



CONFINDUSTRIA

Politiche di
semplificazione ed
efficienza dell'azione
pubblica

*Le proposte di Confindustria
al Ministro per la PA*

Ottobre 2019

Position Paper

Il ruolo della Pubblica Amministrazione (di seguito anche: PA) e delle Istituzioni, come fattori di promozione dello sviluppo economico, sono da tempo al centro delle analisi da parte di studiosi delle scienze economiche e sociali.

Lo sviluppo economico richiede un quadro di regole comprensibili e stabili, che consentano il “calcolo economico” da parte delle imprese che effettuano investimenti produttivi, nonché la presenza di una burocrazia professionale, sottoposta ai principi dello Stato di diritto.

In linea con questa visione risalente, ma spesso trascurata, di recente la Commissione europea¹ ha sottolineato che *“well-performing public institutions contribute to higher growth and are precondition for the successful delivery or other reforms”*. Il buon funzionamento della PA è, dunque, la preconditione di efficacia di qualsiasi altra riforma e le componenti principali sono la *“effectiveness”* della PA, il grado di digitalizzazione dei servizi pubblici, la qualità e la stabilità dell’ambiente regolatorio, la lotta contro la corruzione e il rispetto della *rule of law*.

Le connessioni tra potere amministrativo ed economia sono oggetto di continue rilevazioni da parte di importanti organismi internazionali, come l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, l’Organizzazione mondiale del commercio, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Tali organismi hanno sottolineato che la crescita economica è più sensibile nei paesi in cui le istituzioni e le amministrazioni pubbliche hanno elevata qualità e regolano in modo efficace, ma non ingombrante, le attività d’impresa.

Nei bollettini di queste organizzazioni emerge un quadro critico con riferimento alla situazione italiana. Rispetto all’efficienza della PA, la *performance* dell’Italia risulta generalmente inferiore alla media europea; peraltro, al contrario della maggior parte degli altri Paesi, la tendenza delle *performance* in Italia rimane pressoché stazionaria, con l’ulteriore problema rappresentato dal *“dualismo”* tra le Regioni più efficienti e quelle che lo sono meno. Le ripercussioni negative si trasmettono a tutta l’economia, disincentivando anche gli investimenti dall’estero.

Lo conferma l’ultimo *Country Report* sull’Italia della Commissione europea². Nel *Report* non solo emerge la diretta connessione tra riforme amministrative e crescita economica, ma si dà atto che l’inefficienza del settore pubblico ha rappresentato negli anni uno dei principali ostacoli alla crescita. A dire il vero, il *Report* dà atto dell’importanza della riforma della PA avviata con la legge n. 124/2015, *cd. Legge Madia*, e proseguita con i suoi decreti attuativi, attribuendo alla stessa il merito dei primi segnali di miglioramento e discontinuità rispetto al passato. Tuttavia, il quadro rimane critico, anche perché emerge una certa diffidenza rispetto al processo attuativo a valle.

¹ Comunicazione del 21 novembre 2018, *“Annual Growth Survey 2019: for a stronger Europe in the face of global uncertainty”*, COM (2018) 770.

² Relazione per paese relativa all’Italia 2019 comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, 27 febbraio 2019.

In questo contesto, e alla luce delle esperienze finora maturate, Confindustria ritiene che le politiche di semplificazione e per l'efficienza dell'azione pubblica debbano tener conto di alcuni pilastri fondamentali:

- 1) **la qualità della regolazione**: semplificare non significa soltanto intervenire per tagliare i tempi dei procedimenti o assicurare un miglior coordinamento tra amministrazioni. Semplificare significa, anzitutto, evitare le nuove complicazioni, che sono spesso il portato della cattiva qualità delle regole. In Italia, la legislazione continua a caratterizzarsi per **scarsa conoscibilità, continua mutevolezza e poca "meditazione"**, ossia per misure non decise sulla base di approfondite analisi degli impatti che sono destinate a produrre (su cittadini e imprese) e, anche per questo, incapaci di adeguarsi ai mutamenti della realtà. Pertanto, è indispensabile un impegno costante per evitare ipertrofie, ambiguità e contenzioso. In questo senso, andrebbero riscoperti alcuni strumenti, quali le **analisi preventive di impatto della legislazione**, l'applicazione del **divieto di goldplating** e i **codici di settore**.

Quanto a questi ultimi, si segnala che lo scorso febbraio, il precedente Governo ha approvato 10 Disegni di legge di delega (DDL) per le semplificazioni, i riassetti normativi e le codificazioni di settore. Le deleghe intervengono su ambiti e settori strategici per l'esercizio dell'attività d'impresa e perseguono l'obiettivo di ridurre gli oneri gravanti su imprese e cittadini e garantire la certezza del diritto attraverso, tra l'altro, il coordinamento e l'armonizzazione (formale e sostanziale) delle misure normative, la semplificazione del linguaggio, il coordinamento con la disciplina europea di riferimento, la novellazione e la revisione di testi unici o codici di settore vigenti, nonché l'indicazione espressa delle norme da abrogare. Tuttavia, tali ambiziosi e condivisibili obiettivi mal si conciliano con l'eccessiva ampiezza e la grande genericità dei disegni di legge di delega, che andrebbero attentamente esaminati per valutarne la compatibilità con i limiti costituzionali previsti per la delegazione legislativa (art. 76 Cost.). Inoltre, alcune delle disposizioni previste – si pensi proprio a quelle più generali relative alla semplificazione e codificazione – vanno a sovrapporsi e, di fatto, a superare quelle analoghe contenute in precedenti provvedimenti legislativi, come la legge n. 124/2015 e i suoi decreti legislativi in corso di attuazione. In tal modo, si riapre una dimensione legislativa che, inevitabilmente, finirà per distogliere impegno e risorse dalla fase più delicata che è quella dell'attuazione delle disposizioni già esistenti;

- 2) **il rafforzamento di una governance unitaria per la semplificazione**: si tratta di un tema centrale, perché le politiche di semplificazione sono per loro natura trasversali, interessano diverse amministrazioni e hanno tempi di attuazione non rapidi. Occorre, dunque, una Cabina di regia che coordini e monitori sia la fase di **concepimento**, sia la fase di **applicazione** delle semplificazioni, anche per correggere le norme sulla base degli effetti misurati sul campo. Peraltro, in questo ambito, si avverte la sensazione di una **frammentazione eccessiva delle politiche di semplificazione**, che vengono molto spesso condotte in maniera scoordinata e poco utile all'efficienza del sistema paese. Si pensi, ad esempio, alle misure di sburocratizzazione inserite nei *cd. decreti omnibus* in assenza di un piano complessivo di riduzione degli oneri amministrativi o di un coordinamento con le altre misure di

semplificazione già previste. Oppure, ai numerosi gruppi di lavoro per le semplificazioni settoriali, gestiti in maniera autonoma da ciascun Ministero per le materie di propria competenza. Questo approccio atomistico non è funzionale e andrebbe corretto, accompagnandolo col rafforzamento di una regia unica.

Il citato pacchetto di DDL di delega sembra prestare attenzione alla questione: si prevede, infatti, l'istituzione di una serie di organismi volti a coordinare l'attuazione delle codificazioni (Comitato interministeriale e Cabina di regia) e delle misure di semplificazione (Commissione permanente per l'attuazione delle misure di semplificazione), nonché la ridefinizione dei compiti dell'Unità per la semplificazione.

Sul piano organizzativo e istituzionale, tale sistema, sebbene orientato a soddisfare esigenze di certezza giuridica e di indirizzo, risulta tuttavia ipertrofico e rischia di risultare inefficace, poiché caratterizzato da una molteplicità di organi con potestà sovrapposte e senza un chiaro coordinamento unitario. Più che una "rivoluzione", con il rischio peraltro dell'aumento di costi inutili, andrebbero riscoperti e valorizzati gli uffici e gli organi che già da tempo si occupano della semplificazione, in modo da salvaguardare e sviluppare ulteriormente le buone prassi, la virtuosa interlocuzione con gli *stakeholder* e il patrimonio culturale e di risorse umane che su questo tema si è formato.

Quanto alle prerogative, i sistemi fino a oggi delineati sono apparsi più orientati alla dimensione legislativa che a quella amministrativa concreta. Appare necessaria, quindi, un'inversione di tendenza, che si concentri maggiormente su meccanismi di indirizzo interpretativo e applicativo di carattere generale. In questa direzione sembrano andare le prerogative attribuite alla richiamata Commissione permanente, che valuterebbe la conformità alla legge degli adempimenti e degli oneri (regolatori, amministrativi e informativi) previsti da provvedimenti amministrativi, atti amministrativi generali e atti normativi secondari e potrebbe adire il giudice amministrativo per assicurare il rispetto delle proprie valutazioni. L'effetto potrebbe essere di assicurare un'implementazione uniforme delle semplificazioni, attribuendo a un unico organismo il potere di "guidarne/indirizzarne" l'applicazione, oltre che di deflazione del contenzioso e di evoluzione in chiave collaborativa dei rapporti tra privati, PA e giustizia amministrativa;

- 3) la **definizione condivisa** degli indirizzi di semplificazione tra i diversi livelli di governo e con i portatori di interessi. Nella scorsa legislatura, l'**Agenda per la semplificazione** ha rappresentato un modello positivo, in quanto ha consentito l'elaborazione "partecipata" del programma e l'applicazione coordinata delle misure individuate. Secondo l'ultimo *Report* di monitoraggio dell'Agenda, infatti, risultano rispettate quasi tutte le scadenze programmate. Andrebbe, quindi, garantita continuità a questo metodo, che consente di assicurare tra i vari livelli di governo un comune impegno nei confronti della semplificazione;
- 4) la **"manutenzione" delle riforme già realizzate e il monitoraggio sull'attuazione**: la riforma della PA avviata nel 2015 è legislativamente ampia e puntuale. Certo, va completata rispetto a settori nevralgici per lo sviluppo economico, come la disciplina sui servizi pubblici locali, ma

necessita anzitutto di essere monitorata e analizzata nei suoi effetti concreti. Le precedenti esperienze di riforme amministrative in Italia evidenziano il fatto che si coltiva l'illusione che le complicazioni amministrative si debbano risolvere sempre con leggi generali. In realtà, la fase più difficile nella "vita" di una riforma è quella della sua **attuazione**. Anche il Consiglio di Stato ha ricordato spesso che il successo di una riforma si misura su questo campo. Prima di intervenire con nuove leggi, è necessario misurare gli effetti concreti delle riforme adottate, valutarne l'efficacia, coglierne eventuali criticità e individuare ulteriori ambiti di intervento su cui orientare le nuove politiche di semplificazione.

Sul punto, si segnala la positiva esperienza registrata a seguito della riforma della conferenza dei servizi (D.Lgs n. 127/2016). Quest'ultima si è caratterizzata per la previsione di importanti meccanismi volti ad assicurare la conclusione dei lavori (silenzio assenso endoprocedimentale, perentorietà dei termini e responsabilità dell'amministrazione e dei suoi dipendenti per gli atti di assenso, compreso quello implicito, resi in conferenza) e la stabilità della determinazione finale (superamento per opposizione del dissenso espresso dalle amministrazioni portatrici di interessi sensibili, limitazione dell'esercizio dei poteri di autotutela alle sole amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza o che si siano espresse nei termini) ed è stata oggetto di un costante monitoraggio da parte del Dipartimento della funzione pubblica e del Forze, che ha consentito di verificare il raggiungimento di alcuni primi, importanti risultati;

- 5) **l'impatto dell'attuazione dell'art. 116 della Costituzione**: in questi mesi, il tema delle riforme istituzionali sta ritornando al centro del dibattito politico per effetto delle iniziative di alcune Regioni in tema di autonomia differenziata ex art. 116 della Costituzione. Bisogna guardare con attenzione al processo in corso, cogliendone un'occasione per il rafforzamento della competitività dei territori. Al contempo, va scongiurato il rischio di effetti controproducenti proprio sul versante delle semplificazioni e della linearità ed efficacia del quadro regolatorio. È necessario un **approccio graduale sulle materie** da trasferire, escludendo quelle che attengono a profili strategici per l'economia nazionale, come la dotazione infrastrutturale o l'approvvigionamento energetico. Inoltre, e in positivo, l'autonomia deve essere l'occasione per migliorare la qualità della legislazione e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, dedicando attenzione al **principio di omogeneità** legislativa e amministrativa su temi nevralgici per chi fa impresa, come gli standard ambientali. Peraltro, resta prioritaria anche una revisione del riparto di competenze tra Stato e Regioni previsto dall'art. **117 della Costituzione**, che ha creato un sistema irrazionale basato su confini incerti, entro il quale hanno proliferato comportamenti rivendicativi volti spesso a conservare, in modo aprioristico, fette di potestà, piuttosto che contribuire alla definizione di efficaci politiche multilivello;
- 6) la **cultura della semplificazione e le nuove politiche sul personale della PA**: la semplificazione è soprattutto un fatto culturale, che riguarda chi in concreto interloquisce con i cittadini e le imprese. Il completamento delle politiche di semplificazione passa dunque attraverso **nuovi percorsi di selezione dei funzionari pubblici e di formazione e**

incentivazione. Da questo punto di vista, il quadro attuale è molto negativo: dipendenti anziani, titoli di studio inadeguati o impropri rispetto alle funzioni svolte, procedure di selezione che continuano a basarsi principalmente sulle conoscenze teoriche anziché sulla capacità concreta di risoluzione dei problemi, assenza di incentivi alla produttività e al risultato utile. L'attrattività della PA per i lavoratori altamente qualificati è quindi limitata, il che genera un'autoselezione negativa che impatta in modo sfavorevole anche sull'attuazione concreta delle semplificazioni.

Sulla base di queste premesse, le considerazioni e proposte che seguono sono articolate secondo due direttrici: **strumenti generali** e **ambiti settoriali d'intervento prioritari**.

A) Strumenti generali

Sul presupposto che, oggi, prim'ancora dell'adozione di nuove norme, la vera priorità sia implementare le semplificazioni già messe in campo, Confindustria ritiene necessario far leva su due categorie di strumenti, che sono:

- il **rafforzamento della capacità amministrativa**;
- la **definizione di indirizzi applicativi uniformi e condivisi**.

In particolare, oltre a un **piano straordinario di reclutamento di personale qualificato**, andrebbe implementata, anche sulla base di esperienze regionali in corso, la **costituzione di team interdisciplinari** di esperti, che supportino gli operatori nella fase di avvio degli investimenti e le amministrazioni nello svolgimento delle valutazioni più complesse.

Questi *team* andrebbero accompagnati con canali di interlocuzione rapida tra PA e operatori economici, che aiutino a garantire un'applicazione uniforme delle misure, nonché a prevenire il contenzioso. In concreto, significa consentire **l'accesso alle funzioni consultive del Consiglio di Stato alle associazioni imprenditoriali** e allargare lo strumento dell'**interpello alla materia ambientale**.

Ulteriori ambiti di intervento rimangono quello dei **SUAP**, su cui occorre una decisa azione di formazione, informatizzazione e messa in rete di competenze e prassi operative virtuose, nonché il sistema dei **controlli sulle imprese**, laddove si registrano ancora scarso coordinamento, sovrapposizioni e inefficienze.

Andrebbero poi individuati veicoli normativi specificamente dedicati ai processi di semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche. In tal senso, la **legge annuale per la concorrenza** potrebbe rappresentare uno strumento utile.

Di seguito, alcune proposte sugli strumenti sopra menzionati:

- **costituzione dei team specializzati** per fluidificare i rapporti tra amministrazioni e imprese, spesso rallentati dall'eccessiva frammentazione delle competenze e da uno scarso coordinamento. L'istituzione di questi *team*, nell'ambito di ciascuna amministrazione o tra amministrazioni diverse, permetterebbe lo svolgimento di attività a buon livello di

professionalizzazione, facilitando lo scambio di esperienze tra le diverse aree di competenza e accelerando i tempi dei procedimenti.

Più in dettaglio, ciò consentirebbe: **(i)** una più veloce revisione delle prassi operative delle singole amministrazioni, favorendo così la standardizzazione dei processi, dalla modulistica all'interpretazione normativa e allo svolgimento delle conferenze di servizi; **(ii)** un canale stabile di interlocuzione con le associazioni rappresentative del mondo imprenditoriale, che potrebbero segnalare ai *team* questioni di particolare rilevanza, anche di natura interpretativa o che causano blocchi procedurali, al fine di favorire quelle prassi operative che garantiscono certezza e celerità all'azione degli operatori economici e dei funzionari pubblici; **(iii)** un supporto qualificato alle amministrazioni per valutazioni complesse dal punto di vista tecnico. Si pensi, ad esempio, all'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nel settore delle gare pubbliche e alla necessità di rendere le stazioni appaltanti maggiormente consapevoli delle possibilità offerte dal mercato; **(iv)** un' accelerazione dei pagamenti della PA: i *team* specializzati potrebbero essere utilizzati per coordinare le complesse procedure dei pagamenti, aiutando così a superare i "ritardi sistematici" dei pagamenti della PA alle imprese; **(v)** un' attività di assistenza ai privati nella fase di avvio di investimenti di particolare rilevanza, che richiede l'esame di diverse discipline settoriali. Si pensi alle norme tecniche in materia urbanistica, che sono spesso di difficile interpretazione;

- **diffusione della cultura della semplificazione**, per agevolare la PA nell'applicazione delle relative misure e le imprese nel dialogo con un apparato pubblico semplice e moderno. Al riguardo, assume rilevanza la dotazione umana e strumentale degli uffici pubblici, che non sempre è al passo con le dinamiche dei tempi attuali e che, quindi, occorrerebbe rafforzare e aggiornare. Inoltre, sempre nell'ottica di favorire un dialogo tra PA e mondo produttivo, sarebbe opportuno organizzare dei momenti di approfondimento comune sui temi più strettamente legati alla cultura di impresa;
- **apertura delle funzioni consultive del Consiglio di Stato**, in particolare alle richieste di parere formulate da qualificate associazioni rappresentative delle parti sociali e, più in generale, dei portatori di interessi collettivi e diffusi (es. Confindustria, sindacati, associazioni di consumatori e di utenti), nella loro qualità di esponenti dello Stato-comunità. In tal modo, su alcune questioni generali di maggior rilievo economico-sociale, si renderebbe possibile, anche in chiave deflattiva del contenzioso, la proposizione di quesiti di massima, secondo un procedimento che preveda la partecipazione dei soggetti interessati in veste collaborativa. L'obiettivo è di determinare indirizzi interpretativi di carattere generale, che possano servire come elemento di certezza del diritto, di indirizzo applicativo su questioni incerte e anche come autorevole orientamento alla futura decisione delle liti;
- **velocizzazione e ottimizzazione delle attività dei SUAP**, attraverso: **(i)** uniformità degli accessi e dei portali SUAP (oggi spesso diversi da Comune a Comune), che consenta a tutti gli enti coinvolti nei procedimenti di adottare una sorta di "scrivania enti terzi" per un'efficace ricezione della documentazione istruttoria (per via telematica) e facile risposta, evitando le

attuali disfunzioni organizzative e comunicative; **(ii)** formazione dei funzionari dei SUAP sui procedimenti complessi per migliorare anche la gestione informatica delle pratiche; **(iii)** nomina di un Responsabile SUAP all'interno di ogni amministrazione; **(iv)** unificazione del protocollo della pratica, per evitare le attuali duplicazioni di passaggi in fase istruttoria e il conseguente aumento dei tempi per l'esame delle richieste; **(v)** revisione e mappatura dei procedimenti amministrativi per dare loro una veste informatica che superi l'attuale schema del mero trasferimento del modulo cartaceo su supporto informatico, al fine di eliminare il più possibile la previsione di allegati in formato pdf, sostituiti con data entry direttamente gestibili dalla "scrivania"; **(vi)** creazione di una rete tra i SUAP, che consenta di ottimizzare le risorse e rendere più professionali i funzionari pubblici con possibilità di specializzazione settoriale (es. urbanistica, edilizia, commercio, ambiente); **(vii)** adeguamento al nuovo sistema telematico delle norme di settore per le singole autorizzazioni; **(viii)** unificazione del SUAP con lo Sportello unico edilizia (SUE), anche sulla base di esperienze regionali (es. Umbria), per gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio realizzati nell'esercizio di un'attività imprenditoriale, al fine di agevolare la realizzazione di interventi di edilizia residenziale promossi da imprese di costruzione o da società immobiliari;

- **semplificazione dei controlli sulle imprese**, attraverso un intervento organico volto a: **(i)** ridurre il numero e differenziarli in base al grado di rischio delle attività considerate, superando la selezione casuale delle imprese da controllare; **(ii)** prevedere procedure chiare per lo svolgimento dei controlli, basate su programmazione delle verifiche, coordinamento tra i soggetti controllori, partecipazione delle imprese interessate e garanzia di meccanismi di tutela contro l'esercizio abusivo o illegittimo del controllo; **(iii)** introdurre un sistema premiante per le imprese in regola, valorizzando gli strumenti di compliance (volontari e non) previsti in vari settori dell'ordinamento, ossia quelle misure organizzative e procedurali adottate dalle imprese e idonee a prevenire i comportamenti illeciti e a riscontrarli quando si verificano. In questo senso, potrebbe essere avviata una sperimentazione per progetti-pilota, concentrata nei settori più sensibili (es. in materia ambientale);
- **rilancio della legge annuale per il mercato e la concorrenza**, strumento valido per introdurre misure pro-concorrenziali sorrette da una visione organica e di medio periodo (con interventi specifici per le PMI). A tal fine, occorrerebbe una sessione legislativa annuale ad hoc nei lavori parlamentari e intervenire su settori prioritari, a partire dai servizi pubblici locali assicurando l'utilizzo sistematico dei costi standard, l'aggregazione delle imprese e l'efficienza gestionale, nonché il generale ricorso alle procedure di evidenza pubblica, in particolare nell'intero settore del trasporto pubblico locale;
- **continuità nella destinazione delle risorse dei Fondi strutturali al rafforzamento della capacità amministrativa**. A differenza della programmazione 2014-2020, che prevede un Obiettivo Tematico al miglioramento dell'efficienza della PA (OT11), la programmazione 2021-2027 non destina a questo scopo un obiettivo specifico. Considerata la centralità che la PA assume nell'attuazione della politica di coesione, per Confindustria è necessario continuare a potenziare e a perfezionare la capacità amministrativa. Pertanto, anche per il

periodo 2021-2027, andrebbe istituito un Programma Operativo Nazionale dedicato al rafforzamento della PA. A tal fine, andrebbe poi predisposto uno specifico Piano di Rafforzamento Amministrativo che, a fronte delle criticità di ciascuna amministrazione destinataria dei Fondi, delinei un percorso di potenziamento basato su iniziative di formazione, riqualificazione e rafforzamento del personale pubblico.

Rientra in questo capitolo, e merita una sottolineatura a parte, il tema delle **Zone economiche speciali (ZES)**, istituite con il DL n. 91/2017, ma la cui disciplina risulta ancora largamente inattuata, anche rispetto al capitolo delle semplificazioni. A giudizio di Confindustria, nell'ambito delle ZES sarebbe opportuno prevedere ulteriori misure volte a:

- introdurre un'autorizzazione unica (AU-ZES) per l'esercizio di tutte le attività che si svolgono nella ZES, nonché per la realizzazione di tutti gli interventi, comunque denominati, di trasformazione del territorio e infrastrutturali;
- istituire presso il Comitato di Indirizzo previsto dal DL n. 91/2017 e dal DPR n. 12/2018 team interdisciplinari, costituiti dai tecnici delle amministrazioni pubbliche coinvolte, da dedicare alla gestione delle procedure complesse, anche in ottica di sperimentazione della proposta sui team specializzati sopra descritta;
- per quanto riguarda la *governance*, attuare la previsione del coinvolgimento delle associazioni di categoria per favorire il confronto tra le esigenze delle imprese e la gestione amministrativa della ZES, anche attraverso incontri a cadenza periodica per monitorare l'attuazione delle misure di semplificazione e favorire la diffusione delle buone pratiche e sbloccare eventuali situazioni di *impasse*;
- rendere operativi gli Sportelli Unici doganali per velocizzare le procedure di *import/export* nelle ZES. Lo Sportello potrebbe occuparsi di tutte le attività istruttorie, anche di competenza di diverse amministrazioni, relative alla documentazione necessaria all'assolvimento delle formalità doganali. In tal senso, è fondamentale favorire gli opportuni processi di interoperabilità tra il sistema informativo dello Sportello e quelli delle amministrazioni e degli organi dello stato competenti al rilascio delle relative documentazioni;
- accelerare la realizzazione di investimenti pubblici funzionali all'operatività delle ZES attraverso l'applicazione del Regolamento sblocca-procedimenti (DPR n. 194/2016), che consentirebbe una riduzione significativa (fino al 50%) dei tempi burocratici.

B) Misure settoriali

Venendo alle questioni settoriali, di seguito le priorità di intervento per Confindustria, non esaustive ma segnaletiche delle principali criticità riscontrate dalle imprese nei rapporti con la PA.

- **Semplificazione e accelerazione delle procedure in materia di infrastrutture:** occorre proseguire nell'azione di sblocco dei cantieri ancora fermi per rilanciare gli investimenti

pubblici. In particolare, è necessario dare rapida e completa attuazione alle misure del DL n. 32/2019, *cd.* Decreto Sblocca-cantieri volte all'individuazione delle opere prioritarie e alla nomina dei primi commissari straordinari per la realizzazione di interventi infrastrutturali.

Va poi realizzata un'azione drastica sui fattori che ostacolano la realizzazione delle opere pubbliche, così da spendere in modo efficace anche le risorse già programmate. In tal senso, andrebbero quantomeno previsti: **(i)** l'eliminazione del parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) sui progetti per opere già previste da atti di pianificazione o programmazione (es. contratti di programma ANAS/RFI); **(ii)** un meccanismo di chiusura, in capo alla Presidenza del Consiglio, dei procedimenti bloccati, che consenta di individuare e superare le cause di blocco, anche attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi; **(iii)** la tipizzazione delle ipotesi di esclusione della colpa grave in tema di responsabilità erariale, in modo da prevenire situazioni di fuga dalla firma; **(iv)** un procedimento di accordo bonario "speciale" per lo smaltimento delle cause pendenti relative alle riserve di cantiere, che consenta - anche in appello - la risoluzione della controversia in via stragiudiziale.

Sul piano più generale, poi, ferma restando la necessità di una complessiva revisione dell'attuale Codice dei contratti pubblici (prevista nel citato pacchetto di DDL di delega), si segnala l'esigenza di un più efficace coordinamento tra le attività di pianificazione, programmazione e progettazione (es. localizzazione delle opere statali; approvazione dei progetti relativi ai lavori) e le procedure ambientali (es. VIA), facendo leva sui nuovi modelli della conferenza di servizi introdotti dalla legge n. 124/2015.

- **Semplificazioni in materia fiscale:** occorre rendere più efficiente il sistema tributario e migliorare il rapporto tra amministrazione fiscale e contribuenti. Infatti, permangono diverse distorsioni da correggere, che sono indicative di quanto sia difficile il percorso di semplificazione. Confindustria ha predisposto un documento di proposte per razionalizzare l'attuale sistema di prelievo, individuando misure di semplificazione normativa, degli adempimenti e di garanzia di un rapporto equilibrato tra Fisco e contribuenti.

In questo contesto, tra gli interventi prioritari, le imprese segnalano l'urgenza di intervenire in ambito IVA, al fine di ridurre e semplificare la mole di adempimenti e oneri connessi. A quasi un anno dall'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica è possibile affermare che, nonostante il percorso di preparazione a questa rivoluzione sia stato complesso e oneroso, le imprese hanno affrontato la sfida e ne sono uscite vincenti. Oggi, però, è fondamentale che gli sforzi profusi si traducano in risultati concreti in termini di semplificazione e risparmio di costi. Per le imprese le priorità sono: **(i)** un intervento sul *cd.* "esterometro", al fine di rendere annuale la trasmissione dei dati; **(ii)** la revisione del meccanismo dello split payment, accompagnandolo a mirate misure di rimborso e compensazione che consentano di accelerare e semplificare il recupero del credito IVA accumulato; **(iii)** la revisione della disciplina di emissione delle note di variazione IVA per il recupero dell'imposta sui crediti non riscossi, oggi ingiustificatamente rimandato al lontano termine di infruttuosità della procedura concorsuale.

Nella gestione della vita di un'impresa esistono, poi, complicazioni operative e doppi binari che sottraggono tempo e risorse e che potrebbero essere gestiti con maggiore coerenza. Si pensi a: **(i)** le differenze nei requisiti di accesso a istituti quali il consolidato e il regime IVA di gruppo che, attualmente, rendono difficoltosa la valutazione del perimetro dei soggetti appartenenti al gruppo generando rischi di errori sanzionabili; **(ii)** la necessità di alleggerire gli oneri connessi ai disallineamenti che esistono, in taluni ambiti, tra la disciplina civilistica e quella fiscale e che obbligano a una duplicazione di adempimenti, come nei casi delle differenze contabili emerse in occasione dell'adozione dei principi contabili internazionali.

In altri casi, occorre superare alcune prassi che appaiono in contrasto con principi di logica giuridica: si pensi all'obbligo di restituzione al lordo, da parte del dipendente, di somme già assoggettate a ritenuta al momento della loro erogazione da parte del sostituto di imposta.

Vi sono, poi, nei rapporti Fisco-contribuente specifici ambiti di intervento, tra i quali si segnala, in particolare: **(i)** la necessità di introdurre - al pari di quanto avviene nei procedimenti amministrativi - un obbligo per l'amministrazione finanziaria di comunicare al contribuente l'esito (anche negativo) di una procedura di controllo nei suoi confronti, entro un termine prefissato; **(ii)** la necessità di intervenire sul tema delle azioni penali avviate indipendentemente dall'emanazione di un atto impositivo che accerti dei rilievi contenuti in meri processi verbali di constatazione, con grave nocumento per le imprese.

A questa opera di semplificazione dovrebbe accompagnarsi un ripensamento di alcuni istituti sanzionatori che appaiono eccessivamente gravosi e sproporzionati rispetto alla condotta che si vuole perseguire: la tax governance delle imprese è sempre più orientata alla prevenzione dei rischi di natura fiscale e, in caso di ammissione al regime di adempimento collaborativo, dovrebbe essere esclusa l'applicabilità delle sanzioni penali per i fatti considerati ed esaminati in costanza del nuovo regime, attesa l'assenza di dolo specifico.

- **Previsione del meccanismo di interpello in materia ambientale**, attraverso la mediazione delle associazioni di categoria, in modo da agevolare il confronto tra PA e operatori sulle regole di dubbia interpretazione e ridurre così l'applicazione di sanzioni anche gravi (es. sequestri). Si verrebbe così a delineare un istituto in grado di orientare correttamente le condotte degli operatori economici, con il duplice obiettivo di assicurare una concreta ed efficace protezione dell'interesse pubblico e di consolidare la logica di differenziazione di mercato che premia chi rispetta le regole e sfavorisce chi non rispetta l'ambiente.

L'interpello dovrà vertere su questioni concrete e specifiche per l'impresa e dovranno essere delimitati i margini per la richiesta di eventuali integrazioni. Sulla stessa linea, andrebbe fissato un termine massimo per la risposta, configurandosi altrimenti un'ipotesi di silenzio-assenso. La risposta dovrebbe essere vincolante per l'amministrazione interpellata, sebbene con esclusivo riferimento alla questione oggetto dell'istanza di interpello e al soggetto richiedente. Inoltre, per una maggiore accessibilità e trasparenza procedimentale, sarebbe necessario definire gli organi, le procedure e le modalità di esercizio del diritto di interpello.

La proposta di istituire questo strumento di controllo preventivo e collaborativo nasce dall'esigenza di agevolare imprese e PA al corretto adempimento delle prescrizioni ambientali che, come è noto, si caratterizzano per elevato tecnicismo. Su punto, si segnala che lo scorso anno Confindustria ha avviato una serie di interlocuzioni con il Ministero dell'ambiente, aventi ad oggetto la promozione di processi di semplificazione della normativa ambientale. Riguardo all'interpello, è emersa la volontà del Ministero di promuovere lo strumento, per cui l'auspicio è che anche il Dipartimento della funzione pubblica ne sostenga l'applicazione.

- **Semplificazione del *permitting* per gli impianti di fonti rinnovabili:** **(i)** anticipare i tempi previsti dalla nuova Direttiva Rinnovabili (RED II) (1 anno, prorogabile a 2, su *permitting* di piccoli impianti e del *repowering* e 2 anni, prolungabili a 3, su *permitting* dei nuovi impianti); **(ii)** garantire tempistiche di *permitting* inferiori a 1 anno nel caso di *revamping*, anche in presenza di modifiche al *layout* degli impianti (es. sostituzione di due o più turbine eoliche con un numero di turbine inferiori oppure riduzione della superficie occupata da un impianto fotovoltaico); **(iii)** garantire il coordinamento delle tempistiche di *permitting* degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile con quelle dell'infrastruttura di rete; **(iv)** definire una procedura per il *revamping/repowering* delle autorizzazioni esistenti, dato che vi sono autorizzazioni rilasciate, ancora vigenti e con impianti non ancora realizzati, i cui parametri di progettazione hanno necessità di essere rivisitati per consentire modifiche di *layout* e integrazione e/o sostituzione di tecnologie in esse attualmente previste con quelle più innovative e performanti; **(v)** dare seguito al *one-stop-shop* previsto all'art. 16, co. 1 della Direttiva RED II, anche attraverso l'istituzione di una piattaforma informatizzata del *permitting* cui possono accedere gli operatori per presentare istanze e su cui vengono gestiti gli atti dell'*iter* autorizzativo. Al contempo, prevedere il collegamento di tale piattaforma a quella del GSE per il trasferimento automatico delle informazioni delle autorizzazioni; **(vi)** introdurre un meccanismo di silenzio-assenso, in particolare quando non sono necessari atti di assenso di natura ambientale e paesaggistica, ai procedimenti di autorizzazione unica per gli impianti a fonti rinnovabili per i quali l'amministrazione coinvolta non rispetta il termine perentorio di 90 giorni, stabilito dall'art. 12, co. 4, D. Lgs. n. 387/2003; **(vii)** istituire una Cabina di regia Stato/Regioni, creando un unico ufficio competente e raccordando le normative regionali a quella nazionale; **(viii)** completare la zonizzazione del territorio da parte delle Regioni relativamente allo sviluppo delle fonti rinnovabili; **(ix)** prevedere un *iter* autorizzativo semplificato per i progetti *brown field*, su siti contaminati oggetto di bonifica, aree industriali dismesse (anche parzialmente) o afferenti al demanio pubblico, viste le opportunità in termini di riuso del suolo.
- **Semplificazione delle attività di bonifica e reindustrializzazione dei siti contaminati:** occorre completare l'*iter* di approvazione, già in stato avanzato, dei due regolamenti ministeriali che prevedono l'aggiornamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) di cui all'allegato 5, Parte IV, del Codice dell'ambiente e l'introduzione delle CSC per le aree

classificate agricole di cui all'art. 241 del Codice dell'ambiente, fondamentali per assicurare procedure celeri ed efficienti.

È necessario, poi, intervenire per abbattere i costi di bonifica, attraverso la diffusione di tecnologie *in situ* innovative e la semplificazione dei procedimenti amministrativi per il riutilizzo dei siti industriali bonificati o soggetti ad attività di bonifica, anche al fine di contenere il consumo di suolo non antropizzato. In particolare, si potrebbe: **(i)** anticipare in sede di autorizzazione al progetto di bonifica l'approvazione del piano di monitoraggio e controllo per le attività di verifica della fase attuativa del progetto; **(ii)** rafforzare il ruolo della conferenza di servizi, in modo da acquisire in tale sede tutte le autorizzazioni necessarie per la realizzazione del progetto di bonifica. Anche su questo tema Confindustria ha instaurato una positiva interlocuzione con il Ministero dell'ambiente nell'ambito della quale è emersa una sostanziale condivisione delle proposte di semplificazione di Confindustria, che si auspica possano trovare accoglimento anche da parte del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

- **Semplificazioni per l'economia circolare:** occorre abbattere le barriere non tecnologiche con strumenti di semplificazione normativa e amministrativa, al fine di superare l'approccio restrittivo del legislatore e degli enti preposti al controllo e al rilascio delle autorizzazioni, che di fatto rendono ancora conveniente e preferibile la gestione dei residui di produzione come rifiuto, anziché come sottoprodotto, ovvero l'avvio di tali residui a operazioni di riciclo/recupero.

Tra le numerose proposte allo studio si segnala, per volumi e dimensioni, la semplificazione delle procedure per i luoghi di raccolta dei rifiuti da demolizione e costruzione anche presso i centri di vendita dei materiali edili, i magazzini o le sedi dell'impresa produttrice. Inoltre, si potrebbero prevedere delle semplificazioni per le attività di sperimentazione di nuove forme di gestione/recupero dei rifiuti, incluso l'invio di campioni di rifiuti da analizzare e testare presso laboratori o enti di ricerca non direttamente coinvolti in attività di gestione dei rifiuti e che, quindi, dovrebbero ad oggi acquisire specifiche autorizzazioni.

Si ritiene, altresì, opportuno istituire forme di consultazione pubblica aventi a oggetto ogni nuovo intervento normativo in campo ambientale in modo da assicurare la trasparenza e un adeguato apporto di contributi tecnici da parte dei portatori di informazioni in materia (es. stato dell'arte delle tecnologie, tipologie e numero di impianti, caratteristiche dei materiali utilizzati o utilizzabili), nonché un tavolo di confronto e coordinamento permanente tra il Ministero dello sviluppo economico (MISE), il Ministero dell'ambiente, il Dipartimento della funzione pubblica, l'ISPRA e il sistema nazionale delle Agenzie ambientali e le Associazioni imprenditoriali per superare le criticità che, sul piano applicativo, impediscono l'attuazione delle norme riguardanti l'economia circolare (anche rivedendo meccanismi e modalità di funzionamento del CESP).

Nell'immediato, occorre intervenire con urgenza, per consentire alle Regioni di autorizzare "caso per caso" le attività di *end of waste* (cessazione della qualifica di rifiuto) in assenza di appositi regolamenti europei e nazionali, per evitare che le attività di riciclo e recupero

vengano di fatto impedito a danno dell'ambiente e dell'economia. Sul punto, si segnala come nell'ambito dell'iter di conversione in legge del DL n. 101/2019, *cd.* Decreto Imprese, sia in discussione un'importante proposta (14.0.3) che, qualora approvata, potrebbe sciogliere la situazione di stallo determinata dalla sentenza del Consiglio di Stato di febbraio 2018, che ha bloccato le attività di riciclo e recupero e incrementato i costi di smaltimento per le imprese. Infatti, in linea con la Direttiva 2018/851/UE (da recepire entro il 5 luglio 2020), la misura ripristina il meccanismo delle autorizzazioni "caso per caso". A tal fine, l'emendamento non prevede un potere di intervento preventivo e condizionante del Ministero dell'ambiente al rilascio delle autorizzazioni e fa salvi i titoli esistenti, compresi quelli già scaduti. Inoltre, l'emendamento prevede un sistema di controlli *ex post* a campione non già sul titolo abilitativo, ma sul corretto esercizio dell'impianto.

- **Revisione del tariffario per i procedimenti di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA):** sul tema delle tariffe per i procedimenti AIA Confindustria ha predisposto una nota di osservazioni riguardanti il decreto del Ministero dell'ambiente sulle tariffe AIA (DM 58/2017), adottato con il concerto del MISE. Nel documento vengono evidenziate le criticità degli aumenti tariffari previsti, che rischiano di ostacolare l'innovazione tecnologica degli impianti industriali e che, peraltro, non sono in linea con i costi delle procedure sopportati dalle imprese degli altri Stati UE a fronte di una normativa ormai armonizzata da tempo. Inoltre, i nuovi oneri non sono coerenti con il lavoro istruttorio che richiedono i procedimenti di AIA. A titolo esemplificativo, si segnala che il decreto prevede per una semplice comunicazione di modifica non sostanziale il pagamento minimo di 4.050 euro, ma la tariffa può lievitare fino a 20.000 euro a fronte di un costo totale della pratica di 1.500/2.000 euro; mentre per una modifica sostanziale con rinnovo autorizzazione si arriva anche a 80/90 mila euro (a fronte di un investimento sull'impianto che si aggira attorno ai 200/300 mila euro). Se consideriamo l'impatto degli aumenti tariffari a livello aggregato (AIA statali e regionali), le risorse sottratte alle imprese per gli interventi di innovazione anche a fronte di politiche di incentivazione (es. Industria 4.0) sono consistenti e costituiscono un ostacolo al percorso per rendere gli impianti più performanti e innovativi, anche sotto il profilo ambientale.