

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

23.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 NOVEMBRE 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **NICOLA STUMPO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bonisoli Alberto, <i>presidente di Formez PA</i>	4, 7
Stumpo Nicola, <i>presidente</i>	3	Ferrara Francesca, <i>rappresentante di Formez PA</i>	5
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE CONNESSE ALL'AVVIO E ALL'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DI IMPRESA		Ilardi Claudia, <i>rappresentante di Formez PA</i>	6
Audizione di rappresentanti di Formez PA, di rappresentanti di General SOA e di rappresentanti di FederDistribuzione.		Lazzaroni Franco, <i>presidente di General SOA</i>	7
Stumpo Nicola, <i>presidente</i>	3, 5, 6, 7, 9, 12	Pagani Marco, <i>direttore Normativa e Rapporti Istituzionali di FederDistribuzione</i> ...	9
		Spagnuolo Valeria, <i>rappresentante di Formez PA</i>	5

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
NICOLA STUMPO

La seduta comincia alle 8.40.

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.

Audizione di rappresentanti di Formez PA, di rappresentanti di General SOA e di rappresentanti di FederDistribuzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, l'audizione di rappresentanti di Formez PA, di rappresentanti di General SOA e di rappresentanti di FederDistribuzione.

Ricordo che, trattandosi di seduta dedicata all'attività conoscitiva, ai componenti della Commissione è consentita la partecipazione da remoto in videoconferenza secondo le modalità stabilite dalla Giunta per il Regolamento. Ricordo inoltre che, qualora intendessero intervenire, questi debbono essere visibili al momento del loro intervento.

Ricordo altresì che nella seduta odierna prosegue lo svolgimento dell'indagine conoscitiva in materia di semplificazione delle procedure amministrative connesse alle attività di impresa. Ringrazio i rappresentanti di Formez PA, che oggi intervengono da remoto, il presidente Alberto Bonisoli, i

rappresentanti di Formez Valeria Spagnuolo, Francesca Ferrara, Claudia Ilardi e Giorgio Giorgi, il presidente di General SOA, Francesco Lazzaroni, il segretario generale, Guido Camera, e la consulente legislativa dell'associazione, Lucilla De Leo, che intervengono da remoto. Ringrazio infine il dottor Marco Pagani, direttore del settore normativa e rapporti istituzionali di FederDistribuzione, che intervengono anch'essi da remoto.

Ricordo che il tema della semplificazione delle procedure amministrative relative alle attività imprenditoriali è da tempo al centro delle attività del Parlamento e del Governo, e lo è ancor più in questa fase in cui stanno prendendo forma gli interventi da attuare nell'ambito del Piano nazionale di ripresa di resilienza (PNRR), che rappresenta un acceleratore delle politiche di digitalizzazione e semplificazione per il Paese.

La nostra Commissione sta acquisendo elementi e valutazioni di grande interesse nel corso delle indagini sui diversi e variegati settori su cui incide il quadro generale di riferimento. È quindi di fondamentale importanza sentire le voci dei diversi ambiti su cui si riflettono le politiche intraprese. Chiederei di portare all'attenzione della Commissione le principali tematiche e le proposte che, dal vostro punto di vista, nel settore di interesse, possono contribuire a lavorare per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Lascio la parola dapprima ai rappresentanti del Formez poi ai rappresentanti di General SOA e quindi di FederDistribuzione. Ringrazio tutti per aver aderito all'invito a partecipare ai nostri lavori, chiedendovi anche, scusandoci per questi dieci minuti di ritardo, di svolgere l'intervento per la durata di circa dieci, quindici mi-

nuti, per poter chiudere intorno alle 9,30 per permetterci di tornare in Aula per la ripresa dei lavori. Grazie. Do la parola al presidente Bonisoli.

ALBERTO BONISOLI, *presidente di Formez PA*. Grazie molte per questa possibilità di scambiarsi alcune vedute e soprattutto alcune esperienze. Formez si occupa di semplificazione da più di vent'anni. Noi lavoriamo al fianco delle pubbliche amministrazioni a diverso livello, sia a livello centrale che a livello territoriale, per aiutarle a trasformare in cose semplici le scelte normative da parte del legislatore. Nella catena del valore siamo nella fase di trasmissione tra la volontà politica e l'efficacia di un atto amministrativo.

In questi anni abbiamo sviluppato una notevole esperienza. Abbiamo anche tratto alcune considerazioni, alcune regole del gioco, che penso varrebbe la pena condividere. Innanzitutto stiamo parlando di un processo che deve entrare, sia pur con fatica — me ne rendo conto — nell'ordinarietà. Il fatto di semplificare e di rendere agibile e accessibile al più ampio numero di soggetti possibili l'accesso alla pubblica amministrazione attraverso vari strumenti, tra cui lo Sportello unico delle attività produttive, su cui penso ci sarà una particolare enfasi oggi, è qualcosa di fondamentale all'interno della vita amministrativa dello Stato.

Fare le cose semplici non è, purtroppo, semplice. Serve costanza di intervento e serve anche un processo lungo ed energia. Come poi racconteranno i miei colleghi, si tratta di avere un impatto e soprattutto una costanza di intervento lunga e articolata nel corso del tempo. Per fare una semplificazione fatta bene va scelto un punto di partenza, che non può essere altro che quello dell'utente finale. Ho visto che la Commissione ha già interagito, e continuerà a farlo, con chi poi rappresenta l'utilizzatore della norma, quindi con chi si occupa ad esempio di attività produttive e giustamente vuole sapere quali sono i canali e le modalità di accesso più veloci e più semplici.

L'ultimo aspetto, quello che abbiamo sempre rilevato, è che ci sono alcune aree

dove ci vuole un minimo di attenzione in più, che sono quelle interstiziali, ovvero dove si incrociano responsabilità di diverse amministrazioni o dove una certa normativa si deve incastrare all'interno di un quadro normativo già esistente, magari appartenente ad altri soggetti, ad altre discipline del diritto.

Queste sono le premesse delle considerazioni generali della nostra esperienza di questi anni. Che cosa facciamo? Noi facciamo fondamentalmente quattro cose. Due sono di contorno, e magari le racconterò un po' più nel dettaglio di persona. Le altre due sono invece il *core*, il *focus* della nostra attività di semplificazione. Su questo darò la parola ai miei colleghi, che entreranno più nel merito di alcune esperienze, di alcune risultanze che penso sia interessante condividere.

Le attività di supporto che noi facciamo, fondamentali per la semplificazione, sono innanzitutto quelle relative alla diffusione delle informazioni. Senza informazioni non ci può essere l'attivazione e non ci può essere nemmeno l'inquadramento di un certo rapporto tra il soggetto che vuole una prestazione della pubblica amministrazione e la pubblica amministrazione stessa. Ad esempio, Formez recentemente ha attivato un *call center* per rispondere alle esigenze degli enti locali quando è stata modificata la normativa sui concorsi pubblici, così come abbiamo realizzato delle guide per spiegare alle imprese, ai comuni, alle amministrazioni, ai cittadini, alle famiglie, che cosa significa il PNRR: un documento importante, cuba più di 300 pagine, ma abbiamo cercato di darne diffusione nella forma più semplice possibile.

C'è un aspetto di formazione che è altrettanto importante. Noi oggi parleremo anche di digitalizzazione. Le competenze digitali servono. Ce n'è bisogno a prescindere da quello che è l'uso specifico. Non è il tema di una formazione mirata. È una formazione di base che deve essere disponibile in forma possibilmente gratuita per un numero enorme di soggetti. Stiamo parlando di centinaia di migliaia di persone. A questo riguardo noi abbiamo realizzato 115 unità didattiche sulle competenze digitali.

Sono in totale 28 ore di formazione che mettiamo a disposizione della pubblica amministrazione. La diffusione delle informazioni e la formazione di base sono i due strumenti ancillari.

Se entriamo nel *core*, parliamo di tutto quello che riguarda l'assistenza ai progetti e alle iniziative di semplificazione da parte delle amministrazioni, in particolare territoriali. Parliamo soprattutto di regioni, su cui entreremo più nel merito, e del supporto normativo che negli anni abbiamo assicurato, in particolare al Dipartimento della funzione pubblica, nell'aiutarli a verificare, progettare e mettere in atto scelte di tipo normativo che poi si sarebbero tradotte in atti di semplificazione.

Per parlare di questo nello specifico, io darei la parola alla collega Valeria Spagnuolo, che coordina la produzione all'interno di Formez PA, e penso sia una delle persone più esperte in Italia di rafforzamento di capacità amministrativa. Volevo quindi che lei condividesse con tutti i partecipanti, i membri della Commissione, la sua esperienza di questi anni. Grazie.

PRESIDENTE. Prego.

VALERIA SPAGNUOLO, *rappresentante di Formez PA*. Buongiorno. Grazie a tutti per l'invito. Sarò rapidissima. Come diranno poi le due colleghe che parleranno dopo di me e che coordinano progetti in materia di semplificazione e come diceva il presidente, noi supportiamo il Dipartimento della funzione pubblica da moltissimi anni, fin dalla costituzione dello Sportello unico, a cavallo tra la fine dello scorso secolo e l'inizio di questo, e in particolare le politiche di semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica.

Abbiamo supportato nel corso del tempo tutti i programmi di misurazione e riduzione degli oneri, che si sono realizzati sempre d'intesa con la Conferenza unificata e tenendo conto delle misure da tenere sotto osservazione, anche indicate dagli *stakeholder*, in particolare dalle associazioni datoriali.

Insieme al Dipartimento della funzione pubblica abbiamo definito un metodo, an-

che tenendo conto delle esperienze internazionali, proprio per misurare i costi degli oneri regolatori, soprattutto per le imprese, ma poi in un periodo successivo anche per le procedure di interesse dei cittadini. Questo è stato propedeutico alle misure di semplificazione che sono state poi avviate nel corso degli anni.

Il punto di partenza della nostra attività, quella sulla quale abbiamo maturato una significativa esperienza che è servita poi anche a costituire una rete di relazioni a livello territoriale, sono state le tecniche di misurazione e riduzione degli oneri, che sono state negli anni scorsi un elemento fondante dell'Agenda per la semplificazione.

Come diceva il presidente, presentiamo due iniziative in corso, che sono entrambe realizzate nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale, di cui il Dipartimento della funzione pubblica è organismo intermedio. È un programma in fase di conclusione. Infatti si tratta di programmi, di progetti che si concluderanno nei prossimi mesi o nel prossimo anno e che sono due semplificazioni degli interventi a livello centrale o livello territoriale che stiamo realizzando.

Darei rapidamente la parola alla dottoressa Ferrara.

PRESIDENTE. Prego, dottoressa Ferrara.

FRANCESCA FERRARA, *rappresentante di Formez PA*. Buongiorno, grazie a tutti. Io sono Francesca Ferrara. Volevo condividere alcune *slides*. Adesso le presento. I progetti che noi seguiamo all'interno del PON Governance hanno sostanzialmente l'obiettivo di sostenere le amministrazioni locali e regionali nell'attuazione delle misure di semplificazione. Come facciamo questo a livello territoriale? Lo facciamo sostanzialmente con attività di formazione sia di base che specialistica – adesso vedo se riesco a darvi alcuni numeri – che hanno raggiunto in questi ultimi quasi cinque anni circa 30 mila partecipanti, e non solo, che provengono da oltre duemila amministrazioni.

La formazione si è andata non solo mano evolvendo da un punto di vista tematico, nel senso che prima era una formazione di carattere generale e invece adesso è una formazione di tipo specialistico sulle procedure che più impattano sulle attività di impresa, in particolare le procedure edilizie, le procedure in materia ambientale. La pandemia, e quindi la necessità di potenziare gli strumenti di informazione e affiancamento a distanza, ha consentito di ampliare notevolmente la platea di partecipanti, così come dei corsi *online*.

Questa è più o meno la diffusione che le nostre attività hanno sul territorio, che è molto importante. Come vi è stato detto prima, le norme di semplificazione che i nostri legislatori sia a livello nazionale che a livello regionale fanno ottimamente poi non bastano per semplificare, se queste non vengono attuate da chi materialmente rilascia le autorizzazioni, che sono sostanzialmente gli enti locali.

Un'esperienza che vi volevo segnalare, che è stata molto importante e che secondo me continuerà nei prossimi anni, è la costituzione dei centri di competenza regionali per la semplificazione. Sono delle strutture più o meno incardinate all'interno delle amministrazioni regionali, composte sia da esperti messi a disposizione dal progetto sia da personale della pubblica amministrazione, che supportano gli enti locali del proprio territorio nell'attuare misure di semplificazione, soprattutto per gestire le pratiche complesse. Le pratiche complesse sono quasi tutte, perché nel nostro ordinamento ci sono sempre più soggetti che partecipano al procedimento e quindi al rilascio delle autorizzazioni.

Questi centri sono importanti anche perché vengono previste *task force*, centri di competenza territoriale. Vengono previsti anche dall'Agenda per la semplificazione e sono anche un elemento importante all'interno del PNRR. Infatti, in prospettiva, questi potranno essere utilizzati e anche implementati dai piani di reclutamento che si stanno facendo a livello nazionale, in particolare il reclutamento di mille esperti

per la semplificazione che saranno a disposizione delle amministrazioni regionali.

I centri di competenza sono importanti anche perché la semplificazione non è qualcosa che si impara sui libri, ma è una cosa che si impara sul campo e che quindi richiede diverse competenze, sia del procedimento amministrativo, sia giuridiche, sia procedurali, ma anche tecniche. Pensiamo alla necessità che alcuni funzionari della pubblica amministrazione hanno di conoscere nel dettaglio alcune procedure in materia ambientale, e quindi devono anche essere capaci di avere competenze tecniche che gli consentano di valutare gli studi.

Io mi fermerei qui per dare la parola ad altri e ovviamente sono a disposizione per qualsiasi approfondimento. Grazie. La dottoressa Ilardi coordina un progetto di supporto diretto all'attività del Dipartimento della funzione pubblica

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego, dottoressa.

CLAUDIA ILARDI, *rappresentante di Formez PA*. Buongiorno a tutti. Grazie per l'invito e per la possibilità di rappresentare le nostre attività. Come diceva la dottoressa Spagnuolo, mi occupo di un progetto di affiancamento e assistenza tecnica al Dipartimento della funzione pubblica, che non è il primo ma fa parte di diverse iniziative che Formez ha posto in essere in questi anni. L'affiancamento consiste proprio nell'attività di attuazione delle politiche di semplificazione. Faccio riferimento ai progetti del 2016-2017 e in particolare a delle iniziative che hanno posto in essere le affinità che riguardano principalmente la semplificazione della modulistica standardizzata. Con questo mi riferisco agli accordi in Conferenza Unificata del 4 maggio del 2017 e del 6 luglio, in cui sono stati posti in essere 21 moduli che hanno riguardato le attività commerciali e assimilate, e otto moduli che hanno riguardato l'attività edilizia.

Quindi tutte le regioni hanno adeguato, in relazione alle specifiche normative regionali, i contenuti informativi dei moduli. È stato fatto un monitoraggio della stessa

applicazione della modulistica e, come diceva la collega Ferrara poc'anzi, la semplificazione è una materia complessa che non si impara sui libri, perché ha bisogno di miriadi di competenze, soprattutto competenze tecniche e competenze di esperti giuristi che affiancano gli amministratori nel lavoro quotidiano, perché la semplificazione deve diventare proprio il lavoro di tutti noi nella vita quotidiana per semplificare quella che è l'attività delle amministrazioni, ma soprattutto la vita dei cittadini.

In questi anni è stata fornita assistenza anche per la predisposizione di guide operative per gli addetti ai lavori nonché per una serie di FAQ che hanno riguardato proprio i principali temi, anche ostici, della semplificazione. Le FAQ sono state aggiornate costantemente; sono stati anche redatti opuscoli informativi sia per le imprese che per i cittadini.

Il progetto di cui mi sto occupando ovviamente è a livello centrale, e continuo quest'attività di predisposizione della modulistica nonché di affiancamento alle amministrazioni centrali. Faccio riferimento a uno dei moduli di cui si parla moltissimo. Nel 2021, questo anno, è stata fornita assistenza per la predisposizione del modulo C, il cosiddetto « Superbonus 110 per cento », e continuiamo in questa attività che è forse quella di *core* principale, nonché un affiancamento anche attraverso la predisposizione di *webinar* su tematiche specifiche, che di volta in volta esplicitano le puntuali forme che le amministrazioni debbono mettere in atto perché derivano ovviamente da leggi di competenza statale. Anche il PNRR credo sia una delle strategie fondamentali che permetteranno al nostro Paese di rimuovere le leve dell'economia, soprattutto dopo questa pandemia che in un certo senso ha fermato un po' il Paese.

Io vi ringrazio e sono a disposizione per domande o approfondimenti.

PRESIDENTE. Grazie al presidente e a tutte le collaboratrici che sono intervenute successivamente. Prima di dare la parola al presidente di General SOA, Lazzaroni, volevo chiedere una cosa. Sappiamo che avete fatto una serie di indagini, a partire da

quelle sul SUAP (Sportello unico per le attività produttive) e anche altre. Gli uffici potranno quindi a mettersi in contatto con voi per poterle acquisire agli atti della Commissione e utilizzare per i nostri lavori.

ALBERTO BONISOLI, *presidente di Formez PA*. Presidente, se posso, le manderemo una memoria che abbiamo preparato proprio per lasciare traccia dei nostri interventi.

PRESIDENTE. Perfetto, grazie. Io procedo con l'audizione successiva, quella del presidente di General SOA, Lazzaroni, e poi, al termine, se ci sono domande possiamo svolgere oppure – lo dico sin da adesso ai nostri componenti della Commissione – potremmo poi indirizzare successivamente delle domande scritte, chiedendovi un ulteriore sforzo, con delle risposte anche in questo caso scritte. Grazie e do la parola al presidente di General SOA, Francesco Lazzaroni.

FRANCO LAZZARONI, *presidente di General SOA*. Grazie, presidente, per l'invito. Vorrei porre all'attenzione della Commissione la tematica della qualificazione degli operatori economici per partecipare alle gare di lavori degli enti pubblici, che ci sembra un'importante attività di impresa, soprattutto poi in questo periodo caratterizzato da ingenti investimenti legati al PNRR e al post COVID.

Per quanto riguarda le società organismo di attestazione che qui rappresento, vi racconto una brevissima storia. In Italia è stato superato l'albo nazionale costruttori. Si è passati verso la fine degli anni Novanta per un certo periodo di tempo alla qualificazione degli operatori economici presso le stazioni appaltanti. Questo tentativo è fallito. Le stazioni appaltanti in questo Paese non sono solo RFI, ANAS, società Autostrade, ma vi è pur sempre una miriade di stazioni appaltanti. Penso agli enti locali, non solo alle aree metropolitane, ma anche ai piccoli centri che comunque stanno mantenendo una loro autonomia in materia di appalti, malgrado i tentativi di questi anni

di superare la frammentazione presente nel territorio italiano. Questo tentativo non è riuscito in quanto ci si è accorti che anche all'interno di una stessa amministrazione spesso i requisiti di qualificazione richiesti, a seconda di quale ripartizione indicava la gara d'appalto, sostanzialmente mutavano.

Si è quindi passati nel 2000 finalmente, in attuazione alla legge Merloni, alla costituzione delle SOA (Società Organismi di Attestazione), che sono soggetti privati di diritto speciali. Sono società per azioni che hanno alcune prescrizioni sia in termini di capitale sociale sia in termini di operatività, con un numero di addetti previsto e con determinate qualifiche previste, per qualificare gli operatori economici dei lavori presso le stazioni appaltanti.

Sono 21 anni che questo sistema è in funzione. È un sistema che, a differenza della pubblica amministrazione che indice le gare d'appalto, prima di rilasciare l'attestato di qualificazione verifica tutti i requisiti di carattere generale, di carattere tecnico, di carattere speciale, di carattere tecnico finanziario. Li verifica nella loro totalità non limitandosi, prima di rilasciare l'attestato, a spot di verifica, come spesso avviene oggi, dove la pubblica amministrazione alla fine controlla solo l'aggiudicatario, il firmatario del contratto, in tutta la dimensione dell'articolo 80 e dei requisiti imposti peraltro dalle direttive europee.

Ricordo che questo sistema è stato pienamente validato dalla Corte di giustizia europea in quanto in linea con le direttive europee. È un sistema che di media attesta le imprese in 150-160 giorni dalla data di stipula del contratto. È un sistema che potrebbe sicuramente essere facilitato, anche a vantaggio sia della pubblica amministrazione che delle imprese, se finalmente, come sta lentamente avvenendo anche per il PNRR, le SOA avessero accesso alle banche dati in quanto oggi i tempi dell'attestazione e delle risposte da parte dei vari enti certificatori sono più lunghi. Parlo dell'Agenzia delle entrate, parlo del DURC (Documento unico di regolarità contributiva), parlo del Casellario giudiziale,

parlo dei requisiti antimafia, che allungano i tempi di qualificazione per il sistema.

Indubbiamente l'accesso alle banche dati faciliterebbe e ridurrebbe ulteriormente i tempi di questa qualificazione, che nel frattempo è diventata una qualificazione dinamica, nel senso che ha consentito alle imprese, rispetto ai tempi del vecchio Albo Nazionale dei Costruttori, cui la media di qualificazione era un anno o un anno e mezzo dalla data di presentazione delle richieste, di poter programmare le proprie capacità operative, sulla base anche sicuramente dei propri requisiti ma anche di ciò che il mercato richiede.

Vorrei ricordare che le SOA sono sì soggetti privati, ma sono sottoposti al controllo sia dell'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione) oggi — prima il controllo lo esercitava l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici — sia della Corte dei conti. Quello che a noi premerebbe sottolineare è una sinergia che si potrebbe venire a creare con la pubblica amministrazione. Il regolamento previsto dall'attuale codice degli appalti è stato scritto dalla Commissione Greco, ma non ha avuto esiti in quanto si è riaperto il ragionamento sulla legge delega; anche se devo dire che, al di là delle tematiche del subappalto e di altre tematiche, per quanto riguarda la qualificazione il regolamento stipulato dalla Commissione Greco è un regolamento che ben si adatta con quelle che sono le richieste di semplificazione presenti anche nello « Sblocca cantieri » e nei successivi « decreti semplificazioni ».

Il regolamento Greco ha posto un tema, che è quello di dire: se le SOA fanno la verifica di cui all'articolo 80, quindi di tutti i requisiti di carattere penale, di carattere giudiziario, antimafia e così via, per quale motivo la stazione appaltante, nel momento in cui l'impresa si presenta alla gara, non si limita a osservare le problematiche che possibilmente sono emerse nell'impresa dopo il rilascio dell'attestazione SOA, semplificando così il lavoro delle stazioni appaltanti e il lavoro delle imprese, che devono comunque riportare tutta una serie di documentazioni che già hanno consegnato alla SOA ?

Questa secondo noi sarebbe una cosa importante, che snellirebbe sia i costi che ha la pubblica amministrazione per quanto riguarda la verifica di tutta una serie di requisiti che oggi sono estremamente difficili, sia per quanto riguarda il mondo delle imprese, che si troverebbero praticamente a dover affrontare tutta una serie di problematiche documentali non quotidianamente alle gare d'appalto.

Per quanto riguarda le SOA, noi siamo nati con la legge Merloni. L'ultimo codice degli appalti ha recepito la direttiva europea e aveva portato i termini di osservazione dei requisiti delle imprese a cinque anni, sia per quelli di natura economica sia per quelli di natura tecnica. Per quanto riguarda lo stesso codice degli appalti nell'aggiornamento fatto entro l'anno successivo, questo periodo è stato portato da cinque a dieci anni. Con il decreto-legge « Sblocca cantieri » il periodo è stato portato a quindici anni.

Noi all'epoca avevamo espresso alcune perplessità su questo allungamento dei termini, in quanto se forse per i lavori il termine di quindici anni è un termine ultimativo di difficile travalicamento — perché non penso che trenta anni fa si costruiva una metropolitana o si costruiva un ponte come andrebbe costruito oggi, per cui penso che quindici anni per quanto riguarda la parte tecnica dell'esame dell'impresa sia il limite ultimo e non più travalicabile — ci rendiamo perfettamente conto che abbiamo superato ancora in fase pre COVID, soprattutto nel mondo dell'edilizia e nel mondo dell'impiantistica, periodi di crisi, ma non abbiamo mai ritenuto che il far rivivere delle imprese decotte sia la soluzione al problema della semplificazione e al problema della presenza di un'offerta nelle gare d'appalto che sia al passo coi tempi.

Vogliamo brevemente ricordare che in questi giorni abbiamo scoperto che all'interno del Superbonus 110 per cento ci sono state infiltrazioni di carattere truffaldino. Noi ci eravamo permessi di proporre in sede di conversione del « decreto Infrastrutture » che le imprese che eseguivano i lavori per il 110 per cento fossero imprese

attestate da noi, imprese che comunque hanno passato il vaglio di una serie di requisiti di carattere tecnico, finanziario e generale.

È chiaro che adesso il problema si pone. Non è stato recepito all'epoca, però vediamo cosa è successo trattandosi — pure nel 110 per cento — di soldi pubblici. Questa indicazione era stata recepita per il terremoto; non è stata recepita per il 110 per cento, e tutti i giorni leggiamo sui giornali inchieste della Guardia di finanza e dei Carabinieri su truffe messe in atto contro la pubblica amministrazione.

Questo è sostanzialmente il nostro auspicio: che si riesca a introdurre un meccanismo di semplificazione tra il nostro lavoro e il lavoro della pubblica amministrazione. Siamo entrati in contatto col Ministero della funzione pubblica, dove siamo stati ascoltati e dove abbiamo posto alcuni problemi. Però riteniamo di dover sottoporre a questa Commissione questa nostra esigenza. Sarà nostra cura farvi avere una nota esplicativa di quello che vi ho brevemente esposto. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, presidente. Grazie anche per la sottolineatura che ci ha fatto in merito al superbonus 110 per cento, perché in queste ore c'è un dibattito oggettivo che si è aperto. C'è una necessità, nel semplificare, di rendere effettivi i diritti tanto di chi opera quanto dei cittadini. Per questo la ringrazio a titolo personale, ma credo di poterlo fare anche a nome della Commissione, per questa richiesta di chiarimento oggettivo, che serve e servirà anche in futuro, non soltanto per il 110 ma per tutto quello che riguarda poi il rapporto tra il mondo delle imprese, dei cittadini e della pubblica amministrazione. Grazie davvero. Accolgo con piacere il fatto che ci inviate ulteriore materiale da poter utilizzare per la nostra indagine conoscitiva, e darei ora la parola al dottor Marco Pagani, direttore Normativa e Rapporti Istituzionali di FederDistribuzione. Prego, dottor Pagani.

MARCO PAGANI, direttore Normativa e Rapporti Istituzionali di FederDistribuzione. Grazie, presidente. Grazie alla Commis-

sione per l'invito a questa audizione su un tema importante, sul quale il settore da noi rappresentato manifesta da sempre una rilevante sensibilità. La nostra federazione rappresenta, infatti, le principali imprese della distribuzione moderna alimentare e non alimentare che operano su tutto il territorio nazionale con oltre 20 mila strutture operative, quindi punti di vendita, magazzini, altri uffici e altre tipologie di strutture, e agiscono con le più diverse formule e canali distributivi. Stiamo parlando quindi di ipermercati, supermercati, esercizi di prossimità, grandi magazzini, superfici specializzate, *cash and carry*, *franchising* eccetera. Sono tutte imprese che, proprio per loro natura e capillarità, avvertono in modo forte le complessità burocratiche e amministrative e le differenziazioni territoriali che si verificano nella gestione delle stesse.

Tenendo presente che tali imprese rappresentano uno snodo fondamentale della filiera dal produttore al consumatore, in quanto oltre un terzo dei consumi commercializzabili passa da questa filiera del commercio industriale, è di tutta evidenza come il recupero di efficienza, che si potrebbe realizzare attraverso un'effettiva semplificazione delle procedure amministrative, potrebbe portare un vantaggio concreto e un beneficio importante anche per i consumatori finali.

Avevamo condotto qualche tempo fa uno studio proprio sugli impatti che queste misure comportano per il nostro settore. È un settore ovviamente che ha dei fatturati importanti. Stiamo parlando di 140 miliardi di euro, fatturati importanti e marginalità molto risicate; però i fatturati sono effettivamente molto rilevanti. Su questi fatturati di circa 140 miliardi di euro, avevamo calcolato che questi appesantimenti valevano circa 2 miliardi di euro; a cui vanno aggiunti poi i costi della burocrazia, che vengono amplificati da una diffusa discrezionalità dei diversi uffici della pubblica amministrazione nell'interpretare e applicare la regolamentazione, e da tempi di risposta che spesso sono disomogenei e incerti e che creano quindi degli ulteriori costi sul sistema del commercio e comunque industriale.

Quello che possiamo rilevare è che permane comunque nel nostro ordinamento pubblico, sebbene ci siano state delle iniziative importanti che dopo magari andiamo a ricordare, un approccio procedurale che prescinde un po' dai risultati e dall'efficacia. Questo porta poi a un rallentamento dell'azione amministrativa e a una minore qualità dei servizi, anche rapportandoci ai migliori *standard* internazionali. Per cambiare questo paradigma sono necessari investimenti importanti, a partire dall'innovazione digitale, al ricambio generazionale, quindi alla formazione, al miglioramento delle competenze. La formazione è assolutamente fondamentale.

Quello che deve essere modificato è l'approccio complessivo; quindi l'amministrazione pubblica deve diventare un supporto fondamentale di servizio efficiente ed efficace per le imprese e per i cittadini. Ci sono risorse importanti che verranno messe a disposizione dall'Unione europea con il PNRR. Certamente questa, come è già stato sottolineato, potrebbe essere l'occasione giusta per trasformare effettivamente le procedure e trasformare il nostro sistema burocratico amministrativo. Oltre all'aspetto infrastrutturale del Paese, sicuramente l'intervento sulla pubblica amministrazione è a nostro avviso imprescindibile e fondamentale per fare in modo che il sistema industriale e poi il consumatore possano trarne i massimi benefici.

Abbiamo visto che c'è stata una serie di provvedimenti negli ultimi anni. Cito da ultimo il decreto-legge n. 76 del 2020, convertito poi in legge, che poteva certamente rappresentare un'occasione importante per dare un'attuazione ad alcuni obiettivi. Tuttavia poi alla fine abbiamo visto che la montagna ha partorito un topolino, nel senso che il provvedimento non ha portato a risultati concreti anche se c'erano dei principi importanti e interessanti.

Forse un nuovo strumento normativo idoneo in tal senso potrebbe essere il disegno di legge « Concorrenza », che è stato recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, dove effettivamente anche qui sono previsti dei principi su cui si potrebbe lavorare, a cui si potrebbe dare concre-

tezza. L'auspicio è che in effetti si possa dare seguito ad alcune misure, alcune delle quali sono state addirittura sollecitate anche dall'Autorità garante della concorrenza del mercato nell'ultima segnalazione del maggio scorso, però non ne abbiamo visto traccia all'interno di questo ddl « Concorrenza ». Poi vi manderemo un documento dettagliato su tutti quelli che secondo noi sono gli interventi concreti che si potrebbero effettuare già a partire da questo provvedimento sulla concorrenza.

Solo a titolo di esempio cito alcuni punti su cui si potrebbero effettuare degli interventi, per essere molto sintetico e per non rubare troppo tempo alla Commissione, visti i tempi che ci avete dato. Nel mondo della grande distribuzione, quindi la distribuzione moderna, sono oggi presenti 122 oneri informativi, di cui poi vi daremo una tracciabilità completa, molti dei quali sono veramente anacronistici, sono cose che dovrebbero essere assolutamente rivalutate e rimodulate.

Faccio un altro esempio: oggi per avere un'autorizzazione commerciale ci vogliono addirittura due Conferenze dei servizi, una commerciale e una ambientale. Anche qui si potrebbero effettivamente trovare delle semplificazioni, agire anche sul principio del livello essenziale delle prestazioni, cioè su quel principio che fa in modo che le regioni non possano strutturare procedimenti troppo articolati, e quindi testi di legge più complessi e onerosi, rispetto a quanto previsto per l'analogo procedimento a livello nazionale; perché è stata semplificata la Conferenza dei servizi a livello nazionale, ma quelle regionali sono sempre più complicate.

Anche la modulistica standardizzata è un altro elemento fondamentale, perché ogni ente ha una propria modulistica. Quindi se parliamo di Stato, se parliamo di periferia, se parliamo di periferia e periferia, quindi tra ente territoriale ed ente territoriale, abbiamo modulistiche tutte differenziate su svariate tipologie di adempimenti amministrativi.

C'è poi tutta una serie di altre attività, azioni che si potrebbero mettere in atto, come ad esempio sul tema dei controlli alle

imprese. Il tema dei controlli alle imprese è veramente un paradosso. Possiamo citare una serie di situazioni e di casi veramente incredibili, dove abbiamo più organi di controllo che vengono a controllare la stessa problematica e danno prescrizioni diverse uno dall'altro, e poi ognuno di essi torna a vedere se effettivamente è stato fatto quello che è stato prescritto.

Sono veramente delle inefficienze incredibili a livello innanzitutto di pubblica amministrazione e poi ovviamente di imprese, perché comunque la gestione di queste complessità, ad esempio, nelle fasi di controllo crea delle situazioni che organizzativamente comportano dei costi che sono assolutamente evitabili.

Ancora, la liberalizzazione, ad esempio, delle vendite promozionali, che è stata richiamata anche dall'Antitrust. Questa è una semplificazione fondamentale. Noi oggi siamo di fronte a un commercio *online* che cresce a doppia cifra ogni anno, soprattutto dopo questo periodo pandemico e post pandemico, e noi ci troviamo ancora come negozi fisici a dover avere dei divieti a livello territoriale sulla possibilità di fare le vendite promozionali, che poi sarebbero delle vendite che vanno soltanto a vantaggio dei consumatori finali. Il fatto di limitarle, il fatto di indicarne un numero specifico durante l'anno, è qualcosa veramente di anacronistico, che però implica ancora una serie di interventi a livello locale da parte dei vigili urbani presso gli enti territoriali, con controlli, con altre tipologie di comunicazioni che devono essere fatte al comune. Sono tutti aspetti che potrebbero essere tranquillamente superati.

Così anche ci sono delle riforme vere e proprie che dovrebbero essere fatte, che oggi complicano veramente l'operatività delle imprese. Queste impattano sia a livello amministrativo, sia a livello fiscale, sia a livello ambientale. Ci sono veramente tante cose che si potrebbero fare. Noi vi manderemo, senza tediarvi oltre, un documento che cerca di sintetizzare un po' tutti questi possibili interventi che si potrebbero fare a 360 gradi sul mondo della pubblica amministrazione, e ovviamente siamo a vostra disposizione per qualsiasi chiarimento e

per qualsiasi riflessione ulteriore su quelle che sono le nostre proposte operative in tal senso. Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei, dottor Pagani. Nel ringraziarvi, chiedo ai componenti della Commissione, visto l'orario, nel caso ci fossero delle domande di trasmetterle attraverso gli uffici ai presidenti dei tre enti e istituzioni di cui abbiamo avuto il

piacere e l'onore di ascoltare le relazioni, che ringrazio nuovamente. Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.30.

*Licenziato per la stampa
il 13 dicembre 2021*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

