

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE****RESOCONTO STENOGRAFICO****INDAGINE CONOSCITIVA****4.****SEDUTA DI VENERDÌ 12 MARZO 2021****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE NICOLA STUMPO****INDICE**

| | PAG. | | PAG. |
|---|----------|--|--------------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | | Ciaburro Monica (FdI) | 10 |
| Stumpo Nicola, <i>Presidente</i> | 2 | Dell'Olio Gianmauro (M5S) | 10 |
| INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE CONNESSE ALL'AVVIO E ALL'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DI IMPRESA | | Stabile Andrea, <i>Responsabile Legislazione d'Impresa di Confartigianato Imprese</i> ... | 2, 9, 10, 11 |
| Audizione di rappresentanti di Confartigianato imprese: | | Taricco Mino (PD) | 9 |
| Stumpo Nicola, <i>Presidente</i> | 2, 8, 11 | <i>ALLEGATO: Documentazione depositata da Andrea Stabile, Responsabile Legislazione d'Impresa di Confartigianato Imprese</i> | 12 |

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
NICOLA STUMPO

La seduta comincia alle 11.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Ricordo, come sempre, che trattandosi di seduta dedicata all'attività conoscitiva, ai componenti della Commissione è consentita la partecipazione da remoto in videoconferenza secondo le modalità stabilite. In proposito ricordo che per i componenti che intendono partecipare ai lavori secondo la predetta modalità è necessario che risultino visibili alla Presidenza, soprattutto nel momento in cui svolgono il loro eventuale intervento, che deve essere ovviamente udibile.

Audizione di rappresentanti di Confartigianato imprese.

PRESIDENTE. Nella seduta odierna prosegue lo svolgimento dell'indagine conoscitiva in materia di semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa con l'audizione di Confartigianato Imprese, rappresentata dal dottor Andrea Stabile, responsabile legislazione d'impresa, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

La questione della semplificazione delle procedure amministrative relative alle attività imprenditoriali in questa fase è avvertita come un passaggio essenziale per la

modernizzazione e per la ripartenza economica del Paese. Il legislatore, come è noto, negli ultimi anni è intervenuto in più occasioni su questo tema e su più versanti, da una parte, attraverso uno sforzo di razionalizzazione delle procedure amministrative, con particolare riguardo a quelle relative alla nascita di nuove imprese, e, dall'altro, individuando un unico interlocutore sul territorio, e cioè lo sportello unico per le attività produttive, che svolge la funzione di interfaccia unica delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese.

Riteniamo che, oltre a portare a compimento lo sforzo di individuare e, conseguentemente, eliminare tutte le duplicazioni procedurali che ancora permangono, in questo momento sia necessario compiere un ulteriore passo, che porti a una vera e propria sinergia tra pubblica amministrazione e imprese, in particolare quelle medie e piccole che, come sappiamo, costituiscono il tessuto connettivo del sistema economico italiano.

Si tratta di un obiettivo certamente ambizioso, sul quale, attraverso l'indagine conoscitiva in corso, la Commissione ha voluto concentrare la propria attenzione. Le chiederei quindi di segnalare alla Commissione tutti quegli elementi che, dal punto di vista di Confartigianato, possono essere utili ai predetti fini. Prego, dottor Stabile.

ANDREA STABILE, *Responsabile Legislazione d'Impresa di Confartigianato Imprese. (Intervento da remoto)*. Grazie, signor presidente e onorevoli commissari. Un ringraziamento alla Commissione per aver promosso questa indagine conoscitiva sulla semplificazione. Utilizzerò il tempo a mia disposizione per affrontare due aspetti fondamentali per le nostre imprese. Il primo è di carattere generale ed è diretto ad af-

frontare le questioni di fondo del difficile rapporto tra pubblica amministrazione e imprese. Il secondo, invece, consiste in alcuni *focus* specifici su alcuni nodi burocratici che si sono verificati negli ultimi mesi e che rappresentano un ostacolo alla ripresa dell'attività delle imprese.

Lo scenario in cui ci troviamo è quello di una crisi molto dura. Come ha rilevato il nostro Ufficio Studi, quest'anno un'impresa artigiana su tre avrà gravi difficoltà nel proseguire la propria attività. È un dato che si va ad aggiungere alle circa 79 mila aziende artigiane che nel 2020 hanno chiuso l'attività, senza considerare la crisi della natalità delle nuove imprese artigiane, perché nel 2020 abbiamo avuto circa 61 mila aziende in meno, con un calo del 17 per cento delle nuove attività artigiane.

Questa crisi sta ulteriormente evidenziando i limiti che il sistema Paese sconta in termini di semplificazione, ed è chiaro a tutti che la capacità di « scaricare a terra » le politiche di rilancio dell'economia è un fattore determinante per consentire al Paese di affrontare il futuro e di sfruttare soprattutto la straordinaria opportunità derivante dall'utilizzo delle risorse del *Recovery Plan*. Tutte le politiche di semplificazione degli ultimi decenni, se pure sono state dirette nella giusta direzione, non sono tuttavia riuscite a risolvere il nodo centrale delle complicazioni burocratiche. Basta parlare con qualunque imprenditore per avere una conferma della mancata percezione dei risultati concreti.

Per questo Confartigianato ribadisce, anche in questa occasione, quelle che sono le tre direttrici fondamentali a cui l'agire dell'amministrazione deve ispirarsi. La prima è quella della digitalizzazione estesa del rapporto tra pubblica amministrazione e imprese, soprattutto attraverso l'interoperatività delle banche dati pubbliche. La seconda è la standardizzazione dei procedimenti e della modulistica, perché senza una standardizzazione non può esserci una digitalizzazione efficace. Si rischia di informatizzare l'inutile. La terza è una riorganizzazione delle competenze e una riduzione del numero dei soggetti coinvolti nel medesimo procedimento.

Queste tre linee direttrici sono ormai condivise a tutti i livelli e sono rese operative nell'Agenda della semplificazione 2020-2023. Se applicate realmente consentiranno, ad esempio, di dare attuazione al principio *once only*, secondo il quale le amministrazioni pubbliche non possono richiedere dati che sono già in loro possesso. Oltre a queste tre linee direttrici fondamentali, l'impresa deve poter contare su norme chiare, senza doversi assumere l'onere di interpretazioni incerte, rischiando di essere sanzionata a seguito di controlli da parte di soggetti diversi non coordinati, che interpretano in maniera differente la medesima normativa. Questo aspetto è stato particolarmente evidente nella fase della pandemia.

In sintesi, con uno *slogan*, le imprese chiedono una sola istanza, un'unica piattaforma informatica, una sola risposta e un solo controllo. Un forte impulso a queste politiche di semplificazione potrà arrivare dal PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) e, soprattutto, dalle risorse finanziarie che saranno messe a disposizione dall'Europa. Particolarmente importanti, in linea con gli obiettivi dell'indagine conoscitiva che avete avviato, sono due misure che erano previste nella bozza di PNRR approvata dal Governo Conte e ora in fase di revisione da parte del Governo Draghi. Mi riferisco all'interoperabilità delle basi dati e della loro accessibilità. Parliamo di tutte le amministrazioni che possono attingere ai dati sul *cloud* al fine di fornire i servizi alle imprese, per cui era previsto uno stanziamento di un miliardo di euro, ma anche della mappatura completa di tutte le procedure amministrative relative alle attività economiche, per cui era previsto uno stanziamento di 480 milioni di euro.

È importante che questi impegni vengano confermati, ma non basta questo. È fondamentale anche accompagnare queste politiche con misure di monitoraggio delle semplificazioni già introdotte, senza le quali nessuna semplificazione può dirsi veramente realizzata. Bisogna completare in tempi rapidi i monitoraggi delle semplificazioni già previste dalle precedenti Agende della semplificazione. Faccio riferimento

all'AUA (Autorizzazione unica ambientale), alla Conferenza di servizi, allo Sportello unico per l'edilizia, ma è importante anche avviare il monitoraggio delle semplificazioni introdotte dal decreto-legge «Semplificazioni», tra cui le norme temporanee sugli appalti (che sono molto importanti), le nuove norme sui controlli alimentari, le modifiche al testo unico sull'edilizia.

Il monitoraggio è l'unico strumento per poter verificare il reale impatto di queste semplificazioni. Solo sulla base di questi risultati si potrà procedere a ulteriori modifiche normative, che dovranno fare necessariamente seguito a un processo di reingegnerizzazione delle procedure e di digitalizzazione dei procedimenti, perché bisogna modificare in profondità l'approccio culturale che ha caratterizzato anche gli ultimi anni delle politiche di semplificazione, cioè un approccio meramente normativo, secondo il quale bastava modificare il quadro normativo per risolvere i problemi sin qui elencati. Secondo Confartigianato occorre abbandonare definitivamente questo approccio, che sovente aggrava i problemi piuttosto che risolverli.

Facciamo due esempi. Modificare continuamente le norme rende più incerto il quadro normativo, come abbiamo visto, sia sulla normativa degli appalti, sia sulla legge sul procedimento amministrativo, la n. 241 del 1990, che è stata oggetto di numerosissime modifiche che, alla fine, rendono ancora più incerto l'agire dell'amministrazione e anche delle imprese. Per attuare queste tre direttrici: digitalizzazione, standardizzazione e riorganizzazione delle competenze – su cui immagino ci sia un grande accordo generale –, secondo Confartigianato, è opportuno concentrare immediatamente energie e risorse su alcuni snodi essenziali.

Il primo è l'unificazione del *front office* del SUAP (Sportello unico attività produttive) digitale, perché la frammentazione delle piattaforme digitali è l'aspetto più critico del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, in quanto le diverse pubbliche amministrazioni, soprattutto a livello comunale, adottano proprie piattaforme che non sono in grado di dia-

logare tra loro. Occorre, invece, superare queste frammentazioni, creando piattaforme uniche o comunque dialoganti, partendo proprio dalla rete di SUAP.

Le imprese che cosa chiedono? Chiedono un *front office* unico, che garantisca uno *standard* adeguato di servizi digitali, ovvero uniformità di accesso ai servizi attraverso SPID (Sistema pubblico di identità digitale), l'invio di documenti in modalità telematica e non più solamente attraverso la PEC (posta elettronica certificata) o addirittura in via cartacea in alcuni casi, modalità di pagamento telematici attraverso il sistema pagoPA. Hanno bisogno di una nomenclatura uniforme, cioè di chiamare allo stesso modo i procedimenti in tutta Italia, non chiamarli in ogni comune in un modo differente. Abbiamo bisogno che venga eliminata la richiesta di informazioni già in possesso di altre pubbliche amministrazioni. Invece, dal lato dell'amministrazione, avere un *front office* unico comporterà minori costi di gestione, la possibilità di incrociare i dati in una logica di *big data*, che è fondamentale per l'assunzione delle decisioni pubbliche a tutti i livelli.

Ora la situazione del SUAP è veramente emblematica di questa frammentazione, perché abbiamo la metà dei comuni italiani che già oggi adotta uno *standard* unico, che è quello di *impresainungiorno.gov.it*, mentre la rimanente metà dei comuni italiani è frazionata tra SUAP regionali, comunali e quelli in associazione tra comuni. Nel documento che abbiamo inviato alla Commissione ci sono tutti i dati dettagliati per regione, ma la frammentazione è tale che in quasi tutte le regioni, e addirittura all'interno di stesse province, coesistono diverse tipologie di SUAP, rendendo così molto difficoltoso per un imprenditore acquisire informazioni e comunicare con la pubblica amministrazione, anche magari quando intenda solo spostarsi in un comune limitrofo al proprio.

Quello che proponiamo è che tutti i comuni che non sono in grado di offrire lo *standard* di servizi qualitativo che abbiamo descritto, a partire dallo SPID per arrivare fino al pagoPA, adottino il portale *impre-*

sainungiorno, che, come abbiamo già detto, offre uno *standard* elevato già per 4 mila comuni italiani.

Direttamente collegato al tema del *front office* è quello del *back office*. Infatti, anche qualora la pubblica amministrazione, in primo luogo, la rete di SUAP, adottasse un *front office* unico, rimarrebbe il problema grave di far dialogare tra loro gli uffici delle diverse pubbliche amministrazioni coinvolte nel medesimo procedimento. Ad esempio, se un'impresa invia digitalmente una pratica AUA al SUAP, ma gli uffici comunali, provinciali e regionali che sono poi competenti a valutare questa AUA non sono in grado di gestire il procedimento su una piattaforma informatica con uno *standard* comune, il procedimento telematico si blocca e si determinano tutti i ritardi che conosciamo. Su questo punto le risorse del PNRR rappresentano un'occasione fondamentale, e forse l'unica, per affrontare il tema, perché i servizi digitali per le imprese, servizi realmente digitali, si potranno avere solo con la completa innovazione dei *back office* delle pubbliche amministrazioni, sia centrali che locali.

La seconda direttrice a cui abbiamo accennato all'inizio è quella della standardizzazione, in primo luogo dei regimi amministrativi e della modulistica, perché una delle criticità che lamentano le imprese, sia in fase di avvio ma anche di 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 informazioni necessarie e, soprattutto, obbliga gli imprenditori a rivolgersi ai professionisti anche per adempimenti non troppo complessi, con un'inutile dispendio di risorse.

Una prima azione positiva è stata realizzata su questo fronte a partire dal 2016 con il cosiddetto « decreto SCIA 2 » e gli accordi in Conferenza unificata sulla modulistica standardizzata, che hanno effettivamente standardizzato procedure e moduli per una serie di attività di impresa (il commercio, la somministrazione di alimenti e bevande, e anche alcune attività artigiane). Però questa azione ha subito un

rallentamento grave; addirittura adesso è in una fase di *standby*, nonostante sia stata rilanciata dal decreto-legge « Semplicazioni » e successivamente inserita anche nell'Agenda per la semplificazione. Ma, anche in questo caso, la tempistica di quest'ultima Agenda è stata disattesa, perché la ricognizione per la standardizzazione doveva concludersi entro il 15 febbraio 2021 ma non se ne è vista traccia.

Occorre quindi in tempi brevi attivare questa standardizzazione, coinvolgendo, come è stato fatto nel 2016, autonomie locali e organizzazioni imprenditoriali.

Però occorre essere più rapidi, perché nel passato ci sono voluti quasi due anni per standardizzare un modulo, e questo ovviamente è un tempo inaccettabile. Sul fronte della standardizzazione proponiamo di avviare subito quest'opera, soprattutto considerando prioritarie le attività del settore artigiano di produzione e di servizi. Nel documento che abbiamo depositato c'è proprio un elenco di queste attività prioritarie.

Un altro tema fondamentale è quello dei controlli, perché abbiamo detto che le imprese non vogliono solo un *front office* unico e un *back office* che consenta la collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, ma anche controlli uniformi, perché con la pandemia il problema dei controlli si è acuito. Questo tema era già presente nell'Agenda della semplificazione del 2015, ma non ha avuto grande attenzione. Ora è stato reinserito nell'Agenda per il 2020-2023. Qual è la maggiore criticità che lamentano le imprese sul tema dei controlli? È quella della carenza di coordinamento per ciò che riguarda le diverse attività che esercitano controllo sulla medesima attività, ma anche sulle diverse interpretazioni della stessa normativa; poi, anche la mancanza di proporzionalità rispetto alla dimensione d'impresa, che spesso comporta oneri eccessivi per le imprese di minore dimensione.

Su questo tema l'*iter* individuato dall'Agenda per la semplificazione 2020-2023 appare troppo complesso e, soprattutto, con tempi di realizzazione previsti al 2023. Pur comprendendo la necessità di una ricogni-

zione puntuale su un tema così complesso e ampio, Confartigianato propone di utilizzare sin da subito il fascicolo elettronico dell'impresa, che è già previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000 ed è già operativo in molti SUAP, soprattutto quelli che utilizzano la piattaforma *impresainungiorno*. Il fascicolo elettronico di impresa può diventare il contenitore in cui far convergere tutte le informazioni relative all'attività di controllo svolte dalle diverse pubbliche amministrazioni su una medesima impresa. In questo modo, si avrebbe, automaticamente e anche informativamente, un registro dei controlli accessibile gratuitamente da ogni pubblica amministrazione, che potrebbe così controllare e verificare in tempo reale se l'impresa è stata sottoposta a controlli, in che data e con che risultati. Inoltre, un sistema di controllo funzionante consentirebbe a lungo termine di diminuire al massimo i controlli amministrativi *ex ante* di tipo preventivo e ridurre così anche i tempi di rilascio delle autorizzazioni.

Su questo tema dei controlli c'è stata un'importante novità che giudichiamo favorevolmente, che è stata introdotta dal decreto-legge « Semplificazioni », relativa ai controlli alimentari. In sostanza, il decreto-legge ha esteso alle imprese alimentari le disposizioni sui controlli già previste per le imprese agricole e quindi, quelle sul Registro unico dei controlli. Anche i controlli sulle imprese alimentari dovranno essere effettuati in modo coordinato, tenendo conto delle linee guida per la semplificazione dei controlli ed evitando sovrapposizioni e duplicazioni. Occorre però avviare un monitoraggio di questa norma per verificarne l'attuazione e l'efficacia, altrimenti rischia di essere una buona idea ma priva di attuazione.

Ora passo a dare alcuni *focus* su materie specifiche, che sono però molto importanti per la ripresa economica delle imprese. Inizio con il *Superbonus* del 110 per cento. Confartigianato ha accolto con favore l'articolo 119 del decreto-legge « Rilancio » che ha introdotto la detrazione fiscale al 110 per cento, il cosiddetto « *Superbonus* », per le riqualificazioni energe-

tiche e il miglioramento sismico, come grande opportunità per il settore dell'edilizia. Tuttavia questa opportunità viene rallentata, o in parte anche modificata, proprio per problemi di carattere burocratico che possono ridurre l'efficacia dell'incentivo fiscale.

L'Ufficio Studi di Confartigianato ha realizzato una *survey* su oltre 2.400 micro e piccole imprese, evidenziando che di queste imprese, attive nel settore delle costruzioni, già il 23 per cento ha ricevuto segnali di interesse dal mercato sull'utilizzo del *Superbonus* (contratti, preventivi, ma anche lavori già avviati); però tra queste, il 52 per cento segnala il ritardo dell'inizio delle attività a causa di problemi burocratici legati, ad esempio, al tema delle sanatorie.

Il 42 per cento ci indica che c'è una mancata risposta da parte degli uffici comunali e delle pubbliche amministrazioni, percentuale che diventa molto più elevata nei grandi comuni, quelli sopra i 10 mila abitanti. Abbiamo addirittura il 71 per cento di imprese che lamentano questa mancata risposta, mentre per i piccoli comuni abbiamo quasi la metà delle segnalazioni, cioè il 36 per cento.

Su questo tema il Ministro Brunetta ha recentemente anche annunciato un decreto-legge che dovrebbe contenere semplificazioni per l'accesso al *Superbonus*, e su questo noi abbiamo alcune proposte da fare. In primo luogo, l'istituzione di una cabina di regia per il coordinamento delle misure e per l'interpretazione della normativa, perché sono almeno tre i Ministeri oggi interessati all'attuazione di queste misure: abbiamo il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Ma sono interessati anche altri enti: l'Agenzia delle entrate, l'ENEA (Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente), il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Ciascuno di essi interviene con proprie indicazioni applicative generando un quadro complesso. Una cabina di regia dovrebbe razionalizzare e semplificare, ricondurre a unità moduli e procedimenti.

La nostra proposta è anche quella di rendere maggiormente agibile la verifica della conformità urbanistica (per il rilascio della quale in alcuni comuni sono necessari anche sei mesi), eliminare la verifica di doppia conformità, razionalizzare e ridurre il più possibile i tempi di risposta per l'accesso agli atti. Proprio per rendere agevoli le tempistiche, gli enti locali devono poter avere queste verifiche ma accedere agli atti in maniera molto rapida, altrimenti le tempistiche rallentano ulteriormente.

Un altro tema fondamentale è quello degli appalti. Anche qui il nostro Ufficio Studi ha calcolato che in Italia occorrono in media 815 giorni, circa due anni e tre mesi, per completare l'iter di un appalto pubblico tipo, come dovrebbe essere la risfaltatura di venti chilometri di una strada. È una durata che va dalla pubblicità del bando fino al termine dei lavori e comprende anche il pagamento dell'impresa appaltatrice, che supera di sette mesi i 605 giorni rilevati in media nell'Unione europea, collocando il nostro Paese al penultimo posto dell'Unione europea. Ci supera solamente la Grecia su questo terreno.

Secondo la nostra rilevazione, il 54 per cento del tempo necessario per completare l'opera in Italia è assorbito dai cosiddetti « tempi di attraversamento ». Calcolate che il tempo che passa tra la fine di una fase e l'avvio della fase successiva, che non è il tempo necessario per realizzare l'opera, è tempo impegnato da procedimenti burocratici e autorizzativi. Anche il Presidente Draghi, in occasione della replica nel corso del dibattito sulla fiducia, ha posto proprio il tema della semplificazione in materia di appalti, unendolo a quello della trasparenza; quindi trasparenza e semplificazione. Il Presidente – cito proprio le sue parole – ha sostenuto che « la farraginosità dell'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 pubblica

amministrazione e imprese, sostituendo la logica del sospetto preventivo con quella del controllo successivo.

Anche per questo tema abbiamo delle proposte concrete. Una è quella di esplicitare e stabilizzare il principio della dislocazione territoriale delle procedure sotto soglia, che è stato introdotto dal decreto-legge « Semplificazioni ». È un aspetto molto importante che, peraltro, è apprezzato anche dalle principali stazioni appaltanti, tant'è che la Conferenza delle regioni ha suggerito che, per i contratti aventi un valore non rilevante rispetto alla soglia di interesse comunitario, tenuto conto della natura dell'appalto (può essere di lavoro, di manutenzione), la distanza dal luogo di esecuzione incide sulle spese generali in modo significativo. La distanza della sede legale operativa dell'impresa assume una rilevanza essenziale sulla valorizzazione della filiera corta, che, peraltro, è proprio uno dei principi contenuti nella direttiva del 2014 relativa all'integrazione degli aspetti ambientali negli appalti. In primo luogo, bisogna rafforzare questo principio di dislocazione territoriale presente nel decreto « Semplificazioni ».

Anche nel subappalto è necessario eliminare definitivamente la terna dei subappaltatori. È necessario favorire il pagamento diretto dei subappaltatori, così come è importante rendere nuovamente facoltativa l'introduzione delle clausole sociali negli appalti da parte della stazione appaltante.

Un altro adempimento che per Confartigianato dovrebbe essere eliminato è quello della pubblicazione dei bandi sui giornali con costi a carico dell'imprenditore. La pubblicazione del bando sul giornale è un onere che potrebbe essere molto semplicemente eliminato.

Faccio ancora due esempi molto recenti su delle norme che sono state introdotte dal legislatore e che dimostrano come questo, in alcuni casi, continui a percorrere strade diverse da quelle che abbiamo auspicato. Faccio riferimento all'istituzione del registro di carico e scarico dei cereali e delle farine di cereali. È un provvedimento di settore molto importante e anche em-

blematico, perché proprio la legge di bilancio per il 2021, quella di quest'anno, ha istituito *ex novo* un registro telematico di carico e scarico di cereali e di farine di cereali, con l'obbligo di registrazione per chiunque detenga a qualsiasi titolo cereali e farine, se ne detiene una quantità superiore a 5 tonnellate annue, che possono sembrare una quantità alta, ma non è così, perché finiscono per essere interessate da quest'onere praticamente tutte le attività della ristorazione e della produzione alimentare. Questo obbligo è stato giudicato da tutto il settore come un inutile aggravio burocratico, perché già esistono dei sistemi di tracciabilità. Quindi, si tratta di un modo con cui il legislatore, invece di andare a vedere come poter acquisire questa informazione direttamente dai produttori, si rivolge a tutta la filiera, creando un problema di appesantimento burocratico.

Un altro tema abbastanza recente è quello della manutenzione del verde. Nel 2016 era stata introdotta una norma, a cui è stata data applicazione con un accordo nel 2018 in Conferenza Stato-regioni, per l'esercizio dell'attività di manutenzione del verde pubblico, in particolare, sul possesso dei requisiti che devono avere le aziende che operano nel settore. Tra questi è richiesto l'attestato di idoneità che accerti il possesso di adeguate competenze. L'accordo, intervenuto nel 2018, ha previsto l'esenzione per tutti quei soggetti che già operavano a partire da un certo periodo di tempo prima dell'introduzione della norma.

Il problema è che ogni Camera di commercio interpreta a modo suo gli attestati di idoneità necessari e, quindi, si crea una frammentazione a livello locale con una grave incertezza per gli operatori, che non sono in grado e in condizione di chiarire quali sono le documentazioni che devono inviare alla Camera di commercio per dimostrare l'esperienza maturata nel progresso, perché le Camere di commercio adottano criteri differenti.

Auspichiamo che il settore venga disciplinato in maniera uniforme a livello nazionale. È uno di quei casi in cui la frammentazione amministrativa e la poca chia-

rezza delle norme creano delle difficoltà agli imprenditori.

Mi avvio alla conclusione con un ultimo esempio, che riguarda il settore degli impiantisti. La normativa dell'impiantistica è una normativa che risale al 1990 ed è un settore fortemente regolamentato, ma assistiamo a numerosi tentativi di normazione da parte, ad esempio dell'UNI (Ente italiano di normazione), per quanto riguarda la normativa di carattere tecnico, o di altri soggetti, che creano dei percorsi abilitativi aggiuntivi rispetto al percorso di abilitazione previsto dalla norma base. Questo crea incertezza.

Ad esempio, sulle fonti di energia rinnovabili, per gli installatori di impianti, nonostante la norma base, il decreto-legge n. 37 del 2008, preveda che basti avere la qualificazione professionale per installare anche impianti FER (fonti energia rinnovabile), da anni vi è un dibattito sulla necessità di svolgere anche ulteriori tipi di formazione. Nel disegno di legge di delegazione europea abbiamo ottenuto l'introduzione di un principio che dovrebbe aiutare a risolvere la situazione, in base al quale si prevede che si chiarisca che è necessario essere in possesso solo dei requisiti previsti dal decreto-legge n. 37 del 2008 per poter installare anche gli impianti da fonti di energia rinnovabile. Manca l'ultimo passaggio, ovvero una norma attuativa. Speriamo che questa sia adottata in tempi rapidi.

In conclusione, ringraziandovi per l'ascolto, abbiamo cercato di dimostrare che, se si seguono quelle tre direttrici che abbiamo elencato all'inizio – la digitalizzazione, la standardizzazione delle procedure e della modulistica e la riorganizzazione delle competenze –, si riesce a risolvere poi tutta una serie di problemi che, altrimenti, si generano continuamente e di cui non si riesce a trovare soluzione. Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Stabile per la relazione e per aver portato alla nostra attenzione degli elementi di sicuro interesse per l'approfondimento conoscitivo che la Commissione sta portando avanti anche in relazione alle modalità pratiche, sulle

quali ci ha fornito alcuni spunti. La ringrazio anche per la documentazione che ci ha inviato in forma scritta e di cui sicuramente faremo tesoro, che provvederemo a trasmettere a tutti i membri della Commissione in modo tale che sia un patrimonio di conoscenza collettiva. Pertanto, ne autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto (*vedi allegato*).

Ha chiesto di intervenire il senatore Taricco. Prego.

MINO TARICCO. (*Intervento da remoto*). Grazie, presidente. Innanzitutto volevo tranquillizzare il nostro interlocutore sulla questione dei cereali, perché la settimana scorsa il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha rinviato al 2022 l'applicazione della disciplina a cui faceva riferimento e ha aperto un tavolo tecnico per capire a quali categorie di produttori o di detentori di cereali essa debba essere applicata. Per cui, ci sarà una restrizione del suo campo di applicazione. Quella norma è nata come emendamento al disegno di legge di bilancio ed è, a mio avviso, legata al fatto che sui cereali di importazione ci sono problemi di controlli. Così come è stata scritta, la norma genera i problemi che lei denunciava e, per questo, il Ministero sta lavorando per renderla rispondente alle finalità che si prefiggeva.

Venendo, invece, al merito delle cose che lei ci ha detto, a me ha interessato molto quella sollecitazione che lei ha fatto sulla possibilità di utilizzare come « contenitore » il fascicolo elettronico previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000. Non ho ancora letto il vostro documento, ma le chiedo se eventualmente fosse possibile farci avere qualche suggerimento in più sulla modalità di realizzazione di tale proposta, perché essa, in teoria, potrebbe veramente risolvere grandi problemi.

ANDREA STABILE, *Responsabile Legislazione d'Impresa di Confartigianato Imprese*. La precisazione è molto utile e speriamo che ci sia un chiarimento sulla norma sul registro dei cereali.

Per quanto riguarda il fascicolo elettronico dell'impresa, sicuramente le faremo

avere qualche elemento in più. Posso solo dire in premessa che, non solo è già previsto da una norma, ovvero dal decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, ma è anche già sviluppato, nel senso che il fascicolo elettronico dell'impresa è operativo, ma solamente per quei comuni che hanno il SUAP (Sportello unico per le attività produttive) in delega alle Camere di commercio, ovvero per quei 4 mila comuni che utilizzano il sito « *impresainungiorno.gov.it* ». Che cosa deve fare il SUAP? Il SUAP riceve l'istanza e svolge la sua istruttoria, il cui esito deve confluire nel fascicolo elettronico dell'impresa, a disposizione di qualunque pubblica amministrazione, quindi per un'autorizzazione o una SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività) o anche per le certificazioni, perché anche l'impresa può caricare o implementare il proprio fascicolo elettronico per quanto riguarda certi tipi di documenti e di atti.

Pensiamo che, una volta che questo fascicolo verrà reso disponibile a tutti sul territorio nazionale e, quindi, quando tutti i SUAP inizieranno a implementarlo, avremo un « cassetto digitale », il cui accesso potrà essere consentito a tutti, anzi esso è già consentito per legge gratuitamente a tutte le amministrazioni. Se in questo « cassetto » inseriamo anche gli esiti dei controlli, anche se in maniera non fortemente ingegnerizzata – in questa fase sarebbe già molto –, potremmo portarli alla conoscenza di ciascuna amministrazione, che si prefigge di controllare una determinata impresa, di verificare che cosa è stato fatto nei confronti di quell'impresa, qual è lo stato amministrativo di quell'impresa, che documentazione ha presentato, se ha delle certificazioni ambientali e, allora, se avrà più o meno senso andare a controllarla – ma comunque potrà avere visione anche semplicemente del fatto che un'altra amministrazione l'ha controllata da poco – e quindi decidere un'adeguata tempistica per un eventuale controllo. Quello che ci dicono le imprese è che alcune di esse vengono controllate spessissimo e altre non ricevono controlli. Questo è il problema e

se nessuno sa chi ha controllato quell'impresa, non si risolverà mai.

Per questo, il tema che era previsto da tempo, almeno dal 2015, all'interno dell'Agenda per la semplificazione, purtroppo, non è affrontato, perché probabilmente manca lo strumento. Secondo noi questo è uno strumento previsto, agevole, magari non è il più ingegnerizzato — ce ne rendiamo conto — però sicuramente è uno strumento che può essere utilizzato subito e questo sarebbe già un buon passo avanti.

GIANMAURO DELL'OLIO. (*Intervento da remoto*). Come vedrebbe la possibilità di utilizzare l'applicazione *IO* per qualche servizio di questo genere? Secondo lei si può pensare in futuro di integrare l'applicazione *IO* per facilitare i processi?

ANDREA STABILE, *Responsabile Legislazione d'Impresa di Confartigianato Imprese*. La domanda è interessante. Quello che posso dire è che, dal lato delle imprese, non è tanto importante l'applicazione in sé, quanto è importante avere un punto unico, il *front office* unico. Non so se sia possibile rendere fruibile in qualche modo la rete dei SUAP — per considerare l'ente principale che ha a che fare con il nostro mondo — attraverso un'applicazione come *IO*. Se fosse possibile, sarebbe sicuramente utile, però su questo non ho delle conoscenze tecniche adeguate.

Quella che però secondo noi è la premessa per scegliere la modalità tecnica migliore, che potrebbe essere quella dell'applicazione *IO* o di altre applicazioni, è che ci sia la standardizzazione a monte, perché altrimenti nessuna applicazione riesce a tenere insieme 8 mila sistemi differenti di moduli, procedure, modalità di accesso e sistemi di pagamento. È impensabile.

È come se uno dei grandi *player* mondiali — senza fare nomi — che si occupano di commercio elettronico obbligasse i propri clienti ad avere applicazioni diverse a seconda del comune in cui vivono. È impensabile.

Tutta la complessità che giustamente c'è nella macchina amministrativa, che sa-

rebbe impossibile semplificare in un solo colpo, non deve scaricarsi sull'imprenditore, ma deve essere riorganizzata attraverso dei sistemi *standard*. La chiave probabilmente è questa. Standardizzare le procedure, la modulistica, il *front office* e il *back office* è l'unico modo per ridurre questa complessità.

GIANMAURO DELL'OLIO. Ha ragione. La standardizzazione dell'Italia sarebbe meravigliosa, ma si potrebbe pensare anche di poter partire dal fatto che ogni comune ha il suo sistema di accesso, per cui le aziende di quel comune sono standardizzate per quel comune e hanno un certo sistema di semplificazione di accesso che potrebbe continuare ad esistere. Tuttavia, comprendo benissimo quello che lei ha detto.

MONICA CIABURRO. (*Intervento da remoto*). Condividendo i tre assi di intervento, che ritengo siano, non solo opportuni, ma anche essenziali per poter velocizzare e facilitare le imprese, volevo portare l'attenzione sul ragionamento fatto sul *superbonus*, condividendo la proposta della cabina di regia, perché è assolutamente determinante per coordinare tutte le azioni messe in campo. Oltre a questo, non ritiene sia anche utile una proroga rispetto ai tempi che adesso sono previsti?

Perché purtroppo anche questi *lock-down* o i passaggi da zona bianca, gialla, arancione o rossa determinano anche dei rallentamenti rispetto alle verifiche iniziali, oltre a tutti quelli che ha citato rispetto alle sanatorie, alle difformità — che nel nostro Paese, purtroppo, esistono — e che andrebbero in qualche modo presi in considerazione.

Sono stati fatti tanti passi in avanti, però ritengo che un elemento essenziale sia anche quello di poter prorogare e dare garanzie, anche perché tutte le pubbliche amministrazioni oggi subiscono rallentamenti anche nell'individuazione delle aziende idonee all'esecuzione dei lavori, perché c'è una concentrazione di interventi in determinati periodi, seguita da periodi di rallentamento, così da determinare un'insicurezza nella realizzazione del lavoro.

ANDREA STABILE, *Responsabile Legislazione d'Impresa di Confartigianato Imprese*. Grazie. Ha fatto benissimo a fare questo appunto — è anche riportato nel documento che abbiamo depositato — perché non ho fatto in tempo a dire che una delle proposte è proprio quella di rendere strutturali gli incentivi per le ristrutturazioni e quindi il *superbonus*. Ne chiediamo la proroga almeno al 2023, perché proprio le complessità di attuazione, a cui lei faceva riferimento, in realtà rischiano di impedire di « scaricare a terra » tutto il potenziale di questa misura. Quindi siamo assoluta-

mente d'accordo sulla proroga di tale strumento.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, ringrazio il dottor Stabile per quanto ci ha detto e per la modalità e la disponibilità che ci ha dato per lo svolgimento dell'audizione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.15.

*Licenziato per la stampa
il 22 aprile 2021*

ALLEGATO



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



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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.



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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 rappresentano 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 dall'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



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

Gli ostacoli burocratici alla ripresa

➤ Superbonus 110%

Confartigianato ha accolto con favore l'art. 119 del DI 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



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'Indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

- 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.



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'Indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

- 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



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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.



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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.



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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**



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'Indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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.



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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.



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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 numero SUAP | Comuni che adottano una piattaforma unica in collaborazione con le Camere di commercio tramite il portale impresainungiorno 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



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'Indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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 si 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 della 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



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

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.



Osservazioni di Confartigianato Imprese sull'Indagine conoscitiva sulla Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di 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.



18STC0134830