



XVIII Legislatura

Commissione parlamentare per la semplificazione

Documento di Osservazioni

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLE
PROCEDURE AMMINISTRATIVE CONNESSE ALL'AVVIO E
ALL'ESERCIZIO DELLE ATTIVITA' DI IMPRESA**

Roma, 12 marzo 2021

Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

un sentito ringraziamento alla Commissione parlamentare per la semplificazione per aver voluto promuovere un'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio ed all'esercizio dell'attività d'impresa.

Migliorare l'efficienza della P.A. è da anni una delle raccomandazioni della Commissione Europea all'Italia e, nonostante le numerose politiche di semplificazione degli ultimi decenni, non si può affermare che le imprese hanno percepito la riduzione dei costi e degli oneri amministrativi se, come risulta da ogni rilevazione sulle criticità nel fare imprese, la burocrazia è sempre ai primi posti insieme alla pressione fiscale.

Mai come in questa fase di emergenza è emersa l'importanza del buon funzionamento della macchina burocratica, dalla quale dipende l'attuazione delle misure varate dai tanti decreti-legge.

L'attuale crisi dovuta all'emergenza Coronavirus ha, infatti, evidenziato i limiti che il Sistema Paese sconta in termini di semplificazione, in particolare nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e imprese.

La prima criticità da risolvere è di carattere strutturale e riguarda le competenze dei diversi livelli di governo. Mai come in questa fase le imprese, ed anche i cittadini, si sono dovuti confrontare con un numero ingente di atti di livello nazionale, regionale e locale, spesso tra di loro contraddittori.

Il distanziamento sociale ha imposto la necessità di compiere un salto repentino verso il digitale e qui si evidenzia la seconda criticità della PA che sconta il gap infrastrutturale tra i diversi territori e di competenza delle diverse amministrazioni.

A queste criticità si aggiungono scarsa chiarezza delle norme, difficoltà ad ottenere informazioni operative, difformità di interpretazione, controlli privi del necessario coordinamento, che hanno ulteriormente aggravato in questo periodo di emergenza le difficoltà del mondo imprenditoriale, in particolare alle micro e piccole imprese.

La ripresa, al di là delle fondamentali misure di rilancio del Recovery Plan, potrà esserci solo nella misura in cui si saprà cogliere la sfida cui siamo chiamati nella quale la rapidità di erogazione e l'assenza di oneri burocratici inutili potranno fare la differenza.

Liberare le imprese dagli oneri e dalle complicazioni burocratiche significa, infatti, non solo semplificarne la vita, ma soprattutto recuperare risorse da destinare agli investimenti, oltre ad assicurare la trasparenza dell'azione della P.A.

Se è vero che una burocrazia scarsamente efficiente rappresenta un costo per l'imprenditore, una burocrazia efficiente rappresenta un volano per lo sviluppo economico. Bisogna rimettere al centro al centro la libertà di impresa e la fiducia nei confronti dei cittadini e degli imprenditori nella consapevolezza che la mera sostituzione dei controlli ex ante con autocertificazioni, che di fatto non hanno prodotto altro effetto se non quello di spostare la responsabilità dell'azione amministrativa sul cittadino/imprenditore, non può rappresentare la soluzione.

Come rilevato dall' Ufficio Studi di Confartigianato¹, quest'anno un'impresa artigianale su tre avrà gravi difficoltà nel proseguire l'attività. Un dato che conferma lo stato di grave sofferenza del comparto e che si va ad aggiungere alle 79mila aziende artigianali che nel 2020 hanno comunicato la chiusura dell'attività alle Camere di Commercio. Senza considerare la crisi della natalità, dato che nel 2020 ci sono state 61.000 nuove aziende in meno, con un calo del 17,2% dell'avvio di nuove attività artigiane.

In questo contesto la riflessione oggetto dell'indagine conoscitiva dovrà necessariamente scontare un approccio su un duplice livello: da un lato, di carattere generale, teso a risolvere le annose questioni di semplificazioni burocratiche che dovranno necessariamente trovare soluzione nell'ormai ineludibile riforma della P.A. improntata all'efficienza ed all'efficacia dell'azione amministrativa e che riguardano sia l'avvio dell'impresa che l'esercizio dell'attività. Dall'altro lato si ritiene opportuno, in un focus specifico teso ad affrontare concretamente e risolvere celermente i nodi burocratici per l'esercizio dell'attività di impresa che si sono palesati negli ultimi mesi e che non stanno consentendo all'economia ed al sistema imprenditoriale di dispiegare le proprie potenzialità rappresentando un ostacolo reale alla ripresa.

Il peso della burocrazia sulle imprese italiane: alcune evidenze

L'eccesso di burocrazia, associato ad un contesto poco agevole all'attività di impresa, penalizza la crescita economica. Anche prima dello scoppio della pandemia, l'Italia mantiene un livello del PIL che nel 2019 è inferiore del 4% a quello del 2007. Bassa crescita ed elevata tassazione dei fattori produttivi sono amplificate dalle criticità di contesto. Secondo l'ultimo rapporto Doing Business 2020 della Banca Mondiale l'Italia è al 58° posto nel mondo per facilità di fare impresa, al 23° posto nell'Unione europea a 27.

Dalle evidenze analizzate dal nostro Ufficio Studi, stride il contrasto tra la quinta posizione nell'Ue ricoperta dell'Italia per pressione fiscale e la penultima per la qualità dei servizi pubblici; il nostro Paese scivola all'ultimo posto per il grado di fiducia dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione.

Sulle imprese italiane grava una più pesante burocrazia fiscale: secondo l'indicatore sintetico elaborato relativo a carico fiscale sulle imprese, tempi e procedure per pagare le tasse, nel 2020 l'Italia si colloca al 128° posto nel mondo e all'ultima posizione tra i 27 paesi dell'Unione europea.

Il gigantesco volume di norme, e la loro complessa applicazione, penalizza gli investimenti e la realizzazione di infrastrutture. Oltre ai più elevati tempi relativi al ciclo degli appalti, dall'analisi dei dati dell'Agenzia di coesione territoriale si evince che quasi la metà (45,4%) del tempo di realizzazione delle opere pubbliche è rappresentato da attività connesse con iter autorizzativi e passaggi burocratici (i c.d. 'tempi di attraversamento').

In Italia, il processo di ottenimento dei permessi edilizi è molto più lungo e più costoso, collocando il nostro Paese al 97° posto nel mondo.

Le difficoltà di interazione tra cittadini, imprese e Pubblica amministrazione sono amplificate dal basso utilizzo del canale digitale nell'offerta dei servizi pubblici. L'analisi dei dati su cui è articolato il Digital economy and society index predisposto dalla Commissione europea evidenzia che nel 2019 la quota di cittadini italiani che interagiscono con la Pubblica amministrazione (Pa) spedendo moduli compilati on line è pari al 14,1%, più che dimezzato rispetto al 37,6% della media dei paesi dell'Unione europea.

¹ "Pmi artigianali, nel 2021 una su tre è a rischio default" di E. Netti, Il Sole 24 Ore 2 marzo 2021, con Intervista Presidente di Confartigianato, Marco Granelli

Gli ostacoli burocratici alla ripresa

➤ Superbonus 110%

Confartigianato ha accolto con favore l'art. 119 del DL Rilancio che ha introdotto la detrazione fiscale al 110%, il cd. superbonus, relativi agli interventi di riqualificazione energetica e miglioramento sismico come grande opportunità per la ripartenza per un settore, quello dell'edilizia, ormai in crisi da troppi anni. Tuttavia, la grande opportunità di crescita e sviluppo favorita da una elevata propensione delle famiglie ad effettuare manutenzione straordinaria delle abitazioni, rischia di vedere vanificati, o quantomeno rallentati, i suoi effetti a causa della burocrazia che potrebbe ridurre l'efficacia anticiclica dell'incentivo fiscale.

I risultati di una survey realizzata dall'Ufficio Studi di Confartigianato, condotta su oltre 2.400 micro e piccole imprese e realizzata in collaborazione con l'Osservatorio MPI di Confartigianato Lombardia e pubblicata nell'11° report Covid-19, evidenziano che il 23% delle micro e piccole imprese delle costruzioni ha già ricevuto segnali di mercato di utilizzo del superbonus, dai primi contatti e preventivi, fino all'inizio lavori. Tra queste, tuttavia, il 52,3% segnala **il ritardato inizio delle attività a causa di problemi burocratici**, legati a sanatorie ad esempio, e il 42,5% indica la **mancata risposta di uffici comunali e pubbliche amministrazioni**. La quota di imprese che segnalano la **mancata risposta degli uffici pubblici** nei comuni con oltre 10 mila abitanti è del 71,6%, doppia rispetto al 36,9% rilevato nei comuni più piccoli, con meno di 10 mila abitanti.

A fronte di una ampia diffusione del lavoro a distanza della Pa durante la pandemia – oltre il 30% – una carente organizzazione dei flussi di comunicazioni telefoniche e di e-mail può generare difficoltà insostenibili nell'ottenere risposte dagli uffici pubblici, ancor più necessarie a fronte di interventi complessi, come quelli incentivati dal superbonus. Infine, l'indagine evidenzia la presenza di diffuse difficoltà – rilevate nel 47,8% dei casi – di gestione dell'asseverazione e del visto di conformità.

Alcune prime proposte di semplificazione:

- **Istituire una Cabina di regia pubblica per il coordinamento delle misure di implementazione e per l'interpretazione della normativa.** Allo stato, con almeno tre i Ministeri interessati alla attuazione delle misure legate agli incentivi ecobonus e sismabonus e altrettanti sono gli Enti direttamente interessati alla interpretazione e regolazione della materia: nel processo intervengono infatti il Ministero dello Sviluppo economico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Infrastrutture, oltre alla Agenzia delle Entrate, ENEA e Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Ciascuna di queste autorità pubbliche interviene con proprie indicazioni applicative generando una complessità del quadro di riferimento che rende complessa l'applicazione concreta delle misure. La Cabina di regia dovrebbe inoltre razionalizzare e semplificare la regolamentazione, la modulistica e i procedimenti connessi;
- rendere maggiormente agibile la verifica della conformità urbanistica per la quale in alcuni Comuni sono necessari 6 mesi per il rilascio ed eventuali sanatorie per piccole difformità comportano altri 6 mesi di tempo;
- eliminare la verifica di doppia conformità;
- razionalizzare e ridurre il più possibile i tempi di risposta per l'accesso agli atti. Per poter accedere all'agevolazione le tempistiche sono fondamentali e gli enti locali giocano un ruolo chiave. E' previsto che per usufruire della detrazione, l'immobile oggetto di riqualificazione non sia oggetto di abusi o difformità urbanistiche ed edilizia, se non di

lieve entità, con una tolleranza di legge del 2%. Verificare questa conformità significa quindi fare un accesso agli atti per accertare lo stato di fatto dell'immobile oggetto di intervento verificando che ciò che si è realizzato nel tempo corrisponda a quanto autorizzato. Le tempistiche per avere risposta rallentano il processo;

- **rendere strutturali incentivi per ristrutturazioni.** Si propone di prorogare a tutto il 2023 il "Superbonus 110%" al fine di consentire ai committenti di svolgere il complesso iter burocratico previsto. Si propone, inoltre, di estendere a tutti gli interventi e tipologie di edifici (anche ad uso produttivo) le misure di innalzamento della soglia della detrazione al privato, prevedendo il loro mantenimento strutturale anche attraverso un meccanismo scalare discendente per gli anni successivi al 2023 (esempio: soglia al 90% nel 2024 e all'80% nel 2025; 65% nel 2026);
- tenuto conto che il **processo di asseverazione** prevede una specifica indagine a cura del Professionista relativamente alla documentazione, si propone che le asseverazioni rilasciate possano sostituire, con i medesimi effetti giuridici, i certificati di conformità urbanistica previsti per le richieste di permesso di costruire o le comunicazioni di inizio lavori. Infine, al fine di incentivare gli interventi che migliorino la sicurezza sismica delle costruzioni, si propone che siano sempre "trainanti" tali interventi riguardo alle opere incentivate sul risparmio energetico;
- **provenienza dei materiali e tutela del mercato europeo.** Al fine di valorizzare le risorse messe a disposizione per il superbonus 110% e ridurre l'impronta ambientale del processo agevolativo, si propone di inserire la previsione normativa che i materiali utilizzati per gli interventi oggetto di bonus che generano detrazioni fiscali siano stati fabbricati almeno in Europa. Parimenti, si chiede di prevedere che i lavori siano eseguiti da imprese aventi sede legale in Italia ciò eviterebbe anche che alcune scelte finalizzate al contenimento dei costi possano alterare il corretto confronto competitivo e fiaccare ulteriormente le micro e piccole imprese già provate sul campo dalla concorrenza delle multiutility.

➤ Appalti

Per realizzare un appalto pubblico infrastrutturale in Italia servono 7 mesi in più rispetto alla media europea. A rallentare i lavori sono i numerosi passaggi burocratici che incidono per il 54,3% sui tempi complessivi per completare le opere. Come Confartigianato abbiamo denunciato l'ombra pesante della burocrazia sull'attuazione dei progetti del Recovery Plan è Confartigianato che ha rilevato l'impatto degli adempimenti amministrativi sulla competitività del nostro Paese ed in tal senso è necessario garantire la sostenibilità amministrativa del Recovery Plan.

Una delle grandi sfide da vincere con il Recovery Plan consiste proprio nel semplificare e snellire la mole di costosi e inutili adempimenti che pesano sulle aziende e sul Paese e nel rendere la macchina amministrativa capace di scaricare a terra il potenziale del Piano con una efficace programmazione e gestione delle sue misure.

Il nostro Ufficio Studi ha calcolato che in Italia occorrono in media 815 giorni, circa 2 anni e 3 mesi, per completare l'iter di un appalto pubblico tipo come la riasfaltatura di 20 km di una strada a doppia corsia, senza lavori accessori né successivi all'esecuzione.

Una durata, che va dalla pubblicità del bando di gara al termine dei lavori e comprende il pagamento dell'impresa appaltatrice, che supera di 7 mesi i 605 giorni rilevati in media nell'Ue a 27 e colloca il nostro Paese al penultimo posto nell'Unione europea. Ci supera soltanto la Grecia dove il ciclo di vita dell'appalto è di 1.120 giorni.

Secondo la nostra rilevazione, il 54,3% del tempo necessario per completare l'opera pubblica in Italia è assorbito dai cosiddetti tempi di attraversamento, calcolati tra la fine di una fase e l'avvio della successiva, che non sono utilizzati per realizzare l'opera, ma vengono impegnati da procedimenti burocratici ed autorizzativi.

La lentezza della nostra burocrazia pesa direttamente anche sulle tasche delle imprese che realizzano l'appalto: in Italia, infatti, devono aspettare in media 90 giorni per essere pagate dall'Ente pubblico appaltante, vale a dire il doppio rispetto ai 46 giorni della media Ue e tre volte in più del limite massimo di 30 giorni imposto dalla legge sui tempi di pagamento.

La durata della realizzazione delle opere pubbliche è soltanto uno degli ambiti in cui la burocrazia rallenta e blocca la competitività italiana. L'Italia è al 23° posto tra i 27 Paesi dell'Unione europea per l'eccesso di complicazioni amministrative e al 58° posto tra 190 Paesi nel mondo per la facilità di fare impresa.

La centralità del tema della semplificazione in materia di appalti pubblici correlata alla trasparenza delle procedure ed in funzione anticorruzione, d'altronde, è stata evidenziata dal Presidente Draghi in occasione della replica nel corso del dibattito sulla fiducia. Per il Governo, è necessario *“spostare l'asse degli interventi su un piano più sostanziale, puntando sui due cardini di un'efficace politica di prevenzione, **trasparenza e semplificazione** (omissis). La semplificazione dei procedimenti amministrativi serve per snellire e accelerare i processi decisionali pubblici. Proprio le farraginosità degli iter e la moltiplicazione dei passaggi burocratici spesso sono la causa inaccettabile di ritardi amministrativi, ma **anche il terreno fertile in cui si annidano e prosperano i fenomeni illeciti.**”*

Confartigianato condivide questa visione: trasparenza e semplificazione sono aspetti centrali che possono **rigenerare il rapporto tra imprese e PA, sostituendo la logica del “sospetto preventivo” con quella del “controllo successivo”**.

Alcune prime proposte concrete:

- Esplicitare e stabilizzare il principio della “dislocazione territoriale” nelle procedure sottosoglia introdotto nel Decreto Semplificazioni (D.L. n.76/2020). In proposito si segnala che proprio le principali stazioni appaltanti individuano nella prossimità un valore aggiunto tanto che la Conferenza delle Regioni suggerisce “per i contratti aventi un valore non rilevante rispetto alla soglia di interesse comunitario, per i quali, tenuto conto della natura dell'appalto (es. lavori, servizi di manutenzione, e altri servizi in cui assumono rilevanza i costi organizzativi legati allo spostamento e alla distanza territoriale), la distanza dal luogo di esecuzione inciderebbe sulle spese generali in modo significativo, la distanza della sede legale o operativa dell'impresa assume una rilevanza essenziale sulla valorizzazione della “filiera corta” in osservanza ai principi di cui all'art. 18 della Direttiva 24/2014, relativamente all'integrazione degli aspetti ambientali negli appalti.”;
- revisionare, in termini semplificativi e per alleggerirne i costi a carico delle MPI, il sistema di qualificazione degli operatori economici che operano nel settore dei lavori pubblici e, contemporaneamente, abrogare il comma 12, art.84 del codice che introduce la sperimentazione di un sistema di qualificazione alternativo alle SOA;
- analogamente è necessario abrogare la previsione di definizione di un “rating di impresa” che si è rivelato un esercizio di difficile realizzazione anche a causa della mancata attuazione

- del codice, in particolare della norma che prevede la qualificazione delle Stazioni Appaltanti, che potrebbe penalizzare (e non valorizzare) gli operatori economici;
- Confartigianato Imprese in merito allo stesso tema ha sempre proposto un sistema di “rating bilaterale”, in una piena logica di trasparenza, che possa contemporaneamente mettere in luce la performance della stessa stazione appaltante e dell'operatore economico;
 - per il subappalto è necessario eliminare definitivamente la terna dei subappaltatori, semplificare le procedure di controllo e valorizzare gli strumenti già esistenti (richiesta abrogazione comma 16 dell'art. 105), favorire il pagamento diretto dei subappaltatori e attuare il comma 22 che prevede il riconoscimento dei lavori a chi ha eseguito effettivamente i lavori;
 - riportare alla facoltatività della stazione appaltante l'introduzione delle clausole sociali negli appalti;
 - eliminazione della pubblicazione dei bandi sui giornali con costo a carico dell'appaltatore (RIF. Art. 73, comma 4 in cui è necessario eliminare le parole “anche con l'utilizzo della stampa quotidiana maggiormente diffusa nell'area interessata”). Ci permettiamo di evidenziare che tale scelta risulta inopportuna per le imprese. Il ritorno della pubblicità sulla stampa rappresenta, infatti, esclusivamente un onere per le imprese, e nega altresì le indicazioni delle direttive comunitarie. Il provvedimento è inoltre anacronistico visto che la pubblicità di bandi e avvisi sui quotidiani era stata faticosamente abrogata dal 1° gennaio 2016 (rif. art. 26, comma 1, del D.L. 66/2014 termine poi prorogato al 01/01/2017 con il D.L. 30 dicembre 2015, n. 210 e successivamente reso cogente con la modifica al codice dei contratti);
 - modifica della disciplina in materia di **trasparenza del costo del lavoro** (art. 23, co. 16, e 97, co. 5 lett. d) del Codice Appalti), prevedendo l'obbligo per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di pubblicare le tabelle del costo del lavoro elaborate sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva di tutte le organizzazioni sindacali ed in particolare, di quelli del comparto artigiano, sempre tenendo fermo il principio della maggiore rappresentatività comparata dei contratti. Al momento vengono pubblicate solo le tabelle relative al settore industriale. Disporre delle tabelle del costo orario di tutti i comparti semplificherebbe, in fase di gara, il processo di valutazione della congruità dell'offerta economica degli operatori;
 - dare attuazione all'art. 212 del d.lgs. n. 50/16 che istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la **Cabina di Regia** in materia di appalti. Si propone di estendere la partecipazione a tale fondamentale organo consultivo anche ai rappresentanti delle micro e piccole imprese. Questo consentirebbe di effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione del Codice e sulle difficoltà riscontrate nella fase applicativa, anche al fine di proporre eventuali soluzioni correttive e di miglioramento. Inoltre, la Cabina di Regia consentirebbe di valutare preventivamente l'impatto delle nuove norme garantendo omogeneità e certezza giuridica, messe a rischio dal proliferare della produzione normativa in materia.

➤ Altre proposte di semplificazione

- Individuare modifiche di carattere generale per quello che riguarda il procedimento amministrativo anche valutando l'impatto delle misure introdotte nel 2020. Ad esempio, prevedere POTERI SOSTITUTIVI per la risoluzione dei contenziosi amministrativi e la

- previsione di un'unità appaltante autonoma da attivare se Regioni e Comuni non dovessero bandire le gare;
- omogeneizzazione territoriale dei regolamenti e delle politiche tariffarie, l'estensione dello strumento della diffida amministrativa a tutti i tipi di autorizzazione (la nuova disciplina che, in caso di violazioni prevede in avvertimento prima di passare a comminare la vera e propria sanzione).

Segnaliamo, infine, alcuni esempi – anche recenti – di come, la Pubblica Amministrazione e il Legislatore continuino a percorrere strade diverse, volte a richiedere sempre nuovi adempimenti alle imprese o senza affrontare il nodo della frammentazione amministrativa tra le Amministrazioni centrali e locali.

➤ **Istituzione del Registro carico e scarico cereali e farine di cereali**

La legge di bilancio 2021, L.178/2020, commi 139-143- ha istituito ex novo un Registro telematico di carico e scarico di cereali e farine di cereali, con relativo obbligo di registrazione per chiunque detenga, a qualsiasi titolo, cereali e farine, se la quantità del singolo prodotto supera le 5 tonnellate annue. Tale nuovo obbligo si configura come un nuovo inutile aggravio burocratico e gestionale per le imprese, considerato che le stesse applicano già sistemi di tracciabilità, e che nel contempo sono chiamate ad affrontare una crisi strutturale dei consumi, aggravata dalle misure limitative imposte, per fronteggiare i contagi da covid-19, a carico del settore HORECA della ristorazione, importante canale di sbocco della loro produzione.

Tra l'altro il nuovo onere appare sproporzionato rispetto agli obiettivi dichiarati della norma. Il suddetto obbligo di registrazione, infatti, non coglie la specificità di un settore altamente professionalizzato come quello della panificazione e dei laboratori artigiani, che lavora, trasformandole, esclusivamente farine e non già prodotti di prima produzione come cereali e grano. Se, dunque, la finalità è quella di istituire un monitoraggio delle produzioni cerealicole presenti sul territorio nazionale, estenderlo ai panificatori e ai laboratori artigiani appare sproporzionato e non congruo alle finalità dichiarate.

➤ **Manutenzione del verde**

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 154 del 28 luglio 2016 e dell'Accordo n. 50 del 22 febbraio 2018, sancito in conferenza Stato-Regioni, l'esercizio dell'attività di manutenzione del verde pubblico o privato (codice Ateco 81.30.00 - cura e manutenzione del paesaggio) è subordinato al possesso dei requisiti di previsti dall'art. 12 della legge 154/2016, tra cui un *“attestato di idoneità che accerti il possesso di adeguate competenze”*.

Alla luce dell'Accordo citato, sono esentati dall'obbligo formativo e dall'esame di abilitazione i soggetti che operano all'interno delle imprese iscritte, alla data di entrata in vigore della legge 28 luglio 2016 n. 154, al Registro delle Imprese.

Per queste figure occorre dimostrare un'esperienza almeno biennale, maturata alla data di stipula del presente accordo, attraverso specifica documentazione da presentare alla CCCIA.

In assenza di una chiara individuazione della documentazione che consenta di dimostrare l'esperienza maturata, le CCIAA adottano criteri differenti. creando incertezza tra gli operatori ed esponendoli al rischio di sanzioni.

È auspicabile che il settore venga disciplinato in modo uniforme a livello nazionale così da standardizzare le procedure e i requisiti di accesso alla professione.

➤ **IMPIANTISTI**

Per il settore dell'installazione di impianti si rende necessario un'attività di coordinamento normativo e amministrativo in quanto il settore, regolato fin dal 1990, è da tempo oggetto di numerosi tentativi di normazione da parte di numerosi soggetti.

Solo a titolo di esempio ci riferiamo all'attività di normazione tecnica dell'UNI che, attraverso una illegittima applicazione della Legge n. 4/2013 sulle professioni non regolamentate, produce norme di qualificazione per gli impiantisti o alla proposta normativa c.d. "Decreto Controlli" (in attuazione dell'art. 46, co. 3, lett. a, punto 3 del d.lgs. n. 81/08) che disciplina percorsi abilitativi aggiuntivi, a nostro parere illegittimi.

Si chiede, pertanto, una tregua nella normazione tecnica per il settore impiantistico.

CATASTO UNICO IMPIANTI: Al fine di semplificare gli adempimenti e rendere efficaci i controlli, sarebbe utile addivenire ad un unico catasto nazionale impianti che assolvà ai compiti dei catasti termici. Il Catasto Regionale Impianti Termici è un obbligo previsto dal D.P.R. 74/2013. L'attuazione della norma è difforme sul territorio e non completamente conclusa.

Fonti di Energie Rinnovabili (FER) - Semplificare le procedure di qualificazione degli installatori di impianti che utilizzano fonti rinnovabili, prevedendo che detta qualificazione professionale sia conseguita con il possesso dei requisiti tecnico professionali di cui all'articolo 4 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37.

In sostanza si richiede che l'attuale qualificazione professionale prevista per gli installatori di impianti (ai sensi del richiamato DM 37/08) abiliti anche all'installazione degli impianti FER senza ulteriori adempimenti.

Tale principio è stato introdotto durante l'iter parlamentare del DDL di Delegazione europea (AC 2757) ove tra i criteri attuativi della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) è stato previsto quello volto a *riordinare e semplificare la normativa vigente in materia di procedure di qualificazione degli installatori di impianti a fonti rinnovabili, prevedendo che detta qualificazione professionale, ai sensi dell'articolo 18 della direttiva (UE) 2018/2001, sia conseguita con il possesso di almeno uno dei requisiti tecnico-professionali di cui all'articolo 4, comma 1, lettere da a) a d), del regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37.*

Sul punto, infatti, è necessario fare chiarezza, in quanto la disciplina vigente della qualificazione degli installatori di impianti FER, contenuta nell'articolo 15 del D. Lgs. 28/2011, è assai incerta e ha comportato negli anni una situazione diversificata a livello territoriale, generando disparità tra gli operatori del settore senza aver apportato effettivi vantaggi per la promozione e l'incentivazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

L'attuazione di tale criterio direttivo consentirà di superare l'attuale fase di incertezza normativa, assicurando a tutte le imprese abilitate ai sensi del D.M. n. 37/08 l'abilitazione all'installazione di impianti FER e superando l'attuale percorso di formazione aggiuntivo che rappresenta un inutile aggravio burocratico ed economico non richiesto dalla direttiva europea.

Sicurezza degli impianti – verifica DiCo: Regolamentazione della procedura operativa per l'attuazione del comma 3, art. 8 del D.M. 37/08, "Obblighi committente o del proprietario" dove si prevede l'obbligo di "consegna al distributore o al venditore di consegnare la documentazione" entro 30 giorni. Poiché sul territorio nazionale tale obbligo viene adempiuto in modo eterogeneo si ritiene fondamentale che vengano definite procedure uniformi su tutto il territorio nazionale.

Gli interventi di contesto

È chiaro a tutti che la capacità di "scaricare a terra" le politiche è un fattore determinante per consentire al Paese di affrontare il futuro e di "sfruttare" la straordinaria opportunità derivante dall'utilizzo dei 209 miliardi di euro del Recovery Plan.

L'attuale crisi, dovuta all'emergenza Coronavirus, ha, infatti, ulteriormente evidenziato i limiti che il Sistema Paese sconta in termini di semplificazione, in particolare nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e imprese.

Tutte le politiche di semplificazione degli ultimi decenni, pur essendo andate nella giusta direzione, non hanno infatti risolto i nodi centrali delle complicazioni burocratiche che di fatto continuano a frenare lo sviluppo delle imprese, specie quelle micro e piccole. Abbiamo in diverse occasioni ribadito, negli ultimi anni, che l'agire dell'Amministrazione deve ispirarsi a tre linee direttrici fondamentali:

- **digitalizzazione** estesa del rapporto tra PA e imprese, soprattutto attraverso l'interoperabilità delle banche dati pubbliche;
- **standardizzazione** dei procedimenti e della modulistica;
- **riorganizzazione delle competenze** e riduzione del numero di enti pubblici coinvolti nel medesimo procedimento.

Direttrici peraltro condivise e rese operative nell'Agenda per la Semplificazione 2021-2023 adottata lo scorso 23 novembre e che consentiranno, tra l'altro, la creazione delle condizioni affinché il **principio dell'"once only"**, per cui le pubbliche amministrazioni non possono chiedere all'impresa dati già in loro possesso, possa essere finalmente applicato.

Inoltre, l'impresa deve poter contare su norme chiare, senza doversi assumere la responsabilità di interpretazioni incerte, rischiando di essere sanzionata a seguito di **controlli** da parte di soggetti diversi, non coordinati, o che interpretano in maniera differente la medesima normativa.

In sintesi, le imprese chiedono: **una sola istanza, una sola piattaforma informatica, una sola risposta ed un solo controllo.**

Un forte impulso alle politiche di semplificazione potrà certamente derivare dal PNRR e dalle **risorse finanziarie che saranno messe a disposizione dall'Europa**. Particolarmente importante ed in linea con il tema dell'indagine conoscitiva sono le seguenti misure, previste nella bozza di PNRR approvato dal Governo Conte II il 12 gennaio:

- **interoperabilità delle basi dati e loro accessibilità** attraverso un catalogo di API (*Application Programming Interface*) che consenta alle **Amministrazioni centrali e periferiche di**

attingere ai dati del cloud, di elaborarli e di fornire servizi a cittadini e imprese (stanziamento previsto: **1 miliardo** di euro);

- **mappatura completa di tutte le procedure amministrative** che ineriscono alle attività economiche, con la consultazione ad hoc delle categorie interessate (stanziamento previsto: **480 milioni** di euro).

Fondamentale è, infine, accompagnare l'attuazione di queste misure con il **monitoraggio** delle semplificazioni già introdotte, senza il quale nessuna semplificazione può dirsi veramente realizzata. Si ritiene fondamentale, pertanto, il completamento in tempi rapidi dei monitoraggi delle semplificazioni previste dalle precedenti "Agende per la semplificazione", a partire dall'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), la Conferenza di servizi e lo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) fino ad arrivare al monitoraggio delle semplificazioni introdotte dal DL Semplificazioni, tra cui le norme temporanee sugli appalti, i controlli alimentari e le modifiche del TU edilizia. Un monitoraggio che dovrà vedere il diretto coinvolgimento delle Associazioni maggiormente rappresentative proprio per poter verificare il reale e concreto impatto delle semplificazioni sulle attività di impresa.

Sulla base di questi risultati si potrà successivamente procedere alla revisione normativa che dovrà essere successiva ad un processo di reingegnerizzazione e digitalizzazione dei procedimenti amministrativi.

Riteniamo, infatti, che debba essere modificato in profondità l'approccio culturale che ha caratterizzato, anche in questi ultimi anni, le politiche di semplificazione. Si è, infatti, proceduto prevalentemente attraverso l'emanazione di nuove norme, come se modificare il quadro normativo fosse sufficiente a risolvere i problemi sin qui elencati.

Occorre, invece, abbandonare definitivamente questo approccio meramente normativo che sovente aggrava i problemi, anziché risolverli.

Una continua modifica delle disposizioni rende, infatti, il dato normativo incerto e quindi difficilmente applicabile dalle imprese e dalle Amministrazioni: si complica anziché semplificare!

Si possono citare esempi eclatanti come la normativa sugli appalti e la legge generale sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990). In entrambi i casi, a seguito delle numerose modifiche stratificatesi nel corso degli anni, di cui alcune anche con effetti solo transitori, si è determinata ancora più incertezza, trasformando tali discipline in un ginepraio inestricabile.

Le azioni prioritarie

In coerenza con il quadro sopra delineato, secondo Confartigianato è opportuno concentrare immediatamente le energie e le risorse disponibili su alcuni snodi essenziali del rapporto tra PA e imprese, che si pongono come diretta attuazione delle linee direttrici sopra individuate: digitalizzazione, standardizzazione e riorganizzazione delle competenze.

a) Unificazione front-office SUAP digitale

La frammentazione delle piattaforme digitali è l'aspetto più critico della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, in quanto le diverse PA – soprattutto a livello comunale – adottano proprie piattaforme non in grado di dialogare tra loro.

Superare queste frammentazioni, creando **piattaforme “uniche” o comunque “dialoganti”** tra loro creerà notevoli benefici per le imprese e le stesse Pubbliche Amministrazioni.

Dal lato delle imprese si avrà un **unico front – office**, che garantirà uniformità di accesso ai servizi, una nomenclatura uniforme dei procedimenti, la rapida implementazione delle semplificazioni introdotte e la riduzione della richiesta di informazioni già in possesso di altre PA.

Dal lato delle Amministrazioni si avranno minori costi di gestione e la possibilità di incrociare i dati in una logica di *big data*, estremamente utile per l'assunzione delle decisioni pubbliche a tutti i livelli.

In questo quadro, la priorità per le imprese è rappresentata dalla **rete dei SUAP che deve essere resa unica e dialogante**, superando la frammentazione a livello locale, garantendo al contempo uno *standard* adeguato dei servizi digitali resi alle imprese, attraverso la digitalizzazione completa delle procedure di avvio, modifica e cessazione dell'attività di impresa.

Lo standard deve riguardare i servizi offerti dai SUAP alle imprese, quali quelli di accesso, di comunicazione, di invio di documenti e di pagamento.

La metà dei Comuni italiani già oggi adotta uno standard unico, attraverso l'utilizzo della piattaforma tecnologica di impresainungiorno.gov.it, mentre la rimanente metà è frazionata tra SUAP regionali, comunali o in associazione tra Comuni (si veda la tabella sotto riportata).

La frammentazione è tale che in quasi tutte le Regioni, ed addirittura all'interno di molte province, coesistono le diverse tipologie di SUAP, rendendo così molto difficoltoso per un imprenditore acquisire informazioni e comunicare con la PA, anche qualora intenda solo spostarsi in un Comune limitrofo al proprio.

Per giungere ad una vera digitalizzazione del front-office dei SUAP, si propone, pertanto, di misurare le *performance* dei portali SUAP dei Comuni, verificando se sono davvero in grado di fornire un servizio completamente “digitale” all'impresa e di garantire i seguenti requisiti:

- accesso attraverso il Sistema Pubblico di Identità digitale (SPID);
- pagamento on line attraverso la piattaforma “pagoPA”;
- trasmissione automatica delle istanze e dei relativi documenti allegati alla Camera di commercio per la formazione del Fascicolo informatico;
- adozione della modulistica standardizzata approvata dalla Conferenza Unificata.

Si propone, infine, di prevedere che i Comuni che non sono in grado di offrire un tale *standard* qualitativo siano tenuti ad adottare il portale “impresainungiorno” che già offre un elevato standard di servizio alle imprese che operano in quasi 4.000 Comuni italiani.

La frammentazione del front – office dei SUAP a livello nazionale

Regione	Suap	
	Comuni che adottano una pluralità di piattaforme con soluzioni autonome, in associazione tra comuni, o regionali	Comuni che adottano una piattaforma unica in collaborazione con le Camere di commercio tramite il portale impresainungiorno
	numero SUAP	numero SUAP
ABRUZZO	152	153
BASILICATA	7	124
CALABRIA	401	5
CAMPANIA	168	381
EMILIA ROMAGNA	325	14
FRIULI-VENEZIA GIULIA	181	36
LAZIO	99	279
LIGURIA	72	162
LOMBARDIA	453	1.053
MARCHE	211	27
MOLISE	70	66
PIEMONTE	809	387
PUGLIA	32	225
SARDEGNA	377	0
SICILIA	153	231
TOSCANA	275	0
TRENTINO - ALTO ADIGE	0	290
UMBRIA	92	0
VALLE D'AOSTA	74	0
VENETO	72	493
Grand Totale	4.023	3.926

Dati Unioncamere del 26.02.2021

La frammentazione del front – office dei SUAP: la provincia di Roma

La provincia di Roma può essere presa come esempio della frammentazione dei portali informativi dei SUAP a livello locale.

Secondo i dati della Camera di Commercio di Roma, la situazione al 20 gennaio 2021 è la seguente:

- il 32% dei Comuni della provincia di Roma ha attivato il SUAP in forma autonoma oppure associata (cd comuni accreditati);
- il 46% dei Comuni utilizza la piattaforma informatica del sistema camerale (impresainungiorno.gov.it) attraverso lo strumento della delega (cd. comuni deleganti)
- il 22% dei Comuni, pur se accreditati, utilizza la piattaforma camerale attraverso una convenzione (cd. Comuni convenzionati).

Dati Camera di Commercio di Roma

b) Back office delle PA

Al front office della PA è strettamente connesso il tema del back office della stessa P.A.- In tal senso le risorse previste dal PNRR rappresentano un'occasione fondamentale, forse unica, per affrontare tale tema. Ovvero quello relativo alle infrastrutture che potrebbero consentire alle diverse PA di cooperare in maniera semplice e diretta attraverso uno standard comune. Infatti, anche qualora le PA, ed in primis il SUAP, adottassero un front office unico, rimarrebbe il grave problema di riuscire a far collaborare gli uffici delle diverse PA coinvolte nel medesimo procedimento attraverso una piattaforma unica di back office.

Reali "servizi digitali" per le imprese si potranno, infatti, avere solo come risultato di una completa innovazione dei processi e quindi dei back-office di tutte le PA, centrali e locali, che operano con le imprese.

c) Standardizzazione dei regimi amministrativi e della modulistica per l'avvio, la modifica e la cessazione dell'attività d'impresa

Una delle criticità lamentate dalle imprese, sia in fase di avvio che in esercizio dell'attività, è la difficoltà di orientarsi tra procedure e moduli differenti, che variano da Regione a Regione e da Comune a Comune.

Questo comporta incertezza e difficoltà nell'acquisire le corrette informazioni e costringe gli imprenditori a rivolgersi a professionisti anche per gli adempimenti meno complessi, con un inutile dispendio di risorse.

Questa frammentazione impedisce anche una corretta informatizzazione delle procedure e dei moduli, che invece devono essere il più possibile standard e uniformi sul territorio nazionale.

Una prima e positiva azione è stata realizzata a partire dal 2016 – con il c.d. Decreto SCIA 2 e gli Accordi in Conferenza unificata sulla modulistica - che ha standardizzato le procedure e i moduli di una serie di attività d'impresa, tra cui il commercio, la somministrazione, ed alcune attività artigiane (acconciatori ed estetisti, tintolavanderie, panifici, autoriparazione, pulizie e sanificazione).

Tale azione ha però subito un grave rallentamento ed è ora in *stand by*, nonostante sia stata rilanciata dal DL Semplificazioni (art. 15 del DL n. 76/20) e successivamente inserita nella nuova Agenda per la semplificazione, con una tempistica che, ancora una volta, sembra essere disattesa (la ricognizione e la standardizzazione delle procedure si sarebbe dovuta concludere entro il 15 febbraio 2021).

Occorre, invece, completare quell'attività in tempi brevi, seguendo il metodo già utilizzato nel 2016, attraverso il coinvolgimento delle Autonomie locali e delle Organizzazioni imprenditoriali.

L'attività di tali Tavoli di lavoro dovrebbe tuttavia essere oggetto di una rivoluzione copernicana avendo attenzione in primo luogo per l'impresa o il cittadino che accede al servizio della PA nell'ottica di giungere, nel più breve tempo (in alcuni casi ci sono voluti quasi due anni per la standardizzazione della modulistica) ed in maniera più coordinata ed omogenea possibile al fine di evitare, la presa di posizione di alcune Regioni che adottano procedure e modulistica diversificate, come è accaduto per le attività di pulizie e autoriparazione che in alcune regioni, come la Toscana, Emilia Romagna, prima della standardizzazione della relativa modulistica venivano avviate rivolgendosi alle CCIAA e non al SUAP (la standardizzazione della modulistica, nell'ottica di

uniformità, ha chiarito e ribadito che il SUAP, ai sensi della normativa vigente è l'unico punto di riferimento per l'avvio dell'attività di impresa).

Altrettanto necessario è l'impegno ad accelerare la standardizzazione di tutti gli obblighi per le imprese, accessibili per via telematica.

A tal riguardo, si evidenzia che per le attività ricettive extralberghiere, esistono circa 30 definizioni regionali che determinano a cascata l'accrescimento di procedure e moduli ai fini dell'avvio e dell'esercizio di tali attività.

Esistono, inoltre, differenze all'interno dei regolamenti comunali, che andrebbero semplificate, come nei casi dell'autorizzazione o SCIA per l'installazione di mezzi pubblicitari (incluse insegne di esercizio) e dell'occupazione di suolo pubblico/dehors. Infatti, in alcuni comuni si richiede la SCIA ai sensi del Dlgs 222/2016 in altri, l'autorizzazione/nulla osta del Comune ai sensi del Codice della strada (es. Comuni di Roma e Napoli).

Confartigianato, considerati i settori di appartenenza delle attività rappresentate, propone, pertanto, di avviare subito la standardizzazione dei regimi amministrativi e della modulistica dando priorità a:

installatori di impianti, decoratori e imbianchini e intonacatori, piastrellisti e posatori, vetrai, imprese del verde, imprese della meccanica di produzione (es. carpentieri meccanici), odontotecnici, imprese dell'alimentazione (salvo panificatori).

e a seguire:

Autotrasportatori, Restauratori di manufatti in legno, Corniciai, Falegnami, Ebanisti, Liutai, Fabbricatori e riparatori di strumenti musicali, Tessili, Tappezzieri, Riparatori di elettrodomestici, Riparatori di computer e periferiche, Orafi, orologiai e cesellatori, ceramisti, fotografi, imprese funerarie.

d) Controlli

Altro aspetto rilevante nel rapporto tra imprese e P.A. – che si è acuito nel periodo della pandemia – è quello relativo ai **controlli**, la cui riforma, già prevista nell'Agenda per la semplificazione 2015 – 2017, ha ricevuto scarsa attuazione. Il tema, pur presente nella nuova stesura dell'Agenda per la semplificazione (2020-2023).

Una delle criticità maggiormente lamentata dalle imprese è, in primo luogo, la carenza di coordinamento nei controlli sia per quello che riguarda le diverse autorità che esercitano controlli sui medesimi aspetti sia, talvolta, le diverse interpretazioni della normativa. A queste criticità si accompagna una mancanza di proporzionalità rispetto alla dimensione di impresa che, spesso comporta oneri eccessivi per le stesse imprese.

Si ritiene che la metodologia e l'iter individuato nell'Agenda per la Semplificazione sia troppo complesso ed i suoi effetti potrebbero essere percepiti dalle imprese solo a partire dal 2023. Pur comprendendo la necessità di ricognizione che deve sottostare ad una semplificazione di un meccanismo complesso come quello dei controlli (dall'analisi di modelli di razionalizzazione dell'attività ispettiva già esistenti sul territorio alla ricostruzione del quadro regolatorio e analisi delle sovrapposizioni e incoerenze, dalla mappatura delle attività ispettive e delle relative banche dati in alcune aree di regolazione all'elaborazione di indicazioni e proposte di semplificazione a livello nazionale condivise con le Regioni, Comuni e gli altri stakeholders) si propone nel mentre di utilizzare il **fascicolo elettronico dell'impresa** come "basket" ove far convergere tutte le informazioni relative alle attività di controllo svolte dalle PA su ciascuna impresa.

In questo modo si genererebbe un registro dei controlli - telematico e accessibile da ogni PA – consentendo di verificare gratuitamente e in tempo reale se un'impresa è stata già sottoposta a controlli, in che data e con che risultati.

Inoltre, un sistema di controlli funzionante consentirebbe, a lungo termine, di diminuire al massimo i controlli amministrativi di tipo preventivo e di ridurre i tempi di rilascio degli atti autorizzatori.

I controlli per l'agroalimentare

Un'importante semplificazione in materia di controlli è stata introdotta dal decreto-legge n. 76/20 che ha esteso alle imprese alimentari le disposizioni sui controlli sulle imprese agricole, e sul registro unico dei controlli sulle imprese agricole previste dall'articolo 1 del decreto-legge 91/2014). Quindi anche i controlli ispettivi sulle imprese alimentari devono essere effettuati dagli organi di vigilanza in modo coordinato, tenuto conto del piano nazionale integrato e delle Linee guida sulla semplificazione dei controlli alle imprese, evitando sovrapposizioni e duplicazioni e garantendo l'accesso all'informazione sui controlli.

I controlli sono predisposti anche utilizzando i dati contenuti nel Registro unico (istituito con DM del MIPAAF 22 luglio 2015) in cui confluiscono i dati concernenti i controlli effettuati da parte degli organi di polizia, vigilanza e controllo e dagli organismi privati autorizzati.

In tal modo viene esteso alle imprese alimentari il principio in base al quale nei casi di attestata regolarità, ovvero di regolarizzazione conseguente al controllo ispettivo eseguito, gli adempimenti relativi alle annualità sulle quali sono stati effettuati i controlli non possono essere oggetto di contestazioni in successive ispezioni relative alle stesse annualità e tipologie di controllo.

Occorre avviare il monitoraggio di questa semplificazione per verificarne l'attuazione e l'efficacia.