

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA**

**20.**

**SEDUTA DI LUNEDÌ 10 FEBBRAIO 2014**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	2	Paparo Silvia, <i>Direttore dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa – Dipartimento della funzione pubblica</i> .....	3, 7, 8, 9
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA</b>		Simi Andrea, <i>Dirigente della regione Lazio</i> .....	6, 8
		Tarocco Mino (PD) .....	7, 9
<b>Audizione di una delegazione del Tavolo istituzionale per la semplificazione:</b>		<b>ALLEGATO:</b> Documento prodotto dai rappresentanti della delegazione del Tavolo istituzionale per la semplificazione .....	10
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	2, 6, 9		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
BRUNO TABACCI

**La seduta comincia alle 16.**

**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 di una delegazione del Tavolo istituzionale per la semplificazione.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di una delegazione del Tavolo istituzionale per la semplificazione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa.

Sono presenti i consiglieri della Presidenza del Consiglio Silvia Paparo e Roberto Giovanni Marino, responsabili rispettivamente dell'Ufficio per la semplificazione e dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, il consigliere Andrea Simi, dirigente della regione Lazio, il dottor Gaetano Palombelli dell'UPI, che non è ancora arrivato, i dottori Nicoletta Fusco, Andrea Flori e Luca Ferraro, esponenti della *task force* per la misurazione degli oneri amministrativi, istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica.

L'audizione conclude il ciclo dedicato a investigare gli snodi istituzionali tra Stato, regioni e Autonomie. L'assetto attuale del-

l'organizzazione territoriale dello Stato, soprattutto a seguito della riforma del Titolo V operata nel 2001, è stato indicato da quasi tutti i soggetti che abbiamo ascoltato nel corso dell'indagine come il maggior responsabile della complicazione, anche con situazioni paradossali.

Poiché sono un sostenitore di un sano regionalismo, ma non ho condiviso pressoché nulla di quell'assurdità concettuale dal punto di vista dell'impostazione legislativa, dico che siamo arrivati a una svolta.

Poiché il Tavolo istituzionale è stato istituito in base a un accordo tra Stato, regioni e autonomie locali, anche utilizzando la vostra competenza vorremmo capire se la strada consensuale della condivisione di obiettivi tra tutti i livelli istituzionali possa costituire, come sembra, una buona pratica in grado di dare risultati concreti o se invece non si debba andare verso strade più radicali.

I risultati emersi in queste settimane sono sconcertanti. Oggi abbiamo audito il Presidente di Confetra, che è venuto a spiegarci alcuni effetti della riforma del Titolo V sui temi del trasporto e della logistica, e ci ha fatto un esempio che, più che far sorridere, faceva piangere: i trasporti eccezionali hanno bisogno di essere autorizzati regione per regione, per cui per trasportare merci dal Friuli alla Sicilia si può letteralmente impazzire. Per non parlare della tassa automobilistica cumulativa, laddove un'azienda con mille camion deve pagare mille bollettini, e, siccome lo fa trimestralmente, c'è un impiegato addetto al pagamento trimestrale dei bolli auto.

Se questo è il contesto dell'idea federale che ricade sui cittadini, non si tratta di un'idea federale, ma è semplicemente

un'idea che produce confusione. I padri costituenti hanno insegnato molte cose che, ahimè, abbiamo messo nel dimenticatoio, ma lì c'era sapienza civile e politica e cultura giuridica. Quel testo, al netto delle cose aggiunte in seguito, resta comunque un impianto da guardare con grande rispetto e con grande attenzione.

Vi è stato quindi un impoverimento oggettivo dei meccanismi istituzionali, con conseguenze che poi sono finite direttamente sulle spalle dei cittadini, e anche il modo di fare le leggi è discutibile. *Il Sole 24 Ore* ha evidenziato i 478 decreti che mancano all'appello per dare attuazione agli ultimi provvedimenti di legge del Governo Monti e di quello attualmente in carica, quindi praticamente siamo qui ad approvare delle cose che poi restano sulla carta.

In più c'è l'idea burocratica che scriviamo le leggi in maniera che non le capisca neppure chi deve approvarle, per cui figuriamoci il cittadino! Quando infatti il « burocrate perfetto » scrive in maniera tale che ci sono dieci richiami legislativi, cosa abbiamo votato? Il cittadino si chiede cosa voglia dire, mentre la codificazione ha una sua logica: capire cosa devo fare.

Questo è il guaio profondo dell'Italia. Guardando agli esempi di altri Paesi e di fronte alla condizione in cui viviamo, che è ormai fonte delle nostre inadeguatezze soprattutto in tema di competizione con gli altri Paesi, qualcuno dice: « ma quelli sono tedeschi! ». La Germania è una Repubblica federale ma non credo che abbia impostato in maniera legislativa un « federalismo straccione » come quello che abbiamo impostato noi. Se quindi vogliamo evitare di finire in un buco nero, sarà bene correre ai ripari.

Il contributo che potrete darci diventerà decisivo nel momento in cui andremo a stendere il documento conclusivo, che è la premessa per stilare un articolato. Poi lo consegneremo al Parlamento e ognuno si prenderà le sue responsabilità, perché o queste cose si negano in radice sostenendo che l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) dice che siamo i migliori — come eravamo soliti

dire, che eravamo i primi in Europa e che saremmo usciti prima degli altri dalla crisi — o bisogna fare in modo che ognuno metta il pezzo che gli compete, al fine di definire un vestito migliore di quello che indossiamo oggi.

Nel chiedere scusa per la lunga introduzione, avverto che i nostri ospiti hanno consegnato un testo scritto del quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*) e do la parola alla dottoressa Paparo, direttore dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa — Dipartimento della funzione pubblica.

SILVIA PAPARO, *Direttore dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa — Dipartimento della funzione pubblica*. Grazie, presidente, dell'opportunità di presentare un'esperienza che ovviamente non ha l'ambizione di risolvere i problemi che lei ha segnalato, ma che forse ha cercato di cambiare la logica e di porsi l'obiettivo di una logica di risultato. Il mio compito è di rappresentare questa esperienza, con le sue peculiarità e i suoi limiti.

Una premessa: ai cittadini e alle imprese non interessa sapere chi sia responsabile della complicazione, se lo Stato, le regioni, il comune, il municipio o la provincia: quello che gli interessa è avere meno complicazioni.

Una politica di semplificazione efficace richiede inevitabilmente, qualunque sia il contesto, una forte collaborazione tra i diversi livelli di Governo, altrimenti non usciamo dal groviglio della complicazione burocratica. Questo è il presupposto su cui è stato istituito il Tavolo istituzionale, cioè la consapevolezza dell'urgenza, per sviluppare delle politiche di semplificazione, di integrare le azioni normative e amministrative dei diversi livelli istituzionali e di condividere le politiche per la semplificazione.

Il Tavolo nasce quindi con una funzione di attuazione delle misure di semplificazione, sulla base della consapevolezza che la semplificazione non si raggiunge con la sola adozione delle norme, che è il tema che lei, presidente, ha posto

con grande efficacia, ma richiede l'implementazione e il monitoraggio degli effetti nel tempo attraverso la sinergia dei componenti del sistema istituzionale.

Questo Tavolo – cui partecipano i rappresentanti del Dipartimento della funzione pubblica per la Presidenza del Consiglio, del Ministero dello sviluppo economico, delle regioni, dell'ANCI, dell'UPI – ha lavorato con gruppi di lavoro, operando a distanza in teleconferenza con una modalità *online* che consentiva di far partecipare in presa diretta tecnici delle regioni e sportellisti unici dei comuni, quindi di costruire sul campo una sinergia e una collaborazione.

Il Tavolo ha lavorato definendo un cronoprogramma di attività e realizzando tali attività con il coinvolgimento degli *stakeholder* in tutte le fasi del processo. Gli *stakeholder* erano coinvolti sia nei diversi centri delle regioni che partecipavano, sia qui a Roma con le principali associazioni imprenditoriali, in particolare Confindustria, Rete Imprese Italia, ANCE (Associazione nazionale costruttori edili), a seconda dei temi affrontati.

Coerentemente con questo metodo, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha lanciato la consultazione sulle cento procedure più complicate da semplificare, di cui poi magari vi anticiperò alcuni primi risultati, che potranno dare un modesto contributo al lavoro importante dell'indagine conoscitiva.

La consultazione telematica è stata lanciata con le regioni, con l'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) e con l'UPI (Unione province d'Italia) e anche qui partiva dal presupposto che non chiedevamo ai cittadini quali fossero le complicazioni dello Stato, quali quelle delle regioni o quelle del comune, ma chiedevamo loro quali fossero le complicazioni e basta, ed eventualmente i suggerimenti. Sta poi a noi trovare le soluzioni.

Nel documento che ho lasciato agli atti sono sintetizzate le principali attività svolte dal Tavolo, ci sono diversi documenti allegati. Ovviamente non siamo noi che illustriamo gli indirizzi delle politiche

di semplificazione che i vari livelli di Governo hanno presentato e presenteranno in questa sede.

Il primo titolo è *Misurare per semplificare*, è il caso dell'edilizia. La misurazione degli oneri amministrativi realizzata con le metodologie della Commissione europea è particolarmente rilevante perché ci consente di individuare le procedure più complicate da semplificare. Misurando spesso abbiamo delle sorprese, scopriamo che la sicurezza sul lavoro costa 4,6 miliardi di euro l'anno, che il vecchio libro paga aveva un costo spropositato, oltre a essere inutile, e potrei fare tanti esempi, ma si prova anche a valutare l'efficacia delle misure di semplificazione da adottare (a volte si pensa a misure di semplificazione, ma poi l'effetto sui risparmi è limitato) e di quelle già adottate.

Mentre la misurazione in precedenza era stata fatta solo dal Dipartimento della funzione pubblica, con il Tavolo è stata fatta insieme alle regioni e all'ANCI. Abbiamo mappato le procedure a livello statale in nove regioni e per ogni regione in un campione di comuni, perché abbiamo scoperto che le procedure erano diverse non solo tra regioni, ma anche tra un comune e l'altro, a poca distanza i titoli edilizi si chiamavano in modi diversi.

Abbiamo intervistato 2.700 professionisti, abbiamo fatto circa trenta *focus* con le associazioni imprenditoriali a Roma e nelle regioni coinvolte, abbiamo stimato costi in edilizia pari a 4,4 miliardi di euro all'anno, escludendo tutti i diritti e gli oneri – e anche i costi di progettazione, perché il progetto per costruire una casa comunque va fatto – quindi puri oneri amministrativi.

Di questi, il 56 per cento per quanto riguarda il permesso di costruire è rappresentato da oneri per le autorizzazioni preliminari (autorizzazione paesaggistica, autorizzazione ambientale, impatto acustico, vincoli idrogeologici, autorizzazione sismica).

I tempi medi sono in Italia 175 giorni nel residenziale e 159 nel non residenziale. Dove lo sportello unico funziona, nel senso che tutta la documentazione è presentata

li e ci sono una sola domanda e una sola autorizzazione, i costi si riducono del 19 per cento e i tempi del 26 per cento. Questo però avviene nel 35 per cento dei casi.

Da qui abbiamo individuato una serie di complicazioni: l'incertezza sulle norme applicabili (ho visto che l'ANCE vi ha detto la stessa cosa) determinata dalla complessità e dalla confusione del quadro normativo, la differenza di adempimenti tra un comune e l'altro, e, particolarmente forte, la richiesta di adempimenti, informazioni, moduli e procedure univoci, standardizzati. Quindi non è la luna, ma sono cose semplici per contrastare la discrezionalità.

A ciò si aggiungano i tempi lunghi e incerti per il permesso di costruire, i tempi lunghi e incerti per ottenere le autorizzazioni preliminari che sono necessarie perfino per una SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività). Queste indicazioni sono confermate dalla consultazione telematica, che individua tra le principali complicazioni in edilizia le troppe amministrazioni cui rivolgersi, gli adempimenti diversi da comune a comune, e, di nuovo, i tempi di attesa troppo elevati.

Mi rendo conto che vi dico cose banali che forse già sapete, però individuarle in modo sistematico può essere utile. Su queste basi — sentite le associazioni imprenditoriali — sono state predisposte da regioni, comuni e Stato, proposte di semplificazione che sono entrate in interventi normativi, in particolare sul rafforzamento dello sportello unico e sull'eliminazione del silenzio-rifiuto.

Fino al « decreto del fare », quando c'erano vincoli ambientali e paesaggistici avevamo il silenzio-rifiuto, non c'era nemmeno il diritto ad avere un'autorizzazione espressa.

Su questa base è stata elaborata e via via approvata una serie di interventi normativi, certamente non sufficienti, che però rappresentano una prima base — naturalmente il tema è quello dell'implementazione — e nello stesso tempo abbiamo lavorato alla modulistica unificata. Con regioni e comuni abbiamo predisposto (lo mandiamo questa settimana all'esame

definitivo delle associazioni imprenditoriali) un modello unico per la SCIA edilizia e per il permesso di costruire, che contiene a livello nazionale informazioni uguali per tutti, con sezioni variabili che tengono conto delle specificità regionali. Quindi ci potrà essere un'articolazione regionale, ma non tra comune e comune.

Questo significa anche accelerare le procedure di digitalizzazione, perché è ovvio che, se ogni comune ha un modello, i costi della digitalizzazione siano molto alti.

Dall'attuazione di questi interventi è stimato, a regime, un risparmio potenziale di oltre 700 milioni di euro; certo, approvata la norma si apre la fase più impegnativa, che è quella dell'implementazione per assicurare effettività alle semplificazioni adottate. Su questo stiamo lavorando anche con l'Agenda della semplificazione, che dovrebbe essere pronta a fine febbraio, che individua azioni concrete, risultati attesi, obiettivi, *target* sia per lo Stato che per le regioni che vorranno lavorarci e per i comuni.

Sull'ambiente abbiamo fatto la stessa cosa: abbiamo predisposto l'Autorizzazione unica ambientale, per cui, invece di sette autorizzazioni, ce n'è una sola che è entrata in vigore a giugno. Abbiamo messo a punto anche un modello unico, mandato al Ministero dell'ambiente e rimasto fermo parecchi mesi. Adesso sembra che gli ultimi richiami alle norme inapplicate uscite sui giornali lo sblocchino.

Abbiamo predisposto anche linee-guida sui controlli, che però sono uno strumento debole, perché il « Semplifica Italia » aveva previsto l'adozione di linee guida di intesa tra Stato e regioni, quindi abbiamo fatto un bel lavoro di cultura, ma certo sui controlli bisogna fare ancora molto. Siamo partiti, insieme a regioni e comuni, dall'analisi delle migliori esperienze internazionali, perché bisogna anche imparare dagli altri, abbiamo individuato cinque principi (chiarezza della regolazione, proporzionalità al rischio, approccio collaborativo, pubblicità e trasparenza, coordina-

mento) e per ciascuno di essi abbiamo individuato degli strumenti attuativi e degli esempi di buone pratiche.

La consultazione telematica si è conclusa, sicuramente è in corso di predisposizione un rapporto di dettaglio, però abbiamo la *top ten* delle complicazioni, di cui possiamo anticipare la sintesi. Poi ci sarà il lavoro di dettaglio, che serve a fare l'agenda delle priorità.

Per le imprese: al primo posto, il fisco; al secondo, l'edilizia; al terzo, le autorizzazioni d'inizio delle attività di impresa; al quarto, il DURC (documento unico di regolarità contributiva) e la documentazione per gli appalti; al quinto, gli adempimenti in materia di sicurezza sul lavoro.

Per i cittadini: al primo posto, il fisco; al secondo, l'edilizia (quindi c'è un'omogeneità che colpisce); al terzo, l'accesso alle prestazioni sanitarie; al quarto, le procedure per i disabili; al quinto, gli adempimenti in materia di lavoro e previdenza. Queste sono le macroaree delle complicazioni.

I cittadini e le imprese che hanno partecipato alla consultazione sono due-mila, il 34 per cento delle imprese ha segnalato come complicazione l'eccesso del carico burocratico connesso agli adempimenti fiscali.

In particolare, emerge la segnalazione del numero eccessivo di adempimenti, dichiarazioni, comunicazioni, pagamenti, che si sovrappongono con una scadenza diversa nell'anno, la difficoltà a calcolare e quindi il costo enorme degli adempimenti, perché in questa consultazione nessuno dichiara di non voler pagare le tasse, ma tutti chiedono di poterlo fare con semplicità, perché così è un costo insopportabile. Ci sono quindi tutte le complicazioni, lo « spesometro », le dichiarazioni, gli adempimenti, le comunicazioni, di cui poi avrete l'elenco.

Vengono segnalate anche le continue modifiche delle regole, quindi il proliferare di nuovi adempimenti con istruzioni che non si capiscono, con tutti i problemi di adeguare i *software*, e la continua richiesta di dati già in possesso dell'Amministrazione. In primo piano c'è la ri-

chiesta di una drastica semplificazione e unificazione degli adempimenti e di regole semplici, certe e chiare.

Dell'edilizia ho già detto: i tempi lunghi del rilascio del permesso di costruire, i troppi pareri richiesti a troppi enti e, tra le più segnalate, le autorizzazioni paesaggistiche e le autorizzazioni sismiche, nonché le differenze tra comuni e comuni. Per le autorizzazioni delle attività d'impresa, si lamenta di nuovo l'eccessivo numero di autorizzazioni preliminari, necessarie anche nel caso di SCIA. C'è stata infatti l'illusione che con la SCIA si risolvessero tutti i problemi, ma non si era tenuto conto che quasi mai la SCIA è sufficiente da sola, ma serve sempre un'autorizzazione sismica, un parere sul progetto del Vigili del fuoco, e via dicendo.

Il DURC è stato oggetto di recente semplificazione, è stata allungata la sua durata, ma evidentemente non è sufficiente, perché qui vengono segnalati i tempi per ottenere il DURC, la durata, le modalità di invio (il DURC ancora non è stato messo *online*) e poi l'antimafia, i tempi lunghissimi di rilascio (tutto questo ovviamente ha effetto sui tempi di pagamento), l'abnorme peso degli adempimenti formali in materia di sicurezza sul lavoro...

**PRESIDENTE.** Questi vincoli enormi non hanno impedito di costruire centinaia di case a Ischia o lungo il Vesuvio: è un Paese irrecuperabile!

**ANDREA SIMI, Dirigente della regione Lazio.** Intervengo perché questo è un punto dolente. Purtroppo la materia è chiaramente scivolosa, perché coinvolge la vita umana e il rischio delle morti bianche, ma per semplificare insistiamo da anni che non c'entra nulla: sono puri adempimenti di carta, scaricare da internet dei moduli e dei manuali già fatti, pagarli e presentarli alle autorità è un *iter* che ha ingrossato inutilmente gli intermediari, senza accrescere la sicurezza.

È chiaro che gli adempimenti veri di sicurezza vanno non solo ottenuti, bensì anche implementati, ma le energie si di-

sperdono nel controllo su materiali cartacei e la dottoressa Paparo ha un lungo elenco che conosciamo bene e che è impressionante.

In questi anni si è tentato di lavorare in alcuni settori tabù, quei settori che hanno nella Conferenza di servizi il dissenso qualificato, e in più sul fisco, altro settore per il quale vigono regole esoteriche che ignoriamo, e su questi aspetti della sicurezza del lavoro, laddove purtroppo ci sono state tante prese di posizione pubbliche in occasione di vere disgrazie (pensiamo alla ThyssenKrupp). È evidente che queste disgrazie non sono state prevenute dalle decine di visite mediche, esclusivamente cartacee, richieste dall'attuale disciplina.

Se ci concentrassimo su veri adempimenti di sicurezza, cioè sicurezza degli impianti, indossare l'elmetto o cose di questo tipo, forse otterremmo risultati migliori.

MINO TARICCO. Le questioni che avete sollevato sono vastissime e leggeremo il documento. Mi preme però porvi una questione puntuale, per capire se nell'analisi che avete fatto è venuta fuori. A me è capitato qualche mese fa il racconto di un imprenditore che mi ha fatto, come diceva prima il presidente, non so se piangere o sorridere.

All'attivazione di un impianto di biogas, il tecnico della provincia chiamato ad autorizzare l'impianto ha fatto proprio questo ragionamento testuale, dicendo: «su questa tipologia di impianti noi a livello nazionale abbiamo una norma e l'autorizzazione prevede che non possa essere superata la soglia di 350 parti per milione nelle emissioni, noi ci siamo sentiti tra i tecnici delle province della mia regione, il Piemonte, e abbiamo deciso che per maggior cautela abbassiamo questa soglia a 250 parti per milione. Nel caso di specie, avendo guardato l'impianto, riteniamo che per essere proprio tranquilli bisogna scendere sotto le 100 parti per milione, quindi le chiediamo 100 parti per milione».

L'imprenditore mi ha detto di comprendere il ragionamento, ma che sarebbe costato 500.000 euro in più, e con una norma che a livello nazionale stabilisce che sotto le 350 parti per milione siamo assolutamente tranquilli.

Il tema della «macchia di leopardo discrezionale» a sensibilità del singolo tecnico è un tema che è emerso, perché, se si ha la sfortuna di operare con l'impresa in una provincia piuttosto che in un'altra, quei 500.000 euro in più possono essere l'elemento che dissuade o incentiva l'impresa a fare o non fare l'impianto. Se devo ammortizzare 1,5 milioni di euro o posso ammortizzarne soltanto 900.000, in termini di costo di esercizio dell'impianto, fa una certa differenza sul piano pratico.

Vorrei sapere quindi se il tema della discrezionalità applicativa sia emerso e in quali termini.

SILVIA PAPARO, *Direttore dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa – Dipartimento della funzione pubblica*. Si tratta di un problema, e lei l'ha segnalato in un settore dove c'è la competenza esclusiva dello Stato come il settore ambientale, perché queste sono emissioni in atmosfera e quindi vige il codice dell'ambiente.

Proprio su questo abbiamo lavorato e abbiamo anche predisposto un emendamento al fine di prevedere che i moduli standardizzati anche nelle materie di competenza regionale – perché noi dobbiamo lavorare a Costituzione vigente – diventino il livello essenziale delle prestazioni e quindi vengano imposti a tutti i comuni, le province e le regioni. Noi li stiamo facendo insieme ma poi bisogna che li usino, che si facciano delle istruzioni e che sia chiaro che le procedure sono *standard*.

Certo, ci possono poi essere specificità territoriali, ma il concetto è chiaro: questo è uno dei problemi fondamentali, perciò dico che le imprese o anche i cittadini che hanno segnalato lo stesso problema non chiedono la luna.

MINO TARICCO. Questo però non è un problema che si sana cambiando le regole: è un problema di prassi applicative.

SILVIA PAPARO, *Direttore dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa – Dipartimento della funzione pubblica*. Di tutti e due.

Per i cittadini è sempre molto interessante il fisco, ma qui hanno posto il problema delle tasse sulla casa e hanno chiesto che siano inviate loro a casa. Questo ha riguardato la metà dei cittadini e non avremmo dovuto fare la consultazione per capirlo, ma lo segnalò.

Per l'edilizia hanno segnalato, oltre alle cose che ho già detto, le autorizzazioni paesaggistiche per la lieve entità: cambiare un infisso, un comignolo, un albero isolato. Ho scoperto (devo dire che non lo sapevo) che per tagliare un albero isolato occorre l'autorizzazione paesaggistica, quindi hanno lamentato l'eccesso di autorizzazioni richieste anche su piccolissime cose.

A ciò si aggiungano l'accesso alle prestazioni sanitarie e le procedure per i diversamente abili, che sono molto rilevanti; sono state avanzate, nella consultazione, proposte intelligenti, per esempio con riguardo alle prescrizioni dei medicinali per i malati cronici, che ogni tre mesi devono farsi prescrivere la stessa medicina per tutta la vita. Parliamo di cose minute, che però riguardano milioni di persone. Lo stesso dicasi per gli adempimenti in materia di previdenza (gli uffici del lavoro, i servizi per l'impiego, le file, i tempi per la cassa integrazione): anche qui ci sono segnalazioni rilevanti.

Tenendo conto di questi risultati, il 6 febbraio abbiamo fatto l'intesa sul nuovo Programma di misurazione, che prosegue le attività già in essere. Tenendo conto delle cose che abbiamo già misurato, le priorità che abbiamo individuato sono: fisco, energie rinnovabili, igiene e salute degli alimenti, agricoltura.

La novità è che passiamo, non solo agli oneri amministrativi, ma agli oneri regolatori e ai tempi. Per i cittadini abbiamo tenuto conto dei disabili, dell'accesso ai servizi sanitari e del fisco. Vorremmo misurare i tempi (questa è una novità che prima non c'era) nelle procedure dichia-

rate più pesanti (permesso di costruire, autorizzazione paesaggistica, autorizzazioni per attività d'impresa).

Un'altra novità è questo *focus* PMI (piccole e medie imprese), per cui vorremmo andare direttamente dalle imprese per comprendere a trecentosessanta gradi quali sono in profondità i problemi di complicazione vissuti. Vorremmo sperimentare questa indagine in presa diretta su un piccolo numero di imprese, in particolare sulle *start-up*, quelle appena aperte.

La consultazione ci serve a fare l'Agenda per la semplificazione, il risultato non si misura, come diceva il presidente, sul numero delle norme introdotte ed eliminate, ma su quello che è effettivamente percepito da cittadini e imprese: troppi interventi sulla carta e troppi interventi che non hanno prodotto i risultati attesi.

Per questo, anticipando le previsioni del nuovo disegno di legge, atto Senato n. 958, abbiamo cominciato a lavorare sull'Agenda della semplificazione (per fare un'Agenda condivisa non c'è bisogno di una legge) e la consultazione ci è servita per individuare le priorità.

Per ciascuna azione verranno identificati i risultati, gli obiettivi, le responsabilità, le scadenze, le modalità di verifica del raggiungimento dei risultati previsti. È una sfida, però c'è bisogno di passare dalle norme al risultato.

L'articolo 7 del disegno di legge che è all'esame del Senato (atto Senato n. 958) prevede l'Agenda per la semplificazione e i livelli essenziali per la modulistica. Di conseguenza rafforza il ruolo di un'esperienza come questa del Tavolo istituzionale della semplificazione, che ho cercato di rappresentare.

ANDREA SIMI, *Dirigente della regione Lazio*. Non si dovrebbero usare le metafore, però nel caso di specie noi siamo di fronte a una diagnosi fatta dal presidente nel suo intervento introduttivo che è sicuramente giusta, e ad una prognosi riservata perché la situazione è grave e ha un'indicazione terapeutica che sarebbe quella chirurgica, cioè tagliare questi nodi.

Il Tavolo, che è un soggetto debole perché tra l'altro non ha una sanzione legislativa forte — il Tavolo che attualmente sta lavorando è solo quello fatto per l'attuazione del «Semplifica Italia» — per restare dentro la metafora rientra fra le cure palliative, è aspirina.

Dico questo non come rappresentante, ma come modesto cultore della materia, però il Tavolo è un segnale di metodo importante, anche da parte delle regioni ha dimostrato una certa disponibilità, se non altro a guardare ciascuno in casa dell'altro e a scambiarsi delle esperienze, quindi è un metodo che a bocce ferme, se non cambia qualcosa, sicuramente è l'unico che può dare qualche risultato sul livello substatale.

PRESIDENTE. Lo avevamo percepito e credo che, avendo lavorato sui fatti, siate in grado di produrre un documento molto importante, quindi non ho altro da chiedere.

MINO TARICCO. Se ho capito bene, voi avete suggerito degli emendamenti al disegno di legge di semplificazione, quindi vi chiederei, se possibile, di farceli pervenire,

così da verificare il livello di recepimento ed eventualmente di correzione da introdurre nel dibattito sui testi.

SILVIA PAPARO, *Direttore dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa — Dipartimento della funzione pubblica*. C'è ad esempio questo emendamento sulla modulistica unica, per cui i moduli unici diventano livello essenziale delle prestazioni. Anche questa è una cura palliativa, ma ha un'utilità.

PRESIDENTE. Nel ringraziare la dottoressa Paparo e gli altri componenti la delegazione del Tavolo istituzionale per la semplificazione per queste utili annotazioni, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

*Licenziato per la stampa  
il 10 settembre 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

## Audizione Commissione parlamentare sulla semplificazione

### Tavolo istituzionale per la semplificazione

#### Premessa

Al cittadino o all'impresa non interessa conoscere quale è il livello istituzionale responsabile della complicazione burocratica, quello che chiede è avere meno complicazioni.

Una politica di semplificazione efficace richiede, quindi, la cooperazione tra tutti i livelli di governo. Il Tavolo istituzionale per la semplificazione nasce sulla base di questo presupposto, come risulta dall'Accordo che lo ha istituito (Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali, concernente l'attuazione coordinata delle misure previste dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo"), siglato il 10 maggio 2012 in Conferenza Unificata. Come prevede l'art. 1 "*Lo Stato, le regioni e le Province autonome, l'ANCI e l'UPI condividono la necessità di sviluppare le politiche di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa come elementi portanti per il rilancio e lo sviluppo economico del Paese. In questo quadro le parti sono consapevoli della necessità d'integrare le rispettive azioni normative e amministrative in ragione dell'assetto multilivello delineato dalla Costituzione. Si impegnano pertanto a condividere le politiche per la semplificazione, secondo le modalità e i termini previsti dal presente accordo*".

Dal testo dell'accordo emerge con evidenza che il Tavolo nasce innanzitutto con una funzione di attuazione delle misure di semplificazione varate dallo Stato. Tale ruolo deriva dalla considerazione che la semplificazione amministrativa non si raggiunge con la sola adozione di norme, ma richiede la loro implementazione e un monitoraggio dei loro effetti nel tempo attraverso la sinergia tra i componenti del sistema istituzionale multilivello.

Ne consegue che il Tavolo, al quale partecipano rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI, opera con il supporto di gruppi di lavoro, articolati in base alle aree d'intervento ed ha una natura fortemente tecnica sul terreno dell'attuazione delle norme via via introdotte nell'ordinamento e su quello dell'analisi e del monitoraggio dei loro effetti.

Il tavolo opera con una “logica di risultato”, sulla base di un cronoprogramma di attività definito e realizzato con il coinvolgimento degli stakeholder e, in particolare, delle principali associazioni imprenditoriali.

Da ultimo, in coerenza con questo metodo, il Ministro della pubblica amministrazione, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l’ANCI e l’ UPI, ha promosso la consultazione telematica sulle “100 procedure più complicate da semplificare” per raccogliere indicazioni che nascono dalla esperienza quotidiana di cittadini e imprese ai fini della predisposizione dell’Agenda condivisa della semplificazione.

Di seguito viene fornito un quadro di sintesi delle principali attività svolte e di quelle in corso. Nell’ambito delle attività in corso viene dedicata particolare attenzione al nuovo programma di misurazione e alla predisposizione dell’Agenda per la semplificazione.

### **1.1 Misurare per semplificare: il caso dell’edilizia**

La misurazione degli oneri amministrativi, realizzata sulla base delle metodologie adottate dalla Commissione Europea, costituisce la base conoscitiva essenziale per individuare gli adempimenti più onerosi da semplificare e verificare l’efficacia delle misure già adottate.

#### **Come si è svolta la misurazione**

La misurazione degli oneri, avviata dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2008, è proseguita nel 2012 in modo condiviso in un settore chiave per lo sviluppo quale l’edilizia. Le attività sono state coordinate dall’apposito gruppo di lavoro del Tavolo per la semplificazione. Sono state mappate le procedure edilizie previste dalla normativa statale, dalla disciplina regionale in 9 Regioni (Piemonte, Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna e Marche e le quattro regioni dell’ obiettivo convergenza) e gli adempimenti di un campione di comuni, selezionato in ciascuna regione.

Sono stati intervistati 2730 professionisti e svolti focus con le associazioni imprenditoriali, a livello nazionale e in 9 Regioni. Inoltre, l’ANCI ha portato il contributo dell’esperienza dei Comuni e, in particolare, degli sportelli unici per le attività produttive.

Complessivamente, a livello nazionale, per le “pratiche edilizie” sono stati stimati oneri amministrativi pari a circa **4,4 miliardi di euro** all’anno.

Tab. 1 - Costi amministrativi totali per l'area edilizia

Pratica Edilizia	Costo totale
<b>Non residenziale</b>	
Permessi ed aut. preliminari al rilascio o alla presentazione del titolo edilizio	€ 497.542.155
Permesso di costruire	€ 393.499.686
SCIA	€ 398.513.381
<b>Totale</b>	<b>€ 1.289.555.000</b>
<b>Residenziale</b>	
Permessi ed aut. preliminari	€ 991.852.221
Permesso di costruire	€ 792.829.494
SCIA	€ 853.725.495
<b>Totale</b>	<b>€ 2.638.407.000</b>
<b>Certificato di agibilità*</b>	€ 510.718.600
<b>Totale Area Edilizia</b>	<b>€ 4.438.680.600</b>

In media in Italia i tempi di rilascio di un permesso di costruire sono 175 giorni nel settore residenziale e 159 giorni nel settore non residenziale.

Particolarmente rilevante è il dato relativo al ricorso allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP): con riferimento al permesso di costruire, nel settore non residenziale, quando la documentazione è presentata congiuntamente (SUAP operativo) si rileva una riduzione dei costi di circa il 19% e una riduzione dei tempi di circa il 26%.

Per il complesso dei risultati della misurazione si rinvia all'Allegato I.

#### **Le principali "complicazioni" nel settore dell'edilizia**

Su questa base sono stati individuate le seguenti principali criticità:

- incertezza sulle norme applicabili, determinata dalla complessità del quadro normativo, e la differenziazione degli adempimenti tra un Comune e l'altro. Particolarmente diffusa la richiesta di informazioni univoche e di moduli e procedure standardizzati;
- tempi lunghi e incerti per il rilascio del permesso di costruire e costo elevato dei relativi adempimenti;

- tempi lunghi e incerti per ottenere le autorizzazioni preliminari necessarie per il permesso di costruire, per una SCIA e persino per una comunicazione di edilizia libera e costo elevato dei relativi adempimenti;
- onerosità del certificato di agibilità.

Tali indicazioni sono state confermate dagli esiti della consultazione telematica, in corso di elaborazione, che individua tra le principali complicazioni “troppe amministrazioni a cui rivolgersi”, “adempimenti diversi tra comune e comune” e “tempi di attesa troppo elevati”.

### **1.2 Le semplificazioni condivise**

Per rispondere a queste criticità, il Tavolo istituzionale ha dato priorità alle semplificazioni in materia edilizia ed ha elaborato, con il concorso delle Regioni e dei Comuni, proposte che sono state inserite in successivi interventi normativi.

Per rispondere alla domanda di unificare gli adempimenti e ridurre i tempi e costi sono state introdotte le seguenti semplificazioni:

- il potenziamento dello Sportello Unico per l’Edilizia (SUE), che costituisce l’“unico punto d’accesso” per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo (art. 13 del d.l. n. 83 del 2012, il cd. Decreto Sviluppo) e la possibilità di richiedere le autorizzazioni necessarie per la realizzazione dell’intervento edilizio (sismica, paesaggistica, etc.) al medesimo Sportello unico, contestualmente alla presentazione della SCIA o della comunicazione di inizio lavori di edilizia libera (art. 30 del d.l. n.69 del 2013, cd. Decreto del “Fare”);
- l’eliminazione del silenzio-rifiuto nel caso di vincoli di ambientali e paesaggistici (art. 30 del d.l. n.69 del 2013);
- l’acquisizione d’ufficio della documentazione catastale (art. 13 del d.l. n. 83 del 2012);
- la possibilità per il progettista abilitato di attestare la conformità dell’opera al progetto ai fini dell’agibilità (art. 30 del d.l. n.69 del 2013);
- l’introduzione del certificato di agibilità parziale (art. 30 del d.l. n.69 del 2013);
- la proroga dei termini di scadenza dei permessi di costruire e delle SCIA, tramite una comunicazione dell’interessato (art. 30 del d.l. n.69 del 2013).

### **La modulistica unificata**

Per evitare che l'attuale frammentazione delle competenze si traduca in una proliferazione degli adempimenti, sulla base di un impegnativo e fruttuoso lavoro realizzato con il concorso delle Regioni e dei Comuni, è stato predisposto un modello unico di SCIA e di permesso di costruire. Il modulo unificato prevede la richiesta delle medesime informazioni (e degli stessi allegati) su tutto il territorio nazionale, con sezioni variabili che tengano conto delle specificità regionali. In questo modo si risponde ad una domanda pressante di cittadini, imprese e professionisti e si incentivano i processi di digitalizzazione ("modelli unici digitali per l'edilizia"), con un risparmio nella gestione delle risorse (con moduli diversi tra comune e comune la digitalizzazione è più difficile e più costosa).

Il modello di SCIA e di permesso di costruire, istruiti dal Tavolo per la semplificazione, saranno inviati per l'Intesa in Conferenza unificata.

### **I risparmi stimati**

Dalla piena attuazione degli interventi di semplificazione citati è atteso un risparmio stimato a regime di oltre 700 milioni, a cui vanno aggiunti gli ulteriori consistenti risparmi che deriveranno dall'adozione della modulistica unificata e dalla digitalizzazione delle procedure.

Approvate le norme, si apre la fase più impegnativa dell'attuazione per assicurare l'effettività alle semplificazioni adottate (vedi più avanti Agenda per la semplificazione).

## **1.3 Ambiente**

L'apposito gruppo di lavoro del Tavolo istituzionale ha collaborato, con il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali, all'istruttoria del Regolamento di disciplina dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), previsto dall'articolo 23 del decreto legge n. 5/2012 (decreto Semplifica Italia). Il regolamento di disciplina dell'AUA è stato definitivamente approvato con il d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59: una sola autorizzazione in luogo delle fino a 7 autorizzazioni ambientali richieste in precedenza.

Successivamente all'entrata in vigore dell'AUA (13 giugno 2013), il gruppo di lavoro ha affrontato le questioni di carattere interpretativo, nonché le problematiche connesse alla fase di prima applicazione dell'AUA. Gli incontri del Tavolo hanno consentito di individuare i principali nodi critici e di individuare proposte di soluzione, di carattere interpretativo, che sono state sottoposte ai competenti Uffici del Ministero dell'Ambiente.

### **La modulistica AUA**

Il gruppo, attraverso un intenso lavoro, realizzato con il concorso dei tecnici delle Regioni, delle province e dei responsabili degli sportelli unici, ha predisposto il modello unificato semplificato per l'ambiente, che sostituisce i 7 moduli diversi, differenziati tra i diversi livelli istituzionali coinvolti. Il modello è stato inviato da tempo ai competenti uffici del Ministero dell'Ambiente, ma non è ancora stato adottato, malgrado le numerose sollecitazioni.

#### **1.4 Le linee guida sui controlli**

L'apposito gruppo di lavoro del Tavolo istituzionale, sulla base di un ampio e ricco confronto e tenendo conto delle migliori esperienze internazionali e della partecipazione delle associazioni imprenditoriali, ha predisposto le linee guida sui controlli, adottate d'intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dall'art.14 del Semplifica Italia. In particolare, le linee guida individuano i seguenti principi a cui le amministrazioni devono attenersi nelle attività di controllo:

- chiarezza della regolazione;
- proporzionalità al rischio;
- approccio collaborativo;
- pubblicità e trasparenza;
- coordinamento.

L'applicazione di tali principi consente di semplificare i controlli in una prospettiva di maggiore efficacia ed efficienza poiché permette di: 1) eliminare tutte le attività di controllo non necessarie alla tutela degli interessi pubblici perseguiti; 2) eliminare o ridurre le duplicazioni e le sovrapposizioni che recano ingiustificati intralci al normale esercizio delle attività dell'impresa.

Per ciascuno di questi principi sono indicati gli strumenti operativi per la loro concreta attuazione, corredati da esempi e "buone pratiche" individuate nel contesto italiano o in altri ordinamenti giuridici.

Ad esempio, il principio del coordinamento può essere perseguito tramite diversi strumenti, quali:

- a) *Piani annuali* di controllo coordinati tra più amministrazioni;
- b) *Banche dati comuni* ad amministrazioni che operano nel medesimo settore o in settori connessi;
- c) *Accordi tra amministrazioni* controllanti per effettuare, ove possibile, controlli programmati e/o coordinati;
- d) *Modulistica omogenea* che può essere predisposta congiuntamente dalle amministrazioni che svolgono i controlli (ad esempio i verbali di accertamento).

Per le linee guida sui controlli si rinvia all'Allegato II.

## **2. SEMPLIFICARE ASCOLTANDO: COSA CHIEDONO I CITTADINI E LE IMPRESE**

### **2.1 I risultati della consultazione telematica**

L'ascolto e il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni rappresentano il fondamento essenziale delle attività del Tavolo Istituzionale.

La consultazione sulle "100 procedure da semplificare" è stata avviata, sul modello di analoghe iniziative realizzate a livello europeo, il 16 ottobre 2013 dal Ministro per la PA e la semplificazione, in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'ANCI e l'UPI, con l'obiettivo di raccogliere le indicazioni, le proposte e le priorità d'intervento per la predisposizione dell'Agenda per la semplificazione.

Nel corso della consultazione, che si è conclusa il 20 gennaio 2014, sono pervenute quasi 2000 segnalazioni, sulla base delle quali è stata costruita la "top ten" delle procedure e degli adempimenti più complicati", appena pubblicata.

	Per le imprese	Per i cittadini
1°	Adempimenti fiscali	Adempimenti fiscali
2°	Adempimenti e procedure in materia edilizia	Adempimenti e procedure in materia edilizia
3°	Autorizzazioni e inizio attività d'impresa	Adempimenti per l'accesso alle prestazioni sanitarie
4°	Documentazione per gli appalti e Durc	Procedure per i disabili
5°	Adempimenti di sicurezza sul lavoro	Adempimenti in materia di Lavoro e previdenza

In attesa del report dettagliato sui risultati della consultazione (in corso di predisposizione), che sarà presentato dal Ministro per la PA e la semplificazione, viene fornito di seguito un quadro di sintesi delle principali complicazioni.

## 2.2. Le complicazioni per le imprese

### Complicazioni fiscali al primo posto

In cima alla lista delle complicazioni c'è il peso eccessivo del carico burocratico connesso agli adempimenti fiscali, che rappresenta un costo ritenuto insopportabile per tutte le imprese e, soprattutto, per le più piccole. In particolare, vengono segnalati il numero eccessivo di adempimenti (dichiarazioni, comunicazioni e pagamenti) che si sovrappongono con scadenze diverse nell'anno e l'estrema difficoltà incontrata nel calcolare le differenti imposte. Nelle storie di complicazione delle imprese i riferimenti più ricorrenti sono connessi allo spesometro, alle dichiarazioni dei redditi, agli altri adempimenti IVA, all'Unico, al sostituto d'imposta, alle comunicazioni Intrastat, alla black list, alla tenuta dei registri e dei libri contabili, alla responsabilità solidale fiscale negli appalti, alla fatturazione. Inoltre, vengono segnalati, come fattore di complicazione, le continue modifiche delle regole, il proliferare di nuovi adempimenti con scadenze ravvicinate e istruzioni difficili da comprendere e la continua richiesta di dati già in possesso dell'amministrazione.

Quindi, in primo piano, la proposta di una drastica semplificazione e unificazione degli adempimenti e la richiesta di regole semplici, certe e chiare.

### Le difficoltà burocratiche nel settore dell'edilizia

Vengono segnalati la complessità e i tempi lunghi delle procedure per il rilascio del permesso di costruire e degli altri titoli edilizi, dovuti ai numerosi pareri richiesti e ai troppi enti a cui è ancora necessario rivolgersi. In primo piano le segnalazioni relative alle complicazioni per ottenere le autorizzazioni paesaggistiche e l'autorizzazione sismica.

Viene, inoltre, evidenziata, come motivo di ulteriore complicazione, la diversità nelle procedure tra un Comune e l'altro e la notevole incertezza nell'adempimento.

#### **Le autorizzazioni e l'inizio dell'attività d'impresa**

Tra le segnalazioni più ricorrenti ci sono: il numero eccessivo di autorizzazioni preliminari (anche nel caso di SCIA), i tempi per il loro rilascio, il funzionamento dello sportello unico e le procedure per le autorizzazioni degli impianti di energia rinnovabile e per la prevenzione incendi. Si segnalano, inoltre, le complicazioni connesse agli adempimenti necessari per comunicare i dati dell'impresa alle Camere di Commercio, (dall'avvio alla cessazione passando per le variazioni).

#### **Il DURC e la documentazione per gli appalti**

In cima alle segnalazioni in materia di appalti ci sono il DURC (tempi per ottenerlo, durata e modalità di invio) e l'ulteriore documentazione richiesta (ad esempio la documentazione antimafia), che rallentano ulteriormente i tempi di pagamento.

#### **Gli adempimenti formali in materia di sicurezza sul lavoro**

Molte segnalazioni descrivono le numerose complicazioni derivanti dagli adempimenti formali in materia di sicurezza sul lavoro. Tra gli altri, sono considerati particolarmente onerosi il documento di valutazione dei rischi, gli adempimenti di formazione e aggiornamento dei dipendenti, la tenuta e la vidimazione del registro infortuni, la verifica delle attrezzature di lavoro.

## **2.3 Le complicazioni per i cittadini**

### **Complicazioni fiscali al primo posto**

Anche per quanto riguarda i cittadini, le insidie burocratiche provengono principalmente dal fisco: sono ritenuti complicati gli adempimenti riguardanti, in primo luogo, il calcolo delle tasse sulla casa e sui servizi, il bollo auto, le successioni, la dichiarazione dei redditi e le detrazioni, la registrazione dei contratti d'affitto e il pagamento dell'imposta di bollo. Molto onerose risultano inoltre le procedure per contestare richieste indebite causate da errori della stessa amministrazione.

In primo piano, la richiesta di semplificazioni nel pagamento delle tasse sulla casa, con l'invio a domicilio dei bollettini precompilati e l'unificazione degli adempimenti.

### **Le difficoltà burocratiche nel settore dell'edilizia**

Anche i contributi provenienti dai cittadini segnalano la complessità e i tempi lunghi delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi, come il permesso di costruire, dovuti ai numerosi pareri necessari e ai troppi enti coinvolti. Al primo posto c'è l'autorizzazione paesaggistica, che risulta particolarmente sproporzionata per i piccoli interventi

(taglio di alberi isolati, comignoli, portoni, etc.), fino al caso paradossale di un'autorizzazione sismica necessaria per la costruzione di una tomba. Inoltre, viene segnalata la diversità delle procedure tra un Comune e l'altro e la normativa poco chiara.

#### **Accesso alle prestazioni sanitarie**

Al terzo posto, la difficoltà di accedere alle prestazioni sanitarie. Tra le proposte più ricorrenti: consentire l'effettuazione della scelta del medico di base on line, prenotare le prestazioni sanitarie direttamente dal medico di base e semplificare la prescrizione dei farmaci per i malati cronici. Obsolete e complicate sono ritenute le modalità di pagamento del ticket e di rilascio dei referti.

#### **Le procedure per i diversamente abili**

Viene segnalata la ripetitività degli adempimenti, particolarmente onerosi, richiesti ai disabili per il riconoscimento dell'invalidità, per il contrassegno per l'auto, per le agevolazioni fiscali, etc.

#### **Adempimenti in materia di lavoro e di previdenza**

Tra le complicazioni più segnalate: la denuncia della maternità, i tempi lunghi per la corresponsione della cassa integrazione e delle procedure per la mobilità, le pratiche presso i servizi per l'impiego e per la mobilità. Si segnalano, inoltre, gli adempimenti connessi agli assegni familiari, alla ricongiunzione dei contributi previdenziali e ai versamenti dei contributi nei casi in cui i contribuenti sono iscritti a più casse contemporaneamente.

### **3. Il Programma di misurazione**

Il Tavolo ha svolto l'istruttoria del nuovo "Programma per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su cittadini e imprese", previsto dal decreto "Semplifica Italia" (d.l. n. 5 del 2012), su cui il 7 febbraio è stata sancita l'intesa in Conferenza Unificata.

Il programma è stato definito, con il coinvolgimento degli stakeholder, sulla base dei nuovi indirizzi assunti a livello europeo e fa tesoro dell'esperienza che ha già consentito di misurare oneri complessivi pari a 31 miliardi di euro all'anno sulle PMI.

Le novità del nuovo programma: saranno oggetto di misurazione non solo gli oneri amministrativi, ma anche gli altri oneri regolatori e i tempi.

Per il testo completo del programma per la misurazione si rinvia all'Allegato III.

#### **La misurazione degli oneri**

Il programma, che ha un orizzonte triennale, individua per le imprese le seguenti aree di misurazione:

- fisco (prosecuzione)
- agricoltura;
- energie rinnovabili;
- igiene e salute degli alimenti;
- prevenzione incendi (prosecuzione)

Per quanto riguarda i cittadini, la misurazione si concentrerà principalmente sugli adempimenti fiscali e su quelli relativi all'accesso ai servizi sanitari e alle procedure per disabili, che, dalla consultazione, sono risultati tra i più onerosi.

### **La misurazione dei tempi**

La misurazione riguarderà anche i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, al fine di affrontare ed arginare una delle principali criticità del sistema amministrativo italiano: l'eccessiva e spesso patologica durata dei procedimenti.

Alla luce degli esiti della consultazione sulle "100 procedure da semplificare" la misurazione riguarderà i procedimenti considerati "più complessi e farraginosi", relativi a:

- permesso di costruire;
- autorizzazione unica ambientale e VIA;
- autorizzazione paesaggistica;
- autorizzazioni per l'avvio dell'attività d'impresa

### **Il focus PMI**

Come ulteriore novità, sarà sperimentata una nuova metodologia di misurazione, realizzata attraverso un'analisi qualitativa realizzata con interviste presso le imprese. Il "Focus PMI" individuerà i principali nodi di complicazione burocratica attraverso interviste ad alcune imprese selezionate, rappresentative di determinati settori o sottosettori produttivi e permetterà di conoscere:

- il peso delle diverse aree di regolazione e delle diverse tipologie di oneri;
- le procedure più critiche e "irritanti" sia sotto il profilo normativo, sia dal punto di vista dei problemi di rapporto con l'amministrazione;
- le risorse aziendali impiegate per adempiere agli obblighi imposti dalla regolazione e il ruolo dell'intermediazione;
- le possibili semplificazioni del quadro regolatorio e i relativi impatti attesi per le aziende.

A questa analisi, condotta su "aziende mature", già operanti sul mercato, si affiancherà un'analisi approfondita sulle start-up, campo di indagine particolarmente interessante e assolutamente utile nell'attuale fase di crisi economica, per individuare gli oneri burocratici che impediscono la nascita e ostacolano l'avvio di nuove attività d'impresa e intervenire sugli stessi con mirate misure di semplificazione.

### **Il coordinamento e la realizzazione delle attività di misurazione**

Le attività di misurazione degli oneri, dei tempi e di stima dei risparmi saranno coordinate e realizzate in modo condiviso dall'apposito gruppo di lavoro del Tavolo Istituzionale, con il supporto tecnico della task-force MOA coordinata dall'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica e dell'ISTAT, ed il coinvolgimento delle amministrazioni competenti.

Il Programma, che avrà una durata triennale, sarà oggetto di aggiornamenti almeno annuali, che daranno conto delle variazioni intervenute a livello metodologico e potranno individuare nuovi interventi e modificare le iniziative originariamente previste.

Lo stato di avanzamento del Programma sarà reso pubblico e aggiornato sulle pagine web [www.semplificaitalia.gov.it](http://www.semplificaitalia.gov.it) e sui siti delle amministrazioni interessate.

Si evidenzia, infine, che l'obiettivo di riduzione degli oneri è stato inserito tra gli indicatori, nell'ambito delle azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa, dell'accordo di partenariato tra Stato e Regioni per il nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali.

#### **4. L'Agenda per la semplificazione: dalle norme al risultato**

Il risultato non si misura sul numero di norme introdotte o eliminate, ma sulla semplificazione effettivamente percepita da cittadini e imprese. Sono troppi gli interventi rimasti "sulla carta" e gli interventi che non hanno prodotto gli effetti desiderati per le imprese e i cittadini.

Il Tavolo Istituzionale, anticipando le previsioni dell'art. 7 del disegno di legge in materia di semplificazione A.S. 958, all'esame del Senato, ha avviato l'istruttoria dell'Agenda condivisa tra Stato, Regioni e autonomie, che sarà completata entro febbraio sulla base degli esiti della consultazione telematica e dell'ascolto gli stakeholder.

L'Agenda, che affiancherà il programma di misurazione propone un radicale mutamento di prospettiva: la logica di risultato. Per ciascuna azione di semplificazione verranno individuati per, obiettivi, responsabilità, scadenze e modalità di verifica del raggiungimento dei risultati previsti. Tali informazioni saranno accessibili e verificabili in tempo reale dai siti istituzionali.

Obiettivi dell'Agenda saranno:

- ridurre costi e tempi sopportati da cittadini e imprese per lo svolgimento degli adempimenti;
- rafforzare la trasparenza e ridurre l'incertezza nei rapporti con la pubblica amministrazione;
- aumentare l'osservanza delle disposizioni di regolazione da parte dei destinatari.

La realizzazione degli interventi in Agenda sarà quindi accompagnata: 1) dal coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni; 2) da un costante monitoraggio, volto a "tenere sotto controllo" gli effetti degli interventi; 3) da una valutazione d'impatto, necessaria per verificare il raggiungimento effettivo degli obiettivi di semplificazione.

Nell'Allegato IV, a puro titolo di esempio, si trova la scheda sulle azioni in materia edilizia dell'Agenda, in istruttoria. Analoga scheda sarà prevista attività di monitoraggio e di verifica sull'attuazione dell'AUA.

Infine, come è noto, l'art. 7 del ddl, all'esame del Senato mira a dare una base normativa all'Agenda, contenente le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni e autonomie locali e il loro crono-programma di attuazione, rafforzando fortemente l'attuazione condivisa delle politiche di semplificazione e, di conseguenza, lo stesso ruolo, l'efficacia e l'operatività del Tavolo per la semplificazione.

