



*Disegno di legge recante “Semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese”*

*(A.S. 1184)*

Memoria

Febbraio 2025



## **Sommario**

- |  |          |
|--|----------|
| <b>1. Premessa e valutazioni di carattere generale</b> | <b>2</b> |
| <b>2. Valutazioni di dettaglio e proposte</b>          | <b>4</b> |

## 1. Premessa e valutazioni di carattere generale

Confindustria ha accolto con favore l'intenzione di una nuova legge volta alla semplificazione e alla digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore di cittadini e imprese.

Come noto, infatti, vi è una stretta correlazione tra competitività, buon funzionamento della macchina pubblica e proporzionalità burocratica e, considerato che il contesto in cui operano le imprese italiane è ancora caratterizzato da un apparato pubblico poco efficiente (fonte di ritardi, stalli, duplicazioni e incertezze), nonché, lato imprese, da un carico eccessivo, in termini di adempimenti, procedimenti e *compliance*, la **domanda di semplificazione, sburocratizzazione e rinnovamento continua a essere alta**.

Ad ogni modo, è essenziale che la semplificazione amministrativa e burocratica non venga più percepita come uno *slogan* e che, quindi, l'attenzione politica alla semplificazione, quale reale fattore di crescita economica, abbia **carattere continuativo** e si traduca in interventi organici, incisivi e concreti.

Occorre, altresì, una metodologia semplificatoria integrata che, attraverso una **governance multilivello e partecipata dagli stakeholder**, punti a delineare soluzioni condivise e adeguate, a monitorarle sotto il profilo applicativo e mantenerle nel tempo sul piano non solo normativo, ma anche comportamentale.

Inoltre, è necessario porre particolare attenzione alla **certezza e alla qualità delle regole**: una regolamentazione chiara, uniforme sul territorio nazionale, stabile nel tempo e proporzionata costituisce un elemento fondamentale di efficacia delle politiche di semplificazione. Al riguardo, infatti, notevole rilevanza assumono:

- la **qualità della regolamentazione**, che passa per attività di valutazione *ex ante* ed *ex post* delle regole, di chiarezza espositiva e di *drafting* e di consultazione dei portatori di interesse;
- la **tutela del legittimo affidamento**, per puntare a un assetto normativo prevedibile e consolidato e ridurre al minimo l'alea fisiologica del "fare impresa";
- la **proporzionalità delle norme** in relazione alla dimensione dell'impresa e al rischio dell'attività esercitata, per evitare l'introduzione e il mantenimento di oneri amministrativi e/o di conformità eccessivi e non sostenibili e garantire al contempo un'attività e una macchina pubblica più efficiente.

Quanto al Disegno di legge recante "*Semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese*" (A.S. 1184, di seguito, "**DDL**"), esso propone misure puntuali che, in parte, **rispondono ad alcune delle istanze del mondo produttivo** di operare senza incertezze e in maniera uniforme sul territorio nazionale e ricevere dalla Pubblica Amministrazione (PA) risposte in tempi certi e ragionevoli. Il riferimento è, in particolare, all'art. 1 del DDL in materia di annullamento d'ufficio e all'art. 14 del DDL, che estende il meccanismo del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire anche ai casi in cui sussistono vincoli.

Condivisibili in termini di semplificazione anche l'art. 2 del DDL, che interviene sul sistema di interscambio dei *pallet* standardizzati utilizzati per la produzione, lo stoccaggio, la

movimentazione e il trasporto delle merci e gli artt. 5, 6, 7 e 8 del DDL, che semplificano la normativa lavoristica nel settore del trasporto marittimo.

Al contempo, però, **la maggior parte degli interventi previsti dal DDL interviene su aspetti che, sebbene apprezzabili in termini di merito, appaiono troppo circoscritti** (si pensi, ad esempio, all'art. 30 del DDL, che interviene sulla disciplina sulla cessazione della qualifica di rifiuto dei materiali accidentalmente pescati e volontariamente raccolti non compatibili con l'ecosistema marino e delle acque interne) e, in molti casi, di **impatto e portata semplificatoria assai limitati** (si pensi, ad esempio, all'art. 31, co. 1, lett. d) del DDL, che abroga la possibilità di trasmettere i corrispettivi relativi alle operazioni di commercio al minuto e assimilate mediante i sistemi evoluti di incasso elettronico), **limitandosi spesso a recepire prassi ormai diffuse** (si pensi, ad esempio, all'art. 4 del DDL, che prevede la possibilità di autorizzare, in via temporanea, le strutture alberghiere a occupare porzioni di sedimi stradali pubblici a uso parcheggio e per il carico e lo scarico di bagagli; agli artt. 27 e 28 del DDL, che intervengono rispettivamente sui procedimenti amministrativi per la produzione delle armi e su quelli di pubblica sicurezza, spostando dal Ministro dell'Interno al Prefetto la competenza al rilascio delle licenze ex artt. 28, 46 e 54 del TULPS).

Pertanto, durante l'esame parlamentare, che si auspica abbia un *iter* di approvazione rapido, **la portata del DDL andrebbe ampiamente potenziata**, sia mediante il rafforzamento di alcune misure già previste (es. l'art. 9 del DDL in materia di rilascio del nulla osta al lavoro per l'assunzione di lavoratori stranieri e i citati artt. 27 e 28 v. *infra*), sia mediante l'introduzione di **ulteriori misure di rapida attuazione** capaci di ridurre il carico burocratico delle imprese e di rimuovere alcuni dei principali ostacoli agli investimenti.

A tale ultimo riguardo, lo scorso novembre, Confindustria ha presentato **“Costo Zero”, un documento contenente 80 proposte di semplificazione** volte a migliorare il contesto in cui operano le imprese (v. <https://www.confindustria.it/home/policy/position-paper/dettaglio/costo-zero>).

In particolare, “Costo Zero” propone interventi normativi e amministrativi in numerosi ambiti strategici per il mondo imprenditoriale, come la disciplina 231, il fisco, la coesione, il lavoro, l'ambiente, l'energia, la ricerca e lo sviluppo, gli investimenti, il digitale, i contratti pubblici, i trasporti, la privacy e l'internazionalizzazione.

Nel **merito**, le misure proposte in “Costo Zero” semplificano, chiariscono, adattano, aggiornano e ridefiniscono, offrendo risposte e soluzioni concrete alle difficoltà riscontrate quotidianamente dalle imprese. Quanto al **metodo**, poi, esse sono prive di oneri finanziari (“a costo zero”), immediatamente cantierabili (circostanziate e “pronte all'uso”) e ispirate a una logica di proporzionalità in relazione alla dimensione dell'impresa e al rischio dell'attività esercitata.

Nell'interlocuzione pubblica, “Costo Zero” sta suscitando l'interesse delle amministrazioni competenti: delle 80 misure proposte, ad oggi, risultano: **5 approvate, 6 in corso di approvazione e 16 in discussione preliminare**.

In particolare, tra le **misure approvate**, si segnalano quella sul responsabile tecnico in materia ambientale (DL n. 153/2024), quella sui professionisti sanitari extra UE (DL n. 145/2024) e ucraini (DL n. 202/2024), quella in materia di assenza ingiustificata, quella sulle

conciliazioni telematiche in materia lavoristica e quella sul periodo di prova nei contratti a tempo indeterminato (legge n. 203/2024).

Mentre, tra le **misure in corso di approvazione**, si sottolinea come il DDL annuale PMI, approvato dal Consiglio dei ministri del 14 gennaio scorso, preveda ben 5 proposte di “Costo Zero”, mostrando un certo *favor* per quelle in materia di salute e sicurezza sul lavoro (es. modelli organizzativi semplificati per le MPMI, lavoro agile, formazione in cassa integrazione guadagni e formazione obbligatoria) e, sebbene solo parzialmente, introducendo l’esonero dall’obbligo assicurativo RC Auto per i veicoli circolanti in aree private e non accessibili al pubblico.

L’auspicio è che **il DDL possa recepire le misure proposte in “Costo Zero”**, in modo da fornire una risposta forte e determinata alla costante domanda di semplificazione delle imprese.

Di seguito, alcune considerazioni sulle misure del DDL di maggiore interesse per le imprese.

## 2. Valutazioni di dettaglio e proposte

### A) Semplificazioni in materia di autotutela: riduzione del termine per l’annullamento d’ufficio

L’art. 1 del DDL interviene sulla disciplina dell’autotutela e, in particolare, sull’istituto dell’**annullamento d’ufficio** di cui all’art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990.

Come noto, il provvedimento amministrativo illegittimo (adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza) può essere annullato d’ufficio in presenza di ragioni di interesse pubblico e, comunque, entro un termine ragionevole.

In continuità con gli interventi degli scorsi anni in materia, il DDL **riduce da 12 a 6 mesi** - dall’adozione del provvedimento - **il termine massimo entro cui è possibile annullare d’ufficio il provvedimento**, recependo l’istanza di Confindustria di assicurare, attraverso una delimitazione dei poteri di autotutela, maggiore stabilità e certezza ai provvedimenti amministrativi, specie quelli formati per silenzio assenso.

### B) Misure di semplificazione in materia di turismo

L’art. 4 del DDL introduce misure di semplificazione per l’**istituzione di aree di parcheggio a servizio delle strutture alberghiere**, prevedendo la possibilità di autorizzare, in via temporanea, le strutture alberghiere a occupare porzioni di sedimi stradali pubblici a uso parcheggio e per il carico e lo scarico di bagagli (art. 20, co. 1-*bis* del D.lgs. n. 285/1992).

La norma sembrerebbe recepire una prassi già in uso; pertanto, di fatto, appare priva di una portata innovativa e semplificatoria significativa.

### C) Misure di semplificazione in materia di rilascio del nulla osta al lavoro per l’assunzione di lavoratori stranieri

L’art. 9 del DDL interviene in materia di **rilascio del nulla osta al lavoro per l’assunzione di lavoratori stranieri** ex art. 44 del DL n. 73/2022 (c.d. DL Semplificazioni fiscali).

In particolare, la norma, nel recepire parzialmente le osservazioni che Confindustria aveva formulato al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, **estende alle articolazioni territoriali dalle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale la possibilità di sottoscrivere con il Ministero del lavoro il protocollo d'intesa** per l'esonero delle asseverazioni.

Nonostante tale estensione, la norma non risolve il problema, più volte segnalato da Confindustria, della **responsabilità dei rappresentanti legali delle Associazioni** che sottoscrivono i protocolli d'intesa che, infatti, andrebbe **espressamente esclusa**. Si tratta di elemento dirimente ai fini della sottoscrizione di eventuali protocolli d'intesa - sia a livello nazionale, che territoriale - e dell'operatività della stessa semplificazione.

#### **D) Misure di semplificazione in materia di permesso di costruire per gli immobili vincolati**

L'art. 14 del DDL interviene sulla disciplina del permesso di costruire ex art. 20 del TU edilizia, **estendendo il meccanismo del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire anche ai casi in cui sussistono vincoli** relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, purché per il medesimo intervento siano già stati acquisiti e siano in corso di validità i relativi provvedimenti abilitativi.

Si tratta di una misura positiva, che consente di accelerare il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, recuperando la portata - e i connessi oneri e tempi - dei provvedimenti abilitativi già adottati e ancora validi.

#### **E) Misure di semplificazione in materia di pubblica sicurezza**

Gli artt. 27 e 28 del DDL intervengono rispettivamente sui **procedimenti amministrativi per la produzione delle armi e su quelli di pubblica sicurezza**.

In particolare, l'art. 27 sposta dal Ministro dell'Interno al Prefetto la competenza al rilascio della licenza per la fabbricazione, l'assemblaggio, la raccolta, la detenzione e la vendita di armi, munizioni, uniformi e altri oggetti destinati all'armamento e all'equipaggiamento delle forze armate nazionali o straniere.

Mentre, l'art. 28 sposta dal Ministro dell'Interno al Prefetto la competenza al rilascio della licenza per: *i)* la fabbricazione, il deposito, la vendita e il trasporto di esplosivi; *ii)* l'introduzione nello Stato di prodotti esplosivi.

Si tratta di misure positive che, tuttavia, si limitano a recepire la prassi di delegare ai Prefetti della competenza a rilasciare le suddette licenze.

L'auspicio è che le **semplificazioni in materia di pubblica sicurezza siano rafforzate**, intervenendo in maniera più incisiva sugli adempimenti a carico delle imprese.

A tal fine, si propone di:

- sostituire le ormai anacronistiche licenze di trasporto esplosivi, che rappresentano un carico amministrativo notevolissimo per le Prefetture e un costo rilevante per le imprese del settore, con il c.d. **avviso di trasporto**, in linea con quanto già stabilito per le armi e le parti d'arma;

- introdurre, in attuazione dell'art. 12, par. 3 della Direttiva 2014/28/UE, l'**autorizzazione a trasferimenti intraunionali multipli di esplosivi verso distributori o clienti abituali**, al fine di superare provvedimenti di autorizzazione meramente ripetitivi tra medesimi soggetti;
- prevedere una **licenza semplificata per le imprese specializzate in specifiche lavorazioni o trattamenti di parti d'arma**, per le quali la licenza di produzione "piena" - vale a dire quella che caratterizza il costruttore in senso proprio - non risulta giustificabile (come parimenti sporporzionata appare la richiesta della relativa abilitazione).

Tali interventi consentirebbero anche di limitare notevolmente il carico delle amministrazioni competenti, senza tuttavia ridurre il grado di sicurezza pubblica, migliorando infatti la tracciabilità di armi, parti d'arma, munizioni ed esplosivi.

#### **F) Abrogazione della possibilità di trasmettere i corrispettivi relativi alle operazioni di commercio al minuto e assimilate, mediante i sistemi evoluti di incasso elettronico del corrispettivo**

L'art. 31, co. 1, lett. d) del DDL abroga la possibilità di adempiere alla **trasmissione dei corrispettivi relativi alle operazioni di commercio al minuto e assimilate, mediante i sistemi evoluti di incasso elettronico del corrispettivo** (carte di debito, carte di credito e simili) di cui all'art. 2, co. 5-*bis* del D.lgs. n. 127/2015.

Nei fatti, il DDL abroga una misura che, nei fatti, non è mai stata operativa. Infatti, nonostante le numerose proroghe, la procedura non è mai stata attuata in quanto non è stato emanato il provvedimento che avrebbe dovuto definire le regole di trasmissione dei dati. Le ragioni di tale inerzia non sono chiare e potrebbero essere ricondotte a difficoltà tecniche nella definizione di un sistema adeguato a garantire il rispetto delle norme di tutela della privacy.

Ad ogni modo, sebbene tale abrogazione possa apparire contraria alle logiche di semplificazione più volte auspiccate, occorre rammentare che all'inizio dell'anno in corso, l'art. 24 del D.lgs. n. 1/2024 ha introdotto la possibilità di trasmettere i dati dei corrispettivi tramite un sistema *software* che garantisca la sicurezza e l'inalterabilità dei dati. Tale procedura non è ancora applicabile, in quanto si attendono uno o più provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate per la definizione delle regole di implementazione e omologazione di tali *software*; tuttavia, si ritiene che, una volta vigente, essa rappresenterà una valida alternativa al registratore telematico per tutti gli operatori coinvolti nell'adempimento, indipendentemente dalle modalità di pagamento del corrispettivo utilizzate.