

“Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

Disegno di Legge S/1577

Le valutazioni dell’Ance

Misure di interesse per il mercato privato

Tra le principali cause ostative di un processo concreto di semplificazione la complessità burocratica è al primo posto.

Il difficile rapporto con la pubblica amministrazione rende, infatti, scarsamente appetibili gli investimenti e depotenzia il mercato interno.

Lo stato di salute “interno” del nostro Paese risente di un modello amministrativo inefficiente che si ripercuote sull’intero sistema economico.

Sotto questo profilo il Disegno di Legge “Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, all’esame del Senato (S/1577), rappresenta l’ulteriore strada finalizzata ad agevolare i rapporti con i cittadini e imprese attraverso una riorganizzazione della macchina amministrativa centrale e periferica e la previsione di misure volte a rivedere alcune procedure e istituti amministrativi.

Nel merito delle singole previsioni contenute nel disegno di legge di interesse per il settore privato si segnalano le seguenti:

Art. 2 Conferenza di servizi

L’art. 2 contiene una delega per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi.

Nel valutare positivamente la necessità di rivedere tale istituto si evidenzia la necessità di intervenire in maniera organica sulla disciplina del funzionamento dell’istituto della conferenza di servizi ed in particolare:

- superare il problema del “dissenso” manifestato dalle amministrazioni portatrici di interessi sensibili;
- rendere obbligatorio l’utilizzo di servizi telematici;
- intervenire sui poteri di autotutela delle amministrazioni intervenute o chiamate a partecipare alla conferenza stessa.

La conferenza di servizi nasce come un istituto di collaborazione e coordinamento fra pubbliche amministrazioni e costituisce uno strumento importante per la semplificazione delle procedure.

Nonostante i diversi interventi normativi che si sono succeduti in questi anni (da ultimo il Decreto Legge 78/2010) sussistono ancora delle difficoltà operative che stanno vanificando gli effetti benefici di alcune importanti misure di semplificazione.

Le maggiori incertezze nascono spesso da una non chiara produzione normativa che crea inevitabilmente incertezze applicative.

A tal fine è opportuno che la disciplina della conferenza di servizi sia accompagnata in *primis* da regole chiare senza procedere con interventi slegati fra loro che finiscono inevitabilmente per essere poco significativi ma progettando e costruendo un sistema organico e razionale.

Oltre alla necessità di apportare modifiche normative coerenti e finalizzate a semplificare le procedure, è necessario che si risolvano le questioni prettamente amministrative e burocratiche che costituiscono il primo vero ostacolo per l'attuazione delle riforme.

Soprattutto con riferimento ai casi meno complicati è necessario che si intervenga nella gestione della conferenza implementando gli strumenti informatici di supporto soprattutto per i Comuni più piccoli.

Nei casi, invece di interventi più complessi, sarebbe opportuno prevedere anche la possibilità di incontri preliminari formali con scambio di elaborati e posizioni così da risolvere più celermente i problemi ed evitare di allungare il procedimento nelle fasi successive.

Con riguardo alla ridefinizione dei meccanismi decisori si ritiene importante l'introduzione del principio di maggioranza che dovrà essere esteso a qualsiasi tipo di conferenza di servizi e applicato per superare, in particolare, il problema del "dissenso" manifestato dalle amministrazioni portatrici di interessi sensibili.

Infine, con riferimento al coordinamento delle disposizioni generali in tema di conferenza di servizi con la normativa di settore, si sottolinea la necessità in ambito edilizio di soffermarsi in particolare sui rapporti intercorrenti con lo Sportello Unico in considerazione delle novità che sono state introdotte prima dal DL 83/2013 e poi dal DL 69/2013 finalizzate a potenziare tale istituto con la previsione dell'obbligo di convocare la conferenza di servizi qualora entro 60 gg siano stati richiesti e non si ottengano i relativi atti di assenso, nulla osta etc., ovvero sia intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate (sempre se tale dissenso non sia fondato sull'assoluta incompatibilità).

Art. 3 Silenzio assenso tra amministrazioni

L'art. 3 introduce una disciplina ad hoc per l'adozione e approvazione dei provvedimenti normativi e amministrativi di competenza tra amministrazioni statali nei casi in cui sia necessaria l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta .

In particolare, si prevede che le amministrazioni competenti comunichino il proprio assenso, concerto, nulla osta etc., entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta decorsi i quali, senza che vi sia stata la comunicazione del relativo parere, il relativo assenso, concerto o nulla osta si intende acquisito.

Si tratta di una disposizione importante che dovrebbe coordinarsi con la disciplina della conferenza di servizi (come previsto negli stessi principi della delega) e che dovrebbe estendersi anche ai rapporti fra amministrazioni non statali nonché ai soggetti esterni alla PA quali imprese e cittadini.

Art. 4 Segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso

L'art. 4 prevede un'ulteriore delega per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di SCIA o di silenzio assenso ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 241/90.

Sul punto si sottolinea la necessità di prestare la massima attenzione in merito ai riflessi di eventuali modifiche in campo edilizio.

Infine, si ricorda che il recente DL 133/2014 cosiddetto "Sblocca Italia" ha provveduto a fornire maggior chiarezza in merito all'ambito applicativo della SCIA raccordando la disciplina prevista nella legge 241/90 con il Dpr 380/2001.

Art. 5 Autotutela amministrativa

La questione relativa al potere di autotutela in capo alla pubblica amministrazione rappresenta un problema che negli ultimi anni sta creando molte difficoltà in considerazione proprio dei nuovi istituti della SCIA e del silenzio-assenso che ormai nel campo edilizio rappresentano l'ordinarietà per l'esecuzione degli interventi edilizi.

Si condivide, pertanto, pienamente la necessità di dover intervenire al fine di introdurre dei limiti a tale potere posto in capo alla pubblica amministrazione che, pur rappresentando l'esplorazione di un diritto che investe direttamente la natura pubblica degli interessi coinvolti, necessita tuttavia di una più efficace regolamentazione.

Il bilanciamento degli interessi privati con quelli pubblici deve, infatti, trovare una maggiore regolazione al fine di garantire altrettanta certezza nei rapporti giuridici.

Si condivide, in particolare, la necessità che per la SCIA sia limitato il potere di intervenire in via di autotutela solo in determinati casi (pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute ecc...) e che, in via generale, sia stato introdotto un termine di due anni per l'esercizio del relativo potere di annullamento. Tale termine, tuttavia, dovrà essere ridotto per i casi di SCIA proprio in considerazione della natura e della immediatezza della SCIA.

Misure di interesse per il mercato pubblico

Art. 15 Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali

L'art. 15 prevede una delega per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali individuando i principi e i criteri sulla base dei quali la nuova disciplina dovrà ispirarsi.

L'Ance valuta positivamente l'intenzione di intervenire in maniera organica in tale ambito e condivide i principi previsti che vanno nella direzione di una maggiore efficienza, concorrenza e razionalizzazione della gestione, in armonia con la disciplina europea.

Una maggiore apertura dei servizi pubblici locali al mercato potrà, infatti, contribuire a favorire la crescita economica e costituisce un importante stimolo agli investimenti, sempre più bloccati dall'assenza di risorse pubbliche e dagli sprechi e le inefficienze che caratterizzano le gestioni locali.

In questo contesto, è opportuno ribadire la necessità di limitare la possibilità di affidamento *in house* della gestione dei servizi pubblici locali e che, nella realizzazione delle opere necessarie alla gestione del servizio, l'affidamento dei lavori avvenga secondo procedure ad evidenza pubblica garantendo il principio per cui se il confronto concorrenziale non ha avuto luogo "a monte", deve necessariamente essere effettuato "a valle".

In particolare, in caso di affidamento a favore di società a partecipazione mista pubblica e privata, la selezione del socio privato deve avvenire mediante la cosiddetta "gara a doppio oggetto", ovvero attraverso una procedura ad evidenza pubblica avente ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio e il socio privato potrà realizzare i lavori connessi alla gestione del servizio solo se in possesso dei requisiti necessari.

L'esigenza di una razionalizzazione della gestione emerge chiaramente dai dati riportati nel Rapporto del Commissario straordinario per la revisione della spesa contenuti nel "*Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*", pubblicato il 7 agosto scorso, in base ai quali, secondo la banca dati del MEF, le società partecipate a fine 2012 nei comparti elettrico, gas, idrico e dei rifiuti erano circa 1.500. Di queste ben il 62% è costituito da piccole imprese con un valore della produzione inferiore a 10 milioni di euro, che complessivamente coprono solo il 7% della produzione e che si presentano concentrate prevalentemente al Sud.

All'opposto si trova un numero limitato di imprese di medie e grandi dimensioni che rappresenta numericamente solo il 4% dell'insieme delle partecipate, ma copre più della metà del valore della produzione.

E' necessario, quindi, un intervento, nel senso auspicato dal Commissario Straordinario per la revisione della spesa, attraverso politiche di efficientamento che possano sfruttare adeguatamente i rendimenti di scala determinati dal superamento della frammentazione dei servizi pubblici locali.

Roma, 18 settembre 2014