

Camera dei Deputati

Atto C/3098

***“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle
amministrazioni pubbliche”***

Commissione Affari Costituzionali

Documento di valutazione dell'ANCE

Misure di interesse per il mercato privato

Tra le **principali cause ostative al rilancio del sistema economico nazionale la complessità burocratica si colloca al primo posto.**

Il difficile rapporto delle imprese e dei privati 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** e si ripercuote sull'intero sistema economico.

Il Governo ha inserito finalmente **la riduzione dei costi d'impresa dovuti alla complicazione e all'inefficienza della p.a. fra i principali obiettivi dell'ultimo Documento di economia e finanza** e la sua azione risulta ampia ed abbastanza organica, grazie anche all'acquisita consapevolezza che essa ha in sé i vantaggi di essere “a costo zero per la finanza pubblica” e di avere quasi immediata attuazione con effetti positivi per la ripresa.

Fra gli strumenti messi in campo dall'Esecutivo per raggiungere questo obiettivo, oltre **all'Agenda per la semplificazione 2015-2017** varata lo scorso anno dopo la chiusura della Consultazione pubblica “100 procedure da semplificare” e condivisa tra Stato, Regioni ed enti locali, vi è principalmente **il disegno di legge S/1577 - C/3098 per la riforma delle pubbliche amministrazioni.**

Questo provvedimento ha una **grande rilevanza** perché prevede una **riorganizzazione complessiva della macchina amministrativa centrale e periferica** e la **revisione dei principali strumenti attraverso i quali essa opera** (conferenza di servizi, autotutela, Scia, silenzio fra p.a.).

È fondamentale che il Governo prosegua sulla strada aperta, rispettando il cronoprogramma delle singole azioni indicato nell'Agenda per la semplificazione e **arrivando in tempi celeri all'approvazione del disegno di legge C/3098 e dei successivi decreti legislativi.**

Nel merito delle singole previsioni contenute nel disegno di legge di interesse per il settore privato si formulano le seguenti osservazioni.

Art. 2 Conferenza di servizi

L'art. 2 contiene una **delega per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi** che si configura come strumento di accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi complessi, ossia quelli in cui sono coinvolte più amministrazioni.

Si tratta di un istituto nato con finalità positive di snellimento delle procedure, di riduzione dei tempi e di collaborazione fra amministrazioni, ma **le continue**

modifiche (almeno 10) lo hanno reso di difficile applicazione e non hanno risolto alcune problematiche di funzionamento.

Si valuta quindi positivamente una revisione finalmente complessiva ed organica di questo strumento.

Il coordinamento con le normative di settore

Dall'esperienza pratica è emersa prima di tutto una **sostanziale assenza di coordinamento con le normative che disciplinano i procedimenti nei quali la conferenza di servizi trova maggiormente applicazione** e cioè **l'edilizia, i lavori pubblici e l'ambiente**.

In particolare la disciplina generale della conferenza di servizi non risulta ben armonizzata con le **normative di settore che regolano i procedimenti edilizi** e cioè:

- **Dpr 380/2001 "Testo Unico Edilizia"** nella parte relativa allo Sportello Unico dell'edilizia (SUE) e al rilascio del permesso di costruire;
- **Dpr 160/2010 "Riordino dello Sportello Unico delle attività produttive (SUAP)"**, che regola i procedimenti aventi ad oggetto interventi edilizi su immobili produttivi, commerciali, ecc.;
- **D.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio"** e in particolare con l'art. 146 sul rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Una delle problematiche più frequenti si ha infatti quando **l'immobile su cui si intendono effettuare i lavori è soggetto a vincolo paesaggistico** e di conseguenza è necessario il nulla osta della soprintendenza, perché:

- **risulta estremamente difficile conciliare la normativa sulla conferenza di servizi da un lato con le norme sullo Sportello Unico dell'edilizia e sul rilascio del permesso di costruire di cui al Dpr 380/2001 e dall'altro con la procedura prevista dall'art. 146 del Codice dei beni culturali;**
- **le soprintendenze godono di una "posizione privilegiata" nell'ambito della conferenza di servizi, grazie ad una norma che obbliga il comune (o la diversa amministrazione che indice la conferenza) a concordare preventivamente con la soprintendenza il calendario delle riunioni.** In mancanza di tale calendario il Ministero dei beni culturali sostiene che non opera la norma sul silenzio assenso nella conferenza di servizi in base alla quale "si considera acquisito l'assenso delle p.a. il cui rappresentante all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione";
- **le Soprintendenze, anche in virtù di questa "posizione privilegiata", molto spesso non partecipano alle riunioni e/o inviano eventuali pareri negativi sui progetti una volta terminata la conferenza di servizi senza rispettare le regole sull'espressione del diniego indicate dalla Legge**

241/1990 (il dissenso deve essere manifestato, a pena di inammissibilità, nella conferenza di servizi, congruamente motivato e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso).

Il funzionamento della Conferenza di servizi

Oltre alla necessità di armonizzare la disciplina generale della conferenza di servizi con quelle di settore relative all'edilizia, alle opere pubbliche e all'ambiente, **è necessario rimettere ordine al funzionamento nella conferenza di servizi per risolvere i problemi che si pongono in concreto** e che ne impediscono o ritardano la sua conclusione positiva e ciò mediante:

- ✓ **riduzione dei termini di svolgimento della conferenza** (preavviso, svolgimento ecc.) e **certezza dei tempi di conclusione**;
- ✓ **indicazione chiara di quali sono le ipotesi in cui è necessario indire fin da subito una conferenza di servizi** (vedi ad esempio i problemi che nascono in relazione all'indizione della conferenza di servizi nei procedimenti previsti nell'ambito del Testo Unico Edilizia);
- ✓ **introduzione di discipline differenziate in base al grado di complessità dei procedimenti**; in particolare si potrebbe prospettare, nei procedimenti meno complicati, una conferenza semplificata da svolgersi totalmente in via telematica con silenzio-assenso nel caso di mancata risposta salvo che non si tratti di questioni per le quali la normativa UE preveda un parere;
- ✓ previsione di una **semplificazione dei lavori della conferenza di servizi con obbligo di utilizzo dei servizi telematici** per l'indizione, la convocazione delle riunioni, ecc.;
- ✓ previsione di **poteri di autotutela delle amministrazioni intervenute** o chiamate a partecipare alla conferenza stessa;
- ✓ **equiparazione completa della soprintendenza alle altre amministrazioni** attraverso la soppressione delle norme che le garantiscono la "posizione privilegiata" (es. calendario delle riunioni);
- ✓ **ridefinizione dei meccanismi decisori con 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**;

- ✓ previsione di **sanzioni specifiche per le amministrazioni che non rispettano le norme e gli obblighi legati alla conferenza di servizi**;
- ✓ **incentivazione del ricorso a strumenti finalizzati ad arrivare ad una determinazione finale positiva sul progetto**, potenziando la conferenza di servizi preliminare o comunque nei casi di interventi più complessi, prevedendo 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.

Valutazione

Premesso che molte di queste proposte sono già presenti nell'ambito dei principi e criteri di delega dell'art. 2 del disegno di legge, si evidenzia in particolare la necessità di **modificare la lettera g) dell'art. 2 comma 1**, che fissa **la regola in base alla quale si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni**, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente **che, entro il termine dei lavori della conferenza, non si siano espresse nelle forme di legge**.

Tale disposizione infatti, in seguito alle modifiche apportate dalla Camera dei Deputati, non ricomprende più espressamente anche le amministrazioni preposte alla tutela dell'incolumità pubblica e del paesaggio e cioè prima di tutto le soprintendenze.

È fondamentale modificare nuovamente la lettera g) dell'art. 2, comma 1 nel senso di applicare il principio del "silenzio assenso" anche alle amministrazioni preposte alla tutela dell'incolumità pubblica e del paesaggio, altrimenti i problemi sopra evidenziati non potranno trovare una soluzione.

Ciò del resto è **in linea con l'attuale disciplina della conferenza di servizi** che, dopo le modifiche apportate dal Decreto legge 78/2010, impone espressamente il rispetto della regola del "silenzio assenso" anche alle amministrazioni preposte alla tutela paesaggistico-territoriale e della incolumità pubblica (art.14 ter, comma 7 della Legge 241/90).

Si tratta di un **preoccupante ritorno al passato in controtendenza con l'azione di semplificazione amministrativa portata avanti dal Governo**.

Infine sarebbe opportuno **chiarire il rapporto fra il nuovo decreto legislativo di riordino della conferenza di servizi e gli articoli 14 e seguenti della Legge 241/1990** e cioè se il decreto delegato andrà a sostituirli o conterrà una disciplina autonoma con conseguente loro abrogazione.

Art. 3 Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche

L'art. 3 introduce una **disciplina specifica per l'adozione e approvazione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni statali** nei casi in cui sia necessaria l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta (nuovo art. 17 bis Legge 241/1990).

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.**

Valutazione

Si tratta di una **disposizione importante** che dovrebbe coordinarsi con la disciplina della conferenza di servizi (come previsto negli stessi principi della delega) ed **estendersi anche ai rapporti fra amministrazioni non statali.**

Art. 4 Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva

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, nonché di quelli per i quali è **necessaria l'autorizzazione espressa** e di quelli per i quali è **sufficiente la comunicazione preventiva.**

Valutazione

Premesso che nell'ambito dei lavori della Camera è stato inserito il riferimento poco chiaro all'autorizzazione espressa e alla comunicazione preventiva, si sottolinea comunque la **necessità di prestare la massima attenzione ai riflessi che le modifiche potranno avere in campo edilizio.**

Si ricorda che il 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.

Valutazione

Si condivide 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'esplicazione di un diritto che investe direttamente la natura pubblica degli interessi coinvolti, necessita tuttavia di una regolamentazione più efficace e proporzionata.

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

Alla luce di tutto ciò, **si valuta positivamente l'introduzione in via generale di un termine di diciotto mesi** dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici per l'esercizio del relativo potere di annullamento.

Misure di interesse per i lavori pubblici

Il DDL non tratta direttamente il tema delle opere pubbliche, attualmente direttamente affrontato nell'ambito del DDL n. 1678, in discussione al Senato, per il recepimento delle nuove direttive comunitarie in materia di appalto e concessioni.

Tuttavia, si ritiene in questa sede opportuno ribadire l'esigenza di una riorganizzazione della pa anche con riferimento al comparto dei lavori pubblici e, più in generale, della contrattualistica pubblica.

Sul piano normativo, occorre individuare, anzitutto, le misure in grado di affrontare l'emergenza. Al contempo, appare necessario stabilire nuove regole, che permettano la realizzazione di opere di qualità in tempi e costi adeguati. C'è l'esigenza di una riforma delle procedure esistenti, tale da consentire alle amministrazioni di perseguire efficacemente i propri obiettivi in via ordinaria, senza ricorrere a procedure derogatorie delle regole vigenti. Innanzitutto, va detto che la soluzione per superare il groviglio normativo non può essere rappresentata dalla sistematica nomina di Commissari straordinari, che operino in deroga alle regole vigenti.

I principi guida che dovranno governare questo processo sono: più trasparenza soprattutto nelle procedure di aggiudicazione, anche in un'ottica di contenimento dei ribassi, più efficienza nella selezione delle imprese, più concorrenza, maggiore equità nei rapporti contrattuali con la PA, più libertà nell'organizzazione dell'attività d'impresa; ciò senza prescindere dalla necessità di tempi certi nei pagamenti e nei meccanismi di risoluzione del contenzioso.

Non si può peraltro prescindere da una forte semplificazione del quadro regolatorio, cui accompagnare una revisione dei momenti di controllo procedurale, con l'obiettivo di rafforzare quelli esistenti o anche di prevederne ulteriori, in caso di lacune.

Il processo di semplificazione e modernizzazione del settore deve muovere anche da una responsabilizzazione di tutti gli attori del processo di realizzazione delle infrastrutture: pubblica amministrazione, progettisti, imprese di costruzioni.

Serve un apparato amministrativo capace e competente.

Ciò comporta investire anche nella formazione della PA, sia sotto il profilo tecnico, sia sotto quello del corretto e responsabile esercizio della discrezionalità amministrativa, intesa come scelta per la soluzione più efficace per la realizzazione dell'interesse pubblico. In prospettiva, si dovrebbe comunque addivenire all'introduzione di un sistema di "rating" delle amministrazioni, atto a dimostrare il livello di qualità ed efficienza posseduto.

Non si può sottacere anche l'esigenza di incentivare e garantire adeguati livelli qualitativi della progettazione, anche al fine di evitare un ricorso improprio allo strumento delle varianti.

Occorre inoltre tornare alla logica del risultato, rappresentato da un'opera pubblica eseguita secondo le regole dell'arte, abbandonando quella del mero controllo formale e cartaceo, per addivenire al controllo sostanziale della fase realizzativa. Anche per questo scopo, appare indispensabile investire nella formazione della pubblica amministrazione, così come in una migliore qualificazione delle imprese.

Sempre in chiave di efficienza, si dovrebbe, in prospettiva, riorganizzare la committenza pubblica riducendo il numero delle stazioni appaltanti attraverso un loro accorpamento, in modo da favorirne la specializzazione. Tale processo, tuttavia, non deve comportare né una duplicazione delle funzioni, o sovrapposizioni di responsabilità, né tantomeno un accorpamento artificioso degli appalti, che porti ad un gigantismo delle domande. Una soluzione potrebbe essere peraltro quella di ricorrere alle Centrali di Committenza purché al di sopra di certi importi.

Occorre, infine, prevedere strumenti maggiormente efficaci e tempestivi per la risoluzione extra-giudiziale del contenzioso. I tempi della giustizia civile sono notoriamente troppo lunghi e quindi incompatibili con lo svolgimento dell'attività di impresa. Tuttavia, gli istituti alternativi attualmente contemplati dall'ordinamento non risultano efficaci. Infatti, l'istituto dell'arbitrato è

pressoché inutilizzato, mentre quello dell'accordo bonario necessiterebbe di un intervento di semplificazione teso a renderlo più efficiente.

Tali concetti stanno trovando peraltro ampio consenso e accoglimento nell'ambito dei lavori parlamentari relativi alla discussione del cennato DDL . 1678/S.

Servizi pubblici locali

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.

Il testo, come riformulato nel corso dell'esame al Senato, attribuisce a Comuni e Città metropolitane il compito di individuare le "attività di interesse generale", ovvero quelle attività necessarie al soddisfacimento delle esigenze della comunità locale in condizioni di piena accessibilità (fisica ed economica), continuità e non discriminazione.

Tra i criteri cui deve rifarsi il decreto di riordino, senz'altro positiva, è l'abrogazione dei regimi di esclusiva non conformi alle norme generali sulla concorrenza.

Rispetto al testo originario, è previsto esplicitamente che la disciplina per l'organizzazione e la gestione dei servizi dovrà definire i criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi nel rispetto dei principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità.

In merito all'individuazione delle modalità di gestione del servizio pubblico e di conferimento della gestione il testo stabilisce che tale disciplina dovrà considerare solo quei casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità.

L'Ance valuta positivamente le modifiche apportate al testo iniziale condividendo 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 2014, 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.