

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

18.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 GENNAIO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE SEMPLIFICAZIONI POSSIBILI NEL SUPERAMENTO DELLE EMERGENZE	
Audizione del Sottosegretario per la pubblica amministrazione e semplificazione, Angelo Rughetti:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3, 7
Rughetti Angelo, <i>Sottosegretario alla pubblica amministrazione e semplificazione</i> ...	3

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Sottosegretario per la pubblica amministrazione e semplificazione, Angelo Rughetti.

PRESIDENTE. È all'ordine del giorno, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, l'audizione del Sottosegretario per la pubblica amministrazione e semplificazione, Angelo Rughetti, che ringrazio per la disponibilità.

La sua audizione è l'ultima dell'indagine conoscitiva.

Abbiamo ritenuto opportuno dare priorità cronologica all'ascolto della società civile, in modo da incanalare le audizioni dei soggetti istituzionali sulla base delle indicazioni provenienti dai soggetti più da vicino coinvolti.

Dall'indagine emerge la necessità di individuare una disciplina semplificata e stabile da applicare in caso di emergenze ambientali, che non sarebbe ovviamente necessaria se le norme a regime fossero più semplici. L'indagine ha un obiettivo di grande importanza, ma quasi di nicchia rispetto all'opera — speriamo — incisiva di

semplificazione della normativa a regime, che viaggia attraverso altri canali: l'attuazione delle deleghe previste nella legge n. 124 del 2015 e l'Agenda per la semplificazione.

La nuova cornice normativa dovrebbe consentire di agire in maniera uniforme e semplificata, magari graduando le deroghe applicabili in base alla gravità delle emergenze. Oggi spetta alle ordinanze del Capo della protezione civile individuare in maniera massiccia le deroghe alla normativa vigente; in futuro, le deroghe applicabili dovrebbero essere definite a monte e con legge.

La recente ordinanza del Capo della protezione civile n. 298 del 17 novembre 2015, sull'alluvione in Campania, deroga a più di cento articoli del codice ambientale e a un'ottantina di articoli del codice degli appalti pubblici, oltre a numerose altre disposizioni.

La quantità delle deroghe disposte con l'ordinanza induce a ritenere indispensabile una disciplina semplificata da applicare in caso di emergenze.

L'intendimento della Commissione è iniziare a enucleare, nel documento conclusivo, alcune questioni che dovrebbero essere trattate in questa cornice normativa, che risulta già in costruzione, per esempio, con la delega sulla riforma della protezione civile.

Il Sottosegretario Rughetti — che conosce la materia e al quale do la parola — saprà senz'altro offrirci importanti spunti di riflessione.

ANGELO RUGHETTI, *Sottosegretario per la pubblica amministrazione e semplificazione.* Grazie, presidente. Spero di non deluderla nella conoscenza dei contenuti di questa materia così complessa.

Il tema delle emergenze impone una riflessione sulla necessità di procedure amministrative semplici e snelle, che si concludano rapidamente e in tempi certi. Se, infatti, è assolutamente condivisibile l'importanza di rafforzare l'impegno nell'attività di prevenzione delle calamità, occorre considerare i benefici di un'efficace politica di semplificazione, tanto per la promozione e il superamento della situazione di emergenza quanto, più in generale, per il rilancio della competitività delle imprese e la crescita del Paese.

Com'è noto, la cronica lunghezza dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi e l'eccesso degli oneri della regolamentazione sono fra i principali responsabili del deficit di competitività di cui soffre l'Italia, che si colloca in posizioni fortemente arretrate nelle graduatorie internazionali.

Secondo il rapporto *Doing business* 2016 della Banca mondiale, che misura la facilità di fare impresa, l'Italia si trova al quarantacinquesimo posto su 189 Paesi e al ventiquattresimo posto sui 28 dell'Unione europea. Questo la dice lunga sull'efficacia dei provvedimenti normativi che sono stati adottati nelle legislature precedenti.

Ad esempio, solo con riferimento all'ottenimento del permesso di costruire, il nostro Paese si classifica all'ottantesimo posto della graduatoria. Dirò più avanti qual è lo sforzo mirato che questo Governo sta compiendo proprio su questa materia.

In questo contesto, il Dipartimento sta lavorando intensamente, da un lato, sul fronte della predisposizione dei provvedimenti attuativi delle deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015 e, dall'altro, su quello dell'implementazione del raccordo con tutti i livelli istituzionali delle azioni di semplificazione previste nell'Agenda per la semplificazione 2015-17.

Vorrei sottolineare che questo è un particolare aspetto dell'azione amministrativa del Governo, che cerca non soltanto di individuare nuove norme da proporre al Parlamento per condividere nuove procedure e nuove forme di semplificazione, ma

soprattutto di intervenire dal punto di vista amministrativo, ossia di cogliere i punti bloccati della macchina amministrativa, sui quali intervenire non in via normativa, ma in via esecutiva e amministrativa.

La legge n. 124 del 2015, recante delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, prevede numerosi interventi in grado di abbreviare i tempi delle decisioni pubbliche. Alcuni di essi sono di immediata applicazione, mentre per altri di carattere marcatamente innovativo è in corso la predisposizione dei provvedimenti attuativi.

Tutti questi provvedimenti, cui adesso farò riferimento, hanno ovviamente un impatto diretto sulla materia di cui ci stiamo occupando.

Fra le misure immediatamente operative, vi è la nuova disciplina del silenzio assenso fra amministrazioni pubbliche, prevista dall'articolo 17-bis della legge n. 241 del 1990, che consente di porre fine ai lunghi tempi per l'acquisizione dei concerti e degli atti di assenso.

Secondo le nuove disposizioni, le amministrazioni comunicano il proprio assenso, concerto o nullaosta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento e della relativa documentazione da parte dell'amministrazione precedente. Decorsi trenta giorni senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.

In caso di conflitto fra amministrazioni statali, decide il Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. In questo modo, è prevista una norma di chiusura finale che porta a farsi che entro un massimo di sessanta giorni – trenta giorni più trenta per l'istruttoria – il procedimento sia concluso.

Un'altra importante novità riguarda il fatto che il silenzio assenso si applica anche ai pareri e ai nullaosta di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini che non si sono espresse nel termine di novanta giorni. Per questi particolari beni viene individuato

un termine maggiore, ma comunque anche loro ricadono dentro alla disciplina più generale del silenzio assenso.

D'immediata applicazione sono altresì le modifiche all'istituto dell'autotutela amministrativa, volte a ridurre i termini nonché a limitare i casi in cui l'amministrazione può intervenire in autotutela, con particolare riguardo all'ipotesi di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Questo vuol dire che prima dell'entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 non era previsto un termine entro il quale la pubblica amministrazione poteva cambiare parere rispetto a una decisione assunta. Oggi questo termine, che è stato introdotto dalla legge, è pari a diciotto mesi. Ciò dà una certezza in più anche agli imprenditori che devono fare degli investimenti, i quali hanno la sicurezza che, decorso quel termine, l'amministrazione non può rivedere decisioni già assunte.

La legge n. 124 del 2015 ha previsto, con lo strumento della delega legislativa, l'introduzione di ulteriori misure di semplificazione. Ne citerò tre, che sono altrettanti decreti legislativi già approvati dal Consiglio dei ministri nella seduta della scorsa settimana e che a breve verranno discussi in Parlamento per l'espressione dei pareri.

In primo luogo, è stato previsto un intervento di revisione complessiva della disciplina della conferenza di servizi per superare le criticità che, come è noto, affliggono questo istituto di semplificazione: tempi eccessivamente lunghi e conferenze deserte.

L'attuazione della delega contenuta all'articolo 2 potrà consentire di tagliare i tempi delle decisioni pubbliche e del rilascio delle autorizzazioni. Saranno rivisti, in particolare, i meccanismi decisionali della conferenza, anche prevedendo l'utilizzo delle tecnologie informatiche, in un'ottica di maggiore semplificazione e accelerazione dei procedimenti.

Da questo punto di vista, è molto interessante, a nostro avviso, il fatto che ogni amministrazione presente nella conferenza di servizi sarà rappresentata da un

unico rappresentante. Questo, nel caso delle emergenze, è particolarmente importante. Se, infatti, si pensa alle direzioni generali delle regioni coinvolte o, per quanto concerne lo Stato, alla Protezione civile e alle soprintendenze quando si tratta di beni vincolati, molto spesso le conferenze sono bloccate per una divergenza interna all'amministrazione. Con questa riforma ci sarà un unico rappresentante per amministrazione che ha il potere di decidere a nome di tutti, quindi si ridurrà la possibilità di avere una contraddizione interna alla singola amministrazione.

L'articolo 3 della legge n. 124 del 2015 prevede l'adozione di un regolamento delegificante, recante misure di semplificazione e accelerazione per i procedimenti amministrativi relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere d'interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali.

Siamo in presenza di interventi che hanno un impatto molto forte dal punto di vista del rilievo sociale ed economico. In questi casi è prevista l'individuazione, da parte del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, nell'ambito dei suddetti procedimenti, dei singoli interventi con positivi effetti sull'economia e sull'occupazione per i quali adottare le misure di semplificazione e accelerazione, in particolare termini ridotti e poteri sostitutivi ulteriori attribuiti alla Presidenza del Consiglio.

Infine, vi è una delega, contenuta nell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, che consentirà di individuare con precisione i procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, quelli per i quali è prevista un'autorizzazione espressa e quelli per i quali è invece sufficiente una comunicazione preventiva.

Nel decreto legislativo approvato sono previsti sostanzialmente tre elenchi che distinguono i casi nei quali è necessaria un'autorizzazione espressa, quelli in cui è sufficiente soltanto una comunicazione preventiva e quelli per cui si opera con comunicazioni semplificate. Anche questo

dovrebbe aiutare a standardizzare i comportamenti dei cittadini e delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione.

La delega prevede inoltre l'introduzione della disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, ossia i casi nei quali non è necessario avere alcun tipo di rapporto con la pubblica amministrazione, e dell'obbligo di comunicare ai soggetti che presentano un'istanza i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio assenso dell'amministrazione equivale all'accoglimento della domanda.

La disciplina delle attività non soggette ad autorizzazione espressa potrà essere l'occasione per introdurre ulteriori semplificazioni, implementando il principio una sola volta e unificando gli adempimenti in un'unica segnalazione o istanza.

Com'è noto, il Governo, le regioni e le autonomie locali si sono dotati di uno strumento, l'Agenda per la semplificazione, per individuare e perseguire in modo condiviso gli obiettivi di semplificazione.

Anche in tale ambito vi è da sottolineare un cambio di approccio rispetto al passato: i temi e i procedimenti sui quali si è deciso di intervenire, che sono inclusi nell'Agenda per la semplificazione, non sono il frutto di una scelta autonoma del Governo, ma sono stati prima condivisi con gli altri livelli istituzionali, perché sappiamo che il 90 per cento dei procedimenti amministrativi non riguardano i ministeri o lo Stato, ma riguardano le amministrazioni territoriali.

L'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, il 1° dicembre 2014, dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 ha sancito quindi l'avvio di un percorso di semplificazione improntato alla cooperazione tra i vari livelli di governo, che ambisce a garantire risultati tangibili, promuovendo la crescita e la competitività del Paese.

L'Agenda interviene in cinque settori di rilevanza strategica per la vita di un cittadino e di un'impresa: cittadinanza

digitale, *welfare* e salute, fisco, edilizia, impresa. Per ciascun settore l'Agenda ha definito azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi.

Si è così inaugurata una stagione nuova, che ha messo al centro dell'attuazione la trasparenza, il controllo sul rispetto delle scadenze, l'ascolto e il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni.

Il metodo fondato sull'Agenda ha consentito di raggiungere importanti risultati, come ad esempio l'adozione delle modulistiche unificate standardizzate per tutti i titoli abitativi in materia di edilizia: permesso di costruire, SCIA (segnalazione certificata di inizio attività), CIL (comunicazione di inizio lavori), CILA (comunicazione di inizio lavori asseverata) e super DIA (dichiarazione d'inizio attività).

A questo proposito, è importante sottolineare che è stato individuato un modulo unico. Passiamo da 8.102 modi per richiedere un permesso di costruire, una SCIA e una CILA a un unico modo in tutti gli 8 mila comuni italiani. Questo modello è stato approvato in Conferenza unificata, è stato recepito da tutte le regioni a statuto ordinario e da due regioni a statuto speciale e, quindi, oggi è diventato un diritto del cittadino, perché ogni cittadino può richiedere che nella sua amministrazione di residenza venga utilizzato questo modulo e non il modulo precedente.

In breve saranno raggiunti altri importanti traguardi, quale ad esempio l'indagine sull'operatività degli sportelli unici per l'edilizia, che potranno portare un contributo significativo all'accelerazione delle procedure amministrative e alla riduzione degli oneri.

Ci tengo inoltre a sottolineare che un passaggio rilevante, di cui ieri si è occupato un importante quotidiano nazionale, riguarderà il regolamento edilizio unico. Secondo quanto previsto dalla nostra Costituzione, abbiamo una competenza legislativa diversificata fra Stato e regioni e una competenza amministrativa che riguarda i comuni, ma lo sforzo che si sta facendo è quello di individuare una terminologia uniforme su tutto il territorio

nazionale e una procedimentalizzazione omogenea, in modo che, in qualsiasi territorio si trovi, un cittadino possa comunque utilizzare le stesse procedure.

Infine, sul tema specifico oggetto dell'audizione, anche alla luce delle esperienze personali che mi hanno riguardato in qualità di coordinatore dell'ufficio per la ricostruzione dopo il terremoto in Emilia-Romagna, mi permetto di fare una riflessione riguardo alla complessità normativa che oggi attiene alla materia dell'emergenza.

Se, da un lato, per quanto riguarda la risposta che si dà nei casi di calamità esiste una normativa anche se si tratta di una normativa molto complicata perché le competenze sono diversificate fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, ossia protezione civile, ma comunque c'è un barlume di filo conduttore di risposta, questa normativa è del tutto assente per quanto riguarda l'ordinaria amministrazione della fase ricostitutiva dello stato dei luoghi.

Pertanto, potrebbe essere utile individuare una normativa generale, che ad esempio chiarisca la relazione tra l'attività giudiziaria, che comunque in questi casi entra sempre in campo, l'attività amministrativa, portata avanti dalla protezione civile, e gli interessi privati dei cittadini.

Faccio notare, ad esempio, che è molto difficile individuare la disciplina applicabile ai casi di ricostruzione dei centri storici, che sono normalmente sottoposti a molti vincoli e sui quali vi è una stratificazione normativa che crea una difficoltà di conoscenza di qual sia il comportamento che il cittadino deve assumere davanti all'amministrazione.

Potrebbe essere molto utile, ad esempio, standardizzare una metodologia, ossia avere una *policy* comune su tutto il territorio nazionale cui ciascuna impresa e ciascun cittadino possano fare riferimento nel caso in cui si trovino davanti a una situazione di calamità.

Infine, mi permetto di sottolineare anche la necessità di prevedere norme

più omogenee e più chiare per quanto riguarda il tema dei rifiuti, perché ogni volta che avviene un crollo il trattamento di questi beni è sottoposto a una serie di vincoli dentro ai quali il privato — perché è a lui che spetta — ha difficoltà a orientarsi e spesso commette degli atti illegittimi pur non avendone conoscenza.

PRESIDENTE. Mi pare che con questo intervento del Sottosegretario Rughetti possiamo considerare conclusa la nostra indagine conoscitiva su un tema, come è stato detto, molto specifico.

In particolare, le ultime parole del Sottosegretario confermano la necessità di intervenire, al fine di dare certezza e sicurezza.

Quanto detto prima a proposito di talune ordinanze della protezione civile, che sono pur necessarie in questo contesto e che derogano a più riprese sia al codice ambientale che al codice degli appalti pubblici, ci indica che forse dobbiamo fare un passo in avanti.

D'altro canto, noi siamo partiti con questa indagine conoscitiva dalla constatazione delle difficoltà a ricostruire e, quindi, a passare dalla fase strettamente emergenziale a quella della rimessa in moto dell'economia, traendo spunto dal caso delle cosiddette ville venete, che peraltro faceva riferimento al tema dei centri storici. Queste sono storiche, pur non facendo parte di un compendio di centro, ma sono una realtà molto integrata con il territorio.

Le difficoltà che si sono riscontrate nella fase di riavvio delle attività connesse alla vita di queste ville ci ha portato ad avviare questa indagine, che abbiamo svolto nell'arco di alcuni mesi e che oggi si è conclusa con l'audizione del Sottosegretario, che reputo molto importante.

I termini sono questi: mercoledì faremo un Ufficio di presidenza e, nel frattempo, stiamo ragionando attorno ai punti su cui sollevare attenzione. Speriamo di poter

offrire al Governo e al Parlamento un testo che metta insieme le questioni che sono state testé citate, affinché ogni volta non si debba ricominciare daccapo.

Peraltro, il sistema della protezione civile funziona egregiamente nel nostro Paese, ma c'è un problema, che riguarda il passaggio alla normalità, che ha bisogno di evitare che ci siano troppe voci e soprattutto che il coro sia stonato. Bisogna farli cantare tutti bene e trovare una soluzione che sia adeguata. Questo è il compito che ci siamo dati come Commissione.

Ringrazio il Sottosegretario Rughetti per la sua testimonianza, come sempre molto precisa e puntuale. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.40.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 7 marzo 2016.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

