Comunali**. Il SUAP telematico contiene un insieme di moduli ("interventi") che corrispondono ai "procedimenti" di competenza degli Sportelli Unici per le Attività Produttive. Eventuali altri procedimenti di competenza dei SUAP Comunali, non disponibili sulla piattaforma telematica, possono essere inviati al SUAP competente tramite Posta Elettronica Certificata. In questo caso, è possibile accedere alla piattaforma per l'invio online delle pratiche Suap attraverso differenti canali. In particolare:

- attraverso il sito web del Comune a cui è indirizzata l'istanza. Solitamente i Comuni pubblicano l'accesso al Suap online nelle sezioni "Attività produttive" o "Servizi online";
- per i comuni delle Province di Ferrara Piacenza, Bologna e Ravenna, attraverso i Portali Provinciali;
- Per tutti gli altri comuni delle restanti province, direttamente attraverso **Suap ER - Emilia Romagna**;
- attraverso la sezione Suap del portale ER Imprese, dove si trovano gli accessi diretti a tutti i Suap online regionali suddivisi per ambito provinciale e a **Suap ER - Emilia Romagna**.

La piattaforma telematica Suaper è gestita da Lepida SPA ed è integrata con il sistema di autenticazione regionale FedEra. Sui diversi portali (regionali, provinciali, comunali) sono spiegati in modo semplice i passi da seguire:

Il SuapER “passo a passo”

COSA OCCORRE



COME INVIARE UNA PRATICA IN MANIERA TELEMATICA



Per inviare la documentazione attraverso la piattaforma è necessario essere accreditati ma è possibile anche accedere a tutta la modulistica necessaria e compilarla in forma anonima.

Di seguito alcune schermate riguardanti un procedimento di avvio attività tratte dal sito del Comune di Ravenna.

Home | Servizi | Procedimento unico > Modello unico > Modello Unico

BENVENUTO
Utente Anonimo

Tipo Qualifica: Utente
Descr. Qualifica: —
Cod. Fiscale: —
P. IVA: —

Nessun contesto associato.

Attività previste:

- Generazione iter
- Modello unico**
 - Modello Unico
 - Upload file
- Pagamenti
- Riepilogo ed invio

Nessun servizio connesso

ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE DELLA DOMANDA
Compilare il modulo, cliccando il bottone "COMPILA" presente a fianco delle rispettive sezioni. Le sezioni compilate completamente presentano il semaforo verde. Una volta compilate tutte le sezioni proseguire cliccando "Continua" in fondo a destra.

Sportelli interessati :

- ☒ Sportello Unico per le attività produttive

Oggetto : Interventi Selezionati

- ☒ Aprire l'attività di estetista

Codice domanda: **HNHNNH70A01H536W-H199545-7153968**

ANAGRAFICA COMPILA

Informazioni relative al dichiarante:

Nome (*) Cognome (*) Sesso (*)
 Nato a (*) Provincia (*) # (*)
 Cod. Fiscale (*)

Informazioni relative alla residenza :

Residente a (*) Provincia (*) CAP (*)
 Indirizzo (*) Tel. (*) Fax (*)
 Domicilio Elettronico (nei servizi all'impresa, deve essere una PEC) (*)

Agiscio

☐ in qualità di Rappresentante di società/ditta individuale(*)
☐ per conto Proprio(*)

Conferisco procura speciale

☐ No(*)
☐ Si(*)

INTERESSATO

A:

Istanza/Comunicazione	oggetto	ente competente	normative di riferimento dell'attività amministrativa
Scia per apertura di attività di estetista	Aprire l'attività di estetista	Comune di Ravenna	L. 04/01/1990 n. 1 Disciplina dell'attività di estetista D. Lgs. n.59 del 26.3.2010 e succ. mod. Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno D.M. 12 maggio 2011 n. 110 Regolamento di attuazione dell'articolo 10, comma 1, della legge 4 gennaio 1990, n. 1, relativo agli apparecchi elettromeccanici utilizzati per l'attività di estetista Regolamento comunale Regolamento Comunale di Igiene, Sanità Pubblica e Veterinaria, approvato dal C.C. con deliberazione n. 250 del 16-12-03 modificato con deliberazione n. 113 dell' 08-07-2010, esecutivo dall' 08-08-2010 D.P.R. 28/12/2000 n. 445 Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia di documentazione amministrativa Regolamento Comunale Regolamento Comunale per la disciplina dell'attività di Estetista D.lgs 30/06/2003 n. 196 Codice in materia di protezione dei dati personali

consapevole che le dichiarazioni false, la falsità negli atti e l'uso di atti falsi comportano l'applicazione delle sanzioni penali previste dall'art. 76 del D.P.R. 445/2000 e la decadenza dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera

DICHIARA

quando si tratta di attività di estetista COMPILA

☐ di essere a conoscenza che è vietato l'uso di apparecchiature diverse da quelle elencate nell'allegato alla legge n.1/90 (in particolare per apparecchi elettromedicali per trattamenti con finalità a carattere terapeutico)(*)

☐ di essere a conoscenza che non potranno essere eseguite operazioni di tatuaggio o piercing(*)



ai soli fini della presente dichiarazione, ai sensi della D.G.R. n.673/04 e della L.R. n.15/01 (disposizioni in materia di inquinamento acustico) dichiara: **COMPILA**

- ☐ di non utilizzare macchinari o impianti rumorosi ovvero di non indurre aumenti significativi dei flussi di traffico(*)
- ☐ di utilizzare macchinari o impianti rumorosi ovvero di indurre aumenti significativi dei flussi di traffico (N.B. in questo caso la documentazione di previsione impatto acustico di cui alla DGR n.673/04 deve essere tenuta dal titolare dell'attività a disposizione dell'Autorità di controllo)(*)



ai sensi e per gli effetti dell'art. 19 della Legge n. 241/90 e s.m.i. e dell'art. 10 del D.L. 31.01.2007 n.7 convertito in L. 02.04.2007 n.40, nonché art. 78 del D.Lgs. 59/2010 in relazione alla Legge 1/90 l'inizio dell'attività di: **COMPILA**

☐ estetista(**)



che la superficie utilizzata per l'attività è di mq.: **COMPILA**

mq. _____(*)



che il locale ove viene svolta l'attività è disponibile a titolo di: **COMPILA**

- ☐ affitto(**)
- ☐ comodato(**)
- ☐ altro(**) (specificare) _____(*)
- ☐ contratto(**) dati _____(*)
- ☐ proprietà



che l'attività di estetista è svolta a carattere: **COMPILA**

Sportello Unico per le attività produttive
P.le Farini, 21 - 4° piano
48100 Ravenna

Codice domanda **NNNNNM70A01H536W-H199545-7153968**

OGGETTO PRATICA

Procedimento Unico

PROCEDIMENTI ATTIVATI

Sda per apertura di attività di estetista (Comune di Ravenna)

ANAGRAFICA DICHIARANTE

.....

FILE ALLEGATI

...nessun allegato inserito

☐ Dichiaro di aver preso visione della pratica in formato PDF

Indietro

Pratica in formato PDF
Compilata

Termina servizio

La **Regione Veneto** ha invece lavorato su due linee di azione:

- 1) **messa a disposizione dei SUAP comunali di un unico software gestionale per le pratiche amministrative** a seguito di un Protocollo di Intesa che ha coinvolto Anci e Unioncamere Veneto¹⁵: ad oggi su 581 Comuni, ben 520 utilizzano il gestionale di Infocamere¹⁶ - Comunica-Starweb. La posizione di avanguardia raggiunta è attestata dal numero delle pratiche istruite dagli sportelli camerali veneti che nel 2013 ha superato quota 34 mila su un totale nazionale di 88.610;
- 2) **totale interoperabilità delle banche dati** che consente ad oggi di gestire 1250 procedimenti completamente on line. Dal 2011 è dunque possibile dare inizio ad un'attività imprenditoriale soggetta a SCIA esclusivamente attraverso invio telematico allo Sportello Unico Attività Produttive gestito dai Comuni o dalle Camere di commercio. A tal fine è necessario collegarsi al portale www.impresainungiorno.gov.it. nel quale è pubblicato l'elenco dei SUAP comunali accreditati e operativi on line a partire dalla data sopraindicata.

¹⁵ Dal 1° ottobre 2011 la modalità di invio telematico è stata estesa anche ai procedimenti soggetti ad autorizzazione. Il SUAP è così l'unico soggetto pubblico di riferimento per tutti i procedimenti che hanno ad oggetto l'esercizio di attività produttive, comprese le attività di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE e tutte le vicende afferenti gli impianti produttivi. La Regione del Veneto sta lavorando in sinergia con ANCI ed Unioncamere per favorire l'avvio e la piena operatività del sistema e coinvolgere in un'unica procedura via web tutti gli Enti competenti per l'avvio e la modifica di un'attività produttiva. In tal modo si potrà conseguire un'effettiva riduzione degli oneri burocratici che gravano sull'imprenditore e sostenere la competitività del sistema produttivo veneto. A tal fine è stata elaborata una modulistica di riferimento, semplificata ed unificata a livello regionale, attinente ai principali procedimenti di competenza comunale soggetti a SCIA. Questa modulistica verrà implementata e aggiornata in modo continuativo con riferimento a tutto il settore delle attività produttive e potrà essere utilizzata dai SUAP. Inoltre, il 23 settembre 2011 la Regione del Veneto ha sottoscritto con le Camere di Commercio, Unioncamere e ANCI un protocollo d'intesa, approvato con DGR 1309 del 3 agosto 2011, per la definizione di modalità di cooperazione organizzativa e gestionale finalizzate ad assicurare la funzionalità e l'operatività del sistema degli Sportelli Unici Attività Produttive nel Veneto.

¹⁶ Cfr. Deliberazione della Giunta Regionale n. 2133 del 23 ottobre 2012 - Convenzione tra il Dipartimento per la Funzione Pubblica, il Ministero dello Sviluppo Economico, la Regione del Veneto e Unioncamere Veneto per l'attivazione di un percorso sperimentale di semplificazione amministrativa sull'avvio a regime dello Sportello Unico Attività Produttive telematico. Art. 12 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito con la legge 4 aprile 2012, n. 35.

SUAP Comune di Padova
SportelloUnicoAttivitàProduttive

Home Link Novità

a) per scegliere la nuova pratica da compilare

Servizi online
Per accedere ai servizi è necessario autenticarsi seguendo la procedura
Accedi ai servizi online
Per consultare lo stato di avanzamento della pratica
Stato di avanzamento delle pratiche online

b) per completare una pratica aperta o controllarne lo stato (ed eventualmente scaricare ricevuta di protocollo)

Novità
Prenotazione appuntamenti con gli uffici

Altre attività
Per le attività relative a:
Albo dei locali storici, distributori di latte crudo, mercatini dell'antiquariato, hobbisti, piano del commercio, posteggi liberi nei mercati e nelle fiere, orari dei negozi, dei pubblici esercizi e turni degli impianti di carburante si rimanda al portale del Comune di Padova

Tu sei qui: Home > Lista Pratiche > VICINATO - NON Alimentare - Subingresso 20131205-105239

VICINATO - NON Alimentare - Subingresso 20131205-105239

caratteristiche richieste per moduli e allegati

Indica la corretta successione delle operazioni per completare la pratica

Pratica

▼	Documenti della pratica	Stato	Limiti	Operazioni
1	Vicinato non Alimentare - Nuova apertura per Subingresso ■	Modulo Da compilare	Firmato	
2	Attestazione dell'avvenuto versamento dei diritti di istruttoria pari a 30,00 Euro - Indicare causale "Cap.474 SUAP" ■	File da caricare	PDF max 3 MB Firmato	
3	Planimetria in scala 1:100 dei locali con evidenziata la superficie di vendita ■	File da caricare	PDF, TIFF, DWF, SVG max 5 MB Firmato	
4	Solo per i cittadini extracomunitari: Copia del permesso di soggiorno di ogni componente residente in Italia	File da caricare	PDF max 5 MB Firmato	
99	Distinta ■	Modulo Da compilare	Firmato	

Operazioni disponibili sulla pratica

si crea automaticamente quando la pratica è completa e varia ogni volta che si varia qualcosa nel modulo o negli allegati

Aggiungi Elimina Lista Invia

Home Lista Pratiche

SUAP Sportello Unico Attività Produttive

Tu sei qui: Home > Lista Pratiche

Lista Pratiche

stato di avanzamento della pratica

Pratica	Data apertura ▲	Data invio	Stato	Operazioni
VICINATO - NON Alimentare - Subingresso 20131205-105239	2013-12-05 10:52:39			
Sommministrazione all'interno di pubblici esercizi - richiesta di occup...	2013-12-05 10:52:26			

Lo Stato indica il livello di avanzamento della pratica e può assumere tre valori:

- pratica aperta
- pratica inviata e in attesa di accettazione
- pratica inviata

Un altro aspetto virtuoso del Veneto è la **totale interazione tra SUAP e Sportello Unico** per l'Edilizia, attraverso la creazione di SUAPED (<http://sportellounico.regione.veneto.it>), che consente ai comuni di impostare, pur in presenza di Regolamenti edilizi diversi, uno stesso percorso informatico per l'utente.

Nella direzione dell'interoperabilità ha tentato di muoversi infine la **Regione Lombardia**, che con l'art. 7, comma 2 della nuova Legge regionale n. 11/2014 stabilisce che *“la Regione favorisce l'adeguamento dei SUAP e promuove la riqualificazione professionale, con particolare riferimento ai sistemi informatici non conformi alle specifiche inerenti le funzioni di compilazione in via telematica, creazione, invio e accettazione telematica della pratica, pagamento telematico degli oneri connessi, invio automatico della ricevuta e implementazione dell'interscambio informativo con il registro delle imprese. La Regione favorisce e promuove l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle amministrazioni coinvolte anche mediante la stipulazione di convenzioni”*. Dal punto di vista della **semplificazione complessiva**, poi, la Regione ipotizza incentivi e premi alle amministrazioni virtuose che investono in iniziative di semplificazione (cfr. art.6, comma 12. LR 11/2014 della Regione Lombardia). Oltre alle misure sopramenzionate, la legge lombarda prevede una procedura semplificata in materia di SCIA, in cui il Consiglio dei Ministri ha ravvisato diversi profili di incostituzionalità¹⁷.

2.4.2. Integrazione SUAP-SUE

⇒ **La visione delle imprese**

Le imprese sono ovviamente soddisfatte della recente normativa sugli Sportelli Unici per l'Edilizia, che, analogamente al SUAP, dovrebbero garantire un unico canale di interfaccia tra amministrazione pubblica e cittadino, nel caso di intervento edilizio, non dovendo occuparsi quest'ultimo di dovere presentare varie istanze in vari uffici competenti per territorio o per determinati aspetti (ad. es. paesaggistico-ambientali). In particolare, il S.U.E. riceve le istanze a firma del committente proprietario o avente diritto sull'immobile e rilascia il provvedimento conseguente ove previsto; ove occorra, sulla scorta della documentazione presentata dal privato interroga le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio, ad esempio, per pareri e autorizzazioni.

Al di là delle previsioni normative, le imprese sottolineano i rischi di una scarsa integrazione tra SUAP e SUE, che potrebbe creare due procedimenti distinti e porre l'impresa dinanzi alla necessità di affrontare due passaggi distinti e separati

¹⁷ In data 18 Aprile 2014 il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'impugnativa della Legge Regione Lombardia n. 11 del 19/02/2014, *“Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività”* in quanto è stato ritenuto che alcune *“disposizioni, in tema di semplificazione, contrastano con la normativa statale in materia, incidendo altresì sulla potestà legislativa statale in materia di “livelli essenziali delle prestazioni” e di “tutela dell'ambiente”, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e s), della Costituzione”*.

⇒ ***Spunti di semplificazione***

La proposta che viene dalle imprese è quella di integrare SUAP e SUE e creare un unico Sportello che rappresenti un'interfaccia unica per le imprese. Anche in questo caso l'esempio citato è quello del Veneto.

2.4.3. Interoperabilità delle banche dati sulle imprese e Fascicolo Informatico

⇒ ***La visione delle imprese***

La Toscana, al pari di altre regioni italiane, sembra essere piuttosto indietro sul fronte dell'interoperabilità delle banche dati della pubblica amministrazione. In particolare si sottolinea la mancanza di una base informativa unitaria nella quale far confluire tutte le informazioni inerenti l'attività di impresa, accessibile sia dalla PA che dalle imprese.

⇒ ***Spunti di semplificazione***

In alcune regioni, come il Veneto e la Lombardia, ci si sta muovendo attivamente per l'attuazione delle previsioni contenute nell'art. 41 del Codice dell'Amministrazione Digitale, che prevede la costituzione del **Fascicolo Informatico d'impresa**. Il Fascicolo è un "contenitore informatico" di tutte le informazioni e documenti riguardanti la vita dell'azienda e fornisce a chi lo utilizza (PA, imprese e eventualmente terze parti previo consenso dei soggetti interessati) una visione globale e unificata dell'attività dell'impresa. L'adozione del Fascicolo Informatico, che richiede un accordo con il sistema camerale regionale, potrebbe rappresentare un ulteriore passo in avanti nel processo di semplificazione, poiché garantirebbe un costante interscambio informativo tra il SUAP e il Registro delle Imprese/REA, consentendo ad una piena attuazione del principio dell'interoperabilità tra amministrazioni.

2.4.4. Agenzie per le imprese

⇒ ***La visione delle imprese***

Le imprese, come si è visto, lamentano l'estrema frammentazione dei SUAP in quanto a procedure e pratiche utilizzate e la mancanza di punti di riferimento unitari per le imprese.

⇒ ***Spunti di semplificazione***

Le agenzie per le imprese sono previste dalla legge 133 del 2008 (art. 38) e disciplinate dal DPR N. 159/2010 ("Regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese"): si tratta di organismi privati, in genere promossi da associazioni imprenditoriali, la cui attività può essere svolta solo previa autorizzazione del MiSE e dietro proposta delle Regioni territorialmente competenti.

Un aspirante imprenditore per aprire un'attività potrà rivolgersi all'Agenzia per le imprese per depositare la documentazione ed ottenere un attestato per **l'avvio immediato e una riduzione di tempi e costi per le procedure**. Stesso discorso per trasformare, trasferire o chiudere un'azienda. Sarà compito della Agenzia inviare per via telematica tutta la documentazione agli uffici pubblici competenti i quali eserciteranno le loro funzioni di controllo e di verifica non sulle singole pratiche, ma a campione.

Questa nuova procedura affidata alla responsabilità dell'Agenzia non potrà, invece, essere utilizzata in caso di procedimenti che comportino decisioni discrezionali da parte degli Enti Pubblici, come ad esempio una pratica di concessione edilizia; ma in tutti gli altri casi, cioè **quando si tratterà di verificare la correttezza e la completezza della documentazione prodotta dall'impresa l'Agenzia sostituirà completamente i vari organi della Pubblica amministrazione**.

Per il momento in Toscana non è ancora stata istituita alcuna Agenzia. Diversamente in alcune regioni sono state attivate delle esperienze pilota in collaborazione con le associazioni di categoria. È questo il caso delle Regioni Lazio, Marche e Veneto. In seguito a tale esperienza pilota si è recentemente costituita in Veneto l'Agenzia per le Imprese, realizzata in collaborazione con CNA. L'agenzia sarà articolata in sei sportelli, uno per provincia (tranne che per Rovigo e Verona che sono insieme), utilizzando il software messo a disposizione da Unioncamere.

L'Agenzia **dovrebbe permettere l'avvio dell'attività imprenditoriale senza dover attendere i 60 giorni previsti per le attività di controllo da parte dei comuni, in quanto la stessa Agenzia si assumerà la responsabilità in merito alla conformità della documentazione presentata**.

Secondo alcune imprese, l'attivazione delle Agenzie delle Imprese potrebbe portare ad una concorrenza tra pubblico e privato nel campo della erogazione di servizi amministrativi e potrebbe contribuire a ridurre i costi e soprattutto i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi.

Dal punto di vista dell'utente finale con l'Agenzia delle Imprese gli utenti avrebbero due possibilità di scelta chiare, almeno in caso di presentazione della SCIA: o rivolgersi al SUAP comunale, oppure indirizzarsi alle Agenzie e scaricare l'onere dell'adempimento su soggetti privati o associativi.

2.4.5. Artigianato e piccola industria: semplificazione nei criteri di accesso alle qualifiche professionali artigiane

⇒ *La visione delle imprese*

Limitandosi al solo comparto dell'artigianato, molte imprese hanno sottolineato la rigidità dei criteri attraverso i quali la Regione stabilisce le modalità di aggiornamento professionale per poter continuare, ogni 5 anni, a svolgere la propria attività. La norma prevede la frequentazione di corsi di aggiornamento lunghi (da 20 a 300 ore) e piuttosto costosi (circa 1.800 euro) e non tiene conto dell'esperienza dei destinatari (che sono in genere persone che lavorano da 30 anni in un determinato settore) né delle esigenze specifiche degli utenti.

⇒ *Spunti di semplificazione*

L'ipotesi che emerge dalle imprese riguarda la possibilità di riconoscere dei crediti formativi, in qualunque modo essi siano conseguiti, purché nel rispetto di standard di qualità definiti dalla Regione. Ciò consentirebbe, ad esempio, di valorizzare i percorsi di aggiornamento che gli artigiani regolarmente svolgono, così come eventuali esperienze di docenza, nonché di flessibilizzare – in quanto a temi e/o tempistiche – l'attività formativa in base alle esigenze dell'imprenditore.

2.4.6. Commercio: alcune proposte di semplificazione nell'ambito del Codice del Commercio

Si riportano di seguito alcune proposte di semplificazione relative ad alcuni articoli specifici del Codice del Commercio, che sono emerse dai colloqui con le imprese e dal confronto con alcuni esperti del settore.

- 1) **Sostituzione delle Autorizzazioni/Comunicazioni con la SCIA, laddove si siano completate le pratiche edilizie/urbanistiche e si siano definiti in fase di pianificazione urbanistica e di programmazione commerciale gli spazi da destinare al commercio:** laddove l'avvio dell'attività commerciale sia conforme alla programmazione settoriale e si siano già definite le aree destinate al commercio, dovrebbe essere possibile procedere con la sola SCIA, invece che con l'autorizzazione. Questo dovrebbe valere per le grandi strutture di vendita (art. 18), i Centri Commerciali (art.19), i punti vendita non esclusivi (art. 24), gli impianti di carburante (art.55), il prelievo di carburanti (art. 62), il commercio al dettaglio (art. 63), la vendita per corrispondenza (art.66);
- 2) **Collaudo impianti di distribuzione dei carburanti (art. 58):** le imprese e gli esperti sottolineano la necessità di sostituire le Commissioni di collaudo, ritenute costose e complesse da attivare per il numero di soggetti coinvolti, con una semplice certificazione rilasciata da un tecnico abilitato;

3) **Monitoraggio, vigilanza, sanzioni e decadenze (Titolo II, Sezione III, Capo XIV).**

Rispetto al tema delle sanzioni, le imprese e gli esperti propongono un intervento semplificatorio in due direzioni¹⁸:

- **introdurre l’istituto della diffida**, analogamente a quanto fatto di recente dall’Emilia Romagna (LR 4 del 24/05/2013), in modo tale da dare al commerciante l’opportunità di sanare le difformità entro un certo periodo di tempo, trascorso il quale scatta la sanzione;
- **ridurre l’entità delle sanzioni in caso di non comunicazione della cessazione delle attività**. L’ art. 105, comma 8 del Codice prevede che sanzioni da 500 a 3000 euro qualora l’operatore non comunichi la cessazione dell’attività. In media i Comuni applicano una sanzione di circa 1000-1500 euro. Questa cifra viene ritenuta eccessiva dalle imprese le quali invece riterrebbero auspicabile ridimensionare tali importi ad una dimensione “proporzionata” rispetto all’entità della violazione (50-150 euro).

¹⁸ Rispetto al tema delle sanzioni ricordiamo che la Regione Toscana, con la Legge regionale n. 19 del 3 aprile 2014, ha recentemente approvato una modifica al Codice del Commercio che dilaziona di 12 mesi il momento di erogazione della sanzione per gli ambulanti, in caso di mancata regolarità contributiva.

3. I RISULTATI DELLA TERZA LINEA DI ATTIVITÀ: L'ANALISI COMPARATIVA SUI PROCEDIMENTI CON TEMPI DI CONCLUSIONE SUPERIORI A 30 GIORNI

3.1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La presente indagine ha per oggetto i **procedimenti amministrativi di competenza della Regione Toscana per cui sono stabiliti termini di conclusione più lunghi rispetto al periodo ordinario di trenta giorni fissato sia dalla normativa nazionale che da quella regionale**. La normativa nazionale infatti, con la L. 69/2009¹⁹ di modifica dell'art. 2 della L. 241/90, prevede che i procedimenti amministrativi **si concludano entro il termine di trenta giorni**. In deroga a tale termine, le pubbliche amministrazioni possono determinare termini di conclusione **non superiori a novanta giorni e comunque** *“tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il*

¹⁹ La Legge 18.6.2009 n. 69, all'art. 7, ha così modificato l'art.2 della L. 7.8.1990 n. 241 in materia di termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi: **Art.2 - 1.** Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. **2.** Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, **i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni**. **3.** Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sono individuati i termini **non superiori a novanta giorni** entro i quali devono concludersi i procedimenti di **competenza delle amministrazioni statali**. **Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza**. **4.** Nei casi in cui, tenendo conto della **sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità** del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione. **5.** Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza. **6.** I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. **7.** Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2. **8.** Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini per la conclusione del procedimento, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 o 3 del presente articolo. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti. **9.** La mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale; **Art. 2-bis. - (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento).** - **1.** Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento", non superiori a centottanta giorni.

A livello regionale la **Toscana è stata una delle poche Regioni ad adottare una legge coerente con quanto disposto dalla disciplina nazionale**²⁰. Con L.R. 23/07/09 n. 40²¹, ha infatti stabilito che i procedimenti di competenza regionale debbano concludersi entro 30 giorni e che eventuali termini più lunghi debbano essere giustificati e, in ogni caso, non possano superare i 120 giorni. Quindi, così come previsto dalla l. 69/2009, ha proceduto ad una ricognizione di tutti i procedimenti amministrativi di sua competenza e ha fissato, motivandoli, i termini di conclusione superiori a 30 giorni.

Intervento	Oggetto	Termini
L.R. 63/2010	Procedimenti con termini di conclusione superiore a trenta giorni disciplinati in leggi regionali	Termini confermati con motivazione Termini ridotti a 30 gg
D.P.G.R. 1/R/2011	Procedimenti con termini di conclusione superiore ai 30 giorni disciplinati in atti di rango regolamentare	Termini confermati con motivazione Termini ridotti a 30 gg
Delibera 804/2011	Procedimenti con termini di conclusione superiori a trenta giorni non disciplinati in legge o regolamento	Termini confermati con motivazione Termini ridotti a 30 gg

²⁰ Cr. Ferrara (a cura di), *L'attuazione nelle regioni e negli enti locali della legge 69/2009*, Formez PA, n. 32, 2012. Secondo il Formez, "quasi tutte le Regioni hanno adottato disposizioni attuative della legge n. 241 del 1990, ma gran parte delle discipline regionali non sono state aggiornate e il monitoraggio dei procedimenti è risultato, in alcuni casi, piuttosto complesso e di non immediata realizzazione".

²¹ L'art. 12 della L.R. 23/07/09 n. 40, recita: "[...] 2. **I procedimenti amministrativi nelle materie di competenza legislativa della Regione si concludono entro trenta giorni.** Eventuali disposizioni di legge o di regolamento approvate successivamente all'entrata in vigore della presente legge che stabiliscano **termini di conclusione dei procedimenti superiori a trenta giorni sono specificamente motivate.** 3. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Regione con legge o regolamento regionale, conferma o ridetermina, con specifica motivazione, tutti i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi superiori a trenta giorni previsti rispettivamente da leggi o regolamenti regionali. Trascorsi i centottanta giorni, i termini non espressamente confermati o rideterminati ai sensi del presente articolo sono ridotti a trenta giorni".

L'art. 12 della l.r. 40/2009 **non si riferisce ai termini di conclusione dei procedimenti previsti da leggi statali**, ancorché richiamati in leggi regionali. Sono esclusi, altresì, gli atti di programmazione e pianificazione e i procedimenti di carattere organizzativo interno che non presentano una rilevanza esterna.

In particolare, la Legge regionale n. 63/2010 prevede che possano costituire cause di deroga ai trenta giorni standard:

- la complessità istruttoria dovuta al coinvolgimento di soggetti esterni e di enti territoriali interessati o per la necessità di valutazioni che richiedono competenze diversificate;
- la contrazione dei tempi non praticabile, in vista della miglior tutela dell'interesse pubblico.

3.2. OBIETTIVI E METODOLOGIA

Alla luce di quanto sopra delineato, il progetto si è posto l'obiettivo di soffermarsi su alcuni procedimenti sui quali la Toscana presenta termini di conclusione superiori a 30 giorni.

Gli obiettivi dell'analisi sono stati due:

- **verificare come si stanno muovendo altre Regioni** rispetto ad alcuni **procedimenti confrontabili** con quelli della Regione Toscana;
- **comprendere le ragioni organizzative, procedurali e tecniche** degli eventuali ritardi e alcuni possibili ambiti di intervento.

A tale scopo, la metodologia utilizzata ha previsto:

- **un'analisi desk** della normativa relativa ai procedimenti in Toscana e in altre Regioni confrontabili;
- **alcuni colloqui approfonditi** con i funzionari responsabili di altre Regioni, responsabili dei diversi procedimenti²².

3.3. IL PERIMETRO DELL'INDAGINE E LE REGIONI OGGETTO DI CONFRONTO

L'approccio è stato di tipo **comparativo**, volto ad indagare - rispetto ai procedimenti individuati - la performance di altre Regioni confrontabili con la Toscana e a ricostruire le ragioni di un eventuale comportamento più virtuoso. **Trattandosi di un'analisi sulle criticità, l'indagine ha preso in considerazione esclusivamente i procedimenti in cui la Regione**

²² Sono stati contattati i seguenti referenti: d.ssa Adanella Peron (Regione Veneto), d.ssa Rosa Pavese e dr. Giovanni Ametis (Regione Piemonte); dr. Stelio Cioli (Regione Liguria), Paola Castellini (Regione Emilia Romagna).

Toscana registra tempi di conclusione più lunghi rispetto alle altre Regioni, escludendo invece quelli in cui questa presenta performance comparativamente migliori²³.

Quanto alle Regioni oggetto di confronto, si è optato per **Liguria, Piemonte, Veneto e Emilia Romagna** in virtù del fatto che sono fra le poche che, come la Toscana, hanno ridefinito i termini dei procedimenti in base a quanto previsto dalla legge 69/09.

Con la Legge regionale n. 56 del 25 novembre 2009 “Norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi”, la **Regione Liguria** ha stabilito norme generali in materia di procedimenti amministrativi nel rispetto della legge n.241/1990, così come modificata dalla l. 69/2009 ed ha anch’essa avviato un processo di ricognizione che ha portato ad analizzare 723 procedimenti amministrativi, impiegando circa 6 mesi.

La **Regione Piemonte**, pur non avendo legiferato in materia di procedimento amministrativo, ha tuttavia adeguato i termini dei propri procedimenti alle prescrizioni contenute nella legge 69/09. La Regione ha poi adottato una serie di delibere di Giunta volte ad individuare, per ciascuna direzione, i termini di conclusione dei procedimenti di durata non superiore a 90 giorni e i termini di conclusione dei procedimenti di durata compresa tra 90 e 180 giorni.

In **Veneto**, la Giunta regionale, con DGR n. 1787 del 2010, in attuazione dell'articolo 7 della Legge n. 69 del 2009, è intervenuta stabilendo in via generale il termine di 90 giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza regionale per i quali non risulti espressamente stabilito, da legge statale, legge regionale o da precedente deliberazione della Giunta regionale, un termine diverso. Nel complesso **sono stati censiti 1.084 procedimenti di competenza regionale. Per 296 procedimenti (pari al 27% del totale) è stato possibile ridurre il termine procedimentale rispetto a quello di 90 giorni fissato in via generale** dalla DGR n. 1787 del 2010.

La **Regione Emilia Romagna**, infine, ha approvato un progetto di legge d’iniziativa della Giunta regionale avente ad oggetto “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale” (Legge regionale n.18/2011). In questo ambito si segnala che la Giunta regionale realizza un **sistema di analisi e valutazione permanente (AVP) dei procedimenti che interessano l’amministrazione regionale e la complessiva azione amministrativa sul territorio**, svolgendo un monitoraggio costante dell’impatto organizzativo e delle ricadute concrete dei provvedimenti assunti dalle amministrazioni del territorio regionale. La Regione ha inoltre stabilito che, con cadenza annuale, l’Assemblea Legislativa si riunisca in una **sessione di lavori dedicata alla semplificazione**, con l’obiettivo di esaminare l’esito dell’attività di analisi e valutazione permanente e di valutare le proposte formulate dal nucleo tecnico e dal Tavolo di lavoro permanente sulla semplificazione. Per garantire il

²³ Si precisa che il confronto si è basato esclusivamente sull’analisi dei tempi fissati nella normativa regionale di riferimento, escludendo dall’analisi i tempi effettivi che avrebbero potuto derivare da un’analisi di campo diretta

rispetto dei termini prestabiliti per l'emanazione dei provvedimenti, la Regione ha inserito la mancata emanazione del provvedimento nei termini previsti tra gli elementi utili ai fini della valutazione delle responsabilità dei suoi dirigenti.

3.4. I RISULTATI DELL'INDAGINE COMPARATIVA SUI PROCEDIMENTI

L'analisi ha riguardato 4 ambiti: Artigianato, Attività produttive, Commercio e Ambiente e territorio, settori che sono stati scelti sia perché coerenti con le tematiche oggetto della presente ricerca, sia perché presentano un livello di strategicità e di impatto elevato per il sistema economico. L'analisi di seguito presentata riguarda, in particolare, due diverse tipologie di procedimento:

- I procedimenti che si avviano su istanza del privato;
- I procedimenti che si avviano per iniziativa di ufficio e in cui sono coinvolti vari enti istituzionali.

Come si vedrà in seguito, si tratta di una distinzione importante per valutare il rispetto dei tempi e l'effettiva spinta alla semplificazione da parte delle amministrazioni.

3.4.1. Commercio: apertura medio-grandi strutture di vendita

La normativa nazionale ai sensi dell'**art. 9 del d.lgs. 114/1998**²⁴ prevede che l'apertura di una grande struttura di vendita sia soggetta ad autorizzazione rilasciata dal Comune sede dell'intervento. Stabilisce altresì che la domanda di rilascio dell'autorizzazione sia esaminata da una conferenza dei servizi composta da tre membri - rappresentanti rispettivamente la Regione, la Provincia ed il Comune di competenza - che decidono in base alla conformità

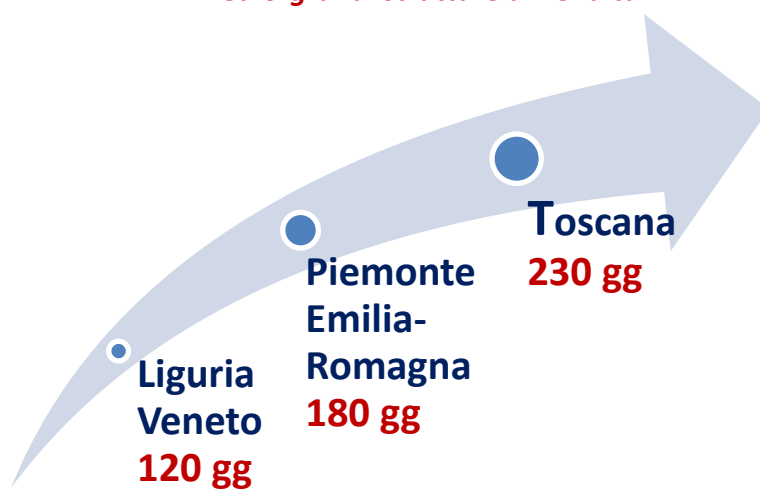
²⁴ DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 1998, n. 114 **Riforma della disciplina relativa al settore del commercio**, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59. **Art. 9. Grandi strutture di vendita.** 1. L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita, sono **soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio.** 2. [...]. 3. **La domanda di rilascio dell'autorizzazione è esaminata da una conferenza di servizi indetta dal comune, salvo quanto diversamente stabilito nelle disposizioni di cui al comma 5, entro sessanta giorni dal ricevimento, composta da tre membri, rappresentanti rispettivamente la regione, la provincia e il Comune medesimo, che decide in base alla conformità dell'insediamento ai criteri di programmazione** di cui all'articolo 6. Le deliberazioni della conferenza sono adottate a maggioranza dei componenti **entro novanta giorni** dalla convocazione; il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della regione. 4. Alle riunioni della conferenza di servizi, svolte in seduta pubblica, partecipano a titolo consultivo i rappresentanti dei comuni contermini, delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio più rappresentative in relazione al bacino d'utenza dell'insediamento interessato. Ove il bacino d'utenza riguardi anche parte del territorio di altra regione confinante, la conferenza dei servizi ne informa la medesima e ne richiede il parere non vincolante ai fini del rilascio della autorizzazione. 5. **La regione adotta le norme sul procedimento concernente le domande relative alle grandi strutture di vendita; stabilisce il termine comunque non superiore a centoventi giorni dalla data di convocazione della conferenza di servizi di cui al comma 3** entro il quale le domande devono ritenersi accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego, nonché tutte le altre norme atte ad assicurare trasparenza e snellezza dell'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche.

dell'insediamento ai criteri di programmazione. Alle sue riunioni, svolte in seduta pubblica, partecipano a titolo consultivo i rappresentanti dei Comuni contermini, delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio più rappresentative. **La Conferenza dei servizi è indetta entro 60 giorni dal ricevimento della domanda**, intendendosi con ricevimento l'avvenuta verifica della completezza della domanda. La Conferenza dei servizi **delibera a maggioranza dei componenti entro 90 giorni dalla convocazione**.

Nel quadro di quanto stabilito dall'articolo in esame, **competete poi alle Regioni adottare le norme relative al procedimento di autorizzazione**. Il medesimo articolo, al comma 5, prevede che queste stabiliscono il termine - **comunque non superiore a 120 giorni** - per la maturazione del silenzio-assenso, nonché tutte le altre norme atte ad assicurare trasparenza e snellezza dell'azione amministrativa, nonché la partecipazione al procedimento ai sensi dell'art. 7 della legge 7.8.1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni.

Ed è proprio in considerazione della competenza regionale riguardo alla definizione del procedimento di autorizzazione delle grandi strutture di vendita che, pur nel rispetto dei limiti stabiliti dalla normativa nazionale, si possono riscontrare termini di conclusione dell'intero iter autorizzativo assai differenti, che vanno **dai 180 giorni della Regione Piemonte ai 240 giorni della Regione Toscana**.

Fig. 3.1. Tempi per rilascio dell'autorizzazione per l'apertura delle medio-grandi strutture di vendita



Occorre precisare che, nelle Regioni oggetto di analisi, è stata presa in considerazione la procedura di autorizzazione che non prevede il rilascio di titoli edilizi ed altresì non sono state computate le eventuali sospensioni del procedimento, previste in caso di necessità di integrazione della documentazione presentata a corredo della domanda.

Di seguito una sintetica descrizione delle procedure adottate da Liguria, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna e Toscana.

Il legislatore regionale della **Liguria**, con la Legge 2.7.1999, n. 19, in attuazione del decreto legislativo 114/98, all'art. 16 ha disposto che le istanze di rilascio delle autorizzazioni commerciali relative alle grandi strutture di vendita debbano essere presentate allo "sportello unico" di cui all'art. 15 della Legge regionale 24.3.1999, n. 9. Le istanze devono essere corredate, oltre che dalla documentazione prevista dal D.Lgs. 114/98, da certificazione attestante la conformità dell'attività agli indirizzi ed ai criteri di programmazione commerciale ed urbanistica emanati dalla Regione.

La **conferenza di servizi** preposta a deliberare in merito al rilascio dell'autorizzazione è indetta dallo sportello unico comunale **entro 30 giorni** dalla ricezione della domanda (che si ha una volta verificata la completezza). La **conferenza delibera entro 90 giorni** dalla sua convocazione.

Liguria
L. R. 2 Gennaio 2007 n. 1
TESTO UNICO IN MATERIA DI COMMERCIO

L'autorizzazione è rilasciata dal Comune competente per territorio mediante una Conferenza di servizi. La domanda va presentata allo Sportello unico del Comune che convoca la Conferenza di servizi in sede referente e deliberante previa concertazione della data con la Regione e la Provincia e comunque **entro 30 giorni**.

La deliberazione della Conferenza è adottata a maggioranza dei componenti e deve essere assunta **entro novanta giorni** dalla convocazione della Conferenza di servizi in sede referente.

La **Regione Piemonte** ha deciso, per quanto riguarda il procedimento di autorizzazione, di rimandare direttamente alla normativa nazionale, mantenendo pertanto i previsti **termini di 60 giorni per la convocazione della Conferenza dei Servizi**.

Piemonte
L.R. 12 Novembre 1999, n. 28.
Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte

La domanda di rilascio dell'autorizzazione è esaminata da una conferenza dei servizi indetta dal responsabile del procedimento della Regione **entro 60 giorni** dall'avvenuta accertata completezza della documentazione a corredo della medesima domanda.

Il procedimento si conclude entro 180 giorni dall'avvio.

Nel dettaglio, il richiedente presenta istanza al Comune competente per territorio utilizzando la modulistica approvata con deliberazione regionale. Copia della stessa, munita del visto del ricevimento da parte del Comune, va inviata alla Regione ed alla Provincia.

A questo punto Regione, Comune e Provincia procedono contestualmente a **verificare, entro 30 giorni, la completezza della documentazione allegata alla domanda presentata** e in ogni modo provvedono ai necessari adempimenti istruttori entro la data di svolgimento della Conferenza dei servizi.

Entro 60 giorni dall'accertata completezza della domanda il responsabile del procedimento della Regione indice la Conferenza dei servizi, che dovrà aver luogo nei 60 giorni successivi. **La Conferenza dei servizi delibera entro 90 giorni dalla data di convocazione. Il procedimento si conclude pertanto entro 180 giorni dall'avvio.**

In **Emilia Romagna** il procedimento di rilascio delle autorizzazioni per le grandi strutture di vendita è definito dall'art. 11 del L.R. 5 luglio 1999, n.14.

La domanda di apertura di una nuova grande struttura di vendita è inoltrata al Comune competente, unitamente agli allegati necessari alla sua valutazione, individuati con apposita Delibera della Giunta Regionale²⁵.

Il Comune, **entro 30 gg.** dal ricevimento della domanda, provvede a **richiedere all'interessato l'integrazione della documentazione eventualmente mancante**, con interruzione dei termini del procedimento. Sempre **il Comune, entro 30 gg.** dal ricevimento della documentazione completa, **integra la documentazione** allegata alla domanda, mediante la compilazione dell'apposita modulistica ed **invia l'intera documentazione alla Regione ed alla Provincia. Quindi, nel termine di 30 gg., decorrente dall'invio della documentazione**, il Comune, previa intesa con la Regione e la Provincia, indice la **Conferenza dei Servizi**, fissandone lo svolgimento non prima di 15 e non oltre 60 giorni.

Le domande relativamente alle quali non è comunicato provvedimento di diniego decorsi 120 giorni dalla data di convocazione della Conferenza dei servizi sono da ritenersi accolte.

Per quanto riguarda la **Regione Veneto**, come recita l'art. 13 (Rilascio del provvedimento finale) delle Disposizioni attuative dell'art. 19 della L.R. 28-12-12 n. 50, *"il procedimento di autorizzazione si conclude con il rilascio da parte della competente autorità comunale, nel termine di 30 giorni dalla data di svolgimento della conferenza di servizi e comunque nel termine non superiore a 120 giorni dalla data di presentazione dell'istanza di autorizzazione commerciale, del provvedimento di autorizzazione ovvero di diniego di autorizzazione sulla base della deliberazione della Conferenza di servizi"*.

A differenza delle quattro Regioni prese in esame, dopo la verifica, entro 15 giorni, della correttezza formale della domanda e la completezza degli allegati da parte del responsabile del procedimento comunale, **la Regione Toscana**, prima della convocazione della Conferenza dei Servizi, **prevede 2 differenti istruttorie, una comunale e l'altra regionale, ognuna di 60 giorni, che si svolgono in fasi successive** (l'una con inizio al termine dell'altra).

²⁵ Delibera n. 1705 del 10/10/2000

Toscana

Regolamento 1 aprile 2009, n. 15/R

Regolamento di attuazione della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti).

SEZIONE II

- Procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita

Art.15

- Presentazione della domanda e istruttoria comunale (articolo 22, comma 1, lettera c), l.r. 28/2005)

1. Il soggetto interessato all'apertura, al trasferimento di sede, all'ampliamento della superficie di vendita o alla modifica, quantitativa o qualitativa, di settore merceologico di una grande struttura di vendita, presenta domanda, anche per via telematica, al Comune competente per territorio [...]

3. Il competente ufficio comunale trasmette copia della domanda, senza gli allegati, alla regione ed alla provincia competente per territorio.

5. **La completezza formale della domanda e dei suoi allegati è verificata dal responsabile del procedimento comunale, entro il termine di quindici giorni dalla sua presentazione.** Qualora la domanda risulti incompleta, entro lo stesso termine ne viene data comunicazione al soggetto richiedente e viene sospeso il procedimento per una sola volta e il richiedente è invitato a presentare le necessarie integrazioni entro un termine adeguato e, comunque, non superiore a trenta giorni[...]

6. **Il Comune, entro sessanta giorni dal ricevimento della domanda, provvede al completamento dell'istruttoria e trasmette immediatamente dopo alla Regione ed alla provincia competente per territorio:**

a) la documentazione [...]

Art. 16

- Istruttoria regionale (articolo 22, comma 1, lettera c), l.r. 28/2005)

1. Ricevuta la documentazione istruttoria completa, ai sensi dell'articolo 15, comma 6, il responsabile del procedimento regionale, individuato dal dirigente della competente struttura della Giunta regionale, inserisce la richiesta in un apposito elenco cronologico[...].

6. **L'istruttoria regionale si conclude entro sessanta giorni dal ricevimento dell'istruttoria comunale di cui all'articolo 15, comma 6, del presente regolamento.**

Art. 17

Convocazione della conferenza di servizi (articolo 22, comma 1, lettera c), l.r. 28/2005)

1. Ricevuta la comunicazione di cui all'articolo 16, comma 8, del presente regolamento, il Comune convoca [...] la conferenza di servizi di cui all'articolo 18, comma 2, del Codice, i soggetti con diritto di voto. Il Comune informa altresì della data di svolgimento della conferenza, con lettera

Fig. 3.2. Procedimento di autorizzazione grandi strutture di vendita.
Quadro comparativo

REGIONE	ISTRUTTORIA		CONVOCAZIONE CONFERENZA DEI SERVIZI	DELIBERA CONFERENZA DEI SERVIZI	TOTALE
LIGURIA	Istruttoria SUAP comunale: 15 gg. Il SUAP provvede ad inoltrare la domanda alla Regione		Entro 30 gg. Da presentazione domanda	Entro 90 gg. Da convocazione conferenza	120 GIORNI
VENETO	Istruttoria SUAP comunale: entro 10 gg. Verifica completezza e ammissibilità domanda		La Conferenza di servizi in sede decisoria si svolge entro il termine di 90 gg dalla data di presentazione dell'istanza.	Entro 30 gg dallo svolgimento della conferenza e comunque non oltre 120 giorni da presentazione domanda	120 GIORNI
PIEMONTE	- Istruttorie contestuali (comunale, provinciale, regionale). - Verifica completezza della domanda : 30 gg.		Entro 60 gg. Da verifica completezza domanda	Entro 60 gg. Da convocazione conferenza	180 GIORNI
EMILIA ROMAGNA	Istruttoria comunale (verifica completezza): 30 gg Il Comune integra la documentazione allegata alla domanda, mediante la compilazione di apposita modulistica, predisposta dalla Giunta regionale, ed invia l'intera documentazione alla Provincia e alla Regione.		Entro 30 gg. Da verifica completezza domanda	decorsi 120 gg. dalla data di convocazione della conferenza di servizi le domande sono da ritenersi accolte	180 GIORNI
TOSCANA	Istruttoria comunale: 60 gg (15 giorni verifica completezza)	Istruttoria regionale: 60 gg	Entro 20 gg. Da conclusione istruttoria regionale	Entro 90 gg. Da 1° riunione della conferenza	230 GIORNI

Come si evince chiaramente dalla tabella comparativa di cui sopra, ciò che determina la maggior lunghezza del procedimento amministrativo in Toscana rispetto alle altre Regioni prese in esame è la previsione della **doppia istruttoria - comunale e regionale - da svolgersi in fasi successive, che nel complesso dura ben 120 giorni**. In Emilia Romagna e Piemonte la fase istruttoria si svolge in **30 giorni**. Nel caso della Regione Piemonte, poi, è degno di nota che la fase istruttoria duri complessivamente **30 giorni, sebbene le istruttorie previste siano addirittura tre (comunale, provinciale e regionale)**: ciò si deve al fatto che queste, diversamente che in Toscana, avvengono **contestualmente e non in maniera sequenziale**.

Infine, è importante rilevare che Liguria e Veneto prevedono il **termine di convocazione della Conferenza dei servizi a partire dalla presentazione della domanda, a prescindere dalla durata dell'istruttoria** (che comunque verifica la completezza dell'istanza di presentazione in termini brevissimi: 10 o 15 giorni). Si garantisce così la tempestività dell'istruttoria stessa e il non slittamento della convocazione della Conferenza di Servizi.

Ad un livello più generale, dal punto di vista dell'istanza di semplificazione, si rileva che in Toscana, nel caso che la Conferenza deliberi esprimendo parere positivo, **il rilascio dell'autorizzazione avviene entro i successivi 30 giorni**. Questo ulteriore periodo di attesa appare ingiustificato, in quanto una volta che la Conferenza dei servizi abbia attestato la conformità dell'attività agli indirizzi e ai criteri di programmazione commerciale e urbanistica emanati dalla Regione e al Regolamento Comunale, l'interessato dovrebbe poter avviare l'attività (tramite SCIA).

La Conferenza dei servizi potrebbe inoltre svolgersi **in modalità telematica** al fine di poter ottenere un risparmio, sia in termini di tempo e che in quanto agli oneri di convocazione.

3.4.2. Attività produttive: assegnazione contributi alle imprese

I procedimenti presi in esame in questo paragrafo riguardano l'assegnazione di **contributi** - siano questi regionali o comunitari - a imprese industriali e artigianali.

Su questo tema è opportuno distinguere **la fase di erogazione da quella di gestione del contributo**: in Toscana la prima fase, come vedremo, risulta essere più lunga rispetto ad altre Regioni, ma ciò è dovuto ad una **attenzione maggiore alla fase di controllo e verifica di qualità del progetto, con l'obiettivo di garantire risultati migliori nella fase successiva di gestione dei contributi**.

Il primo blocco di procedimenti analizzati riguarda **l'espletamento dell'istruttoria che valuta la correttezza e completezza formale delle domande presentate e la relativa formazione della graduatoria degli aventi diritto**. Il procedimento ha inizio con la presentazione della domanda da parte dell'impresa e si conclude con il decreto che stabilisce l'ammissione al contributo. La durata di questa fase, in parte per le ragioni sopra ricordate, è di 120 giorni in Toscana, rispetto ai 60-90 giorni in Piemonte e Veneto.

	Procedimento	Fonti normative e/o amministrative	Atto conclusivo	Durata
Veneto	Contributi a favore delle imprese (Istruttoria ammissibilità domande)	---	Atto dirigenziale (decreto)	Max. 90-
Piemonte	Concessione contributo regionale per progetti di valorizzazione delle produzioni artigiane che coinvolgono principalmente in maniera maggioritaria le imprese dell'eccellenza artigiana	---	---	60 giorni
Toscana	Attuazione interventi agevolativi in favore di imprese artigiane, industriali e cooperative. Istruttoria e formazione della graduatoria	L.R. 35/2000, PRSE, Por CREO, FAS		120
	Concessione contributi infrastrutture industriali e artigiane	P.R.S.E 2007/2010, L.R. 35/2000, Programma Reg. Str. Investim., Patto per lo Sviluppo Area 6, l. 208/1998 (Delib. CIPE e PAR FAS), L.317/91, Reg. CE 1260/99 (Docup), Reg. CE 1080/06 (POR)	Atto dirigenziale (decreto)	120 giorni

Il secondo blocco riguarda **invece interventi a sostegno della ricerca e l'innovazione**, per cui al fine della concessione dei contributi vengono valutati anche il progetto di ricerca presentato o gli effettivi caratteri innovativi degli interventi per cui viene richiesto il finanziamento. Questo procedimento non ha solo un carattere formale ma presuppone una **valutazione più complessa**.

	Procedimento	Fonti normative e/o amministrative	Atto conclusivo	Durata
Veneto	Concessione di contributi a favore della qualità e dell'innovazione (Direzione industria e artigianato)	L.R. n. 3/97 (art. 4))	Atto dirigenziale (decreto)	90 giorni
Piemonte	Agevolazioni a sostegno di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nell'ambito di piattaforme innovative. Valutazione del dossier di candidatura.	POR FESR 2007/2013		60 giorni
	Agevolazioni a sostegno di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nell'ambito di piattaforme innovative. Valutazione del progetto di ricerca e sviluppo definitivo	- POR FESR 2007/2013.		60 giorni
Toscana	Concessione contributi per interventi innovativi a favore PMI industriali e artigianali	PRSE, L.R.35/2000, L. 208/1998 (del. CIPE e PAR FAS), Reg. (CE) 1260/1999, Reg. (CE) 080/2006	Atto dirigenziale (decreto)	120 giorni

Come si evince dai quadri comparativi la **Regione Toscana** prevede tempi di istruttoria più elevati – **120 giorni** – rispetto al **Veneto** – **90 giorni** – e soprattutto al **Piemonte** che fa registrare la performance migliore – **60 giorni**.

Entrando nello specifico del primo gruppo di provvedimenti, in **Veneto** tutti i procedimenti che riguardano i bandi del FESR e che prevedono l'erogazione di contributi alle imprese stabiliscono un **tempo massimo di conclusione di 90 giorni**, sia per quanto attiene l'istruttoria e la formazione della graduatoria che per quanto concerne la fase di rendicontazione e liquidazione.

In particolare per quanto riguarda **l'istruttoria e la formazione della graduatoria**, sebbene il tempo massimo previsto sia, come detto, di 90 giorni, l'obiettivo è di ridurlo ulteriormente e, per esempio, i bandi vigenti che disciplinano l'erogazione di contributi destinati all'imprenditoria femminile o giovanile prevedono che il procedimento si concluda in **60 giorni**.

Nel caso dei procedimenti in esame, siamo davanti a procedure piuttosto complesse che richiedono la valutazione di aspetti sia tecnici che di natura contabile e finanziaria. A ciò si devono aggiungere le difficoltà legate all'**elevato numero di domande** presentate in questa

tipologia di bandi. A ragione di ciò, per rispettare i tempi stabiliti, La Regione Veneto, ad esempio, interviene organizzando **task-force mirate per esaminare le domande pervenute**. L'istruttoria, che consiste nella verifica dei requisiti formali richiesti per l'accesso al contributo da parte dell'impresa richiedente, si basa tutta sull'autocertificazione, prevedendosi il controllo di questi in una fase successiva.

Così come in Veneto, anche in **Piemonte** i diversi bandi che prevedono l'erogazione di contributi alle imprese stabiliscono un periodo di istruttoria e formazione delle graduatorie che **non supera i 90 giorni**. È questo il caso, ad esempio, dei contributi concessi ex L.R. 34/2004 per favorire le azioni per lo sviluppo dei modelli di "rete di impresa", attraverso il "contratto di rete", introdotto dall'art. 3, comma 4ter, del decreto-legge 10 febbraio 2009. Ma la stessa tempistica è prevista anche per la ripartizione dei fondi strutturali europei che la Regione Piemonte realizza attraverso la società Finpiemonte S.p.A., una società finanziaria pubblica in house della Regione.

In questa tipologia rientrano tanto il procedimento esaminato nel primo blocco – concessione di contributi a imprese artigiane - tanto i due del secondo che riguardano la concessione di contributo a progetti innovativi. In tutti i casi presi in esame **in Piemonte le istruttorie si concludono in soli 60 giorni**. È particolarmente degno di nota il caso della **concessione di contributi a sostegno dei progetti di ricerca nell'ambito di piattaforme innovative dove i procedimenti analizzati riguardano la valutazione del dossier di candidatura e del progetto di ricerca e sviluppo definitivo**. In questo caso le procedure di valutazione sono ovviamente particolarmente complesse perché non attengono a puri aspetti formali e di controllo dei requisiti ma entrano nel merito del progetto stesso di cui devono valutare la sussistenza o meno di aspetti innovativi. Ciò nonostante i tempi di conclusione di 60 giorni previsti vengono rispettati. Per far ciò è necessario che si formino **gruppi di lavoro appositi con competenze multidisciplinari**.

Benché la fase di controllo e verifica di ammissibilità dei contributi sia una fase cruciale e strategica per garantire la qualità complessiva dei progetti presentati e, di conseguenza, debba essere svolta in modo ponderato e non frettoloso, in Toscana appare fattibile, almeno a partire dalle indicazioni provenienti da altri territori, lavorare per una riduzione dei tempi:

- **soprattutto laddove i procedimenti non abbiano una particolare complessità, se non quella dovuta al numero di pratiche da esaminare,**
- **ma anche laddove i procedimenti richiedano una valutazione di merito su aspetti tecnici, dove sono possibili, sulla stregua di quanto verificato altrove, interventi di contenimento.**

3.4.3. Ambiente e territorio

Il procedimento preso in considerazione in questo capitolo, a differenza di quelli precedentemente analizzati, non prende avvio su istanza di parte, ma **d'ufficio** e vede **coinvolti solo soggetti istituzionali** (Enti di gestione dei parchi o delle aree protette, Regione e Comuni).

	Procedimento	Fonti normative e/o amministrative	Atto conclusivo	Durata
Liguria	Riparto risorse stanziati in base al bilancio regionale per spese correnti e di investimento agli enti di gestione delle aree protette	L.R. 22/02/1995, n. 12 art. 34	Delibera Giunta Regionale	60 giorni
Toscana	Riparto annuale finanziamenti regionali Aree Protette ed enti locali ed enti parco	L.R. 49/95	Atto dirigenziale (decreto)	150 giorni

In **Liguria**, il procedimento di ripartizione di fondi stanziati in base al bilancio regionale agli enti di gestione delle aree protette prende avvio nel momento che diventa vigente la legge di bilancio – ossia il 1° gennaio di ogni anno – e si basa sulla relazione inviata dagli Enti interessati, che segnalano alla Regione le priorità da valutare al fine della ripartizione stessa. La costruzione dell'atto è partecipata e si conclude con una delibera. A detta del responsabile del procedimento intervistato, la complessità risiede proprio nel coinvolgimento di diversi Enti che avviene attraverso una serie di atti tanto formali quanto, soprattutto, informali.

Per quanto il tempo previsto per la conclusione del procedimento in **Liguria** sia di **60 giorni** - e quindi inferiore ai 150 giorni impiegati dalla **Regione Toscana** - lo stesso funzionario responsabile del procedimento in Liguria riconosce come i tempi definiti nella norma siano difficilmente rispettati e questo a causa della procedura sopra descritta che, come detto, vede coinvolti una pluralità di soggetti.

Un altro esempio significativo riguarda **l'individuazione e classificazione delle zone balneabili**, dove la **Liguria** si mantiene sui **60 giorni**, laddove la **Toscana** rimane sui **120 giorni**.

	Procedimento	Fonti normative e/o amministrative	Atto conclusivo	Durata
Liguria	Individuazione e classificazione delle acque di balneazione	d.lgs. 30/05/2008, n. 116; D.I. 31/03/2010	Atto dirigenziale (decreto)	60 giorni
Toscana	Individuazione zone balneabili	d.p.r. n. 470/82 art. 4 e s.m.i.	Atto dirigenziale (decreto)	120 giorni

3.4.4. Artigianato e piccola industria

In merito alle imprese artigiane, mentre in **Piemonte** la **modifica dei requisiti** dichiarati ai fini dell'annotazione nella sezione speciale del Registro delle imprese e la cancellazione da detto Registro, presentata entro trenta giorni dall'avvenuta modifica, **produce effetti dalla data dell'evento comunicato**, in **Toscana**, al contrario, in seguito alla presentazione della comunicazione di cancellazione, la Camera dei Commercio provvede in tal senso entro **90 giorni**.

Piemonte, L.R. 14-02-09, n. 1.
Testo unico in materia di artigianato

Titolo III.

**Capo I. SEMPLIFICAZIONE DELL'ANNOTAZIONE DELLE IMPRESE
ARTIGIANE NEL REGISTRO DELLE IMPRESE**

Art. 24

(Modifica e cancellazione dell'annotazione artigiana)

1. L'impresa artigiana deve comunicare la modifica dei requisiti dichiarati ai fini dell'annotazione nella sezione speciale del registro delle imprese, di cui all'articolo 23, comma 1, al registro delle imprese competente per territorio nella cui circoscrizione è posta la sede legale dell'impresa.
2. La comunicazione di cui al comma 1 è presentata entro trenta giorni dall'avvenuta modifica e produce effetti dalla data dell'evento comunicato.
3. Il registro delle imprese procede alla modifica e alla cancellazione dell'annotazione della qualifica artigiana nei termini e con le modalità previsti dalla normativa vigente per l'iscrizione al registro delle imprese e dà comunicazione dell'avvenuta cancellazione alle amministrazioni competenti anche ai fini previdenziali ed assistenziali

Toscana, L.R. 22-10-08, n. 53.
**Norme in materia di artigianato e semplificazione degli adempimenti
amministrativi a carico delle imprese artigiane.**

Art.14, comma 5

Comunicazione unica al registro delle imprese

5. La CCIAA adotta gli eventuali provvedimenti di cancellazione delle annotazioni entro il termine di **novanta giorni** dalla data di presentazione della comunicazione. Tale termine è sospeso per trenta giorni al fine di garantire eventuali integrazioni della documentazione.

La mancata immediata cancellazione dal registro delle imprese dell'annotazione di impresa artigiana è un aspetto su cui occorrerebbe intervenire.

3.5. ALCUNE CONSIDERAZIONI DI SINTESI SULLA RIDUZIONE DEI TEMPI DEI PROCEDIMENTI

L'indagine svolta e l'analisi effettuata sui procedimenti amministrativi in Toscana e nelle altre Regioni si presta ad alcune considerazioni di sintesi.

In **primo luogo**, per quanto concerne l'effettivo rispetto dei termini dei procedimenti, dall'indagine svolta è emersa una **maggiore attenzione ai procedimenti che prendono avvio su istanza di parte** (e che quindi vedono coinvolti i privati), mentre i tempi tendono ad allungarsi quando l'utenza è istituzionale e quindi la P.A. dialoga essenzialmente con sé stessa. Questo è un indicatore positivo di una pubblica amministrazione che cerca di essere "al servizio del cittadino" e, allo stesso tempo denota il ruolo sempre più attivo e consapevole del cittadino stesso nel far valere le proprie istanze.

In secondo luogo, dalla ricognizione emerge la necessità, per arrivare ad una significativa riduzione dei tempi, di un'**azione di reingegnerizzazione dei processi interni all'amministrazione**. Tali interventi comportano normalmente non solo la revisione della struttura del procedimento e delle sue fasi, ma anche l'adozione di correttivi tecnologici ed organizzativi. L'azione di reingegnerizzazione dovrebbe essere mirata a eliminare alcune fasi del procedimento che sono risultate nel tempo inutili e rendere invece parallele attività che sono svolte in sequenza. Ripensare in maniera più efficiente un processo significa chiedersi se non sia possibile modificare il flusso delle attività, eliminandone alcune, se necessario, e mettendone in parallelo altre. L'obiettivo di queste azioni è quello di ottenere miglioramenti nel **tempo totale "di attraversamento" del processo**.

Un terzo aspetto che vale la pena sottolineare riguarda il **monitoraggio dei tempi effettivi e medi di conclusione dei procedimenti**. Il monitoraggio infatti permette il confronto tra tempi attesi/definiti ex ante e tempi effettivi/medi e consente la verifica in tempo reale dei dati e l'osservazione di ritardi e anomalie, per poi proporre le conseguenti azioni di razionalizzazione.

Un supporto fondamentale alla riduzione della tempistica dei procedimenti può essere infine offerto dalla **digitalizzazione dei processi e dall'interoperabilità tra le piattaforme**. Queste permettono infatti una gestione puntuale, razionale e trasparente dei procedimenti, oltre al totale controllo di tutti i cicli di creazione, acquisizione, gestione, distribuzione, condivisione, scambio ed archiviazione dei dati, delle informazioni e dei documenti.

Diventa dunque fondamentale poter disporre di **punti di accesso unici**, avere un'interazione telematica tra PA e cittadini, una condivisione effettiva delle basi informative gestite da più uffici e un'agevole e rapida attività di caricamento delle pratiche, in modo da ridurre i tempi di protocollazione e caricamento delle istanze e dei relativi allegati.

ALLEGATI

ALLEGATO 1:

FOCUS SUL GOVERNO DEL TERRITORIO (L.R. N. 1/2005)

Questionario per le interviste face to face

PRIMA PARTE: IL CONTESTO GENERALE - “FARE IMPRESA” IN TOSCANA

Quali sono le principali problematiche legate all’avvio/potenziamento/trasformazione delle attività imprenditoriali in Toscana?

Quanto è “ospitale” la Toscana dal punto di vista della capacità di attrarre e mantenere investimenti? Scala 0-10?

La Toscana a suo avviso è più o meno attrattiva rispetto alle regioni limitrofe?

Conosce la L.R. 1/05?

Se sì, come valuta la legislazione toscana in materia di edilizia e urbanistica?

In termini di chiarezza della legislazione

In termini di semplicità delle procedure

Come valuta nello specifico il livello di adeguatezza ed efficacia della disciplina urbanistica che regola la gestione delle aree industriali e artigianali nel suo Comune (scala 0-10)

Rispetto alle zone industriali di adeguamento _____

Rispetto alle zone industriali di espansione _____

Quanto ritiene incidano le seguenti problematiche legate all’attività edilizia (scala da 0 a 10)?

Mancanza di uniformità della modulistica che si traduce in un trattamento diversificato sul territorio regionale

Difficoltà di applicazione della normativa sul territorio regionale derivante da diverse interpretazioni della stessa da parte degli enti

Eterogeneità dei regolamenti edilizi ed urbanistici

Difficoltà nel reperire informazioni e documentazione sui siti istituzionali

Frequente richiesta di documentazione già in possesso della PA

Mancato rispetto dei tempi di legge per la conclusione dei procedimenti

Linguaggio complesso e sistemi definitivi eterogenei

È a conoscenza delle semplificazioni introdotte negli ultimi anni a livello nazionale e regionale (es. SCIA, DIA)?

Se sì, ritiene che tali interventi abbiano apportato miglioramenti allo svolgimento della sua attività i termini di riduzione dei tempi e abbattimento dei costi per l’adempimento delle pratiche amministrative?

SECONDA PARTE: COSTI E TEMPI DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI EDILIZIA E URBANISTICA

Come giudica i tempi necessari all'espletamento degli adempimenti amministrativi richiesti in materia di edilizia e urbanistica?

- Non eccessivamente lunghi e onerosi
- Abbastanza lunghi e onerosi
- Eccessivamente lunghi e onerosi

Se ha risposto b) o c), quali sono secondo lei le principali cause dell'eventuale lunghezza dei procedimenti burocratici?

- Numero adempimenti amministrativi/informativi previsti
- Pluralità delle amministrazioni coinvolte nell'ambito dei singoli provvedimenti
- Disomogeneità delle modalità di presentazione delle istanze (modulistica non omogenea)
- Altro

Nel corso degli ultimi 3 anni, quante pratiche amministrative previste dalla normativa vigente in materia edilizia e urbanistica hanno dovuto curare gli addetti della sua impresa?

- Da 0 a 10
- Da 10 a 20
- Più di 20

Nel corso degli ultimi 3 anni, gli addetti della Sua impresa quante ore settimanali hanno mediamente dedicato all'esecuzione delle pratiche amministrative previste dalla normativa vigente in materia di edilizia e urbanistica? Quanti addetti vi si sono dedicati?

- n. ore alla settimana (mediamente)
- quante persone

Nel corso degli ultimi 3 anni, che misura la Sua impresa ha fatto ricorso all'opera di consulenti (quali architetti, avvocati, geometri) per l'espletamento degli adempimenti amministrativi richiesti dalla normativa vigente in materia di edilizia e urbanistica?

- Sì, affidando tutte le incombenze ai consulenti esterni
- Sì, ad integrazione o supporto degli interni
- No, sono stati sufficienti gli interni

Può indicarci approssimativamente l'ammontare dei costi che ha dovuto sostenere nell'ultimo biennio per gli affidamenti a consulenti esterni? (Ammontare dei costi in Euro:_____)

Secondo Lei quanto incidono in percentuale i costi sostenuti dalla Sua impresa per l'espletamento degli adempimenti in materia di edilizia e urbanistica sul totale del fatturato?
____ %

TERZA PARTE: PROPOSTE E SUGGERIMENTI

Sa che è in corso di discussione una proposta di riforma della Legge regionale sul governo del territorio (L.R. n. 1/05)

Si

No

Che cosa si aspetterebbe da questa nuova normativa per semplificare le procedure e favorire l'attività di investimento sul territorio regionale ?

ALLEGATO 2:

FOCUS SULLA PROPOSTA DI RIFORMA DELLA LEGGE REGIONALE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO (L.R. N. 1/2005)

Questionario per gli addetti ai lavori

Valutazioni generali

In riferimento alla proposta di riforma della Legge regionale sul governo del territorio (legge n. 1 /2005) , come valuta l'impatto della nuova proposta in termini di:

1. supporto allo sviluppo delle attività imprenditoriali e degli investimenti
2. salvaguardia dell'ambiente e tutela del territorio
3. semplificazione delle procedure burocratico amministrative in materia di edilizia e urbanistica

In particolare rispetto all'obiettivo generale di una migliore gestione del territorio, quale sarà l'impatto della nuova legge?

- Renderà ancora più complessa l'attività delle imprese e bloccherà gli investimenti sul territorio
- Introduce principi giusti in materia di salvaguardia del territorio e riduzione del consumo di suolo ma in un periodo di crisi come quello attuale renderà ancora più difficile la libera iniziativa imprenditoriale
- Va nella direzione di una gestione più ordinata e partecipata del territorio
- Altro

A suo avviso che impatto avrà la nuova legge rispetto al tema specifico della semplificazione degli adempimenti?

- Non si prevede nessuna semplificazione per le imprese
- Prevede semplificazioni in termini di tempi di approvazione degli strumenti ma complica ulteriormente le procedure
- Riduce i tempi e semplifica le procedure
- Altro

Temi specifici

Semplificazione, snellimento tempi

Come valuta l'impulso dato dalla nuova legge alla pianificazione intercomunale? Quali saranno gli effetti in termini di semplificazione/complicazione delle procedure per il mondo delle imprese e degli investitori?

In questo senso, come pensa che inciderà il regolamento per l'unificazione dei parametri edilizi?

Pensa che La nuova proposta di legge sul governo del territorio andrà ad influire sui tempi e gli oneri burocratici?

Come valuta il ruolo della Conferenza paritetica interistituzionale in riferimento alla possibile incidenza sui tempi dei procedimenti ?

In che ambiti specifici ravvisa l'introduzione di semplificazioni o, al contrario, di ulteriori complicazioni dei procedimenti?

- Semplificazioni _____
- Complicazioni _____

Nel caso di complicazioni potrebbe segnalare/suggerire eventuali correttivi?

Contrasto al consumo di suolo, riuso e riqualificazione

La legge introduce una distinzione tra territorio urbanizzato ed aree esterne ad esso (tra cui le aree rurali) introducendo il divieto di nuove edificazioni residenziali fuori dal perimetro urbanizzato. Cosa ne pensa di questa disposizione? (art. 4)

Come giudica la previsione della necessità del parere obbligatorio della conferenza di copianificazione d'area vasta per l'approvazione di limitati uso di suolo in aree esterne al territorio urbanizzato? (art. 24)

Secondo lei, la presente proposta di legge prevede strumenti adeguati e/o incentivi per perseguire la finalità dichiarata di promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse?

Come giudica le disposizioni relative alla pianificazione delle medie e grandi strutture di vendita e al ruolo svolto dalla conferenza di copianificazione (artt. 25 e 26)

Trasformazioni aree rurali (capo III, sezione due)

Come valuta le norme della nuova legge rispetto a:

- *possibilità di interventi sul patrimonio edilizio che comportino il mutamento della destinazione d'uso agricola per realizzare investimenti in settori diversi e alternativi (es. utilizzo patrimonio immobiliare non più redditizio per l'agricoltura) (art.79)*
- *possibilità di attuare interventi di nuova edificazione previa approvazione del programma aziendale (art. 70)*

Ruolo della Regione e potere di annullamento degli atti comunali

Come valuta il nuovo ruolo di controllo che assume la Regione verso gli atti degli EELL. (art. 24 - conferenza di copianificazione e art. 45 – conferenza paritetica)? Secondo lei la nuova normativa:

Creerà ulteriore incertezza tra gli operatori economici perché la regione potrà sempre intervenire ad annullare gli atti dei comuni
Semplificherà le procedure in caso di contrasto tra i diversi strumenti urbanistici
Riduce i tempi per la pronuncia della conferenza (da 120 a 60 gg)

Scia

Come valuta l'attuale normativa in materia di SCIA? Quali sono le maggiori problematiche di tipo burocratico?

Ritiene che la proposta di riforma della Legge regionale 1/2005 affronti la necessità di bilanciamento fra interesse pubblico e l'interesse del privato nel gestire le problematiche relative alla possibilità di bloccare i procedimenti avviati?

Edilizia popolare

Quanto e come ha inciso sull'attività edilizia/immobiliare la previsione della cessione del 10% (nel caso di ristrutturazione) e del 20% (nel caso di aree destinate a nuova edificazione) della superficie lorda residenziale realizzata per alloggi sociali per i comuni ad alta tensione abitativa? Come valuta aver ristretto tale obbligo ai comuni definiti ad alta tensione abitativa?

ALLEGATO 3:

INDAGINE QUANTITATIVA SU:

GOVERNO DEL TERRITORIO, ARTIGIANATO E COMMERCIO

Questionario per l'intervista telefonica

A. DATI ANAGRAFICI

1. Ruolo del rispondente:

1. titolare/socio
2. direttore generale
3. responsabile amministrativo
4. contabile
5. altro (specificare _____)

2. Quale è l'attività economica principale dell'azienda

Esce	A	1. Agricoltura, silvicoltura e pesca
Esce	B	2. Estrazione di minerali da cave e miniere
Esce	D-E	3. Fornitura di energia, acqua, gas, vapore, aria condizionata, gestione rifiuti e risanamento
	10-12	4. Industria Alimentare bevande e tabacchi (p.e. panifici, pasticcerie,...)
	13-15	5. Industria Tessile abbigliamento e pelli e cuoio
	16,31	6. Fabbricazione di Legno e mobilio
	17-18	7. Fabbricazione Carta ed editoria
	19-22	8. Fabbricazione di prodotti chimici, farmaceutici, raffinerie e combustibili, gomma e plastica
	29-30	9. Fabbricazione Mezzi di trasporto e cantieristica
	26-28	10. Meccanica (p.e. macchinari e apparecchiature, Computer, elettronica, meccanica di precisione ecc....)
	24-25	11. Metallurgia e prodotti in metallo
	23	12. Fabbricazione prodotti della lavorazione minerali non metalliferi (p.e. vetro, cemento, ceramica)
	32-33	13. Altre industrie manifatturiere (Specificare _____)
	F	14. Costruzioni
	G	15. Commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazioni auto/moto
	I1	16a. ristoranti
Esce	I2	16b. alberghi e strutture ricettive
Esce	J	17. Servizi di informazione e comunicazione (inc. software)
Esce	H	18. Trasporti, magazzinaggio
Esce	K	19. Attività finanziarie, assicurative
Esce	L	20. Attività immobiliari
Esce	M	21. Attività professionali, scientifiche e tecniche (es. contabilità, architettura, ricerche di mercato, ecc...)

Esce	N	22 Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese (p.e. leasing, selezione del personale, vigilanza, pulizia, ecc...)
Esce	O	23 Pubblica amministrazione, difesa, assicurazioni sociali obbligatorie
Esce	P	24 Istruzione
Esce	Q	25 Sanità ed assistenza sociale
Esce	R	26 Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento
Esce	S	27 Altre attività di servizi compresi servizi alla persona e riparazioni PC e beni personali
Esce	T-U	28 Altro

3. In quale anno ha iniziato l'attività? _____

4. Quanti addetti ha la sua azienda: _____

5. Quante sedi e stabilimenti, intese sia come unità produttive o commerciali o magazzini, ha la sua azienda:

- a. in Toscana: _____
- b. in altre regioni: _____
 - a. se si specificare quali: _____

6. Negli ultimi 5 anni

- a. (se edilizia) Ha costruito/ristrutturato immobili residenziali o non residenziali
- b. Ha avviato l'attività (calcola in automatico da 2.)
- c. (se commercio) E' subentrato in un'attività preesistente
- d. Ha aperto una nuova sede/unità
- e. Ha ampliato il proprio stabilimento produttivo /commerciale
- f. Ha modificato/ristrutturato il proprio stabilimento produttivo/attività commerciale o artigianale
- g. Ha aperto nuovi insediamenti
- h. nessuna di queste (esce)

7. In quale misura segue personalmente delle procedure burocratico-amministrative vigenti nel suo settore

- 1. completamente
- 2. in buona parte, facendosi supportare
 - a. da interni
 - b. da esterni
- 3. in parte, facendosi supportare
 - a. da interni
 - b. da esterni
- 4. per niente ma ne conosce le problematiche, affidando per intero a:
 - a. interni
 - b. esterni
- 5. per niente e non ne conosce le problematiche, affidando per intero a:
 - a. interni (Esce)
 - b. esterni (Esce)

B. IL CONTESTO GENERALE - I PROBLEMI DEL “FARE IMPRESA” IN TOSCANA

B1 Sezione edilizia/urbanistica (se A2=F o società di ingegneria?)

1. Conosce la disciplina vigente a livello regionale in materia di governo del territorio

1. Per niente
2. Poco
3. Abbastanza
4. Molto
5. In maniera puntuale

2. (se 1 diverso da 1) Se diverso da per niente, come la valuta rispetto ai seguenti aspetti in una scala 1-5 (1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente)

- a. chiarezza della legislazione
- b. semplicità delle procedure
- c. certezza dei titoli abilitativi
- d. certezza/chiarizia dell'ambito di competenza dei diversi Enti
- e. accesso all'informazione

2a. (se 1 diverso da 1) Secondo lei a quale livello territoriale dovrebbero essere definite le norme per il governo del territorio?

- a. Nazionale
- b. Regionale
- c. Comunale

3. In una scala da 1 a 5 quanto conosce la disciplina urbanistica che regola la gestione delle aree industriali e artigianali nel suo Comune:

1. Per niente
2. Poco
3. Abbastanza
4. Molto
5. In maniera puntuale

4. (se 3 diverso da 1) Come la valuta rispetto i seguenti aspetti in una scala 1-5 (1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente)

- a. chiarezza delle norme
- b. semplicità delle procedure
- c. certezza dei titoli abilitativi
- d. certezza/chiarizia dell'ambito di competenze dei diversi Enti
- e. accesso all'informazione

B2. Sezione commercio (se A2 = G o I)

1. Quanto conosce la disciplina vigente a livello regionale in materia di commercio

1. Per niente
2. Poco

- 3. Abbastanza
- 4. Molto
- 5. in maniera puntuale

2. (se 1 diverso da 1) Se diverso da per niente, come la valuta rispetto ai seguenti aspetti in una scala 1-5 (1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente)

- a. chiarezza delle norme
- b. semplicità delle procedure
- c. certezza/chiarizia dell'ambito di competenze dei diversi Enti
- d. accesso all'informazione

2a. (se 1 diverso da 1) Secondo lei a quale livello territoriale dovrebbero essere definite le norme in materia di commercio?

- a. Nazionale
- b. Regionale
- c. Comunale

3. Come valuta le semplificazioni introdotte dal Decreto legislativo 06.08.2012 n° 147 in relazione a (risponda in scala 1-5: 1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente):

- a. l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) al posto della dichiarazione di inizio attività (DIA), sia immediata che differita, nonché al posto delle autorizzazioni di attività non soggette a programmazione, ma solo a verifica dei requisiti.
- b. la disciplina dei requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali

B3. Sezione attività industriali-artigianali (se A2 = D-E ed F)

1. Conosce la disciplina vigente a livello regionale in materia di artigianato e piccola industria?

- 1. Per niente
- 2. Poco
- 3. Abbastanza
- 4. Molto
- 5. in maniera puntuale

2. (se 1 diverso da 1) Se diverso da per niente, come la valuta rispetto ai seguenti aspetti in una scala 1-5 (1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente)

- a. chiarezza delle norme
- b. semplicità delle procedure
- c. certezza/chiarizia dell'ambito di competenze dei diversi Enti
- d. accesso all'informazione

2a. (se 1 diverso da 1) Secondo lei a quale livello territoriale dovrebbero essere definite le norme in materia di artigianato e piccola industria?

- a. Nazionale
- b. Regionale
- c. Comunale

3. Conosce la disciplina che regola la gestione delle aree industriali e artigianali nel suo Comune

- 1. Per niente
- 2. Poco
- 3. Abbastanza
- 4. Molto
- 5. in maniera puntuale

4. (se 3 diverso da 1) Se diverso da per niente, come la valuta rispetto ai seguenti aspetti in una scala 1-5 (1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente)

- a. chiarezza delle norme
- b. semplicità delle procedure
- c. certezza/chiarizia dell'ambito di competenze dei diversi Enti
- d. accesso all'informazione

C. TEMPI E COSTI DELLE DIVERSE PROCEDURE AMMINISTRATIVE

1. **(se A2=F) Ha svolto (si/no) e se le ha svolte come valuta le seguenti procedure legate al settore dell'edilizia e urbanistica (scala 0-5: 1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente)**

Procedura	Ha svolto / non ha svolto (indicativamente negli ultimi 5 anni)	Chiara nel linguaggio e nella formulazione	Complesse in assoluto	Complesse in relazione all'entità dell'intervento	Troppo costose per il tempo necessario	Onerosità eccessiva delle consulenze esterne)
Istanza di permesso a costruire						
SCIA						
DIA						
Comunicazione inizio attività libera						
Comunicazione di inizio lavori/- Comunicazione di fine lavori						
Certificazione di agibilità/abitabilità						

Autorizzazione per l'inizio dei lavori come nelle zone sismiche						
Autorizzazione paesaggistica						

2. **(se A2 = G o I) Ha svolto e se le ha svolte come valuta le seguenti procedure legate all'attività commerciale? (scala 0-5: 1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente)**

Procedura	a. Ha svolto / non ha svolto (indicativamente e negli ultimi 5 anni)	b. Chiara nel linguaggio e nella formulazione	c1. complessa e in assoluto	c2. complesse in relazione all'entità dell'intervento o dell'oggetto	d1. troppo costose per il tempo necessario al suo svolgimento	d2. onerosità eccessiva delle consulenze esterne (punteggio 999 se non affidata a consulenti esterni)
Inizio Attività						
Scia						
Subingresso in precedente attività						
Compilazione domanda unica al SUAP e allegati						
DIA sanitaria						
Nulla osta acustico						
Comunicazione e inizio effettivo attività						
Archiviazione documenti						
Trasferimento attività						
Compilazione domanda unica al SUAP						
DIA sanitaria						
Docum.su aspetti edilizi e urbanistici						
Nulla osta acustico						
Comunicazione e inizio effettivo attività						
Archiviazione documenti						

3. **(se A2 = D-E-F)** Ha svolto e se le ha svolte come valuta le seguenti procedure legate all'avvio, modifica, trasferimento di sede, o subentro in un'attività artigianale o industriale? (scala 0-5: 1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente)

Procedura	Ha svolto / non ha svolto (indicativamente negli ultimi 5 anni)	Chiara nel linguaggio e nella formulazione	Complesse in assoluto	Complesse in relazione all'entità dell'intervento o	Troppo costose per il tempo necessario al suo svolgimento	Onerosità eccessiva delle consulenze esterne
Inizio Attività -						
Compilazione domanda unica al SUAP e allegati						
Scia						
Relazione previsionale di impatto acustico						
Per attività alimentare: Notifica Sanitaria						
Per attività insalubri: modulistica apposita + Relazione tecnica descrittiva						
Nel caso in cui l'impresa impieghi oltre tre addetti: "Rapporto informativo ASL sulla Sicurezza dei Luoghi di Lavoro"						
Modifica attività						
Compilazione domanda unica al SUAP e allegati						
Trasferimento di sede						
Compilazione domanda unica al SUAP e allegati						
Subentro in un'attività artigianale o industriale						

4. (tutti) In generale come valuta le procedure burocratico-amministrative sopra elencate (scala 0-5: 1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. completamente)

Procedura	Ha svolto / non ha svolto (indicativamente negli ultimi 5 anni)	Chiara nel linguaggio e nella formulazione	Complesse in assoluto	Complesse in relazione all'entità dell'intervento o dell'oggetto	Troppo costose per il tempo necessario al suo svolgimento	Onerosità eccessiva delle consulenze esterne (pone 999 se non affida a consulenti esterni)
Edilizia e urbanistica						
Commercio						
Attività industriale e artigianale (edilizia compresa)						

5. Quanto ritiene gravoso per espletare tali adempimento (scala 1-5 1. per niente ... 5 moltissimo)

- formare/aggiornare il personale (all'introduzione di un nuovo obbligo);
- recuperare i documenti necessari e preparare gli atti occorrenti
- compilare l'atto/comunicazione;
- inoltrare/inviare la comunicazione
- contattare e relazionarsi con l'ufficio competente della PA

6. In quale misura reputa un problema: (scala da 1 a 5, 1. per niente ... 5 moltissimo)?

- Numero eccessivo di adempimenti amministrativi/informativi previsti
- Frequente richiesta di documentazione già in possesso della PA
- Mancato rispetto dei tempi di legge da parte della PA per la conclusione dei procedimenti
- Scarsa preparazione dei funzionari della PA
- Difficoltà nel reperire informazioni e documentazione sui siti istituzionali
- Pluralità delle amministrazioni coinvolte nell'ambito dei singoli provvedimenti
- Mancanza di uniformità della modulistica fra procedura e procedura e/o all'interno dello stesso Ente
- Difficoltà di applicazione della normativa sul territorio regionale derivante da diverse interpretazioni della stessa da parte degli enti
- insufficiente sviluppo delle procedure on line
- (solo edilizia/urbanistica e attività produttive) Eterogeneità dei regolamenti edilizi ed urbanistici vigenti nei diversi comuni
- Linguaggio complesso e sistemi definitivi eterogenei
- (solo edilizia/urbanistica e attività produttive) Inefficacia delle conferenze di servizio che non garantiscono un rispetto dei tempi

- (solo edilizia/urbanistica e attività produttive) Problemi di comunicazione tra enti locali ed enti dello stato (in particolare Sovrintendenza)
- Altro (specificare) _____

7. Quale ritiene debba essere l'intervento/i prioritario per semplificare gli obblighi amministrativi negli ambiti di cui sopra?

Risposta libera da classificare ex post eventualmente anche con riferimento alle categorie precedenti

8. Rispetto ai tempi di disbrigo delle pratiche burocratiche nel suo settore che cosa ha riscontrato negli ultimi tre anni?

1. Si sono molto allungate
2. Si sono allungate
3. Nessuna sostanziale variazione
4. Si sono accorciate
5. Si sono molto accorciate

9. (se 8.= 1-2 o 4-5) A suo avviso questo è stato dovuto (risposta libera, codificare a posteriori)

- a. Alla maggiore/minore complessità delle disposizioni della legislazione di settore a livello nazionale
- b. Alla maggiore/minore complessità delle disposizioni della legislazione di settore a livello regionale
- c. Ad una riduzione/incremento di efficienza degli uffici della PA deputati al disbrigo delle pratiche
- d. Ad una riduzione/incremento di efficienza del proprio personale dedicato dovuto
- e. all'aumento/diminuzione del numero degli operatori impiegati
- f. alla possibilità/impossibilità di aggiornare e formare adeguatamente il personale
- g. Ad una semplificazione/maggiore complessità delle procedure in termini di:
 - a. modulistica
 - b. informatizzazione
- h. altro (specificare: _____)

10. Nel corso dell'ultimo anno, gli addetti della Sua impresa quante ore settimanali hanno mediamente dedicato all'esecuzione delle pratiche amministrative previste dalla normativa vigente nel suo settore? Quanti addetti vi si sono dedicati?

- a. quante persone: _____
- b. ciascuna in media n. ore alla settimana: _____

11. (per le sole voci per le quali 1c/2c/3c diverso da 999) Nel corso dell'ultimo biennio in che misura la Sua impresa ha fatto ricorso all'opera di consulenti (quali commercialisti, architetti, avvocati, geometri) per l'espletamento degli adempimenti amministrativi richiesti dalla normativa vigente nel suo settore?

A (se A2=F)

Procedura	Sì, affidando tutte le incombenze ai consulenti esterni	Sì, ad integrazione o supporto degli interni	No, sono stati sufficienti gli interni
Istanza di permesso a costruire			
SCIA			
DIA			
Comunicazione inizio attività libera			
Comunicazione di inizio lavori/-Comunicazione di fine lavori			
Certificazione di agibilità/abitabilità			
Autorizzazione per l'inizio dei lavori come nelle zone sismiche			
Autorizzazione paesaggistica			

B (se A2= G o I)

Procedura	Sì, affidando tutte le incombenze ai consulenti esterni	Sì, ad integrazione o supporto degli interni	No, sono stati sufficienti gli interni
Inizio Attività			
Scia			
Subingresso in precedente attività			
Compilazione domanda unica al SUAP e relativi allegati			
DIA sanitaria			
Nulla osta acustico			
Comunicazione inizio effettivo attività al Comune			
Archiviazione documenti			
Trasferimento attività			
Compilazione domanda unica al SUAP e relativi allegati			
DIA sanitaria			
Documentazione su			

aspetti edilizi e urbanistici			
Nulla osta acustico			
Comunicazione inizio effettivo attività al Comune			
Archiviazione documenti			

C. (se A2= D-E ed F)

Procedura	Sì, affidando tutte le incombenze ai consulenti esterni	Sì, ad integrazione o supporto degli interni	No, sono stati sufficienti gli interni
Inizio Attività -			
Compilazione domanda unica al SUAP e relativi allegati			
Scia			
Relazione previsionale di impatto acustico			
Per attività alimentare: Notifica Sanitaria			
Per attività insalubri: modulistica apposita + Relazione tecnica descrittiva dell'attività insalubre esercitata			
Nel caso in cui l'impresa impieghi oltre tre addetti presentazione di "Rapporto informativo ASL sulla Sicurezza dei Luoghi di Lavoro"			
Modifica attività			
Compilazione domanda unica al SUAP e relativi allegati			
Trasferimento di sede			
Compilazione domanda unica al SUAP e relativi allegati			
subentro in un'attività artigianale o industriale			

12. Può indicarci approssimativamente l'ammontare dei costi che ha dovuto sostenere nell'ultimo biennio per gli affidamenti a consulenti esterni? (Ammontare dei costi in Euro:_____)

D. ALTRE NORME E PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE E SUGGERIMENTI

1. *(Se A2= E o società di ingegneria) E' a conoscenza del fatto che la Regione Toscana intende modificare l'attuale legge sul governo del territorio?*
 1. No
 2. Sì, ma non conosco i contenuti della proposta di legge
 3. Sì e conosco i contenuti della proposta di legge
2. *(se 1=3) Rispetto all'obiettivo generale di una migliore gestione del territorio, quale sarà l'impatto della nuova legge (scala 1-5)?*
 - a. Renderà ancora più complessa l'attività delle imprese e bloccherà gli investimenti sul territorio
 - b. Introduce principi giusti in materia di salvaguardia del territorio e riduzione del consumo di suolo ma in un periodo di crisi come quello attuale renderà ancora più difficile la libera iniziativa imprenditoriale
 - c. Va nella direzione di una gestione più ordinata e partecipata del territorio
 - d. Altro
3. *(tutti) Può segnalare eventuali suggerimenti/proposte/idee per semplificare la normativa vigente nel suo settore?*

4. *(se S2=G, I) Cosa si dovrebbe fare a in particolare a livello regionale per semplificare gli oneri burocratici a carico dei piccoli esercizi commerciali?*

5. *In relazione agli oneri burocratici richiesti dalla normativa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro (scala 1-5) quanto reputa?*
 - a. importante assolverli (perché le norme sono adeguate e necessarie per rispondere a problematiche concrete)
 - b. pesante assolverli per l'impresa
6. *(se 5b>=3) In quale misura ritiene che:*
 - a. potrebbero essere diversificati alleggerendoli per le imprese più piccoli e di settori meno a rischio senza compromettere l'efficacia delle norme
 - b. potrebbero essere alleggeriti senza compromettere l'efficacia delle norme
7. *Come valuta in una scala 1-5 i servizi del SUAP del suo Comune in termini di:*
 - a. Certezza e facilità nell'ottenere informazioni
 - b. Tempi di risposta
 - c. Competenza del personale
 - d. Semplicità dell'iter burocratico
 - e. Diffusione dei servizi on-line

