



Dir. Resp.: Roberto Napolitano

queste 199 conferenze monitorate 87 si sono già concluse. Anche i casi specifici segnalati dalla Funzione pubblica (alcuni sono riportati nell'articolo in basso) raccontano la messa in moto di esperienze positive: l'ottimo esempio della Regione Sardegna, con le istruzioni impartite il 2 agosto 2016 che hanno confermato l'investimento avviato in precedenza sul funzionamento degli sportelli unici per le attività produttive, sulla piattaforma telematica unica per la gestione delle pratiche e delle conferenze e hanno inserito vecchie esperienze virtuose nel nuovo modello. Il risultato accentua gli aspetti positivi: su 918 conferenze convocate nella Regione Sardegna da agosto 2016 424 sono già concluse con esito positivo e 36 con esito negativo. Su un campione di 307 conferenze, sempre in Sardegna, il 96% sono avvenute con la forma «semplificata».

Bisogna subito aggiungere, per

evitare di dare un quadro distorto ed eccessivamente ottimistico, che le amministrazioni più solerti a inviare i dati sono certamente anche quelle che si sono attivate per prime con la nuova conferenza e che resta vasta, viceversa, la "zona d'ombra" che ancora non si riesce a monitorare o in cui, più semplicemente, le amministrazioni pubbliche sono rimaste inattive o fanno resistenza al nuovo. Non possiamo ancora sapere cosa sia in questa zona d'ombra, anche se persistono le lamentele di imprese danneggiate dal ripetersi delle vecchie meline che fanno pensare a resistenza ancora molto diffusa: permessi di costruire per cui il parere della Soprintendenza arriva oltre i termini e viene ugualmente acquisito dal comune (che avrebbe dovuto certificare il silenzio-assenso); allungamento dei tempi - che sarebbero di 45 giorni dalla ricezione - da parte del comune per sottoporre progetti in area vincolata al

parere della commissione edilizia e della Soprintendenza; ritardi nell'invio all'impresa proponente della convocazione della conferenza quando proprio il rispetto dei tempi dovrebbe essere il segno più forte del nuovo corso.

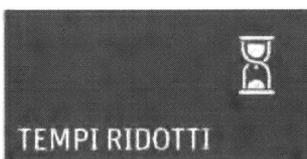
Uno degli obiettivi che il governo si è dato è di accelerare la formazione dei funzionari pubblici incaricati di sovrintendere a queste procedure usando anche il Pon Governance e Formazione. L'altro obiettivo è di estendere il monitoraggio rapidamente e di coinvolgere sempre più anche le imprese e le loro associazioni. In questa difficile sfida del decollo della nuova conferenza di servizi, anche in collegamento con la «Scia 2», la segnalazione di difficoltà, resistenze, anomalie è certamente utile per dare impulso alla messa a regime e per sbaragliare quelle resistenze che ancora si annidano nella interpretazione della norma.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

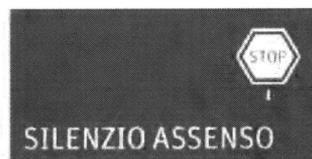
## La nuova conferenza di servizi «modello Madia»



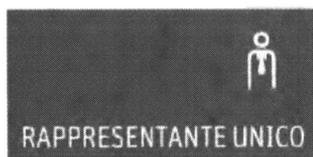
La «conferenza semplificata» (senza riunione) diviene la modalità ordinaria per ridurre così numero e complessità delle convocazioni. La «conferenza simultanea», che prevede invece la riunione, è prevista nei casi tassativamente individuati nella legge (complessità della decisione, «Via» regionale, ecc.)



Tagliati i tempi morti e i meccanismi di convocazione "infernali" ora la conferenza dovrà chiudersi in 45 giorni. Un termine che può allungarsi a 90 giorni qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali, e alla salute dei cittadini



La mancata comunicazione o la comunicazione senza i requisiti previsti equivale ad assenso senza condizioni. Decorso il termine, il responsabile del procedimento è tenuto a procedere e resta ferma la responsabilità dell'amministrazione inerte



Nella «conferenza simultanea» è l'unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le amministrazioni rappresentate. Per le amministrazioni statali è nominato dal presidente del Consiglio, per quelle locali dal Prefetto



La conferenza viene dematerializzata. Le istanze, i documenti e gli atti di assenso sono inviati per via telematica. Quando non è disponibile una piattaforma telematica o la firma digitale, è possibile inviare i documenti in allegato ad un messaggio di posta elettronica "ordinaria"

## Lo stato dell'arte

### IL «PESO» DELLA SEMPLIFICAZIONE

Conferenze di servizi convocate in 23 enti locali tra agosto 2016 e gennaio 2017

Ente	Conferenze convocate	Di cui concluse	Conferenze semplificate
Consorzio b.i.m. Pieve di Treviso	40	20	28
Comune di Ragusa	14	2	14
Città metropolitana di Napoli	29	12	29
Comune di Gaeta (LT)	3	0	1
Comune di Alatri (FR)	1	0	0
Comune di Udine	2	2	2
Comune di Cascina (PI)	2	2	1
Comune di Abbiategrasso (MI)	1	1	1
Comune di Calascibetta (EN)	2	2	2
Unione Romagna Faentina (RA)	18	5	9
Comune di Lozio (BS)	1	1	1
Comune di Millesimo (SV)	2	0	1
Comune di Val Tidone (PC)	10	10	2
Comune di Civitanova Marche (MC)	1	1	0
Comune di Rossano (CS)	2	2	2
Comune di Ussana (CA)	4	0	4
Comune di Livorno	5	5	5
Comune di Oristano	26	19	24
Comune di Genova	6	1	6
Unione dei Comuni Medio Brenta (PD)	12	0	12
Provincia di Varese	10	2	10
Provincia di Gorizia	1	0	1
Provincia di Monza Brianza	7	0	7
<b>Totale</b>	<b>199</b>	<b>87</b>	<b>162</b>

### IL CASO DELLA SARDEGNA

Conferenze di servizi simultanee o semplificate convocate in un campione di Enti locali della Sardegna (20% della popolazione) tra agosto 2016 e gennaio 2017



Fonte: Help Desk conferenza di servizi- Dipartimento della Funzione Pubblica

INTERVISTA **Angelo Rughetti** Sottosegretario alla Pa

# «In campo 5mila funzionari, le imprese si facciano sentire»

**«Una spinta ulteriore arriverà ora da incentivi, trasparenza e formazione»**

Gianni Trovati  
ROMA

■ «I primi dati sulla nuova conferenza di servizi sono buoni soprattutto per la conferenza semplificata e l'applicazione del silenzio-assenso, in altri campi la situazione è a macchia di leopardo e mostra risultati migliori dove la composizione politica degli interessi è avvenuta a monte, per esempio nelle Unioni di Comuni, o dove l'intervento è puntuale e riguarda il territorio di una singola amministrazione. Le resistenze maggiori si incontrano invece dove le novità impongono di modificare gli atti delle Pa locali, per esempio con la catalogazione delle procedure nel decreto Scia 2 che va attuata uniformando le leggi regionali e i regolamenti comunali. Ma per la Conferenza di servizi e la Scia 2 la fase cruciale inizia ora, con il cambiamento dei comportamenti delle singole amministrazioni. La spinta arriverà da tre fattori, riassumibili in incentivi, trasparenza e formazione. Con i fondi del Pon Governance contiamo di formare 5mila funzionari pubblici per attuare al meglio queste riforme. Ma anche le imprese devono fare la loro parte acquisendo consapevolezza dei loro diritti e chiedendone sempre il rispetto». **Angelo Rughetti**, sottosegretario alla Pa e alla semplificazione sta seguendo da vicino tutta la fase attuativa della delega sulla pubblica amministrazione, che con i cinque decreti approvati in prima lettura la scorsa settimana ha praticamente ultimato la fase di costruzione dei nuovi provvedimenti e deve ora completare la definizione dei correttivi. Rughetti ci tiene però a sottolineare

che «l'arrivo dei decreti in Gazzetta Ufficiale è il primo passo, e non l'ultimo, soprattutto in un tema come la semplificazione. Noi abbiamo scelto di perseguirla non solo cambiando le norme, che è il lavoro più facile, ma puntando a modificare i comportamenti. L'obiettivo, concretissimo, è quello di praticare davvero l'articolo 3 della Costituzione, che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che limitano libertà e uguaglianza dei cittadini. Perché dove la Pa funziona peggio, cittadini e imprese non hanno le stesse opportunità degli altri, e l'articolo 3 è come sospeso»

**L'obiettivo è alto ma la strada sembra lunga. I primi dati mostrano per esempio il successo della conferenza semplificata, ma indicano la persistenza di resistenze in alcuni settori, come la tutela ambientale e i beni culturali. Come si fa a superare questi ostacoli?**

Nella riforma abbiamo messo alcune norme importanti, a partire dal rafforzamento del silenzio-assenso che permette di superare i poteri di veto. Un'amministrazione, per fare un esempio concreto, non può più bloccare un'opera non presentandosi in conferenza, o allungando i tempi, perché nella Pa 4.0 il tempo dei veti è finito e il silenzio-assenso supera questa resistenza passiva. Ma come accennavo, le leggi efficaci sono la condizione necessaria e non sufficiente per il successo della riforma, che deve cambiare le pratiche quotidiane delle amministrazioni.

**Detta così sembra un'idea nobile ma teorica. Come si traduce in pratica?**

Per esempio con i nuovi incentivi che guideranno il salario accessorio secondo i decreti sul pubblico impiego che abbiamo approvato la settimana scorsa. Ridurre i tempi delle autorizza-

zioni, semplificare le procedure e aumentare la presenza di servizi digitali saranno fra gli obiettivi a cui sarà collegata la possibilità di finanziare la parte variabile della busta paga. Mi sembra un tema molto concreto.

**Valutazione e premi, però, nella riforma vengono lasciati alla contrattazione nazionale. Non c'è il rischio di obiettivi troppo modesti per non essere raggiunti da tutti?**

No, perché a definire gli obiettivi, che con una bella formula nelle prime bozze si chiamavano «obiettivi della Repubblica», saranno le linee guida della Funzione pubblica, che andranno nel merito e saranno fissate d'intesa con Regioni ed enti locali nelle parti di loro competenza come imposto anche dalla Corte costituzionale. Fisseremo degli standard, e gli obiettivi saranno più ambiziosi per le Pa oggi più lontane dai livelli ottimali. Non dimentichiamoci che ci sono ingiustizie palesi da rimuovere: se un'impresa riceve dalla Pa i pagamenti in tre mesi e un'altra ci riesce in 60 giorni, si determina nei fatti una concorrenza distorta: non è un fatto che riguarda le classifiche internazionali, ma la vita concreta delle persone, che è ancora più importante. Sul punto, anche le imprese hanno un ruolo cruciale.

**In che senso?**

Le imprese sono soprattutto titolari di diritti soggettivi di cui devono essere consapevoli, conoscendo i nuovi strumenti a disposizione. Spesso in passato le imprese hanno scambiato i diritti con gentili concessioni, oggi invece devono recriminare tutte le opportunità che vengono date dalle nuove regole. Questo atteggiamento nuovo aiuterà anche le amministrazioni a uniformarsi agli standard migliori.

**Oltre alla spinta "dall'esterno", quali sono gli stru-**

**menti per diffondere le pratiche migliori?**

Il primo è la trasparenza, anch'essa collegata al nuovo sistema di valutazione dei risultati. Ogni ente è tenuto a pubblicare il piano delle performance, da modulare in base agli obiettivi generali che ciavamo prima, e cittadini e imprese sapranno in modo diretto quali sono i loro diritti, e quali le prestazioni che la loro Pa di riferimento assicura.

**Scontata l'obiezione da parte delle amministrazioni: come facciamo a semplificare e innovare dopo anni di tagli che hanno colpito anche la formazione del personale?**

Ma ora le risorse ci sono, e nascono dalla scelta strategica di concentrare su questi aspetti i fondi del Pon Formazione. Quando siamo arrivati abbiamo trovato 300 micro-iniziative aperte. Noi abbiamo fatto una scelta opposta, concentrando le risorse su tre azioni di sistema per attuare i decreti legislativi. Con il primo progetto, a regime ci saranno oltre 5mila funzionari monitorati e formati su conferenza dei servizi, Scia 1 e 2 e nuove regole sull'autotutela. Sulle Città metropolitane, intese come hub delle amministrazioni sul territorio, si concentra il secondo, per diffondere gli standard su moduli, procedure e conferenza dei servizi in una platea di 3mila Comuni. Solo il terzo progetto, "riforma attiva", sarà dedicato a singoli enti, 20 città medie e 15 province in 10 regioni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



FOCUS. AMMINISTRAZIONI ALLA PROVA DELLA RIFORMA: BENE LA CONFERENZA ON LINE MA RESTA IL NODO SILENZIO ASSENSO NEI CASI DI TUTELA

# Privati più veloci, lavori pubblici ancora fermi

Alessandro Arona  
Mauro Salerno

**N**uovi insediamenti produttivi, interventi edilizi complessi, impianti rifiuti, autorizzazioni ambientali, cave: è soprattutto sulle attività private, soggette a permessi rilasciati da Comuni, Province, Regioni, che la riforma della conferenza di servizi si sta facendo sentire. Le novità sono ancora fresche (il Dlgs 127/2016 è operativo dal 28 luglio), impossibile fare un vero "bilancio", ma gli Sportelli unici attività produttive (Suap) e edilizia (Sue) le stanno già applicando un po' in tutta Italia, e sono molti a sbilanciarsi già sugli effetti positivi della conferenza semplificata (solo on line), sul rappresentante unico, sulla Valutazione ambientale (Via) regionale unificata, mentre meno risolutive vengono valutate le novità in materia di silenzio-assenso delle amministrazioni di tutela.

Tutto fermo, invece, sul fronte infrastrutture. Le novità del Codice appalti e del pacchetto Madiasi sui lavori pubblici (conferenza di servizi "anticipata" sul progetto di fattibilità, anziché sul definitivo, e dibattito public per le opere più rilevanti) non si applicano perché mancano i decreti attuativi. L'addio alla legge obiettivo (conferenza solo consultiva e approvazione Cipe) è per ora "virtuale", perché quasi tutte le grandi opere in corso si rifanno alle vecchie regole. Infine sulle opere statali continua ad applicarsi il vecchio regolamento 383/1994 (anche se alle Infrastrutture spiegano che «dopo lo stop al potere di veto dei singoli Comuni, dal 2009, ora funziona»).

Ma torniamo al livello comunale. A Milano si è svolta a fine 2016 una complessa conferenza, per l'operazione «tre caserme», dove

erano coinvolti l'Università Cattolica, i ministeri dell'Interno e della Difesa, il Demanio, oltre a Comune, Regione e Provveditorato (Mit). «La conferenza era gestita dal prefetto - spiegano al dipartimento Urbanistica del Comune - e grazie alla nuova conferenza tutto si è chiuso in una ventina di giorni. Nella convocazione il prefetto ha utilizzato prima la forma semplificata, chiedendo di inviare i pareri, ma fissando anche una riunione (modalità sincrona)».

Molto dipende dall'efficienza delle amministrazioni. Qualche volta sono più avanti delle leggi: lo stesso Comune di Milano utilizzava sempre (o quasi) la conferenza di servizi per il permesso di costruire quando sono necessari pareri di altre Pa, prima che arrivasse l'obbligo del 127. E così la conferenza di servizi unica regionale quando è necessaria la Via: l'invenzione è della Regione Emilia Romagna, il governo si è ispirato a questa best practice.

Ma anche la conferenza semplificata on line, una delle grandi novità in vigore da luglio: alcuni Comuni, anche piccoli, hanno cominciato da tempo a gestire tutte le pratiche on line. Accade a Cascina (comune pisano di 45 mila abitanti) che gestisce oltre 3 mila pratiche all'anno (422 di concessione e autorizzazioni) chiudendo i procedimenti in 30 giorni, tranne i casi relativi a Uae e permessi di costruire in cui, spiega la Responsabile del Suap Paola Rosellini «arriviamo al massimo a 60 giorni». Medie di 35-40 giorni anche nel Faentino, dove la locale Unione dei comuni serve un bacino di 90 mila cittadini e 8 mila imprese. Della nuova conferenza di servizi, dice il responsabile del Suap Claudio Facchini,

vanno apprezzati soprattutto due aspetti. Primo: «La scansione precisa dei tempi». Secondo: «Il ribaltamento della responsabilità in capo agli enti che non rispondono nei termini».

Viceversa tutto rischia di restare sulla carta, anche se ora c'è una norma di legge, quando le amministrazioni "frenano". Anche a Ragusa hanno iniziato da fine luglio a utilizzare i nuovi strumenti. Ma, come spiega il responsabile del Suap Ignazio Guastella, «non è facile convincere gli altri enti a rilasciare i pareri nei tempi previsti». Anche perché i nuovi termini sono molto stretti. «È uno degli aspetti positivi della riforma», sottolinea Paola Bissi, dirigente del Suap di Ravenna. Che cita anche un punto critico. Ci sono solo 15 giorni quando si tratta di chiedere un'integrazione documentale, raccogliendo in un provvedimento unico i pareri di tutti gli enti coinvolti. «Prima della riforma venivano concessi 30 giorni - segnala Biffi -. Due settimane per questo lavoro non sono molte». E non si può fare a meno di citare una certa diffidenza delle imprese nei confronti della Pa. «In molti anche negli interventi complessi - spiega l'assessore di Trieste Luisa Polli - preferiscono fare in proprio tutte le verifiche necessarie e presentarsi allo sportello unico con il "pacchetto" già pronto».

La Regione Lazio è stata la prima a istituire, in seguito alla riforma, un Ufficio unico Conferenze di servizi. Serve a coordinare in un documento unico i pareri dei vari uffici regionali per atti da consegnare ad altre Pa. «Prima la Regione non si coordinava - spiega il responsabile, Luca Ferrara - ogni ufficio elaborava il suo parere come se fosse una Pa diversa con il rischio di dire cose discordanti».

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## I casi

### MILANO

Lo Sportello unico edilizia utilizzava già prima del Dlgs 127 la conferenza di servizi quando necessari pareri di altre Pa, con una procedura "originale": il Sue fissa una data di convocazione della riunione, dando la possibilità di presentarsi e illustrare il parere, oppure inviarlo soltanto via web. Previsti anche «pareri preliminari»

### REGIONE LAZIO

Prima Regione a costituire un Ufficio unico conferenze di servizi. «La nostra attività principale - spiega - è coordinare tutti gli uffici della regione per il parere e il rappresentante unico, come previsto dal 127. Prima ogni ufficio dava il suo parere, senza coordinarsi con gli altri, e con il rischio anche di dire cose contraddittorie»

### LAVORI PUBBLICI

Ancora inattuata la novità specifica sui lavori pubblici (conferenza "anticipata" al progetto di fattibilità, anziché sul definitivo, e débat public), perché mancano i decreti attuativi del Codice appalti. Sulle grandi opere "effetto trascinamento" della legge obiettivo. Sulle altre opere statali si applica sempre il vecchio regolamento 383/94

### TRIESTE

Partenza difficile a Trieste. Colpa, riferisce l'assessore all'Urbanistica Luisa Polli, della diffidenza che ancora connota i rapporti tra imprese e uffici pubblici. «Anche per casi complessi gli imprenditori tendono a farsi le verifiche in proprio e a presentarsi allo sportello unico quando è già tutto pronto».

### FAENZA E RAVENNA

Da tremila a quattromila pratiche all'anno, sempre evase nella media record di 35-40 giorni. È la situazione che accomuna le esperienze "pionieristiche" degli Sportelli unici di Faenza e Ravenna. In entrambi i casi la gestione delle pratiche si svolge interamente on line. Con indagini di «customer satisfaction» per verificare l'impatto sugli utenti.

### CASCINA (PISA)

A Cascina, 45mila abitanti in provincia di Pisa, la gestione elettronica dei pareri è quasi la normalità. «In pratica abbiamo anticipato la riforma», dicono al Comune. Per le richieste la carta è bandita. Si passa per un portale web o al massimo via Pec. Da luglio ci stanno provando, con qualche difficoltà in più, anche a Ragusa.