



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

PRESIDENZA E SEGRETERIA

00187 ROMA - VIA IV NOVEMBRE, 114

TEL. 06.6976701 r.a. - FAX 06.69767048

Circ. n. **236** /XVIII Sess.

Ai Consigli degli Ordini
degli Ingegneri
LORO Sedi

e, p.c.
Agli iscritti agli Ordini
Provinciali

OGGETTO: Audizione del PAT presso la X Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei Deputati in merito alla Relazione concernente *La liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese.*

Lo scorso 30 maggio il PAT è stato audito dalla X Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei Deputati in merito alla Relazione presentata dal Governo concernente la *“Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese”*. Hanno partecipato all'audizione Armando Zambrano, in qualità di coordinatore del PAT e presidente del CNI, Giuseppe Jogna, vice coordinatore del PAT e presidente del Consiglio nazionale dei Periti industriali, Andrea Sisti, Segretario del PAT e presidente del Consiglio Nazionale Dottori agronomi e Dottori forestali, Massimiliano Pittau, direttore del Centro Studi del Consiglio nazionale degli Ingegneri.

In occasione dell'audizione è stato consegnato il documento allegato, realizzato a cura del Centro studi del CNI.

In merito ai processi di liberalizzazione, il PAT, pur contestando l'approccio a tratti ideologico sul tema della riforma delle professioni regolamentate, ha riaffermato la piena condivisione sui principali aspetti del disegno riformatore. Sono state, peraltro, evidenziati gli effetti paradossali che gli interventi di liberalizzazione delle professioni regolamentate hanno avuto sul processo di accesso alle professioni regolamentate. La riforma impone, infatti, agli iscritti agli Ordini e Collegi significativi costi aggiuntivi in una fase congiunturale drammatica, derivanti dall'introduzione dell'obbligo di formazione continua e di assicurazione professionale.

E' stato rimarcato come l'obbligo per ogni professionista di stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale sia stato introdotto in un contesto

normativo alquanto lacunoso, che rende il suo adempimento problematico e, in un'ottica di medio periodo, foriero di criticità che potrebbero di fatto impedire ad un numero cospicuo di professionisti di accedere al mercato.

Al fine di garantire il libero esercizio delle attività professionali, è stato sollecitato, in particolare, l'intervento del legislatore per rendere obbligatoria anche per le Compagnie assicurative che vogliono operare nel comparto della responsabilità civile dei professionisti, sia pur con adeguati correttivi e garanzie (v. ad es. bonus/malus tipo RC auto), la stipula delle polizze professionali.

Sul tema della semplificazione il PAT ha sottolineato che molto lavoro resta ancora da fare per evitare lungaggini burocratiche ed oneri eccessivi che gravano nei settori chiave della nostra economia, soprattutto nell'ambito dell'edilizia. Infatti, a fronte dello sforzo di riscrittura normativa (contenuto nel piano d'azione Semplifica-Italia recentemente varato) intrapreso in materia di semplificazione, gli indicatori sul funzionamento del nostro sistema economico continuano ad evidenziare una persistente difficoltà.

Secondo il PAT serve, quindi, una "rivoluzione copernicana" nella nostra Pubblica Amministrazione, un vero e proprio "cambio di paradigma" per ridurre la farraginosità e la pesantezza di un sistema di norme e di regolamenti che ha raggiunto livelli insostenibili.

Non si tratta di eliminare regole e controlli, ma rendere più semplice ed efficiente la vita dei cittadini, dei professionisti e delle imprese riducendo le complicazioni burocratico-amministrative.

E' necessario senz'altro delegificare, semplificare e innovare ma altrettanto importante e cruciale è sottrarre compiti amministrativi, di valutazione e autorizzazione alla Pubblica Amministrazione per trasferirli al sistema delle professioni regolamentate. Le professioni regolamentate, ed in particolare quelle dell'area tecnica, possono, infatti, costituire il principale supporto per vincere la sfida della semplificazione. Esse sono in grado di offrire un approccio improntato alla terzietà e garantire la più profonda conoscenza delle norme tecniche.

E' stata, infine, ribadita la disponibilità del PAT ad avviare un confronto con gli Uffici legislativi dei competenti Ministeri e con il Parlamento per individuare le misure che consentano di giungere ad una reale semplificazione dell'azione amministrativa, coerente con le esigenze del sistema produttivo e della collettività.

Per ulteriori approfondimenti, si rimanda alla lettura integrale del documento del Centro Studi CNI allegato.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

(Ing. Riccardo Pellegatta)



IL PRESIDENTE

(Ing. Armando Zambrano)





Camera dei Deputati

X Commissione Permanente
(Attività produttive, commercio e turismo)

Relazione concernente la «Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese»

Audizione del PAT – Professioni Area Tecnica

Roma, 30 maggio 2013

INDICE

1. Il quadro normativo	Pag.	3
2. Gli esiti paradossali della “liberalizzazione” delle professioni regolamentate	“	6
3. Gli esiti dell’azione di semplificazione	“	11
4. Un cambio di paradigma per una reale semplificazione	“	16

1. Il quadro normativo

Nella battaglia per la semplificazione e la liberalizzazione le autorità italiane hanno messo a punto negli ultimi due anni quattro piani d'azione nazionali: il piano “Salva Italia” attraverso il Decreto Legge n. 201/2011, convertito in Legge n. 214/2012, il “Cresci Italia” attraverso il Decreto Legge n. 1/2012, convertito in Legge n. 27/2012, il “Semplifica Italia” di cui Decreto Legge n. 5/2012, convertito in Legge n. 35/2012 ed il “Piano di Azione Coesione” sviluppato in collaborazione con la Commissione Europea allo scopo di far fronte alle debolezze strutturali, eliminare la burocrazia inutile, creare un ambiente più favorevole per l'imprenditoria e sbloccare la competitività.

Il decreto “Salva Italia”, adottato a fine 2011, mira a garantire la stabilità finanziaria, la crescita e la giustizia sociale. Tra le varie misure contenute nel decreto, è importante ricordare l'introduzione di maggiori libertà per quanto riguarda la creazione e gli orari di apertura delle attività commerciali e la riduzione delle restrizioni alle attività imprenditoriali. Il decreto ha altresì rafforzato i poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, estendendo la portata degli atti amministrativi soggetti al suo controllo, e istituito un “Tribunale delle Imprese” con l'obiettivo di ridurre i lunghi ritardi legati alla risoluzione delle dispute commerciali.

Sono state inoltre poste in essere nuove procedure concorsuali, simili al *Chapter 11* degli Stati Uniti, al fine di proteggere le imprese in difficoltà e facilitare la continuazione delle loro attività.

Il decreto “Cresci Italia” introduce un intervento di liberalizzazione e semplificazione molto complesso **che prevede prima una relazione del Governo** che specifichi **periodi ed ambiti di intervento** dei futuri atti regolamentari (comma 3) e quindi, a seguito all'approvazione della Relazione da parte delle Camere, l'adozione da parte del Governo di uno o più **regolamenti di delegificazione** che, secondo quanto previsto dall' art. 1, comma 3, nonché dall'articolo 12 del decreto legge n. 5 del 2012 (sulla semplificazione):

- individuano **le attività** che necessitano di un **preventivo atto di assenso**;
- elencano i **requisiti** per l'esercizio delle **attività economiche**;
- stabiliscono i **termini** e le **modalità** per l'esercizio dei **poteri di controllo ex post da parte dell'amministrazione**;
- individuano le **disposizioni di legge e regolamentari dello Stato** che vengono **abrogate** a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti stessi (comma 1);
- individuano le **attività** sottoposte ad **autorizzazione**, a **SCIA** con asseverazioni o senza, a mera **comunicazione** e quelle di tutto **libere** (articolo 12, comma 4, D.L. 5/2012).

Con l'entrata in vigore dei regolamenti è stata prevista l'abrogazione di:

- norme che dispongo **limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta** o preventivi **atti di assenso** dell'amministrazione per l'avvio di **un'attività economica** (le restrizioni alle attività economiche potranno permanere solo nel caso in cui siano previste a tutela di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità);
- norme recanti **divieti e restrizioni alle attività economiche** non adeguati alle finalità pubbliche perseguite;
- **le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale** che: **intralciano** l'avvio di nuove attività economiche; **condizionano l'offerta** di prodotti e servizi al consumatore; **alterano le condizioni di piena concorrenza** fra gli operatori economici; **limitano o condizionano le tutele dei consumatori** nei loro confronti [comma 1, lettere a) e b)].

La terza fase della procedura di delegificazione prevede che sugli schemi di regolamenti adottati, **l'Autorità garante della concorrenza e del mercato** renda parere obbligatorio, nel termine di trenta giorni, anche in merito al rispetto del principio di proporzionalità. In mancanza del parere nel termine, lo stesso s'intende rilasciato positivamente.

Il **termine** per l'adozione dei regolamenti di delegificazione di cui la relazione in oggetto è il presupposto, è scaduto in realtà il 31 dicembre 2012. E il processo è lungi da trovare una soluzione.

2. Gli esiti paradossali della “liberalizzazione” delle professioni regolamentate

Nel corso del 2011 e del 2012, le professioni regolamentate sono state oggetto dell’unico vero intervento di liberalizzazione della passata legislatura, attraverso un affastellarsi disordinato di norme e disposizioni.

Per citarne le principali:

- Decreto legge 13 agosto 2011, n.138, art.3, comma 5 (convertito in legge dalla L. n. 148/2011) come modificato dall’art. 10 della legge n. 183/2011 e dall’art. 9 del DL n.1 2012 (convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge n.27/2012);
- Legge 12 novembre 2011, n.183, art.10 (commi 1,2 e 12 modificano e integrano art. 3 comma 5 D.L. 138/2011 in particolare intervenendo sulle tariffe professionali (lettera d); mentre commi 3-11 intervengono sulla Disciplina delle società per l’esercizio delle attività professionali);
- Decreto legge 6 dicembre 2011 n.201 (convertito con modificazioni dalla legge 22/12/2011 n.214), art.33 interviene sul tirocinio e su tempi di attuazione della riforma (modificando art.10 legge 183/2011 e art.3 comma 5 del D.L. n.138), art.39 comma 7, interviene su rapporto tra Ordini e Confidi;
- Decreto legge 24 gennaio 2012, n.1, art.9 (convertito in legge, con modificazioni, dalla L n.27/2012) interviene nuovamente su art.3, comma 5, D.L.138/2011 - compensi e tirocinio - e su art.10 L. 183/2011 - Società tra professionisti);
- Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, art. 5 integra art. 9, comma 2 D.L. n. 1/2012 disponendo emanazione nuovo decreto per parametri da utilizzare nei bandi di gara di progettazione.

A tali disposizioni hanno fatto seguito i regolamenti attuativi, tra i quali il DPR 7 agosto 2012, n. 137 (Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali), il Decreto Ministero Giustizia 20.07.2012 n. 140 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le

professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia) e il recentissimo Decreto Interministeriale 8 febbraio 2013, n. 34 recante il Regolamento in materia di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico.

Le professioni dell'area tecnica e scientifica che si riconoscono nel PAT (Chimici, Dottori agronomi e Dottori forestali, Geometri, Geologi, Ingegneri, Periti agrari, Periti industriali e Tecnologi alimentari, in rappresentanza di oltre 440.000 professionisti), pur contestando l'approccio a tratti ideologico sul tema della riforma delle professioni regolamentate, hanno espresso piena condivisione sui principali aspetti del disegno riformatore, inclusi quelli che pure comportano oneri gravosi e aggiuntivi per i professionisti (tra tutti, introduzione dell'obbligo dell'assicurazione e della formazione continua). Le professioni tecniche, nonostante tutto, ne hanno sposato la filosofia, pur cercando di attenuarne i difetti, nell'interesse della collettività.

In particolare il PAT si è battuto per l'emanazione del Regolamento in materia di società tra professionisti, l'unica disposizione del quadro riformatore sopra delineato che può costituire un'opportunità, in particolare per i giovani professionisti, per strutturarsi e competere più efficacemente nell'affollato e ultra-competitivo mercato dei servizi professionali italiano e internazionale.

Peraltro va ricordato che il sistema italiano delle professioni regolamentate, inquadrato in Ordini e Collegi, è quello che ha garantito in passato e garantisce tuttora la più ampia apertura all'accesso di giovani. Ne è la prova il numero di professionisti esistenti nel nostro Paese (oltre due milioni), di gran lunga il più alto d'Europa e, in rapporto alla popolazione, del Mondo.

E' anche per questo che le professioni regolamentate devono potersi dire escluse da ogni ulteriore intervento di “liberalizzazione”, i cui effetti per la crescita del Paese sarebbero peraltro nulli o residuali.

A sostenerlo, in un recente *working paper* (*Assessing the macroeconomic impact of structural reforms: the case of Italy*, pubblicato il 24 gennaio 2013) è il Fondo monetario internazionale (FMI) che quantifica il potenziale impatto di un ulteriore intervento di liberalizzazione dei servizi professionali per la crescita del PIL del nostro

Paese nello 0% nei primi due anni, nello 0,2% dopo 5 anni e nello 0,6% solo nel lungo periodo (10-15 anni). Tale ulteriore liberalizzazione, secondo il FMI, dovrebbe peraltro riguardare esclusivamente le due professioni che, in diversa misura e per ragioni differenti, mantengono ancora restrizioni all'accesso e all'esercizio: notai e farmacisti.

Ben differente sarebbe l'impatto delle politiche di liberalizzazione, ad esempio, sui servizi pubblici ed in particolare in quelli locali. Secondo l'FMI una liberalizzazione di tale comparto comporterebbe un incremento del PIL dello 0,7% nei primi due anni, del 3,3% nel quinto anno e del 6,9% nel lungo periodo. Ma, sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali la volontà politica è rimasta e rimane, al momento, alquanto tiepida.

In questa sede è necessario, però, evidenziare gli effetti paradossali che gli interventi di liberalizzazione delle professioni regolamentate hanno avuto sul processo di accesso alla professioni regolamentate.

La riforma delle professioni regolamentate impone agli iscritti agli Ordini e Collegi, come detto, costi aggiuntivi in una fase congiunturale drammatica; i redditi delle professioni dell'area tecnica negli ultimi anni hanno visto un calo medio di oltre il 30%. Ad esserne colpiti sono soprattutto i giovani.

Attualmente esiste una significativa barriera d'accesso per un giovane che voglia avviarsi alla libera professione e che non abbia alle spalle una famiglia in grado di sostenerlo; si tratta della barriera costituita dai costi economici necessari a sostenere l'esame di abilitazione, iscriversi all'albo e versare i contributi minimi obbligatori alla Cassa di Previdenza. Per gli ingegneri, secondo una rilevazione del Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri, tali costi ammontano mediamente a 1.713 euro, di cui la quota più elevata (1.039 euro) è di appannaggio della Cassa di previdenza (recentemente riformate per garantirne la sostenibilità a 50 anni), 286 euro sono tasse, 272 euro sono i contributi alle Università per gli esami di Stato e solo 116 euro (meno del 7% degli oneri complessivi) in media sono i costi attribuiti dagli Ordini per l'iscrizione all'Albo.

A questi costi devono aggiungersi quelli conseguenti alla recente riforma quali, in particolare, quelli connessi all'obbligo della formazione continua e dell'assicurazione professionale; se gli Ordini e Collegi stanno cercando in tutti i modi di offrire ai propri iscritti gratuitamente o a costi

minimali un’offerta di formazione adeguata all’adempimento dell’obbligo di aggiornamento, l’assicurazione professionale costituisce un problema ancora aperto che necessita dell’intervento correttivo del legislatore. In primo luogo, infatti, l’assicurazione professionale (che diventerà obbligatoria il prossimo 13 agosto) ha un costo, che per un giovane professionista dell’area tecnica, oscilla mediamente intorno ai 300-400 euro annui. Considerato che il primo anno il reddito professionale medio di un giovane professionista dell’area tecnica si attesta mediamente al di sotto della soglia dei 10.000 è evidente come l’ammontare complessivo dei costi di avvio dell’attività professionale abbia raggiunto un livello insostenibile.

L’obbligo per ogni professionista di stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall’esercizio dell’attività professionale è stato introdotto in un contesto normativo alquanto lacunoso, che rende il suo adempimento problematico e, in un’ottica di medio periodo, foriero di criticità che potrebbero di fatto impedire ad un numero cospicuo di professionisti di accedere al mercato.

Va, infatti, evidenziato che a fronte dell’obbligo posto dalla legge per il libero professionista di assicurare la propria attività professionale non corrisponde un obbligo analogo per le Compagnie che hanno richiesto ed ottenuto l’autorizzazione all’esercizio del ramo RC professionale, di sottoscrivere le polizze ai professionisti che lo richiedono. Ciò significa che le Compagnie che ritengano poco vantaggioso o eccessivamente rischioso sottoscrivere la polizza a un determinato professionista possono rifiutarsi di farlo. Come dimostra l’esperienza di categorie professionali che già da anni sperimentano l’obbligatorietà del possesso di polizza assicurativa (i medici, ad esempio), sono sempre più frequenti i casi di professionisti che non riescono ad adempiere a tale obbligo di legge e sono quindi costretti a limitare il loro diritto ad esercitare attività libero professionale.

Al fine di garantire il libero esercizio delle attività professionali, diviene quindi necessario un intervento del legislatore che renda obbligatorio anche per le Compagnie assicurative che vogliono operare nel comparto della responsabilità civile dei professionisti, sia pur con adeguati correttivi e garanzie (v. ad es. bonus/malus tipo RC auto), la stipula delle polizze professionali.

Altrettanto necessario è un intervento che semplifichi l'accesso al credito dei professionisti, in particolare quelli giovani, anche mediante l'introduzione di forme di garanzia pubblica dei crediti.

3. Gli esiti dell’azione di semplificazione

A fronte dello sforzo intrapreso, almeno sul piano normativo, in materia di semplificazione gli indici economici e gli indicatori sul funzionamento del nostro sistema continuano a evidenziare una crescente difficoltà.

La “semplificazione”, come ha fatto notare lo scorso aprile il Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica (cd, Commissione dei saggi) ha riguardato essenzialmente il livello statale, mentre in un sistema istituzionale multilivello l’attività amministrativa tende a concentrarsi nelle Regioni e negli enti locali.

Le classifiche internazionali sulla competitività dell’economia italiana segnalano, così, il persistere dell’inefficienza delle pubbliche amministrazioni e la pesantezza degli oneri burocratici come i principali fattori che penalizzano il nostro Paese e scoraggiano gli investimenti.

Il recentissimo rapporto *“Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises”*, della Banca Mondiale segnala, ad esempio, come l’Italia si classifichi al 73° posto su 185 Paesi del mondo per quanto riguarda la facilità di fare impresa. Un dato ben al di sotto di molte economie dell’Unione Europea che in media hanno una posizione pari a 40.

Il rapporto della Banca Mondiale, per definire una misura della facilità di fare impresa nel nostro Paese, ha preso in considerazione 4 indicatori associati a eventi della vita aziendale: avvio d’impresa, ottenimento dei permessi edilizi, trasferimento proprietà immobiliare, risoluzione di dispute commerciali, oltre ad un indicatore specifico sul commercio portuale internazionale.

Sulla base di questi indicatori, l’Italia va meglio della media europea solo rispetto al trasferimento di proprietà immobiliare, per il quale si registra di fatto una buona pratica a livello mondiale. Il trasferimento di una proprietà immobiliare in Italia richiede, infatti, appena 3 procedure, 24 giorni e un costo pari al 4,5% del valore della proprietà stessa. A livello europeo, servono in media 5 procedure, 28 giorni e un esborso pari al

4,6% del valore della proprietà. Va notato che tale procedura è gestita da un professionista, il notaio, che si rapporta direttamente con la pubblica amministrazione e l'azienda.

Preme in questa sede evidenziare la difficoltà grave del nostro paese nell'attuare procedure utili a favorire l'attività edilizia. **Lungaggini procedurali e oneri eccessivi gravano sull'edilizia** e sul modello burocratico inefficiente su cui si informano i rapporti tra operatori che intendono avviare iniziative di edilizia e la pubblica amministrazione che concede le autorizzazioni.

La Banca Mondiale ha registrato le procedure, i tempi e i costi necessari affinché un'impresa ottenga tutte le autorizzazioni necessarie per costruire un semplice magazzino commerciale (scelto come modello di attività standard per confronti internazionali) e per allacciarlo alla rete idrica e fognaria e a una linea telefonica fissa e per la conduzione delle ispezioni necessarie prima, durante e dopo la costruzione del magazzino.

Nelle città italiane analizzate dal gruppo di lavoro internazionale, emerge che per completare il processo di ottenimento dei permessi edilizi sono necessari in media 13 procedure e 231 giorni, per un costo equivalente al 253,6% del reddito pro capite medio, contro i 182 giorni e un costo pari al 99,6% del reddito pro capite registrato nella media dei Paesi dell'Unione Europea.

Nonostante le recenti riforme abbiano dato ruolo agli Sportelli Unici quali uffici cui spetta il compito di coordinare l'intero processo di ottenimento dei permessi, trasmettendo le domande agli enti competenti e raccogliendo le risposte per conto del richiedente, dal rapporto della Banca Mondiale emerge come in molte occasioni i richiedenti preferiscano recarsi direttamente presso l'azienda sanitaria o presso il comando dei vigili del fuoco, ad esempio, per ottenere i rispettivi pareri preventivi. Infatti, i tempi di risposta sono più rapidi quando il richiedente interagisce direttamente con i singoli enti rispetto a quando lo Sportello Unico fa da tramite. Uno dei motivi, come attesta la ricerca Doing Business è che, recandosi di persona, i richiedenti possono avere un confronto preliminare sul progetto direttamente con l'ente preposto a rilasciare il permesso, un passaggio ritenuto fondamentale per orientarsi nella complessità della normativa.

Dopo aver ottenuto le autorizzazioni necessarie da ogni ente, è in molti casi il richiedente a portarle in prima persona allo Sportello Unico, affinché il Comune possa rilasciare il permesso di costruire.

Anche la norma del “silenzio-assenso” introdotta nel luglio del 2011, secondo il rapporto della Banca Mondiale, è un dato positivo ma, specialmente nelle città con oltre 100.000 abitanti, i termini restano ancora troppo lunghi (150 giorni). Inoltre, se il Comune richiede documenti integrativi o modifiche al progetto, il termine si sospende e quindi il tempo totale per ottenere il permesso può dilatarsi ulteriormente.

Il rapporto della Banca Mondiale evidenzia casistiche positive, come quella di Milano che, in virtù di una legge nazionale recepita dalla Lombardia in modo più estensivo che in altri territori, consente ai richiedenti di ricorrere a una dichiarazione di inizio attività (Super-DIA) sostitutiva del permesso di costruire anche per le nuove costruzioni ed anche in assenza di un Piano Regolatore del Comune. Il Comune verifica la conformità e la completezza della documentazione presentata entro 30 giorni (I documenti allegati devono comprendere il certificato di proprietà, le planimetrie, la relazione firmata dal professionista abilitato a garanzia della conformità dell’edificio progettato alle normative in materia di pianificazione urbana, ai regolamenti edilizi, alle norme di sicurezza, ai requisiti di sicurezza pubblica, nonché sufficiente documentazione tecnica per permettere un’adeguata valutazione dell’impatto ambientale. Il richiedente deve inoltre presentare i progetti strutturali e le relazioni in materia di geologia e geotecnica, i progetti relativi al sistema di riscaldamento e di efficienza energetica, nonché il calcolo del contributo di costruzione) dopodiché i lavori possono iniziare.

L’equiparazione del silenzio della pubblica amministrazione al permesso di avviare l’attività, offre dunque una prospettiva operativa e fa salva la possibilità di un controllo successivo. Come ha osservato anche il Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica (cd Commissione dei Saggi) è un sistema che incontra però dei limiti: il primo è che, soprattutto quando si tratta di investimenti importanti, non basta il silenzio, perché chi investe vuole la sicurezza di una decisione favorevole espressa; mentre il secondo

è che questo genere di istituti (come la SCIA) hanno un ambito di applicazione incerto.

L'esempio dell'edilizia è mutuabile a tutte le procedure pubbliche autorizzatorie, basti pensare alle specifiche autorizzazioni ambientali (VIA, VAS, VINCA, AIA) ed alle autorizzazioni specifiche in ambito energetico con la Conferenza di servizi che spesso, da strumento di semplificazione, in tanti casi si trasforma in una struttura di negoziazione senza fine.

Sostanzialmente, negli ultimi quindici anni, anziché semplificare i procedimenti gli stessi si sono moltiplicati.

Ad esempio, per costruire una stalla di bovini non intensiva in area Parco, abbiamo la seguente procedura:

1. richiesta del permesso di costruire;
2. richiesta del parere di compatibilità con l'area parco all'Ente Parco;
3. Valutazione di incidenza Ambientale;
4. richiesta di parere al vincolo idrogeologico;
5. richiesta di parere paesaggistico;
6. richiesta di parere ASL sulla compatibilità dell'allevamento.

Molto spesso le risposte ai diversi pareri sono contrastanti o non coerenti. Anche per una tipologia di intervento così semplice è necessaria una valutazione che contempli gli aspetti ambientali, naturalistici e paesaggistici e quindi la compatibilità dell'intervento con il contesto in cui si opera.

In primo luogo è, quindi, necessario **rivedere la classificazione dei vincoli o meglio delle leggi di vincolo**. Inoltre, occorre accentrare il processo di valutazione in un unico Ufficio che abbia le necessarie competenze per analizzare la molteplicità delle problematiche connesse alle diverse richieste di autorizzazione e di intervento.

Per semplificare il sistema autorizzatorio Stato/Regioni/Province/Comuni è necessaria una riorganizzazione degli uffici tecnici di programmazione ed istruttoria; in essi molto spesso sono assenti le competenze, in altri casi è presente un solo tecnico che non

possiede le basi per valutare progetti complessi. Aniché indire le Conferenze di servizi tra più Enti (ciascuno dei quali può essere carente delle competenze necessarie per valutare tutti gli aspetti di una problematica), sarebbe necessario realizzare **Uffici multidisciplinari** in grado di affrontare problemi semplici e/o complessi.

Tali Uffici multidisciplinari potrebbero efficacemente intervenire anche nei processi di utilizzo dei finanziamenti comunitari. Questi molto spesso si perdono perché non c'è raccordo tra le parti che valutano il finanziamento è quelle che procedono a valutare la cantierabilità dell'opera.

4. Un cambio di paradigma per una reale semplificazione

La soluzione per ridurre i tempi e gli oneri per il rilascio dei permessi deve uscire dalle logiche tradizionali tutte interne ai modelli procedurali classici.

Come insegnano gli epistemologi, la complessità nella scienza è spesso indice del fatto che non si utilizza un buon metodo per la comprensione dei fenomeni; quando la complessità cresce diventa necessario cambiare paradigma. Il modello di Tolomeo comportava modelli sempre più complicati per spiegare tutte le orbite dei pianeti e il cambio di configurazione di Copernico, con il centro del sistema spostato verso il Sole, rese di nuovo chiari tutti i movimenti.

Serve una “**rivoluzione copernicana**” anche nella nostra Pubblica Amministrazione, un cambio di paradigma per ridurre la farraginosità e la pesantezza di un sistema di norme e di regolamenti che ha raggiunto livelli insostenibili.

Non si tratta di eliminare la diversità e la ricchezza del nostro sistema economico e sociale che continuerà ad alimentare il nostro benessere e a richiedere al tempo stesso regole e controlli, ma di rendere più semplice ed efficiente la vita dei cittadini, dei professionisti e delle imprese riducendo le complicazioni burocratico-amministrative.

La sfida per il cambiamento non può essere giocata solo sul terreno normativo.

E' necessario senz'altro delegificare, semplificare e innovare ma altrettanto importante e cruciale è **sottrarre compiti amministrativi, di valutazione e autorizzazione alla pubblica amministrazione per trasferirli, sulla base dell'applicazione effettiva di un principio di sussidiarietà e attraverso un percorso di assunzione diretta delle relative responsabilità, al sistema delle professioni regolamentate.**

Il modello della Baviera, citato anche nel rapporto della Banca Mondiale, può essere un utile riferimento. In quel Land è stato introdotto nel 1994 un procedimento differenziato per il rilascio dei permessi di costruzione: se il rischio è basso, i professionisti abilitati possono assumersi la responsabilità della costruzione; se il rischio è medio, i

progetti devono essere approvati da un professionista abilitato e indipendente; solo se il rischio è alto e il progetto complesso questo deve essere interamente vagliato dalle autorità competenti in materia di edilizia.

Le professioni regolamentate, ed in particolare quelle dell'area tecnica, possono costituire il principale alleato e il principale supporto per vincere la sfida della semplificazione. Esse sono in grado di offrire non solo un approccio improntato alla terzietà, grazie anche a norme deontologiche severe, ma anche di garantire la più profonda conoscenza delle norme tecniche oggi sempre più articolate e specializzate.

Le professioni dell'area tecnica che si riconoscono nel PAT sono disponibili **ad avviare un confronto con gli Uffici legislativi dei competenti Ministeri e con il Parlamento per individuare le misure che consentano di giungere ad una reale semplificazione dell'azione amministrativa, coerente con le esigenze del sistema produttivo e della collettività.**

Per costruire un nuovo paradigma nell'azione pubblica occorre agire per una profonda trasformazione culturale della nostra Pubblica Amministrazione.

Il sistema amministrativo pubblico italiano ha sempre associato alla ricezione e al controllo formale della documentazione prodotta, la controprova del corretto adempimento delle funzioni pubbliche di garanzia per gli interessi collettivi costituzionalmente tutelati quali la sicurezza, la salute pubblica, la difesa dell'ambiente e del territorio ecc., col risultato di esaurire nella richiesta di produzione documentale l'azione amministrativa e di circoscrivere la responsabilità degli amministratori a quello di depositari e garanti di procedure e documentazioni corrette.

Il cambiamento attraverso la sussidiarietà al sistema professionale dovrà passare anche dalla costruzione di un percorso di crescita dei ruoli e delle professionalità del personale della PA che sarà chiamato ad assumersi una nuova responsabilità molto più stringente e decisamente più ampia di prima.

Non si tratterà più di garantire solo la correttezza documentale ed il rispetto di procedure, che dovranno divenire sempre più snelle, ma anche di uscire dagli uffici per trasformarsi in soggetti attivi capaci di

promuovere e costruire, con il tessuto sociale e produttivo dei territori che si amministrano, un sistema di regole tecniche condivise e chiare, come pure di scendere a controllare sul campo, sulla base di un principio di proporzionalità dell'azione amministrativa in ragione del rischio di ciascuna attività, la rispondenza tra quanto dichiarato, e quindi tra quanto previsto dalle norme e dai regolamenti e dai piani, e quanto effettivamente realizzato.

Il milione e ottantamila edifici fantasma non censiti dalla Agenzia del Territorio ed emersi negli ultimi anni grazie ad una analisi della mappatura aerea condotta a livello nazionale, come pure la quota annua di nuove case abusive pari secondo il Cresme a circa 25 mila unità ovvero al 10% circa del totale delle nuove costruzioni, sono la dimostrazione più evidente del fallimento del modello procedurale documentale applicato all'edilizia su cui da sempre si è informata l'azione della nostra Pubblica Amministrazione e al contempo della necessità di un rapido cambiamento di fronte. Il solo recupero Imu calcolato annualmente in quasi 600 milioni di euro sulle case fantasma giustificherebbe da solo la necessità di far partire subito una profonda trasformazione del sistema delle autorizzazioni fondato sul principio di sussidiarietà e sul coinvolgimento delle professioni regolamentate.