

Servizio Riforme istituzionali, rapporti con la conferenza delle regioni e coordinamento della legislazione

Resp. Francesca Palazzi

Relazione sul monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi svolti nel periodo 1/4/2022 - 31/12/2022 dalla Regione Emilia-Romagna

29 gennaio 2024

Premessa

Anche per l'anno **2022** la Regione Emilia-Romagna ha svolto il monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti gestiti dalle proprie direzioni e agenzie, nel rispetto dell'art. 1, comma 28, della legge n. 190/2012 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*).

Il presente documento contiene una relazione di sintesi sull'impostazione, le modalità e gli esiti di questo monitoraggio, anche in raffronto alle due annualità precedenti, pur tenendo conto delle diverse caratteristiche dei monitoraggi svolti in queste tre annualità (2020, 2021 e 2022).

Per quanto riguarda il **perimetro** del monitoraggio, va ricordato che nei due precedenti era stata controllata solo una parte dei procedimenti pubblicati nella banca-dati regionale creata ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013 (cioè quelli a istanza di parte con effetti significativi sulle attività imprenditoriali ed economiche). Ciò, come conseguenza dell'inattuata modifica dell'art. 2, comma 4-bis, della l. n. 241/1990, apportata dall'art. 12, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 76/2020 (convertito dalla legge n. 120)¹.

¹ Il nuovo comma 4-bis dell'art. 2 della legge n. 241/1990 dispone: "Le pubbliche amministrazioni misurano e pubblicano nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, nonché le ulteriori modalità di pubblicazione di cui al primo periodo".

Questa modifica ha introdotto nuove finalità e modalità di monitoraggio, le quali però non hanno ancora trovato attuazione e diventeranno efficaci solo dopo un’intesa in Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali. In questo regime intertemporale (segnato anche dall’emergenza covid-19) la Regione ha deciso di abbandonare la metodologia di controllo utilizzata a partire dal 2014 (v. determinazione dirigenziale n. 19112 del 29 dicembre 2014) e optare per un regime transitorio semplificato valido fino a quando sarà siglata l’intesa. Le modalità dei monitoraggi 2020 e 2021 hanno peraltro tenuto conto, anche alla luce di quanto disposto dall’art. 1, comma 9, lettera d), l. n. 190/2012, delle indicazioni contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (punto 8.14 del Piano 2021-23 e poi 7.13 del 2022-24, quest’ultimo approvato con la d.G.R. n. 111/2022)².

Per il monitoraggio relativo ai procedimenti gestiti nel 2022 è stato chiesto agli uffici di verificare i tempi di conclusione relativi a tutti i procedimenti svolti (e come sempre l’elenco dei procedimenti da mappare è stato riportato in file excel allegato all’email di avvio del monitoraggio, contenente le celle da compilare per fornire i dati richiesti).

Tabella dei procedimenti selezionati

Direzione o Agenzia	n° procedimenti monitorati 2021	n° procedimenti monitorati 2022
DG Risorse, Europa, Innovazione, Istituzioni	0	5
DG Cura del territorio e dell’ambiente	9	28
DG Agricoltura	60	55
DG Cura Della Persona, Salute e Welfare	5	22
DG Economia della Conoscenza, del Lavoro e Impresa	6	21
Agenzia Regionale Sicurezza Territoriale e Protezione Civile	43	84
Intercent-ER Agenzia Regionale sviluppo mercati telematici	0	12
TOTALI	123	227

² Già dal 2021 il Piano conferisce alla struttura regionale incaricata istituzionalmente di effettuare il monitoraggio previsto dal comma 4-bis dell’art. 2, l. n. 241/1990, il compito d’inviare rapporti periodici al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. In attesa della definizione (da parte della Conferenza) delle modalità di svolgimento di questo nuovo monitoraggio, la struttura regionale di riferimento, il *Settore Riforme istituzionali, rapporti con la Conferenza delle regioni e coordinamento legislativo*, in collaborazione con lo staff dell’RPCT della Giunta regionale nonché con uno dei dirigenti che all’interno del Gabinetto si occupano di semplificazione amministrativa, ha sperimentato nuove modalità, anche semplificate, di rilevazione dei tempi di conclusione dei procedimenti, anche in attesa delle indicazioni che potrebbero nel frattempo pervenire dalla Conferenza unificata o dal quadro nazionale di riferimento. Va aggiunto che l’approvazione del PIAO 2023-2025, che ha inglobato il Piano prevenzione corruzione, non ha modificato questa impostazione.

Quanto al **periodo** di riferimento, sono stati presi in considerazione i procedimenti gestiti dal 1° aprile al 31 dicembre 2022.

Questa riduzione dell'arco temporale di riferimento – da dodici a otto mesi – è dovuta al fatto che il 1° aprile 2022 la Giunta ha avviato una riorganizzazione interna, con evidenti riflessi sull'attribuzione di responsabilità di varie attività. Per le stesse ragioni il precedente monitoraggio aveva riguardato un lasso di tempo più lungo, ossia dal 1° gennaio 2021 al 31 marzo 2022.

I **parametri** di monitoraggio 2022 restano quelli originari, concepiti dalla determinazione dirigenziale n. 19112/2014 riguardano i procedimenti curati nell'arco temporale di riferimento, che nella fattispecie includono quelli già aperti alla data del 1° aprile 2022 e quelli ancora aperti alla fine dello stesso anno, oltre ovviamente a tutti quelli chiusi in quegli stessi otto mesi.

Circa le **modalità**, va ricordato che fin dal 2014 viene distribuito agli uffici di settore un file excel contenente la scheda di rilevazione da compilare dichiarando i dati sui tempi di conclusione dei procedimenti, grazie all'ormai abituale e collaudata collaborazione dei vari uffici regionali coinvolti.

Da ultimo vanno ricordati gli **obiettivi** del monitoraggio, che come sempre offre spunti di riflessione non solo in ottica di prevenzione della corruzione – come stabilito dalla normativa statale di riferimento – ma anche di semplificazione, come previsto dalla determina 19112/2014, superata nelle modalità organizzative ma non nelle finalità, anche in vista dei nuovi adempimenti di semplificazione che potrebbero aggiungersi dopo l'attuazione del comma 4-bis dell'art. 2 della legge 241.

Considerazioni generali

Va ribadito che i parametri di misurazione restano gli stessi dal 2014, al netto dell'ampliamento (o ri-espansione) dell'oggetto d'indagine che ha contrassegnato la tornata 2022.

Si rammenti che il monitoraggio dell'anno 2020 fu svolto con modalità particolari dovute all'impatto della pandemia da Covid-19 sull'azione delle pubbliche amministrazioni italiane, che comportò una generalizzata sospensione dei termini procedurali disposta con legge dello Stato; per questo venne controllato l'andamento delle sole istanze giunte nel secondo semestre 2020.

Poiché, come detto, sono state adottate modalità diversificate anche nel 2021, oggi non è possibile un paragone puntuale tra gli esiti dei monitoraggi 2020, 2021 e

2022, posto il diverso carico di procedimenti gestiti.

Di tutto questo bisogna tenere conto nella valutazione complessiva dei dati delle tre annualità, dalla quale comunque potranno essere tratti **spunti di riflessione** sotto il profilo sia dell'anticorruzione sia della semplificazione.

Le considerazioni generali svolte nel presente documento muovono anche dalle motivazioni addotte dagli uffici in merito agli eventuali ritardi, così come dai casi in cui le strutture non hanno fornito motivazioni o hanno compilato i moduli di rilevazione in modo impreciso.

In primo luogo, va evidenziato un andamento positivo: i ritardi amministrativi esistono e persistono, ma in misura molto ridotta rispetto al totale delle pratiche gestite e in sostanziale diminuzione anno dopo anno (tranne alcune eccezioni).

In secondo luogo, le motivazioni dei ritardi non variano eccessivamente nel tempo, tuttavia negli anni 2020 e 2021 spicca una connessione tra i ritardi e la situazione di emergenza legata al Covid-19 (es. in ragione dei limiti alla mobilità che hanno determinato difficoltà nell'effettuazione di sopralluoghi).

Seguono alcune tabelle che illustrano i ritardi più rilevanti in relazione ai vari settori di attività della Regione Emilia-Romagna, corredate da sintetiche considerazioni sull'andamento complessivo di ciascuna direzione o agenzia.

Procedimenti chiusi in ritardo nell'ultima tornata e andamento dell'attività negli ultimi tre anni (2020, 2021, 2022)

Le tabelle seguenti riportano – per le direzioni e agenzie regionali interessate – i procedimenti che presentano i ritardi più rilevanti nel corso del periodo 1/4/2022 - 31/12/2022. Va tenuto conto che la **rilevanza è giudicata**:

- rispetto al rapporto tra procedimenti chiusi in ritardo e totale delle istanze ricevute nel periodo di riferimento;
- rispetto alla mancanza di una giustificazione a supporto dei ritardi;
- rispetto all'indicazione di un nesso con l'emergenza da Covid-19 (per i soli anni 2020 e 2021).

Il dato relativo ai ritardi è fornito in raffronto al totale dei procedimenti svolti (es.: se per il 2021 il dato corrisponde a 5/10, allora significa che in quell'anno quel tipo di procedimento è stato chiuso con ritardo per 5 volte su 10).

Questi ritardi (relativi a otto mesi del 2022) vengono accostati a quelli dei due anni precedenti (2020 e 2021), corredate delle relative motivazioni (quando fornite).

È così possibile delineare un tendenziale andamento temporale delle criticità, pur nella consapevolezza dei diversi parametri di monitoraggio che sono stati utilizzati negli anni per le ragioni riportate in precedenza.

DG CURA DELLA PERSONA, SALUTE E WELFARE

Servizio	Procedimento	Motivazione	Ritardi 2020	Ritardi 2021	Ritardi 2022	Andamento
SERVIZIO ASSISTENZA TERRITORIALE	10445. Centri di procreazione medicalmente assistita	2021 – Molte visite di verifica sono slittate a causa del Covid.	0	2/4	0/3	Diminuzione
DG	148. Accredimento strutture sanitarie	2022 – Si tratta per lo più di domande di rinnovo, che seguono comunque quanto previsto dall'art.18, comma 4, L.R. 22/19, senza sospensione né interruzione nelle more per le strutture sanitarie che hanno presentato domanda, le quali possono continuare a svolgere le funzioni già accreditate e le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale possono mantenere e stipulare contratti con esse.		0/68	40/112	Aumento

Andamento complessivamente positivo, salvo i ritardi degli ultimi otto mesi del 2022 nell'accREDITAMENTO di strutture sanitarie.

DG ECONOMIA DELLA CONOSCENZA, DEL LAVORO E IMPRESA

Servizio	Procedimento	Motivazione	Ritardi 2020	Ritardi 2021	Ritardi 2022	Andamento
SERVIZIO QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE	492. Riconoscimento delle imprese artigiane come mestiere artistico		10	0/33	0/0	Stabile
SETTORE TURISMO, COMMERCIO, ECONOMIA URBANA, SPORT	Contributi agli enti locali per i siti web turistici locali				21/21	Non monitorato precedentemente

L'andamento riscontrato è complessivamente positivo, posto che risultano chiusi in ritardo solo i procedimenti di erogazione contributi agli enti locali per i siti web turistici locali (non mappati nelle due tornate precedenti).

L'andamento del "Riconoscimento delle imprese artigiane come mestiere artistico" non è valutabile in quanto nel 2022 non sono stati svolti procedimenti di questo tipo.

DG CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE

Servizio	Procedimento	Motivazione	Ritardi 2020	Ritardi 2021	Ritardi 2022	Andamento
SERVIZIO GEOLOGICO	621. Autorizzazione sismica		0	0	0/63	Stabile
SERVIZIO GIURIDICO DELL'AMBIENTE, RIFIUTI, ETC	623. Elenco regionale degli impianti di gestione rifiuti sottoposti a tributo speciale	2020 – Ritardi quantificati da Covid 19. 2021 e 2022 – Complessità delle istruttorie che prevedono valutazione sia tecniche che amministrative.	4/58	56/58	5/59	Forte diminuzione
SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO, DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ	10073. Elenco di Merito delle imprese edili	2021 e 2022 – Per la verifica dei requisiti previsti per l'iscrizione, vengono interpellate altre amministrazioni (BDNA, INPS/INAIL/CASSE EDILI, CAMERE DI COMMERCIO).	0	121/142	23/101	Forte diminuzione
SERVIZIO VALUTAZIONE IMPATTO E PROMOZIONE SOSTENIBILITA' AMBIENTALE	622. Provvedimento autorizzatorio unico regionale	2021 – Assenza di motivazione 2022 - Documentazione carente che necessita di integrazioni e spesso di ripubblicazione sul BURERT; oppure mancanza di atti rilasciati da altri Enti partecipanti alla procedura.	0	5/91	22/75	Aumento
SERVIZIO VALUTAZIONE IMPATTO E PROMOZIONE SOSTENIBILITA' AMBIENTALE	10090. Verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (Screening)	2021 – Assenza di motivazione 2022 - I tempi possono allungarsi per sovrapposizione con altro procedimento, tipo accordo di programma o ex art 53.	0	10/142	3/85	Diminuzione

L'andamento riscontrato vede notevoli diminuzioni dei tempi di chiusura degli iter di competenza della DG Cura del territorio e dell'ambiente, tranne nel caso del PAUR (a causa della complessità di questo tipo di procedimento, uno dei più complessi del nostro ordinamento).

AGENZIA REGIONALE PER LA SICUREZZA TERRITORIALE E LA PROTEZIONE CIVILE

Servizio	Procedimento	Motivazione	Ritardi 2020	Ritardi 2021	Ritardi 2022	Andamento
SETTORE SICUREZZA TERRITORIALE E PROTEZ. CIVILE EMILIA (Reggio Emilia)	10246. Autorizzazioni idrauliche	2020 – Carenze di personale e richieste di integrazioni con documentazione pervenuta oltre termine. 2021 – Assenza di motivazione.	22/141	166/329	47/123	Leggero aumento
SETTORE SICUREZZA TERRITORIALE E PROTEZ. CIVILE RENO (Ferrara)	10079. Autorizzazioni idrauliche	2020 – Alcuni ritardi sono dovuti in maniera significativa all'emergenza Covid-19, soprattutto per limiti alla mobilità sul territorio per le verifiche in sito. Altri sono dipesi da verifiche e approfondimenti dispendiosi in termini di tempo e/o hanno un grado di priorità inferiore alle altre attività di Servizio (sia di tipo istruttorio, sia di tipo progettuale	75/307	550/1153	79/183	Stabile

Relazione sul monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali in RER – periodo dall'1/4 al 31/12 del 2022

		o esecutivo). Permaneva un sottodimensionamento dello staff tecnico, in via di ricalibrazione. 2021 – Il carico istruttorio è ritenuto eccessivo dall'ufficio interessato, considerato che l'attività istruttorie non è l'impegno prioritario. 2022 – I ritardi sono imputati all'interlocuzione con altri enti. Proposta correttiva: aumento degli istruttori tecnici in funzione al numero di procedimenti.				
SETTORE SICUREZZA TERRITORIALE E PROTEZ. CIVILE RENO (Ravenna)	10257. Autorizzazioni idrauliche	2020 – Carico di lavoro (poco per emergenza Covid 19). Il servizio segnala comunque un impatto significativo dell'emergenza Covid 19 sulle istanze arrivate nel primo semestre 2020 in termini di ritardo nella presentazione delle integrazioni, ritardo nello svolgimento dei necessari sopralluoghi e carichi di lavoro del personale impegnato in attività di protezione civile. 2021 – Carezza di personale. 2022 – Nessuna motivazione.	50/144	234/878	12/80	Stabile
SETTORE SICUREZZA TERRITORIALE E PROTEZ. CIVILE EMILIA (Modena)	10235. Autorizzazioni idrauliche	2020 – Il covid-19 ha rallentato le attività di sopralluogo finalizzate al rilascio delle autorizzazioni, determinando un allungamento dei tempi istruttori. 2021 – I ritardi dipendono da varie situazioni di particolare complessità per cui si sono resi necessari approfondimenti con il coinvolgimento, in alcuni casi, anche di altri Enti al fine di individuare soluzioni compatibili con l'assetto idraulico dei corsi d'acqua interessati. Per la maggior parte si tratta comunque di nulla-osta idraulici nell'ambito di rinnovi di concessioni ex l.r. n. 7/2004 già in essere che non inficiano la possibilità per il richiedente di continuare ad occupare le aree in pendenza del rinnovo. Viene ribadito che il recupero dei ritardi è oggetto di costante programmazione. 2022 - I ritardi sono dovuti situazioni di particolare complessità per cui si sono resi necessari approfondimenti con il coinvolgimento, in alcuni casi, anche di altri enti al fine di individuare soluzioni compatibili con l'assetto idraulico dei corsi d'acqua interessati e per cui si sono avviati percorsi risolutivi. Per la maggior parte si tratta comunque di nulla osta idraulici nell'ambito di rinnovi di concessioni ex L.R. 7/04 già in essere, che non inficiano la possibilità per il richiedente di continuare ad occupare le aree in pendenza del rinnovo. È stato comunque definito un programma di recupero dei	16/90	96/355	114/343	Stabile

Relazione sul monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali in RER – periodo dall'1/4 al 31/12 del 2022

		procedimenti non conclusi.				
SETTORE SICUREZZA TERRITORIALE E PROTEZ. CIVILE EMILIA (Parma)	10264. Autorizzazioni idrauliche	Assenza di motivazioni	0	0/368	12/221	Leggero aumento
SETTORE SICUREZZA TERRITORIALE E PROTEZ. CIVILE EMILIA (Piacenza)	10570. Autorizzazioni idrauliche	2022 – Carenza di personale			207/489	Non confrontabile con gli anni precedenti in quanto compreso in altra area organizzativa poi oggetto di riorganizzazione
SETTORE SICUREZZA TERRITORIALE E PROTEZ. CIVILE RENO (Bologna)	10601. Autorizzazioni idrauliche	2022 – Viene segnalato che il carico istruttorio è troppo alto rispetto all'organico.			0/584	Non confrontabile con gli anni precedenti in quanto compreso in altra area organizzativa poi oggetto di riorganizzazione
SETTORE SICUREZZA TERRITORIALE E PROTEZ. CIVILE ROMAGNA (Rimini)	10581. Autorizzazioni idrauliche	Assenza di motivazioni			57/158	Non confrontabile con gli anni precedenti in quanto compreso in altra area organizzativa poi oggetto di riorganizzazione
SETTORE SICUREZZA TERRITORIALE E PROTEZ. CIVILE ROMAGNA (Rimini)	10. Autorizzazioni idrauliche	Assenza di motivazioni			10/74	Non confrontabile con gli anni precedenti in quanto compreso in altra area organizzativa poi oggetto di riorganizzazione

Nel caso dell'Agenzia regionale di sicurezza territoriale e protezione civile le **autorizzazioni idrauliche** occupano da tempo una parte consistente dell'attività dell'Agenzia e consistentemente caratterizzata da ritardi amministrativi. Per lo più la motivazione è dovuta a carenze di organico rispetto alla complessità del procedimento.

Per il resto l'andamento complessivo segna un sostanziale rispetto dei tempi, con qualche debole eccezione riguardo ai procedimenti di taglio e raccolta della legna e per la realizzazione di nuovo invaso.

È necessario precisare che per l'annualità 2022 i dati trasmessi da alcuni uffici territoriali dell'Agenzia contenevano, in prima battuta, alcuni refusi e imprecisioni

soprattutto riguardo alle autorizzazioni idrauliche, che dopo apposito approfondimento sono stati corretti.

DG AGRICOLTURA, CACCIA E PESCA

Servizio	Procedimento	Motivazione	Ritardi 2020	Ritardi 2021	Ritardi 2022	Andamento
SETTORE PROGR., SVILUPPO DEL TERRITORIO E SOSTENIBILITÀ PRODUZIONI	859. Iscrizione al repertorio volontario regionale di razze animali e varietà vegetali	2021 – Ritardo da parte dei soggetti che hanno presentato domanda nel correggere i contenuti delle schede proposte secondo quanto indicato dalla commissione. 2022 – Nessuna segnalazione.	0	9/9	0/53	Azzeramento
SETTORE PROGR., SVILUPPO DEL TERRITORIO E SOSTENIBILITÀ PRODUZIONI	888. Iscrizione nell'elenco dei produttori biologici	2020 – Ritardi dovuti alla pandemia, principalmente per sospensioni e proroghe dei termini dovute a norme di legge e atti ministeriali. 2021 e 2022 – Tardiva segnalazione emissione certificato dal sistema interscambio informatico con SIAN.	77/168	32/744	127/345	Aumento
SETTORE PROGR., SVILUPPO DEL TERRITORIO E SOSTENIBILITÀ PRODUZIONI	890. Concessione di deroghe agli operatori per l'agricoltura biologica	2020 – Difficoltà iniziali a seguito della nuova procedura della scrivania degli atti in vigore dal 1° febbraio 2021 e relativa gestione dei dati personali e scheda privacy. 2021 – Modifiche normative intervenute a partire dall'1/1/2022. 2022 – Nessuna segnalazione.	4/65	13/164	0/71	Azzeramento

Nel complesso la performance della DG Agricoltura segna un **miglioramento**, tenendo presente che negli anni la percentuale di ritardo è sempre risultata di scarsa entità.

Non è stato possibile monitorare la performance dei settori territoriali Agricoltura, Caccia e Pesca della DG in quanto la banca-dati regionale creata ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013 non contiene ancora dati aggiornati relativi alla loro attività.

DG Risorse, Europa, Innovazione, Istituzioni

Per la DG **Risorse, Europa, Innovazione, Istituzioni** non è possibile esprimere una valutazione di andamento temporale, perché nelle tornate 2020 e 2021 non è stato monitorato nessun procedimento dato che nessuno di quelli curati dalla DG rientrava nel perimetro "ristretto" allora selezionato come ambito d'indagine. Si osserva comunque che nella tornata 2022 i ritardi sono minimi o assenti.

Intercent-ER

Servizio	Procedimento	Motivazione	Ritardi 2020	Ritardi 2021	Ritardi 2022	Andamento
	10097. Accesso agli atti nelle procedure di gara				2/94	2020 e 2021 non monitorati

Andamento positivo. Va peraltro osservato che nei procedimenti di gara l'obbligo di rispettare i termini grava più sui concorrenti che sulla p.a. aggiudicatrice.