

## **Legge di semplificazione e riordino normativo 2009: finalità e strumenti.**

*(la presente nota è stata redatta a cura di Fernanda Faini sulla base dell'articolato normativo della l.r. 40/2009 e della documentazione a corredo della relativa proposta di legge n. 334 del 12.03.2009)*

La legge regionale n. 40 del 23 luglio 2009 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009) è diretta attuazione di una delle finalità principali previste dallo Statuto e perseguite da Regione Toscana: “la semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese ed istituzioni a tutti i livelli”<sup>1</sup>. ‘Semplicità’: un concetto che non resta tale, ma si riempie di puntuali contenuti normativi e si declina anche nell’altro principio di cui la legge costituisce attuazione: la qualità e semplificazione della normazione che necessita della riduzione della complessità legislativa e dell’abrogazione di norme che hanno esaurito la loro vigenza o la cui applicazione non ha più ragion d’essere.

Costante del resto negli ultimi anni l’impegno amministrativo e legislativo della Regione Toscana sui due scenari con azioni di cui la semplificazione costituisce comune denominatore: ci si riferisce per l’aspetto di semplificazione amministrativa alle azioni ispirate ai principi di liberalizzazione dell’attività privata con istituti, naturalmente compatibili con la normativa nazionale e comunitaria, quali il silenzio-assenso, la denuncia di inizio attività per l’esercizio delle attività private e il rinvio per i procedimenti amministrativi allo sportello unico delle attività produttive; per quanto riguarda la semplificazione normativa va fatto riferimento agli interventi che hanno comportato riordino e riduzione della normazione quali la redazione di testi unici in cui confluissero leggi e regolamenti e le vere e proprie leggi di abrogazione di norme.

In questo scenario di impegno costante e agito finalizzato alla semplificazione, la legge 40 trova precisa genesi nell’attuazione degli obiettivi delineati nel PIR 4.4 “Efficienza, riorganizzazione, semplificazione” del Programma Regionale di Sviluppo (PRS), ossia principalmente la riduzione significativa degli oneri e degli adempimenti che il sistema della pubblica amministrazione statale, regionale e locale pone in Toscana a carico delle imprese, delle altre persone giuridiche pubbliche e private e degli individui. Ciò rappresenta importante sostegno al sistema economico toscano e si sposa con il prioritario obiettivo di rilanciare la competitività del sistema imprenditoriale regionale. Del resto il legame con lo sviluppo economico è chiaro in legge nella previsione di un’apposita sezione dello stesso PRS volta a contenere le strategie di semplificazione concernenti le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell’azione regionale di semplificazione

---

<sup>1</sup> art. 4, comma 1, lettera z) Statuto Regione Toscana.

amministrativa<sup>2</sup>; si prevede altresì che in sede di aggiornamento del PRS siano stabilite eventuali variazioni alle strategie<sup>3</sup>.

La forza innovativa della legge 40, attuazione dello Statuto e del PRS, si accompagna ad una particolare forza normativa, dal momento che può essere modificata solo in modo espresso da leggi regionali successive<sup>4</sup>; particolare *vis* che si traduce altresì per alcuni istituti, come si vedrà, nella loro applicazione agli enti locali in virtù del principio di uniformità, conformemente a quanto previsto dallo stesso Statuto regionale<sup>5</sup>. Gli enti locali toscani sono del resto i reali protagonisti e attori del radicale cambiamento nel senso di ‘semplicità’ che con questa normativa si vuole raggiungere.

Nello specifico tre sono gli obiettivi che la Regione Toscana con questa legge persegue e che esplicita nel suo primo articolo.

Innanzitutto la rimozione o la significativa riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi superflui o eccessivi a carico di cittadini e imprese e dei relativi costi<sup>6</sup>.

Il fine è infatti raggiungere entro il 2012 l’abbattimento del 25% degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, come previsto dall’accordo Stato-Regioni-autonomie locali stipulato il 29 marzo 2007, in conformità alle conclusioni del Consiglio europeo dell’8 e 9 marzo 2007.

Per ‘tenere sotto controllo e misurare’ costantemente il raggiungimento del fine è previsto un costante monitoraggio sullo stato di attuazione della legge effettuato dalla Regione d’intesa con gli altri fondamentali agenti di questo processo, ossia gli enti locali<sup>7</sup>. Ma non solo. La Regione in legge si è assunta l’impegno di convocare, almeno ogni due anni, gli stati generali della pubblica amministrazione toscana sui risultati di questi monitoraggi e al fine di un confronto sulle strategie di semplificazione dell’azione amministrativa. Confronto cui partecipano non solo gli agenti di semplificazione, ma i destinatari che diventano essi stessi attori dell’attuazione di questa legge e dei suoi obiettivi: le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori<sup>8</sup>.

Pertanto primo obiettivo della legge, come si è detto, è la rimozione o significativa riduzione di oneri e adempimenti amministrativi eccessivi o superflui. Laddove invece si tratti di adempimenti o procedure non eliminabili, in quanto finalizzate a perseguire

---

<sup>2</sup> art. 2, comma 1, l.r. 40/2009.

<sup>3</sup> art. 2, comma 2, l.r. 40/2009.

<sup>4</sup> art. 1, comma 5, l.r. 40/2009.

<sup>5</sup> Art. 63, comma 2, Statuto Regione Toscana: “La legge, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, può disciplinare l’organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite per assicurare requisiti essenziali di uniformità”.

<sup>6</sup> art. 1, comma 1, lettera a), l.r. 40/2009.

<sup>7</sup> art. 1, comma 3, l.r. 40/2009.

<sup>8</sup> art. 1, comma 4, l.r. 40/2009.

interessi pubblici meritevoli di tutela e di regolazione, viene in rilievo il secondo obiettivo della legge: la riduzione dei tempi burocratici<sup>9</sup> per l'espletamento degli adempimenti e lo svolgimento delle procedure, dal momento che tempi eccessivi si traducono essi stessi in costi, in particolare in costi opportunità derivanti dall'eccessiva lunghezza dei tempi di conclusione dei procedimenti e in costi informativi connessi agli adempimenti regolatori (vale a dire la raccolta e la fornitura delle informazioni alle diverse pubbliche amministrazioni coinvolte).

Per ultimo, ma primario in importanza l'obiettivo e allo stesso tempo lo strumento che agevola la fattibilità stessa delle finalità sinora delineate: l'innovazione tecnologica nei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini e imprese<sup>10</sup>.

Infatti concetti quali semplificazione, accelerazione delle procedure, innovazione e trasparenza passano attraverso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e dall'utilizzo della telematica sia nei flussi verso l'amministrazione sia nei flussi verso cittadini e imprese. Questo significa che il cittadino e l'impresa devono poter partecipare al procedimento<sup>11</sup> e devono poter comunicare, presentare istanze e dichiarazioni alle amministrazioni toscane anche in via telematica<sup>12</sup>. A tal fine le amministrazioni toscane istituiscono il domicilio amministrativo telematico (DAT), che diventa l'interfaccia unico delle stesse verso cittadini e imprese<sup>13</sup> e d'altra parte ciascun cittadino, impresa, associazione o altro soggetto di diritto privato può eleggere e comunicare il domicilio digitale presso cui intende ricevere le comunicazioni, fermo restando e conformemente a quanto previsto dalla normativa nazionale<sup>14</sup>. E per evitare che da un lato il cittadino o l'impresa debba, ogni volta che si relaziona con un'amministrazione, comunicare il proprio domicilio digitale e dall'altro lato che un'amministrazione possa utilizzare il domicilio digitale di un privato solo se il soggetto lo ha specificamente ad essa comunicato, è istituito l'archivio dei domicili digitali, che sarà gestito da Regione Toscana<sup>15</sup>.

Queste disposizioni comportano immediatezza e semplicità oltre a garantire effettivamente il diritto dei cittadini all'uso della telematica nei rapporti con la pubblica amministrazione toscana. E' infatti ampio l'ambito dei soggetti che si trovano coinvolti ed impegnati in questo processo di digitalizzazione: la Regione e gli enti da essa dipendenti, gli organismi di diritto privato controllati dalla Regione, le aziende sanitarie e gli enti del servizio sanitario regionale, gli enti locali, i loro consorzi, associazioni e agenzie, gli enti dipendenti e strumentali degli enti locali e ancora i concessionari di servizi pubblici

---

<sup>9</sup> art. 1, comma 1, lettera b), l.r. 40/2009.

<sup>10</sup> art. 1, comma 1, lettera c), l.r. 40/2009.

<sup>11</sup> art. 18 l.r. 40/2009.

<sup>12</sup> art. 3 l.r. 40/2009.

<sup>13</sup> art. 3, comma 3, l.r. 40/2009.

<sup>14</sup> art. 3, comma 4, l.r. 40/2009.

<sup>15</sup> art. 4 l.r. 40/2009.

regionali o locali e i soggetti di diritto privato limitatamente allo svolgimento delle attività di pubblico interesse<sup>16</sup>.

In tal modo la normativa oltre a costituire con le sue disposizioni vincolo e impegno per la Regione Toscana consentirà di costruire un sistema operativo toscano condiviso con gli enti locali, che com'è noto sono i principali detentori dei procedimenti rivolti a cittadini e imprese. Il ruolo che la Regione dovrà svolgere sarà un ruolo guida nel creare e sviluppare un sistema toscano omogeneo capace di dialogare in modo uniforme con cittadini e imprese posti nel territorio attraverso l'individuazione di misure operative comuni tali da 'far vivere e crescere' l'amministrazione digitale toscana.

A questo proposito è necessario ricordare la recente legge regionale n. 54 del 5 ottobre 2009 relativa all'istituzione del Sistema informativo e del Sistema statistico regionale e alle misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della Società dell'informazione e della conoscenza<sup>17</sup>, legge che, nei sentiti obiettivi di semplificazione, promozione dell'amministrazione digitale e lotta al *digital divide*, affronta proprio i temi della cittadinanza e dei diritti digitali e lancia la sfida dell'innovazione portando al centro il cittadino e l'impresa attraverso la ricomposizione informativa<sup>18</sup>: la legge 54/2009 consente di accedere ai servizi e alle informazioni della pubblica amministrazione in modo unitario, attraverso la messa in rete degli strumenti tecnologici e la creazione di un ambiente virtuale nel quale ricomporre tutte le informazioni che la pubblica amministrazione ha in suo possesso e riconsegnarle al cittadino e all'impresa ponendoli in condizione di sapere cosa la pubblica amministrazione sta facendo nei loro confronti e ciò che la stessa ha fatto. Risulta doveroso citare questo importante e recente intervento legislativo per la coerenza con la semplificazione amministrativa, il cui significato non può prescindere dalla digitalizzazione dei procedimenti attraverso l'impiego razionale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: come appare evidente la riduzione dei tempi, l'accesso e la domiciliazione digitale introdotte nella legge di semplificazione trovano strumenti vitali grazie anche a questo nuovo intervento normativo della legge 54, in cui si sostanzia un nuovo passo avanti compiuto dalla Regione per l'effettiva 'rivoluzione' in senso di semplificazione dei processi amministrativi nel territorio toscano.

Tre quindi gli obiettivi della legge 40: la rimozione o la significativa riduzione di oneri e adempimenti amministrativi, la riduzione dei tempi e l'ampio e condiviso ricorso agli strumenti telematici e all'innovazione tecnologica. Obiettivi che nella legge trovano strumenti per avere linfa e prendere vita.

Questo avviene innanzitutto nella parziale riscrittura del procedimento amministrativo operata dalla legge, che prevede una forte modifica della legge regionale

---

<sup>16</sup> art. 3, comma 1, l.r. 40/2009.

<sup>17</sup> Legge regionale 5 ottobre 2009, n. 54 (Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza).

<sup>18</sup> art. 18 l.r. 54/2009.

9/1995<sup>19</sup> sul procedimento. Ed ecco che infatti in attuazione del principio di massima trasparenza e pubblicità, in conformità ad una precisa disposizione statutaria<sup>20</sup> e in modo coerente con l'intervento normativo di riordino del Bollettino Ufficiale<sup>21</sup> che favorisce la più ampia pubblicità degli atti viene riconosciuto a tutti il diritto di accesso senza obbligo di motivazione<sup>22</sup> e si stabilisce che il procedimento di accesso per la Regione Toscana debba concludersi di norma in soli 7 giorni<sup>23</sup>. Questo ampliamento in favore di cittadini e imprese si ricorda che ha avuto anche l'avallo della pronuncia della Corte costituzionale che lo ha ritenuto materia di competenza regionale, pienamente conforme a principi di imparzialità e trasparenza dell'attività amministrativa e in linea con l'evoluzione del diritto comunitario<sup>24</sup>. La trasparenza perché possa essere perseguita in modo pieno deve essere garantita su tutto il territorio, motivo per cui la legge 40 prevede, con disposizione che ha avuto il parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali, l'applicazione alle stesse amministrazioni locali delle disposizioni sull'accesso nel rispetto della loro autonomia regolamentare e organizzativa con la previsione di un adeguamento degli ordinamenti non oltre i due anni dalla vigenza della legge<sup>25</sup>; nel caso degli enti locali i tempi per accedere non devono di norma superare i 15 giorni<sup>26</sup>.

Quindi gli enti toscani diventano davvero 'trasparenti' con queste nuove disposizioni, ma non solo: diventano più veloci. Le sentite esigenze di celerità si traducono nella riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti: 30 giorni come termine di durata dei procedimenti nelle materie di competenza legislativa regionale<sup>27</sup> e un tetto massimo di 120 giorni per i termini di conclusione dei procedimenti previsti con atto amministrativo regionale, di competenza della Giunta, che possono eccedere i 30 giorni<sup>28</sup>. Il tempo è infatti garanzia di buona amministrazione, garanzia di diritti per i cittadini e competitività per le imprese. E proprio alle imprese guarda con *favor* la legge quando rispetto ai tempi previsti prevede un'ulteriore riduzione di un quarto con arrotondamento all'unità superiore a favore

---

<sup>19</sup> Legge regionale 20 gennaio 1995, n. 9 (Disposizioni in materia di procedimento amministrativo).

<sup>20</sup> art. 54, comma 1, Statuto Regione Toscana.

<sup>21</sup> Legge regionale 23 aprile 2007, n. 23 (Nuovo ordinamento del Bollettino ufficiale della Regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti. Modifiche alla legge regionale 20 gennaio 1995, n. 9 'Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti') come modificata con legge regionale 21 novembre 2008, n. 62 e con legge regionale 14 dicembre 2009, n. 75.

<sup>22</sup> Art. 5, comma 1, l.r. 40/2009.

<sup>23</sup> Art. 9, comma 3, l.r. 40/2009; la disposizione prevede al comma 4 che in caso di comunicazione ai controinteressati i termini siano aumentati di 5 giorni.

<sup>24</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 372 del 2004.

<sup>25</sup> art. 5, comma 3, l.r. 40/2009.

<sup>26</sup> art. 10, comma 2, l.r. 40/2009.

<sup>27</sup> art. 12, comma 2, l.r. 40/2009.

<sup>28</sup> art. 13, comma 1, l.r. 40/2009.

di quelle imprese od organizzazioni che siano in possesso di certificazioni di qualità sotto i profili della tutela dell'ambiente e della responsabilità sociale<sup>29</sup>.

Per dare effettività alla disposta celerità di conclusione dei procedimenti si prevede da un lato un meccanismo di revisione del quadro normativo e amministrativo esistente in cui la Giunta avrà l'impegno di fare una motivata ricognizione puntuale dei procedimenti di durata superiore ai 30 giorni e dall'altro l'obbligo di motivare specificamente ed espressamente le deroghe al termine stabilito nei futuri interventi normativi e regolamentari<sup>30</sup>. Ma non basta: a ulteriore garanzia della certezza dei tempi la Regione sanziona il mero ritardo nella conclusione dei procedimenti con l'indennizzo monetario, istituito cui gli enti locali è lasciata la facoltà di avvalersi<sup>31</sup>. Indennizzo che non è e non si sostituisce al risarcimento e che viene corrisposto da una nuova figura all'interno della PA anch'essa prevista a livello statutario a garanzia di buona amministrazione<sup>32</sup>: il responsabile della correttezza e della celerità del procedimento<sup>33</sup>.

Naturalmente anche sul versante procedimentale è viva l'esigenza di innovazione e pertanto si prevede espressamente la partecipazione telematica al procedimento avvalendosi della modalità di elezione di domicilio digitale per i privati e di istituzione di domicilio amministrativo telematico per le amministrazioni, di cui si parlava<sup>34</sup>.

La normativa nel suo articolato tratta due istituti di grande importanza nella gestione 'semplice e semplificata' dei rapporti fra amministrazione pubblica, cittadini e imprese: la Conferenza dei servizi e gli Sportelli Unici per l'attività produttiva (SUAP).

Innanzitutto una notazione che riguarda entrambi gli istituti e conferisce particolare valenza nell'impatto di queste discipline sul territorio: si applica il disposto di cui all'art. 63, 2° comma dello Statuto regionale ovvero, dal momento che si configurano in questi ambiti specifiche esigenze unitarie, è la legge stessa a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti locali al fine di assicurare requisiti essenziali di uniformità sul territorio. L'esigenza di uniformità, che comporta la necessità di definire a

---

<sup>29</sup> art. 15 l.r. 40/2009: in dettaglio la disposizione è in favore dei seguenti soggetti: le organizzazioni registrate secondo il regolamento (CE) n. 761/2001 relativo all'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), delle organizzazioni certificate secondo lo standard UNI EN ISO 14001, le imprese che hanno ottenuto, per almeno uno dei propri prodotti o servizi, il marchio ECOLABEL di cui al regolamento (CE) n. 1980/2000 e le imprese che adottano volontariamente gli standard internazionali, europei o nazionali, relativi all'introduzione e allo sviluppo di modelli di rendicontazione e sistemi di gestione aziendale certificabili, anche integrati tra loro, nonché di certificazione di prodotto o di servizio che assicurino la trasparenza e la credibilità delle pratiche in materia di responsabilità sociale.

<sup>30</sup> artt. 12 e 13 l.r. 40/2009.

<sup>31</sup> art. 16 l.r. 40/2009.

<sup>32</sup> art. 54 , comma 2, Statuto Regione Toscana.

<sup>33</sup> La figura del responsabile della correttezza e della celerità del procedimento è disciplinata all'art. 11 della l.r. 40/2009; l'art. 17 della legge prevede che questa figura svolga altresì compiti relativi alla corresponsione dell'indennizzo.

<sup>34</sup> art. 18 l.r. 40/2009.

livello regionale discipline che si applicano anche agli enti locali toscani è infatti viva in entrambi gli ambiti: nel caso delle conferenze di servizi i principi e gli obiettivi di semplificazione perseguiti dalla presente legge sarebbero stati contraddetti da una normativa che prevedesse una pluralità di interventi sul territorio regionale; è importante ricordare che la nuova disciplina è stata oggetto di concertazione con gli enti locali e sulla stessa il Consiglio delle autonomie locali ha espresso parere favorevole. Nel caso dei SUAP è chiaro che la semplificazione amministrativa rappresenta il fattore fondamentale di competitività e di crescita economica e risulta di conseguenza evidente l'importanza di assicurare l'uniformità sul territorio degli adempimenti richiesti alle imprese.

La conferenza di servizi disciplinata a livello regionale dalla l.r. 76/1996<sup>35</sup> non era più in linea con l'evoluzione normativa statale di cui alla legge 241/90, oggetto di varie modifiche tra cui quella del 2005, e necessitava di una rivisitazione. La rivisitazione avviene con la legge 40 che disegna la conferenza quale luogo di concertazione tra una pluralità di soggetti, pubblici e privati, portatori di istanze proprie nell'ambito di uno o più procedimenti amministrativi, al fine di una più semplice e rapida conclusione del procedimento, di una valutazione unitaria dei diversi interessi pubblici coinvolti e di un equo temperamento tra questi e gli interessi dei soggetti privati; è favorita altresì in tal modo la collaborazione tra le diverse amministrazioni coinvolte e la partecipazione dei cittadini<sup>36</sup>. La conferenza non ha pertanto natura di organo dotato di soggettività giuridica autonoma, ma consiste solo in uno 'strumento', un modello organizzativo di gestione di procedure complesse, che riverbera i suoi effetti sulla determinazione finale facente capo alla sola amministrazione procedente: in legge si abbandona la necessità del consenso unanime per le determinazioni finali che costituiva pesante aggravio sull'efficienza dell'iter decisionale per assurgere ad una determinazione motivata conclusiva assunta dall'amministrazione procedente sulla base delle specifiche risultanze della conferenza e delle posizioni prevalenti espresse in questa sede, al fine di garantirne l'effettiva conclusione anche in presenza di dissensi<sup>37</sup>. Naturalmente sono fatte salve le ipotesi di dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela di interessi critici, ossia tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico e della salute e pubblica incolumità<sup>38</sup>: in caso di amministrazioni diverse da quelle statali con funzioni nelle materie citate la decisione è rimessa alla Giunta regionale che delibera previo parere del Consiglio delle autonomie locali<sup>39</sup>.

Queste le principali innovazioni delineate nella normativa al fine di semplificazione, celerità e trasparenza:

---

<sup>35</sup> Legge regionale 3 settembre 1996, n. 76 (Disciplina degli accordi di programma).

<sup>36</sup> art. 21, comma 2, l.r. 40/2009.

<sup>37</sup> art. 28 l.r. 40/2009.

<sup>38</sup> art. 28, comma 2, l.r. 40/2009.

<sup>39</sup> art. 29 l.r. 40/2009.

- innanzitutto è introdotta la convocazione in via telematica<sup>40</sup> e si è previsto lo svolgimento stesso delle conferenze dei servizi in via telematica: spetterà ad una deliberazione di Giunta delineare le relative modalità tecnico-procedurali<sup>41</sup>;
- poi si pongono termini certi per convocazione e svolgimento delle stesse<sup>42</sup>;
- si prevede un'estesa partecipazione senza diritto di voto ai lavori della conferenza dei concessionari, dei gestori e degli incaricati di pubblici servizi nei cui confronti le determinazioni della conferenza sono destinate a produrre effetti e si è prevista per gli stessi la facoltà - estesa ai soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi e i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati che vi abbiano interesse- di proporre osservazioni scritte, comunicate anche in via telematica, delle quali si tiene conto se pertinenti all'oggetto del procedimento<sup>43</sup>;
- infine, in conformità al principio di trasparenza dell'azione amministrativa, si prevede la pubblicità dei lavori delle conferenze convocate dalla Regione e la possibilità per il sistema degli enti locali di disporre tale pubblicità nell'ambito dei procedimenti di propria competenza<sup>44</sup>.

Il secondo istituto particolarmente significativo nella gestione del rapporto pubblica amministrazione-impresa è lo Sportello unico per le attività produttive, il SUAP.

Il SUAP, come unico interlocutore per le imprese, previsto dal decreto legislativo 112 del 1998 e dal relativo regolamento attuativo<sup>45</sup> è stato oggetto di recente intervento con l'art. 38 del d.l. 112/2008 convertito con la legge 133 del 2008, che lo delinea come unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. In attesa delle disposizioni attuative a livello nazionale e nel rispetto di questi principi la legge 40 detta disposizioni volte a rafforzare l'istituto dello sportello unico quale strumento di semplificazione amministrativa attraverso l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con l'obiettivo fra l'altro di ridurre possibili difformità interpretative e di uniformare gli adempimenti necessari per ciascun tipo di procedimento nel territorio toscano. Le difficoltà lamentate dalle imprese infatti si riferiscono non solo al numero elevato degli adempimenti amministrativi richiesti, ma anche alle modalità complesse di esecuzione degli stessi, spesso causa di incertezze e di un allungamento improprio dei tempi. In risposta a queste esigenze espresse dal mondo impresa, trasformando in valore l'esperienza maturata e le *best practices* sul territorio, in attuazione del PIR 4.4. del PRS e del Programma regionale per la

---

<sup>40</sup> art. 23 l.r. 40/2009.

<sup>41</sup> art. 30 l.r. 40/2009.

<sup>42</sup> artt. 23 e 24 l.r. 40/2009.

<sup>43</sup> art. 25 l.r. 40/2009.

<sup>44</sup> art. 24 l.r. 40/2009.

<sup>45</sup> d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447.



Società dell'Informazione e della conoscenza, in particolare dell'area tematica e-competitività, si è avviata la modifica sostanziale della vigente disciplina per giungere ad una profonda trasformazione della pubblica amministrazione locale che dovrà concentrarsi in attività dirette a fornire alle imprese consulenza ed informazioni prioritariamente con modalità telematiche nell'ambito della rete che di seguito sarà trattata.

L'adozione di modalità uniformi sotto il profilo contenutistico e standardizzate sotto quello tecnologico consentirà in una logica di trasparenza lo svolgimento in via telematica dell'intero procedimento, in ogni momento del quale le imprese saranno poste nella condizione di conoscere lo stato dell'iter, in modo da realizzare una concreta riduzione dei tempi necessari e dei relativi costi. Ciò comporta una profonda modificazione della PA toscana e per questo è stata corredata della previsione per cui la Giunta regionale, previa concertazione con gli enti locali e le associazioni rappresentative di imprese e dei professionisti, stabilisce la data a decorrere dalla quale le disposizioni che prevedono l'attivazione del sistema telematico nei procedimenti di competenza del SUAP producono effetti: con delibera della Giunta saranno adottate le regole tecniche<sup>46</sup>.

Brevemente le leve con cui la legge di semplificazione persegue gli obiettivi delineati in merito al SUAP:

- innanzitutto è rilevante la definizione stessa di SUAP come unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative concernenti l'insediamento e l'esercizio di attività produttive e a tutte le fasi del procedimento amministrativo: SUAP quindi come una risposta unica in luogo di quelle delle amministrazioni che intervengono nel procedimento, ferme restando le competenze delle singole amministrazioni<sup>47</sup>;
- si configurano poi forme di assistenza gratuita agli utenti SUAP per la presentazione delle dichiarazioni, delle domande e dei relativi allegati<sup>48</sup>;
- viene infine previsto lo svolgimento in via telematica dell'intero iter procedimentale di competenza dei SUAP<sup>49</sup>: da qui, al fine di trasparenza ed uniformità, prende vita nell'ambito dell'infrastruttura di rete regionale il sistema toscano dei servizi per le imprese<sup>50</sup> che consta dei seguenti strumenti:

---

<sup>46</sup> art. 37 l.r. 40/2009.

<sup>47</sup> art. 36 l.r. 40/2009; in specifico l'art. 36, comma 1, prevede: "I SUAP costituiscono il punto unico di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative concernenti l'insediamento e l'esercizio di attività produttive, incluse quelle dei prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, salvo quanto previsto dall'articolo 9 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli), convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 e salvo quanto previsto dall'articolo 11 della legge regionale 27 luglio 2007, n. 45 (Norme in materia di imprenditore e imprenditrice agricoli e di impresa agricola), per i procedimenti amministrativi di interesse delle aziende agricole".

<sup>48</sup> art. 38 l.r. 40/2009.

<sup>49</sup> art. 37 l.r. 40/2009.

<sup>50</sup> art. 39 l.r. 40/2009.

- § la rete regionale dei SUAP, che è la struttura tecnologica dedicata per il collegamento e la trasmissione per via telematica degli atti tra i SUAP e gli enti che intervengono nei procedimenti nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa nazionale e regionale<sup>51</sup>;
- § il sito istituzionale regionale per le imprese, che contiene banche dati, anagrafe regionale delle aziende agricole e informazioni relative a opportunità di insediamento e attività formative<sup>52</sup>;
- § la banca dati regionale SUAP, nella quale sono raccolti in relazione ai singoli procedimenti la normativa applicabile, gli adempimenti procedurali e la modulistica da utilizzare per ciascun procedimento, tenuto conto anche delle prescrizioni e degli elementi procedurali specifici dei singoli enti locali<sup>53</sup>;
- § i siti istituzionali dei SUAP che consentono di acquisire informazioni complete e puntuali circa le opportunità di insediamento, le attività promozionali, gli adempimenti e documentazione richiesti per i singoli procedimenti e permettono agli interessati di conoscere lo stato di avanzamento del procedimento e gli atti adottati nell'ambito di questo<sup>54</sup>;
- § l'attività regionale di assistenza e supporto ai SUAP tesa alla diffusione di interpretazioni normative e di prassi applicative uniformi e condivise, nonché alla realizzazione dei processi di innovazione tecnologica<sup>55</sup>.

Sono poi presenti in legge misure di semplificazione specifiche per i procedimenti edilizi relativi a impianti produttivi. In particolare, si stabilisce che l'elenco della documentazione e degli elaborati da produrre in relazione agli interventi e alle opere realizzate è uniforme su tutto il territorio regionale e che una volta ultimati i lavori le certificazioni di cui all'articolo 86 della l.r. 1/2005<sup>56</sup> relative alla conformità dell'opera al progetto contenuto nel titolo abilitativo o nelle varianti ad esso e quelle prescritte dalla normativa in materia di sicurezza sono presentate al SUAP per via telematica unitamente alla dichiarazione di inizio attività, ove prevista: la modulistica da utilizzare è standardizzata e inserita nella banca dati regionale<sup>57</sup>.

La legge 40 al fine di incentivare e dare 'ali' al sistema delineato dei SUAP prevede precisi strumenti di governance del territorio, brevemente:

- si prevede e si incentiva il fatto che la Regione stipuli accordi con lo Stato finalizzati a instaurare un regime di interoperabilità telematica con le amministrazioni statali

---

<sup>51</sup> art. 40 l.r. 40/2009.

<sup>52</sup> art. 41 l.r. 40/2009.

<sup>53</sup> art. 42 l.r. 40/2009.

<sup>54</sup> art. 43 l.r. 40/2009.

<sup>55</sup> art. 44 l.r. 40/2009.

<sup>56</sup> Legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

<sup>57</sup> art. 45 l.r. 40/2009.

- che intervengono nei procedimenti, accordi che sono vincolanti anche per gli enti dipendenti della Regione e per gli enti locali che intervengono nei procedimenti<sup>58</sup>;
- la Regione promuove poi la stipula di convenzioni per la realizzazione condivisa della banca dati regionale SUAP con le amministrazioni statali che intervengono nei procedimenti<sup>59</sup>;
  - al fine di favorire prassi applicative uniformi nonché attività volte a garantire alle imprese un rapporto più agevole con la pubblica amministrazione, la Regione promuove la stipula di specifiche convenzioni con l'associazionismo rappresentativo delle imprese e dei professionisti e con i loro centri servizi<sup>60</sup>;
  - infine si prevede la disincentivazione al mantenimento di procedure obsolete e la non adesione agli standard dell'amministrazione digitale con il disposto per cui costituisce condizione per l'accesso ai finanziamenti regionali previsti dalla l.r. 1/2004<sup>61</sup> la dichiarazione degli enti locali di aver adempiuto alle disposizioni della legge 40 sui SUAP che siano effettivamente operanti al momento della stessa<sup>62</sup>. È fondamentale infatti che tutti gli enti colgano l'opportunità di crescita ed efficienza che i nuovi strumenti normativi e le infrastrutture messe in piedi oggi consentono di avere.

Accanto agli istituti delineati la legge 40 prevede poi altri strumenti di semplificazione per il mondo impresa: è il caso della disposizione che elimina una disposizione inutilmente vessatoria per le imprese per mezzo della previsione generale che non è necessaria una nuova autorizzazione, ma è sufficiente una mera comunicazione in tutte le attività economiche soggette ad autorizzazione o altro atto abilitativo espresso nelle materie di competenza regionale qualora la società autorizzata subisca una variazione del regime sociale o un mutamento della compagine, nonché nell'eventualità di subingresso, laddove l'autorizzazione sia subordinata esclusivamente al possesso di requisiti di carattere oggettivo<sup>63</sup>; la previsione si accompagna e si sposa con la disposizione che prevede che la Regione promuova la stipula di convenzioni fra i comuni e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) al fine di semplificare gli adempimenti relativi a subingresso, mutamento della compagine sociale o del regime societario per attività economiche soggette ad autorizzazione o altro titolo abilitativo, ivi inclusi i casi di denuncia di inizio attività e di silenzio-assenso previsti dalla normativa vigente<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> art. 37, comma 5, l.r. 40/2009.

<sup>59</sup> art. 42, comma 6, l.r. 40/2009.

<sup>60</sup> art. 38, comma 2, l.r. 40/2009.

<sup>61</sup> Legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana").

<sup>62</sup> art. 46 l.r. 40/2009.

<sup>63</sup> art. 47 l.r. 40/2009.

<sup>64</sup> art. 48 l.r. 40/2009.

Ancora uno strumento che favorisce ed applica i principi di digitalizzazione della PA è la fatturazione elettronica: al riguardo si prevede, decorsi 6 mesi dall'entrata in vigore del relativo regolamento regionale di attuazione<sup>65</sup>, il divieto espresso per Regione Toscana, enti ed organismi dipendenti, aziende sanitarie e gli enti del servizio sanitario di accettare fatture non emesse in formato elettronico. La fatturazione elettronica è promossa anche per gli enti locali attraverso convenzioni e forme di incentivazione per gli enti situati in territori svantaggiati e misure di supporto, anche di natura economica, per le piccole e medie imprese al fine di agevolarne l'introduzione<sup>66</sup>.

La legge poi prevede altre disposizioni e misure puntuali di semplificazione in vari settori: è il caso dell'abolizione dell'obbligo di presentazione di una serie di certificati in materia igienico-sanitaria, qualora siano richiesti nell'ambito di procedimenti amministrativi di competenza della Regione e degli enti locali<sup>67</sup>.

Infine è necessario soffermarsi sull'altro obiettivo di 'semplicità' perseguito dalla legge, ovvero il riordino della normativa e la riduzione del numero di leggi e regolamenti vigenti attraverso l'abrogazione di norme che hanno esaurito la loro vigenza o la cui applicazione non ha più ragion d'essere; al riguardo ci si inserisce in un impegno già consistente di Regione Toscana (nel 1999 sono state abrogate 358 leggi, nel 2000 374 leggi e 27 regolamenti, nel 2002 583 leggi e 8 regolamenti) e con la legge 40 sono abrogate ben 202 leggi e 22 regolamenti<sup>68</sup>.

Si può concludere con la considerazione che la legge di semplificazione 40 del 2009 di Regione Toscana promuove la semplicità di rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, la trasparenza, l'omogeneità ed economicità attraverso riduzione di oneri amministrativi e di tempi, per mezzo dell'innovazione tecnologica, attraverso una nuova disciplina della conferenza di servizi e dei SUAP, tutti strumenti in grado di rispondere efficacemente alle esigenze espresse dai cittadini e dalle strategie di impresa come volano di sviluppo economico del nostro territorio toscano.

---

<sup>65</sup> Regolamento di cui al comma 2 dell'art. 49 l.r. 40/2009.

<sup>66</sup> art. 49 l.r. 40/2009.

<sup>67</sup> art. 50 l.r. 40/2009.

<sup>68</sup> art. 70 e allegati A e B l.r. 40/2009.