

Agenzia per la semplificazione amministrativa

AGENZIA PER LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

LIBRO BIANCO

Materiali

Roma, 2 ottobre 2014, ore 11
Senato della Repubblica, Palazzo Giustiniani

INDICE – SOMMARIO

Introduzione	6
CAPITOLO I	8
Le cinque necessarie direzioni delle politiche di semplificazione	8
1. La semplificazione degli enti	8
1.1 La riforma delle province “sospesa”	8
2. La semplificazione normativa	13
3. La semplificazione delle procedure amministrative sembra un’Araba Fenice	13
3.1. La semplificazione amministrativa nella Costituzione	15
3.2. Semplificazione e sussidiarietà orizzontale	16
4. Semplificazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali	17
5. La semplificazione dei linguaggi, e-government	18
CAPITOLO II	20
Le principali politiche di semplificazione nella XVI legislatura	20
1. Le politiche per la qualità della legislazione	20
2. L'azione sullo stock normativo	21
2.1 Normattiva	21
3. La riduzione degli oneri amministrativi	22
3.1. Politiche di liberalizzazione e “direttiva Bolkestein”	22
4. Il decreto “Semplifica-Italia”	22
4.1. Lo stato di attuazione del decreto “Semplifica-Italia”	25
5. Il nuovo disegno di legge in materia di semplificazioni	34
6. Le principali semplificazioni procedurali nell’attività edilizia	43
CAPITOLO III -	49
L’istituzione delle Agenzie per le Imprese	49
2. Contesto e obiettivi	51
2.1. Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa. Qual è il problema da risolvere con la nuova regolazione?	52

2.2. Descrizione degli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo e degli indicatori per verificarne il grado di raggiungimento	52
2.3. L'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio	53
3. Le procedure di consultazione	53
4. La valutazione dell'opzione di non intervento	53
5. Le opzioni alternative di regolazione	54
6. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta	54
6.1. Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti	56
6.2. Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine	56
6.3. Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione	57
7. Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese	57
8. Modalità attuative dell'intervento regolatorio	57
CAPITOLO IV	59
Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa.	59
1. La Commissione parlamentare per la semplificazione.	59
2. Il programma dell'indagine conoscitiva.	59
3. Le audizioni svolte nel corso dell'indagine.	60
4. Gli argomenti delle audizioni.	60
5. Le risultanze dell'indagine.	66
5.1. La quantità e la volatilità delle norme.	67
5.2. Il disordine normativo.	68
5.3. La mancata attuazione.	68
5.4. Il non funzionamento delle norme.	69
5.5. La qualità delle norme.	70
5.6. Le complicazioni derivanti dall'assetto territoriale.	70
5.7. Le norme in materia di qualità della normazione e di semplificazione.	71
5.8. I costi per i cittadini e le imprese.	73
5.9. Digitalizzazione e semplificazione.	73

5.10. Consultazioni pubbliche, partecipazione, analisi di impatto.	74
6. Dalla diagnosi alla terapia.	74
7. Le linee di azione della Commissione.	77
Capitolo V -	82
Una scena troppo affollata. Oltre 100 proposte di semplificazione.	82
1. Le proposte di Rete Professioni Tecniche	82
2. Le proposte di UNAPPA	93
3. Le proposte di Fondazione Commercialisti Italiani.	100
Conclusioni in corso d'opera	136

Introduzione

Secondo un noto istituto di ricerca, le piccole e medie imprese "operano sotto la spada di Damocle di 97 adempimenti e dunque 97 possibili controlli ispettivi, dalla "Conformità impianti (elettrico, idrico, gas, ecc.) e mantenimento in efficienza" alla "Presenza e rispetto prescrizioni sulla valutazione di impatto acustico", dalla "Misurazione metri quadri attività produttiva indicati nella SCIA" al "Controllo autoliquidazioni INAIL", dalla "Verifica delle spese deducibili inserite in dichiarazione dei redditi" al "Controllo versamento tassa libri sociali" e via così ..." (da Gian Antonio Stella, Bolli, sempre bolli, fortissimamente bolli. La guerra infinita alla burocrazia, Feltrinelli 2014).

Per non dire dei certificati e delle autorizzazioni "a monte", e poi degli adempimenti fiscali ... Per Max Weber la burocrazia pubblica era l'insieme di regole, strutture, procedure e ruoli di autorità amministrativa, legittimati dal potere legale nello Stato moderno. Per Cavour «i rotismi della burocrazia» erano essenziali per far girare lo Stato. Ma la maggioranza delle persone oggi condivide decisamente l'amaro aforisma di Franz Kafka secondo cui «i ceppi dell'umanità tormentata sono fatti di carta bollata».

Oggi la lotta alla burocrazia è al primo punto di ogni agenda, soprattutto in Italia.

Per alcuni, essa vale quasi un punto di PIL.

La Corte dei Conti stima in 60 miliardi l'anno i danni della corruzione; studi dell'università Bocconi quantificano in circa 200 miliardi i costi del "non fare".

Queste critiche, questi dati, certamente radicati nella coscienza e nelle preoccupazioni comuni, possono essere addirittura fuorvianti.

Le pubbliche amministrazioni sono un elemento centrale e decisivo nello Stato di diritto, ove il potere è diviso e non può essere concentrato nel dominio totalitario della legge, e la loro qualità ed efficienza costituiscono fattori essenziali della crescita economica e della coesione sociale intesa, come garanzia di diritti e di pari opportunità.

L'intera storia nazionale, da Zanardelli ai nostri giorni, è costellata da tentativi di semplificazione della nostra pubblica amministrazione. Negli ultimi decenni gli sforzi sono stati ripetuti e persino ossessivi e dovrebbe addirittura apparire paradossale, nell'epoca della complessità, l'asserita passione per la semplificazione.

È necessario fare un passo in avanti migliorando identità e performance.

Occorrono politiche ragionevoli di semplificazione in cinque direzioni: semplificazione degli enti; semplificazione normativa; semplificazione delle procedure; liberalizzazione dei servizi locali in forma imprenditoriale; semplificazione informatica (e-government).

Accanto a queste azioni è però necessario un cambio di mentalità basato sullo slogan "meno certificati, più autocertificatori".

Negli anni recenti diverse leggi hanno attribuito ai professionisti un ruolo sussidiario di "supplemento" delle amministrazioni pubbliche che si svolge tramite atti certificati di autoamministrazione (DIA, SCIA, ecc.).

I professionisti tecnici possono diventare, in molti campi, sostituti del funzionario pubblico: dove lo Stato fallisce interviene la società civile tramite la responsabilità professionale sussidiaria.

Inoltre, i professionisti sono da tempo in prima fila nei rapporti con gli Sportelli Unici delle attività produttive, con gli Sportelli Unici dell'edilizia e con tutti gli uffici amministrativi necessari per le attività economiche e la vita sociale (camere di commercio, enti locali, uffici tributari, uffici giudiziari, catasto, registro delle imprese, ecc.)

In questa posizione hanno un osservatorio privilegiato per produrre e proporre modelli di semplificazioni amministrative, analisi, progetti, *best practices*.

Dall'insieme di questi fattori nasce l'Agenzia per la Semplificazione Amministrativa, a livello territoriale e nazionale, sulla base del protocollo d'intesa siglato dal Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, dall'Unione Nazionale delle Agenzie dei Professionisti delle Pratiche Amministrative e dalla Fondazione dei Commercialisti Italiani, che uniscono le loro forze, le loro reti, le proprie competenze professionali.

EASYTALY è il nome del programma di un'azione comune per un'Italia più semplice, più facile, più veloce.

Il 2 ottobre a Roma, nella prestigiosa sede di Palazzo Giustiniani, alla presenza di autorità di governo e del parlamento, sarà siglato il protocollo d'intesa per la nascita dell'Agenzia della Semplificazione Amministrativa.

CAPITOLO I

Le cinque necessarie direzioni delle politiche di semplificazione

1. La semplificazione degli enti

La semplificazione degli enti doveva attuarsi nella XVI^o legislatura con la “Carta delle Autonomie” che avrebbe dovuto precedere il federalismo fiscale.

Della “Carta delle Autonomie” si condivide lo spirito, forse non tutto il testo.

Un certo federalismo caotico ha acuito la “giungla amministrativa”, occorre invece ridurre il modello *government* (con la sovrapposizione di enti e funzioni) e rendere il modello *governance* più efficace, ad esempio attraverso conferenze stabili per accordi di programma e intese, su base volontaria e negoziale, ma con tempi decisionali certi e sanzioni in caso di inadempimento.

Come noto, la riforma costituzionale del Titolo V^o è all'esame del parlamento mentre il disegno di legge Del Rio sul riordino delle province è in via di attuazione.

Resta aperto il tema dell'accorpamento dei comuni minori per garantire soprattutto l'esercizio in forma associata dei servizi senza penalizzare inutilmente le rappresentanze locali, anche se in tema non si può prescindere da una ulteriore riflessione sul ruolo già esercitato dagli Ambiti Territoriali Omogenei (A.T.O.).

Una soluzione normativa, come noto, è stata adottata con l'art. 16 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, intitolato “riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica dei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali”.

È un testo già operativo, che richiede una complessa attuazione. Si tratta di sostenerne l'implementazione o valutare eventuali modifiche partendo però dal concetto che la dimensione ottimale per l'unione dei servizi comunali dovrebbe essere individuata in una soglia di popolazione non inferiore a 30.000/50.000 abitanti ossia ben maggiore di quella (5.000 abitanti) indicata dalla legge oppure sulla dimensione del bilancio di parte corrente.

Al riguardo è stato osservato che appare fuorviante, e talvolta anacronistico, fare riferimento al numero degli abitanti (residenti), parametro, questo, totalmente ininfluenza per il gran numero dei Comuni ad alta valenza turistica, laddove ciò che vale ai fini della dimensione morfologica e amministrativa del Comune è dato dal numero delle seconde case, dei villaggi turistici, degli alberghi, ecc.

Per questi Comuni il dato delle presenze è mediamente superiore di circa 10 volte il numero dei residenti.

Basta verificare i dati di bilancio dei Comuni turistici per accorgersi che, ad esempio, un Comune di questo tipo con 2.500 residenti ha un bilancio pari a quello di un Comune non turistico di 12/14.000 abitanti.

Sarebbe dunque importante prescindere, per i piccoli Comuni, dal vecchio concetto della residenza introducendo per il loro dimensionamento il valore del bilancio di parte corrente.

Naturalmente, il tema della semplificazione degli enti si pone anche a livello statale, in specie per gli enti in house.

1.1 La riforma delle province “sospesa”

L'abolizione delle province era già nel programma elettorale del 2008 del candidato premier Berlusconi che così si esprimeva: «non parlo delle province, perché bisogna eliminarle» e così, analogamente, per altri partiti e candidati.

Ma alla prova dei fatti, dopo ben due tentativi guidati in particolare dai Gruppi parlamentari dell'UDC e dell>IDV la maggioranza composta dal PDL e dalla Lega, e in certa misura sostenuta anche dal PD, contrario all'abolizione e favorevole invece alla trasformazione delle province in "enti di secondo grado", ha respinto in Aula il testo, rinviandolo in commissione Affari Costituzionali.

È da allora che si è avviata una lunga melina determinata dalla ferma opposizione della Lega, gelosa dei governi locali, che ha impedito ogni progresso della riforma.

Solo con la nascita del governo Monti si è avuto un nuovo e deciso impulso attraverso due distinti provvedimenti, nell'ambito della più vasta azione di *spending review* e di semplificazione degli enti di governo.

Con il primo provvedimento meglio conosciuto come decreto "Salva-Italia", si è deciso di "alleggerire" le principali funzioni delle province che sono state trasferite a regioni e comuni¹. In particolare l'art. 23, ha stabilito che le province conservino esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni, trasferendo tutte le restanti loro competenze², comprendenti risorse umane, finanziarie e strumentali, a Comuni e Regioni entro la data del 31 dicembre 2012. Si dispone anche la riduzione del numero dei consiglieri provinciali,

¹ Il decreto legge 201/2011, cd. "Salva-Italia", all'art. 23, è stato fatto oggetto di ricorsi per illegittimità costituzionale da parte di diverse Regioni. La Corte Costituzionale ha rinviato a nuovo ruolo l'udienza sui ricorsi, trattandosi "di materia in via di modificazione alla luce della prossima pubblicazione del decreto di riordino, approvato dal Cdm il 31 ottobre".

² A livello di legislazione ordinaria l'art. 19 del d.lgs. 267/2000 (TUEL) attribuisce alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei settori seguenti: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Lo stesso art. 19 TUEL stabilisce che la provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal TUEL per la gestione dei servizi pubblici locali.

L'art. 20 del TUEL riconduce poi alle funzioni di programmazione della provincia le seguenti attività: a) raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione; b) concorrere alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; c) formulare e adottare, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuovere il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni.

Inoltre, la provincia, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predisporre ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio. In particolare, tale piano indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Occorre precisare che le richiamate disposizioni del TUEL non esauriscono le funzioni delle province alle quali vanno ascritte anche quelle conferite dalle leggi regionali e statali.

Il dettato costituzionale in materia di funzioni fondamentali è stato oggetto di più di un tentativo di attuazione. Tale attuazione, infatti, è stata tentata una prima volta con la legge n. 131 del 2003 che recava la delega, mai esercitata, per l'individuazione delle "funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento".

non più di 10, e le modalità per la loro elezione, configurandoli come organi ad elezione indiretta: i membri del consiglio provinciale sono eletti dai consigli comunali ricadenti nel territorio della provincia, mentre il presidente provinciale è eletto dal consiglio provinciale così nominato.

I successivi provvedimenti di *spending review*³ che si sono proposti l'obiettivo di ridurre e riorganizzare la spesa degli enti territoriali, su tre direttrici principali: a) riordino⁴ del numero delle province delle regioni a statuto ordinario⁵, attraverso un procedimento di soppressione e accorpamento, condiviso con le comunità locali, dove, in particolare, queste non dovranno avere una popolazione inferiore a 350 mila abitanti⁶ ed una dimensione territoriale inferiore a 2.500 Km²; b) ridefinizione delle loro funzioni nonché la soppressione della giunta provinciale; c) l'istituzione delle città metropolitane nel 2014 con cui si stabilisce la contestuale soppressione delle province nel relativo territorio.

Per portare a definitivo completamento questa complessa opera di riforma si è provveduto con un ulteriore intervento normativo volto a concludere il procedimento di riordino⁷.

³ In particolare gli art. 17 e 18 del decreto- legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge dalla legge 135/2012.

⁴ I commi 2, 3 e 4 dell'art. 17 del decreto- legge 6 luglio 2012, n. 95, illustrano il complesso procedimento di riordino delle province, articolato in 4 fasi, e che, entro il 2012, avrebbe condotto al loro riordino attraverso: la definizione dei requisiti minimi da parte del Governo; la deliberazione, sulla base di tali requisiti, delle ipotesi di riordino da parte dei Consigli delle autonomie locali; la deliberazione di proposte di riordino da parte delle regioni; il riordino operato con legge del Governo sulla base delle proposte delle regioni.

⁵ Ai sensi del comma 5 dell'art. 17, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, le Regioni a statuto speciale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Le disposizioni non trovano applicazione per le Province autonome di Trento e Bolzano.

⁶ Per quanto concerne in particolare la popolazione residente, l'art. 17, comma 2, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, dispone che, anche in deroga alla disciplina vigente, la popolazione residente sia determinata in base ai dati dell'ISTAT relativi all'ultimo censimento ufficiale, comunque disponibili alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (15 agosto 2012).

⁷ decreto- legge 5 novembre 2012, n. 188, recante disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane, che contiene l'elenco delle province nelle regioni a statuto ordinario come risultanti a decorrere dal 1° gennaio 2014; dalle attuali 86 si passa a 51, comprese le città metropolitane istituite a partire dalla medesima data, con contestuale soppressione delle province del relativo territorio. Viene parzialmente superata, per le città metropolitane di Milano e di Firenze, la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo 18 del citato decreto- legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, che aveva previsto la coincidenza del territorio della città metropolitana con quello della provincia contestualmente soppressa. Per quanto riguarda inoltre la città metropolitana di Reggio di Calabria, la sua istituzione è stata differita alla conclusione della procedura di commissariamento ai sensi dell'articolo 143 del testo unico sugli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

Contestualmente il decreto determina per i comuni indicati in un'apposita tabella, che costituisce parte integrante del decreto, il mutamento delle circoscrizioni provinciali di appartenenza, dando seguito, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, alle iniziative pervenute dagli enti locali interessati. Il decreto- legge indica poi i criteri per l'individuazione del comune capoluogo di provincia.

In materia di disciplina delle modalità elettive dei componenti del consiglio metropolitano, con una modifica al comma 6 dell'articolo 18 del decreto- legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, si è disposto che i medesimi vengano eletti con le modalità stabilite per l'elezione del consiglio provinciale anche nel caso in cui il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Per i soli casi di «dissolvimento» del comune capoluogo e nel caso della città metropolitana di Roma è prevista la facoltà di optare per un sistema di elezione diretta del sindaco metropolitano e, conseguentemente, dei componenti del consiglio metropolitano.

È prevista una procedura sanzionatoria in caso di mancata adozione dello statuto definitivo della città metropolitana: il consiglio metropolitano viene sciolto con contestuale nomina di un commissario che vi provvede in via sostitutiva e amministra l'ente fino alle nuove elezioni da fissare entro sei mesi dallo scioglimento.

Il decreto- legge reca anche una precisazione in tema di funzioni delle città metropolitane.

Sono state soppresse 35 province, tramite accorpamento, e sono state previste le riduzioni degli organi periferici dello Stato, con un risparmio annuo di spesa pubblica di quasi 500 milioni di euro..

L'iter di riordino ha dunque delineato un percorso concertato con le autonomie locali⁸ nel rispetto del quadro costituzionale di riferimento e della leale collaborazione istituzionale. Dopo diversi momenti di confronto e di scontro, anche l'Unione delle Province Italiane è approdata ad una posizione di costruttiva collaborazione.

Nella lettera del Presidente dell'Upi, Antonio Saitta, pubblicata su *Il Corriere della Sera* del 30 novembre 2012, è stato affermato che «il Parlamento si trova a discutere di un provvedimento che, partendo dal riconoscimento della necessità delle Province nel sistema di governo del Paese, ne prevede un riordino e una razionalizzazione. Un percorso di riforma che, è bene ricordarlo, è stato avviato proprio a partire da una proposta presentata al Governo da noi amministratori provinciali, lanciata dalle pagine di questo quotidiano meno di un anno fa. Oggi però il decreto varato dal Governo rischia di restare impantanato nelle pastoie tipiche della fine di legislatura, perché si ritiene più facile lasciarlo cadere piuttosto che intervenire con tutte le correzioni necessarie ed approvarlo. È una eventualità che non possiamo accettare: per favore, non diteci “abbiamo scherzato”! Ora sono le Province a chiedere a gran voce una prova di serietà e di coerenza. E' chiaro a tutti, perfino al Governo, che ci sono molti nodi su cui è necessario intervenire, e che come Upi abbiamo chiaramente evidenziato. ... Ma bloccare il percorso proprio ora non approvando il decreto di riordino o restando sordi alle nostre proteste sarebbe una resa davvero incomprensibile, soprattutto per i cittadini, e metterebbe a rischio i servizi essenziali garantiti dalle Province alle comunità».

L'interruzione traumatica del governo Monti ha in effetti impedito di portare a compimento l'opera complessa di riforme istituzionali per il riordino delle province poiché sarebbe stata necessaria la conversione del decreto da parte del parlamento.

È in tal modo rimasta in piedi solo la prima parte della complessa riforma delle province, anche per rispondere alle aspettative dell'Europa, quella costituita dal provvedimento “Salva-Italia”, che stabilisce il principio generale del trasferimento delle funzioni delle Province ai Comuni o alle Regioni.

Tutto il riordino, dalla decisione di ridurre il numero degli enti invece di cancellarli alle regole di nomina degli organismi di gestione, alle province commissariate, al gravissimo problema dei mutui accesi dalle province per funzioni ora trasferite (ad es. le scuole), tutto dipende appunto dall'approvazione della legge di conversione del decreto legge⁹ al Senato della Repubblica che è decaduto il 5 gennaio 2013, emanato dal ministro Cancellieri, ma già bloccato in

Vengono dettate infine una serie di disposizioni transitorie e finali volte a regolare la fase dal 1° gennaio 2013 al 1° gennaio 2014, data di decorrenza degli effetti del riordino delle province e dell'istituzione delle città metropolitane. Gli organi delle province e gli eventuali commissari nominati (per scadenza naturale del mandato, per scadenza del precedente commissariamento o per altri casi di cessazione anticipata del mandato) cessano il 31 dicembre 2013. Si evidenzia che per la giunta è prevista la soppressione a decorrere dal 1° gennaio 2013; le relative competenze sono svolte dal presidente della provincia che può delegarle ad un numero di consiglieri non superiore a tre.

⁸ Le specifiche scelte volte a concretizzare il riordino dei singoli territori sono state demandate ai consigli delle autonomie locali di ogni regione o ad analoghi organi di raccordo e alle regioni medesime. I primi sono stati chiamati ad adottare e trasmettere alla rispettiva regione le ipotesi di riordino entro il 3 ottobre 2012, le seconde ad elaborare le proposte di riordino sulla base delle ipotesi ricevute, trasmettendole al Governo entro il 23 ottobre 2012. Si è trattato di una vasta opera di concertazione istituzionale che ha visto impegnati enti locali e regioni in modo originale e non privo di risultati.

⁹ A.S. n. 3558, conversione in legge del decreto legge 5 novembre 2012, n. 188, in materia di Province e Città metropolitane.

commissione, sul funzionamento dei nuovi consigli provinciali, ridotti di numero e non più elettivi.

Gli effetti della mancata approvazione della riforma sono a dir poco gravi¹⁰. Rinascerebbero le 35 Province accorpate, le Città metropolitane¹¹ resterebbero solo sulla carta senza perimetri definiti di operatività, e non si saprebbe con certezza a chi andrebbero le competenze con la necessità di varare di gran fretta, entro la fine dell'anno, nuove leggi da parte delle Regioni o dello Stato, per riassegnarle. Ad esempio, andrà in tilt la manutenzione delle scuole superiori e delle strade, per non parlare della gestione dei rifiuti e della tutela, dove c'è, ambientale e idrogeologica.

Ci sarebbero poi i costi, in termini di mancati risparmi, dello stop alla riorganizzazione degli uffici periferici dello Stato.

¹⁰ In una nota informale del governo sono riassunti nel modo seguente. Risparmi: mancata realizzazione dei risparmi potenziali stimati dal Governo e dovuti alle economie di scala conseguibili con il riordino delle province. Organi: le province, i cui organi si devono rinnovare entro il 31 dicembre 2012, resteranno commissariate sino al 31 marzo 2013, poi andranno al voto. Le altre province conserveranno i propri organi sino a scadenza naturale. Dal momento del rinnovo, la giunta sarà comunque soppressa. Peraltro, è prevista soltanto per le città metropolitane l'attribuzione di deleghe a singoli consiglieri da parte del sindaco metropolitano, oltre che la nomina di un vice-sindaco. Sistema Elettorale: non si tornerà al sistema elettorale diretto ma resterà (in virtù del d.l. "Salva-Italia") il sistema di elezione indiretta sia del consiglio provinciale che del presidente della provincia. Mancherà tuttavia la legge dello Stato che, sempre in base al decreto Salva Italia, deve disciplinare tale sistema. Il Salva Italia stabilisce, comunque, l'elezione del consiglio provinciale dovrà essere effettuata dai consigli comunali; tra i consiglieri provinciali sarà eletto, dallo stesso consiglio provinciale, il presidente della provincia. Funzioni e risorse: le funzioni delle province saranno esclusivamente "le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Quindi, alle province non spetteranno le funzioni che sono state loro attribuite dal decreto "Spending review" (pianificazione territoriale, tutela e valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo sul trasporto privato, strade provinciali e relativa circolazione stradale, programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica per le scuole superiori). Infatti, tale attribuzione è subordinata al completamento del riordino. Tornano di attualità i profili di incostituzionalità del "Salva Italia" sottoposti alla Corte Costituzionale e che riguardano: sistema elettorale, soppressione giunte, attribuzione di mere funzioni di indirizzo e di coordinamento. Di conseguenza, le già ridotte risorse finanziarie assegnate dallo Stato alle province dovranno essere drasticamente tagliate se non addirittura azzerate per essere ridistribuite. Analogamente dovrà/potrà avvenire per quanto riguarda le funzioni e le risorse finanziarie assegnate alle province dalle regioni. Naturalmente, si dovrà provvedere alla riallocazione delle funzioni, ai sensi dell'art. 23, e delle risorse finanziarie nonché dei rapporti attivi e passivi (p.es. le province hanno contratto mutui, garantiti con entrate proprie, per circa 13 miliardi), a comuni o (presumibilmente per lo più) alle Regioni. Ciò dovrà avvenire con apposita legge entro il 31.12.2012 e, per quanto riguarda le materie di competenza legislativa regionale, se le Regioni non provvederanno, verrà esercitato il potere sostitutivo dello Stato. Spostamenti di comuni da una provincia all'altra: verrà meno lo spostamento dei comuni pugliesi già indicati dal decreto- legge 188: Fasano, Cellino San Marco, Erchie, Mesagne, San Donaci, San Pancrazio Salentino, San Pietro Vernotico, Torchiariolo, Torre Santa Susanna, Avetrana. Uffici periferici dello stato: la mancata riduzione delle province comporterà anche una mancata riduzione degli UTG e degli altri uffici periferici dello Stato, già organizzati su base provinciale con il conseguente venir meno dei relativi risparmi (20% della spesa attuale).

¹¹ Città metropolitane: saranno istituite il 1° gennaio 2014 oppure in data antecedente al momento dell'eventuale cessazione anticipata della provincia. Manca la disciplina delle modalità di elezione del consiglio metropolitano nell'ipotesi (che sarà la più frequente in concreto) in cui il sindaco metropolitano si identifichi con il sindaco del comune capoluogo. Tale mancanza comporterà subito problemi per Roma e Genova dove la città metropolitana nascerà già nei primi mesi del 2013, in coincidenza con le elezioni per il rinnovo degli organi. Lo stesso problema si presenterà per le altre province/città metropolitane che eventualmente andranno a scioglimento anticipato. In conseguenza della mancata attribuzione alle province delle funzioni attribuite dal decreto "Spending review", le città metropolitane avranno da subito meno funzioni e risorse finanziarie. Si porrà il problema di Reggio Calabria, giacché la data del 1° gennaio 2014, prevista per l'avvio della città metropolitana (come differita dal decreto legge 188), cadrà nel corso della fase di commissariamento "antimafia" degli organi del comune capoluogo. Potrebbero applicarsi anche al comune di Roma Capitale le disposizioni in materia di "dissolvimento" del comune capoluogo (che consiste in un'articolazione del comune capoluogo in più comuni).

Se poi la riforma non venisse completata, come al momento appare certo, aumenterebbe il rischio di una dichiarazione di incostituzionalità, come sottolineato dal documento del governo: se il “Salva-Italia” infatti è stato impugnato perché la Costituzione prevede che lo Stato assegni alle Province «funzioni fondamentali», ora «è dubbio che siano tali i soli compiti di indirizzo e coordinamento dei Comuni previsti da quel provvedimento, in assenza del riordino dell’intera disciplina». Senza contare che un rischio di incostituzionalità graverà anche sul decreto di riforma.

La complessa riforma, come noto, ha trovato un esito positivo nella legge n. 56 del 2014 c.d. disegno Del Rio. I nodi da sciogliere ai fini dell’attuazione sono ancora numerosi, il dibattito è aperto ma un deciso passo in avanti è stato fatto.

2. La semplificazione normativa

Nulla è stato più complesso della semplificazione normativa attuata negli ultimi anni.

L’obiettivo di andare verso una sorta di banca dati ufficiale delle leggi e testi unici è certamente condivisibile, ma la qualità della legislazione, in particolare con le recenti manovre finanziarie, è andata in direzione opposta.

Occorre non solo una riduzione quantitativa delle norme ma soprattutto una riduzione qualitativa, mirata, puntuale.

In particolare nel settore urbanistico ambientale sarebbe utile intervenire con ragionevolezza, abrogando le numerose leggi succedutesi nel tempo e approvando i principi fondamentali della materia.

Questo aspetto è molto sottolineato da autorevoli studiosi (*Stella Richter, G. Rossi*).

Occorre, in sostanza, una *legislation review* che, partendo dalle materie a densità normativa e amministrativa più complessa, delegifichi, semplifichi, riduca gli oneri, in specie attraverso una legislazione di principi, nel quadro dell’attuale art. 117 Cost., ossia a Costituzione invariata, oltre che sostenendo la riforma costituzionale del Titolo V° promossa dal governo Renzi.

Nell’ambito di una necessaria coesione nazionale, e nel rispetto delle autonomie, è opportuno esplorare meglio la via dei principi fondamentali e unitari della legislazione.

Il libro bianco presenta, nel capitolo finale, centinaia di proposte di semplificazione normativa *ad hoc* su specifici settori e materie, provenienti da sindacati e organizzazioni sociali dei mondi produttivi.

3. La semplificazione delle procedure amministrative sembra un’Araba Fenice

Poiché dopo decine di leggi di semplificazione siamo sempre al punto di partenza, occorrerebbe quindi riflettere meglio su come intervenire. Nella XVI legislatura è stata proposta la riforma costituzionale dell’articolo 41 ma il problema è diverso e riguarda il rapporto tra legge e pubbliche amministrazioni. Con la legge n. 241 del 1990, dopo un intenso dibattito in dottrina, si è pervenuti a fissare i principi generali per tutte le amministrazioni pubbliche. Disciplina dei termini, responsabilità, trasparenza e partecipazione, semplificazioni organizzative, autocertificazioni, moduli negoziali: principi chiari e uguali per tutte le amministrazioni pubbliche. Una logica moderna, che ha creato vantaggi concreti ed efficienza, un passo in avanti significativo. Anziché migliaia di procedimenti diversi, uno per ciascun settore (scuola, ambiente, commercio, sanità eccetera), principi comuni, per una cultura nuova e comune al servizio dei cittadini e delle imprese. Ma ecco che, anziché andare avanti su questa strada, si è deciso di sabotarla e poi di abbandonarla, di tornare al passato, al procedimento «fai da te», in nome del federalismo e della politica che prevale sull’amministrazione professionale, dell’insofferenza nei confronti dei principi di legge. Un po’ per volta la legge n. 241 del 1990

è stata depotenziata e aggirata, da ultimo anche dalla riforma Brunetta che l'ha annegata nel *mare magnum* di una carta dei doveri delle pubbliche amministrazioni.

Si dovrebbe invece attuare di più e meglio quella riforma, non abbandonarla.

Ad esempio, occorre stabilire il termine massimo di sessanta giorni (per i certificati il problema ora non si pone) per il rilascio di autorizzazioni, permessi, o atti, anche a contenuto discrezionale, per tutte le pubbliche amministrazioni, comunali, regionali, statali. E, in caso di inadempimento, consentire l'avvio delle attività tramite atti di «autoamministrazione», certificando la conformità e il rispetto di leggi e atti amministrativi. Se la pubblica amministrazione è reticente o troppo lenta, la responsabilità passa al privato, con attestazioni professionali della correttezza del proprio agire, ovunque, in tutta Italia, nei Ministeri come nei piccoli comuni. Ecco una riforma audace, un «taglia-termini» vero, una nuova responsabilità civile e sociale, che rispetta i principi dello Stato di diritto e che deve valere in tutto il Paese. Ma per questa semplificazione occorre mantenere e rafforzare una legge di principi nazionali, unitaria, che garantisca ovunque cittadini e imprese. Tutto il contrario del caos federalista, dell'amministrazione «fai da te», dei «lacci e dei laccioli» creati dalle caste politiche locali, che moltiplicano gli oneri, le norme, i costi e le disuguaglianze.

Naturalmente quanto rilevato vale come indirizzo per una politica legislativa di semplificazione amministrativa, alla ricerca dell'efficienza e integrata dalla sussidiarietà orizzontale con responsabilità professionale (vedi le modifiche agli articoli 97 e 118 della Costituzione).

A livello di principio costituzionale, non sarebbe opportuna una tale disciplina di dettaglio mentre è certamente utile e doveroso affermare il «principio di semplificazione amministrativa» come valore guida.

Su questi temi occorre ora considerare le innovazioni introdotte con la legge 12 novembre 2011, n. 183, cd. legge di stabilità che, con l'art. 14, estende all'intero territorio nazionale la disciplina delle zone a burocrazia zero.

In particolare, i commi 1-4 estendono sperimentalmente a tutto il territorio nazionale – sino al 31 dicembre 2013 – la disciplina delle “zone a burocrazia zero” che sono state oggetto di previsione da parte dell'articolo 43 del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122.

Quel decreto- legge ha autorizzato la costituzione di “zone a burocrazia zero” nel Mezzogiorno. La realizzazione di tali zone avviene in aree “non soggette a vincolo”. La loro istituzione è disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno).

La semplificazione amministrativa, in tali zone, è data dal fatto che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto (ma rimangono esclusi quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica), se avviati su istanza di parte, si intendono senz'altro positivamente adottati entro 30 giorni dall'avvio del procedimento (ove un provvedimento espresso non sia adottato entro tale termine).

Tali provvedimenti sono adottati in via esclusiva – secondo il decreto- legge n. 78 del 2010 – da un Commissario di Governo (chiamato a provvedere, ove necessario, previa apposite conferenze di servizi, ai sensi della legge n. 241 del 1990). L'adozione dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi avviati d'ufficio spetta del pari al Commissario (al quale affluiscono dati e documenti dell'amministrazione competente).

Tali previsioni sono state modificate, giacché la competenza esclusiva circa l'emanazione dei provvedimenti amministrativi viene ora attribuita ad un “Ufficio Locale dei Governi”, presieduto da prefetto ed istituito (su richiesta della Regione) in ciascun capoluogo di provincia con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, senza maggiori oneri di finanza pubblica. Si prevede che l'ufficio locale del Governo è presieduto dal prefetto e composto da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia e da un rappresentante del comune interessato. Esso delibera all'unanimità.

E' ribadito che sono esclusi dall'applicazione della "burocrazia zero" i (soli) provvedimenti di natura tributaria o concernenti la tutela della salute o la sicurezza pubblica. Sono escluse altresì "le nuove iniziative produttive avviate su aree soggette a vincolo".

Si tratta ora di implementare questo nuovo sistema ma sorgono dei dubbi. Siamo certi che "tutti i procedimenti ad iniziativa di parte" possano essere decisi in questo modo?

E' sostenibile, è ragionevole, un tale generale "commissariamento" delle pubbliche amministrazioni locali? Non è più sufficiente semplificare "per principi generali" anziché tramite commissari locali? E' un tema su cui occorre riflettere e fornire risposte.

3.1. La semplificazione amministrativa nella Costituzione

Il disegno di legge costituzionale del Governo Berlusconi nella XVI^o legislatura ha proposto, al primo comma dell'articolo 97 della Costituzione novellato, una nuova formulazione secondo cui «le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune». È una visione condivisibile perché tende ad affermare la funzione «servente» delle pubbliche amministrazioni, rispetto alla società («libertà» e «bene comune»), e non una concezione autocratica del potere pubblico. Tuttavia si ritiene che tale affermazione di principio debba essere meglio completata con l'esplicitazione del «rispetto dei diritti e dei doveri», posti a fondamento dei principi della parte prima della Costituzione. Non solo la libertà dell'individuo, ma la libertà responsabile della persona, fatta di diritti e di doveri nelle relazioni sociali, secondo la pregnante concezione affermata nella Carta costituzionale e nell'umanesimo cristiano.

Così pure riteniamo utile evidenziare, tra i principi di efficienza, efficacia, semplicità e trasparenza dell'agire amministrativo, anche i principi di «legalità» e di «partecipazione». In effetti il principio di legalità è innegabile poiché è fondamento dello Stato di diritto e della superiorità della legge sull'amministrazione. Ma anche il principio di partecipazione all'attività amministrativa discrezionale si è ormai affermato nella legislazione nazionale ed europea (vedi *encuesta previa* in Spagna, *enquête publique* in Francia, *public inquiry* ed *examination in public* nel Regno Unito, partecipazione al procedimento amministrativo in Germania) come strumento di democrazia amministrativa, di prevenzione dei conflitti e di migliore efficienza dell'istruttoria amministrativa.

Naturalmente il principio è regolato dalla legge allo scopo di garantirne la certezza dei tempi e di evitare il «sovraccarico di manifestazione di interessi», secondo un'espressione in uso nella dottrina giuspubblicistica.

A nostro avviso, in un'opera di revisione dell'articolo 97 della Costituzione, non deve mancare l'affermazione del principio di «distinzione tra politica e amministrazione». In effetti tale principio si è affermato e consolidato nella legislazione degli anni novanta, con governi diversi, e costituisce un valore coesistente e complementare a quello d'imparzialità della pubblica amministrazione, ribadito anche nel disegno di legge costituzionale del precedente Governo.

Si ritiene la necessità di far emergere con più nettezza la distinzione delle funzioni che appartengono all'amministrazione professionale che deve essere sviluppata (compiti di gestione amministrativa, tecnica e finanziaria), rispetto alle funzioni di indirizzo, di programmazione e di controllo dei risultati, che appartengono ai funzionari politici o elettivi.

Il principio, secondo cui «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso pubblico, salvi i casi stabiliti dalla legge» deve essere integrato, a nostro avviso, sotto due profili: il principio deve essere esteso anche «alle nomine negli enti pubblici» a garanzia della concorrenza, del merito e dell'efficienza; e l'esclusione del concorso pubblico deve essere ristretta a casi «eccezionali» stabiliti dalla legge. C'è stato, come noto, un abuso della deroga, che deve essere limitata, poiché il concorso pubblico, che ben può svolgersi in forme moderne ed efficienti, deve davvero costituire la regola se si vuole premiare il merito ed evitare le ricorrenti sanatorie o le forme clientelari di assunzione che penalizzano in genere i più giovani.

L'articolo 118 della Costituzione, in materia di sussidiarietà orizzontale, è oggetto di una limitata modifica nel disegno di legge costituzionale del precedente Governo che specifica che lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni non soltanto «favoriscono», ma «garantiscono (...) l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». A questa formulazione finale si ritiene necessario apportare la seguente modifica inserendo l'espressione «sulla base dei principi di sussidiarietà, di concorrenza e di merito».

La materia, anche per le sue implicazioni culturali, merita un approfondimento.

3.2. Semplificazione e sussidiarietà orizzontale

Siamo favorevoli al principio di sussidiarietà orizzontale e perciò vorremmo curarne una corretta accezione.

Com'è noto, il principio di sussidiarietà si è affermato nella letteratura giuridica contemporanea in specie con la promulgazione del Trattato di Maastricht (articolo 3B), ma esso non è ignoto, soprattutto nella sua accezione «orizzontale», anche in passato in autori come Humboldt e Tosato (G. Humboldt, *Saggio sui limiti dell'attività dello Stato*, traduzione italiana, Roma, 1965; E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in Nuova Antologia, 1959). Esso poi è ben presente nella dottrina della Chiesa cattolica, per cui si può ricordare l'enciclica *Quadragesimo anno*, pubblicata da Pio XI il 15 maggio 1931, ove si legge: «Deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e con l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno ed uno sconvolgimento del retto ordine della società, perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa, è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle o assorbirle».

Nella enciclica *Centesimus Annus*, il Papa Giovanni Paolo II affermò che una società, un'organizzazione o un'istituzione di ordine superiore a un'altra, non deve interferire nell'attività di quest'ultima, a essa inferiore, limitandola nelle sue competenze, «ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità, ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune».

Il principio di sussidiarietà è altresì presente nel movimento sindacale, ad esempio nella Carta del lavoro del 1927, dichiarazione IX, ove si afferma che «l'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in gioco interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento e della gestione diretta».

Tali matrici culturali sono peraltro esplicitate nella relazione di accompagnamento della proposta di legge (atto Camera n. 5017 del 24 giugno 1998, XIII legislatura), con cui è stato introdotto nella Costituzione il principio di sussidiarietà, ove si legge che «il principio di sussidiarietà è un incontro tra due culture, quella cattolica e quella liberale, ma solo ampliando il suo ambito, fin qui prettamente territoriale e dunque verticale, si potrà garantire una reale autonomia della società civile. Esso recepisce, contenendole in sé, le istanze federaliste, ma allarga il suo campo di applicazione: il federalismo è sussidiarietà applicata al rapporto fra gli enti locali, ma il concetto di sussidiarietà cui si ispira la presente proposta di legge costituzionale va oltre, andando a regolare anche quei rapporti e quei livelli di autogoverno non territoriale. Dove la libera iniziativa economica è in grado affrontare un problema lo Stato deve astenersi dall'intervenire: dobbiamo dare spazio alla libera auto-organizzazione della società, in modo da togliere agli interventi coattivi dello Stato sempre più spazio».

Anche la dottrina si è incaricata di sottolineare, tramite autorevoli voci, che la sussidiarietà (orizzontale), come valore di fondo dell'ordinamento democratico, è comunque connessa a una

«visione del mondo» basata sul primato giuridico della libertà e della società civile nei confronti dell'autorità, presupposto di un assetto dei rapporti tra potere pubblico e gruppo sociale fondato sulla logica dell'integrazione: *rectius*, la funzione del principio di sussidiarietà è proprio quella della tutela degli interessi sociali, economici e morali degli individui e degli enti privati, nonché delle formazioni sociali, attuata mediante un procedimento di astensione dell'intervento statale, al fine di consentire una piena libertà di iniziativa e di sviluppo delle forze individuali e sociali dotate di autonomia.

Tutto ciò premesso, occorre a nostro avviso favorire la crescita del principio di sussidiarietà orizzontale non attraverso un'apodittica «garanzia» offerta dai poteri pubblici come si afferma, in modo invero contraddittorio con la sostanza del principio, nel disegno di legge costituzionale del precedente Governo, ma attraverso politiche di promozione nel contesto contemporaneo dei mercati dei servizi alla persona, che coinvolgono i settori fondamentali delle organizzazioni del *no-profit* e del volontariato.

La comunità non deve prevalere sulla società, come è già pericolosamente avvenuto nella storia, ma integrarsi a essa nella ricerca del bene comune e dell'interesse generale.

Per tali ragioni si ritiene opportuno aggiungere al principio di sussidiarietà il rispetto dei «principi di concorrenza e di merito» perché è solo in questa dimensione che esso può affermarsi utilmente, superando le logiche asfittiche dell'assistenzialismo e del clientelismo implicite in una «sussidiarietà senza mercato».

Le motivazioni etiche devono e possono tornare a essere elemento centrale del lavoro e della propensione al bene comune, non per mero tornaconto, ma per una più alta consapevolezza dell'agire umano, in grado di dare risposte attuali a bisogni inevasi nell'orizzonte del *welfare pluralism*.

Si ritiene inoltre utile esplicitare, nell'articolo 118 della Costituzione, un principio che si è già molto affermato nel campo della semplificazione amministrativa e della responsabilità crescente delle professioni, chiamate a esercitare funzioni certative in sostituzione delle pubbliche amministrazioni.

Basti pensare alle dichiarazioni di inizio attività, che sostituiscono i permessi edilizi, alle quotazioni societarie e a molte e diverse attività in cui i professionisti agiscono in luogo delle pubbliche amministrazioni, in funzione sussidiaria di esse, garantendo il rispetto delle leggi e delle regole tecniche.

Questo fenomeno, integrativo o sostitutivo delle funzioni pubbliche, attraverso certificazioni professionali responsabili, costituisce un modello dinamico di grande rilievo nell'economia della conoscenza, che avvicina la società ai pubblici poteri e offre garanzie spesso di maggiori qualità e snellezza.

E' proprio da questo modello concettuale che nasce il progetto dell'Agenzia delle Imprese, un soggetto della «società civile, delle professioni» che «certifica» al posto della P.A. o è di ausilio per l'istruttoria.

4. Semplificazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali

Sulla semplificazione della gestione dei servizi pubblici locali è stato detto e scritto molto e vi sono diverse proposte di legge. Circa seimila società pubbliche locali sono comunque troppe e non sono solo esigenze di cassa che spingono verso una riforma del settore.

Si ritiene necessario ribadire il principio secondo cui i servizi pubblici che si svolgono in forma imprenditoriale devono essere affidati al mercato, secondo criteri di concorrenza, mentre agli enti locali spetta la funzione pubblica di regolazione (programmazione, bandi di gara, contratti di servizio) e di controllo, soprattutto della qualità delle prestazioni.

Non è necessario mantenere il capitale pubblico, ossia dei cittadini, in attività imprenditoriali e non è utile deprimere la concorrenza attraverso affidamenti *in house*.

Occorrono liberalizzazioni per garantire più efficienza del mercato e servizi meno costosi per imprese e famiglie. Ed occorre più qualità della regolazione pubblica e meno presenza politica nelle società pubbliche.

Naturalmente è necessario procedere a liberalizzazioni e privatizzazioni con ragionevolezza, senza svendite di valori pubblici, e salvaguardando esperienze di “campioni” di società pubbliche locali che si sono affermate con successo nel mercato.

5. La semplificazione dei linguaggi, *e-government*

Una delle semplificazioni più rilevanti riguarda le riforme e i linguaggi attraverso l’informatizzazione della P.A. e la diffusione di *e-government*. È questa una delle principali modernizzazioni del Paese.

L’indagine della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati sullo stato dell’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni nel nostro Paese ha consentito di ricostruire in modo puntuale e analitico il quadro normativo e organizzativo di riferimento, mettendo in luce i passi avanti compiuti e i nodi che ancora restano da sciogliere.

L’indagine ha messo in evidenza tutte le difficoltà legate alla concreta attuazione di questa prospettiva così avanzata, facendo emergere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di una pubblica amministrazione veramente moderna ed in sintonia con i bisogni dei cittadini.

Da un lato è emersa la carenza di una normativa secondaria di carattere tecnico che traduca in concreto i principi posti a livello generale.

Per altro verso, è stato evidenziato come le strutture amministrative mostrino in alcuni casi una notevole lentezza ad adeguarsi ai nuovi principi, per motivi legati in parte al mancato funzionamento pratico dei meccanismi di coordinamento, in parte alle difficoltà nella gestione delle risorse, in parte a carenze di natura tecnica. Il quadro complessivo testimonia più in generale una difficoltà progettuale delle strutture amministrative, che contrasta con i nuovi moduli di un’amministrazione snella, rapida ed efficace, capace di sostenere e rilanciare il sistema-Paese ed al servizio dei cittadini.

L’informatizzazione dei processi di per sé non porta necessariamente ad una modernizzazione dei servizi offerti. Perché l’uso delle tecnologie informatiche si traduca in un aumento dell’efficienza della pubblica amministrazione occorre che esso sia supportato da una capacità progettuale da parte delle amministrazioni. L’informatica è al servizio dell’attività amministrativa e solo sulla base di una razionale, accurata e consapevole attività di snellimento, di semplificazione e di adattamento dei procedimenti amministrativi alle nuove esigenze di celebrità e di trasparenza nell’offerta dei servizi pubblici essa può dare frutti maturi.

L’informatizzazione non può servire di per sé a risolvere i problemi dell’azione amministrativa. Solo una amministrazione di qualità può consentire al processo di informatizzazione di tradursi in formidabile spinta per lo sviluppo del Paese. Anche l’analisi sul rapporto tra pubbliche amministrazioni e mercato dell’ICT conferma questo dato. C’è un problema rappresentato dal sistema delle gare pubbliche, c’è un problema relativo alla posizione debole della pubblica amministrazione come contraente, c’è un problema rappresentato dalla frammentazione e dalla inadeguatezza qualitativa della domanda che viene dalle pubbliche amministrazioni, la quale non sfrutta appieno le potenzialità di innovazione insite nelle tecnologie informatiche.

Quel che sembra mancare è dunque un cambio di mentalità da parte della pubblica amministrazione, necessario per rimanere al passo con l’evoluzione tecnologica e le nuove frontiere che essa apre. Su questo aspetto occorre puntare maggiormente sulla formazione all’interno delle pubbliche amministrazioni. Allo stesso tempo, per far attecchire l’offerta di servizi in rete per i cittadini, è necessario che si diffonda nella società una adeguata alfabetizzazione in-

formatica. Il costo dell'ignoranza informatica è stimato in 2 miliardi di euro annui con riferimento al solo settore sanitario.

Per quanto riguarda il profilo delle risorse disponibili per portare avanti l'obiettivo dell'informatizzazione delle nostre strutture pubbliche, è necessario riflettere su alcune componenti quantitative e qualitative della spesa.

Sul piano quantitativo, da un confronto con gli altri paesi europei, emerge che la spesa *pro capite* per l'ICT da parte della pubblica amministrazione del nostro Paese risulta inferiore a quella della maggior parte dei Paesi europei. In una rilevazione fornita dal CNIPA che ha interessato 16 paesi dell'Unione europea, l'Italia occupa il dodicesimo posto, con una spesa *pro-capite* di 51,3 euro annui, a fronte dei 254,8 euro della Svezia, cui spetta il primo posto, dei 147,5 euro del Regno Unito, degli 86 euro della Francia e dei 72,3 euro della Germania.

Sul piano qualitativo, si registra un peso eccessivo della quota di spesa destinata alla gestione ed alla manutenzione dei sistemi informativi rispetto a quella destinata allo sviluppo e agli investimenti.

Su tutti questi temi occorre intervenire con decisione spendendo di più e meglio per allargare l'offerta dei servizi in rete a vantaggio di cittadini e imprese.

CAPITOLO II

Le principali politiche di semplificazione nella XVI legislatura

1. Le politiche per la qualità della legislazione

La XVI legislatura si è presentata ricca di novità sul fronte della qualità della legislazione e della semplificazione normativa.

Dal punto di vista istituzionale, la più rilevante è data dalla previsione di un Ministro senza portafoglio per la semplificazione normativa, contenuta nel [decreto-legge 85/2008](#) (Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della [legge 24 dicembre 2007, n. 244](#)). Il [DPCM in data 13 giugno 2008](#) ha delegato il Ministro per la semplificazione normativa "ad esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, relative alla semplificazione normativa".

Dal punto di vista delle politiche per la qualità e la semplificazione si possono individuare quattro linee direttrici, tra di loro sempre più intrecciate:

- l'azione sullo *stock* normativo, realizzata attraverso:
- il meccanismo di ricognizione della legislazione vigente (e conseguente abrogazione di tutto ciò che non viene individuato come vigente), previsto dalla delega contenuta nell'[articolo 14 della legge 246/2005](#), in attuazione della quale è stato emanato il [decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179](#), cosiddetto "salva-leggi", in quanto individua 3.236 atti normativi anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore: tutti gli atti anteriori a tale data non compresi nell'allegato allo stesso decreto si intendono abrogati a decorrere dal 16 dicembre 2010, fatti salvi quelli ricadenti in alcuni settori esclusi dall'applicazione del meccanismo;
- l'adozione dell'[articolo 24 del decreto-legge 112/2008](#) e del [decreto-legge 200/2008](#), i quali, agendo in maniera speculare rispetto al meccanismo taglia-leggi, ed utilizzando anche il lavoro di ricognizione effettuato a tale fine, provvedono all'abrogazione di poco più di 30.000 atti normativi, anche successivi al 1970 (data di discriminazione individuata dalla delega);
- la previsione di testi unici compilativi, introdotta dall'[art. 17-bis della legge 400/1988](#) ad opera della [legge 69/2009](#), recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile;
- l'azione sul flusso normativo, realizzata attraverso:
- la messa a regime delle analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e tecnico-normativa (ATN) ad opera – rispettivamente – del [DPCM 170/2008](#) e della [direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008](#) http://209.85.129.132/search?q=cache:fCd5MaVbDnQJ:www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto_air/direttiva_atn.pdf+della+direttiva+del+Presidente+del+Consiglio+dei+ministri+in+data+10+settembre+2008&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it, cui hanno fatto seguito l'ulteriore direttiva sull'istruttoria degli atti normativi del Governo in data 26 febbraio 2009 e il [DPCM 19 novembre 2009, n. 212](#), Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR);
- la previsione dell'obbligo per il Governo di indicare espressamente le norme oggetto di sostituzione, modifica, abrogazione o deroga e di indicare, in forma integrale ovvero in forma sintetica, le norme oggetto di rinvio da parte di disposizioni legislative, di

rango secondario e contenute in circolari ([art. 13-bis della legge 400/1988](#), introdotto dall'[art. 3 della legge 69/2009](#));

- il perseguimento dell'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi in misura pari al 25 per cento entro il 2012, in base all'impegno assunto dallo Stato italiano nel corso della riunione del Consiglio dei ministri europeo dell'8-9 marzo 2007, condiviso con le Regioni nell'accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione e disciplinato legislativamente dall'[art. 25 del decreto-legge 112/2008](#);
- l'attuazione della [direttiva 2006/123/CE](#) (cosiddetta "direttiva servizi", nota anche come "direttiva Bolkestein"), che, con un approccio orizzontale relativo a tutti i servizi salvo quelli espressamente esclusi, persegue l'obiettivo di sviluppare il mercato interno dei servizi, presupponendo una vasta opera di semplificazione dei requisiti e delle procedure previsti, nei singoli Stati membri, per l'accesso alla prestazione dei servizi stessi. La delega per il recepimento della direttiva è contenuta nella legge comunitaria 2008, definitivamente approvata dalla Camera il 23 giugno 2009 ([legge 88/2009](#)), cui è stata data attuazione con il [decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59](#). Alla disciplina statale dovrà fare seguito l'aggiornamento della normativa regionale.

2. L'azione sullo stock normativo

Precede l'applicazione del meccanismo denominato "taglia-leggi", introdotto dalla delega contenuta nell'[art. 14 della legge 246/2005](#): esso prevede la ricognizione della legislazione vigente emanata sino al 1970 e l'adozione, entro il 16 dicembre 2009, di decreti legislativi volti a individuare la normativa vigente ritenuta indispensabile nei diversi settori dell'ordinamento, con la conseguente abrogazione generalizzata della restante legislazione.

In attuazione di tale delega è stato emanato il [decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179](#), che fa salvi 3.236 atti normativi di rango primario anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Dal 16 dicembre 2010 tutte le disposizioni anteriori al 1970 non incluse nel decreto stesso o in altri decreti legislativi di natura integrativa e correttiva eventualmente adottati risultano abrogate, salvo che non appartengano ad alcuni settori esplicitamente esclusi dal campo di applicazione della "ghigliottina".

Il decreto legislativo è stato accompagnato da altri tre interventi legislativi che, agendo in maniera speculare rispetto al meccanismo taglia-leggi ed utilizzando anche il lavoro di ricognizione effettuato a quel fine, abrogano espressamente poco più di 67.000 atti normativi, anche successivi al 1970. Si tratta di due decreti- legge che hanno preceduto il decreto legislativo n. 179 ([art. 24 del decreto-legge 112/2008](#), convertito dalla [legge 133/2008](#) - A.C. [1386](#), e [decreto-legge 200/2008](#), convertito dalla [legge 9/2009](#) - A.C. [2044](#)) e del [decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212](#), che ha abrogato oltre 37.000 atti normativi pubblicati fino al 31 dicembre 1969.

All'operazione di "disboscamento" della normativa vigente si sta accompagnando l'opera di riordino normativo, che ha portato all'adozione del codice dell'ordinamento militare ([decreto legislativo 66 del 2010](#)) e del codice del turismo.

L'[art. 17-bis della legge 400/1988](#), introdotto dall'[art. 5 della legge 69/2009](#) (AC 1441-bis-B), infine, autorizza in via permanente il Governo a raccogliere in testi unici compilativi le disposizioni di legge che regolano materie e settori omogenei.

2.1 Normattiva

La vasta opera di semplificazione normativa operata con il meccanismo "taglia-leggi" ha facilitato la costruzione e la messa in esercizio della prima banca dati pubblica gratuita della normativa vigente, al cui sviluppo partecipano il Governo (con il coordinamento del Ministro per

la semplificazione normativa), la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, in collaborazione con la Corte di cassazione e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'intero *corpus* della normativa statale verrà inserito gradualmente nella banca dati, secondo un programma già definito, e le funzionalità di ricerca verranno progressivamente arricchite.

L'azione sul flusso normativo

La medesima legge ([art. 3 della legge 69/2009](#)) obbliga il Governo a indicare espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate e di indicare le norme oggetto di rinvio da parte di leggi, regolamenti o circolari.

Due atti governativi (il [DPCM 170/2008](#) e la [direttiva 10 settembre 2008](#) del Presidente del Consiglio dei ministri) mettono a regime l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN), che devono accompagnare tutte le iniziative normative del Governo; ad esse ha fatto seguito l'ulteriore [direttiva 26 febbraio 2009](#) sull'istruttoria degli atti normativi del Governo.

Successivamente, è stato emanato il [DPCM 19 novembre 2009, n. 212](#), Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

In questo modo, si sono disciplinati i diversi strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* della legislazione, il cui funzionamento stenta però a decollare.

3. La riduzione degli oneri amministrativi

L'[art. 25 del decreto-legge 112/2008](#) ha regolato per legge l'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012, secondo l'impegno assunto dallo Stato italiano nel corso della riunione del Consiglio dei ministri europeo dell'8-9 marzo 2007, e condiviso con le Regioni nell'accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione [accordo_semplificazione_normativa.pdf](#) (per le misure adottate in quest'ambito si veda anche il tema [semplificazione amministrativa](#)).

Sta contribuendo all'opera di semplificazione amministrativa l'attuazione della cosiddetta "direttiva servizi", che è articolata e complessa.

3.1. Politiche di liberalizzazione e "direttiva Bolkestein"

Nell'ambito delle politiche di liberalizzazione assume assoluta rilevanza il [decreto legislativo n. 59/2010](#), che dà attuazione, alla [direttiva 2006/123/CE](#) (cosiddetta "direttiva servizi", nota anche come "direttiva Bolkestein"); quest'ultima, con un approccio orizzontale relativo a tutti i servizi salvo quelli espressamente esclusi, persegue l'obiettivo di sviluppare il mercato interno dei servizi, presupponendo una vasta opera di semplificazione dei requisiti e delle procedure previsti, nei singoli Stati membri, per l'accesso alla prestazione dei servizi stessi.

Dall'ambito di applicazione della direttiva sono escluse alcune attività regolamentate da altre norme comunitarie o nazionali, quali servizi non economici di interesse generale, servizi sanitari, servizi di trasporto, lavoro interinale, credito bancario, assicurazioni, investimenti finanziari, comunicazione elettronica, audiovisivi, giochi di azzardo e lotterie, servizi sociali pubblici, servizi privati di sicurezza, notai ed ufficiali giudiziari.

In più, uno Stato dell'Unione può imporre requisiti per l'esercizio di attività di servizio solo se giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica, tutela dell'ambiente.

Il decreto legislativo adottato in attuazione della direttiva reca alcune misure di semplificazione per l'esercizio di specifiche attività commerciali (tra le quali, le attività di somministrazione di alimenti e bevande, di vendite per corrispondenza, per televisione e a domicilio, di commercio al dettaglio su aree pubbliche, di agente e rappresentante di commercio).

4. Il decreto "Semplifica-Italia"

Il decreto legge n. 5 del 2012 è stato uno dei più significativi atti del governo Monti che ha affrontato in modo diretto e deciso, con l'ausilio di una vasta maggioranza parlamentare, il tema della semplificazione per la crescita del Paese.

Come ha rilevato il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, Filippo Patroni Griffi¹², il "semplifica Italia" è un provvedimento molto complesso, perché introduce diversi strumenti di semplificazione amministrativa e incide su un ampio spettro di settori. Esso reca alcune misure che sono rientrate in diverse direzioni, in primo luogo a favorire la semplificazione degli adempimenti amministrativi per cittadini e imprese, intervenendo principalmente sulla disciplina di autorizzazioni, controlli e procedure di appalto in materia di ambiente. Questo è il campo tradizionale delle semplificazioni amministrative.

Il decreto contiene poi alcune misure intese a snellire i procedimenti amministrativi, incentivando la digitalizzazione dei documenti da conservare.

Infine, prevede misure orientate a dare sostegno e impulso al sistema economico soprattutto attraverso disposizioni che incidono su istruzione, università, ricerca e infrastrutturazione energetica.

La fase di approvazione delle norme e, quindi, della conversione in legge del decreto è, in realtà, un punto di partenza.

Una volta completato il quadro regolatorio con l'adozione di Regolamenti o di altre forme di decreti, occorre un attento, assiduo e diuturno monitoraggio dell'attuazione. Soprattutto bisogna fare in modo che le amministrazioni non riespandano la loro resistenza burocratica ai cambiamenti, perché ciò determina il rischio, a dispetto delle norme introdotte, di far compiere passi indietro, anziché avanti.

Un ultimo passo di questo percorso attuativo, dopo il completamento del quadro definitivo a livello regolamentare e il monitoraggio, è quello della comunicazione, che è essenziale perché spesso le innovazioni

Tra le norme più importanti che potremmo definire autoesecutive c'è in primo luogo quella dei cosiddetti poteri sostitutivi. Voi sapete che uno dei problemi maggiori per i cittadini, ma anche e soprattutto per le imprese, è quello della certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti, specialmente dei procedimenti autorizzatori. Con il "semplifica Italia" il Parlamento ha introdotto la cosiddetta norma sui poteri sostitutivi, una sorta di Commissario nominato presso ogni amministrazione, il quale, alla scadenza del termine previsto per legge e Regolamento per la conclusione del procedimento, è abilitato ad avocare a sé la pratica all'interno dell'amministrazione ed è personalmente, sotto il profilo disciplinare della responsabilità dirigenziale ed eventualmente anche erariale, responsabile dell'adozione del provvedimento stesso, naturalmente in senso positivo o negativo. L'importante è che il provvedimento venga adottato.

Tra le altre norme immediatamente operative vi è, per esempio, quella riguardante gli interventi mediante SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività). L'articolo 2 del decreto legge limita la necessità di attestazione e asseverazione di tecnici abilitati solo ai casi espressamente previsti dalla normativa vigente, evitando così la prassi molto diffusa, soprattutto a livello di comuni, di richiedere documentazione non prevista dalla legge in relazione a segnalazioni di inizio di attività.

Alcune direttive fornite a inizio dell'anno in materia di certificazione anagrafica hanno consentito in sei mesi, vale a dire dal 1° gennaio al 30 giugno 2012, di verificare che si è avuta una riduzione superiore al 50 per cento della produzione di certificati anagrafici, in attuazione

¹² In sede di audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, seduta del 26 settembre 2012.

di una norma primaria emanata ad agosto 2011, oggetto di diverse direttive poichè tale norma non trovava adeguata attuazione.

Questi sono solo alcuni esempi; complessivamente l'82 per cento delle misure di semplificazione sono misure autoesecutive, nel senso che non abbisognano dell'adozione di provvedimenti attuativi da parte del Governo.

Per quanto riguarda, invece, le misure che richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi, è evidente che per un cittadino o un'impresa dover cambiare modulistica e doversi trovare di fronte a regole di procedura completamente diverse a seconda che ci si trovi in una regione o in un'altra è un grave *handicap*. Non si può forzare sul punto, perché si tratta di una normativa anche di rango costituzionale, però è necessario cercare, per esempio in materia di procedure per la VIA regionale, di standardizzazione di procedure e di modulistica in materia edilizia, di ottenere una situazione omogenea, in maniera tale che, con la discussione in sede di Conferenza unificata, nonché con una divulgazione delle migliori pratiche esistenti a livello locale, si possa raggiungere un buon grado di uniformità sul piano nazionale, possibilmente orientato verso le migliori pratiche e non verso le peggiori.

Tra i provvedimenti, già adottati o in corso di adozione, più significativi per l'attuazione del semplifica Italia richiamerei i seguenti. In primo luogo, per la disposizione sul cambio di residenza in tempo reale sono state adottate e pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* le modifiche regolamentari previste dalla norma, unitamente a una direttiva.

Il primo monitoraggio ci offre risultati sicuramente positivi, soprattutto tenuto conto che risultati positivi sono stati registrati sul comune di Roma, che è un grosso comune, rispetto al quale il meccanismo sta funzionando.

Con riferimento al meccanismo del cambio di residenza in tempo reale, è evidente che a regime si tratta di una *congerie* di procedimenti che coinvolgono circa 1.200.000 utenti ogni anno, ragion per cui il funzionamento di questa semplificazione ha una grande rilevanza per la vita dei cittadini.

Un'altra disposizione molto importante, contenuta all'articolo 23 del decreto - legge semplifica Italia, riguarda l'Autorizzazione unica ambientale per le piccole e medie imprese. Al riguardo si riferisce che nell'ultimo Consiglio dei ministri è stato approvato lo schema del Regolamento attuativo, concordato già con la Conferenza. Dovrà ovviamente essere acquisito il parere delle Commissioni competenti parlamentari.

Si tratta di un altro schema molto importante, perché consente di accentrare presso un unico livello di Governo la richiesta di Autorizzazione in materia ambientale e può contenere fino a sette autorizzazioni, essendo libere poi le regioni di concentrare sull'Autorizzazione unica ambientale altri provvedimenti autorizzatori.

In merito sono state effettuate alcune stime. Preso atto che per le piccole e medie imprese il costo complessivo per tutte le autorizzazioni ambientali era stato calcolato, in sede di misurazione amministrativa, in circa 1,3 miliardi all'anno. È stato calcolato che, a seconda di quante autorizzazioni l'impresa è tenuta a richiedere, c'è un vantaggio conseguente all'introduzione dell'Autorizzazione unica ambientale che oscilla da 861 a 459 euro per ogni singola impresa.

Si ricorda, inoltre, che il rispetto dei tempi è comunque garantito dalla disposizione di cui all'articolo 2 del decreto- legge inerente i poteri sostitutivi .

Per quanto riguarda l'articolo 3 del "semplifica Italia", che concerne il programma di riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche, norma introdotta, se ben ricordo, proprio in sede di Commissione, il programma è stato predisposto a luglio e oggi vi sarà il passaggio in Conferenza unificata per la necessaria intesa.

Riguardo alla norma sulle comunicazioni telematiche dei dati tra le amministrazioni, i decreti che definiscono le modalità di trasmissione dei dati sono in fase di avanzata predisposizione da parte del Ministero dell'interno. Tali decreti riguarderanno circa 7 milioni di comunicazioni

all'anno. Il Ministro Patroni Griffi così prosegue: “potrei ancora ricordare, per quanto riguarda la semplificazione dei controlli sulle attività delle imprese previste all'articolo 14 del decreto-legge, che in sede di Conferenza unificata siamo prossimi all'emanazione di linee-guida per la razionalizzazione dei controlli sulle imprese che poi verranno adottate dalle Autorità competenti ai diversi livelli di governo.

Stiamo inoltre monitorando che tutto proceda positivamente per quanto riguarda la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, la cui costituzione è stata affidata all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Proprio oggi abbiamo chiesto all'Autorità di fornirci informazioni precise sul rispetto dei tempi che riguardano almeno l'acquisizione dei dati concernenti le imprese, inviati dalle imprese alla banca dati alla data del gennaio 2013.

Infine, stiamo predisponendo la campagna informativa su alcune di queste semplificazioni, per far sì che anche le imprese se ne avvalgano, soprattutto per quanto concerne quelle immediatamente operative.

In più stiamo predisponendo una direttiva dal nome «Come fare per». In realtà, si tratta di una direttiva rivolta a tutte le amministrazioni, escluse naturalmente quelle regionali, tale da consentire a tutti i cittadini di conoscere, con una semplice lettura del sito, quali atti, documenti ed eventualmente moduli debbano utilizzare per compiere una qualsivoglia operazione, sia essa il cambio di residenza, l'avviamento di un'impresa o l'insediamento di una piccola azienda artigiana.

Tra le informazioni che le amministrazioni saranno tenute a esporre sui siti - sembra strano, ma non molte lo fanno - ci sono anche quelle relative ai codici IBAN, disposizioni a cui ora saranno costrette dalla legge a ottemperare, per l'effettuazione di pagamenti telematici.

4.1. Lo stato di attuazione del decreto “Semplifica-Italia”

E' assai utile seguire le schede fornite dallo stesso ministro Patroni Griffi sullo stato di attuazione delle misure di semplificazione.

Il monitoraggio degli effetti pratici è infatti parte essenziale di ogni seria politica di semplificazione.

SEMPLIFICA ITALIA: L'ATTUAZIONE

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

2

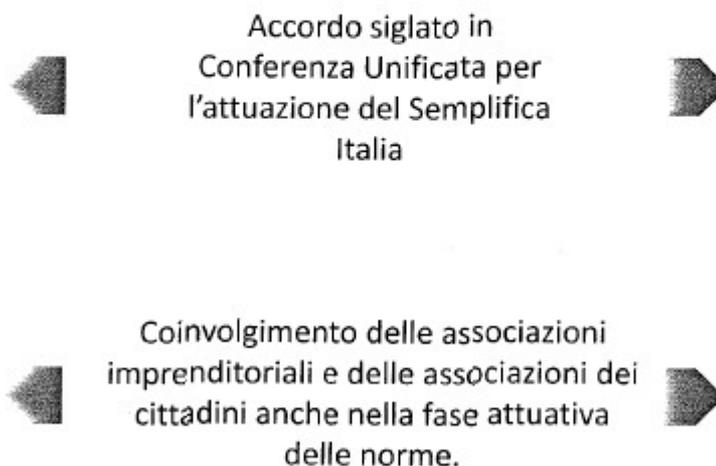
Approvate le norme, si apre la fase più delicata dell'implementazione, che richiede:

- 1** la tempestiva adozione dei **provvedimenti attuativi** previsti, sollecitando l'impegno di tutte le amministrazioni coinvolte;
- 2** un **monitoraggio** stringente sull'attuazione delle disposizioni operative, anche per vincere le resistenze, le incrostazioni burocratiche che le semplificazioni, anche più banali, possono incontrare.

IL METODO SEGUITO

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

3



**Di seguito si citano i più rilevanti
provvedimenti adottati o in corso di adozione**

PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

ART. 5

IL CAMBIO DI RESIDENZA IN TEMPO REALE

È operativo dal 9 maggio.



Per assicurarne la tempestiva attuazione sono state adottate e pubblicate in Gazzetta Ufficiale una circolare e le previste modifiche regolamentari. Il cambio di residenza può essere richiesto via mail o via PEC, per posta o via fax, senza recarsi allo sportello. La dichiarazione può essere sottoscritta con firma digitale, inviata via PEC (anche non firmata) o sottoscritta con firma autografa e scannerizzata, insieme al documento d'identità, e inviata in allegato ad una semplice mail, per fax e per posta. Il cambio di residenza decorre dal giorno in cui è stata fatta la dichiarazione. In precedenza si era costretti ad attendere per mesi, con notevoli disagi (allaccio delle utenze, iscrizioni a scuola etc).

Gli stessi controlli dei vigili urbani vengono effettuati in tempi rapidi. In caso di dichiarazioni false vi è il ripristino della situazione anagrafica precedente. I cambi di residenza sono circa 1.200.000 ogni anno.

PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

6

ART. 23

AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE

È stata approvata in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo schema di regolamento, che sarà inviato alle Camere per il previsto parere.

Le principali novità

Oggi le norme ambientali costringono le imprese a rivolgersi ad amministrazioni diverse (Regioni, Province, Comuni, ARPA ecc.) per ottenere le autorizzazioni ambientali necessarie all'attività produttiva; il quadro è ulteriormente complicato dal fatto che queste autorizzazioni hanno periodi di validità differenti.

La nuova Autorizzazione Unica Ambientale

Sostituisce fino a sette procedure diverse (ad esempio: l'autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, la documentazione previsionale di impatto acustico, etc.). Basterà un'unica domanda da presentare per via telematica allo Sportello Unico per le attività produttive (SUAP) per richiedere l'unica autorizzazione necessaria. Le Regioni potranno estendere ulteriormente il numero di atti compresi nell'AUA. La certezza dei tempi è garantita: in caso di mancato rispetto dei termini è previsto il ricorso ai poteri sostitutivi.



PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

7

ART. 3

PROGRAMMA DI RIDUZIONE DEGLI ONERI GRAVANTI SULLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Il programma è stato predisposto in luglio e, proprio oggi, andrà in Conferenza Unificata per l'Intesa.

La partecipazione dei dipendenti pubblici

Nei prossimi giorni verrà lanciata la consultazione telematica "SemplificaPA: libera le risorse" per raccogliere le proposte di semplificazione dei dipendenti pubblici finalizzate ad eliminare gli adempimenti ridondanti e sproporzionati rispetto alla tutela degli interessi pubblici. Anche su questa base, verranno predisposti i regolamenti previsti dal comma 3-*quater*.

Entro l'anno, concluse le attività previste per l'anno in corso, verrà adottato il nuovo programma 2013-2015 previsto dall'art. 3, comma 3-*sexies*.



PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

8

ART. 6

**COMUNICAZIONI TELEMATICHE DI DATI
TRA AMMINISTRAZIONI**

Sono ad uno stadio avanzato di predisposizione, su proposta del Ministro dell'Interno, i decreti sulle modalità di trasmissione dei dati e degli atti anagrafici, di stato civile, delle cancellazioni e delle iscrizioni nelle liste elettorali, etc. tra Comuni.

Almeno 7 milioni di comunicazioni viaggeranno esclusivamente per via telematica: via mail o via PEC.

Le procedure saranno più veloci per i cittadini e le amministrazioni elimineranno le spese postali previste per la trasmissioni di questi atti.



PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

9

ART. 20

BANCA DATI APPALTI

E' in corso la predisposizione da parte dell'Autorità di vigilanza sui Contratti pubblici della Banca dati, presso la quale le amministrazioni potranno consultare un fascicolo elettronico della documentazione di impresa ed effettuare i controlli sul possesso dei requisiti delle imprese che partecipano alle gare.

È previsto che la banca dati sia operativa a decorrere dal 1 gennaio 2013.



PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

10

ART. 12

INDIVIDUAZIONE TASSATIVA DEI REGIMI AUTORIZZATORI

Per le materie di competenza statale, è stato predisposto un censimento dei procedimenti con la prima individuazione delle procedure per le quali permane l'autorizzazione, di quelle per le quali è prevista la SCIA, di quelle soggette a mera comunicazione e di quelle del tutto libere.

È stato istituito un gruppo di lavoro presso la Presidenza del Consiglio ed è in corso la predisposizione della relazione al parlamento ai sensi dell'art.1, comma 3 del Decreto-Legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, che costituisce il presupposto di un'ampia rivisitazione di tutta la materia nel segno della liberalizzazione.



PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

11

ART. 14

SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI

È stata avviata con le Regioni, anche sulla base di una ricognizione delle migliori esperienze internazionali, l'istruttoria per la predisposizione delle linee guida, da adottare previa intesa sulla base dei principi individuati dall'art. 14.

In particolare è in corso l'approfondimento sui seguenti criteri:

- 1) chiarezza dell'informazione;
- 2) proporzionalità al rischio;
- 3) approccio collaborativo;
- 4) trasparenza;
- 5) coordinamento.

Sulla base di tali linee guida verranno predisposti i regolamenti di semplificazione.



LE DISPOSIZIONI
IMMEDIATAMENTE OPERATIVE

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

12

Art. 1 (comma 1)	Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n.241 in materia di conclusione del procedimento e poteri sostitutivi	Immediatamente operativa
Art. 2	SCIA	Immediatamente operativa
Art. 4 (comma 1)	Semplificazioni persone con disabilità	Immediatamente operativa
Art. 6 (comma 3-bis)	Acquisizione d'ufficio certificazione antimafia e certificazione camerale con la dicitura antimafia	Immediatamente operativa
Art. 6-ter	Pagamenti alle pubbliche amministrazioni con modalità informatiche (pubblicazione codici IBAN)	Dal 6 luglio 2012 <i>(novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto)</i>
Art. 7	Disposizioni in materia di scadenza dei documenti d'identità e di riconoscimento	Immediatamente operativa
Art.8 (comma 1)	Partecipazione a selezioni e concorsi	Immediatamente operativa
Art. 10	Parcheggi pertinenziali	Immediatamente operativa
Art. 11	Semplificazioni circolazione stradale	Immediatamente operativa
Art. 11 (commi da 6-bis a 6-sexies)	Semplificazioni in materia di trasporti	Immediatamente operativa

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

13

LE DISPOSIZIONI
IMMEDIATAMENTE OPERATIVE

Art. 13	Modifiche al T.U.L.P.S.	Immediatamente operativa
Art. 14	Acquisizione d'ufficio del DURC nell'ambito dei lavori pubblici e privati dell'edilizia	Immediatamente operativa
Art. 15	Misure di semplificazione in relazione all'astensione anticipata dal lavoro delle lavoratrici in gravidanza	Immediatamente operativa
Art. 17 (commi 1-4)	Semplificazione in materia di assunzione di lavoratori extra UE	Immediatamente operativa
Art. 18	Semplificazione in materia di assunzioni e di collocamento obbligatorio	Immediatamente operativa
Art. 19	Semplificazione in materia di libro unico del lavoro	Immediatamente operativa
Art. 20 (comma 1, lett. b, c, d, e, f, g, h)	Modifiche al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82	Immediatamente operativa
Art. 21	Responsabilità solidale negli appalti	Immediatamente operativa
Art. 22	Modifiche alla normativa per l'adozione delle delibere CIPE e norme di salvaguardia delle procedure in corso per la stipula dei contratti di programma con le Società di gestione aeroportuali	Immediatamente operativa
Art. 24 (eccetto la lett. h del comma 1)	Modifiche alle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152	Immediatamente operativa

LE DISPOSIZIONI
IMMEDIATAMENTE OPERATIVE

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

14

Art. 26	Definizione di bosco e di arboricoltura da legno	Immediatamente operativa
Art. 27	Esercizio dell'attività di vendita diretta	Immediatamente operativa
Art. 28	Modifiche relative alla movimentazione aziendale dei rifiuti e al deposito temporaneo	Immediatamente operativa
Art. 34	Riconoscimento dell'abilitazione delle imprese esercenti attività di installazione, ampliamento e manutenzione degli impianti negli edifici	Immediatamente operativa
Art. 35	Disposizioni in materia di controllo societario e di trasferimento e conferimento di funzioni ai magistrati ordinari.	Immediatamente operativa
Art. 36	Privilegio dei crediti dell'impresa artigiana	Immediatamente operativa
Art. 37	Comunicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata al registro delle imprese	Immediatamente operativa
Art. 38 (<i>eccezza comma 1</i>)	Semplificazione degli adempimenti per la tenuta dei gas medicinali	Immediatamente operativa
Art. 39	Soppressione del requisito di idoneità fisica per avviare l'esercizio dell'attività di autoriparazione	Immediatamente operativa
Art. 40	Soppressione del vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione di natura produttiva	Immediatamente operativa

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

15

LE DISPOSIZIONI
IMMEDIATAMENTE OPERATIVE

Art. 41	Semplificazione in materia di somministrazione temporanea di alimenti e bevande	Immediatamente operativa
Art. 45	Semplificazioni in materia di dati personali	Immediatamente operativa
Art. 47-bis	Semplificazione in materia di sanità digitale	Immediatamente operativa
Art. 47-quater	Indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni	Immediatamente operativa
Art. 47-quinquies	Utilizzo esclusivo dei servizi telematici	Dal 1 gennaio 2014
Art. 47-sexies	Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica	Immediatamente operativa
Art. 56 (<i>comma 1</i>)	Disposizioni per il settore turistico e per l'EXPO	Immediatamente operativa -
Art. 58	Modifiche al decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93	Immediatamente operativa
Art. 59	Disposizioni in materia di credito d'imposta	Immediatamente operativa
Art. 62	Abrogazioni	Dal 6 giugno 2012 <i>Sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto</i>

L' APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI OPERATIVE

Per le principali disposizioni immediatamente operative abbiamo messo in campo una attività di monitoraggio dell'implementazione, per individuare e rimuovere le eventuali resistenze e gli ostacoli.

Semplificare, infatti, significa cambiare la cultura e i comportamenti quotidiani dell'amministrazione

Per le pubbliche amministrazioni sono state adottate **circolari e direttive su:**

- **Scadenza alla data del compleanno dei documenti di identità**
una circolare ha chiarito che le nuove disposizioni si applicano anche alla patente di guida
- **Acquisizione d'ufficio del DURC**
- **Poteri sostitutivi**
L'attuazione delle disposizioni in materia di poteri sostitutivi è per noi particolarmente rilevante. Oltre alle istruzioni fornite alle PA, è previsto un monitoraggio puntuale sull'attuazione.

L' APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI OPERATIVE

È fondamentale che cittadini e imprese conoscano le opportunità che la semplificazione offre loro, perché facciano valere i propri diritti.

Ad esempio: se le imprese non sanno che è stato eliminato il documento programmatico sulla sicurezza in materia di privacy, continueranno a effettuare aggiornamenti non necessari.

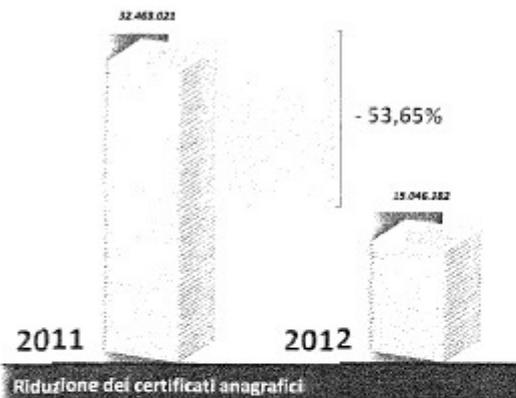
Per i cittadini e le imprese

- **Campagna informativa**
A partire da ottobre lanceremo una campagna informativa sulle semplificazioni e un sito web dedicato
- **"Come fare per..."**
Stiamo per adottare una direttiva "Come fare per..." con la finalità di garantire ai cittadini e alle imprese l'accesso effettivo a tutte le informazioni sui procedimenti amministrativi di proprio interesse attraverso una apposita sezione sui siti istituzionali. Tra le informazioni che devono essere esposte sui siti, vi sono quelle relative ai codici IBAN per l'effettuazione dei pagamenti telematici .

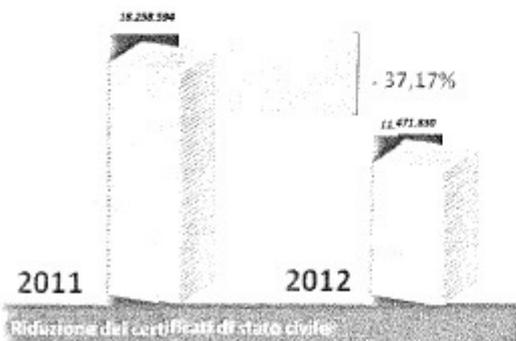
RIDUZIONE DEI CERTIFICATI. MONITORAGGIO

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

18



Il monitoraggio realizzato dal Dipartimento della Funzione pubblica in collaborazione con ANCI e ANDIGEL su 88 Comuni, per il primo quadrimestre del 2012 ha evidenziato una riduzione del 53% dei certificati anagrafici e del 37% dei certificati di stato civile.



Proiettando su base annua la riduzione registrata nei primi 4 mesi del 2012, è ragionevole stimare una **riduzione di almeno 24 milioni di certificati anagrafici e di stato civile.**

Fonte dati: Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per la semplificazione amministrativa

I PROSSIMI PASSI

Decreto "Semplifica Italia":
l'attuazione.

19

È allo studio un nuovo "pacchetto" di interventi tesi a ridurre gli oneri a carico delle imprese.

Il nostro obiettivo è "meno carte e più sicurezza": eliminare, cioè, adempimenti burocratici eccessivi senza abbassare i livelli di tutela degli interessi pubblici.

NUOVE MISURE DI
SEMPLIFICAZIONE

Saranno adottate, ad esempio, misure di semplificazione in materia di ambiente, paesaggio, privacy, sicurezza sul lavoro, ecc.

IL RUOLO DELLA
CONSULTAZIONE

Molte proposte rispondono alle problematiche segnalate dalle associazioni imprenditoriali e dai cittadini attraverso la consultazione telematica.

Il “nuovo” disegno di legge in materia di semplificazione prosegue l’opera intrapresa con il decreto- legge 9 febbraio 2012, n. 5 (c.d. “Semplifica Italia”) e contribuisce a completare il quadro innovativo delineato con il secondo decreto-sviluppo, dal momento che le misure previste riguardano preminentemente le imprese, pur essendo stabilite specifiche semplificazioni in particolari settori anche per i cittadini.

Si sottolinea che le misure fino ad oggi adottate, comprese quelle contenute nel “Semplifica Italia”, hanno consentito di realizzare un risparmio stimato, a regime, di 8,14 miliardi di Euro (pari al 31,3% degli oneri) e che il nuovo provvedimento, con gli ulteriori risparmi che ne deriveranno, darà un importante contributo al rispetto degli impegni assunti (ad es. la riduzione di adempimenti formali gravanti sulle imprese in materia di sicurezza sul lavoro consentirà di ridurre in modo significativo un onere valutato in 4,6 miliardi di Euro).

Prima di passare all’esame analitico delle disposizioni, si illustrano i contenuti fondamentali del provvedimento, i quali si riconducono alla sicurezza sul lavoro, alla disciplina del permesso di costruire e alla tutela del paesaggio e dell’ambiente, senza tralasciare alcune semplificazioni per i cittadini in specifici settori.

SICUREZZA SUL LAVORO In ordine al primo aspetto, nella consapevolezza di quanto il tema sia delicato, si è operato in modo che le semplificazioni, tutte concordate con il competente Ministero, riguardino esclusivamente adempimenti formali (la c.d. “burocrazia del lavoro”), nonché oneri informativi, ma non tocchino gli aspetti sostanziali della sicurezza, la cui effettività viene anzi rafforzata, in quanto la riduzione degli oneri amministrativi connessi agli adempimenti formali consentirà di liberare risorse per assicurare il bene supremo costituito dalla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. In sintesi, “meno carta e più sicurezza”. Inoltre, le misure semplificative agevoleranno le imprese nell’individuazione degli elementi essenziali da indicare nella predisposizione della documentazione, rendendo più facile il corretto adempimento degli obblighi sostanziali (ad es. valutazione del rischio, sorveglianza sanitaria) ed agevolando, nel contempo, il controllo da parte degli organi di vigilanza e la partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze.

DISCIPLINA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE La nuova disciplina del permesso di costruire, oltre a garantire tempi certi per la conclusione dei procedimenti, elimina il silenzio rifiuto previsto per il rilascio del permesso medesimo nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali; in questi casi il provvedimento deve essere sempre espresso in base ai principi stabiliti dalla legge n. 241 del 1990 a garanzia dell’istante.

TUTELA DEL PAESAGGIO Le innovazioni in tema di autorizzazione paesaggistica consentono una maggiore certezza del rispetto dei termini e una riduzione dei tempi di conclusione del procedimento, in virtù dell’obbligo dell’amministrazione competente, di emanare il provvedimento, una volta decorso il termine per l’espressione del parere da parte del soprintendente, che viene ridotto a 45 giorni.

TUTELA DELL’AMBIENTE Le disposizioni in materia di ambiente semplificano una serie di procedimenti, nel pieno rispetto degli standard comunitari, al fine di assicurarne l’accelerazione, fermi restando i livelli di tutela. Le misure più significative affrontano i problemi della messa in sicurezza e della bonifica, con il duplice fine di difendere l’ambiente e recuperare aree, anche ai fini produttivi. Inoltre, vengono semplificati alcuni passaggi burocratici dei procedimenti di Valutazione Impatto Ambientale (VIA) e di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

SEMPLIFICAZIONI PER I CITTADINI Tra le più rilevanti semplificazioni per i cittadini, si anticipano quella volta a riunire nel medesimo contesto le procedure per il cambio di residenza e per la dichiarazione relativa al pagamento della tassa sui rifiuti (evitando ai cittadini inutili peregrinazioni tra gli uffici e contribuendo alla prevenzione dell’evasione fiscale) e quella volta a consentire il rilascio in lingua inglese, su richiesta del diretto interessato, delle certificazioni dei titoli di studio.

Passando all'illustrazione analitica, il disegno di legge si compone di VII Capi, ciascuno relativo ad uno dei settori interessati dalle misure di semplificazione. In particolare, il Capo I detta misure in ordine agli adempimenti formali in materia di sicurezza sul lavoro, il Capo II contiene misure in materia di lavoro e previdenza, il Capo III detta misure in materia di infrastrutture, beni culturali e edilizia, il Capo IV contempla norme in materia di privacy, il Capo V detta norme in materia di ambiente, il Capo VI contiene misure di semplificazione in agricoltura e, infine, il Capo VII detta ulteriori misure di semplificazione.

Resta confermato l'impegno prioritario dell'azione di Governo secondo cui il taglio dei costi della burocrazia per le imprese permette di realizzare riforme a risorse invariate, riduce i costi amministrativi delle imprese e libera mezzi per la crescita del Paese, anche in una prospettiva internazionale.

In questo quadro di priorità di interventi si inserisce il secondo pacchetto di semplificazione contenuto nel disegno di legge che si illustra.

CAPO I

SEMPLIFICAZIONE DI ADEMPIMENTI FORMALI IN MATERIA DI SICUREZZA SUL LAVORO

• Misure di semplificazione per le prestazioni lavorative di breve durata

Procedure per l'adempimento degli obblighi in materia di sicurezza sul lavoro e per prestazioni lavorative di breve durata. La norma prevede che con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della salute, sentita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro e la Conferenza Stato-Regioni, siano adottate procedure per l'adempimento degli obblighi in materia di sicurezza sul lavoro per le prestazioni lavorative di breve durata. La disposizione prevede l'individuazione di procedure semplificate che consentano l'effettivo adempimento degli obblighi di informazione, formazione e sorveglianza sanitaria anche quando la permanenza del lavoratore in azienda non sia superiore cinquanta giornate lavorative nell'anno solare di riferimento.

Ciò per evitare la ripetizione, per ragioni solo formali, di adempimenti già posti in essere dallo stesso o da altri datori di lavoro. Si pensi, ad esempio, alla necessità di sottoporre il lavoratore a visita medica di controllo per ogni prestazione lavorativa, anche di poche ore, o a quella, ove previsto, di ripetere la medesima attività di formazione riferita ad analoga attività perché il datore di lavoro presso il quale il prestatore svolge la prestazione è mutato rispetto al datore di lavoro precedente, pur nel medesimo settore produttivo.

• Misure di semplificazione in materia di sorveglianza sanitaria e in relazione ai rapporti tra medico competente e servizio sanitario nazionale

Modelli semplificati per le relazioni relative alla sorveglianza sanitaria

La disposizione prevede in particolare l'adozione di un modello semplificato per la relazione relativa alle informazioni sui dati aggregati sanitari e di rischio dei lavoratori sottoposti a sorveglianza sanitaria, che non includa dati già in possesso della pubblica amministrazione. Rimangono fermi gli obblighi di sorveglianza sanitaria. La norma incide su un costo stimato di 372 milioni di euro all'anno. Il risparmio sarà stimato a seguito dell'adozione del DM attuativo

• Recepimento della direttiva 2007/30/CE e semplificazione della documentazione

Meno oneri e maggiore tutela della sicurezza dei lavoratori

La norma, anzitutto, recepisce la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2007/30/CE, il cui termine è fissato al 31 dicembre 2012; tale ricezione, oltre ad evitare l'apertura di un procedimento di infrazione già preannunciato, permette di realizzare una rilevante semplificazione dell'attività amministrativa, prevedendo che le relazioni all'Unione europea sulla attuazione pratica delle direttive in materia di salute e sicurezza sul lavoro siano

realizzate nella forma di una relazione unica, che si forma di una parte generale, concernente la sopra citata direttiva 89/391/CEE, e diverse sezioni speciali, dedicate alla attuazione delle singole direttive “speciali” in materia di salute e sicurezza sul lavoro, e siano presentate alla Commissione europea ogni 5 anni. Si prevede, inoltre, la possibilità di sostituire la redazione del documento di valutazione dei rischi da interferenze con l’individuazione di un responsabile che sovrintenda e vigili sulle attività (da indicare nei contratti d’appalto). Inoltre, la norma esclude da tale onere i servizi a rischio pressoché nullo, come quelli di natura intellettuale o le mere forniture di materiali o attrezzature, viene inoltre chiarita la nozione di uomini giorno per evitare problematiche interpretative. La norma incide su un costo stimato di circa 390 milioni di euro all’anno. Si prevede, infine, che le imprese che operano in settori di attività a basso rischio possano sostituire il documento di valutazione dei rischi con un modello semplificato. I settori e il modello sono individuati con decreto del Ministro del lavoro, sentita la Commissione Consultiva. Rimangono fermi gli obblighi in materia di valutazione del rischio. La norma incide su un costo stimato di circa 308 milioni di euro all’anno. Il risparmio sarà stimato a seguito dell’adozione del DM attuativo.

- *Semplificazione di adempimenti nei cantieri* Modelli semplificati per la redazione dei documenti in materia di sicurezza sul lavoro nei cantieri e altre misure di semplificazione per i piccoli lavori. Le finalità e i principi dei documenti previsti dal d.lgs. 81 restano immutati e possono più efficacemente essere perseguiti attraverso modelli semplificati evitando la redazione, troppo frequente nella pratica, di documenti sovrabbondanti, molto costosi e inefficaci per guidare l’azienda nell’analisi dei rischi e ai fini della prevenzione effettiva degli infortuni nei cantieri edili. La norma incide su un costo stimato di circa 2,6 miliardi di euro all’anno (Piano operativo di sicurezza (POS) 1,32 miliardi di euro, Piano di sicurezza e coordinamento (PSC) 978 milioni di euro, fascicolo 235 milioni di euro, Piano di sicurezza sostitutivo (PSS) 77 milioni di euro). Il risparmio sarà stimato a seguito dell’adozione del DM attuativo

- *Misure di semplificazione in materia di comunicazioni e notifiche*

Informatizzazione delle procedure di comunicazione e notifica: tempi più rapidi e meno oneri. La disposizione utilizza l’informatizzazione già avviata dall’Inail per introdurre la telematizzazione delle procedure, delle comunicazioni, delle denunce di infortunio abbreviando i tempi, riducendo i costi ed eliminando le duplicazioni. Si prevede, inoltre, che la notifica preliminare degli insediamenti produttivi sia effettuata al SUAP. Risparmio stimato di 110 milioni di euro all’anno.

- *Verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro*

Tempi più rapidi per la verifica delle attrezzature

La disposizione consente all'impresa di ridurre i tempi necessari per la sottoposizione delle proprie attrezzature alle verifiche degli organi competenti. Inail, Asl o ARPA devono comunicare entro 15 giorni dalla richiesta l'eventuale impossibilità di effettuare la verifica. Ciò comporta vantaggi per le imprese che possono meglio programmare i tempi del ciclo di produzione, avendo certezza dei tempi necessari per l'effettuazione delle verifiche stesse.

CAPO II

MISURE IN MATERIA DI LAVORO E PREVIDENZA

- *Semplificazioni in materia di DURC*

Durc per le imprese

Si stabilisce che il DURC è sempre acquisito d'ufficio; che il DURC rilasciato per i contratti pubblici di lavori, forniture e servizi ha validità di 180 giorni dalla data di emissione e che non deve essere richiesto per ogni singolo contratto, mantenendo la propria validità nei confronti di tutte le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori.

- *Riconduzione all'Inps delle prestazioni previdenziali gestite dall'ex IPSEMA*

Riconduzione all'INPS delle prestazioni previdenziali gestite dall'ex IPSEMA

La disposizione razionalizza la distribuzione di funzioni previdenziali a seguito della soppressione dell'IPSEMA e l'attribuzione delle relative funzioni all'INAIL. Con la norma le funzioni di natura previdenziale precedentemente gestite da IPSEMA vengono più correttamente attribuite all'INPS. La presente disposizione che non determina effetti sulla finanza pubblica.

- *Eliminazione dell'obbligo a carico del datore di lavoro di invio all'INAIL delle certificazioni mediche di infortunio sul lavoro e di malattia professionale*

Invio telematico delle certificazioni di infortunio da parte dei medici

La disposizione completa il processo di telematizzazione delle trasmissioni delle certificazioni di malattia, già realizzate tra medici di medicina generale e INPS, ed estende il principio della trasmissione telematica del medico certificatore anche per i casi di certificato di infortunio e di malattia professionale.

- *Disposizioni in materia di disciplina del lavoro occasionale accessorio*

Buoni lavoro per i disoccupati di lunga durata

Il primo comma della disposizione estende l'utilizzo dei buoni lavoro per i disoccupati di lungo periodo anche per l'anno 2012, senza tuttavia produrre effetti sulla finanza pubblica. Il secondo comma risolve un problema di coordinamento normativo in modo da sottoporre i buoni lavoro utilizzati dall'impresa familiare al regime contributivo e assicurativo previsto dalla disciplina generale sul lavoro accessorio.

CAPO III

MISURE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE, BENI CULTURALI E EDILIZIA

- *Eliminazione del silenzio rifiuto sul permesso di costruire in caso di vincoli* Permesso di costruire: certezza dei tempi di conclusione del procedimento La norma elimina il silenzio rifiuto previsto per il rilascio del permesso di costruire nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, il provvedimento deve essere sempre espresso in base ai principi a garanzia dell'istante stabiliti dalla legge n. 241 del 1990

- *Modifiche all'articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42* Autorizzazione paesaggistica: certezza e riduzione dei termini di conclusione del procedimento di autorizzazione paesaggistica. Procedure semplificate per gli interventi di lieve entità. Al fine di assicurare la certezza dei tempi di conclusione del procedimento, si prevede l'obbligo dell'amministrazione competente, una volta decorso il termine, ridotto a 45 giorni, per l'espressione del parere da parte del soprintendente, di provvedere sulla domanda di autorizzazione.

- *Disposizioni in materia di contratti di rete e di allegazione di atti* Le nuove norme in materia di contratti di rete tendono a favorire la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici delle imprese ad esse aderenti. Con la modifica all'art. 34 del codice degli appalti si chiarisce definitivamente che anche le imprese aderenti al contratto di rete possono essere ammesse a partecipare alle procedure di gara. Conseguentemente, la modifica all'art. 37 del medesimo codice precisa che le disposizioni sui raggruppamenti temporanei tra imprese si applicano anche alla partecipazione alle procedure di affidamento delle imprese aderenti al contratto di rete.

Con la modifica dell'art. 51 della legge notarile si prevede che le copie delle procure non debbano più essere allegate agli atti quando le stesse sono iscritte nel registro delle imprese. In tal caso saranno gli stessi pubblici ufficiali a verificare la sussistenza dei poteri mediante visura dal registro

o esame delle certificazioni esibite dall'impresa.

- *Disposizioni in materia di svincolo delle garanzie di buona esecuzione* La norma mira ad aumentare la capacità economica delle imprese che realizzano opere pubbliche. Vengono aumentate le percentuali massime di svincolo della garanzia fideiussoria che l'esecutore del contratto è obbligato a costituire. Con l'introduzione dell'articolo 237-bis si consente lo svincolo automatico delle garanzie di buona esecuzione (ferma restando una quota massima del 20%) prestate a favore dell'ente aggiudicatore, per la parte corrispondente all'esercizio delle opere protratto per oltre un anno prima del collaudo. Per gli appalti già affidati alla data di entrata in vigore del presente decreto per i quali il termine comincia a decorrere dalla predetta data e ha la durata di centottanta giorni.

- *Parcheggi pertinenziali* La disposizione amplia l'ambito di ampia applicazione della norma, recentemente introdotta, che consente il trasferimento dei parcheggi pertinenziali costruiti ai sensi della legge Tognoli. La disposizione, in coerenza con quanto previsto in materia dal d.l. "Semplifica Italia" chiarisce che il trasferimento dei parcheggi pertinenziali costruiti ai sensi della " legge Tognoli" può riguardare anche il solo vincolo pertinenziale, ipotesi frequente nella pratica.

CAPO IV

MISURE IN MATERIA DI PRIVACY

- *Semplificazioni in materia di privacy*

Semplificazione degli adempimenti per chi agisce nell'esercizio delle attività di impresa

La disposizione chiarisce che l'esclusione dal campo di applicazione del Codice della privacy, già prevista per il trattamento di informazioni relative alle persone giuridiche, riguarda anche l'attività di impresa esercitata in forma individuale.

Procedure semplificate per le PMI

La proposta mira ad integrare l'art. 36 del Codice privacy, che affida ad un apposito decreto interministeriale il compito di adeguare il Disciplinare tecnico di cui all'Allegato B) al Codice, introducendo la possibilità di definire, con il medesimo decreto, modalità semplificate di adozione delle misure minime a favore, in particolare, di piccole e medie imprese, professionisti e artigiani, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e le associazioni maggiormente rappresentative di tali soggetti.

CAPO V

AMBIENTE

- *Pubblicazione provvedimenti di VIA*

Eliminazione di duplicazione in materia di pubblicazione del provvedimento di VIA.

La norma modifica il regime di pubblicità del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale, prevedendo la sola pubblicazione dello stesso sul sito web dell'autorità competente, al fine di evitare una duplicazione degli adempimenti.

- *Gestione acque sotterranee emunte*

Oggi le acque emunte sono disciplinate come rifiuti liquidi e non è possibile utilizzare gli impianti di depurazione esistenti che devono essere autorizzati come impianti di gestione dei rifiuti e spesso rientrano tra le opere soggette a VIA, con conseguente aggravio di procedure, ritardi di tempi di intervento e maggiori oneri. La norma proposta è coerente con il diritto comunitario. La disposizione in oggetto riscrive la disciplina relativa alla gestione delle acque di falda nell'ambito del Titolo V del codice dell'ambiente relativo alla bonifica dei siti contaminati. Secondo la nuova impostazione, l'emungimento (ossia l'estrazione delle acque) con conseguente scarico in corpo idrico superficiale è praticabile solo ove non sia possibile riutilizzare le acque in un ciclo industriale o per il riciclo delle stesse. Le acque emunte possono essere reimmesse, anche mediante reiterati cicli di emungimento e reimmissione, nel medesimo acquifero ai soli fini della bonifica dello stesso.

- *Procedura semplificata per le operazioni di bonifica o di messa in sicurezza*

La norma proposta chiarisce gli obiettivi degli interventi di bonifica e conseguentemente semplifica l'individuazione e la realizzazione delle misure più idonee per il riutilizzo dell'area senza rischi per la salute. La disposizione è coerente con il diritto comunitario, anche perché precisa il rapporto sistematico tra interventi di bonifica e regime della responsabilità per danno ambientale. Le modifiche alla Parte VI del Titolo V del codice dell'ambiente hanno l'obiettivo di prevenire, eliminare e ridurre i rischi sanitari derivanti dalla contaminazione, pertanto gli interventi di messa in sicurezza operativa, di messa in sicurezza permanente e di bonifica sono tutti parimenti finalizzati a tutelare la salute. In particolare, la messa in sicurezza operativa e la messa in sicurezza permanente impongono una continua verifica delle misure di tutela della salute interna ed esterna al sito tramite attività di monitoraggio. La norma che semplifica le procedure di bonifica o di messa in sicurezza (nuovo art. 242-bis del codice dell'ambiente) mira a consentire all'operatore di affrontare gli oneri connessi alle suddette procedure senza attendere che l'intero sito sia stato bonificato, consentendogli di prendere

l'iniziativa e di avere a disposizione un percorso procedimentale dai tempi ravvicinati, senza pregiudicare le esigenze di tutela sanitaria.

- *Terre e rocce da scavo -Cantieri di minori dimensioni*

Semplifica l'utilizzo delle terre e rocce da scavo prodotte da piccoli cantieri. La norma è coerente con il diritto comunitario perché precisa le condizioni stabilite dalle norme UE alle quali queste terre non sono rifiuti ma sottoprodotti

La disposizione è volta a dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 266, comma 7, del codice dell'ambiente in materia di materiali di scavo derivanti dalle attività dei cantieri di piccole dimensioni, prevedendo che i suddetti materiali possono essere assoggettati alla disciplina dei sottoprodotti ricorrendone le condizioni le quali possono essere attestate dal produttore mediante autocertificazione. Sono, altresì, dettate disposizioni semplificatorie per consentirne il trasporto.

- *Materiali di riporto*

Semplifica le procedure di bonifica perché chiarisce le modalità di gestione dei materiali di riporto presenti nel suolo e le condizioni alle quali non devono essere necessariamente rimossi e avviati allo smaltimento, spesso con significativi oneri economici. La disposizione chiarisce la definizione delle matrici materiali di riporto di cui all'articolo 3 del decreto legge 2/2012, come convertito dalla legge 28/2012, prevedendo che le stesse, eventualmente presenti nel suolo, sono considerate sottoprodotti fino all'emanazione del decreto che interverrà in materia. Vengono inoltre dettate specifiche disposizioni per la caratterizzazione del suolo frammito a materiali di riporto in ipotesi di potenziale contaminazione del medesimo.

- *Norme di semplificazione in materia di Valutazione di Impatto Ambientale*

Riduce gli oneri amministrativi, semplificando le procedure burocratiche, in materia di VIA

Le norme contenute nel presente articolo hanno lo scopo di evitare che per una stessa opera il richiedente debba continuare ad instaurare due diversi procedimenti presso due diversi Uffici del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Le soluzioni potranno avere effetti positivi anche a livello regionale, ove la relativa legislazione assorba e ricomprenda tutte le altre autorizzazioni. Si tratta di semplificazioni a costo zero, idonee a determinare risparmi soprattutto per le imprese, anche sotto il profilo temporale.

- *Accelerazione e semplificazione del procedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale*

Riduce gli oneri amministrativi, semplificando le procedure burocratiche, in materia di AIA

La norma, allo scopo di semplificare e accelerare il procedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale, apporta modifiche al codice dell'ambiente, sopprimendo, relativamente alla VIA e alla VAS, l'obbligo di acquisire il parere dei Ministeri diversi da quelli concertanti nonché introducendo ulteriori norme di semplificazione dell'intero procedimento. In particolare, si prevedono disposizioni semplificatorie per la verifica di completezza e correttezza della domanda da presentare per il rilascio dell'AIA.

CAPO VI

MISURE IN MATERIA DI AGRICOLTURA

- *Tenuta registro carico-scarico rifiuti cooperative agricole*

La norma facilita la tenuta della contabilità degli imprenditori agricoli.

La disposizione consente agli imprenditori agricoli obbligati alla tenuta del registro di carico-scarico di delegare la tenuta degli stessi alla cooperativa agricola di cui sono soci.

- *Semplificazioni nel settore agricolo ed agroindustriale*

L'articolo reca interventi di semplificazione a vantaggio dell'attività degli imprenditori agricoli e dei lavoratori impiegati in tale settore. In armonia con le disposizioni comunitarie in materia e alla relativa giurisprudenza della Corte di Giustizia, si esclude dall'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali gli imprenditori agricoli che effettuano diret-

tamente il trasporto di rifiuti pericolosi e non pericolosi di propria produzione. In agricoltura, si prevede, poi, la possibilità di assunzioni collettive di lavoratori da parte di gruppi di imprese facenti capo allo stesso gruppo o riconducibili ad uno stesso proprietario ovvero ad uno stesso nucleo familiare. Infine, viene consentito il conferimento delle funzioni di ufficiale rogante degli atti di competenza dei consorzi di bonifica ai funzionari appartenenti all'area amministrativa dei predetti consorzi, laureati in giurisprudenza.

CAPO VII

ULTERIORI DISPOSIZIONI DI SEMPLIFICAZIONE

- *Adempimenti connessi al cambio della residenza o del domicilio*

Procedure più semplici: cambio di residenza e dichiarazione per la tassa dei rifiuti nello stesso contesto. Si evitano ai cittadini inutili peregrinazioni e si previene l'evasione tributaria. Si semplificano gli adempimenti per i cittadini interessati dal cambio di residenza o di domicilio, prevedendo che anche le dichiarazioni relative al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi vengano acquisite contestualmente a quelle relative al cambio di residenza o domicilio. Ciò avrà effetti positivi sul corretto e sollecito adempimento dell'obbligazione tributaria e contribuirà a ridurre l'evasione fiscale.

- *Rilascio certificazioni titoli di studio in lingua inglese*

1. Le certificazioni relative ai titoli di studio e agli esami sostenuti sono rilasciate dalle Università, dagli istituti equiparati su richiesta dell'interessato anche in lingua inglese.

2. All'attuazione del comma 1 si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

- *Semplificazione in materia di allacciamento dei terminali di comunicazione alle interfacce della rete pubblica*

E' eliminato l'obbligo per gli utenti delle reti di comunicazione elettronica di affidare a imprese abilitate i lavori che realizzano l'allacciamento dei terminali di telecomunicazione all'interfaccia della rete pubblica.

- *Disposizioni in materia di prevenzione incendi*

Semplificazione e coordinamento delle procedure di prevenzione incendi per le attività soggette alla direttiva Seveso

- *Somministrazione di cibi e bevande negli esercizi alberghieri*

La norma intende eliminare, per gli esercenti alberghieri, qualsiasi ulteriore autorizzazione per la somministrazione di cibi e bevande ai terzi. La norma consente agli esercizi alberghieri che abbiano già al proprio interno bar o ristorante, regolarmente autorizzato, di somministrare alimenti e bevande anche al pubblico esterno, e non soltanto alle persone alloggiate, senza la necessità di ulteriori autorizzazioni o SCIA.

- *Modifiche alla disciplina della conferenza di servizi*

La norma modifica la disciplina della conferenza di servizi a seguito della recente pronuncia di incostituzionalità n. 179/2012. In conformità alla pronuncia di incostituzionalità dell'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 (sentenza n. 179 dell'11 luglio 2012) in materia di conferenza di servizi viene allungato il termine per il raggiungimento dell'intesa con le Regioni, modificata la procedura per le trattative, fermo restando che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata.

- *Azione di condanna e giurisdizione sui provvedimenti sanzionatori*

La modifica introdotta con il comma 1 incide sul termine per la proposizione dell'azione risarcitoria cosiddetta pura, cioè non collegata all'azione di annullamento, il quale è ora ampliato da 4 mesi ad 1 anno, termine che appare maggiormente in linea con altri termini processuali previsti dal Codice come, in particolare, quello relativo all'azione avverso il silenzio (art.

31, comma 1). Con i restanti commi si provvede ad adeguare la normativa vigente alla sentenza n. 162 del 20-27 giugno 2012 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale: di alcuni articoli del codice del processo amministrativo, nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Consob.

6. Le principali semplificazioni procedurali nell'attività edilizia

Il Governo, nell'intesa con le regioni del 31 marzo 2009, si era impegnato ad emanare anche una serie di norme volte a semplificare la disciplina dell'attività edilizia.

Tale obiettivo è stato perseguito con una serie di modifiche rivolte, prevalentemente, alla semplificazione dei titoli abilitativi all'attività edilizia, la cui disciplina è contenuta sia nel TU dell'edilizia (DPR n. 380/2001) che nella legge n. 241 del 1990 (art. 19).

Sono state ampliate le tipologie di interventi rientranti nell'attività edilizia libera, ovvero realizzabili senza alcun titolo abilitativo, anziché mediante denuncia di inizio attività (cd. Dia) (art. 5 del decreto legge n. 40 del 2010).

Con l'art. 5 del decreto legge 40/2010, che ha interamente sostituito l'art. 6 del T.U., sono state ampliate le tipologie di interventi rientranti nell'attività edilizia libera, ovvero realizzabili senza alcun titolo abilitativo anziché mediante denuncia di inizio attività (cd. Dia). Il nuovo art. 6 conferma - analogamente al vecchio testo - che l'attività edilizia libera dovrà rispettare sia le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali che le altre normative di settore aventi incidenza sull'attività edilizia (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico e sanitarie, norme sull'efficienza energetica e quelle del d.lgs. 42/2004).

Le tipologie di intervento vengono differenziate in due categorie, a seconda che occorra o meno una previa comunicazione all'amministrazione comunale dell'inizio dei lavori -anche per via telematica - da parte dell'interessato (commi 1 e 2).

Gli interventi senza preventiva comunicazione sono:

- le tre tipologie di interventi già contemplate dall'ex art. 6 del T.U., vale a dire manutenzione ordinaria, eliminazione di barriere architettoniche (se non comportano la realizzazione di rampe o ascensori esterni o di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio) e opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo (per quest'ultima viene precisata l'esclusione di attività di ricerca di idrocarburi);
- i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola (altrimenti se l'intervento non è legato all'attività agricola è necessario il permesso di costruire). Le ulteriori tipologie necessitano di una previa comunicazione di inizio lavori, anche per via telematica, da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, insieme con le autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore:
- interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), ivi comprese l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici;
- opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a 90 giorni;

- opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale;
 - installazione di pannelli solari, fotovoltaici senza serbatoio di accumulo esterno al di fuori dei centri storici;
 - aree ludiche senza fini di lucro ed elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici;
 - installazione di serbatoi interrati di Gpl fino ad una capacità di 13 mc (art. 17 del d.lgs. n. 128/2006) mentre sopra i 13 mc è necessaria la Scia e sotto i 5 mc si applica la procedura semplificata del DPR n. 214/2006 sulla normativa antincendi. Inoltre, per i soli lavori di manutenzione straordinaria -che includono, nel nuovo testo, l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne -insieme con le autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore, la comunicazione deve contenere anche i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori (comma 3).

Per tali lavori, inoltre, è prevista anche la trasmissione all'amministrazione di una relazione tecnica, con la quale un tecnico abilitato assevera che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede alcun titolo abilitativo.

Viene inoltre previsto che le regioni a statuto ordinario possano estendere la semplificazione a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti, individuare ulteriori interventi edilizi per i quali è necessario trasmettere al comune la relazione tecnica ovvero stabilire ulteriori contenuti per la medesima relazione tecnica (comma 6).

E' stato anche completamente ridisegnato l'iter procedimentale per il rilascio del permesso di costruire prevedendo, tra le maggiori novità, l'introduzione del silenzio-assenso in luogo del precedente regime basato sul silenzio-rifiuto (art. 5 del decreto legge 70/2011), al fine di superare il procedimento vigente che essere molto articolato e lungo.

L'art. 5 del decreto legge 70/2011 ha infatti ridisegnato l'intero iter procedimentale per il rilascio del permesso di costruire sostituendo integralmente il vigente art. 20. Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire previsto dall'art. 20 del TU risultava essere molto articolato e lungo e, in caso di mancata risposta dell'amministrazione comunale nei termini previsti per l'adozione finale del provvedimento, si intendeva concluso con il silenzio-rifiuto impugnabile entro 60 giorni avanti ai competenti tribunali amministrativi regionali. Ciò implicava notevoli ritardi e spese a carico del privato il quale doveva rivolgersi al giudice amministrativo per ricorrere avverso il silenzio al fine di tutelare i propri interessi ed ottenere dopo anni un pronunciamento. L'introduzione del silenzio-assenso ha conseguentemente comportato anche una rivisitazione dei termini procedurali per il rilascio del permesso di costruire, in quanto costituendo il silenzio-assenso una forma derogatoria al principio in base al quale le p.a. hanno il dovere di concludere i procedimenti amministrativi con provvedimento espresso (art. 2 della legge 241/1990), il legislatore ha ritenuto di rimodulare alcuni termini.

Si è definitivamente chiarito che la Scia (Segnalazione certificata di inizio attività), introdotta inizialmente dal decreto legge n. 78/2010 per liberalizzare l'attività d'impresa, si applica anche all'edilizia consentendo l'avvio immediato dei lavori, mentre con la Dia occorre attendere 30 giorni (art. 5 del decreto legge 70/2011).

Precedentemente con la circolare del 16 settembre 2010 il Ministero per la semplificazione normativa aveva chiarito che la SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), introdotta dal comma 4-bis dell'art. 49, del decreto legge n. 78/2010, attraverso la sostituzione dell'art. 19 della legge 241/1990, per corrispondere all'esigenza di liberalizzare l'attività d'impresa, sostituisce anche la DIA in edilizia, eccetto la Dia alternativa al permesso di costruire (super-DIA), consentendo di avviare i lavori il giorno stesso della sua presentazione. Nella circolare venivano evidenziate le motivazioni dell'esclusione della superDia consistenti nel fatto che la

Scia in edilizia deve mantenere l'identico campo applicativo di quello della Dia senza interferire con l'ambito applicativo degli altri titoli abilitativi quali il permesso di costruire o la superDia (di cui all'art. 22, comma 3 del T U dell'edilizia la cui disciplina segue quella del permesso di costruire), in quanto ciò determinerebbe, nella sostanza, l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'art. 19 della legge n. 241/1990. Inoltre, dato che il comma 4 del citato art. 22 riconosce alle regioni la facoltà di ampliare i casi l'ambito di operatività della superDia, anche a tali casi non deve essere applicata la Scia.

Infine l'art. 5 del decreto legge 70/2011 ha anche modificato il regime sanzionatorio applicabile alla Scia in edilizia: attraverso l'introduzione del comma aggiuntivo 6 *bis* all'art. 19 della legge 241/1990, sono stati dimezzati i tempi per i controlli delle amministrazioni sugli interventi realizzati con la Scia in materia edilizia: si passa, pertanto, per le verifiche *ex-post* da 60 a 30 giorni. La riduzione alla metà dei tempi per le verifiche *ex post* è strettamente correlata alla sostituzione della Dia con la Scia in edilizia, in quanto se fosse rimasta la possibilità, per le amministrazione, di verificare entro 60 giorni la presenza di tutti i requisiti, in mancanza dei quali poter adottare provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività, sarebbe stato, di fatto, vanificato il vantaggio di poter iniziare i lavori nello stesso giorno in cui si presenta la Scia, in quanto la Dia prevede invece un'attesa preventiva minore, ovvero di 30 giorni, al fine di consentire alle amministrazioni competenti di effettuare i relativi controlli.

La Scia in edilizia consiste, pertanto, in una autodichiarazione da presentare al Comune su apposito modulo, accompagnata dalle attestazioni del professionista abilitato, anche per raccomandata con avviso di ricevimento.

La Scia in pratica potrà essere presentata per l'esecuzione dei seguenti interventi:

- manutenzione straordinaria che incide su parti strutturali o se comporta la modifica della destinazione d'uso;
- risanamento e restauro conservativo;
- ristrutturazione edilizia cd. leggera;
- varianti in corso d'opera al permesso di costruire;
- eliminazione di barriere architettoniche che incidono sulla sagoma dell'edificio;
- movimenti di terra non legati ad attività agricole;
- installazione di pannelli solari/fotovoltaici a servizio degli edifici da realizzare all'interno del centri storici;
- installazione di serbatoi interrati di Gpl oltre i 13 mc.

Si rammenta che le modifiche alla Scia sono contenute nell'art. 19 della legge 241/1990, che era stato interamente sostituito dal comma 4-bis dell'art. 49, del decreto legge n. 78/2010 e non nel TU dell'edilizia.

Anche il decreto legge 138/2011 ha introdotto (art. 6) alcune disposizioni di coordinamento con quelle del decreto legge n. 70 sulla Scia, prevedendo anche che, analogamente alla dichiarazione ed alla DIA (denuncia di inizio attività) non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili.

L'art. 6, comma 1, del decreto legge 138/2011 ha introdotto alcune disposizioni di coordinamento con le norme del citato comma 6-bis del decreto legge 70/2011 sulla riduzione dei tempi per le verifiche *ex post* in materia di SCIA in edilizia, nonché (nuovo comma 6-ter all'art. 19 della legge 241/1990) ha previsto che la SCIA, analogamente alla denuncia di inizio attività ed alla DIA, non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono, pertanto, sollecitare le amministrazioni competenti ad effettuare gli adempimenti previsti e, in caso di inerzia, possono esperire esclusivamente l'azione avverso il silenzio come disciplinata dall'art. 31, commi 1-3, del d.lgs. n. 104/2010 (Codice del processo amministrativo), adeguandosi, di fatto, alla pronuncia del Consiglio di Stato 29 luglio 2011, n. 15 che ha ribadito che la DIA (e ora la SCIA) é un atto di autonomia privata con cui si comu-

nica alla pubblica amministrazione l'esercizio di un'attività consentita dalla legge e non é autonomamente impugnabile.

d.l. 83/2012-Misure urgenti per la crescita del Paese.

Ulteriori norme volte a semplificare ulteriormente le modalità di presentazione della Scia e ad estendere alla Dia le stesse semplificazioni procedurali prevista per la Scia sono state introdotte con il decreto legge n. 83 del 2012 (art. 13, commi 2 e 2-bis). Durante l'esame alla Camera dei deputati sono state introdotte anche alcune rilevanti norme volte a semplificare ulteriormente alcune autorizzazioni e pareri per l'esercizio dell'attività edilizia, soprattutto attraverso il rafforzamento dello sportello unico per l'edilizia.

In particolare, le disposizioni recano una serie di modifiche all'art. 5 del T.U. dell'edilizia - DPR n. 380/2001 sullo sportello unico per l'edilizia di seguito elencate:

- si prevede che lo sportello unico sia l'unico punto di accesso per il privato per tutte le vicende amministrative riguardanti l'intervento edilizio ed il relativo titolo abilitativo che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le p.a. coinvolte. Lo sportello è tenuto ad acquisire altresì, anche mediante conferenza dei servizi, tutti gli atti di assenso comunque denominati delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. Resta comunque ferma la competenza dello sportello unico per le attività produttive (Suap) come definita dal d.P.R. n. 160/2010 (nuovo comma *1-bis* art. 5 T.U. edilizia);
- si dispone che tutte le comunicazioni al richiedente debbano essere trasmesse esclusivamente dallo sportello unico e, analogamente, tutti gli altri uffici comunali e le p.a. diverse dal comune interessati al procedimento devono trasmettere immediatamente allo sportello unico tutte le denunce, domande, segnalazioni o atti ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente (nuovo comma *1-ter* art. 5 T.U. edilizia).

Vengono, inoltre, introdotte ulteriori disposizioni volte ad agevolare la presentazione, il rilascio o la formazione dei titoli abilitativi previsti dal T.U. edilizia, in quanto si prevede che le amministrazioni acquisiscano d'ufficio documenti, informazioni e dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni (nuovo art. *9-bis* T.U. edilizia), nonché ulteriori disposizioni volte a semplificare ulteriormente il rilascio del permesso di costruire prevedendo che venga rilasciato dal dirigente o responsabile dello sportello unico, in luogo del competente ufficio comunale previsto dal testo vigente. Ulteriori modifiche riguardano l'art. 20 del T.U. edilizia (comma *5-bis*) relativo al procedimento di rilascio del permesso di costruire: tra esse il responsabile dello sportello unico indice la conferenza di servizi, qualora, entro il termine di 60 giorni dalla presentazione della domanda per il rilascio del permesso di costruire:

- non siano intervenute le intese, i concerti, i nulla osta o gli assensi comunque denominati delle altre P.A.;
- oppure sia intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate, qualora tale dissenso non risulti fondato sulla assoluta incompatibilità dell'intervento.

Si consente alle amministrazioni che esprimono parere positivo di non intervenire alla conferenza di servizi e trasmettere i relativi atti di assenso, dei quali si tiene conto ai fini dell'individuazione delle posizioni prevalenti per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento. Qualora sia indetta la conferenza di servizi, la determinazione motivata di conclusione del procedimento costituisce titolo per la realizzazione dell'intervento.

Si dispone, infine, in merito all'applicabilità delle nuove disposizioni introdotte prevedendo che le amministrazioni comunali le applichino entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Con lo stesso decreto legge n. 83 del 2012 sono state introdotte (art. 13-bis) anche alcune disposizioni relative all'attività edilizia libera, attraverso alcune novelle all'art. 6 del T.U. dell'edilizia.

Nello specifico esse che riguardano:

- l'introduzione di un'ulteriore tipologia di interventi per i quali non è necessario alcun titolo abilitativo, ossia le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio di impresa ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa (nuova lett. *e-bis*) del comma 1 dell'art. 6 del T.U.);
- l'eliminazione dell'obbligo di allegare alla comunicazione di inizio dei lavori prevista per gli interventi elencati al comma 2 le autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore (abrogazione del comma 3 dell'articolo 6 del T.U.);

Il mantenimento, per gli interventi di manutenzione straordinaria e per la nuova categoria di interventi introdotti con la lett. *e-bis*), di allegare alla comunicazione di inizio dei lavori i dati identificativi dell'Impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori, nonché una relazione tecnica con la quale un tecnico abilitato asseveri che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo.

Viene introdotta una disposizione per i nuovi interventi di cui alla lett. *e-bis*) per i quali si prevede la trasmissione delle dichiarazioni di conformità, che attestino la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa, da parte delle Agenzie per le imprese di cui all'art. 38, comma 4, del decreto- legge n. 112/2008 (comma 4 dell'art. 6 del T.U.).

Il Piano nazionale per le città

Da ultimo nel decreto legge n. 83/2012 recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", sono state introdotte ulteriori disposizioni (art. 12) volte anch'esse alla riqualificazione di aree urbane, con particolare riguardo a quelle degradate, attraverso un nuovo strumento operativo, il "Piano nazionale per le città" che fa seguito al "Tavolo sul Piano per le città" avviato il 4 maggio 2012 dal Viceministro delle infrastrutture e dei trasporti, con cui sono state definite le modalità e la tempistica di attuazione degli interventi per il rilancio e la valorizzazione delle aree urbane del Paese. Esso prevede nuovi strumenti operativi quali la Cabina di regia e il contratto di valorizzazione urbana.

Spetterà alla Cabina di regia il compito di selezionare i programmi di riqualificazione proposti dai Comuni in base a valutazioni sugli effetti economici e sociali degli interventi stessi. La citata Cabina di regia è stata Istituita con il d.M. Infrastrutture 3 agosto 2012, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 agosto 2012 n. 196. Oltre alla composizione e al funzionamento della Cabina di regia, il decreto disciplina la presentazione e la selezione delle proposte.

Attraverso, invece, il contratto di valorizzazione urbana, la cui sottoscrizione viene promossa dalla Cabina di regia d'intesa con il comune interessato, verranno regolamentati gli impegni dei vari soggetti pubblici e privati interessati.

Le prime città che hanno accolto favorevolmente le proposte di riqualificazione urbana sono quelle di Bari, Firenze, Napoli, Pavia, Piacenza, Roma, Torino, Verona, che hanno fatto pervenire il loro interesse all'Anci, che aveva messo a disposizione un'apposita casella di posta elettronica per le prime spontanee candidature¹³.

¹³ Per l'attuazione degli interventi del Piano è stato istituito, nello stato di previsione del MIT, un apposito "Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città" nel quale confluiranno le risorse, non utilizzate o provenienti da revoche, relativamente ad alcuni programmi in materia di edilizia residenziale di competenza del MIT e che, secondo quanto riportato nella relazione tecnica nel comma 6 dell'articolo 12, ammontano a circa 224 milioni di

euro giacenti presso la Cassa depositi e prestiti.

Per approfondimenti si vedano i seguenti approfondimenti pubblicati sulla rivista Edilizia e territorio:

[http://llxvUntra.camera.it/temiap/ET dossier edilizia giugno 2012.pdf](http://llxvUntra.camera.it/temiap/ET_dossier_edilizia_giugno_2012.pdf)

[http://llxvi.intra.camera.it/temiap/ET sviluppo.pdf](http://llxvi.intra.camera.it/temiap/ET_sviluppo.pdf)

2 L'Anci ha messo a disposizione una casella di posta elettronica per le prime candidature pianoperlecit-
ta@anci.it -che ha raccolto le prime domande da parte dei comuni. Dal Sole 24 Ore dell'8 giugno 2012, pag. 4.

CAPITOLO III -

L'istituzione delle Agenzie per le Imprese

1. L'istituzione delle Agenzie per le Imprese

L'istituzione delle Agenzie delle Imprese è stato un passaggio importante per una seria azione di semplificazione burocratica. Il fine, infatti, è quello di promuovere nuovi soggetti che, in via sussidiaria, si affiancano o sostituiscono le PP.AA.

Al momento solo un soggetto risulta accreditato ma altri sono ... in attesa.

Nella relazione illustrativa del M.I.S.E. allo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Regolamento concernente le Agenzie per le imprese, ai sensi dell'articolo 38, comma 4, del decreto- legge 25 giugno, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si legge che lo schema regolamentare è volto a dare attuazione all'articolo 38, comma 4, del decreto- legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

Tale disposizione prevede che *“con uno o più regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione, e previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti i requisiti e le modalità di accreditamento dei soggetti privati e le forme di vigilanza sui soggetti stessi, eventualmente anche demandando tali funzioni al sistema camerale, nonché le modalità per la divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali”*.

Il citato art. 38, nel disporre in ordine alla semplificazione e al riordino della disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive (SUAP), rinvia a provvedimenti regolamentari, da emanare ai sensi dell' art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per l'adozione della relativa disciplina e di quella concernente le Agenzie per le imprese.

Uno dei punti qualificanti dell'impianto semplificatorio di cui al citato art. 38, infatti, è quello richiamato al comma 3, lett. c) che consiste nella possibilità per gli imprenditori di affidare a soggetti privati accreditati, denominati "Agenzie per le imprese", il compito di attestare la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività al termine della relativa istruttoria che, in caso di esito positivo, costituisce dichiarazione di conformità con valenza di titolo autorizzatorio per le pratiche rientranti nell'attività vincolata della pubblica amministrazione.

La possibilità di rivolgersi alle Agenzie, peraltro, consente alle imprese di superare le eventuali problematiche connesse all'utilizzo della modalità telematica (in via esclusiva per la presentazione delle domande e della relativa documentazione), agevolando l'osservanza dei rapporti con i SUAP.

Considerato il rilievo dei compiti attribuiti alle Agenzie, il regolamento risponde all'esigenza di stabilire requisiti e modalità di accreditamento delineando altresì un efficace sistema di vigilanza sull'operato delle stesse in grado di tutelare le amministrazioni e gli utenti.

Il regime giuridico delle Agenzie, secondo quanto stabilito all'art. 2, è quello di soggetti privati dotati di personalità giuridica e costituiti anche in forma societaria. Nella disposizione richiamata tali soggetti sono individuati ed elencati dettagliatamente.

Il successivo art. 3 dello schema stabilisce che, ai fini dell'accREDITAMENTO, le Agenzie presentano al Ministero dello sviluppo economico l'istanza contenente l'indicazione dettagliata delle

attività economiche per le quali l'Agenzia chiede l'accreditamento e l'ambito territoriale, almeno regionale, nel quale intende operare.

A tal fine è molto rilevante il possesso di “Manuali della qualità” relativi alla conoscenza dei sistemi normativi e di regolazione regionale.

L'istanza è altresì corredata della documentazione comprovante il possesso della struttura tecnico-amministrativa rispondente a criteri di competenza, indipendenza e terzietà (secondo le indicazioni specificate nell'allegato), nonché di copia dell'atto di stipula di una polizza assicurativa di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività per le quali è richiesto l'accreditamento, valida per tutta la durata dell'accreditamento stesso. La garanzia è prestata per un massimale determinato in funzione delle attività che l'Agenzia intende svolgere, non inferiore ai limiti specificati nell'allegato (ma può essere prodotto anche lo schema, in attesa dell'approvazione dei requisiti soggettivi).

L'art. 3 dello schema, oltre ai requisiti generali, strutturali e di garanzia, validi per tutte le Agenzie, richiamando l'allegato al regolamento, che li individua espressamente, prevede in concreto due livelli di accreditamento: il primo livello è riferito alle attività vincolate, ossia soggette a DIA, mentre il secondo abilita l'Agenzia ad espletare l'istruttoria dei procedimenti aventi natura discrezionale. I due livelli - l'uno che consente di ottenere l'accreditamento per esercitare l'attività di attestazione con valore di autorizzazione, l'altro per esercitare l'attività istruttoria nei procedimenti che comportano attività discrezionale da parte dell'amministrazione, presuppongono due diversi certificati di continuità della struttura secondo le qualifiche indicate nell'allegato medesimo (cfr. punto 4, lett. a e b).

In coerenza con la normativa primaria, l'articolo non pone limiti sul numero delle Agenzie in ambito nazionale o regionale, così da consentire all'imprenditore ampia scelta del soggetto al quale rivolgersi a garanzia di un certo grado di concorrenza.

Vengono stabiliti tempi certi per il rilascio dei provvedimenti di accreditamento (cfr. art. 3, comma 2) e specifiche disposizioni normative in ordine agli obblighi informativi (cfr. art. 4), alle attività di vigilanza e controllo (cfr. art. 5) e alla divulgazione informativa (cfr. art. 6).

Sullo schema di regolamento, che si compone di otto articoli e un allegato, sono stati acquisiti i pareri favorevoli dei Ministeri interessati e della Conferenza Unificata.

E' utile una sintesi del contenuto degli articoli, come modificati, al fine dell'esame definitivo del Consiglio dei Ministri.

Articolo 1 - L'articolo reca le definizioni contenute nel Regolamento allo scopo di facilitare la comprensione del testo. In particolare la lett. i) del comma 1, concernente lo Sportello Unico, consente il collegamento logico del regolamento *de quo* con il regolamento previsto al citato art. 38 comma 3, lett. m) esplicita il concetto di accreditamento, affermando che, ai fini del regolamento, costituisce accreditamento l'attestazione che il Ministero dello sviluppo economico rilascerà ai soggetti che faranno istanza per ottenere la qualifica di Agenzie per le imprese e che risulteranno in possesso dei requisiti prescritti. Alla luce dei Reg. CE 765/08 che disciplina, tra l'altro, il sistema di accreditamento nell'ambito dell'Unione europea, il termine accreditamento è valido per ogni tipo di procedura abilitante all'esercizio dell'attività delle Agenzie.

Articolo 2 - La disposizione, al comma 1, stabilisce il regime giuridico delle Agenzie, individuando dettagliatamente i soggetti che possono costituirle in forma sia singola che associata. Il comma 3 individua espressamente l'ambito di esercizio delle Agenzie che accertano e attestano la sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla normativa per l'esercizio dell'attività di impresa e, fatti salvi i procedimenti che comportino attività discrezionale da parte delle amministrazioni in caso di istruttoria con esito positivo, rilasciano dichiarazioni di conformità che costituiscono titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività.

Articolo 3 - La disposizione definisce i requisiti generali che devono possedere i soggetti per ottenere il provvedimento di accreditamento, che avrà durata almeno triennale, alla luce della

natura delle prestazioni di servizio che le Agenzie sono autorizzate a svolgere e degli interessi pubblici sui quali l'attività delle stesse andrà ad impattare. Prevede pertanto l'obbligatorietà della sottoscrizione di una polizza assicurativa di responsabilità civile professionale, da allegare all'istanza di accreditamento, per la copertura dei rischi derivanti dallo svolgimento delle attività ed il necessario carattere di terzietà della struttura.

Articolo 4 - La disposizione prevede che le Agenzie accreditate provvedano tempestivamente a comunicare al SUAP, tramite il portale, le dichiarazioni di conformità costituenti titolo autorizzatorio, le attestazioni rese a supporto degli sportelli unici e le istanze per le quali è stata accertata la mancanza dei presupposti per l'esercizio dell'attività di impresa.

Articolo 5 -La disposizione disciplina l'attività di vigilanza e controllo sull'operato delle Agenzie. Tale attività viene attribuita in primo luogo al Ministero, che accoglie anche le eventuali segnalazioni da parte delle altre Amministrazioni, delle Regioni e dei Comuni, su inadempienze, dismissioni o irregolarità. Il provvedimento di accreditamento, infatti, è suscettibile di sospensione o revoca a giudizio dello stesso Ministero, sentite le amministrazioni competenti, laddove l'Agenzia abbia commesso irregolarità tali da rendere sostenibili siffatti provvedimenti. L'azione di vigilanza, anche in linea con il Reg. CE 1765/08, che tratta oltre al tema dell'accREDITamento anche quello della sorveglianza del mercato, dovrà rispondere a logiche di razionalizzazione delle risorse. Al fine, pertanto, di garantire la rispondenza nei servizi resi dal sistema delle Agenzie alle esigenze dei cittadini e delle imprese e di promuovere il miglioramento dei relativi livelli di efficienza, il comma 4 prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, i Ministeri proponenti, previa intesa con la Conferenza Unificata e sentita l'Unioncamere, predispongano linee di indirizzo per l'esercizio dell'attività di vigilanza.

Articolo 6 - La disposizione prevede la divulgazione, per mezzo del portale www.impresainungiorno.it, dell'elenco delle Agenzie, dell'ambito territoriale di riferimento, delle attività per le quali sono state accreditate e delle eventuali modifiche del relativo provvedimento di accreditamento.

Articolo 7 - La norma richiama l'allegato nel quale sono definite le modalità di presentazione dell'istanza di accreditamento, la documentazione da allegare ai fini della dimostrazione del possesso dei requisiti strutturali e delle competenze specifiche in relazione al tipo di attività per la quale è presentata tale istanza. Inoltre le eventuali modifiche dell'allegato sono adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentiti i Ministri per la semplificazione normativa e per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Articolo 8 - La disposizione prevede la clausola di invarianza: l'applicazione del regolamento non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto le attività amministrative relative al ricevimento e all'istruttoria dell'istanza di accreditamento devono avvenire nell'ambito delle vigenti disponibilità strutturali delle amministrazioni coinvolte.

2. Contesto e obiettivi

I regolamenti per lo Sportello Unico per le attività Produttive (SUAP) e per le Agenzie per le imprese previsti dall'art. 38, comma 3 del DL 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133), danno attuazione alla Direttiva CE/123/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁴.

Le disposizioni dei regolamenti attuano la disciplina relativa ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali e le omogenee condizioni per l'effi-

¹⁴ Tali Regolamenti coordinano la normativa esistente in materia di comunicazione unica di cui all'art. 9 del DL 31 gennaio 2007, n. 6 convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 con le disposizioni della legge sul procedimenti del 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni da ultimo recate dall'A.S. 1082-bis approvato dalle Camere il 28 luglio e ora in attesa di essere promulgato.

cienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere m) e p) della Costituzione.

2.1. Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa. Qual è il problema da risolvere con la nuova regolazione?

Il SUAP, inteso come strumento di semplificazione (OCSE, 2009), ha avuto una sua evoluzione come un potente fattore per la semplificazione dei rapporti tra la PA e gli imprenditori, mirato ad abbreviare e dare certezza di tempi a tali soggetti. Nella sua concreta attuazione operativa in Italia questo strumento non ha avuto un'effettiva diffusione su tutto il territorio nazionale e non ha sostituito interamente la procedura tradizionale cartacea. Le cause che hanno reso sinora inefficace tale strumento sono così sintetizzabili:

- in generale, non c'è certezza sui tempi e sugli atti conclusivi dei procedimenti; - non c'è collegamento tra la fase di nascita dell'impresa (Registro Imprese) e le fasi successive (inizio attività); - i Comuni, soprattutto quelli piccoli, non sono adeguatamente informatizzati; - manca una definizione (almeno a livello regionale) del "portafoglio essenziale" dei servizi erogati, e ciò ha fatto sì che si siano creati, nella realtà dei fatti, tanti "sportelli unici", spesso costituiti solo per la gestione di alcuni procedimenti.

L'inefficacia pratica dello strumento è un fattore non marginale nel peggioramento degli indicatori utilizzati per misurare la posizione dell'Italia nella classifica di *Doing Business* (dalla 59^a alla 65^a posizione, tra il 2008 e il 2009, con i principali paesi *benchmark* come Francia, Spagna e Regno Unito, tutti avanti all'Italia di molte decine di posizioni).

La base informativa principale relativa alle considerazioni sull'efficacia del SUAP in Italia è un'indagine Formez aggiornata a fine 2007. Secondo questo report sono 5.718 i SUAP istituiti in Italia, pari al 70,6% del totale degli 8.101 Comuni italiani rilevati nell'indagine. Del totale degli sportelli unici istituiti sono poi effettivamente operativi solo 3.297, ovvero il 40,6% del totale. Prendendo come base la popolazione dei comuni rilevati nell'indagine, gli sportelli istituiti coprono l'84,6% della popolazione, mentre quelli operativi il 60,1% della popolazione. Prendendo come riferimento i 140 comuni più importanti con oltre 50.000 abitanti, 133 (95%) hanno uno sportello istituito e 106 (75,7%) uno sportello operativo. Prendendo invece come riferimento la popolazione di tali comuni (19.878.662 abitanti), il 96,2% ha uno sportello istituito, l'84,9% è servito da uno sportello operativo.

La maggioranza dei SUAP risulta essere gestita in forma associata tra più comuni: sui 5.718 sportelli unici istituiti, quelli in forma associata sono 3.892 (68,1%).

2.2. Descrizione degli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo e degli indicatori per verificarne il grado di raggiungimento

Il provvedimento in questione si propone come obiettivo generale quello di abbreviare i tempi e gli atti conclusivi dei procedimenti relativi ai rapporti tra la PA e le imprese sul territorio. Dal punto di vista operativo, la logica dell'intervento di regolazione è la seguente:

1. aumento grado di certezza sui tempi e sugli atti conclusivi dei procedimenti. Entro tre anni dall'entrata in vigore del provvedimento si dovrà attivare una sostanziale omogeneizzazione su tutto il territorio nazionale per quanto riguarda i tempi e la durata dei procedimenti, avendo come *benchmark* di riferimento per questi temi, i relativi indicatori per le aree analizzate da *Doing Business* e, in termini quantitativi, il migliore risultato in termini di *performance* tra Francia, Germania, Spagna e Regno Unito;

2. instaurare un collegamento effettivo tra la fase di nascita dell'impresa (Registro Imprese) e le fasi successive (inizio attività) e far sì che la PA diventi agente attivo nel seguire e nel sostenere tale collegamento. Questo obiettivo operativo dovrà essere conseguito e valutato entro

tre anni dall'entrata in vigore del provvedimento, anche attraverso analisi mirate finalizzate a verificare la *customer satisfaction* delle imprese;

3. informatizzazione adeguata sui temi Suap per tutti i Comuni, con particolare riferimento a quelli "piccoli". Anche su questo punto entro tre anni dall'entrata in vigore si procederà a una valutazione del livello di conformità per quanto riguarda la dotazione HW e SW a livello comunale;

4. omogeneizzazione - almeno a livello regionale - del "portafoglio essenziale" dei servizi erogati al fine di rendere uguale l'accesso ai pacchetti di servizi su tutto il territorio nazionale. Entro tre anni dall'entrata in vigore si procederà ad una valutazione intermedia, su un campione ragionato di comuni, al fine di valutare la qualità/quantità dei servizi/pacchetti resi disponibili ai beneficiari finali, avendo come *benchmark* di riferimento nazionale una media dei migliori venti SUAP.

2.3. L'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio

I principali destinatari pubblici dell'intervento sono i 5.718 SUAP istituiti in Italia, con particolare riferimento al recupero di efficienza e operatività dei 2.421 SUAP ancora non effettivamente operativi (il 40,6% del totale).

Destinatari pubblici sono, inoltre, da considerare gli 8.101 comuni che dovranno modificare/integrare i loro compiti e le loro funzioni al fine di conseguire la logica dell'intervento di cui al punto precedente. Tra i destinatari pubblici ci sono anche gli altri Enti Locali coinvolti in qualche modo nelle attività di cui al provvedimento.

I principali destinatari privati sono le imprese italiane, sia quelle esistenti, (circa 4,5 milioni di cui oltre 3,9 milioni con meno di tre addetti - ISTAT, Asia 2006, sia le oltre 400.000 imprese che "nascono" ogni anno e l'equivalente numero che viene chiuso ogni anno - fonte Infocamerre, 2009).

3. Le procedure di consultazione

Nel corso dell'attività di predisposizione del Provvedimento sono state ampiamente consultate le principali associazioni datoriali, rappresentative degli *shareholders* privati da considerarsi come destinatari diretti dei servizi resi dai SUAP. Si è costituito inoltre un raccordo permanente con i principali *shareholders* pubblici, quali il MISE, il Ministero dell'innovazione e la PA, nonché le Regioni e i rappresentanti dei Comuni.

I risultati di questa ampia attività di consultazione hanno contribuito in modo importante alla formulazione del provvedimento nella sua versione definitiva.

Il 18 giugno 2009, sullo schema di regolamento concernente il SUAP, si è espresso il Garante per la protezione dei dati personali, le cui osservazioni sono state recepite. Rispetto al provvedimento approvato in prima lettura dal Consiglio dei ministri il 26 giugno 2009, sono state acquisite le osservazioni seguite ai pareri favorevoli della Conferenza unificata (il 26 novembre del 2009) e del Consiglio di Stato (18 febbraio 2010).

4. La valutazione dell'opzione di non intervento

Le criticità evidenziate nella sezione 2.2 e il rilevante impatto sui destinatari finali privati della carenza di effettività della vigente normativa rendono necessario l'intervento in esame. Tra le caratteristiche operative dello *status quo* che risultano non in linea con l'auspicata logica d'intervento di cui al punto 2.3, vale evidenziare quanto segue:

1) l'iscrizione dell'impresa e l'inizio dell'attività restano due procedimenti distinti;

2) attualmente, anche in caso di attività vincolata della Pubblica Amministrazione, non è possibile avviare immediatamente un'attività essendo necessario attendere il decorso dell'iter procedimentale;

3) si è rilevato che, anche in caso di DIA e di silenzio assenso, il problema di molti operatori è attualmente la mancanza di certezza in ordine al conseguimento del titolo autorizzatorio in mancanza di risposta da parte della Pubblica Amministrazione.

5. Le opzioni alternative di regolazione

Per quanto attiene alle opzioni alternative, si è anche pensato di considerare quelle che seguono, che risultano essere diverse dallo *status quo* come pure dall'opzione di regolazione prescelta che poi si è ritenuto di considerare per l'attuazione del provvedimento.

Come è ovvio per provvedimenti articolati, le opzioni alternative sono state focalizzate solo su alcuni degli interventi contenuti nel provvedimento. In particolare, si è considerato che l'obiettivo preminente fosse quello di assicurare una copertura maggiore delle procedure informatizzate di inizio attività e di diminuire l'incertezza riguardo ai titoli autorizzatori tramite un'apposita ricevuta che costituisce in sé titolo autorizzatorio nei casi di silenzio-assenso e DIA.

Sono state prese in considerazione due opzioni alternative:

- obbligo di rilascio di titolo autorizzatorio esplicito da parte dello Sportello Unico nei termini di legge in sostituzione del silenzio assenso. Questa opzione è stata scartata in quanto non rilevante né concretamente attuabile: Infatti, esiste la possibilità che in via cautelativa le amministrazioni neghino le autorizzazioni, oltre al fatto che essa comporta maggiori oneri amministrativi rispetto alla ricevuta automatica;

- ulteriori azioni di sostegno ai Comuni che non abbiano istituito lo Sportello Unico o lo abbiano istituito in modalità non informatica. Ancorché rilevante, tale opzione è stata scartata in ragione dell'inattuabilità specifica legata al significativo costo dell'opzione prescelta e della inefficiente moltiplicazione dei sistemi informatici. Questa moltiplicazione, infatti, oltre ad aumentare i costi di sviluppo di infrastrutture informatiche, costringe gli utenti degli SU (gli Imprenditori) a familiarizzare, per così dire, con interfacce di volta in volta diverse a seconda del territorio in cui l'attività imprenditoriale si esplica, con maggiori costi informativi a carico del sistema imprenditoriale.

6. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta

La regolazione proposta consiste sostanzialmente in una riforma che semplifica e automatizza le procedure di gestione del servizio, pur non incidendo sulla normativa regionale né sul modo di operare dei SUAP. In termini organizzativi con il provvedimento si modifica il modo di ricevere le pratiche, ma non quello di istruirle.

In particolare, vale evidenziare i seguenti aspetti:

1. l'art. 38 prevede che, nel caso in cui i Comuni non abbiano istituito un SUAP o il SUAP non abbia i requisiti per essere l'unico punto di accesso per l'operatore economico in relazione alle vicende amministrative, siano le Camere di Commercio ad esercitare le funzioni dello Sportello. Si è scelto di considerare "non idoneo" il SUAP del Comune che non sia anche in grado di operare esclusivamente in modalità telematica. In tal modo si consente un'efficacia immediata al regolamento, prevedendo da subito l'attivazione di SUAP telematici o presso i Comuni o, in mancanza, presso la Camera di Commercio. Anche i pagamenti debbono avvenire in modalità telematica. Si prevede che le Camere di Commercio possano sopperire alle carenze informatiche, anche parziali, dei comuni mediante il portale www.impresainungiorno.gov.it;

2. ad oggi, l'iscrizione dell'impresa e l'inizio dell'attività restano due procedimenti distinti. Il regolamento prevede, invece, la possibilità di iscrizione dell'impresa e di inizio dell'attività attraverso un'unica dichiarazione, la Comunicazione Unica. Tutto il sistema, già in uso e che rappresenta circa il 10% delle pratiche presentate alle Camere di Commercio, diventerà obbligatorio per tutte le imprese e andrà presumibilmente a regime entro febbraio 2010, in tempo utile per l'avviamento dei SUAP informatizzati.

3. Si è rilevato che - anche in caso di DIA e di silenzio assenso - il problema di molti operatori è attualmente la mancanza di certezza in ordine al conseguimento del titolo autorizzatorio in mancanza di risposta da parte della PA. Il Regolamento chiarisce che al momento della presentazione della dichiarazione per via telematica vi è il contestuale ed automatico rilascio di ricevuta e che la stessa comporta l'accoglimento della domanda da parte dell'amministrazione, senza necessità di ulteriori attività in carico all'impresa. Laddove oggi la legge prevede una risposta automatica e vincolata da parte dell'amministrazione, e l'amministrazione resta inerte, lasciando il privato nell'incertezza, a ciò sopperisce la risposta automatica del sistema informatizzato. Il rilascio automatico e immediato della ricevuta da parte del sistema informatico, nei casi in cui l'attività dell'amministrazione è vincolata, avrà l'efficacia di un provvedimento amministrativo favorevole, con tempi immediati ed effetti certi per il privato (ma anche per i terzi). Peraltro, all'interno della DIA *ex* articolo 38 del DL n. 112 del 2008 rientrano tutte le comunicazioni e le dichiarazioni, comprese quelle previste dalla Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi e quella ai sensi dell'art. 7 del dlgs 31 marzo 1998 n. 114 (non solo i procedimenti previsti dall'art. 38).

4. Attualmente, anche in caso di attività vincolata della Pubblica Amministrazione, non è possibile avviare immediatamente un'attività essendo necessario attendere il decorso dell'iter procedimentale. Il regolamento prevede che, in caso di presentazione della richiesta da parte delle Agenzie per l'impresa, vi sia una "corsia preferenziale" grazie alla quale sia possibile l'immediato avvio dell'attività d'impresa al momento della dichiarazione, in caso di attività non discrezionale della PA.

5. La riforma introduce, con un secondo "Regolamento Agenzie", connesso al regolamento SUAP, la nuova figura delle "Agenzie per le imprese", che consentirà agli imprenditori, soprattutto alle "Microimprese" (ca. 3,9 milioni di unità - dati Istat ASIA, 2006), di delegare alle Agenzie ogni rapporto con le amministrazioni pubbliche, e di concentrarsi sulla loro vera missione: lavorare e produrre per lo sviluppo dell'economia del Paese. Questo secondo regolamento apre la possibilità per le imprese di superare le eventuali problematiche connesse all'utilizzo esclusivo delle modalità telematiche per la presentazione della documentazione richiesta dal procedimento amministrativo. Consente inoltre di scegliere le Agenzie che meglio erogano i servizi amministrativi di propria competenza, non stabilendo limiti al numero delle stesse, né in ambito nazionale, né in ambito regionale.

6. Per quanto concerne l'Agenzia per le imprese, le soluzioni sono le seguenti:

- Il regolamento stabilisce requisiti e modalità di accreditamento delle Agenzie per le imprese di cui all'art. 38 comma 3, lett. c), e comma 4 della legge n. 133/08 ed il sistema di vigilanza sulle stesse. In particolare, il regolamento apre la possibilità per le imprese di scegliere le Agenzie che meglio erogano i servizi amministrativi di propria competenza, non stabilendo limiti al loro numero in ambito nazionale né in ambito regionale;
- Oltre ad alcuni requisiti generali e strutturali (onorabilità del personale tecnico, descrizione delle procedure) e di garanzie, sono previsti due livelli di accreditamento: uno c.d. "light" per le attività vincolate (DIA) che prevede il possesso di un certificato di conformità del proprio sistema di gestione per la qualità conforme alla norma UNI EN ISO 9000 vigente all'atto di presentazione dell'istanza e relativo all'erogazione degli specifici servizi di attestazione da ac-

credito¹⁵. Un secondo livello più articolato per l'espletamento, da parte delle Agenzie, di attività istruttorie nell'ambito di procedimenti che comportano esercizio di potere discrezionale da parte dell'Amministrazione. In questo caso è richiesto il possesso di un certificato di conformità della propria struttura alle norme UNI CEI EN 45011, in vigore all'atto di presentazione dell'istanza.

Per quanto riguarda l'interazione con il SUAP, le Agenzie assolveranno ad una duplice funzione: supportare gli Sportelli Unici nelle istruttorie di procedimenti amministrativi, giungendo fino all'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa valida come titolo autorizzatorio nei casi in cui tali procedimenti non lascino spazio discrezionale alle Autorità amministrative; attestare, anche su istanza delle imprese, la conformità delle DIA nei casi in cui la DIA costituisce titolo per l'avvio dell'attività.

Ovviamente solo l'esito positivo dell'attività svolta dalle Agenzie avrà il valore giuridico di un atto.

Le imprese si troveranno nella possibilità di scegliere le Agenzie che erogano i servizi amministrativi, tenuto conto che la legge non pone limiti ai numero delle stesse, né in ambito nazionale, né in ambito regionale.

6.1. Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti

Gli effetti del provvedimento sono stati computati con una stima delle differenze tra la situazione senza intervento e quella con intervento di regolazione.

6.2. Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine

Il regolamento SUAP semplifica e automatizza processi esistenti, ma non incide sulla normativa regionale e modifica solo in parte il modo di operare dei SUAP, limitando la telematica alle fasi di ricevimento delle pratiche (il front-office) e l'eventuale smistamento ad altre amministrazioni competenti (ASL, WFF, ...), lasciando inalterata la modalità con la quale le pratiche sono istruite dai singoli enti (il *backoffice*).

Chi ha già investito in tecnologia non è penalizzato (è prevista la possibilità di utilizzare SPC e "accordi di servizio" per automatizzare ulteriormente i procedimenti tra Enti) mentre per chi deve ancora partire gli investimenti in tecnologia richiesti sono minimi (PC, linea ADSL, casella PEC, applicazione di verifica firma digitale e marcatura temporale, dispositivo di firma digitale con lettore).

Nell'ottica del risparmio si "riuserà", opportunamente modificato, il portale impresa.gov che sarà ribattezzato "impresainungiorno", uno strumento che consentirà ai Comuni che non sono in grado di operare in modalità telematica di delegare la propria Camera di Commercio.

Infine la sinergia con la Comunicazione Unica consentirà, per la maggior parte delle pratiche SUAP, di sfruttare un'infrastruttura tecnologica in fase di avviamento e che non necessita di ulteriori investimenti¹⁶. Peraltro, qualora il Comune (o la PA) non rispettasse i requisiti minimi subentrerebbe la Camera di Commercio in grado di utilizzare queste tecnologie in modo consolidato.

¹⁵ Per dare immediata operatività al sistema, in attesa della certificazione è stata prevista la possibilità per l'Agenzia di esercitare in via provvisoria le attività previa stipula di una polizza fidejussoria pari al 30% del valore della polizza assicurativa sottoscritta.

¹⁶ L'investimento unitario iniziale è pari a €1500 mentre il costo di gestione annuo è pari a €500. Tali costi, di importo molto contenuti, sono sostenibili dalle PA coinvolte e rientrano pienamente nelle loro attuali capacità finanziarie.

Va anche detto che il portale *impresainungiorno* non parte da zero, ma viene modificato un portale esistente con funzionalità simili, *impresa.gov*. Infine la sinergia con la Comunicazione Unica consentirà, per la maggior parte delle pratiche, di sfruttare un'infrastruttura in fase di avviamento e che non necessita di ulteriori investimenti.

A fronte dei costi sopra indicati, il volume dei vantaggi che andrà ai destinatari finali diretti (le imprese) va stimato in termini di aumento del grado di certezza (per le imprese) sui tempi e sugli atti conclusivi dei procedimenti¹⁷.

6.3. Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione

Non ci sono particolari condizioni esterne suscettibili di avere effetti negativi sul Provvedimento. Occorrerà fare riferimento all'attuazione della norma con specifiche attività di monitoraggio e valutazione della Regolazione per verificare che non insorgano condizioni ostative all'attuazione concreta del Provvedimento.

7. Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

Il provvedimento è in grado di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa e quindi è stata effettuata un'analisi in accordo a quanto previsto all'Allegato A del DPCM 170/2008¹⁸. In particolare nel corso dell'analisi si è verificato che il provvedimento non limita il numero o la tipologia dei fornitori di un determinato bene o servizio (restrizioni all'accesso); riduce le possibilità competitive dei fornitori (restrizioni dell'attività); riduce gli incentivi dei fornitori a competere (restrizioni delle possibilità competitive).

L'intervento regolatorio consente altresì al sistema delle imprese di migliorare la propria interazione con la PA e quindi rafforza la competitività internazionale, permettendo a tale sistema di avere uno strumento (il SUAP) normalmente disponibile a livello internazionale.

8. Modalità attuative dell'intervento regolatorio

Per il raggiungimento di un'effettiva operatività del SUAP, il regolamento prevede quanto segue:

i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto sono, per il regolamento delle Agenzie per le imprese, il MISE (che concede l'accreditamento ai soggetti privati che intendano svolgere le funzioni delle Agenzie per le imprese, qualora siano in possesso dei requisiti richiesti e individuati nell'allegato al regolamento). Per il SUAP, invece, i soggetti responsabili dell'attuazione del regolamento sono i Comuni che dichiarano al MISE, tramite strumenti informatici messi a disposizione dal portale "*impresainungiorno*", la conformità ai requisiti richiesti dal regolamento e dall'allegato¹⁹.

Le fasi di attuazione sono tre: DIA telematica facoltativa; DIA solo telematica in tutte le Regioni; DIA e procedimenti complessi telematici in tutte le Regioni.

¹⁷ Una *proxy* del valore di questo argomento è costituita dall'anticipazione (meno 50 gg. rispetto ai 100 nella situazione attuale) della messa a reddito (al 10% di un capitale standard minimo - €10.000) in dotazione alle imprese.

¹⁸ Nel corso dell'analisi e delle attività di consultazione di cui alla Sezione 2, si è evidenziato come l'intervento di regolazione sia coerente e compatibile con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati nei quali si svolge l'attività di impresa e come il Provvedimento non distorca la concorrenza ma anzi, con un'azione di qualità della regolazione del tipo "*levelling the playing field*" contribuisca a migliorare l'interazione competitiva.

¹⁹ L'elenco dei SUAP conformi ai requisiti richiesti è pubblicato sul portale.

Le norme tecniche (nella sostanza, le modalità con cui si comunica attraverso il portale) sono allegate al regolamento con la previsione che le stesse possano essere modificate da un decreto interministeriale.

Una ricognizione - che varia da Regione a Regione - delle attività soggette a DIA, e successivamente di tutte le altre attività²⁰.

Per quanto riguarda gli strumenti predisposti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio, i Ministri per lo sviluppo economico, per la semplificazione normativa e per la pubblica amministrazione e l'innovazione predispongono, in collaborazione con l'ANCI e le camere di commercio, forme di monitoraggio sull'attività e sul funzionamento del SUAP, anche con riguardo all'articolazione sul territorio delle attività imprenditoriali e degli insediamenti produttivi, alle condizioni di efficienza del mercato e alla rispondenza dei servizi pubblici alle esigenze di cittadini ed imprese, prevedendo altresì la possibilità, per le imprese ed altri soggetti pubblici e privati, di effettuare segnalazioni e rilevare criticità.

Rispetto all'esigenza di predisporre meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R., i Ministeri dello Sviluppo economico e della Semplificazione normativa provvederanno alla redazione della relazione V.I.R., per entrambi i regolamenti, con cadenza biennale, nella quale verranno esaminati anzitutto gli aspetti per i quali è stato deciso l'intervento attraverso l'emanazione dei regolamenti in esame.

Si valuterà, altresì, se i benefici previsti siano stati conseguiti, ovvero si predisporranno gli interventi regolatori.

²⁰ Sulla base delle procedure vanno costruiti i relativi moduli di richiesta, in questo modo: le Regioni stabiliscono la modulistica uniforme su base regionale, aggiornata per ciascun procedimento relativo al territorio di competenza; il portale mette a disposizione delle Regioni gli strumenti informatici per costruire la modulistica; in caso di inerzia delle Regioni, l'imprenditore utilizza gli strumenti messi a disposizione dal portale. In questo caso, l'amministrazione competente segnala all'impresa l'eventuale integrazione procedimentale, le eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento si configureranno in eventi informativi e formativi presso le Camere di commercio ovvero organizzati da Regioni o da altri enti. Inoltre, per il SUAP, si prevede l'adozione di un piano di formazione, senza oneri aggiuntivi dallo Stato, da parte dei Ministeri dello sviluppo economico, della semplificazione normativa e della pubblica amministrazione ed innovazione, in collaborazione con l'ANCI e con Unioncamere.

CAPITOLO IV

Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa.

1. La Commissione parlamentare per la semplificazione²¹.

La Commissione parlamentare per la semplificazione, nell'attuale conformazione, è stata prevista dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, con specifico riferimento alla procedura denominata «taglia-leggi». Essa è anche l'erede della Commissione parlamentare prevista dall'articolo 5 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che fu chiamata a pronunciarsi su tutti gli schemi di decreti legislativi ivi previsti, volti a ridefinire, a Costituzione vigente, l'assetto territoriale delle competenze amministrative ed a verificarne lo stato di attuazione.

La Commissione ha proceduto all'elezione dell'ufficio di presidenza il 15 ottobre 2013. Quest'ultimo, già nella prima riunione allargata ai rappresentanti dei gruppi, svoltasi il 24 ottobre, ha concordato di procedere ad un'indagine conoscitiva sui temi della semplificazione legislativa ed amministrativa. Mentre lavorava alla stesura del programma, la Commissione ha proceduto, il 31 ottobre, all'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Gianpiero D'Alia, che ha costituito una sorta di efficace prologo.

Il programma dell'indagine, previa acquisizione delle intese con i Presidenti della Camera e del Senato, è stato approvato dalla Commissione il 19 novembre.

2. Il programma dell'indagine conoscitiva.

Il programma dell'indagine conoscitiva, approvato all'unanimità dalla Commissione, parte dal presupposto che la semplificazione normativa ed amministrativa costituiscono due passaggi fondamentali e obbligati per lo sviluppo del Paese. Obiettivo condiviso da tutte le forze politiche e rilanciato di volta in volta dal Governo, la semplificazione deve fare i conti con taluni fattori che ne ostacolano il perseguimento:

1. un sistema di regole sempre più complesso e globalmente integrato, composto da un insieme di linee di indirizzo e regolazioni internazionali, europee, statali, regionali, provinciali e comunali;
2. prassi legislative statali che privilegiano l'utilizzo della decretazione d'urgenza anche per la definizione di interventi ordinamentali, non consentendo né una progettazione legislativa a monte né una adeguata istruttoria parlamentare a valle. Anche da tali prassi discende una diffusa volatilità dei testi normativi, che diventa difficile implementare;
3. una sempre più spiccata tendenza a trasformare gli atti legislativi in una sorta di portaerei, sulla cui pista di decollo vengono collocati numerosi aerei, che poi stentano, per il congestionamento del traffico, a prendere il volo: gli atti legislativi, cioè, sono sempre meno auto applicativi, demandando la loro attuazione ad un numero crescente di adempimenti, talora difficilmente riconducibili al sistema delle fonti;
4. la diffusa e convinta aspirazione trasversale alla semplificazione amministrativa fatica a trovare lineare applicazione, dovendo fare i conti con politiche settoriali ove spesso prevalgono i fattori di complicazione, dovuti talora anche alla rivendicazione di ruolo da parte di soggetti vocati a funzioni di intermediazione;
5. un sistema dei controlli e sanzionatorio non sempre adeguato ed efficace.

²¹ XVII LEGISLATURA - CAMERA DEI DEPUTATI Lunedì 31 marzo 2014, Commissione parlamentare per la semplificazione.

Negli intendimenti della Commissione, l'indagine conoscitiva avrebbe dovuto consentire – e così è stato – una piena presa di coscienza dello stato dell'arte, nella fase iniziale della legislatura, permettendo di individuare le migliori pratiche da diffondere e le criticità da superare, attraverso l'interazione con tutti i soggetti interessati: OCSE, istituzioni, imprese, sindacati, liberi professionisti, cittadini.

3. Le audizioni svolte nel corso dell'indagine.

Le audizioni sono iniziate il 4 dicembre e sono proseguite fino al 13 marzo 2014. Nel corso di poco più di tre mesi, nonostante la pausa dovuta alle festività di fine anno e gli accadimenti politico- istituzionali, che hanno portato alla formazione di un nuovo Governo, la Commissione ha effettuato 30 sedute, procedendo all'audizione di una vasta platea di soggetti:

in ambito governativo, sono stati ascoltati i Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio dei ministri Giovanni Legnini e Filippo Patroni Griffi, i Ministri per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo Dario Franceschini e per gli affari regionali Graziano Delrio, nonché il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ed il Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio. Non è stato possibile procedere, come era negli intendimenti della Commissione, all'audizione dei Ministri di settore e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione del nuovo Governo perché la fase conclusiva del ciclo di audizioni si è sovrapposta al cambio della compagine governativa; nel più vasto ambito istituzionale, sono stati coinvolti i vertici del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, le autorità amministrative indipendenti, nonché regioni, province e comuni; è stato audito, all'inizio dell'indagine, il Capo del Directorate per la Governance pubblica e lo Sviluppo territoriale dell'OCSE, Rolf Alter; la Commissione ha avuto un ampio confronto con le organizzazioni rappresentative del mondo imprenditoriale, sindacale, cooperativo, delle professioni e dei consumatori e utenti; sono stati ascoltati esperti della materia e docenti universitari.

La ricchezza delle audizioni svolte, cui hanno partecipato (con rare eccezioni) le personalità di vertice dei soggetti coinvolti, è testimoniata non soltanto dai resoconti stenografici delle sedute, ma anche dall'approfondito e variegato materiale documentario messo a disposizione della Commissione. I resoconti stenografici allegati al presente documento evidenziano anche la partecipazione dei componenti la Commissione a dibattiti sempre ricchi di stimoli e di riflessioni, che il presente documento cerca di riprendere e rilanciare.

4. Gli argomenti delle audizioni.

Come già accennato, al presente documento sono allegati i resoconti stenografici delle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva. Il presente paragrafo si limita pertanto a dar conto degli argomenti principali trattati nelle audizioni, raggruppati in base alle categorie dei soggetti auditi.

OCSE:

Il dottor Rolf Alter, capo del Directorate per la governance pubblica e lo sviluppo territoriale dell'OCSE, ha rimarcato l'importanza delle politiche di regolazione nell'ottica della competitività, evidenziando come la semplificazione non raggiunga risultati concreti, se questi ultimi non vengono percepiti dagli interessati (cittadini ed imprese) e non sono trasversali a tutti i livelli di governo.

Ambito governativo:

il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Filippo Patroni Griffi, ed il Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo Dario Franceschini, si sono soffermati sull'uso degli strumenti normativi e la relativa attuazione, sottolineando la necessità di introdurre strumenti di programmazione legislativa e di progettazione dei singoli provvedimenti che consentano di migliorarne la qualità e la tenuta nel tempo ed evidenziando le iniziative assunte dal Governo Letta in questa direzione. Il Ministro Franceschini ha anche rimarcato la necessità di riforme costituzionali e regolamentari.

Il Ministro per gli affari regionali Graziano Delrio ha esordito con il riferimento alla semplificazione intesa non solo come riduzione di oneri burocratici, ma anche come funzionamento più semplificato del sistema istituzionale territoriale multilivello, che genera un notevole contenzioso costituzionale, che egli ha cercato – con successo – di ridurre grazie ad un'azione di mediazione preventiva con le regioni. Da ultimo, ha segnalato che la riduzione al minimo o l'eliminazione delle materie di legislazione concorrente, unitamente all'istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie, potrebbe costituire uno degli elementi più importanti di semplificazione istituzionale.

Il Sottosegretario alla presidenza del Consiglio Giovanni Legnini ha illustrato le attività di monitoraggio effettuate dall'ufficio per l'attuazione del programma di Governo, soffermandosi sui motivi della mancata o ritardata attuazione di molti degli adempimenti previsti, con particolare riguardo alla complessità dei procedimenti attuativi e dell'acquisizione dei concerti tra Ministri (soprattutto il Ministro dell'economia e delle finanze è sovraccaricato impropriamente di numerosi concerti, cui non riesce a far fronte).

Il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, consigliere Carlo Deodato, ha integrato tali considerazioni con ulteriori spunti in materia di analisi e verifica di impatto della regolamentazione, rilevandone le criticità e dando conto del nuovo regolamento in materia predisposto dal Governo.

Il Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio, consigliera Diana Agosti, ha descritto le funzioni del Dipartimento rilevanti ai fini dell'indagine: la verifica della fattibilità delle iniziative legislative; l'attuazione in via amministrativa delle politiche del Governo.

Istituzioni:

Consiglio di Stato:

il presidente Giorgio Giovannini ha trattato la semplificazione sia normativa sia amministrativa.

Per quanto concerne la semplificazione normativa, è partito dalla riforma del Titolo V della Costituzione, per soffermarsi poi sullo stato della legislazione primaria, caratterizzato da non poche oscurità, incoerenze e lacune, che impongono di riprendere il cammino della redazione di testi unici e della codificazione.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, ha trattato sia gli aspetti organizzativi, sia quelli procedurali, soffermandosi sulla conferenza di servizi, sugli sportelli unici e sulla segnalazione certificata di inizio attività (segnalandone le possibili evoluzioni normative), nonché sull'utilizzo dei mezzi informatici.

Corte dei conti:

il presidente Raffaele Squitieri, premesso che il sistema italiano risulta segnato da disfunzioni connesse anche con gli elementi di accentuato formalismo che tradizionalmente lo caratterizzano, si è soffermato su quattro questioni principali che attengono alla semplificazione normativa, alla semplificazione amministrativa, alla semplificazione fiscale e al contributo che i controlli sono in grado di offrire all'opera di semplificazione, evidenziando anche il ruolo giocato dalle nuove tecnologie informatiche e le relative criticità.

Ulteriori considerazioni hanno riguardato i temi della semplificazione e della trasparenza delle procedure di bilancio e di quelle per la realizzazione degli investimenti pubblici.

Conferenza delle Regioni:

Concettina Ciminiello, assessore della Regione Lazio, e Andrea Simi, dirigente del Segretariato generale della regione Lazio hanno sottolineato i risultati positivi conseguiti dal Tavolo istituzionale per la semplificazione istituito presso la Conferenza unificata, evidenziando la necessità che Stato, regioni e autonomie procedano di intesa tra di loro.

Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome:

ha depositato un documento che sottolinea, anche con esemplificazioni, l'interesse delle Assemblee per la qualità della normazione e la semplificazione, evidenziando l'importanza della confluenza nel programma Normattiva anche delle leggi regionali e la necessità di intensificare il dialogo tra le Assemblee legislative statali e regionali.

Unione delle province d'Italia:

Tiziano Lepri, assessore della provincia di Firenze e coordinatore nazionale degli assessori dell'area istituzionale, organizzazione e personale dell'Unione delle province d'Italia, ha auspicato che la riforma del Titolo V dia effettiva attuazione ai principi – in esso contenuti – di sussidiarietà ed adeguatezza, invitando ad una riflessione sul sistema delle province e le unioni di comuni ed a valutare la necessità di disboscare i circa 7.000 enti di varia natura che stanno tra i comuni e le regioni e si occupano di moltissimi ambiti.

Associazione nazionale dei comuni italiani:

ha depositato un documento che rimarca l'importanza e le criticità dei processi di informatizzazione e dematerializzazione degli atti in corso, evidenziando gli sforzi compiuti per l'attivazione degli Sportelli unici per le attività produttive. Le proposte di semplificazione devono incidere principalmente sullo svolgimento in modalità telematica della conferenza di servizi/commissione pareri. Il documento si conclude con alcune proposte emendative al disegno di legge S. 958, in materia di semplificazione.

Tavolo istituzionale per la semplificazione:

la consigliera Silvia Paparo ha dato conto delle attività svolte e dei risultati conseguiti dal Tavolo, che ha lavorato alla misurazione degli oneri amministrativi in taluni settori definendo un cronoprogramma di attività e con il coinvolgimento degli stakeholder. Coerentemente con questo metodo, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha lanciato la consultazione telematica sulle cento procedure più complicate da semplificare. Le imprese hanno indicato nell'ordine: fisco; edilizia; autorizzazioni d'inizio delle attività di impresa; Documento unico di regolarità contributiva; adempimenti in materia di sicurezza del lavoro; i cittadini hanno indicato: fisco; edilizia; accesso alle prestazioni sanitarie; procedure per i disabili; adempimenti in materia di lavoro e previdenza.

Autorità indipendenti:

Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico:

il presidente Guido Pier Paolo Bortoni ha illustrato le azioni intraprese dall'Autorità, nell'ultimo triennio, in cinque ambiti: la valutazione dell'impatto della regolazione generale; la semplificazione della disciplina dei procedimenti individuali, la regolazione individuale o l'*enforcement*; la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e, in particolare, degli obblighi informativi a carico degli operatori dei tre settori; la facilità di accesso ai mercati di gestione dei processi in un ambiente liberalizzato come quello dell'energia; la messa a disposizione di diversi strumenti semplici a supporto delle scelte dei consumatori.

Autorità garante della concorrenza e del mercato:

il presidente Giovanni Pitruzzella, premesso che il confronto tra autorità indipendenti e Parlamento dovrebbe essere costante anche perché esiste un'*accountability* delle autorità nei confronti del Parlamento, ha affrontato il tema della certezza dei tempi della decisione e quindi delle varie forme di silenzio, evidenziandone i profili problematici ed auspicando una responsabilizzazione delle amministrazioni, realizzabile anche attraverso il recupero di una cultura del risultato. Altro tema centrale concerne la certezza del diritto, cui sarebbero funzionali lo svolgimento delle analisi di impatto della regolazione e maggiore trasparenza nel processo di formazione degli atti normativi di attuazione delle leggi.

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni:

il presidente Angelo Cardani, dopo aver sintetizzato le caratteristiche peculiari dell'Agcom nel sistema delle Autorità indipendenti, ha illustrato le attività poste in essere dall'Autorità stessa in materia di semplificazione amministrativa, accennando ad alcuni aspetti problematici registrati nel corso degli anni ed indicando possibili soluzioni per rendere più efficiente l'azione dell'Autorità a beneficio della collettività.

Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB):

il vice direttore generale Giuseppe D'Agostino, dopo aver tracciato il quadro normativo e istituzionale di riferimento, particolarmente complesso anche a livello europeo, si è soffermato sulla semplificazione normativa e sulla strategia operativa della CONSOB, in chiave di semplificazione amministrativa, basata anche sulla digitalizzazione delle procedure.

Banca d'Italia e Istituto di vigilanza sulle assicurazioni:

il direttore generale della Banca d'Italia Salvatore Rossi è, in ragione del suo incarico, anche presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni. Non è potuto intervenire in audizione ma ha inviato una memoria che traccia un quadro delle esperienze di regolamentazione dei due istituti, segnalando l'importanza delle analisi di impatto e delle pubbliche consultazioni preventive sui nuovi progetti di regolamentazione, e dà conto delle iniziative adottate per la semplificazione normativa ed amministrativa. La parte conclusiva della memoria allarga il discorso ad una prospettiva generale, evidenziando la necessità di cambiare in profondità il modo di produrre nuove norme, verificandone in anticipo l'impatto e la pronta attuabilità.

Organizzazioni imprenditoriali:

Organizzazioni agricole:

Massimiliano Giansanti, presidente di Confagricoltura di Roma, si è concentrato su tre questioni: il rispetto della proporzionalità (il carico della burocrazia deve essere proporzionato alla dimensione aziendale); la misurazione degli oneri amministrativi; il monitoraggio dell'impatto degli oneri burocratici sulle aziende agricole. Con riguardo a tali questioni, ha proposto 4 linee di azione, riguardanti i controlli amministrativi aziendali (che vanno coordinati, anche per evitare duplicazioni), i rapporti tra pubblica amministrazione e mondo delle imprese, la semplificazione atta a favorire la crescita delle aziende, le misure da adottare in materia ambientale.

Gianfranco Calabria (Coldiretti) ha sottolineato le criticità dello Sportello unico per le imprese (SUAP), richiamando la necessità di un ruolo sussidiario di agenzie private e segnalando le 19 leggi regionali che attuano in modo organico la sussidiarietà orizzontale, investendo soggetti privati di funzioni amministrative.

Enrico Fravili (Copagri) ha evidenziato le differenze esistenti da regione a regione, invitando a partire dalle cose più facili.

R.ETE Imprese Italia:

Mario Bussoni, segretario generale di Confesercenti, ha evidenziato che, nel quadro della crisi recessiva in atto, portare avanti i processi di semplificazione normativa e di snellimento burocratico è un'azione necessaria per riavviare l'economia, ridisegnando una traiettoria di crescita e recuperando il forte gap concorrenziale che separa l'Italia dagli altri Paesi europei. Ha quindi formulato diverse proposte relative a possibili semplificazioni settoriali, segnalando il ruolo che potrebbe essere svolto, in funzione di sussidiarietà orizzontale, dalle Agenzie per le imprese.

Roberto Cerminara (Confcommercio) ha propugnato il modello alternativo e in concorrenza al SUAP (del quale ha evidenziato le criticità) rappresentato dalle Agenzie per le imprese.

Confindustria:

il presidente Giorgio Squinzi ha premesso che affrontare il tema della semplificazione significa riprogrammare le politiche pubbliche ripartendo dalla centralità dell'impresa e creando le condizioni per valorizzare le capacità di lavorare e produrre, così da rilanciare crescita e oc-

cupazione, soffermandosi sulla mancata attuazione di tante semplificazioni soltanto annunciate, tra le quali cita i SUAP, che non hanno ancora prodotto risultati percepibili. Ha tracciato quindi un quadro complessivo della situazione, auspicando talune misure, tra le quali: il rispetto del divieto di *gold plating* nel recepimento delle norme europee; che la regolazione sia preceduta da un'analisi di impatto e che sia scritta e diffusa in modo da garantire la certezza del diritto; la riduzione degli oneri burocratici nei settori più critici per chi fa impresa (lavoro e previdenza, salute e sicurezza sul lavoro, infrastrutture, beni culturali, ambiente, appalti, fisco); la riforma del Titolo V, in modo da evitare che l'intrecciarsi dei diversi livelli di governo duplichi o triplichi le responsabilità su una stessa materia; un rapporto migliore tra pubblica amministrazione e imprese.

Federdistribuzione:

il presidente Giovanni Cobolli Gigli ha incentrato il proprio intervento sulle difficoltà derivanti dalla difformità normativa a livello regionale e locale e dalla burocrazia, cui la distribuzione moderna organizzata dedica l'1,15 per cento all'anno del suo fatturato, soffermandosi poi su taluni settori (fisco; lavoro; salute e sicurezza sul lavoro; concorrenza e liberalizzazioni).

Organizzazioni dell'edilizia:

Paolo Buzzetti, presidente dell'ANCE, individua le ragioni storiche dell'inefficienza della pubblica amministrazione e della complicazione, tra le quali include la riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, ha segnalato le direttrici da seguire, con specifico riguardo alla semplificazione normativa ed alle semplificazioni in ambito fiscale e lavoristico.

Giorgio Spaziani Testa, segretario generale di Confedilizia, ha ripreso il discorso relativo alla riforma del Titolo V, estendendolo anche ai poteri regolamentari dei comuni e soffermandosi quindi sul settore fiscale, dove sarebbe necessario elevare al rango costituzionale alcuni principi fondamentali contenuti nello Statuto del contribuente, risalenti al 2000, ma quasi mai applicati, al fine di imporne il rispetto anche al legislatore.

Confetra:

il presidente Nereo Marcucci si è soffermato su due ambiti tematici: la riforma del Titolo V per quanto attiene alla politica dei trasporti, al fine di superare la frammentazione del Paese, della quale ha citato eclatanti esempi; le cose possibili in tempi ragionevoli, con particolare riguardo ai controlli doganali, all'archivio unico nazionale dei veicoli, al pagamento delle tasse di circolazione ed alla responsabilità solidale negli appalti.

Organizzazioni della cooperazione:

Bruno Busacca (Legacoop), ferma restando l'importanza di ammodernare le procedure, ampliare la digitalizzazione, rafforzare i collegamenti telematici tra le imprese e la pubblica amministrazione e tra le pubbliche amministrazioni, ha considerato necessaria una riflessione a più ampio raggio sul modello istituzionale, con particolare riguardo al bicameralismo perfetto ed ai rapporti Stato- regioni.

Toni Della Vecchia (Confcooperative) ha segnalato che negli ultimi anni le politiche di semplificazione legislativa si sono concentrate su alcuni settori, dimenticandone altri fondamentali, rispetto ai quali i cittadini e le imprese chiedono una grande rivoluzione semplificatrice. Si è fatto cenno al tema dell'amministrazione della giustizia; l'altro grande tema è quello del rapporto con il fisco.

Organizzazioni sindacali:

Susanna Camusso, segretario generale della CGIL, premesso che semplificazione non deve significare riduzione dei controlli e della cogenza di alcune norme, ha individuato alcuni orizzonti della semplificazione, che dovrebbe essere nel contempo istituzionale, legislativa, burocratica e fiscale.

Fulvio Giacomassi, segretario generale della CISL, ha auspicato che tutti gli interventi frammentari siano riportati dentro una politica strategica nazionale, che dovrebbe interessare lo Stato e le sue articolazioni, anche per superare l'estrema varietà delle situazioni (per esempio, ogni comune ha il suo regolamento edilizio).

Giancarlo Serafini, funzionario della UIL, premesso che secondo Confartigianato le imprese spendono quasi 31 miliardi all'anno in burocrazia, ha considerato necessario semplificare l'azione amministrativa, anche investendo in nuove tecnologie (in particolare: attivazione di una rete tra enti; velocità della connessione; unicità del PIN per accedere ai servizi on line).

Paolo Varesi, vicesegretario generale della UGL, ha sottolineato la necessità di ripensare la Pubblica amministrazione in termini di fruibilità, segnalando che il tema centrale è la riforma del sistema fiscale.

Organizzazioni professionali:

Claudia Alessandrelli (Confprofessioni) ha evidenziato il ruolo fondamentale del professionista come filtro fra gli interessi e le aspettative della Pubblica Amministrazione e le esigenze sia della società civile sia del mondo imprenditoriale, soffermandosi, in particolare, sui temi della semplificazione normativa (anche con riguardo all'assetto delle competenze tra Stato e regioni) e dell'attuazione degli adempimenti previsti negli atti normativi, formulando tre proposte concrete.

La presidente del Coordinamento delle libere associazioni professionali Emiliana Alessandrucchi ha illustrato il variegato mondo professionale che fa capo all'organizzazione da lei presieduta.

Il presidente dell'Unione nazionale professionisti pratiche amministrative Nicola Testa ha evidenziato che la semplificazione passa dal web, sostenendo tale affermazione con esempi concreti (SUAP; firma digitale, posta certificata).

Organizzazioni dei consumatori:

Fabio Picciolini (Adiconsum) ha evidenziato che la pleora di leggi e di regolamenti comunali si ripercuote sul cittadino in modo tale che non soltanto è tenuto a moltissimi adempimenti, ma è anche avviluppato da un'assoluta incertezza.

Vincenzo Barrasso (Asso-Consum) ha considerato necessaria la semplificazione sia normativa (anche con riguardo al recepimento delle norme europee ed all'assetto dei rapporti tra Stato e regioni) sia amministrativa (a partire dall'accelerazione dell'Agenda digitale), indicando quindi ambiti specifici sui quali intervenire (edilizia, infrastrutture e paesaggio; lavoro e previdenza; salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; fisco).

Pasquale Ruzza (Federconsumatori) ha sostenuto che va ridotto al minimo il processo autorizzativo delle attività economiche, prevedendo un successivo e rigoroso controllo circa il rispetto delle norme in materia di igiene, di salubrità, di antinfortunistica, di tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale e superando così le norme autorizzative preventive, legate a concetti da vecchio pubblico impiego e a criteri obsoleti.

Esperti:

Il consigliere Luigi Giampaolino, presidente emerito della Corte dei conti, ha organicamente collegato i problemi della semplificazione alla debolezza della pubblica amministrazione, che andrebbe affrontata in maniera strutturale, con una vera e propria rifondazione, mentre si procede con interventi di carattere procedurale.

Il dottor Alessandro Pajno, presidente della V sezione del Consiglio di Stato, ha evidenziato le criticità dell'attuale situazione di complessità normativa ed amministrativa, frutto anche di una crisi sistemica dei meccanismi portanti del Paese, che si riflette nel progressivo aggrovigliarsi dei processi decisionali fino a punte parossistiche, nell'incapacità di definire gerarchie di finalità e di interessi, alla cui mancanza suppliscono i meccanismi procedurali.

Il professor Vincenzo Cerulli Irelli ha annotato come gli strumenti messi in campo per migliorare la qualità della legislazione (dall'analisi preventiva di impatto alla verifica ex post) sono quasi ignorati da una legislazione che va per conto suo.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, si è soffermato su due questioni: la prima è quella di stabilire quali attività private necessitano di un provvedimento amministrativo a carattere abilitativo e quali attività, pur non potendo essere del tutto liberalizzate, possano essere assoggettate a un procedimento di controllo estremamente semplificato, la cosiddetta SCIA, cioè la Segnalazione certificata di inizio attività; la seconda questione attiene al fatto che l'azione amministrativa coinvolge in genere una pluralità molto ampia di interessi pubblici, che dovrebbero essere mediati per arrivare ad una conclusione in tempi certi dei procedimenti.

Il professor Filippo Satta ha evidenziato la perdita della capacità di individuare e tutelare gli interessi attivi della popolazione per affiancarli con misure frenanti, con misure di tutela di altri interessi, che si ritiene possano essere tutelati solo attraverso misure conservative e paralizzanti. Nessuna semplificazione è, possibile se non si comincia a chiarire quali sono gli interessi frenanti e come debbano essere gestiti, partendo magari da singoli settori.

La professoressa Maria Alessandra Sandulli ha compiuto una disamina di taluni strumenti (il silenzio-assenso, la denuncia di inizio di attività prima e la segnalazione semplificata di inizio di attività dopo) che, pensati in un'ottica di semplificazione, in realtà costituiscono elementi di complicazione, perché non danno ai cittadini ed alle imprese nessuna garanzia e certezza, mantenendo in capo alle amministrazioni un forte potere di autotutela. Ha proposto alcuni correttivi in grado di risolvere tali problemi.

Il professor Nicola Lupo ha tracciato un bilancio complessivamente negativo di quanto realizzato sul piano della semplificazione legislativa negli ultimi venti anni, evidenziando che gli obiettivi perseguiti sono in larga parte falliti e che occorre abbandonare mire palinogenetiche, puntando su orizzonti più raggiungibili. Ha quindi evidenziato che il tasso di complessità nei procedimenti normativi è talmente elevato che occorre trovare un bilanciamento un po' diverso tra tecnica e politica, a vantaggio di quest'ultima. A questo scopo, occorre una programmazione legislativa, raccordata con il ciclo decisionale europeo.

Il professor Efsio Espa ha rilevato la situazione di criticità sul piano della semplificazione amministrativa (e più direttamente dei rapporti Stato-imprese), che ormai travalica le osservazioni di natura puramente amministrativa e istituzionale, e si traduce in costi veri e propri e in una immagine, anche nel contesto globalizzato, ormai quasi imbarazzante. Ha quindi evidenziato le criticità nell'applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Il professor Giulio Vesperini ha posto in luce talune tendenze, tra le quali: la tendenza della normativa sulla semplificazione a soffrire della stessa ipertrofia dalla quale è affetta la produzione normativa nel suo complesso; la tendenza a complicare più di quanto si semplifica: tra il 1994 ed il 2008 sono state censite 5.868 misure di semplificazione e 6.655 di complicazione; la tendenza alla dimensione conoscitiva delle politiche di semplificazione; la tendenza alla dimensione policentrica delle misure di semplificazione, che non sono più solamente statali, ma interessano anche le regioni da un lato e l'Unione europea dall'altro.

Gli ultimi aspetti trattati riguardano l'emergere di taluni elementi positivi e il modo in cui si conforma un'organizzazione di governo delle politiche di semplificazione.

5. Le risultanze dell'indagine.

Dalle audizioni emerge un quadro drammatico, soprattutto in una prolungata situazione di crisi economico-sociale, che avrebbe dovuto spronare a porre in essere tutte le misure di semplificazione possibili per dare nuova energia – a costo zero, ed anzi con evidenti risparmi – ai cittadini ed alle imprese.

La percezione, ormai unanime, è che il Paese si sia ormai auto-avviluppato in una miriade di lacci e laccioli, rappresentati da leggi nazionali e regionali, normative europee recepite sem-

pre parzialmente e sempre in ritardo dal Parlamento, e provvedimenti amministrativi di varia natura, origine e portata, che hanno finito col paralizzarlo, come il Lemuel Gulliver di Jonathan Swift.

Indubbiamente occorrerà sciogliere ad uno ad uno, e laddove possibile per gruppi – o forse sarebbe ancora più corretto parlare di grumi, sottintendendo i grumi di interessi che spesso si celano dietro la complicazione – questi nodi.

Ma ancora più necessario probabilmente dovrebbe risultare per il Parlamento risalire alle radici dei problemi, facendo tesoro dell'esperienza degli ultimi anni, che insegna che mentre da una parte si tenta di semplificare – non sempre in modo organico, né ordinato e talvolta con effetti opposti a quelli preventivati – spesso dall'altra le forze della complicazione riescono a produrre più norme di quante se ne aboliscano.

Il rapporto tra norme eliminate dall'ordinamento e norme che entrano in vigore, secondo i dati forniti dalla Corte dei Conti, è di 1,2 nuove norme per ogni norma abrogata.

Risalire alle radici significa allora avere innanzitutto il coraggio di ridurre il numero dei soggetti dotati di potestà legislativa in determinate materie. Se i rubinetti aperti sono troppi, controllare il flusso dell'acqua in uscita è naturalmente molto complesso. Se poi ogni rubinetto può essere aperto o chiuso indipendentemente dagli altri, risulta ancora più palese l'impossibilità di avere una mappatura precisa degli eventuali sprechi, delle perdite, delle inefficienze. Ed è esattamente questa la situazione in cui si trova l'Italia nel 2014.

Invece, questi anni sono stati sfruttati soltanto in minima parte, nonostante le nuove sensibilità affermatesi e gli sforzi compiuti a decorrere dall'inizio degli anni novanta.

I risultati raggiunti sono complessivamente molto modesti, mentre il quadro normativo ed amministrativo è andato complicandosi anziché semplificandosi. È indubbio che una parte dell'economia poggia sulla complicazione, che ha comportato, negli ultimi decenni, anche la nascita ed il consolidamento di nuove professioni (dal consulente del lavoro al consulente per la sicurezza sui luoghi di lavoro).

Molto incisive, in questo senso, appaiono le parole del dottor Salvatore Rossi, direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'IVASS: «È stato fatto negli ultimi anni qualche progresso lungo la strada della semplificazione amministrativa e normativa. Cito, fra gli altri, tre esempi ben noti: la segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA); i programmi di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese (MOA); gli sportelli unici. I progressi sono tuttavia insufficienti. Non si è modificata in profondità la percezione negativa che gli imprenditori italiani e stranieri hanno del funzionamento dell'apparato amministrativo. A radicarla contribuiscono la tortuosità e la lentezza dei processi di riforma: si pensi proprio al caso dello sportello unico per le attività produttive, istituito nel 1998 e non ancora pienamente efficace. Non basta la regola, prevista dal decreto «Semplifica Italia», secondo cui per ogni nuovo onere amministrativo che si ritenga di introdurre occorre eliminarne uno esistente. Bisognerebbe che le amministrazioni fossero obbligate a una drastica semplificazione degli oneri vigenti, programmata in tempi certi e trasparenti, verificata periodicamente in modi accessibili al pubblico».

Le audizioni, come accennato, hanno consentito di acquisire un quadro esaustivo, nel quale hanno trovato posto sia le macroquestioni attinenti agli snodi istituzionali (con particolare riguardo alle complicazioni derivanti dall'assetto territoriale) ed ai rapporti tra politica e amministrazione, sia questioni di indubbio rilievo ma più settoriali.

Lasciando sullo sfondo (per riprenderlo nella parte conclusiva) il tema dei rapporti tra politica e pubblica amministrazione, le questioni emerse con maggiore frequenza sono così sintetizzabili:

5.1. La quantità e la volatilità delle norme.

Anche se la complicazione non è originata soltanto dal numero delle leggi, può essere comunque utile qualche dato statistico. L'ordinamento continua ad essere caratterizzato da un numero eccessivo (e tutt'oggi inconoscibile) di norme, spesso instabili e soggette a continue modifiche.

Una quantificazione sicura delle leggi vigenti non è in alcun modo possibile, a causa, soprattutto, di una stratificazione normativa che vede l'accumulo di norme nel corso del tempo, in mancanza, spesso, dei necessari raccordi con la legislazione vigente.

Nella XVI legislatura è stato compiuto comunque uno sforzo di semplificazione, dando attuazione alla legge n. 246/2005.

In tutto, sono stati abrogati 67.872 atti normativi, di varia natura.

Come però ha osservato il dottor Alessandro Pajno, presidente della V sezione del Consiglio di Stato, «La riduzione dello stock normativo, che pure era un obiettivo importante, ha mostrato i suoi limiti e ha assunto un valore prevalentemente spettacolare, ma non di sostanza, riducendosi, per di più con una non indifferente quantità di errori, all'eliminazione di norme che, in quanto ormai esaurite, non risultavano in concreto più applicate e, quindi, obiettivamente non erano rilevanti nei rapporti intersoggettivi».

È stata anche effettuata una ricognizione di tutta la normativa pubblicata fino al 31 dicembre 1969 e considerata tuttora vigente, che sconta però importanti esclusioni (per es: codici e testi unici; leggi di ratifica).

Il decreto legislativo 1o dicembre 2009, n. 179 contiene negli allegati tutte le disposizioni legislative statali anteriori al 1o gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, che ammontano a poco meno di 3.300 (3.236 «salvate dal decreto legislativo; qualche decina salvate successivamente).

Si tratta però di un quadro molto parziale, perché sconta, come già accennato, numerose esclusioni.

Per la normativa pubblicata successivamente al 1o gennaio 1970, sono possibili soltanto stime di larga massima.

La quantità delle norme è determinata anche dalla loro volatilità, cioè dalla necessità di continue messe a punto, derivanti anche da una mancata o insufficiente progettazione a monet.

5.2. Il disordine normativo.

Sulla delega taglia-leggi contenuta nell'articolo 14 della legge n. 246/2005 si innestava una seconda fase, che avrebbe dovuto portare all'emanazione di codici settoriali e che è stata attuata soltanto in minima parte (codice dell'ordinamento militare e testo unico delle norme regolamentari in materia; codice del turismo). La delega non ha quindi posto rimedio ad un altro grave problema strutturale della legislazione italiana, dispersa in numerosissimi provvedimenti, sempre più spesso a contenuto omnibus o multisettoriale. Questa evenienza, sommata alla stratificazione normativa che si sussegue nel tempo senza gli opportuni raccordi, provoca ulteriori difficoltà a chi voglia ricostruire il quadro normativo vigente nei singoli settori. Infine, anche là dove esistono, codici e testi unici vengono affiancati da normative che ne vanificano la loro natura di testi unitari di riferimento per la disciplina di singoli settori, come denunciato con particolare forza, tra gli altri, dal Ministro Franceschini, dal presidente di Confindustria, Squinzi e dalla professoressa Sandulli.

5.3. La mancata attuazione.

Si tratta di una questione che si può declinare almeno in due modi, con riguardo:

- agli adempimenti previsti e mai adottati o adottati con gravi ritardi (diversi dei quali riguardanti la semplificazione);
- alle norme che – nonostante l'adozione dei relativi adempimenti – trovano un'attuazione molto parziale: l'esempio ricorrente durante tutto il corso dell'indagine è stato quello dello

sportello unico per le attività produttive (SUAP), ormai istituito in moltissime realtà ma realmente funzionante soltanto in un numero limitato di casi.

Riguardo agli adempimenti previsti e mai adottati o adottati con gravi ritardi, si può annotare che alla data del 4 febbraio 2014 risultavano attuati 405 degli 883 adempimenti previsti nei provvedimenti legislativi approvati nella vigenza del Governo Monti e 57 adempimenti dei 394 previsti nella vigenza del Governo Letta (il basso numero delle attuazioni sconta in questo caso la relativa giovinezza delle previsioni, molte delle quali contenute nella legge di stabilità 2014).

In proposito, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega all'attuazione del programma di governo, sen. Legnini, ha sottolineato con forza due questioni:

- la necessità che le norme siano sempre più auto applicative: siano cioè efficaci di per sé, senza necessità di atti ulteriori;
- il tema relativo a difficoltà e tempistica dei concerti tra Ministeri, soprattutto quando coinvolgono il Ministero dell'economia e delle finanze. La previsione dei concerti tra Ministri, spesso inevitabile dati gli intrecci tra le competenze ministeriali ed il ruolo trasversale di taluni Dicasteri (a partire da quello dell'economia e delle finanze), si rivela anche, molte volte, strumentale a rendere difficoltosa o impossibile l'adozione dell'atto, vanificando così tutte quelle norme che si limitano a rimandare ad un successivo atto la definizione di determinate misure.

Confindustria ha consegnato agli atti della Commissione una tabella molto eloquente, relativa all'attuazione – o meglio alla generalizzata inattuazione – delle misure di semplificazione previste nell'arco di cinque anni, dal decreto- legge 25 giugno 2008, n. 112, fino al decreto- legge 21 giugno 2013, n. 69.

Il presidente degli industriali, Giorgio Squinzi, si è in particolare soffermato sugli Sportelli unici per le attività produttive, definendoli «una misura che avrebbe dovuto imprimere una svolta e che non ha ancora prodotto risultati percepibili. Sebbene siano stati istituiti in quasi tutti i comuni, tali sportelli non svolgono la funzione per cui erano stati pensati, cioè gestire integralmente i procedimenti di interesse delle imprese senza costringere l'imprenditore a una sorta di pellegrinaggio tra i vari uffici pubblici».

In più, ha ricordato che «nel 2011 era stata adottata una norma che sanciva il principio dell'acquisizione d'ufficio dei documenti già in possesso delle pubbliche amministrazioni. Peccato che, salvo lodevoli eccezioni, la prassi degli uffici non si sia uniformata a questo principio».

Le responsabilità della ritardata o mancata attuazione delle norme sono indubbiamente condivise tra Parlamento e Governo: le norme non autoapplicative, che rinviano a successivi adempimenti, possono infatti derivare o dall'incapacità di arrivare ad una sintesi politica ovvero dalla volontà di esplicitare un semplice intento (le cosiddette «norme manifesto»).

Del resto, come è emerso ripetutamente nelle audizioni, l'attenzione, anche dei mass media, è sempre legata al dato legislativo e l'attività riformatrice viene vissuta da tutti i protagonisti come attività produttrice di leggi, senza poi prestare la dovuta attenzione all'implementazione, a quella che potrebbe definirsi la manutenzione delle riforme.

5.4. Il non funzionamento delle norme.

In altri casi, norme pensate con la finalità di semplificare non hanno avuto gli esiti attesi: l'esempio ricorrente in questo ambito è stato quello della conferenza di servizi, pensata come momento risolutore delle controversie tra amministrazioni ma che ha dimostrato evidenti difficoltà di funzionamento, dovute, essenzialmente, a due problemi ricorrenti: le procedure complesse e la tempistica conseguentemente dilatata; l'impossibilità di conferire priorità agli interessi in gioco, con le conseguenze derivanti dal dissenso espresso anche da una sola delle amministrazioni chiamate in causa.

Le difficoltà sono testimoniate dal fatto che la conferenza di servizi, disciplinata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (originariamente dal solo articolo 14), è stata via via integrata (la legge 15 maggio 1997, n. 127 ha introdotto gli articoli 14-bis, 14-ter e 14-quater; la legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha introdotto l'articolo 14-quinquies) e modificata da altri 11 provvedimenti (inclusi quelli integrativi citati).

Sempre con riguardo alla certezza dei tempi della decisione amministrativa, un'altra complessa questione problematica attiene al funzionamento delle diverse discipline del silenzio della pubblica amministrazione come sostitutivo del provvedimento amministrativo. In particolare il professor Pitruzzella, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e la professoressa Sandulli hanno evidenziato come sia difficile per i cittadini e per le imprese – soprattutto in presenza di investimenti cospicui – fare affidamento sul semplice silenzio della pubblica amministrazione, che non li mette comunque al riparo da successive contestazioni.

Il problema appare anche di tipo culturale: da un lato, si dà valore al silenzio della pubblica amministrazione, che dall'altro lato mantiene la possibilità di intervenire in autotutela, anche per timore di possibili conseguenze eventualmente anche penali.

5.5. La qualità delle norme.

Sotto il profilo qualitativo, nonostante l'attenzione posta anche a livello politico, il quadro presenta molte ombre, dovute a norme di difficile lettura, formulate con ricorso ad un dizionario per iniziati, spesso ambigue, il più delle volte comprensibili soltanto attraverso la consultazione delle disposizioni in esse richiamate, talora così astruse che anche il legislatore necessita che gli vengano spiegate. In tali condizioni invocare il principio «*ignorantia legis non excusat*» nei confronti del cittadino rischia di apparire perfino beffardo, tanto più che già nel lontano 1988 la Corte Costituzionale (con la sentenza n. 364) si era espressa ribadendo il dovere dello Stato di rendere conoscibili le proprie norme. Ma, al contrario, la tendenza si è orientata nel corso degli anni alla costruzione di norme sempre più dettagliate e tale dettaglio, molte volte eccessivo, tende a facilitare il contenzioso, obbliga cittadini ed imprese ad affidarsi a specialisti e infine, può essere potenziale terreno di coltura della corruzione. Eppure, come ha detto il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Angelo Cardani: «La semplificazione e la qualità della regolazione rappresentano una condizione necessaria per la creazione di un contesto normativo e amministrativo atto a favorire produttività, investimenti e innovazione. È, quindi, essenziale per agevolare l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza. In quest'accezione la semplificazione assume una valenza strategica e non procrastinabile per sostenere competitività e crescita nel Paese».

5.6. Le complicazioni derivanti dall'assetto territoriale.

Un altro dato costante, emerso in tutte le audizioni, concerne la frammentazione del quadro regolatorio innescata dalla riforma del Titolo V nel 2001. In particolare, la potestà legislativa regionale concorrente con quella dello Stato in una serie di materie strategiche per lo sviluppo competitivo del Paese, unitamente alla potestà regolamentare dei comuni hanno determinato la scomposizione dell'Italia in un mosaico le cui tessere tendono ad allontanarsi sempre di più. L'esempio più eclatante è stato fornito da Confetra: i trasporti eccezionali hanno bisogno di un permesso per ogni Regione che attraversano. Anche le considerazioni svolte dai rappresentanti del Tavolo istituzionale per la semplificazione sugli sforzi in essere per uniformare la modulistica tra gli oltre 8.000 comuni italiani sono sintomatiche di una situazione assurdamente frastagliata, che impone a cittadini ed imprenditori continui adattamenti. Come ha detto Andrea Simi, dirigente del segretariato generale della regione Lazio: «Una delle cose che maggiormente sono lamentate dalle imprese è la diversità delle procedure amministrative, che è attestata da una diversità oggettiva nella modulistica. Un'impresa che lavora in più realtà territoriali si trova a dover esperire dei procedimenti diversi, a dover riempire moduli diversi e a dover acquisire dati diversi, con un evidente grave dispendio, anche economico, in termini di ore-uomo». Il presidente di Federdistribuzione, Giovanni Cobolli Gigli, ha citato una segnala-

zione dell'Agcom del 2 ottobre del 2012, che faceva riferimento ad «una situazione di federalismo confuso e irresponsabile».

Né si possono dimenticare quasi quotidiani scandali che investono le regioni italiane.

È pienamente appurato, peraltro, che nella giungla delle leggi, delle leggine, dei regolamenti, si annidi il primo degli incentivi alla corruzione, male endemico del nostro Paese che viene ormai misurato in circa 60 miliardi di euro all'anno sottratti alla legalità e al buon funzionamento del sistema economico e dello Stato.

L'utilizzo della complicazione normativa con finalità corruttive è oggetto di molte indagini da parte della magistratura, ad esempio, nel campo della sanità, perfino nelle regioni in cui i livelli di servizio al malato sono più elevati. La suddivisione del sistema sanitario nazionale in venti sottosistemi, uno per regione, con livelli essenziali di assistenza e costi del tutto differenti tra loro senza alcuna plausibile giustificazione, e la stessa composizione delle voci di spesa dei bilanci delle amministrazioni regionali, con un peso che arriva fino all'80% della sanità sul totale delle uscite, rendono urgente un intervento nell'ambito del processo riformatore che sembra finalmente avviato.

Un primo tassello di tale processo sta per essere apposto con l'approvazione definitiva del disegno di legge che ridefinisce assetto e funzioni delle province, disciplinando nel contempo le aree metropolitane e le unioni di comuni. L'ulteriore passo dovrebbe consistere nella contestuale riforma del Titolo V e del Senato.

L'auspicio è che tale processo riformatore possa condurre ad una complessiva, organica rivisitazione dell'assetto territoriale e possa fare finalmente chiarezza sul riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni. In questa prospettiva, occorre chiedersi quale sia il senso di parte delle funzioni legislative regionali, valutando l'opportunità di eliminare l'area grigia delle materie di competenza concorrente, in buona misura da attribuire allo Stato, definendo in maniera precisa le competenze residuali delle regioni. A titolo meramente esemplificativo:

- andrebbe sciolto il nodo della distinzione tra tutela dell'ambiente e dei beni culturali, di competenza esclusiva dello Stato, e la loro valorizzazione, attribuita alla competenza concorrente;
- andrebbero attribuite alla competenza esclusiva dello Stato le materie delle professioni e delle grandi reti di trasporto e di navigazione, nonché la definizione delle strategie di politica energetica e di politica industriale. Su altre materie, come il turismo, è arrivato il momento di porsi la domanda se la promozione turistica frazionata abbia, per caso, depotenziato la competitività del nostro Paese in uno dei settori a maggiore incidenza sulla nostra ricchezza;
- per quanto concerne la tutela della salute, che incide percentualmente in misura molto alta sui bilanci regionali, occorrerebbe chiedersi se la sfera regionale abbia reso in questi anni il servizio nazionale e i suoi costi omogenei su tutto il territorio ed occorrerebbe individuare ruoli distinti tra lo Stato e le regioni, attribuendo al primo la programmazione volta ad assicurare il principio di universalità, compreso l'approvvigionamento di materiali sanitari con gare nazionali condotte con il massimo di trasparenza (nuova Consip), nonché i controlli, che potrebbero essere esercitati dal Senato come risultante dalla riforma costituzionale. Alle regioni andrebbe riservata la gestione amministrativa, improntata all'efficienza ed all'indipendenza, legando gli emolumenti dei manager ai risultati ottenuti e verificati.

Non si può non entrare nel merito del tema perché, dopo avere posto nell'agenda delle riforme istituzionali il superamento delle province, ben presto potrebbe diventare sempre più forte la richiesta del superamento anche delle regioni.

5.7. Le norme in materia di qualità della normazione e di semplificazione.

Non sembrano sfuggire a tutte le problematiche appena richiamate le norme riguardanti la qualità della legislazione e la semplificazione, che costituiscono un complesso, stratificato e inattuato corpus normativo. A titolo puramente esemplificativo si segnalano:

- sulla qualità della legislazione: l'articolo 13-bis della legge n. 400/1988, che stabilisce alcuni principi il cui rispetto garantirebbe norme più leggibili di quanto non siano oggi, a quasi 4 anni dalla sua entrata in vigore (l'articolo 13-bis fu introdotto dalla legge 18 giugno 2009, n. 691;

- sulla semplificazione normativa:

«Art. 13-bis. Chiarezza dei testi normativi.

1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:

a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;

b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.

3. Periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-bis adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici».

L'articolo 17-bis della legge n. 400/1988 (anch'esso introdotto dalla legge n. 69/2009) prevede la possibilità per il Governo, senza necessità di alcuna delega specifica, di organizzare le normative settoriali in testi unici compilativi, la cui elaborazione può anche demandare al Consiglio di Stato; analogamente, l'articolo 17, comma 4-ter della stessa legge autorizza permanentemente il Governo «al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete». Si tratta di norme rimaste al momento inattuate, con la sola lodevole eccezione del decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 2010, n. 248, recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

- sulla semplificazione amministrativa: gli articoli 7 e 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, riguardanti, rispettivamente, la riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese e la compensazione degli oneri regolatori, informativi e amministrativi;

il principio in base al quale «Gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse», sancito dall'articolo 14, comma 24-bis (e seguenti) della legge n. 246/2005;

le tre disposizioni che si sono succedute – con formulazioni analoghe ma diverse – tra l'estate 2011 e l'inverno 2012 in materia di abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'e-

servizio delle professioni e delle attività economiche, che prevedevano l'adozione di regolamenti di delegificazione, mai adottati (articolo 3 del decreto- legge 13 agosto 2011, n. 138; articolo 1 del decreto- legge 24 gennaio 2012, n. 1; articolo 12 del decreto- legge 9 febbraio 2012, n. 5);

l'articolo 14 del decreto- legge n. 5/2012, da ultimo citato, che, in materia di semplificazione dei controlli, rimanda anch'esso a regolamenti di delegificazione mai adottati, che avrebbero dovuto dare concreta attuazione «ai principi della semplicità, della proporzionalità dei controlli stessi e dei relativi adempimenti burocratici alla effettiva tutela del rischio, nonché del coordinamento dell'azione svolta dalle amministrazioni statali, regionali e locali»;

l'articolo 29 del decreto- legge 21 giugno 2013, n. 69, in base al quale gli atti normativi del Governo e gli atti amministrativi a carattere generale delle pubbliche amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici nazionali e delle agenzie fissano la data di decorrenza dell'efficacia degli obblighi amministrativi introdotti a carico di cittadini e imprese al 1o luglio o al 1o gennaio successivi alla loro entrata in vigore;

- sulle analisi a corredo delle decisioni normative: da tempo sono entrate in vigore compiute discipline – di rango legislativo e regolamentare riguardanti le relazioni per l'analisi tecnico-normativa, l'analisi di impatto della regolamentazione e la verifica dell'impatto della regolamentazione. Sembra prossimo all'emanazione un nuovo regolamento in materia di analisi di impatto, sottoposto nei mesi scorsi a consultazione pubblica. Questi adempimenti, però, vengono spesso vissuti in maniera puramente formale, quando invece – la ha ricordato *Rolf Alter*, capo del Direttorato per la Governance pubblica e lo Sviluppo territoriale dell'OCSE – «una buona analisi di impatto della regolamentazione richiede un cospicuo investimento dal punto di vista di tempo e capacità. Inoltre, la valutazione deve essere realizzata ben prima che una legge avanzi lungo l'iter che conduce alla sua approvazione. Ciò significa che bisogna garantire un determinato assetto istituzionale, ma anche la presenza di risorse umane in grado di realizzare queste analisi». Questo tipo di analisi, ha sottolineato il dottor Alter, lungi dal restringere il margine di autonomia decisionale politica, permette di acquisire le informazioni per garantire che l'intervento legislativo sia un intervento di qualità;
- sullo statuto del contribuente: come segnalato a più riprese nel corso dell'indagine, i primi 7 articoli della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente, contengono alcuni cristallini principi, per lo più rimasti inattuati, in materia di strumenti, qualità, temi e motivazioni dei provvedimenti nonché di semplificazione in materia tributaria.

5.8. I costi per i cittadini e le imprese.

Tutti gli aspetti sopra evidenziati hanno costi sempre più insostenibili per i cittadini e le imprese, soprattutto in un periodo prolungato di crisi socio-economica come quello che stiamo vivendo. Giovanni Cobolli Gigli, presidente di Federdistribuzione, ha segnalato «che la distribuzione moderna organizzata dedica l'1,15 per cento all'anno del suo fatturato, cioè 1,4 miliardi, per spese di burocrazia. Secondo uno studio che noi abbiamo fatto, almeno il 20 per cento di queste spese potrebbe essere risparmiato attraverso un processo di semplificazione e di razionalizzazione».

Nereo Marcucci, Presidente di Confetra, ha riportato «i dati – non sospetti di partigianeria – del Rapporto annuale della Banca mondiale, che quantifica in 18 giorni il tempo necessario a importare una determinata merce in Italia e in 19 giorni il tempo necessario a fare un'esportazione, contro i 7 giorni dell'Olanda, i 9 della Germania e i 10 di Francia e Spagna»: si tratta di un evidente svantaggio competitivo per tutto il Paese.

5.9. Digitalizzazione e semplificazione.

Tutti gli auditi hanno sottolineato la funzionalità della digitalizzazione rispetto ad una semplificazione delle procedure e ad un abbattimento dei costi, evidenziando la necessità di «raffor-

zare i collegamenti telematici tra le imprese e la Pubblica amministrazione e tra le stesse Pubbliche amministrazioni» (così Bruno Busacca, responsabile per le relazioni istituzionali di Legacoop). Il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Pitruzzella, ha segnalato che «In Gran Bretagna, si stanno sperimentando molte procedure di gara sul Web e questo crea minori costi per le imprese, trasparenza, evita gli accordi tra le imprese. Non c'è la situazione della segnalazione di qualche nominativo. È tutto molto più lineare».

Si tratta di un tema cruciale, che andrebbe affrontato in maniera organica, con particolare riguardo ai seguenti profili:

- la definizione dell'organismo competente a livello nazionale, che ha visto il succedersi nel giro di pochi anni di numerosi soggetti, senza che tale successione assicurasse una migliore strutturazione e quindi una maggiore capacità di incidere in un settore cruciale. Si è infatti passati – in un arco di circa 20 anni – dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a DigitPA ed infine all'Agenzia per l'Italia digitale;
- il rafforzamento del raccordo tra il Parlamento e la cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana, istituita a livello governativo dall'articolo 13 del decreto- legge n. 69/2013. Quest'ultima, tra l'altro, avrebbe dovuto presentare al Parlamento, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del citato decreto- legge, un quadro complessivo delle norme vigenti, dei programmi avviati e del loro stato di avanzamento e delle risorse disponibili che costituiscono nel loro insieme l'agenda digitale;
- la realizzazione di una mappatura delle reti, nella prospettiva di connettere tutte le pubbliche amministrazioni, anche al fine di evitare che richiedano a cittadini ed imprese dati già in loro possesso;
- l'archiviazione dei documenti in formato esclusivamente digitale;
- l'attuazione della già richiamata agenda digitale italiana: in base ad un monitoraggio effettuato dal Servizio Studi della Camera, sono stati adottati al 24 febbraio 2014 soltanto 17 dei 55 adempimenti in materia. Tale attuazione dovrebbe realizzare l'obiettivo di semplificare la vita di cittadini ed imprese attraverso la possibilità di: effettuare pagamenti on line; acquisire la carta d'identità elettronica (prevista dal lontano 2005 e non ancora realizzata) e la tessera sanitaria sullo stesso supporto, anche al fine di accedere ai diversi siti pubblici senza necessità di registrarsi ogni volta, dovendo digitare codici diversi; accedere agli open data; creare una piattaforma dei debiti della pubblica amministrazione, anche al fine di compensarli con gli oneri a carico di cittadini ed imprese; favorire la fatturazione elettronica.

Strumentale a tutto questo, ovviamente, è la velocità di connessione.

5.10. Consultazioni pubbliche, partecipazione, analisi di impatto.

Digitalizzazione, velocità e semplicità della connessione alla rete risultano fondamentali anche al fine di facilitare lo svolgimento di consultazioni pubbliche telematiche, da tempo in uso nelle Autorità indipendenti e sempre più diffuse a livello governativo. Le consultazioni accrescono trasparenza e democraticità dei processi decisionali in quanto:

rappresentano «un bilanciare importante per un'autorità indipendente che, non traendo legittimazione da un'elezione popolare e, comunque, non emanando direttamente dalla sovranità popolare, contempera questa sua indipendenza con una continua consultazione e partecipazione dal basso, nel senso più largo possibile, alle proprie decisioni», come ha evidenziato l'ingegner Guido Pier Paolo Bortoni, Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico;

costituiscono parte essenziale dell'analisi di impatto della regolamentazione, in assenza della quale – lo ha annotato il professor Pitruzzella – «e quindi di una chiarezza sugli obiettivi che vogliamo perseguire, difficilmente possiamo migliorare il quadro normativo».

6. Dalla diagnosi alla terapia.

La diagnosi è chiara ed è stata condivisa, nel corso dell'indagine, da tutti i soggetti che vi hanno partecipato; sull'approccio terapeutico si sono manifestati due orientamenti di massima: uno favorevole ad interventi di aggiustamento incisivi ma di portata limitata; uno volto a prospettare un salto culturale.

La Commissione ritiene che le due direzioni non siano in contrasto: da un lato, appare evidente la necessità di un radicale salto culturale, che però abbisogna della necessaria condivisione e di tempi congrui e può essere anticipato da interventi più limitati che preparino al salto stesso.

La necessità di un approccio culturale a tutto campo appare evidente alla luce della storia dei tentativi di semplificazione compiuti dall'inizio della metà degli anni novanta ad oggi, che hanno permesso di ottenere risultati molto parziali, sul doppio versante della semplificazione sia legislativa, sia amministrativa, con riguardo al pregresso, senza incidere in maniera strutturale, a regime.

Sul fronte della semplificazione legislativa, la pur vasta operazione taglia-leggi ha comportato l'abrogazione di una massa imponente di atti, in notevole misura però già obsoleti e sconosciuti ai più: essa, pertanto, non ha arrecato reali vantaggi, che si sarebbero potuti conseguire attraverso una manutenzione costante dell'ordinamento e una complessiva operazione di raccolta delle normative settoriali in testi unici.

Sul fronte amministrativo, la semplificazione di numerosi procedimenti è stata accompagnata dall'imposizione di nuovi oneri amministrativi; si è dato luogo a veri e propri proclami di difficilissima attuazione e rimasti inesorabilmente sulla carta; le misure concrete pensate come risolutive per la semplificazione stentano a trovare attuazione.

Quel che è mancato fino ad oggi è stato l'inquadramento della problematica della semplificazione nel crocevia dei rapporti che legano politica, amministrazione, magistratura e imprese e cittadini. Non si può immaginare una vera semplificazione se non si rilancia una riforma della pubblica amministrazione.

In particolare, tra politica ed amministrazione vanno ristabilite le dovute gerarchie e le reciproche responsabilità, anche tornando al principio fondamentale dell'accesso alla pubblica amministrazione per pubblico concorso, che favorisca il merito e tenga conto anche delle competenze informatiche, sempre più indispensabili. Vi possono essere eccezioni a tale regola, che però non può essere superata in maniera generalizzata. Paradossalmente, le politiche legislative volte ad individuare e rafforzare la responsabilità dirigenziale hanno prodotto per molti versi l'effetto opposto di deresponsabilizzare i dirigenti.

Ha contribuito alla progressiva perdita di autorevolezza e competenza tecnica della Pubblica Amministrazione l'applicazione del sistema dello *spoils system*, pratica mutuata dai Paesi anglosassoni e dagli Stati Uniti in particolare: già nel passato esistevano posizioni amministrative strettamente dipendenti dal rapporto fiduciario con la parte politica, che sono d'altronde insopprimibili; le cosiddette leggi Bassanini nel 1997 hanno esteso l'ambito delle posizioni fiduciarie, pressoché generalizzato, nel 2002, con la riforma cosiddetta Frattini. Il sistema ha agito negativamente anche per come è stato applicato nel corso degli anni, in quanto non esclude di per sé selezioni meritocratiche, che hanno però in genere ceduto il passo a valutazioni di altro tipo. Il continuo, «bulimico», andirivieni di dirigenti della Pubblica Amministrazione, orientato dal principio della necessità di assicurare il rapporto fiduciario tra il livello politico eletto pro tempore ed il livello amministrativo, ha inevitabilmente posto quasi in secondo piano il principio cardine della terzietà della P.A.

Le ricadute sia in termini qualitativi che quantitativi sul piano della produzione normativa sono state e sono tuttora pesanti.

Maggiore è la garanzia e l'effettività della terzietà di una norma emanata da una P.A. terza, maggiore è la probabilità di una sua capacità di rimanere valida nel tempo, assicurando cer-

tezza e stabilità del diritto, oggi unanimemente invocate per restituire attrattività al sistema economico e ordinamentale italiano.

Al contrario, l'avvicinarsi senza sosta dei dirigenti amministrativi, oltre a produrre un effetto spaesamento sull'utenza – dei cittadini come delle imprese – porta con sé un inevitabile stimolo a produrre ad ogni piè sospinto nuove norme e nuovi regolamenti, sia «per lasciare un'impronta» del proprio passaggio nell'Amministrazione, sia per adeguarne il funzionamento ai nuovi indirizzi politici che via via si stratificano, quando non si contrappongono.

Intervenire anche in quest'ottica, superando il meccanismo dello *spoils system*, risulta pertanto indifferibile. Non per sostituirlo con un'anacronistica inamovibilità dei dirigenti della PA, ma per rendere possibile un salto di qualità al passo con i tempi della struttura fondamentale centrale e periferica dello Stato, introducendo sistemi di valutazione periodica del lavoro, del raggiungimento degli obiettivi e del grado di soddisfazione dei cittadini, dai quali far dipendere la conferma o meno dei dirigenti amministrativi. Criteri obiettivi ed oggettivamente misurabili, orientati al buon funzionamento dei servizi dello Stato e delle sue articolazioni periferiche, sicuramente più validi rispetto al criterio della «fedeltà» al potere politico pro tempore.

Per altro verso, invece, la complicazione normativa ha consentito alla struttura burocratica di sviluppare una efficace strategia difensiva per quanto riguarda le responsabilità – soprattutto di carattere penale – che sempre incombono su di essa, trovando rifugio nella copertura legislativa, sempre più a maglie strette, cioè con norme sempre più di dettaglio. Il Ministro Franceschini ha parlato in proposito di una «deresponsabilizzazione delle strutture» che fa sì «che spesso i funzionari e i dirigenti dello Stato chiedono una norma di legge che copra un rischio da responsabilità, non accorgendosi che in questo modo si irrigidisce sempre di più il procedimento».

Le norme sempre più dettagliate, lungi dal rivelarsi efficaci, sono state fertile terreno di coltura per un contenzioso giurisdizionale arrivato a livelli insostenibili quando non di diffusi fenomeni corruttivi.

Si è così passati – per usare la felice formulazione del presidente Giampaolino – dalla identificazione dei dipendenti pubblici con la struttura amministrativa alla personalizzazione, scevra però da responsabilità.

In assenza di una reciproca fiducia o perlomeno di un'apertura di credito tra politica, amministrazione, magistratura ed imprese e cittadini ogni tentativo di semplificazione è destinato a naufragare. Questa apertura di credito, è stato ribadito più volte in Commissione, sia dai parlamentari, sia dagli auditi (tra gli altri, la segretaria generale della CGIL, Susanna Camusso), non va confusa con una debolezza ed una assenza di controlli da parte della pubblica amministrazione.

Però, soltanto superando le reciproche diffidenze sarà possibile scrivere leggi più chiare e meno dettagliate ed aprire spazi ai cittadini ed alle imprese, passando dall'attuale visione burocratica della moltiplicazione degli adempimenti formali ad una loro drastica riduzione, per concentrarsi, invece, su una logica di risultato, sui controlli sul campo e sulla eventuale, tempestiva e certa erogazione delle sanzioni. Occorre riporre a base dell'azione della Pubblica Amministrazione la salvaguardia degli interessi pubblici sempre individuati, perseguibili e degni di salvaguardia. L'attività amministrativa non può più essere percepita come lo strumento con il quale il Pubblico gestisce arbitrariamente i suoi rapporti con i soggetti privati, cittadini ed imprese, in termini punitivi o di scoraggiamento per qualunque attività da essi intrapresa.

Oggi non si può battere efficacemente la strada della semplificazione amministrativa, nel nostro Paese, senza una scelta preliminare volta a stabilire quali tra le attività private richiedano, per la salvaguardia di interessi pubblici, un provvedimento a carattere abilitativo e quali possano essere del tutto liberalizzate o semplicemente segnalate.

Solo per le attività che necessitano di un percorso abilitativo, in quanto possono mettere a rischio interessi pubblici, si deve costruire un procedimento di controllo che sia il più semplificato possibile.

Sarebbe necessaria una rivoluzione, tanto più indispensabile in tempi di crisi economica: si tratta cioè di superare la logica frenante dei controlli preventivi, più che altro meramente cartacei e formali, in favore della logica di risultato, premiale – e dove occorra sanzionatoria – dei controlli successivi. Cittadini ed imprese – lo hanno chiesto quasi tutti gli auditi – devono essere liberati di un eccessivo carico burocratico per intraprendere qualsiasi attività, peraltro – spesso – in una incertezza legata ai tempi o alla non definitività del silenzio-assenso; queste attività devono però essere verificate dall'amministrazione e, nel caso, sanzionate.

Si potrebbe muovere un primo passo in questa direzione attraverso un nuovo assetto organizzativo dell'amministrazione, che tenda a concentrare in un unico plesso le valutazioni riguardanti l'opportunità e la qualità dell'intervento e la sua compatibilità con le esigenze sanitarie, paesaggistiche ed ambientali.

Questo cambio di approccio faciliterebbe anche i rapporti diretti tra pubblica amministrazione e cittadini ed imprese, consentendo di iniziare ad erodere la vasta area dei soggetti vocati ad intermediare tra di loro.

Strumentale a questo cambio di prospettiva è anche un intervento sostanziale e non procedimentale atto a superare la frammentazione normativa, che – lo ha detto il presidente Alessandro Pajno – «è un epifenomeno dell'incapacità di una decisione politica coerente che si assume nel tempo e della responsabilità di una scelta finale». Lo stesso Pajno ha sottolineato che «la complicazione legislativa italiana, ma l'osservazione vale anche per la complicazione amministrativa, è dovuta non solo alla crisi economica, ma anche a una più profonda crisi dei meccanismi portanti del Paese, che si riflette nel progressivo aggrovigliarsi dei processi decisionali fino a punte parossistiche.

Il problema concerne, quindi, i processi decisionali reali, incapaci di decollare verso linee strategiche prevalenti rispetto a interessi particolari e sezionali e l'incapacità di definire prefisse gerarchie di finalità e di interessi alla cui mancanza suppliscono i meccanismi procedimentali». Sarebbe quindi fondamentale stabilire una gerarchia degli interessi pubblici, che spesso confliggono tra di loro senza possibilità di soluzione, in modo di avere chiaro – anche per periodi di tempo determinati – gli interessi che devono prevalere rispetto agli altri. Ciò implica scelte forti e responsabili da parte della politica.

Infine, appare indispensabile una chiara assunzione di responsabilità, superando il più possibile il principio del silenzio-assenso, che ha costituito un momento di svolta importante per i cittadini e le imprese, ma che non li mette al riparo da successivi interventi della pubblica amministrazione, lasciandoli indefinitamente nell'incertezza.

Per seguire questa direzione di marcia, occorre un cambio di mentalità che può essere facilitato da una costante attenzione e vigilanza sui flussi normativi, in sede governativa e parlamentare. Da un lato la Presidenza del Consiglio (ed in particolare il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ed il Dipartimento per la funzione pubblica) e dall'altro la Commissione parlamentare per la semplificazione potrebbero giocare un ruolo fondamentale nel vigilare sulla scrittura delle norme e sull'introduzione di nuovi, ingiustificati oneri a carico di cittadini ed imprese.

7. Le linee di azione della Commissione.

Per incamminarsi sulla strada indicata, la Commissione potrebbe dare seguito all'indagine conoscitiva assumendo le seguenti iniziative:

1. una costante azione di indirizzo nei confronti del Governo, anche con la presentazione, da parte dei propri componenti, di mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno volti, in primo luogo:

- a) a rendere operanti le disposizioni già vigenti in materia di qualità della legislazione, di redazione dell'analisi di impatto della legislazione, dell'analisi tecnico-normativa, nonché di verifica dell'impatto della regolamentazione;
- b) ad incentivare le migliori pratiche in uso nelle amministrazioni, che pure ci sono e producono risultati importanti: in particolare, sono stati evidenziati i risultati raggiunti attraverso il metodo di misurazione e riduzione degli oneri regolatori, informativi e amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese, che rappresentano la base conoscitiva essenziale per individuare gli adempimenti più onerosi da semplificare e consentono di verificare l'efficacia degli interventi adottati;
- c) a implementare i processi di digitalizzazione in corso e la costruzione di un'unica rete informatica nella quale possano confluire tutte le pubbliche amministrazioni;
- d) a superare una legislazione per annunci e le cosiddette norme «manifesto» (prive di effetti pratici e dalla miriade di provvedimenti attuativi non applicati) per perseguire una logica di risultato, attenta alla riduzione dei costi e dei tempi e che sia effettivamente percepita da cittadini e imprese, da realizzare attraverso: la semplificazione in modo sistematico e mirato delle procedure; l'individuazione e l'eliminazione degli adempimenti eccessivi o sproporzionati in relazione alla tutela degli interessi pubblici; la riduzione e la certezza dei tempi di conclusione delle procedure; il miglioramento della qualità della regolazione; l'attenzione ad evitare la proliferazione delle nuove complicazioni, dando attuazione alle previsioni della legge n. 180/2011, sul divieto di introdurre nuovi oneri per cittadini ed imprese non compensati con una equivalente riduzione;
- e) ad intervenire in modo efficace – di intesa con il Parlamento – sui temi prioritari posti con forza dalle associazioni imprenditoriali nel corso dell'indagine conoscitiva, quali ad esempio la semplificazione in materia di fisco, edilizia, paesaggio e beni culturali, ambiente. Si tratta di settori chiave per liberare risorse per la crescita, nei quali è necessario ridurre, anche tenendo conto del principio di proporzionalità, il carico burocratico e gli adempimenti formali (ormai intollerabili per cittadini e imprese), elevando nello stesso tempo il livello di tutela degli interessi pubblici, che l'attuale sistema non garantisce efficacemente;
- f) ad affrontare la «non attuazione» (fortemente sottolineata nel corso dell'indagine conoscitiva) con una grande attenzione all'implementazione delle azioni di semplificazione. A questo fine potrebbero essere essenziali: 1) l'adozione, da parte del Governo, di un'Agenda per la semplificazione, che individui obiettivi, risultati attesi, responsabilità, scadenze e tempi di realizzazione, modalità di verifica del raggiungimento dei risultati, da rendere accessibili on line in tempo reale; 2) il ruolo di verifica periodica svolto dalla Commissione parlamentare per la semplificazione;
- g) a rafforzare la cooperazione interistituzionale tra Stato, regioni e autonomie locali e la realizzazione condivisa del programma di semplificazione a partire, ad esempio, dalla standardizzazione della modulistica e delle procedure entro tempi prestabiliti e certi;
- h) a varare un programma di liberalizzazioni che (dopo anni di annunci rimasti privi di effetti pratici, come ampiamente segnalato nel corso dell'indagine conoscitiva) proceda con un cronoprogramma stringente, per aree di regolazione, nei settori più rilevanti per le attività di impresa, sulla base dell'analisi delle discipline di settore e delle relative prassi amministrative, avvalendosi anche dei risultati delle attività di misurazione degli oneri. Su questa base potrebbero essere individuati in modo tassativo i casi nei quali sono necessari ancora regole e controlli e quelli in cui vanno eliminati;
- i) ad un sistematico e costante lavoro di redazione di codici e testi unici, anche avvalendosi dell'opera del Consiglio di Stato e partendo dalla redazione di testi unici compilativi, come primo passo verso il riordino delle normative settoriali, anche nell'ottica della semplificazione amministrativa. A proposito dell'ultima questione, si segnala che numerosi componenti della Commissione, tra le primissime iniziative assunte, hanno concordato il testo di una mozione

presentata sia alla Camera (n. 1-00265), sia al Senato (n. 1-00183), che «impegna il Governo a realizzare tutti gli sforzi possibili per mettere in atto una vasta opera di semplificazione legislativa ed amministrativa, a partire dalla predisposizione di testi unici compilativi per ciascun settore delle politiche pubbliche, eventualmente avvalendosi, oltre che del Consiglio di Stato, degli apporti del mondo dell'università e della ricerca».

Le considerazioni poste a base dell'impegno al Governo nascono dalla consapevolezza che «occorre una visione unitaria della semplificazione normativa ed amministrativa, sulla quale innestare un'analisi della legislazione vigente che potrebbe articolarsi in più fasi: la prima fase, del tutto preliminare, dovrebbe consistere in una ricognizione della legislazione vigente nei singoli settori, procedendo anche all'elaborazione di testi unici compilativi, a norma dell'articolo 17-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400; la seconda fase dovrebbe consistere nella ricognizione degli oneri amministrativi derivanti dalle disposizioni vigenti; la terza fase dovrebbe essere volta ad una semplificazione nel contempo normativa ed amministrativa, che elimini il più possibile o per lo meno al leggerisca gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese;

nella prima fase, finalizzata ad organizzare la legislazione vigente nei distinti ambiti delle politiche pubbliche, si potrebbe fare ricorso, senza necessità di conferire al Governo specifiche deleghe, ai testi unici compilativi, previsti dal citato articolo 17-bis: essi devono individuare puntualmente il testo vigente delle norme; effettuare una ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; provvedere al coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; procedere, infine, alla ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore;

- l'elaborazione dei testi unici compilativi sarà agevolata, rispetto al passato, dall'utilizzazione della banca dati pubblica e gratuita dei testi normativi («normattiva»), nata con la duplice finalità «di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo»;
- i testi unici compilativi potrebbero essere accompagnati da regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 4-ter, della citata legge, mediante i quali «si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete»;
- si tratta di un'operazione del tutto propedeutica ai successivi obiettivi della semplificazione, che consentirebbe di fare chiarezza nella galassia della stratificata e ramificata legislazione italiana, intanto individuando le normative effettivamente vigenti nei singoli settori e le disposizioni che risultino implicitamente abrogate;
- a quest'opera potrebbe dare il suo fondamentale contributo anche il Consiglio di Stato, al quale, a norma del richiamato articolo 17-bis potrebbe essere demandata anche la redazione degli schemi dei testi unici;
- sarà fondamentale l'apporto delle organizzazioni rappresentative del mondo delle attività produttive, del commercio, delle professioni, dei lavoratori, nonché dei cittadini e consumatori;
- si potrebbe inoltre studiare il coinvolgimento nell'operazione di un nucleo di stagisti, reclutati, eventualmente in base ad una normativa ad hoc, tra gli operatori dei diversi settori e tra i laureati ed i laureandi nelle diverse discipline, per assicurare un approccio interdisciplinare, che metta insieme le indispensabili competenze giuridiche con le necessarie competenze settoriali;
- infine, nell'operazione potrebbe essere coinvolto il mondo dell'università e della ricerca, che potrebbe lavorare in sinergia con i singoli Ministeri;

- in questo modo, si potrebbe costruire e realizzare un vasto programma di semplificazione, in grado di coinvolgere tutti i soggetti interessati e di offrire un'opportunità formativa ai giovani».

L'auspicio è che la mozione possa essere discussa in tempi rapidi, magari unitamente ad altri atti di indirizzo, in una seduta delle Assemblee di Camera e Senato interamente dedicata ai temi della semplificazione;

2. la presentazione di una iniziativa legislativa ordinaria che persegua i seguenti obiettivi:

a) il riconoscimento alla Commissione di un ruolo a tutto campo, che le permetta di vigilare sulla attuazione delle norme vigenti, sollecitando il Governo all'attuazione delle migliori pratiche e pronunciandosi in sede consultiva sui provvedimenti che incidano sugli oneri amministrativi a carico di cittadini ed imprese;

b) la disciplina di una fase di programmazione degli interventi legislativi da porre in essere e della loro progettazione: valorizzando le suggestioni già presenti nella legge di contabilità pubblica, si potrebbe allargare l'orizzonte del DEF e dell'attuazione del programma nazionale di riforma facendo riferimento non soltanto ai disegni di legge collegati ma a tutte le iniziative del Governo, che dovrebbe anche indicare il relativo crono programma; un'adeguata progettazione legislativa dovrebbe essere garantita dal rispetto delle norme già richiamate sulla produzione normativa, su AIR e ATN, nonché dal pieno rispetto della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza. Il DEF stesso potrebbe essere l'ambito nel quale definire, di anno in anno, gli interessi pubblici strategici, che prevalgono sugli altri;

c) una drastica riduzione dei tempi per l'adozione dei regolamenti, individuando termini e procedure per superare il mancato concerto tra Ministri e Ministeri;

d) la modifica delle norme vigenti in materia di azione amministrativa, con specifico riguardo all'attività consultiva, alle valutazioni tecniche, al silenzio assenso ed alla SCIA;

e) il rilancio di una costante azione di semplificazione normativa – anche finalizzata alla semplificazione amministrativa – non solo attraverso i testi unici compilativi (cui fa riferimento la mozione sopra riportata), ma anche tramite una più ambiziosa opera codicistica. In questa chiave, si potrebbe stabilire una procedura di programmazione che attribuisca al Parlamento – in accordo con il Governo – il compito di individuare periodicamente i settori sui quali intervenire. Nella prima applicazione del provvedimento, si potrebbero indicare, tra gli altri, il settore degli appalti (più volte segnalato nel corso delle audizioni) ed il settore fiscale, oggetto recentemente di numerose deleghe contenute nella legge 11 marzo 2014, n. 23, che però non prevede l'adozione di testi unici o codici. Dal punto di vista istituzionale, si potrebbe estendere la possibilità di avvalimento del Consiglio di Stato dal Governo al Parlamento, consentendo alle Commissioni parlamentari di instaurare un rapporto diretto con tale organo, sia con riguardo alla predisposizione di testi unici, sia con riguardo alle questioni strumentali.

Come già accennato, appare cruciale la definizione del ruolo della Commissione, cui dovrebbero essere attribuiti compiti di indirizzo e vigilanza in materia di semplificazione normativa e amministrativa. In particolare, la Commissione potrebbe effettuare un monitoraggio della normativa vigente, formulando le proposte ritenute opportune per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa dello Stato in materia di semplificazione normativa ed amministrativa. A tal fine, il Governo potrebbe presentare alla Commissione, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione che indichi in forma sintetica:

a) l'implementazione degli interventi di semplificazione, con specifico riguardo all'attuazione data all'Agenda per la semplificazione ed ai procedimenti di delega aperti;

b) i risultati conseguiti nell'anno solare precedente nelle attività di misurazione e riduzione degli oneri regolatori;

c) gli obiettivi perseguiti, con la specificazione dei tempi necessari per il loro conseguimento.

Inoltre, la Commissione dovrebbe pronunciarsi su tutti i progetti di legge incidenti sugli oneri amministrativi a carico di cittadini ed imprese con le modalità, le procedure ed i termini determinati dai regolamenti parlamentari;

3. la presentazione di proposte di modifica dei regolamenti parlamentari sarebbe dunque consequenziale alla proposta di legge riguardante le funzioni della Commissione al fine di stabilire le relative procedure;

4. la presentazione di una iniziativa legislativa costituzionale che preveda l'introduzione nel sistema delle fonti delle leggi organiche, così da rafforzare e rendere vincolanti per il legislatore sia le leggi sulla produzione normativa sia le leggi sui diritti di cittadini ed imprese: dalla legge n. 400 del 1988, sulla potestà normativa del Governo, alla legge n. 212 del 2000, ovvero lo Statuto del contribuente. Tra l'altro, l'innalzamento delle disposizioni della legge n. 400/1988 al rango di legge organica consentirebbe di dare maggiore forza alle disposizioni in essa presenti sui limiti di contenuto dei decreti- legge, limitandone l'uso da parte del Governo. Alla categoria delle leggi organiche dovrebbero essere anche ascritti codici e testi unici, al fine di porli al riparo da continue modifiche, magari operate con decreti- legge.

Sempre sul piano costituzionale, la Commissione prende atto che il disegno di legge di riforma del Titolo V approvato dal Consiglio dei ministri nella odierna seduta affronta in maniera radicale la questione della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, eliminandola completamente e così venendo incontro agli auspici espressi dalla massima parte dei soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva. La Commissione, a sua volta, esprime l'auspicio che la riforma possa consentire di chiarire la distribuzione delle responsabilità tra Stato e Regioni e quindi di ridurre la conflittualità davanti alla Corte costituzionale.

A tale riforma, si dovrebbe accompagnare una più complessiva rivisitazione dell'assetto delle competenze tra i livelli territoriali, anche al fine di garantire uniformità delle procedure e della modulistica su tutto il territorio nazionale.

Capitolo V -

Una scena troppo affollata. Oltre 100 proposte di semplificazione.

1. Le proposte di Rete Professioni Tecniche²²

La semplificazione amministrativa in materia urbanistico-edilizia ed ambientale

Il governo del territorio, nella pluralità delle sue accezioni già definita dalla Corte Costituzionale nelle sentenze del 2003, resta uno dei settori a più intensa regolazione normativa e amministrativa, anche per la presenza di valori e interessi differenziati e il sovrapporsi di una pluralità di attori e decisori.

La prima semplificazione necessaria sarebbe quella normativa a partire da una legge unitaria di principi delle materie di competenza statale (art. 117 Cost., comma 2°) ossia ordinamento civile (regime delle proprietà), ecosistemi, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale, superando la logica dei principi fondamentali (art. 117 Cost., comma 3°) che rinvia ad altra legislazione regionale e/o attuativa. Sarebbe in tal modo possibile innovare e semplificare, superando la legislazione stratificatasi dal 1942 in poi.

La seconda semplificazione è quella degli enti preposti, risolvendo sovrapposizioni ed una governance eccessivamente affollata: il superamento delle province è in corso ma non è la sola riforma in tal senso.

La terza semplificazione è quella organizzativa e digitale: molto è stato avviato nei tempi più recenti ma occorre proseguire (ad esempio, sorvegliando la concreta attuazione della presentazione dei progetti e degli elaborati su supporti informatici).

Sulla semplificazione amministrativa (atti, procedimenti, termini) ormai molto è stato detto e fatto, con risultati ancora modesti e disomogenei sul territorio nazionale (DIA, SCIA, SUAP ecc.).

Per queste ragioni il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggi e Conservatori ha ritenuto di collaborare alle politiche di semplificazione amministrative in atto, su iniziativa del Governo, apprezzandone appieno gli intenti e concentrando le proprie proposte su alcuni specifici punti, ritenuti innovativi e strategici per favorire la ripresa della crescita nel rispetto dei valori comuni.

Sulla materia ambientale il recente disegno di legge D'Alia prevede un'ampia delega, che può costituire una positiva occasione di innovazione. Abbiamo pertanto concentrato le nostre proposte sulle principali criticità presenti in materia urbanistica ed edilizia.

1 Semplificazione urbanistica

Motivazioni

Tutte le più recenti proposte di riforma urbanistica, e le leggi approvate da diverse Regioni, contengono il principio del superamento del "vecchio" PRG del 1942 in favore del PGT, Piano di governo del Territorio, che si articola in un documento direttore o strategico e in piani di intervento operativi, variamente denominati. È un mutamento di filosofia molto rilevante ma ciò che qui interessa evidenziare è che viene meno l'efficacia prescrittiva e regolatoria erga omnes del PRG e solo i piani operativi, suscettibili di trasformazioni sostenibili e concrete, hanno efficacia conformativa delle proprietà.

²² Estratto da "Semplificaerigenaitalia. 10 proposte per semplificazione e riuso". Le proposte consegnate al Governo dal Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori.

In sostanza non più migliaia di vincoli (con conseguenti espropri, varianti, ecc.) ma solo quelli strettamente necessari agli interessi nell'ambito di un piano strategico.

Si tratta di una semplificazione sostanziale, ormai sperimentata da anni con successo in molti Comuni e Regioni, che dovrebbe diventare un principio nazionale anche per garantire pari opportunità e regole alla proprietà e all'impresa.

Testo normativo

(Il piano di governo del territorio)

1. Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Costituzione, le leggi regionali, nel disciplinare gli strumenti della pianificazione locale, comunale o intercomunale prevedono:

- a) una componente strutturale relativa all'intero territorio comunale o intercomunale;
- b) una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche di rilievo;
- c) una componente regolamentare relativa ai sistemi insediativi esistenti, alle zone agricole e alle zone non soggette a trasformazione urbanistica.

2. Le componenti operativa e regolamentare della pianificazione possono essere oggetto di uno solo o di distinti strumenti di pianificazione.

3. Nella componente strutturale della pianificazione:

- a) sono recepiti i vincoli ricognitivi previsti da leggi e da piani di settore e possono essere individuati altri valori territoriali meritevoli di tutela, eventualmente proponibili agli enti competenti per il riconoscimento di ulteriori vincoli ricognitivi;
- b) sono indicate le scelte di assetto del territorio e di tutela dell'ambiente, nonché le principali trasformazioni urbanistiche e le necessarie dotazioni infrastrutturali, perseguendo l'obiettivo del contenimento dell'uso del suolo non urbanizzato, della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e del rinnovo urbano, nonché le scelte fondamentali relative al sistema insediativo e infrastrutture da tutelare e da valorizzare;
- c) sono indicati i carichi insediativi minimi e massimi da rispettare in sede di pianificazione operativa;
- d) sono indicate le modalità di attuazione delle regole generali della perequazione, della compensazione e delle incentivazioni urbanistiche di cui all'articolo 3.

4. Le previsioni e i contenuti della componente strutturale della pianificazione non hanno efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali e fini edificatori e non determinano alcuna condizione di edificabilità anche ai fini fiscali.

5. La componente operativa della pianificazione, relativa alle trasformazioni urbanistiche:

- a) approfondisce e sviluppa le scelte fondamentali della componente strutturale;
- b) individua, in coerenza con quanto indicato nella componente strutturale, le aree e gli interventi di trasformazione del territorio da promuovere nell'arco temporale determinato dal comune che, comunque, non deve risultare superiore a cinque anni,

equivalenti al mandato istituzionale del sindaco; trascorso tale termine, qualora non sia stata stipulata almeno la convenzione relativa all'intervento di trasformazione, le conformazioni edificatorie e gli eventuali vincoli ablativi perdono ogni efficacia;

- c) individua, anche in relazione alle scelte relative alla programmazione pluriennale delle opere pubbliche, gli interventi occorrenti al fine di promuovere le necessarie dotazioni territoriali di opere e di servizi e imposta i vincoli, anche ablativi, conseguenti a tale individuazione.

6. La componente regolamentare della pianificazione relativa ai sistemi insediativi esistenti disciplina i tessuti urbani esistenti e gli interventi, anche di completamento, in essi ammissibili, nonché le aree agricole da conservare e le altre aree considerate dalla componente strutturale non interessate da trasformazioni urbanistiche; le relative previsioni hanno efficacia conformativa ai fini edificatori fino a nuove diverse conformazioni.

2 Superare i vecchi regolamenti edilizi comunali

Motivazioni

I regolamenti edilizi comunali, previsti da una norma della legge urbanistica del 1942, hanno perso la loro funzione originaria e devono essere superati perché costituiscono una fonte di inutile complessità burocratica e, talvolta, di abusi. A ben vedere, le norme procedurali (permesso di costruire, d.I.A., S.C.I.A.) sono direttamente disciplinate dalla legge, quelle di sicurezza e igiene anche, gli immobili soggetti a vincolo hanno tutele speciali, e si potrebbe continuare. Che bisogno c'è di oltre ottomila regolamenti edilizi, spesso differenti tra loro? Una seria azione di semplificazione è costituita dalla determinazione dei livelli essenziali di prestazione degli edifici attraverso una norma tecnica nazionale, uguale per tutti: 1 non 8.000! Ciò peraltro favorisce la migliore conoscibilità delle norme, la loro qualità la concorrenza, e non impedisce comunque ai comuni di deliberare particolari condizioni e tipologie coerenti con i luoghi. Occorre correttamente inquadrare questa azione nell'ambito dell'art. 117, comma 2, Costituzione, sotto il profilo dell'ordinamento civile delle proprietà, della concorrenza e della garanzia dei livelli essenziali di prestazioni degli edifici.

Testo normativo

All'art. comma primo del Testo unico dell'edilizia, approvato con DPR n. 380 del 2001 è aggiunto il seguente comma:

“I regolamenti edilizi comunali, decorso il centottantesimo giorno dalla entrata in vigore della presente legge, sono sostituiti dal Regolamento dei livelli essenziali di prestazione degli edifici, adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti d'intesa con i Ministeri dello Sviluppo Economico e dell'Ambiente sentiti gli Ordini Professionali competenti. tenendo conto di quanto disposto dall'art. 9bis del 38/01 come modificato dalla legge 134 del 2012.

Il comma 1-ter dell'art 4 del Testo unico dell'edilizia, approvato con DPR n. 380 del 2001 è soppresso.

3 Le agenzie di semplificazione degli architetti

Motivazioni

Si tratta di un'innovazione (le agenzie) organizzativa nel rapporto tra la Pubblica Amministrazione, i cittadini e le imprese, che mira a semplificare le relazioni tra questi soggetti, rendendole più efficienti, chiare e meno costose. Il riferimento primario delle agenzie fonda le sue ragioni giuridiche direttamente nella Carta Costituzionale. In particolare, all'articolo 118, si legge: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Questa formulazione è stata introdotta con la riforma costituzionale del 18 ottobre 2001, con l'intento di promuovere idee ed azioni, formulate da soggetti privati, a favore dell'intera collettività. E' un'evoluzione del concetto di azione pubblica che, nel passato, è stata sempre attribuita a soggetti appartenenti direttamente alla pubblica amministrazione. Con la formulazione attuale è possibile ricorrere a soggetti privati, utilizzando meccanismi di mercato. La definizione più aderente per le agenzie delle imprese, è quella di enti tecnici di assistenza, che svolgono funzioni di natura istruttoria e di asseverazione nei procedimenti amministrativi. La legislazione recente ha sviluppato gli istituti della DIA e della SCIA per far certificare ai professionisti tecnici la conformità di numerose tipologie di interventi edilizi. Si tratta di una logica propria dell'amministrazione sussidiaria, ove i professionisti assumono funzioni di incaricati di pubblico servizio, sostituendosi alla P.A.. Gli Architetti italiani, come le altre professioni tecniche, si sono assunti di buon grado questa responsabilità, per contribuire alla semplificazione e alla efficienza amministrativa.

Testo normativo

Articolo

I Comuni provvedono all'attuazione della semplificazione amministrativa nell'attività edilizia, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui l'art. 118 della Costituzione, anche attraverso gli sportelli unici per le attività produttive e gli sportelli unici per l'edilizia, avvalendosi della collaborazione delle Camere di commercio e dei Consorzi delle aree di sviluppo industriale e stipulando appositi accordi di collaborazione con le Associazioni imprenditoriali del territorio e gli Ordini Professionali.

4 Riuso senza oneri

Le trasformazioni diffuse

Motivazioni

Attualmente molti comuni, applicano ingenti oneri di urbanizzazione per interventi di cambio di destinazione d'uso, senza o con opere interne che non modificano sagoma e volumi, determinata dalla realizzazione di opere a carico pubblico. Tecnicamente, si tratta di un prelievo che dovrebbe avere natura fiscale (secondo il canone della progressività ex art 53 Cost.), a cui non corrisponde una adeguata controprestazione e che ha invece l'effetto di frenare moltissimo il riuso aumentandone in modo ingiustificato i costi.

Dunque la prima misura necessaria per una concreta politica di rigenerazione urbana consiste nell'abbattimento dei freni e degli oneri ingiustificati per il riuso urbano che, di per sé, genera valore e sviluppa l'economia e il lavoro. Nella stessa direzione va la riduzione della metà degli oneri per gli interventi di edilizia sostitutiva sempre più diffusi, anche in funzione del risparmio energetico e della sicurezza antisismica.

Testo

normativo

All'art. 17 del DPR 6 giugno 2001 n. 380 è aggiunto il seguente cpv.

“Non sono dovuti il costo di costruzione né gli oneri di urbanizzazione, al fine di favorire il riuso e la semplificazione amministrativa per gli interventi di mutamento di destinazione d'uso senza opere o con opere interne, anche se determinano aumento di superficie senza modifica della sagoma e dei volumi, a condizione che non sia dimostrato dal Comune, entro 30 giorni, un rilevante aggravamento dell'impatto urbanistico.”

“Gli interventi di riuso e di ristrutturazione edilizia non comportano adeguamento degli standard urbanistici.”

“Per favorire il riuso gli interventi di edilizia sostitutiva corrispondono costo di costruzione e oneri di urbanizzazione, se dovuti, ridotti della metà.”

5 Semplificazione degli interventi di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico

Le grandi trasformazioni

Motivazioni

La dismissione del patrimonio pubblico immobiliare, previa valorizzazione, è diventata un capitolo fondamentale della politica economica e di bilancio dell'Italia. Un impegno scritto nelle manovre economiche presentate ai mercati e all'Europa per il risanamento del nostro Paese. Il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori segue da vicino questa azione. Vi è stato, in questi mesi, un intenso lavoro legislativo che ha prodotto norme specifiche e un ottimo start up da parte dell'Agenzia del Demanio che ha promosso seminari con gli stakeholders in varie città, strutturato programmi e format entro cui indirizzare la collaborazione pubblico-privato, definito linee di azione per una vasta mobilitazione degli attori territoriali, a partire dalle intese con l'ANCI.

E' infatti evidente che, anche in virtù dei trasferimenti dei beni del patrimonio pubblico dallo Stato agli enti locali, previsti dai decreti intitolati al cd. "federalismo demaniale", sono gli enti locali i principali protagonisti di questa nuova stagione, sia per quanto concerne i beni immobili propri che quelli trasferiti dallo Stato. Occorre però essere più efficienti e attrattivi per gli investitori, soprattutto stranieri e superare alcune questioni irrisolte.

La prima, che appare evidente, è di natura economica e consiste nel fatto che in epoca di crisi e di risorse scarse gli investimenti, e gli investitori disponibili, possono risultare anch'essi scarsi e le dismissioni poco convenienti. A tal proposito, è appena opportuno sottolineare che le dismissioni, intese come vendite, devono essere precedute da almeno due fasi preliminari: la dichiarazione pubblicistica che il bene immobile ha perduto il carattere di stretta strumentalità per il soddisfacimento dell'interesse o servizio pubblico; la fase della riconversione e della valorizzazione del bene al fine di una destinazione più attuale ed economicamente efficiente, nel quadro di un contesto sociale, territoriale, ambientale e architettonico, caratterizzato da un miglioramento qualitativo.

Dunque, non solo una vendita sic et simpliciter del bene (salvo rari casi), ma un'attività più complessa di valorizzazione che renda conveniente la vendita finale sia sotto il profilo dei ricavi economici e sia sotto il profilo della riqualificazione urbana e dello sviluppo economico.

Questo punto di partenza, ineludibile, apre altri due temi. Il primo è quello delle regole della valorizzazione; il secondo è quello degli strumenti. Si può osservare che, se il programma nazionale di valorizzazione e dismissione degli asset pubblici, che è frutto di una grave emergenza economica e punto di forza della contabilità dello Stato, si svolge secondo le regole ordinarie del governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Costituzione, della relativa legislazione comunale e delle prassi e delle regole dei PRG o PGT comunali, allora è prevedibile che i processi di implementazione saranno lunghi, complessi, e, nel migliore dei casi, eterogenei e assai diversi da caso a caso, da territorio a territorio.

Ed infatti, proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale (v. Corte Cost. n. 340/2009), che ha più volte ricordato i confini del governo del territorio che assegnano allo Stato solo la competenza sui principi fondamentali delle materie incluse nel terzo comma dell'art. 117 Cost., sarebbe necessario più coraggio da parte del legislatore, e dei principali attori, nella direzione di classificare le politiche di dismissione e valorizzazione come politiche di competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito del coordinamento della finanza e della contabilità pubblica e dei principi di concorrenza. Questo mutamento di inquadramento si impone alla luce del nuovo testo dell'art. 81 Costituzione e della legislazione relativa. Si tratta di un cambiamento molto rilevante, anche perché "l'armonizzazione dei bilanci pubblici" è ora di competenza esclusiva dello Stato. Ciò non vuol dire prevaricare, o non tener in conto, le prerogative delle Regioni e, soprattutto, delle autonomie locali. Al contrario, vuol dire sostenere la semplificazione amministrativa al servizio dei principi nazionali ormai consolidati nel governo del territorio. Ciò consente, come proponiamo, di far deliberare dai consigli comunali (provinciali e regionali) titolari dei beni, l'elenco degli immobili da valorizzare e dismettere e, nel contempo, di liberalizzare le principali destinazioni d'uso. E quindi, come proponiamo, di poter aprire alle proposte del mercato, sulla base di un progetto preliminare o di massima, il confronto sul miglior progetto di valorizzazione realizzabile, in forza del rendimento finanziario e della sostenibilità e della qualità del progetto.

In sostanza le politiche di dismissione e valorizzazione immobiliare potranno svolgersi, più efficacemente, nell'ambito di nuovi principi nazionali di semplificazione amministrativa e di urbanistica concorsuale.

Ebbene, pensare di attuare un programma nazionale di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, che è essenziale ed urgente per la finanza e la contabilità dello Stato, gli impegni internazionali ed europei, per il rispetto della par condicio concorsuale, attraverso la molteplicità delle regole e dei procedimenti amministrativi dell'urbanistica regionale e locale è un po' come inserire un nuovissimo software in un vecchio hardware: il rischio è che non gira, non si legge, non funziona. Se ogni operazione di dismissione e valorizzazione di un singolo bene immobiliare deve essere trattata al pari di una comune trasformazione urbanistica è assai probabile che i tempi decisionali saranno lunghi e incerti, gli interessi locali e quelli della mediazione politica prevalenti, gli effetti ben diversi da comune a comune, in sostanza non si creeranno le condizioni per attrarre investitori e developers qualificati.

Se si pensa di procedere con un metodo classico, di tradizione, sostanzialmente dirigista, secondo cui è il comune o l'ente proprietario che stabilisce come trasformare una caserma dismessa o un ospedale in disuso o un mercato sulla costa non più attuale, attraverso piani e varianti, modifiche di destinazione d'uso e di indici planovolumetrici, piani attuativi, procedure finali di vendita, di convenzioni e atti di controllo edilizio, avremo una più che probabile difficoltà di attuazione e, soprattutto, una forte distanza dalla finanza e dagli operatori di mercato che devono "ricollocare" il bene immobiliare trasformato per una nuova ed attuale destinazione funzionale ed economica.

In altri termini, il progetto di valorizzazione deve nascere dal mercato: nessuno acquisterebbe una caserma dismessa o un faro se non sa cosa farne, a meno che non si tratti di un... "signore della guerra" o di un nostalgico ed eccentrico miliardario. Ai Comuni, e ai soggetti pubblici proprietari del bene, compete la "liberalizzazione" delle destinazioni di uso nello stesso atto ricognitivo dei beni da dismettere, con effetti urbanistici, e l'indicazione di un'idea di massima o di un progetto preliminare; le SGR o i developers interessati, potranno presentare secondo le regole del *project financing* mutate dal d.lgv. 163 del 2006, e adattate ai servizi finanziari, un progetto di valorizzazione che sarà scelto dalla P.A., con criteri tecnici di trasparenza, e posto in un confronto concorsuale, entro un termine dato, con altri eventuali progetti.

È una prospettiva più efficiente e semplificata, che meglio può essere sorretta da una norma statale, senza alcuna compromissione delle prerogative costituzionali delle Regioni anche alla luce del nuovo art. 81 Costituzione. In questo modo si può garantire, nel contempo, il quadro delle esigenze pubbliche, la rapidità delle decisioni, la creatività delle soluzioni finanziarie e di mercato, in una dimensione di trasparente competizione. Si favorisce la possibilità che progetti e investimenti nascano "dal basso," dal mercato dei servizi e dalle professionalità, e non siano solo imposti "dall'alto" delle Pubbliche Amministrazioni, spesso prive del necessario know-how e di risorse sufficienti.

Anche la *spending review*, faticosa ma necessaria politica di contenimento dei costi inutili e di razionalizzazione della spesa pubblica, potrà in tal modo giovare, in campo immobiliare, di procedure efficaci e innovative, di risultati concreti non solo scritti nelle carte.

Naturalmente sarà a tal fine indispensabile il ruolo di coordinamento e di partnership degli enti locali e degli operatori svolto dell'Agenzia del Demanio, con le sue risorse tecniche e professionali.

Ma senza la cultura della *soft administration* e dell'urbanistica concorsuale si rischierebbe un fallimento, impossibile da sopportare nel rigoroso impegno di governo per il risanamento e la crescita del Paese.

Testo normativo

Liberalizzazione delle destinazioni d'uso degli immobili da valorizzare e dismettere
Articolo..

"In modifica dell'art. 33 bis del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011,

n. 111, gli enti proprietari individuano con delibera consiliare gli immobili oggetto di procedura di valorizzazione e dismissione.”

“Tale deliberazione ha valore urbanistico di liberalizzazione delle destinazioni d’uso degli immobili, allo scopo di conseguire gli effetti del bilancio utili al rispetto degli impegni finanziari assunti dallo Stato, ai sensi dell’art.81 della Costituzione.”

Procedimento di scelta delle sgr nel rispetto del principio di concorrenza
Articolo..

“1.In applicazione dell’ art. 33 bis del d.l. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, nella legge 111 del 15 luglio 2011, la selezione della Società di gestione del risparmio cui affidare la gestione o valorizzazione degli immobili da apportare ai fondi comuni di investimento con le modalità previste dal medesimo articolo deve avvenire secondo le seguenti disposizioni che costituiscono principio fondamentale della legislazione statale, ai sensi dell’art. 117, comma 2, Cost., in materia di tutela della concorrenza.

2.Le SGR dotate di specifiche competenze nel settore dello sviluppo e della valorizzazione immobiliare possono presentare proposte relative a progetti di utilizzo o di valorizzazione al comune o all’ente pubblico proprietario di beni oggetto di dismissione da apportare nei fondi comuni di investimento immobiliare entro 60 giorni dalla pubblicazione del piano delle alienazioni e dismissioni di cui all’art.58 comma 1, del d.l. 112 del 25 giugno 2008, convertito nella legge 133 del 6 agosto 2008 e smi.

3.L’ente proprietario, previa verifica dei requisiti soggettivi, tecnici e professionali della SGR e dopo aver esperito il confronto concorrenziale con eventuali altre proposte presentate sullo stesso bene immobile, seleziona il progetto di utilizzo o di valorizzazione ove ritenga la proposta di pubblico interesse e idonea a garantire un congruo utilizzo o una corretta valorizzazione.

4.Con l’atto di selezione della proposta, da adottare entro 60 giorni dalla scadenza del termine di cui al comma precedente, la SGR proponente assume la qualifica di promotore. L’ente pubblico proprietario del bene, sulla base della proposta adottata, avvia entro i successivi 60 giorni una procedura di selezione delle SGR cui affidare il servizio di gestione o valorizzazione utilizzando la procedura negoziata di cui all’art. 56 del d.lgs.163/2006 e successive modifiche e integrazioni, cui è invitato obbligatoriamente il promotore.

5.La proposta del promotore è posta alla base della procedura negoziata e la Commissione giudicatrice istituita dall’Ente proprietario, dopo aver valutato la sussistenza in capo ai partecipanti dei requisiti previsti per il promotore, dovrà valutare i progetti di utilizzo e valorizzazione presentati, sulla base dei seguenti criteri:

- a) requisiti tecnici, finanziari e reputazionali dei partecipanti;
- b) esperienza maturata nella valorizzazione immobiliare;
- c) sostenibilità, amministrativa, urbanistica e ambientale del progetto; d) rendimento dell’investimento.

6.La scelta della SGR affidata deve avvenire con il metodo dell’offerta economicamente più vantaggiosa sulla base dei criteri sopra enunciati. Se il promotore non risulta affidatario può esercitare, entro 15 giorni dalla comunicazione dell’aggiudicazione finanziaria, il diritto di prelazione e divenire così aggiudicatario ove impegni formalmente ad adempiere alle obbligazioni contrattuali medesime condizioni proposte della SGR provvisoriamente aggiudicata.

7.Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha comunque diritto al pagamento, a carico dell’aggiudicatario, dell’importo delle spese effettivamente sostenute per la predisposizione della proposta nei limiti non superiori allo 0,2% del valore. Se il promotore esercita prelazione, l’originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell’importo delle spese negli stessi limiti sopra indicati”.

6 Il dialogo obbligatorio del sovrintendente con il progettista

motivazioni

Le modifiche proposte consentono di realizzare finalmente in Italia una condizione molto diffusa in Europa ossia il dialogo obbligatorio tra Sovrintendente, che si deve sempre esprimere in Conferenza dei Servizi con le altre amministrazioni pubbliche, e il progettista. Il potere delle Sovrintendenze non può essere autocratico, unilaterale e “solitario”. La tutela speciale del vincolo e dell’immobile o dell’interesse protetto deve avvenire nel confronto amministrativo e disciplinare con le altre PP.AA e con il progettista. Difficilmente l’esame si risolve con un mero SI o un NO: in genere, è attraverso modifiche e prescrizioni progettuali che si tutela l’interesse nell’equilibrio con gli altri valori. Si facilita in tal modo la soluzione di uno dei grovigli burocratici più complessi consentendo la valutazione degli interessi differenziati sulla base di un confronto trasparente sul piano disciplinare ed amministrativo, con notevole risparmio di tempi.

Testo normativo

All’art. 14 ter, comma 3 bis della legge 241/90 e smi, sono apportate le seguenti modifiche: dopo le parole “autorizzazione paesaggistica” sono aggiunte le seguenti: “e architettonico monumentale e archeologica”;

dopo le parole “conferenza di servizi” sono soppresse le parole “ove convocata”; sono aggiunte in fine, le seguenti: “previo contraddittorio in presenza del progettista, indicando le prescrizioni o le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell’assenso”.

7 Certezza dei titoli edilizi e semplificazione amministrativa

Motivazioni

Uno dei maggiori problemi che frenano gli investimenti esteri e generano complessi e diffusi contenziosi, è costituito dalla incertezza dei titoli abilitativi. Che anche a distanza di molto tempo dal rilascio del permesso di costruire si possono presentare ricorsi dinnanzi al giudice amministrativo, con le relative e convergenti incertezze dei gradi di giudizio, molti sono scoraggiati nell’investire perché i tempi di realizzazione, già gravati dalle procedure burocratiche, diventano imprevedibili e insopportabili in una fase di difficile e oneroso accesso al credito.

Risulta pertanto necessario introdurre la regola secondo cui, nell’epoca dell’accesso informatico alle informazioni e della conoscenza digitale, il Comune sia obbligato a pubblicare sul proprio sito non solo il permesso di costruire o la denuncia di inizio attività ma anche gli elaborati progettuali identificativi dell’intervento approvato, che comunque il progettista deve fornire anche su supporto informatico.

In tal modo, superando prassi anacronistiche e assai dannose, si può stabilire il principio secondo cui la legale conoscenza del titolo abilitativo e del progetto si ha nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione degli atti nel sito web del comune, segnalato sul sito di cantiere.

Da quella data certa decorre il termine di sessanta giorni per eventuali azioni di annullamento, restituendo certezza ai diritti e ai lavori.

Testo normativo

Articolo

Disposizioni per la trasparenza e la semplificazione dell’attività edilizia e per la certezza dei connessi diritti.

Il comma 6 dell’articolo 20 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 è sostituito dal seguente: "6. Il provvedimento finale, che lo sportello unico provvede a notificare all’interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell’ufficio, entro il termine di trenta giorni dalla proposta di cui al comma 3. Qualora sia indetta la conferenza di servizi di cui al comma 5- *bis*, la deter-

minazione motivata di conclusione del procedimento, assunta nei termini di cui agli articoli da 14 a 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è, ad ogni effetto, titolo per la realizzazione dell'intervento. Il termine di cui al primo periodo è fissato in quaranta giorni con la medesima decorrenza qualora il dirigente o il responsabile del procedimento abbia comunicato all'istante i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, ai sensi dell'articolo 10-bis della citata legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni. Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante avviso affisso all'albo pretorio e pubblicato nel sito web dell'amministrazione competente. Su richiesta dell'interessato, ed a proprie spese, si può richiedere una procedura di pubblicazione del provvedimento. Al termine di un periodo di 30 giorni di pubblicazione e in assenza di osservazioni da parte dei soggetti interessati ai sensi degli artt 7, 8, 9, 10 della 241/90, il titolo edilizio risulta inoppugnabile dinanzi al giudice amministrativo.

Il medesimo effetto si realizza per gli atti di Dia e Scia relativi alle ristrutturazioni edilizie, decorso l'ulteriore termine di trenta giorni previsto per i controlli amministrativi.

Ai soli fini della trasparenza delle informazioni, sul sito web dell'amministrazione devono altresì essere tempestivamente pubblicati e rimanere pubblicati sino alla fine lavori gli elaborati progettuali relativi al permesso di costruire. Ferme restando le ulteriori disposizioni in materia, il cartello esposto presso il cantiere deve indicare gli estremi del permesso di costruire e l'indirizzo web dell'amministrazione dove risultino liberamente consultabili gli elaborati costituenti il permesso di costruire, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio".

Al comma 1 ter dell'art. 23 della d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 è inserito il seguente ultimo periodo "Se la denuncia non viene presentata per via telematica, essa, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, deve essere prodotta anche su idoneo supporto informatico".

Al comma 1 dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 è inserito il seguente ultimo periodo: "Se la segnalazione non viene presentata per via telematica, essa, corredata dalle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, deve essere prodotta anche su idoneo supporto informatico".

Il comma 3 dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 è sostituito dal seguente: "3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. Decorso il predetto termine gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo".

Tutto quanto previsto dagli artt 22, 23, 23bis DPR 380/01 può comunque essere presentato attraverso una richiesta di permesso a costruire di cui all'art. 10 del dpr 380/01;

Il comma 6 ter dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 è sostituito dal seguente "Gli elaborati costituenti le segnalazioni certificate di inizio attività e le denunce di inizio attività in materia edilizia e i relativi eventuali provvedimenti inibitori devono essere tempestivamente pubblicati nel sito web dell'amministrazione stessa e rimanervi pubblicati sino alla fine lavori.

Ferme restando le ulteriori disposizioni in materia, presso i cantieri ove vengano svolte attività edilizie oggetto di segnalazione certificata di inizio attività ovvero di denuncia di inizio attività deve essere apposto un cartello contenente gli estremi della segnalazione o della denuncia e l'indirizzo web dell'amministrazione dove risultino liberamente consultabili gli elaborati costituenti l'atto stesso, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio".

All'articolo 41 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 dopo il comma 5 è inserito il seguente comma: "6. La piena conoscenza dei titoli abilitativi edilizi espressi, nonché dei provvedimenti negativi taciti formati in relazione all'adozione di provvedimenti inibitori riguardanti l'attività edilizia decorre dal termine di trenta giorni dalla data di comunicazione dell'apposizione del cartello di cantiere".

All'articolo 9 del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 dopo il comma 5 è inserito il seguente comma: "6. La piena conoscenza dei titoli abilitativi edilizi espressi, nonché dei provvedimenti negativi taciti formati in relazione all'adozione di provvedimenti inibitori riguardanti l'attività edilizia decorre dal termine di trenta giorni dalla di comunicazione dell'apposizione del cartello di cantiere".

8 Testo unico delle norme antincendio

Motivazioni

Si è stratificata nel tempo una normativa tecnica caotica e non agevolmente conoscibile in materia di autorizzazione antincendio, di prevalente competenza dei vigili del fuoco. A ciò si aggiunge la presenza di prassi disomogenee nella interpretazione e nei controlli delle certificazioni professionali (nulla osta provvisorio) introdotte dalla recente riforma. Risulta imprescindibile e necessario che il sistema delle regole che presiedono ai controlli siano raccolte in testi unici periodicamente aggiornati a livello nazionale, affinché siano garantiti certezza e standard nazionali omogenei.

Testo normativo

articolo__

Il Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge emana il testo unico delle normative sulla sicurezza antincendio.

9 Accelerazione dei programmi di riuso

Motivazioni

I programmi o i Piani di RIUSO urbano, comunque definiti anche dalla legislazione regionale, che hanno per oggetto la valorizzazione dei tessuti urbani degradati anche sotto il profilo ambientale, energetico e della sicurezza, meritano di essere approvati ed attuati con le procedure semplificate più efficaci. Su queste azioni si è già orientata la legislazione più recente e sono stati previsti significativi investimenti pubblici.

A tal fine, senza rischiare di invadere le competenze legislative delle regioni, si ritiene necessaria l'utilizzazione dei modelli dell'accordo di programma o del concorso di progettazione e realizzazione urbana.

Testo normativo

I programmi o piani operativi di riuso urbano sono approvati con la procedura dell'accordo di programma, ai sensi dell'art. 34 della legge 267/2000 o del concorso di progettazione e realizzazione, sulla base della procedura di dialogo competitivo stabilita dal testo unico sui Contratti pubblici 163/2006 e s.m.i., previa pubblicazione del bando.

10 Standard reali e prestazionali nel riuso

Motivazioni

Per superare la complessità burocratica degli interventi di rigenerazione e riuso urbano è necessario che gli standard urbanistici non siano più calcolati in modo ragionieristico e quantitativo ma in termini reali, qualitativi e prestazionali, come ormai stabilito in diverse leggi regionali ed auspicato dei principali disegni di riforma. Occorre tener conto delle effettive necessità dei tessuti urbani su cui si interviene, secondo la logica del miglioramento dell'ambiente e dei servizi sociali utili.

Testo normativo

Gli interventi di riuso urbano realizzati attraverso programmi o piani comunque definiti, sono in deroga al DM 1/1968 in materia di standard urbanistici, a condizione che sia approvato un documento che dimostra il concreto miglioramento in termini reali e prestazionali, che l'intervento determina sotto il profilo ambientale della mobilità e dei servizi.

2. Le proposte di UNAPPA²³

Premessa

La speranza di poter contribuire positivamente alla elaborazione di questa commissione ci onora come associazione di rappresentanza di migliaia di imprese e di professionisti del nostro settore impegnati quotidianamente nel ruolo di cintura di collegamento tra utenti e pubbliche amministrazioni, fornendo un servizio di sportello di prossimità.

Abbiamo letto gli obiettivi che la commissione bicamerale si prefigge attraverso il suo programma e manifestiamo il nostro pieno apprezzamento per questa indagine conoscitiva, alla quale possiamo contribuire con le nostre conoscenze, le nostre analisi, segnalando anche miglioramenti normativi, ipotesi di lavoro, criticità e migliori pratiche. La difficile applicazione di norme tra loro in relazione caotica e disorganica, talora tra loro sovrapposte; il sistema di controlli e quello sanzionatorio a dir poco inadeguati; gli interessi corporativi cristallizzati e la resistenza al cambiamento di intere categorie e convenienze di parti non irrilevanti di pubblici apparati; sono alcune delle cause che rendono difficile la vita di imprese, professionisti e cittadini, oltre che il nostro Paese poco appetibile all'investimento.

Prendiamo l'esempio del sistema autorizzatorio per le attività economiche. Alla già complicata legislazione e normazione nazionale si aggiungono vari livelli di regolamentazioni territoriali che appesantiscono ancor più ogni volontà di fare impresa. Anche di qui nasce l'esigenza di una Semplificazione amministrativa tra diversi livelli di governo e di potestà legislativa (si pensi solo alla difformità tra i territori quanto al tema delle professioni e della definizione dei loro profili).

Tutto ciò rappresenta un insieme di fattori che, se non rimossi, rende effettivamente difficile poter agire per abbassare gli oneri amministrativi gravanti su cittadini e imprese, minando alla radice l'efficacia di ogni provvedimento, quando sappiamo invece che una pubblica amministrazione efficiente vorrebbe la conciliazione tra regole, certezza e snellezza delle procedure.

Limitatamente al nostro settore, che comunque incontra quotidianamente un gran numero di amministrazioni e agenzie pubbliche, non possiamo che trarre dalla nostra esperienza l'urgenza di una semplificazione reale, effettiva, non fatta solo di norme che superano altre norme e la cui attuazione è rinviata nel tempo da step burocratici previsti dalle norme di semplificazione medesime.

La nostra esperienza lavorativa si colloca nell'ambito delle professioni tecniche e intellettuali, oggi regolate dalla recente legge 4/2013, che ha stabilito un percorso certo in capo al MISE di riconoscimento delle professioni non organizzate in ordini e collegi. Più specificatamente il nostro ruolo trova applicazione nell'articolo 115 del R.d. 18.06.1931 e nell'articolo 163 d.Lvo 31.3.1998 nr .112, benché ampiamente inadeguato. Anzi già quest'ultima norma potrebbe essere oggetto di semplificazione ed adeguamento ai tempi regolando la nostra attività in modo più efficace e consentendone uno sviluppo regolato e corretto. Un quadro sintetico del settore è allegato alla presente relazione con prospetti numerici e notizie relative agli Stakeholder della Camera di Commercio di Milano, dati Sirmi e Istat (allegato 1).

A tale proposito più volte abbiamo proposto l'istituzione della figura del Procuratore Telematico¹ sul quale alleghiamo copia ordine del giorno approvato dal Senato (allegato 2). Un pri-

²³ Testo estratto dall'audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva presso la Commissione Bicamerale per la semplificazione legislativa ed amministrativa, tenutasi in data 5 marzo 2014.

mo riconoscimento dell'esigenza di istituire la figura del Procuratore Telematico²⁴ è venuto dall'accoglimento da parte del Governo dell'ordine del giorno Nr. G13101 al DDL Nr. 974 del 2013. Tale figura consentirebbe in parte una semplificazione operativa grazie ad una qualificata rappresentanza per conto dell'utente, in particolare per quella parte del procedimento amministrativo che si avvia con l'interlocuzione specialistica allo sportello e che condiziona l'intero iter di una pratica.

E' ricorrente infatti l'evento per cui una pratica venga respinta per una cattiva istruttoria. Ciò causa aggravio di tempi e costi sia per la pubblica amministrazione e sia per l'utente, apportando disagi, ritardi e danni economici. Sarebbe utile per esempio conoscere l'impatto in termini di costo di questa fattispecie di evento che si manifesta spesso nell'intero processo di gestione dell'adempimento che impegna migliaia di persone.

All'apparenza questa problematica può sembrare di secondo piano. Riguarda la fase iniziale di presentazione della pratica ed ha invece un peso assai importante in termini di costi e di mancata efficienza. Ha indubbe ricadute sulla dispersione di risorse ed energie, che condizionano i controlli ai quali la p.a. dovrebbe e potrebbe, dare maggiore impulso. Se invece si rende certo il percorso per l'adempimento delle pratiche e lo si rende affidabile per procura a un soggetto terzo riconosciuto dalle amministrazioni competenti, si libererebbero energie e risorse diversamente impegnate indirizzandole ad attività inerenti altre funzioni di controllo e di implementazione dell'efficienza amministrativa.

Si comprende così perché l'istituzione del Procuratore Telematico da noi proposta sia funzionale alla Semplificazione e troverebbe la sua collocazione nello sviluppo sempre più accelerato della gestione delle pratiche via internet.

La nostra esperienza ci dice per esempio, che la presentazione di un atto ad un ufficio del Suap (Sportello Unico delle Attività Produttive), oggi totalmente telematico, di cui forniamo il dettaglio nella nostra relazione scritta che consegniamo, ha grandi criticità malgrado i miglioramenti che si iniziano ad evidenziare. Una criticità tra tutte, che ci piace menzionare è

²⁴ G13.101 - Non posto in votazione (*) Il Senato, premesso che, le misure di semplificazione amministrativa non tenute nel provvedimento in esame, unitamente a quelle relative all'implementazione dell'Agenda digitale,

rappresentano un terreno fondamentale per lo sviluppo del nostro paese; in tale ambito da anni operano e collaborano con la Amministrazioni Pubbliche numerosi soggetti che svolgono a titolo professionale attività di intermediazione amministrativa. quali agenzie di pratiche amministrative, professionisti iscritti agli albi professionali e riconosciuti dalla legge n. 4 del 2013, nonché associazioni di categoria delle imprese; le agenzie di pratiche amministrative svolgono una vasta attività nel campo dell'invio telematica di pratiche e documenti alla pubblica Amministrazione, e qualora opportunamente sostenute dall'azione legislativa e di governo, potrebbero rendere ancora più efficace l'opera di digitalizzazione dei servizi della P.A., anche razionalizzando e riducendo i costi sia per la pubblica amministrazione che per l'utenza interessata; per ottenere positivi e visibili risultati in questa direzione occorre ampliare il numero dei canali di accesso, al fine di semplificare e accelerare in particolare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa attraverso delega esercitata tramite procura in capo a agenzie di pratiche amministrative per conto terzi, fermo restando che la fase di controllo finale dei procedimenti resta in capo alla pubblica Amministrazione; impegna il Governo a valutare l'opportunità di procedere, sentiti i soggetti e le Amministrazioni interessate, alla istituzione della figura del «Procuratore Telematico» con potere di rappresentanza per la gestione degli adempimenti, garantendone accesso a servizi e piattaforme tecnologiche.

(*) Accolto dal Governo

quella relativa alla difformità generalizzata di tipo operativo tra comuni addirittura limitrofi. Aggiungiamo che non si contano le difformità normative che molto spesso con diversi regolamenti territoriali rendono le pratiche ancor più complesse, anche quando ci si imbatte nelle più semplici delle pratiche (anzi così una pratica semplice diventa complessa).

Il Suap si trasforma nel suo opposto: un onere e un disagio enorme per tutti gli attori del procedimento, quando invece era stato concepito per essere unico punto di accesso, perciò facilitante.

Riteniamo che un rafforzamento dell'Agenzia delle Imprese (d.P.R. 159/2010), con una revisione più chiara dell'impianto normativo, incentiverebbe l'intervento di soggetti privati nella gestione dello Sportello Unico a supporto e/o in alternativa alla pubblica amministrazione, come la legge di istituzione dell'Agenzia stessa prevede.

Il nostro settore (come altri in grado di farlo) per primo, grazie alle proprie caratteristiche, interverrebbe sicuramente con investimenti e conseguente crescita economica, nonché aumento degli occupati. Fino ad ora tale interessamento a un intervento diretto privato massiccio, non si è realizzato proprio in virtù della mancata chiarezza che l'impianto normativo denota.

Se parliamo di semplificazione, purtroppo notiamo che troppo spesso il termine è usato in modo astratto, rifacendosi ad azioni che possano incidere sui massimi sistemi. Sicuramente snellire per costruire una grande infrastruttura, realizzare un impianto, costruire un'autostrada, ecc., sono i punti su cui l'azione di semplificazione deve intervenire, ma altrettanto importante ed efficace sarebbe l'intervento semplificatorio su quei problemi che toccano il piccolo imprenditore, il cittadino, il commerciante e che a nostro avviso sono quelli più semplici da risolvere e probabilmente anche senza oneri aggiuntivi.

Si tratta di quegli adempimenti che sviluppano nell'utente un sentimento preconcetto e negativo verso l'amministrazione pubblica, che se non rimossi aggravano la condizione degli utenti e minano l'autorevolezza dello Stato e delle pubbliche amministrazioni.

Una fila davanti ad uno sportello, un ritardo nella gestione di una richiesta, una risposta difficile da interpretare per la complessità del linguaggio burocratico, sono solo alcuni dei punti su cui lavorare per rendere agevole il rapporto con l'amministrazione, in particolare per i non addetti ai lavori che si trovano ad affrontare una pratica occasionalmente e forse una volta nella vita. Se si rimuovono gli ostacoli, semplificando in questo ambito in favore del cittadino utente, ne deriva un recupero di costi per l'impresa e di risorse umane ed economiche sia per i privati cittadini come per l'amministrazione pubblica.

In questo quadro ha trovato collocazione e si è sviluppato il nostro ruolo e la nostra attività specifica, al pari di altri professionisti che interagiscono con la pubblica amministrazione. Nel nostro caso la nostra specializzazione è la gestione dell'adempimento amministrativo. Il Professionista diventa l'interfaccia con lo sportello pubblico. Interfaccia che si traduce nell'assumere delega quando è possibile e gestire l'adempimento nelle sue fasi. Un ruolo di facilitatore, che di fatto semplifica e risolve, traducendo e gestendo per conto dell'utente una pratica grazie alla propria competenza.

E' implicito infatti che il Professionista offre nel contempo organizzazione, capillarità e vicinanza, orario di apertura secondo le esigenze, ecc., tutto ciò che differenzia uno sportello pubblico, che ben sappiamo non può arrivare a tanto e che ha tentato di compensare in parte con internet, strumento che non può essere l'unica soluzione e come tale ha i suoi limiti.

Il nostro ruolo ha un valore funzionale anche per la pubblica amministrazione che trova in un interlocutore competente e delegato dall'utente l'interfaccia con il quale discutere e risolvere il problema.

Bisogna notare inoltre che il professionista delle pratiche amministrative, il futuro procuratore telematico, alla pari di altre figure professionali che intervengono in altri ambiti, in particolare quelli soggetti a riserva di legge che in nessun modo si vogliono mettere in discussione, si inserisce quale facilitatore in un contesto di multidisciplinarietà sempre più necessario per af-

frontare le sfide del futuro. Notevole è il ritardo nel nostro Paese relativamente allo sviluppo di società professionali multidisciplinari, che una moderna legislazione deve assecondare, al fine di rendere anche al livello del cliente un servizio non segmentato in vari rivoli di competenza fissa, ma coordinato in soggetti professionali che cooperano tra loro per dare risposta adeguata alle esigenze dell'utente in relazione alle diverse amministrazioni pubbliche (a ben vedere anche ciò fa parte del processo di semplificazione che ci attende).

Un'altra delle proposte che ci sentiamo di fare è quella di non concentrare la semplificazione solo in riferimento al *web*.

Importanti su questo punto sono le azioni previste dall'Agenda digitale in ambito infrastrutturale e non solo: servirebbe una maggiore considerazione dell'inserimento nei processi e negli iter burocratici della possibilità di delega, che oggi, purtroppo in tantissimi ambiti, incontra e subisce veti, con ciò pregiudicando la possibilità di sviluppare le attività di servizio e l'economia di settore, in ultima analisi non ponendosi il problema semplificazione anche in questo campo.

Ci ha fatto molto piacere leggere in questi giorni di una ricerca condotta dal Politecnico di Milano, dall'osservatorio *eGovernment* (<http://voicesfromtheblogs.com/2014/02/11/pa-digitale-no-grazie/>), che ha rilevato oltre trecentomila post pubblicati sul web e che conclude evidenziando come, benché il *web* su cui molta della semplificazione apparentemente passa, non sia sufficiente perché il pubblico vuole un supporto di sportello e se possibile di prossimità.

Questo è un tema che da anni la nostra organizzazione propone, non per spirito di bottega, ma per convinzione: il *web* è e rimane uno strumento funzionale alla semplificazione, ma è non la soluzione!

Potremmo segnalare al riguardo la necessità del coinvolgimento, ai tavoli tecnici istituiti o da istituire, anche della nostra realtà professionale al pari di altre, che sono interessate al processo di semplificazione, di scrittura ed attuazione delle sue norme.

A tal proposito un rinnovato ringraziamento per l'attenzione e l'occasione offertaci per averci coinvolto in questa audizione (lo consideriamo un auspicio anche per il coinvolgimento in altri momenti istituzionali dedicati alla semplificazione).

L'Agenda Digitale spinge alla digitalizzazione di tutte le pubbliche amministrazioni. Noi che siamo stati pionieri nell'avvio delle pratiche telematiche e nell'uso della firma digitale, della posta certificata, dell'adempimento unificato, ecc., a fianco e per conto delle Camere di Commercio, possiamo dire che siamo sulla strada giusta.

Tuttavia il sistema deve pensare al *mix* di tecnica e competenza, senza le quali non si può ottenere semplificazione. La nostra esperienza non è stata omogenea in tutte le pubbliche amministrazioni, molte delle quali hanno spesso posto veti, che proprio l'istituzione del Procuratore Telematico potrebbe superare.

Altro fattore utile a semplificare è la molteplicità dei canali che per esempio il nostro sistema professionale garantisce. Tema che avevamo già proposto alla valutazione in una precedente audizione del 2010 presso la Commissione Affari Costituzionali, che per comodità alleghiamo agli atti (allegato 3), ove evidenziavamo come la pluralità di canali certificati siano una risorsa da non sottovalutare nel processo di semplificazione e che qui riproponiamo alla vostra attenzione.

Semplificare è difficile. Sicuramente però sarebbe meno complicato e abbastanza naturale farlo, e senza costi, in molti ambiti che sinteticamente con alcuni esempi evidenziamo a margine di questa relazione nelle note a margine sulla semplificazione (che riguardano gli oneri amministrativi, la giustizia amministrativa per l'impresa, il Suap e Impresa in un Giorno, l'Agenda per l'Impresa, tavoli di valutazione, le materie fiscali, i contratti di lavoro, gli aiuti e gli incentivi per le banche dati).

Pur consapevoli che esistono sempre le azioni legali, in molti casi, per gestire il problema e tutelare i diritti, non sempre l'utente può investire in tal senso. Il sistema burocratico ben conosce questo limite e spesso ne approfitta, ben sapendo che l'utente il più delle volte rinuncia. Semplificare a nostro avviso significa anche questo: evitare contenziosi legali inutili e costosi da entrambe le parti e usare il buon senso, non andando contro le norme, anzi attuandole disponendo di una informazione più chiara e adeguata a risolvere le problematiche.

Note a margine della relazione.

Oneri amministrativi

Occorre prevedere l'abbassamento degli oneri amministrativi che dovrebbe essere capitolo integrato nell'attività di semplificazione. Tra questi il diritto annuale pagato alle Camere di Commercio (in base al fatturato), a cui si aggiunge un diritto pagato su ogni formalità presentata per ottemperare alla pubblicità degli atti amministrativi. Inoltre per ottenere una certificazione, visura o altro documento si determina l'associazione a nuovo diritto. Questo per avere la relativa informazione di cui ha necessità un'azienda, informazione che viene rilasciata come previsto dall'ente preposto Registro Imprese.

Stessa modalità nell'ambito della gestione di atti destinati alle conservatorie dei registri immobiliari, ecc., che toccano in questo caso non solo imprese, ma anche privati cittadini.

Questa situazione si determina malgrado il decreto "Decertificazione" recepito nel primo d.l. del Fare. Si tratta di un numero di richieste importante. Perciò una revisione integrale di questo contesto sarebbe opportuna.

Ancor più importante è evidenziare come l'eventuale abbassamento di questi oneri possa incidere sullo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali.

Quelle che operano nell'ambito della Business Intelligence e che utilizzano l'informazione come aggregato per produrre indagini, statistiche, informazioni, sempre più necessarie all'impresa, oggi sono bloccate.

Giustizia amministrativa per l'impresa

È urgente l'istituzione e l'avvio effettivo di un Tribunale per l'Impresa o altro paritetico al quale delegare parte dei piccoli contenziosi, si avrebbe così un effetto positivo anche sulla macchina giudiziaria nella sua totalità. Una piccola impresa, che rappresenta la maggiore parte del nostro tessuto imprenditoriale, il più delle volte rinuncia all'azione per non compromettere il risultato di impresa, gravandola di ulteriori costi quasi certi di tipo legale e sottoponendola a tempi di risoluzione dei contenziosi troppo lunghi.

Occorre ristabilire la centralità dell'impresa nel sistema economico, inserendo metodi e condizioni più snelle nel gestire le procedure e i tempi delle stesse. Purtroppo oggi non pagare una fattura è considerato lecito, visto che il recupero è talmente difficile, e gli artifici possibili sono assai ampi.

Il Suap e "Impresa in un Giorno", Agenzia delle Imprese

Bisogna tendere a riunificare le Leggi sul commercio, in un testo unico, ridefinendo limiti e possibilità delle amministrazioni locali. Serve anche dare stabilità ai regolamenti definendo un piano di possibili modifiche.

Attualmente la gestione dei Suap (d.P.R. 160/2010) è affidata ai Comuni che nella loro autonomia possono agire in proprio o delegando le Camere di Commercio a mezzo deleghe e/o convenzioni.

Sul totale degli 8092 comuni, 4827 sono gestiti nel sistema "Impresa In Un Giorno", 2519 sono in delega alle Camere di Commercio e 535 sono in Convenzione. 211 sono Inerti sul tota-

le. Le pratiche inviate ai Suap “Impresa in un Giorno”, (fonte Infocamere), sono state 73.900 nell’anno 2013. Di queste l’86% sono state Scia (segnalazione certificata di inizio attività), il 14% altre richieste di autorizzazione, delle quali 650 pratiche di Autorizzazione Ambientale A.U.A.

Allo stato attuale, la nostra esperienza in questo ambito, ci conferma che sono ancora difficili e difformi le modalità di gestione dello stesso tipo di procedimento. Ogni amministrazione, di fatto, gestisce con la propria logica determinando un moltiplicarsi di regole e di strutture tecnologiche.

Bisogna definitivamente dare piena attuazione alla riforma avviata nel 2008 con il Suap Telematico, anche ridefinendo le regole per la già citata Agenzia delle Imprese che può dare un fortissimo contributo alla Semplificazione in ottica sussidiaria, conferendole effettivamente e definitivamente un ruolo di funzione pubblica all’apparenza indicato nella normativa ma impossibile da mettere in opera nei fatti.

Un effettivo ruolo di funzione pubblica potrà sicuramente essere recepito con positività dai mercati dei servizi, e potrà dar vita a nuove iniziative economiche intraprese dai soggetti che intendano investire in questa funzione. In questo Ambito le associazioni di categoria possono giocare un ruolo importante.

In particolare è necessario standardizzare le procedure e la modulistica oggi frastagliata su diverse procedure di tipo regionali, completando e rendendo lo sportello “Impresa in un Giorno” effettivamente sostitutivo del front office comunale.

Tavolo di valutazione

Sono necessari tavoli di concertazione a cui partecipino tutte le associazioni di categoria rappresentative in qualità di Stakeholders, anche per il sistema di semplificazione. Tali tavoli, in quanto consentono una partecipazione attiva dei diversi soggetti chiamati a farne parte relativamente al controllo e alla valutazione dell’attività della pubblica amministrazione, per altro indicata nel d.l. Semplifica – Italia (d.l. nr. 5/2012).

Sicurezza sui luoghi di lavoro

La sicurezza riveste sempre più importanza in tutto il contesto economico, tuttavia il d.Lgs nr. 81/08 ha introdotto obblighi troppo elevati per una piccola azienda, in particolare se viene rapportato il rischio alla specifica attività. Si tratta di un costo aggiuntivo importante per ogni azienda, se si pensa alla mole di atti da produrre quali la redazione e gestione di manuali, corsi, ecc., per i quali è necessario in molti casi dare mandato ad esterni, non potendo la piccola impresa quasi mai dotarsi di organizzazione propria. Prendiamo ad esempio i corsi per un’azienda che svolge attività amministrativa e che già ai fini Inail ha una codifica di rischio considerato basso. Questi Corsi finiscono per essere contenuti in un video che gira su un personal computer. Sono a nostro avviso da ridefinire le regole e le classificazioni delle varie attività, partendo dai codici Ateco che consentirebbero una visuale ampia e selettiva.

Materie Fiscali

- È urgente la ridefinizione degli studi di settore che oggi prevedono una revisione ogni 3 anni.
- Va razionalizzato il numero di invii da eseguire per l’impresa in corso d’anno, essendo questi spesso ripetitivi o già relativi a dati che l’amministrazione possiede. Si pensi per esempio ai beni dati in godimento ai soci che spesso, nella piccola impresa rappresentano una costante. Su questa tematica negli ultimi due anni si sono purtroppo avuti svariati ritocchi senza incidere con una effettiva razionalizzazione sul problema.

- Seppur ottima, la norma che consente oggi la costituzione di Srl Semplificata, con capitale sociale di 1 euro, non è sufficiente a dare risposta a quella l'impresa che abbia necessità di abbattere gli adempimenti tributari aventi un impatto assai importante sulla vita dell'azienda.
- È utile una revisione del diritto di interpello, rendendolo più flessibile e immediato
- Così come è utile la revisione del tema assistenza mediante associazioni imprenditoriali come indicato dal d.lgs 124/04

Contratti di lavoro

È oramai nota la necessità di stipulare contratti di lavoro che siano di settore e più flessibili, coinvolgendo sindacati e associazioni di rappresentanza. La piccola impresa ha necessità di adattare il lavoro alla domanda che viene sviluppata dal mercato.

Serve un riordino del sistema dei versamenti contributivi a fondi interprofessionali che spesso l'azienda versa senza poterne godere i benefici.

I contratti collettivi dovrebbero divenire sempre più contratti di settore e non essere generici come per il nostro (ad esempio è utili che siano verticali sulle professioni che hanno picchi di lavoro e orari particolari che non possono essere considerati straordinari).

In particolare deve essere oggetto di revisione l'intera normativa sull'apprendistato nelle sue modalità operative e formative, uscendo dall'astrattezza attuale, per altro inefficace per l'impresa che deve poter formare i propri collaboratori in autonomia.

Nell'apprendistato va rivisto il meccanismo della formazione obbligatoria, che rimane spesso astratta dalla realtà di impresa mentre occorre spingere alla formazione interna definendone le regole.

È l'impresa stessa che ha interesse nella formazione dei propri collaboratori ed è interesse dell'impresa raggiungere l'uniformità applicativa su tutto il territorio nazionale. La direttiva qualifiche su questo potrebbe essere una opportunità per definire un quadro nazionale più efficace.

Servirebbe infine una UNIFICAZIONE DELLE BANCHE dati per aiuti, incentivi, ecc. che sono oggi organizzati su base regionale, nazionale, provinciale, e con logiche totalmente diverse per territorio.

3. Le proposte di Fondazione Commercialisti Italiani²⁵.

Premessa.

Iniziamo con una certezza e cioè che tutti i cittadini sarebbero d'accordo sulla riduzione della pressione fiscale.

Allo stesso modo, crediamo che la riduzione dovrebbe essere attuata ponendo al primo posto gli interessi dei soggetti più deboli e avendo come irrinunciabili obiettivi la solidarietà sociale e l'equa progressività dell'imposizione.

I buoni propositi sono però troppo spesso bloccati dalla necessità di trovare la copertura finanziaria.

Non nascondiamo che la crisi economica mondiale, la recessione e l'aumento del debito pubblico rendono difficile l'attuazione di una vera riforma, ma auspichiamo che l'atto n. 1058 sotto specificato che ha concluso l'esame presso Codesta Commissione, si trasformi in legge prima possibile.

Nella speranza di poter contribuire alla buona riuscita dei decreti legislativi previsti dalla delega, proponiamo, di seguito, quanto suggerisce la nostra esperienza per un Fisco migliore.

Lo Statuto del Contribuente.

L'art. 1 della bozza di delega presentata dall'allora Ministro dell'Economia e delle Finanze Giulio Tremonti, prevedeva tra i punti principali, che le norme fiscali avrebbero dovuto essere basate su principi di chiarezza, semplicità, conoscibilità effettiva, irretroattività e sulla tutela dell'affidamento e della buona fede nei rapporti tra contribuente e fisco.

Principi validi, da noi condivisi e che sono anche previsti nello Statuto del Contribuente.

La delega però, non fu mai approvata.

L'art. 1 dell'attuale testo n. 1058 presso il Senato della Repubblica concernente la Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita così recita: "1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale. I decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, nonché del diritto dell'Unione europea e di quelli dello statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, con particolare riferimento al rispetto del vincolo di irretroattività delle norme tributarie di sfavore...omissis...".

Non resta che augurare al Governo e all'Italia che le intenzioni diventino finalmente fatti concreti e che il diritto diventi una certezza.

Questo perché, seppur quanto enunciato sopra rispecchia perfettamente quello che prevede l'articolo 1, comma 1, dello Statuto del Contribuente, sappiamo che in ogni decreto legge o legge Finanziaria si deroga solo e soltanto per garantire gettito immediato nelle casse dell'Erario, senza pensare alla tutela del contribuente.

Le deroghe allo Statuto del Contribuente non potranno mai trovare alcuna giustificazione perché calpestano e ledono i diritti dei cittadini.

A conferma di quanto detto, ricordiamo e riportiamo fedelmente le seguenti dichiarazioni:

²⁵ Estratto dall'audizione presso la VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica su indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco, tenutasi in data 6 febbraio 2014.

“Non è sempre facile conciliare il principio di irretroattività delle norme tributarie con le esigenze di cassa dello Stato. In alcuni momenti di contingenza, serve che una manovra sia immediatamente efficace e porti subito all’Erario i fondi necessari. Proprio per questo è stata prevista la possibilità per il Legislatore di derogare alla irretroattività. Purtroppo, però, come ho detto prima, l’eccezione sta diventando il principio. E questo dispiace.” (Prof. Augusto Fantozzi, Luglio 2010 – ex Ministro delle Finanze nell’anno 1995);

“Il punto non è quello di riqualificare lo Statuto del Contribuente a norma di rango costituzionale, perché in esso sono già contenuti i principi della Costituzione. Il punto piuttosto è quello che lo stesso viene sistematicamente derogato. In questo senso anch’io devo fare un mea culpa, in quanto nel 2006 fui costretto, cosa che non avrei mai voluto fare, a derogare alcuni principi base a causa della disperata situazione di finanza pubblica che trovammo. E’ chiaro quindi che lo Statuto dovrebbe rappresentare un sistema di norme da applicare sistematicamente e automaticamente, ma è pur vero che le esigenze di bilancio di ogni anno ne pregiudicano la stessa applicazione.”(Prof. Vincenzo Alfonso Visco, Luglio 2010 – ex Ministro delle Finanze negli anni 1993 e 1996).

“ Le eccezioni allo Statuto del contribuente negli anni sono la regola piuttosto che l’eccezione. Purtroppo negli interventi fiscali la retroattività si rende spesso necessaria per ragioni di copertura. Non toccare l’anno in corso può rivelarsi problematico.” (Dott. Vittorio Umberto Grilli, Ottobre 2012 – ex Ministro delle Finanze negli anni 2012 e 2013).

Le motivazioni alle deroghe adottate dai vari ex-Ministri delle Finanze coincidono sempre.

Invece, principi come l’irretroattività, la limitazione del ricorso all’interpretazione autentica, la non applicazione di nuove norme al periodo d’imposta corrente e di nuovi adempimenti la cui scadenza sia anteriore al sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge che li istituisce, nonché il divieto di proroga dei termini di prescrizione e di decadenza degli accertamenti tributari, devono essere costituzionalmente garantiti.

Pertanto, se si vuole davvero tutelare il contribuente nei rapporti con il Fisco, è necessario ed indefettibile elevare lo Statuto del Contribuente a legge di rango Costituzionale.

La legge 212/2000, meglio conosciuta come “Statuto del Contribuente”, entrata in vigore il 1° Agosto 2000 e votata all’unanimità, è giunta ormai al suo quattordicesimo anno di vita; una legge equa, colma di validi principi, emanata per chiarire e migliorare i rapporti tra il fisco ed il contribuente.

Le buone intenzioni che hanno animato lo spirito legislativo però, non hanno mai goduto la giusta considerazione poiché la legge è stata costantemente disattesa e, dopo quattordici anni dall’emanazione, il suo mancato rispetto è divenuto una costante.

La sua sistematica disapplicazione, il suo disconoscimento in sede legislativa e le continue, esplicite ed implicite deroghe, altro non sono se non l’evidente, scarsa considerazione che il Parlamento ed i vari Governi succedutisi dal 2000 ad oggi, hanno sempre avuto. Eppure lo “Statuto del Contribuente” è una legge dello Stato.

Evidentemente però, garantire i rapporti tra il fisco ed il contribuente sulla base di principi chiari, inviolabili, precisi, di equità e di rispetto, ponendo i due interlocutori sullo stesso piano di dialogo, per le Istituzioni non è una priorità.

Le ultime Leggi di Stabilità, nella loro articolazione, sono costituite, come afferma la Corte dei Conti, “dalla presenza eccessiva di commi e dalla mancata indicazione del contenuto sintetico delle disposizioni alla quale si intende far rinvio”.

La legge n. 228 del 24.12.2012 (legge di Stabilità 2013) per esempio, si compone di un solo articolo suddiviso in 561 commi.

Nel primo decennio di vita la legge 212 del 27 Luglio 2000 è stata disattesa per oltre 400 volte. Solo quattro anni fa il conto era di 287 disposizioni di legge emanate in deroga al divieto

della retroattività o con proroghe dei termini di prescrizione o di decadenza per gli accertamenti fiscali.

Nei primi 10 anni sono pervenuti all'Amministrazione Finanziaria 66.258 interPELLI per il tramite dei Garanti del Contribuente (dato della Corte dei Conti).

Luigi Einaudi, censurando la pratica della proroga, sosteneva: "La prescrizione è istituto sacro, al pari e più della non retroattività delle leggi; e dovrebbe essere perentoriamente vietato di sorpassare di un giorno solo il termine fissato dalla legge vigente".

Sanatorie e condoni.

Vogliamo porre all'attenzione di tutti, l'annosa discussione in merito a condoni fiscali e sanatorie, chiedendo che sia prevista la negazione di ogni forma di ricorso a questi istituti.

La nostra proposta è di estendere anche ai condoni fiscali quanto previsto per l'indulto dall'articolo 79 della Costituzione Italiana, disponendo in particolare che, per approvare un condono di qualsiasi genere, sia necessaria una apposita legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

Riportiamo un elenco dei principali condoni/sanatorie degli ultimi quaranta anni:

Condono fiscale anno 1973 - Ministro delle Finanze Emilio Colombo;

Condono fiscale anno 1982 - Ministro delle Finanze Rino Formica;

Condono edilizio anno 1985 - Ministro delle Finanze Bruno Visentini;

Condono fiscale anno 1991 - Ministro delle Finanze Rino Formica;

Condono edilizio e concordato fiscale anno 1995 - Ministro delle Finanze Augusto Fantozzi;

Scudo Fiscale anno 2001 - Ministro delle Finanze Giulio Tremonti;

Scudo Fiscale bis anno 2002 - Ministro delle Finanze Giulio Tremonti;

Condono edilizio e fiscale anno 2003 - Ministro delle Finanze Giulio Tremonti;

Scudo Fiscale ter anno 2009 - Ministro delle Finanze Giulio Tremonti.

È statisticamente provato che ogni qualvolta viene proposto un provvedimento di condono, il gettito fiscale previsto per le imposte ordinarie nell'anno dei condoni risulta inferiore ed inoltre, si genera malcontento nei confronti di chi paga le imposte regolarmente.

I provvedimenti che hanno introdotto le sanatorie fiscali, non avendo natura strutturale, hanno esaurito i benefici nell'anno di emanazione senza creare un reale e duraturo gettito al bilancio dello Stato.

Da qui nasce la nostra contrarietà a qualsiasi forma di sanatoria o condono.

Senza considerare che la Corte dei Conti aveva evidenziato un buco di circa quattro miliardi di euro da ricondurre all'operazione condoni dell'anno 2003, mettendo in evidenza che decine di migliaia di contribuenti avevano pagato solo le prime rate delle varie sanatorie incassando così il diritto ad evitare i controlli per l'intero periodo sanato.

Per cui è sicuramente importante per il Paese dare segnali di moralizzazione, abolendo ogni forma di definizione forfetaria.

Un Testo Unico delle norme fiscali.

Spesso nei vari articoli che hanno composto le bozze di legge Delega per la Riforma fiscale, era stabilito che le norme fossero "basate sui principi di chiarezza, semplicità, conoscibilità effettiva" e che negli anni successivi al completamento della riforma, potevano essere emanate "tutte le modificazioni legislative necessarie per il migliore coordinamento delle disposizioni vigenti".

La migliore attuazione di queste norme è un Testo Unico fiscale che, nel rispetto dello Statuto del Contribuente, delinea con chiarezza le modalità di accertamento per tutte le tipologie di imposte e tasse al fine di semplificare tutti gli aspetti procedurali.

Nella Legislazione vigente esistono attualmente i seguenti Testi Unici:

- Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro n. 131 dell'anno 1981;
- Testo Unico delle imposte dirette n. 917 dell'anno 1986;
- Testo Unico delle imposte di successione e donazione n. 346 dell'anno 1990;
- Testo Unico delle imposte ipotecarie e catastali n. 347 dell'anno 1990.

A questi si aggiungono i vari d.P.R. o Decreti Legislativi che disciplinano altre imposte e tasse:

- d.P.R. n. 633 del 1972 imposta sul valore aggiunto;
- d.P.R. n. 641 del 1972 tassa sulle concessioni governative;
- d.P.R. n. 642 del 1972 imposta di bollo;
- d.P.R. n. 600 del 1973 disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi;
- d.P.R. n. 601 del 1973 disciplina delle agevolazioni tributarie;
- d.P.R. n. 602 del 1973 disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito;
- d.P.R. n. 605 del 1973 disposizioni relative all'anagrafe tributaria;
- decreto Legislativo n. 446 del 1997 imposta regionale sulle attività produttive.

Si può notare come, a parte l'IRAP istituita nel 1997, i Testi Unici così come i d.P.R. siano fermi agli anni che vanno dal 1972 al 1990.

Successivamente a questi anni, le varie norme che regolamentano il fisco italiano sono state continuamente aggiornate da Leggi, Decreti legge, Finanziarie composte di due/tre articoli con oltre 300 commi, Manovre correttive, Provvedimenti, Decreti Dirigenziali, Decreti Legislativi e Decreti Ministeriali, che rivisitano in continuazione le disposizioni vigenti e rimandano ulteriormente a testi esistenti o a decreti attuativi di successiva emanazione. Senza prendere in considerazione le numerose Circolari dell'Agenzia delle Entrate, ritenute semplice prassi esplicativa, ma che il più delle volte hanno valenza di legge.

Com'è possibile per i contribuenti districarsi in un simile ginepraio normativo? Com'è possibile avere la certezza della corretta interpretazione e applicazione delle norme e, quindi, essere al riparo da sanzioni, accertamenti, contenziosi?

Solo con l'adozione di un Testo Unico, potremmo sperare in norme di semplice ed univoca interpretazione, che facilitino i rapporti tra Contribuente e Amministrazione Finanziaria, creando le condizioni per un fisco più equo, vero incentivo per l'ottenimento di maggiori gettiti nelle casse erariali e segnale tangibile di una vera riforma e di un vero Stato di diritto.

Tutto ciò può essere realizzato a condizione che ci sia la volontà politica di mantenerlo inalterato per almeno tre anni.

Deducibilità degli interessi passivi.

Il 28 ottobre 2008, l'allora Sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze On. Daniele Molgora dichiarava: "Credo che in questo momento sia urgente intervenire a correggere una norma pensata in tutt'altra fase e che ora può, invece, avere effetti pesanti. Si tratta di alleviare i problemi che le imprese stanno affrontando sul versante del credito. Per questo ci stiamo concentrando sul tetto alla deducibilità degli interessi passivi. Il limite del trenta per cento, fissato dall'ultima Finanziaria, va sicuramente rivisto."

A distanza di sei anni non è cambiato niente, la crisi economica permane e la ripresa tarda ad arrivare.

Il nuovo sistema previsto dalla Finanziaria 2008, a cui si riferiva l'On. Molgora, penalizza il ricorso strutturale all'indebitamento delle società e rende impossibile dedurre gli interessi passivi eccedenti il 30 per cento del R.O.I. (reddito operativo lordo) considerando una franchigia a favore dei contribuenti di 10 mila e 5 mila Euro per i primi due anni (2008 e 2009) di applicazione della norma.

Tale disposizione risulta essere una stretta pesante ed insostenibile per molte attività economiche tanto più se si considera che dall'anno d'imposta 2010 non esiste più alcuna franchigia. Riteniamo necessario quindi in questo particolare momento, in cui le aziende fanno sempre più ricorso al credito bancario, eliminare la stretta alla deducibilità degli interessi passivi, considerato che più volte questo intervento è stato annunciato non solo dall'On. Molgora, ma anche da molti altri parlamentari.

Le attività economiche italiane non possono più attendere.

Revisione dei coefficienti di ammortamento delle immobilizzazioni.

Ad oggi non è stata ancora approvata la "revisione dei coefficienti di ammortamento" dei beni strumentali prevista dalla manovra estiva 2009 (art. 6 d.l. 1 Luglio 2009 n.78).

Oltre che nella manovra estiva del 2009, tale revisione era contenuta anche nell'articolo 1 comma 34 della legge 24 Dicembre 2007 n. 244.

Infine, il decreto legge 98/2011, aveva previsto, a decorrere dall'anno 2013 ed in attesa della riforma fiscale, la revisione della disciplina degli ammortamenti dei beni materiali e immateriali, in modo da individuare attività ammortizzabili singolarmente in base alla vita utile e a quote costanti e attività ammortizzabili cumulativamente con aliquota unica di ammortamento.

Nessuna norma è stata finora emanata.

Le disposizioni previste dal d.l. 98/2011, destano preoccupazione, perché in un primo momento la revisione dei coefficienti di ammortamento era vista come una rivisitazione di quelli attuali fermi all'anno 1988, mentre adesso sembra che assisteremo ad una revisione complessiva, che porterà ad una riduzione dei coefficienti ed a una stretta sugli ammortamenti dei beni.

Nel frattempo, per il quinto anno consecutivo ed in piena crisi economica, sono stati presi a riferimento ancora una volta i vecchi coefficienti previsti dal d.M. del 31 Dicembre 1988.

Quindi non riteniamo opportuna una riduzione dei coefficienti, così come era previsto nelle precedenti manovre, poiché a causa della continua evoluzione tecnologica, i beni ammortizzabili diventano sempre più velocemente obsoleti ed inutilizzabili con la conseguente fuoriuscita dal processo produttivo; la riduzione dei coefficienti, renderebbe pertanto impossibile la naturale conclusione del ciclo di ammortamento.

Semplificazione – Nuovi adempimenti fiscali – Scadenze.

Vogliamo semplificare il fisco italiano. E' un ritornello che abbiamo sentito più volte. I fatti però vanno nella direzione opposta delle dichiarazioni.

Costringere i contribuenti a cimentarsi nell'impresa di compilare miriadi di moduli e modelli, spesso intellegibili, per ottemperare ad un'altrettanta vasta gamma di adempimenti fiscali è diventata una costante del fisco italiano.

Chiarezza, semplicità, certezza, sembrano essere parole sconosciute al fisco.

Mentre in Francia esistono circa 6 mila leggi in materia fiscale ed in Spagna 8 mila, in Italia la normativa fiscale raggiunge le 120 mila leggi.

Un vero e proprio labirinto dove il cittadino soccombe ed il contribuente si perde in innumerevoli ore di lavoro per districarsi in questo ginepraio normativo.

Più volte abbiamo richiamato l'attenzione del Legislatore sulle innumerevoli scadenze fiscali ed abbiamo richiesto lo sfortimento, vero e non a parole, dei vari adempimenti fiscali.

Più volte nelle varie disposizioni di legge è stata prevista l'introduzione di semplificazioni al fine di ridurre il peso della burocrazia che grava sulle imprese e più in generale sui contribuenti.

Spesso però, dopo essere inizialmente intervenuti in favore di una semplificazione, sono stati introdotti nuovi adempimenti di comunicazioni telematiche obbligatorie come:

- i modelli Intrastat con cadenza mensile o trimestrale estendendoli anche alle prestazioni di servizi;
- gli elenchi clienti e fornitori per operazioni intrattenute con soggetti residenti o domiciliati in Paesi c.d. “black list”;
- gli elenchi clienti e fornitori/spesometro;
- le comunicazioni all’anagrafe tributaria dei contratti di leasing, noleggio e locazione di beni mobili ed immobili;
- le comunicazioni dei beni dell’impresa utilizzati da soci e familiari.

Qualcosa non torna.

Tutti i provvedimenti determinano una moltiplicazione di adempimenti, un aggravio amministrativo per imprese e professionisti tenuti ad adeguare velocemente le proprie procedure interne ed i relativi software per gestire correttamente la grande mole dei dati richiesti dall’Amministrazione, con conseguente aumento dei costi a carico dei contribuenti.

E' stato detto che la macchina fiscale è cambiata in meglio e che l’Agenzia delle Entrate attualmente è impegnata in una semplificazione degli adempimenti di concerto con le varie associazioni; per noi semplificare vuol dire attuare una drastica riduzione di adempimenti, una razionalizzazione reale e una produzione meno asfissiante di leggi fiscali inutili.

A dimostrazione di quanto abbiamo detto, basta verificare che attualmente esistono 888 scadenze in 250 giorni lavorativi dell'anno, cioè una scadenza ogni 2 ore, 16 minuti e 12 secondi. L’Agenzia delle Entrate con il comunicato stampa del 3 Luglio 2013 ha illustrato il “pacchetto semplificazioni”, con il quale garantiva una sforbiciata agli adempimenti per via amministrativa.

Esso si sarebbe aggiunto alle misure contenute nel DDL “Semplificazioni” approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 Giugno 2013 e che è stato presentato in Senato in data 23 Luglio 2013 ma è ancora in corso di esame in Commissione Affari Costituzionali.

I contribuenti nel frattempo continuano a svolgere i numerosi adempimenti fiscali, quando ancora non c’è certezza sull’approvazione del Disegno di legge.

Ad ogni modo vorremmo di seguito enunciare alcune delle nostre proposte non recepite dall’Agenzia delle Entrate con “il pacchetto semplificazioni” per una vera semplificazione fiscale da attuare il prima possibile:

- dichiarazione IRAP con UNICO, non più invii separati;
- abrogare l’obbligo di vidimazione dei libri sociali considerato che non è più previsto per il libro giornale ed il libro inventari;
- rendere la dichiarazione di successione valida anche per le volture catastali;
- abrogare l’obbligo dell’opzione triennale IRAP dato che le informazioni utili potrebbero essere ricomprese nella dichiarazione IRAP;
- ridurre i casi in cui la presentazione dello studio di settore in UNICO viene considerato obbligatorio nonostante siano solo richiesti i dati per fini statistici e non per rilevare la congruità (es. società in liquidazione per cessazione di attività);
- eliminare il modello F23 sostituendolo con il modello F24;
- eliminare la comunicazione finanziamenti dei soci;
- modificare la comunicazione black list che, come previsto dal pacchetto semplificazioni dell’Agenzia delle Entrate dovrebbe avere una scadenza annuale, innalzando la soglia esenzione fino a Euro 2.000,00;
- eliminare i modelli intra servizi poiché non sono in linea con quanto previsto dalla direttiva 2006/112/Ce;
- eliminare il modello intra beni mensile prevedendone solo quello annuale;

- eliminare l'obbligo di presentare annualmente il quadro RW del modello UNICO quando la situazione rispetto all'anno precedente non è variata;
- uniformare la scadenza di presentazione della dichiarazione IMU e TASI al modello UNICO (30.09);
- modificare il termine da cui è possibile compensare il credito iva annuale superiore a 5.000,00 Euro dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione da cui emerge al giorno successivo alla presentazione della dichiarazione;
- eliminare l'obbligo di presentare all'Agenzia delle Entrate il modello F23 (o F24 in caso di sostituzione) che attesta la proroga o il recesso anticipato dei contratti di locazione;
- eliminare il modello INE (indicatori di normalità economica) ed inserire i dati richiesti nel modello UNICO;
- uniformare la scadenza del modello 770 a quella del mod. UNICO (viste anche le consuete proroghe della scadenza 31.07);
- abrogare la comunicazione annuale dati iva in quanto i dati sono già forniti con la dichiarazione IVA;
- i calcoli del software parametri non sono ormai più attendibili – quindi si potrebbe prevedere l'abrogazione del modello e del relativo software in attesa che il codice attività sia ricompreso negli studi di settore - in subordine prevedere nel frattempo la possibilità per il contribuente che rientra nella casistica di marginalità economica di attestarlo all'interno dei parametri attraverso una apposita causa di esclusione.

Studi di settore – programma Gerico.

Siamo contrari all'applicazione di modalità accertative statistiche presuntive, perché per quanto possano essere sofisticate non potranno mai rispecchiare la reale capacità contributiva di un contribuente. Siamo convinti invece che la vera evasione deve essere combattuta attraverso i controlli in azienda, operati da organi competenti, in modo da prevenire comportamenti anche elusivi.

In questi ultimi anni abbiamo spesso assistito all'applicazione sistematica e a tavolino degli studi di settore da parte dell'Amministrazione Finanziaria, mentre, questa metodologia accertativa doveva servire esclusivamente quale segnalazione di anomalie e fonte di innesco per ulteriori approfondimenti su ogni singola posizione.

E' ormai diventata una triste consuetudine arrivare alla data di approvazione dei bilanci delle società di capitale, senza avere a disposizione il programma di calcolo Gerico e il periodo di crisi economica non giustifica il ritardo nella sua consegna.

L'esempio del 2012 vale a chiarire la situazione. Con un ritardo già verificatosi anche in anni precedenti, per l'anno 2012, la prima versione sperimentale del programma è stata resa disponibile solo il 27 Maggio 2013, successivamente sono stati rilasciati vari aggiornamenti, rispettivamente in data 07 Giugno, 25 Giugno, 5 Luglio e 19 Luglio, in piena scadenza fiscale, dopo l'approvazione ed il deposito dei bilanci, tanto che si è resa necessaria una proroga della scadenza del pagamento delle imposte.

Per cercare di arginare le problematiche sopra esposte si rende indispensabile che il programma Gerico sia reso disponibile nell'anno di riferimento e non in quello successivo.

Si ritiene anche indispensabile eliminare la preoccupante previsione legislativa che sottopone ad accertamento induttivo i contribuenti che commettono un errore nella compilazione del modello degli studi, in quanto, in assenza di dolo, è una sanzione indiscriminata ed eccessivamente penalizzante.

Canoni di affitto non percepiti – difformità di trattamento.

Riteniamo improcrastinabile che il Parlamento corregga alcune storture presenti da anni nel Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

Vogliamo porre all'attenzione di tutti l'iniquità insita nelle disposizioni in materia di tassazione dei redditi derivanti da canoni di locazione di immobili. In particolare di quelli non percepiti.

L'articolo 26 comma 1 del Testo Unico n. 917/86, dispone che gli affitti derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, anche se non percepiti, vanno dichiarati fino al momento della conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità dell'inquilino.

Con la Circolare Ministeriale n. 150/E del 7 Luglio 1999, per gli immobili abitativi in affitto, è stato ribadito che in assenza di un procedimento di sfratto concluso, il canone di locazione deve essere "comunque dichiarato così come risultante dal contratto di locazione, ancorché non percepito, rilevando in tal caso il momento formativo del reddito e non quello percettivo". Quindi, sull'affitto non percepito, il locatore paga le imposte e poi dal momento in cui il procedimento di sfratto è concluso, chiede il rimborso tramite un credito d'imposta da indicare nella propria dichiarazione dei redditi, pari all'importo versato anticipatamente sui canoni di locazione di immobili abitativi scaduti e non riscossi.

L'art. 26 non tiene però nella dovuta considerazione i contratti di locazione di immobili ad uso commerciale. Pertanto nel caso in cui il locatore non abbia riscosso i canoni di locazione di un fondo commerciale o artigianale, è obbligato a dichiararli ugualmente, anche se non percepiti. Nel caso specifico, il locatore, non potendo avvalersi di quanto previsto per gli immobili abitativi, una volta pagate le imposte sull'intero canone di locazione, indipendentemente dalle mensilità incassate, deve inoltrare una istanza di rimborso per l'imposta pagata in eccedenza e non dovuta, attendendo negli anni successivi il recupero di quanto versato.

Se da parte dell'Amministrazione Finanziaria vi è un espresso rifiuto di quanto richiesto a rimborso, il contribuente deve intraprendere l'ardua strada del contenzioso tributario, con espresso riferimento alla violazione del principio costituzionale di uguaglianza e con aggravio dei costi del contenzioso.

Visto il particolare momento di crisi che sta attraversando l'Italia, si ritiene che sia arrivato il momento di correggere questa assurda norma fiscale.

Rimborsi fiscali.

L'importo dei rimborsi da erogare è ancora elevato, lento, tardivo. I tempi di attesa si sono dilatati, fino ad arrivare all'insostenibile limite variabile da 3 a 5 anni e secondo il tipo di imposta.

I reclami e le richieste di intervento sul problema dei rimborsi presentate dai contribuenti al Garante, sono migliaia. Le lamentele più frequenti riguardano:

- la reticenza degli Uffici finanziari a fornire informazioni sui termini dei rimborsi e sul rispetto di precise scadenze (non tenendo quindi conto di quanto disciplinato dallo Statuto del Contribuente) soprattutto in relazione a rimborsi riconosciuti;
- l'assenza di tempi certi quando l'erogazione dei rimborsi è legata alla mancanza di fondi;
- l'iniquità dei criteri applicati dal Fisco tra la riscossione dei crediti e il pagamento dei debiti.

A partire dalle dichiarazioni presentate nel 1999, l'Amministrazione Finanziaria è obbligata a procedere, entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo, alla liquidazione dei rimborsi spettanti in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti. Questo termine non viene mai rispettato.

Ciò comporta un ritardo notevole nell'erogazione dei rimborsi, con il rischio per i contribuenti che il loro credito incorra nella prescrizione decennale prevista dall'art. 2946 del codice civile.

E' inammissibile che in uno Stato di diritto, per cause non imputabili al contribuente, il credito richiesto a rimborso cada in prescrizione. In ogni Stato civile, il fisco amico comunica i ritardi nel rimborso o avvisa celermente il contribuente che il rimborso è pronto per essere erogato.

In Italia questo non succede mai. E quindi, non solo si calpestano i più elementari principi dello Statuto del Contribuente, ma spesso i cittadini sono addirittura obbligati, a presentare istanza per bloccare eventuali termini prescrizionali.

Nel caso in cui i fondi necessari per erogare i rimborsi non fossero disponibili si potrebbe farli anticipare a tassi agevolati dagli istituti di credito previo visto da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Rimborsi dei modelli 730.

Riteniamo inderogabile abrogare i commi dal 586 al 589 dell'art. 1 delle legge di Stabilità 2014. Si tratta di quattro commi destinati a creare disagi e difficoltà alle famiglie italiane di pensionati, lavoratori dipendenti e disoccupati. Le disposizioni recate dai commi citati, prevedono infatti l'allungamento del termine di rimborso delle somme spettanti ai contribuenti che ne hanno fatto richiesta con il modello 730, qualora le stesse siano superiori a Euro 4.000,00.

Con un evidente scollamento, mentre l'Agenzia delle Entrate in data 14.11.2013 comunicava che erano in arrivo "75 milioni di Euro di rimborsi fiscali sotto l'albero di Natale per gli oltre 96 mila contribuenti che, non avendo più un datore di lavoro e vantando un credito fiscale, hanno usufruito dell'opportunità offerta dal decreto del Fare di presentare il modello 730 Situazioni particolari", il Parlamento ha approvato una legge che afferma il contrario e che, come diremo in seguito, presenta alcuni profili di incostituzionalità che il Giudice delle Leggi, se chiamato a decidere, non mancherebbe di rilevare.

Vediamo in dettaglio di cosa si tratta. Il comma 586 prevede che al fine di contrastare l'erogazione di indebiti rimborsi di imposte dirette a favore di tutte le persone fisiche che hanno presentato il modello 730, l'Agenzia delle Entrate, entro sei mesi dalla scadenza dei termini previsti per la trasmissione della dichiarazione (30 giugno), effettua controlli preventivi, anche documentali, sulla spettanza delle detrazioni per carichi di famiglia in caso di rimborsi superiori ad Euro 4.000,00. Il controllo è previsto anche qualora l'importo di Euro 4.000,00 fosse costituito da crediti d'imposta derivanti da dichiarazioni dei redditi di anni precedenti.

Questa previsione normativa è affetta da tre chiari profili di incostituzionalità. L'art. 3 della Costituzione, infatti, stabilisce che tutti i cittadini sono uguali di fronte alle legge senza distinzione di condizioni personali e sociali.

La prima (ingiustificabile) distinzione è personale e nasce con il voler creare due categorie di persone, fraponendo fra loro la non meglio spiegata soglia di Euro 4.000,00. In tal modo, chi vanta un credito fino a Euro 4.000,00 può ottenere il rimborso entro il mese di luglio dell'anno di presentazione del modello 730; chi invece è più "fortunato" e vanta un credito di euro 4.001,00 vede dilatarsi senza certezze sul tempo del rimborso.

La seconda, altrettanto ingiustificabile, è di carattere sociale. Infatti, mentre chi presenta il modello Unico ha tempi di rimborso lunghi ma disciplinati dalla legge (art. 42 bis e 44 d.P.R. 602/73) chi presenta il modello 730 ed ha un credito superiore a Euro 4.000,00 dovrà attendere sine die, il rimborso, in quanto i commi in questione non fissano limiti temporali per l'esecuzione.

Tornando al comma 586, si nota quindi come le previsioni in esso contenute porteranno ad un ritardo nell'erogazione dei rimborsi spettanti ai cittadini, i quali non si vedranno più accreditare nel mese di luglio (dipendenti) e agosto (pensionati) il credito vantato nei confronti del fi-

sco, ma dovranno attendere il controllo preventivo dell'Agencia delle Entrate che, come previsto dal comma 587 erogherà il rimborso senza dover rispettare alcun termine.

Fermo restando che la legge non specifica cosa si debba intendere per controllo documentale sui carichi di famiglia, i sei mesi necessari per il controllo fanno presumere (e soltanto presumere) che il rimborso spettante sarà erogato "forse" entro Gennaio dell'anno successivo, cioè sei mesi dal 30 giugno se la trasmissione avverrà in assenza di proroghe.

La mancata previsione di un termine (e siamo al terzo profilo di incostituzionalità), riguarda proprio l'indeterminatezza del tempo. A tale proposito, ricordiamo che la Corte Costituzionale, con la Sentenza 280/2005 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 25 del DPR 602/73 (successivamente modificato) esprimendosi sulla indefettibile necessità di fissazione di tempi certi nei riguardi del cittadino.

Infine, il comma 589 prevede che la disposizione normativa entrerà in vigore già con riferimento alle dichiarazioni presentate nell'anno 2014 e quindi riguardanti il periodo d'imposta 2013.

L'assetto normativo di cui chiediamo l'abrogazione, oltre a creare disagi ingiustificati ai contribuenti (dipendenti e pensionati) che non potranno più contare su una veloce monetizzazione del loro credito grazie a questo tipo di dichiarazione dei redditi, scardina alle fondamenta il principio chiave dell'esistenza del modello 730, cioè la rapidità di restituzione delle somme agli aventi diritto.

Una categoria, quest'ultima, che è cresciuta sempre più in virtù delle detrazioni fiscali relative a spese di ristrutturazioni edilizie, risparmi energetici, interessi passivi per mutui acquisto prima casa, spese sanitarie etc. e che, esclusivamente a causa dell'entità del credito vantato, non potrà ricevere nei termini attualmente previsti, l'erogazione del rimborso su cui confidava, magari per sostenere altre spese.

Incentivare e far ripartire l'economia, vuol dire anche erogare celermente i rimborsi ai cittadini, rispettando i tempi previsti e fissandoli in modo perentorio, senza inventare stratagemmi per allungarli.

E' utile, infine, rilevare che l'Agencia delle Entrate effettua già, ai sensi degli articoli 36 *bis* e *ter* del DPR 600/73, i controlli per detrazioni su carichi di famiglia e non si avvertiva l'esigenza delle ultime disposizioni dilatorie e discriminatorie. Un discrimine costituito fra chi prima incassa e poi subisce l'eventuale controllo (crediti fino a Euro 3.999,00) e chi prima subisce il controllo e poi incassa (crediti superiori a Euro 4.000,00). Una disparità di trattamento che non trova alcuna ragione giuridica.

Acquisto immobili strumentali da parte dei professionisti.

Finito il periodo sperimentale non è stata resa definitiva la deducibilità del costo sostenuto dai professionisti per l'acquisto di immobili strumentali.

La legge di Stabilità approvata a fine anno 2013 ha previsto solo la deducibilità dei canoni di leasing equiparando i professionisti alle imprese.

Riteniamo quindi incomprensibile riconoscere la deducibilità dell'acquisto degli immobili strumentali agli imprenditori e non ai professionisti.

In questo caso non è rispettato uno dei principi fondamentali in materia fiscale, con il quale si dovrebbe garantire che la disciplina dell'obbligazione fiscale prevede regole comuni per tutte le imposte.

Limitazione all'uso del contante – Tracciabilità – POS.

Con la manovra correttiva dell'anno 2010 e con la manovra di Ferragosto del 2011, sono state confermate le limitazioni all'uso del contante in base alle quali, al fine di adeguare le disposizioni adottate in ambito comunitario in materia di antiriciclaggio, il previgente limite all'uso

del contante e dei titoli al portatore di Euro 12.500,00 è stato portato, dapprima, ad Euro 5.000,00 e poi ad Euro 2.500,00 fino ad arrivare alle attuali 1.000,00.

Esistono proposte che vorrebbero ridurre tale limite a 500,00 Euro.

E' palese che questa volontà non si limita alle disposizioni sull'antiriciclaggio, ma va oltre.

Infatti nell'ambito del d.l. n. 179/2012 (decreto Crescita 2.0), il Legislatore ha inserito una specifica disposizione finalizzata alla diffusione dell'utilizzo degli strumenti elettronici di pagamento.

In particolare, l'art. 15 del citato decreto, denominato "Pagamenti elettronici" al comma 1, ha previsto innanzitutto l'obbligo di utilizzo "a far data dal 1° giugno 2013", di carte di credito, prepagate ovvero di altri strumenti di pagamento elettronico disponibili, nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, a prescindere dall'importo dell'operazione.

Inoltre, il comma 4 del citato art. 15 ha disposto espressamente che: "A decorrere dal 1° gennaio 2014, i soggetti che effettuano l'attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali, sono tenuti ad accettare anche pagamenti effettuati attraverso carte di debito. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231."

Infine, va segnalato che il comma 5 dell'art. 15 ha disposto espressamente che "con uno o più decreti ... vengono disciplinati gli eventuali importi minimi, le modalità e i termini, anche in relazione ai soggetti interessati, di attuazione della disposizione di cui al comma precedente [comma 4]. Con i medesimi decreti può essere disposta l'estensione degli obblighi a ulteriori strumenti di pagamento elettronici anche con tecnologie mobili."

Recentemente il MISE, di concerto con il MEF, ha emanato il decreto n. 21 del 24.1.2014, pubblicato sulla G.U. del 27.1.2014, contenente le disposizioni attuative dell'obbligo in esame.

Sono interessati dall'obbligo in esame tutti i soggetti che "effettuano l'attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali", ovvero commercianti, prestatori di servizi (pubblici esercizi, carrozzieri, barbieri, saloni di bellezza, società di servizi, ecc.) e studi professionali (geometri, ingegneri, avvocati, consulenti del lavoro, dottori commercialisti, ecc.).

Il decreto attuativo in esame ha posto una precisa limitazione circa l'applicazione del suddetto obbligo, prevedendo che lo stesso riguardi solo i pagamenti superiori ad Euro 30,00 effettuati nei confronti dei soggetti di cui sopra, per l'acquisto di prodotti e prestazioni di servizi.

Come espressamente disposto nel comma 2 del citato art. 2, "in sede di prima applicazione, e fino al 30 giugno 2014", l'obbligo interessa soltanto i soggetti con un fatturato 2013 superiore ad Euro 200.000,00.

Il decreto in esame non fornisce ulteriori indicazioni circa la disciplina applicabile a regime, limitandosi a rinviare ad un (eventuale) "successivo decreto" con il quale "possono essere individuate nuove soglie e nuovi limiti minimi di fatturato".

La disciplina in esame, prima ancora della sua entrata in vigore, è già oggetto di notevole dibattito.

Addirittura nell'ambito dell'iter di conversione del d.l. n. 150/2013, decreto cosiddetto "Milleproroghe", erano stati approvati 2 emendamenti che differivano al 01.6.2015 la decorrenza dell'obbligo in esame.

Durante l'approvazione del d.l. suddetto, però alla fine è passata la linea di mantenere la "proroga" al 30.06.2014.

Senza entrare nel merito dei soliti ritardi con cui vengono emanati i Decreti Attuativi, ciò che secondo noi va evidenziato è che in molti esercizi commerciali l'utilizzo degli strumenti in esame è già consolidato.

Il 31% delle imprese risulta dotata di un terminale POS (a fronte del 44% dei paesi europei con i livelli medio alti di utilizzo delle carte di pagamento).

Pertanto la novità riguarda soprattutto l'estensione generalizzata ai soggetti che prestano servizi (sembra che l'utilizzo del POS sia sotto il 10%), ai quali vengono quindi "addossati" ulteriori oneri di gestione.

Abbiamo sempre sostenuto che se si ritiene utile contrastare l'evasione attraverso una quasi totale tracciabilità dei pagamenti, che dovrebbe eliminare l'uso del contante, essa deve essere obbligatoria per tutti i contribuenti.

Però, ancora una volta secondo il nostro parere non si è tenuto di conto che l'attivazione dell'obbligo del POS, anziché rappresentare un'opportunità per il cliente, possa tradursi in un aggravio di costi per i soggetti interessati.

Riteniamo quindi indispensabile la previsione di tutele a favore delle fasce deboli e precisamente:

- obbligare le banche ad applicare costi irrisori, se non addirittura nulli, per tali operazioni che oggi sono più alte della media europea e spesso anche poco trasparenti in quanto non rendono visibili le diverse componenti di costo;
- approvare urgentemente prima dell'entrata in vigore di questo decreto, quello previsto dal d.l. "Salva Italia" con il quale dovrebbero essere ridotte le commissioni a carico degli esercenti per le transazioni effettuate con carte di pagamento (il decreto di concerto con il MEF è attualmente fermo al MISE);
- agevolare il contribuente che si troverebbe obbligato ad aprire conti correnti o ad acquistare strumenti necessari per effettuare pagamenti tracciati (pos, carte di credito, bancomat);
- eliminare l'obbligo di uso della moneta elettronica per le persone ultra settantacinquenni che si trovano verosimilmente in difficoltà con i nuovi mezzi e spesso non hanno la giusta competenza per controllare la correttezza degli estratti conto bancari, né per sapere se i costi loro applicati siano o meno congrui.

Così facendo potremmo forse arrivare al quasi assoluto utilizzo della moneta elettronica.

IRI imposizione sui redditi.

Qualcosa di simile a quanto previsto dall'art. 11 dell'attuale testo n. 1058 della cosiddetta "Delega fiscale" era già stato emanato con la legge 244/2007, all'art. 1 dei commi 40 – 41 e 42, il quale prevedeva che a decorrere dall'anno 2008 le persone fisiche titolari di redditi d'impresa e di partecipazione in società in accomandita semplice e in nome collettivo, in contabilità ordinaria e residenti nel territorio dello Stato, potessero optare per l'applicazione di una aliquota pari al 27,5 per cento, a condizione che i redditi non fossero prelevati o distribuiti.

Tale disposizione non è mai entrata in vigore per la mancata emanazione dei decreti attuativi. Vista l'elevata pressione fiscale, per incentivare l'economia e una maggiore redistribuzione dei redditi conseguiti dall'imprenditore all'interno della stessa attività, potrebbe essere interessante introdurre questo tipo di tassazione nella legge delega di Riforma fiscale.

Suggeriamo però di fare molta attenzione al fatto che in un momento di crisi economica, incentivare la capitalizzazione dell'impresa pagando meno imposte se viene lasciato il reddito all'interno della stessa azienda, potrebbe non essere conveniente perché potrebbe agevolare solo le imprese o i soci/imprenditori che dispongono di elevati capitali e non necessitano di prelievi.

Inoltre la disposizione ci sembra di difficilissima attuazione per gli imprenditori individuali e le società di persone in contabilità semplificata.

Correzione della cedolare secca sugli affitti.

Come sappiamo, la cedolare secca sugli affitti consiste in un regime opzionale di tassazione forfettaria in sostituzione dell'Irpef, delle addizionali e anche dell'imposta di bollo e di registro.

I canoni di locazione immobiliare sono tassati per l'intero importo con l'aliquota fissa del 21%. Per i contratti a canone concordato l'aliquota è ridotta al 15% dal 2013.

Il vantaggio della cedolare sta soprattutto nel fatto che il reddito derivante dalla locazione non si somma agli altri redditi e quindi viene tassato con un'aliquota inferiore a quella ordinaria.

Chi l'applicherà dovrà tenere conto del fatto che nella dichiarazione dei redditi l'aliquota Irpef si calcola su un reddito da immobili scontato, essendo prevista una detrazione del 5 per cento (15 per cento fino all'anno 2012).

Partiamo da un dato certo: come detto in precedenza, per i contratti a libero mercato l'Irpef è calcolata sul 95 per cento del canone percepito mentre per i contratti concordati sul 66,5 per cento. La cedolare secca è calcolata sul 100 per cento dei canoni percepiti.

Secondo i dati riferiti all'anno 2011, il 75 per cento di coloro che hanno scelto la cedolare ha dichiarato un imponibile superiore ai 28.000,00 Euro. La cedolare infatti era vantaggiosa solo per redditi superiori a tale scaglione.

Era quindi chiaro che fino al 2012 la cedolare secca favoriva titolari di redditi più alti, con un risparmio di imposta considerevole in presenza di redditi elevati, mentre, per i titolari di reddito al di sotto della soglia indicata, nulla cambiava rispetto al passato non avendo essi la convenienza ad optare per la nuova tassazione che in alcuni casi risultava addirittura penalizzante.

Con le novità dell'anno 2013 si è allargata la forbice della convenienza e più contribuenti potrebbero optare per la cedolare.

A nostro parere, l'obiettivo di operare una riduzione fiscale favorendo prima di tutto i soggetti più deboli per giungere alla più volte annunciata e proclamata solidarietà sociale ed equa progressività dell'imposizione fiscale, non sarebbe raggiunto ma si verificherebbe una maggiore disuguaglianza tra le classi sociali.

Per rispettare i principi di cui sopra riteniamo opportuno prevedere l'applicazione della aliquota fissa esclusivamente nel caso in cui gli immobili siano concessi in locazione ad uso esclusivo di abitazione principale, lasciando per tutte le altre tipologie di locazioni la tassazione progressiva.

Il problema dell'abitazione principale, in questo periodo di recessione economica, è estremamente sentito, in particolare dai giovani. Chi ha contratti di lavoro atipici o precari, non può accedere a mutui per l'acquisto della prima casa e, oltretutto, difficilmente sono reperibili immobili concessi in locazione pur in presenza di numerosi alloggi sfitti. Con la nostra proposta, ovvero l'applicazione della cedolare secca solo sugli immobili dati in affitto a inquilini che la utilizzano come prima casa, si avrebbero i seguenti effetti:

- il proprietario di immobile locato ad uso prima casa usufruirebbe del risparmio dato dall'applicazione della minore tassazione da cedolare secca e sarebbe, quindi, incentivato a destinare tutti i propri immobili a tale uso, agevolando di fatto i giovani e le famiglie meno abbienti che, non potendo ricorrere a mutui, troverebbero sul mercato maggiori offerte di locazioni di abitazioni ad uso prima casa (principio di solidarietà sociale);
- nel caso di locazione di immobili non destinati a prima casa, invece, il proprietario sarebbe sottoposto a tassazione ordinaria Irpef, garantendo maggior gettito ai Comuni.

Inoltre, se si consentisse anche la deducibilità da parte degli inquilini di una quota dell'affitto pagato su tutti i contratti di locazione prima casa, non solo si potrebbe eliminare in parte il problema degli affitti in nero, ma attraverso il classico controllo incrociato dei dati si potrebbe verificare anche se i proprietari di immobili dichiarano il reddito dell'immobile concesso in affitto.

La nostra proposta pertanto è così articolata:

- a tutti gli inquilini che hanno stipulato un contratto di locazione ad uso di abitazione principale, il cui nucleo familiare ha un reddito complessivo non superiore ad Euro 30.000,00 spetta una deduzione dal reddito pari ad Euro 1.000,00;
- agli inquilini, di età fino a 35 anni, il cui nucleo familiare ha un reddito complessivo non superiore ad Euro 30.000,00, che hanno stipulato un contratto di locazione ad uso di abitazione principale, spetta una deduzione dal reddito pari ad Euro 1.800,00.

Riduzione o abrogazione Irap – Irap per i professionisti e piccoli imprenditori.

L'Irap è stata introdotta contestualmente alla soppressione di altre imposte, tasse o concessioni di taglio essenzialmente minore e nell'ottica di una riorganizzazione che, semplificando il sistema fiscale e/o contributivo, garantisca gettito diretto alle Regioni, come si evince chiaramente da quanto scritto da Enrico Brivio (Il Sole 24ore), secondo cui "Nel sistema fiscale nazionale, l'IRAP serve a garantire il finanziamento della sanità. Al suo debutto sostituì, infatti, i contributi sanitari, che venivano prelevati con aliquote differenziate per settore e/o territorio. Ma abolì anche altre imposte più o meno diffuse e rilevanti, come la patrimoniale sulle imprese o la tassa sulla salute".

La sua graduale eliminazione è stata più volte prevista e proposta, partendo dall'esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro.

Finora si è trattato di una promessa fatta al mondo produttivo e non mantenuta.

Fra le tante idee, tuttavia è stata accolta quella di incrementare gli importi previsti dalla deduzione del cuneo fiscale.

Anche noi abbiamo posto l'attenzione sul costo del personale e ne abbiamo chiesto la deducibilità integrale nella determinazione dell'imponibile, poiché ciò potrebbe costituire un incentivo per l'incremento di occupazione ed un abbattimento del cuneo fiscale.

Pur essendo state previste alcune deduzioni forfetarie oltre agli oneri contributivi sostenuti per i lavoratori a tempo indeterminato, non siamo arrivati alla deducibilità totale.

L'Irap oggi vale per le Regioni ben 33,5 miliardi di Euro e quindi ogni volta che se ne riduce l'ammontare è necessario individuare le misure compensative, considerato che il gettito serve a finanziare la Sanità.

Nella pratica abolirla è impossibile se non si prevedono apposite coperture e se è una imposta essenziale per finanziare la Sanità delle Regioni e se non si taglia drasticamente la spesa degli apparati pubblici.

Entrando nei particolari, un discorso a parte meritano i professionisti ed i piccoli imprenditori in merito ad una assoggettabilità all'imposta che ha provocato un enorme contenzioso.

Viste le numerose pronunce delle Corti di Cassazione anche a Sezioni Unite in materia, avevamo richiesto un intervento urgente del Ministero delle Finanze affinché fossero fornite indicazioni chiare e precise sul comportamento da tenere in attesa di un intervento legislativo.

L'auspicato documento dell'Agenzia delle Entrate (Circolare 45/E del 2008, Direzione Centrale Normativa e Contenzioso) ha di fatto ripercorso i provvedimenti e l'evoluzione giurisprudenziale in materia di applicazione dell'Irap, incentrandosi poi sull'esame dei presupposti che comportano l'esistenza dell'autonoma organizzazione ("impiego, in modo non occasionale di lavoro altrui", e "utilizzo di beni strumentali eccedenti, per quantità o valore, le necessità minime per l'esercizio dell'attività"), da valutarsi caso per caso.

Gli attesi chiarimenti, indispensabili per avere un oggettivo quadro interpretativo sull'applicazione dell'imposta in parola, tardano ad arrivare.

L'articolo 1, comma 515, della legge 228/2012 (legge di Stabilità 2013) prevedeva, a decorrere dal 2014, un fondo finalizzato ad escludere dall'ambito di applicazione IRAP, le persone fisiche esercenti le attività commerciali ed i professionisti, che non si avvalevano di lavoratori

dipendenti o assimilati e che impiegavano, anche mediante locazione, beni strumentali il cui ammontare massimo doveva essere determinato con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Ad un anno di distanza dalla previsione la normativa non è stata emanata.

Sempre l'art. 1 comma 515 legge 228/2012 prevede una dotazione annua del predetto fondo di Euro 188 milioni per l'anno 2014, di Euro 252 milioni per l'anno 2015 e di Euro 242 milioni a decorrere dall'anno 2016.

Dopo dieci mesi, dei 682 milioni stanziati ne erano rimasti 300 in quanto la differenza era stata utilizzata per finanziare i Decreti Energia, Lavoro e Del Fare.

Con la legge di Stabilità approvata a fine anno 2013, l'art. 1 comma 407 ha previsto addirittura la soppressione dello stanziamento del fondo di cui sopra.

Chiediamo pertanto che siano rifinanziati i fondi prestabiliti e che il Legislatore intervenga riconoscendo, in modo esplicito, il trattamento non impositivo nei confronti dei piccoli imprenditori e dei professionisti.

I contribuenti hanno bisogno di certezze, così come previsto dallo Statuto del Contribuente. Non è ammissibile che a ridosso di ogni scadenze debba chiedersi se sia giusto o meno pagare l'Irap, così come, in questo clima di continua incertezza, è inaudito addossare al professionista che predispone la dichiarazione eventuali responsabilità per consulenze errate su materie dubbie e prive di norme chiare ed esaustive.

Vogliamo ricordare alcune delle innumerevoli proposte, pronunce ed interrogazioni pervenute in questi anni dal Parlamento italiano:

- nel febbraio 2002, il Ministro Giulio Tremonti, davanti alla Commissione Finanze del Senato, aveva sostenuto la necessità di individuare combinazioni di fattori produttivi per stabilire quali lavoratori autonomi e quali professionisti fossero da assoggettare all'imposta;

- nel settembre 2003, l'On. Maurizio Leo (allora Vice Presidente della Commissione Finanze della Camera) evidenziò l'esigenza di un intervento del legislatore teso a fissare i paletti utili per mettere fine ad un contenzioso in cui l'Erario generalmente soccombe. Allo stesso scopo era stato presentato un emendamento alla Finanziaria con il quale veniva proposto un tetto al valore dei beni strumentali (25 mila Euro) per considerare il soggetto passivo quale escluso dall'Irap;

- la Commissione Finanze della Camera, con la Risoluzione 7/00473 presentata dall'On. Ettore Romoli il 30/09/04 nella seduta 518, impegnava il Governo ad adottare iniziative di portata normativa tese a correggere il meccanismo di applicazione dell'Irap, nel rispetto anche della predominante giurisprudenza e dei presupposti dimensionali dell'autonomia organizzativa dei professionisti che giustificassero la loro imponibilità al tributo;

- un emendamento al decreto legge sulla competitività era stato proposto pure dal relatore Cosimo Izzo nel mese di aprile 2005, ma non fu approvato. La proposta era tesa ad escludere dal pagamento le imprese e i lavoratori autonomi organizzati prevalentemente con il lavoro proprio e dei familiari, o con il lavoro dei soci ed un numero massimo di 3 dipendenti (esclusi gli apprendisti fino ad un massimo di 3). Individuare con chiarezza i requisiti minimi organizzativi avrebbe fatto cessare il contenzioso instauratosi;

- il *question time* (n. 5-01059 del 30/05/2007) dell'On. Maurizio Leo che ha permesso di sbloccare il controllo interno di Entratel;

- il *question time* (n. 5-01530 del 03/10/2007) degli On. Galletti e D'Agrò che richiedevano l'emanazione di una Circolare che chiarisse, in modo definitivo, le modalità per l'esenzione dal pagamento nei confronti dei professionisti che avessero operato con beni strumentali minimi;

- l'interrogazione parlamentare del Sen. Giorgio Benvenuto (n. 3-01068 del 06/12/2007) che ribadiva l'esigenza di individuare una specifica linea di intervento al fine di prevenire

l'insorgere di un contenzioso tra i contribuenti e l'Amministrazione Finanziaria, allorché fosse stata evidente l'insussistenza dei presupposti di fatto per l'assoggettamento all'imposizione, dato che un orientamento di tale tenore sarebbe stato rispettoso dei diritti del contribuente e avrebbe consentito altresì di diminuire in misura non trascurabile il carico di lavoro degli organi della giurisdizione tributaria.

- ordini del giorno G/1058/5/6, 15/6 e 17/6 al DDL n. 1058 dei Sen. Bitonci e Bellot che impegnano il Governo ad introdurre disposizioni atte ad escludere dell'applicazione quei contribuenti che non hanno le caratteristiche per l'assoggettamento all'IRAP.

Nuovo regime contabile dei minimi (d.l. 98/2011) – Proposta di soli tre regimi contabili.

Le novità emerse con il d.l. 98/2011 a partire dall'anno 2012 hanno modificato il regime dei contribuenti minimi.

Il nuovo regime contabile prevede una imposta sostitutiva del 5 per cento rispetto al precedente 20 per cento.

I contribuenti che possono fruirne sono:

- persone fisiche fino al compimento del 35° anno di età;
- persone fisiche che perdono il lavoro, per l'anno di inizio di attività e per i quattro successivi.

Una drastica riduzione dei contribuenti interessati che, se vorranno mantenere la propria partita Iva, saranno soggetti alla tassazione ordinaria e andranno quindi ad aumentare il gettito, nonché, con i loro redditi esigui, rischieranno accertamenti in base agli studi di settore.

Dai dati in nostro possesso si evince che gli attuali contribuenti minimi si sono ridotti del 96 per cento e quindi solo il 4 per cento dei contribuenti ha potuto applicare il nuovo regime agevolato.

Non ci è sembrata una revisione degli attuali regimi forfettari, ma semplicemente una revisione per un maggior gettito.

Proprio per questo motivo richiediamo di modificare l'articolo 27 del d.l. 98/2011 relativo al regime dei contribuenti minimi tenendo in considerazione i seguenti aspetti:

tutte le persone fisiche possono usufruire di tale regime agevolato per i primi quattro anni di inizio dell'attività;

solo i lavoratori dipendenti che svolgono un lavoro subordinato come attività principale ed i pensionati possono usufruire del regime agevolato per gli anni successivi al quarto, se l'attività con partita Iva dei minimi è secondaria;

solo i soci di società o di studi professionali associati che svolgono l'attività all'interno della stessa o dello studio in maniera prevalente e versano i contributi previdenziali presso gli enti ai quali sono obbligati, possono usufruire del regime agevolato per gli anni successivi al quarto, se l'attività con partita Iva dei minimi è secondaria;

per attività secondaria e quindi soggetta al regime dei minimi, si prende a riferimento il raffronto tra i ricavi/compensi conseguiti rispetto agli altri redditi di lavoro dichiarati. Se i ricavi/compensi del regime dei minimi si rivelano superiori si verifica la fuoriuscita dal regime; così facendo, in base ai punti sopra esposti, viene data la possibilità ai contribuenti di svolgere una attività non principale rispetto ai casi considerati e non far rischiare ai medesimi accertamenti da studi di settore per causa di non congruità o di non coerenza agli indici;

i pensionati possono continuare a svolgere attività socialmente utili per la collettività e per loro stessi e, in presenza di redditi esigui, viene permesso loro di integrare la pensione;

tali accorgimenti possono contrastare il lavoro sommerso e le attività in nero sconosciute al Fisco; attualmente, infatti, per non rischiare di essere ingiustamente accertati con gli studi di settore, i contribuenti potrebbero preferire di svolgere l'attività senza partita Iva;

è infine necessario innalzare la soglia dei ricavi o compensi non ritenendo idoneo il limite di 30 mila Euro, operazione legittima grazie alla decisione 2013/678/UE del Consiglio UE pubblicata nella gazzetta ufficiale europea n. L316 del 27.11.2013, in deroga all'art. 285 della direttiva 2006/112/CE, che ha autorizzato l'Italia a esentare dall'IVA i soggetti passivi il cui volume d'affari non superi 65.000,00 Euro annui.

Oltre a quello dei minimi attualmente esistono altri cinque regimi contabili e cioè l'ordinario, il semplificato, le nuove iniziative produttive, il regime dei vecchi minimi o super semplificato e il regime trasparenza (ancora carente dei provvedimenti attuativi dell'Agenzia delle Entrate – e quindi al momento inattuabile).

A nostro parere al regime ordinario sia per opzione che per natura, deve essere restituito, se la contabilità è correttamente tenuta, il carattere di prova inconfutabile della determinazione del reddito effettivo; in tal caso si ritiene inapplicabile qualsiasi forma di controllo statistico che giunga a risultati diversi, se non venga preventivamente provata l'inattendibilità delle scritture.

Il regime semplificato è quello applicato a tutti coloro che non rientrano nei regimi agevolati perché non ne hanno i requisiti e che, pur potendo optare per il regime ordinario preferiscono non farlo.

Infine, il regime delle nuove iniziative produttive, in vigore dal 2001, è riservato alle persone fisiche che intraprendono una nuova attività d'impresa e/o professionale e che sono in possesso di determinati requisiti.

La prima condizione da rispettare per poter applicare il regime in esame è il conseguimento di ricavi o compensi non superiori a Euro 30.987,81 per le prestazioni di servizi, e di Euro 61.974,83 per le altre attività.

La seconda condizione è non aver esercitato qualsiasi attività simile nei tre anni precedenti, quindi non deve trattarsi di una mera prosecuzione.

Il regime agevolato ha la durata massima di tre anni, ovvero si applica per il primo anno di inizio attività e per i due successivi.

Con questi presupposti, come per i minimi, i contribuenti che aderiscono sono soggetti ad una imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali Irpef, nella misura percentuale del 10 per cento.

A differenza del regime dei minimi, sono soggetti ad Irap ed all'applicazione dello Studio di Settore ma, come loro, sono esclusi dalla tenuta delle scritture contabili e dalle liquidazioni Iva.

Il regime non prevede l'assoggettamento a ritenuta d'acconto Irpef in quanto soggetto ad imposta sostitutiva.

Questi regimi a nostro parere risultano poco appetibili e di scarso impatto e dovrebbero essere aboliti a vantaggio di una rivisitazione dei requisiti di accesso al regime dei minimi.

Il sistema fiscale, con tre regimi contabili, ordinario, semplificato e dei minimi sarebbe più chiaro e lineare.

Se si vuole creare competitività ed aiutare le imprese ed i professionisti che iniziano l'attività, il nuovo regime dei minimi potrebbe essere così congegnato:

- limite dei ricavi o compensi di Euro 65.000,00 sia per le prestazioni di servizi che per le imprese che svolgono altre attività;
- applicazione di un'imposta sostitutiva al 10 per cento per i primi quattro anni in sostituzione di tutte le imposte esistenti, compresa l'imposta sul valore aggiunto;
- limite di acquisizione di beni strumentali per un valore non superiore a 50.000,00 Euro con esclusione dei canoni di locazione, anche finanziaria, degli immobili strumentali;

- permanenza nel regime senza limiti di tempo, sempre con l'imposta sostitutiva del 10 per cento, per i lavoratori dipendenti ed i pensionati se l'attività di lavoro autonomo è secondaria;
- stessa previsione per i soci di società o di studi professionali associati che ivi prestano l'attività in via prevalente e versano i contributi previdenziali presso gli enti ai quali sono obbligati;
- deduzione degli oneri deducibili (contributi previdenziali obbligatori per legge) come costi di bilancio;
- esclusione dall'applicazione dello studio di settore;
- esonero della ritenuta d'acconto Irpef;
- esclusione dei vari adempimenti fiscali e della tenuta delle scritture contabili, pur consentendone la tenuta facoltativa;
- possibilità di detrarre dall'imposta sostitutiva le detrazioni fiscali previste dal TUIR (carichi familiari, mutuo, ristrutturazioni, risparmio energetico, etc.), generando, in caso di credito, un'imposta negativa da utilizzare in compensazione negli anni successivi.

No al concordato preventivo biennale e/o triennale.

Siamo contrari all'introduzione di qualsiasi nuova proposta di concordato preventivo biennale e/o triennale, seppur sperimentale.

Con la delega per la Riforma fiscale dell'anno 2003 fu prevista l'introduzione del concordato preventivo triennale.

All'epoca, in attesa della sua introduzione, era stato istituito in via sperimentale il concordato preventivo biennale per il 2003 e il 2004 previsto dall'art. 33 del d.l. 269/2003.

Tale articolo fu poi integralmente riformulato in sede di conversione del decreto nella l. 326/2003.

Da ultimo, la disciplina aveva subito ulteriori variazioni per effetto delle modifiche apportate al citato art. 33 dal comma 10 dell'art. 2 della l. 350/2003 (legge Finanziaria per il 2004). L'istituto del concordato preventivo biennale per il 2003 e il 2004 interessava esclusivamente i soggetti che risultavano titolari di redditi di impresa o di lavoro autonomo.

Il concordato preventivo trovava applicazione:

- con riferimento ai redditi di impresa e di lavoro autonomo;
- realizzati nei periodi di imposta in corso all'1.1.2003 e all'1.1.2004, ossia:
 - a) 2003 e 2004, per i soggetti con periodo di imposta coincidente con l'anno solare;
 - b) 2002/2003 e 2003/2004, per i soggetti con periodo di imposta non coincidente con l'anno solare.

L'istituto del concordato preventivo era definibile come una sorta di accordo contrattuale per il futuro, che veniva stipulato tra contribuente e Amministrazione finanziaria, ai sensi del quale:

- il contribuente si impegnavano a dichiarare, nei periodi d'imposta interessati, un reddito di impresa o di lavoro autonomo non inferiore ad una soglia minima concordata sulla base di parametri prefissati;
- l'Amministrazione finanziaria, a fronte dell'impegno assunto dal contribuente, accettava una limitazione di taluni dei suoi poteri di accertamento, riconosceva un'agevolazione fiscale in termini di imposizione sui redditi dichiarati dal contribuente in eccedenza rispetto alla soglia minima per la quale si era impegnato e accordava la sospensione degli obblighi tributari di emissione dello scontrino fiscale e della ricevuta fiscale, salvo che non venissero richiesti dal cliente.

Quindi, un vero e proprio accordo tra fisco e contribuente sulle imposte da pagare per gli anni a venire. Lo Stato poteva contare su un flusso certo e costante di imposte, mentre il contribuente poteva preventivare in anticipo le uscite fiscali.

Ma le aspettative di gettito previste con il concordato preventivo biennale 2003 - 2004 non hanno confermato le attese; infatti, avrebbe dovuto garantire 3,5 miliardi di Euro ed invece le adesioni furono solo 200 mila circa (500 mila quelle ipotizzate), per un incasso che, in base alle istanze presentate, non raggiunse il 50 per cento di quanto previsto.

La stessa Corte dei Conti ha ricordato che, successivamente, la Finanziaria 2006 aveva introdotto la programmazione fiscale concordata che doveva coprire gli anni 2005 -2006 e 2007.

La norma, tuttavia, non è mai decollata ed è stata successivamente abrogata dal d.l. 223/2006. Vista l'esperienza passata riteniamo impraticabile l'attuale anacronistico tentativo di reintrodurre misure già ritenute inadeguate. A nostro parere le stesse sono in netto contrasto con l'art. 53 della Costituzione, il quale prevede che il contribuente non può essere sottoposto alla tassazione se non in presenza di fatti che esprimono la sua capacità contributiva e con l'art. 1 del TUIR il quale prevede che il presupposto dell'imposta è il possesso di redditi in denaro o in natura.

Se avviene un accordo preventivo sulle imposte da pagare per il futuro, è ovvio che non siamo in possesso di redditi in denaro o in natura.

Infine, visto il periodo di crisi economica in essere, non crediamo che il contribuente sia interessato a stabilire preventivamente le proprie imposte da versare all'Erario.

Imposta sul reddito.

La pressione fiscale, ovvero l'incidenza sul PIL della somma di imposte e contributi sociali nell'anno 2012 era pari al 44 per cento.

Paesi come la Svezia e l'Austria con una pressione fiscale del 44,4 per cento son ormai vicini. C'è il rischio che negli anni 2013 e 2014 si possa assestare al 45 per cento e toccare il nuovo massimo storico.

Se però si volesse calcolare la pressione fiscale sopportata da chi paga regolarmente le imposte si arriverebbe a superare facilmente il 52 per cento.

Bisognerebbe infatti considerare la misura effettiva delle entrate fiscali e contributive sul PIL, togliendo l'economia sommersa che incide di un 10 per cento circa.

Facendo un calcolo più realistico sul carico effettivamente sopportato da alcune categorie di contribuenti e cioè prendendo a riferimento il reddito dichiarato, si scopre che la pressione fiscale (o oppressione fiscale) raggiunge il 62 per cento.

Questi studi erano già stati da noi predisposti nell'anno 2012 ed oggi sono quasi totalmente confermati dal dossier messo a punto dalla Banca D'Italia nel mese di Luglio 2013.

Oltre a ciò, a decorrere dall'anno 2012, le Regioni a statuto ordinario possono disporre l'aumento o la riduzione dell'aliquota dell'addizionale Irpef di base. L'incremento graduale non potrà essere superiore allo 0,5 per cento per il 2012 e 2013; al 1,1 per cento per il 2015; al 2,1 per cento per il 2016.

I Comuni, sempre a partire dall'anno 2012, possono deliberare aumenti dell'addizionale fino al raggiungimento di un'aliquota complessiva pari allo 0,8 per cento.

Sono dati che confermano il progressivo aumento del peso fiscale anche a livello locale.

Secondo gli studi della Fondazione IFEL -ANCI il 95 per cento dei Comuni ha deciso di alzare le aliquote dell'addizionale comunale.

E' indubbio che con la situazione dei conti in Italia, parlare di riforma fiscale senza tenere conto degli effetti sul debito pubblico, è un'utopia.

Se non si incide sulle voci di spesa corrente, il ricorso alla delega significherà soltanto un aumento delle imposte.

Pur tenendo conto delle necessità di avere i bilanci in ordine, bisogna investire per accelerare la ripresa, la crescita, lo sviluppo e per non rischiare un periodo di stagnazione.

Il tessuto sociale medio - basso del nostro Paese, ormai da tempo sta affrontando enormi difficoltà in merito alla qualità della vita mentre il diminuito potere di acquisto dell'Euro sta determinando un innalzamento della fascia di povertà.

La riduzione delle aliquote Irpef è sicuramente un obiettivo di grande impatto ma, con il debito pubblico alle stelle, di difficile attuazione.

Da tecnici, possiamo formulare due considerazioni:

- la prima è che se si prevede la riduzione dell'imposta a sole tre aliquote è necessario capire quali saranno gli scaglioni, per poter valutare con certezza se esiste un effettivo abbattimento dell'imposizione;

- la seconda è l'impegno in ambito europeo al mantenimento del pareggio dei conti di bilancio. Pertanto se vogliamo abbattere la pressione fiscale si raddoppia sicuramente il disavanzo di bilancio che ancora oggi deve essere coperto in base agli impegni presi con l'Europa.

Un primo provvedimento potrebbe essere quello di ridurre la tassazione del primo scaglione di reddito che si dovrebbe uniformare a quello per la tassazione delle rendite finanziarie (20 per cento), con ciò creando un effetto positivo per i meno abbienti e mantenendo il graduale decremento per le aliquote degli altri scaglioni.

Occorre quindi trovare le risorse per poter tagliare di tre punti percentuali la prima aliquota Irpef.

La riduzione è possibile:

a) mettendo in atto azioni efficaci di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, per le quali però non può essere garantito un preciso gettito in entrata;

b) attuando davvero i tagli di spesa pubblica, derivanti dalla *spending review* per creare lo spazio fiscale necessario ad abbassare le imposte;

c) aumentando la tassazione su grandi patrimoni e rendite finanziarie così come avviene in tanti Paesi europei;

d) prevedendo la possibilità di aumentare e rimodulare l'attuale ultimo scaglione dell'Irpef (oltre 75 mila Euro il 43 per cento), introducendo l'aliquota del 46 per cento (da Euro 75 mila a Euro 180 mila il 43 per cento, oltre 180 mila Euro il 46 per cento), già allo studio o attuata in altri Stati dell'UE e mantenerlo quanto meno per gli anni necessari a raggiungere il pareggio di bilancio, per poi introdurre una nuova riduzione dell'imposta.

Principio di detraibilità della spesa sostenuta dalle persone fisiche.

In controtendenza alla previsione di eventuali tagli sulle agevolazioni, detrazioni e deduzioni fiscali, vorremmo porre all'attenzione di tutti, il principio di detraibilità della spesa sostenuta dalle persone fisiche per far emergere il sommerso e contrastare maggiormente l'evasione, con il cosiddetto contrasto d'interessi.

Con una aggiunta all'art. 15 del TUIR si potrebbe prevedere, per le persone fisiche, la possibilità di portare in detrazione il 19 per cento di quanto sostenuto sino all'importo massimo di Euro 5.000,00 (quindi Euro 950,00 annue), per l'acquisto di prestazioni di servizi, acquisto di beni e consulenze professionali.

Ad esempio, potrebbero rientrare in questa tipologia di costi, alcune spese come quelle di viaggio o turistiche, servizi idraulici, servizi di manutenzione auto – moto – cicli, prestazioni artigianali in genere, prestazioni professionali di commercialisti, avvocati, ingegneri, etc. Questa nuova impostazione del Fisco, potrebbe favorire un nuovo comportamento fiscale da parte dei cittadini e portare i seguenti miglioramenti:

- minore evasione fiscale e, pertanto, più gettito;

- possibilità di previsione di sanzioni anche per i cittadini che non richiedono la fattura o lo scontrino fiscale;

- previsione dello specifico principio nella Delega individuando quali costi possono rientrare nella specifica fattispecie e valutare una aliquota maggiore di deducibilità per rendere più efficace le finalità del provvedimento.

No allo “stato patrimoniale” in dichiarazione dei redditi.

Siamo fortemente contrari ad ogni eventuale proposta di introdurre l’obbligo di indicare lo Stato Patrimoniale delle persone fisiche nelle dichiarazioni dei redditi.

Il Fisco oggi è dotato di enormi strumenti ed informazioni, grazie anche alle varie comunicazioni e dichiarazioni cui il contribuente è obbligato ad adempiere. Tanto per citarne alcune: Unico, IRAP, IVA, Intrastat, Black List, elenchi clienti e fornitori, contratti di leasing, noleggio e locazione di beni mobili ed immobili, beni dell’impresa utilizzati da soci e familiari, e tutte le notizie riferite alle utenze familiari.

A questi si vanno ad aggiungere le indagini finanziarie, l’anagrafe tributaria, il redditometro, lo studio di settore, il catasto, le segnalazioni dei Comuni.

Inoltre è sufficiente potenziare ulteriormente lo scambio reciproco di informazioni tra i vari Uffici della Amministrazione (Inps, Inail, Agenzia delle Entrate, CCIAA, Direzioni del Lavoro, Regioni e Province) ed il gioco è fatto.

E’ stata più volte garantita la semplificazione degli adempimenti fiscali, tanto che è prevista tra i vari principi della Delega per la riforma ma non si può parlare di riforma fiscale se non viene attuata anche una radicale riduzione e semplificazione degli adempimenti richiesti.

Non abbiamo nessuna intenzione di ritornare indietro, al fatidico anno 1993 con l’ormai famosa “dichiarazione dei redditi lunare”.

IVA.

Con il d.l. 138/2011, cosiddetta Manovra di Ferragosto, è stata modificata l’aliquota IVA ordinaria, dal 20 al 21 per cento.

La Finanziaria 2013 modificando l’art. 40, comma 1-ter del d.l. n. 98/2011 aveva disposto l’incremento dal 01 Luglio 2013, dell’aliquota IVA ordinaria dal 21% al 22%.

Nell’ambito del d.l. n. 76/2013, l’art. 11, comma 1 è intervenuto nuovamente sul citato comma 1-ter, posticipando detto aumento al 1 Ottobre 2013 e abrogando il comma 1-quater del citato art. 40, ai sensi del quale l’aumento dell’aliquota IVA era legato alla mancata attuazione, entro il 30.6.2013, di specifici Provvedimenti finalizzati “al riordino della spesa in materia sociale, nonché la eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali, tali da determinare effetti positivi, ai fini dell’indebitamento netto, non inferiori a 6.560 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2013”.

Recentemente era stata ventilata un’ulteriore proroga di tale incremento; tuttavia, considerato il mancato intervento normativo da parte del Legislatore, è stato confermato l’incremento automatico dell’aliquota IVA al 22% dal 1 Ottobre 2013.

Molto si è dibattuto sulla necessità di prevedere l’aumento dell’aliquota IVA del 21%.

Anche nelle precedenti stesure delle bozze di Delega spesso è stato previsto lo spostamento dell’asse del prelievo dal reddito verso forme di imposizione reale.

L’attuale Delega prevede una razionalizzazione dell’imposta sul valore aggiunto.

Quindi, potrebbe esserci il rischio di una revisione della struttura delle aliquote IVA se verranno ricalibrati i panieri dei beni e servizi rispetto alla tre aliquote iva attualmente in vigore.

Se non verrà garantita l’invarianza di gettito si potrebbe avere un ulteriore aumento dell’aliquota ordinaria o un innalzamento dell’Iva al 4 per cento e/o di quella al 10 per cento per alcuni beni o servizi.

Alcune simulazioni accertano che una riduzione del carico fiscale dell'Irpef, accompagnato da un aumento delle aliquote dell'Iva su una certa fascia di prodotti, non porta vantaggi al cittadino ma danni.

L'innalzamento dell'aliquota Iva comporta un aumento dei prezzi e del costo della vita, con un rischio di limitazione nei consumi ed una prevedibile maggior evasione, in quanto i contribuenti titolari di partita Iva potrebbero trattenere l'imposta maggiorata anziché versarla all'Erario.

Il passaggio dall'aliquota IVA del 21 per cento a quella del 22 per cento dovrebbe portare un gettito di 4 miliardi. Il condizionale è d'obbligo perché il gettito è legato all'andamento dei consumi e con l'attuale situazione economica è impossibile fare previsioni attendibili.

Indichiamo, a titolo informativo, le aliquote Iva applicate in ambito Europeo:

Aliquota Ordinaria

Danimarca, Ungheria, Svezia aliquota IVA al 25 per cento;

Romania aliquota IVA al 24 per cento;

Grecia, Polonia, Portogallo e Finlandia aliquota IVA al 23 per cento;

Lettonia, Italia aliquota IVA al 22 per cento;

Belgio, Irlanda, Lituania aliquota IVA al 21 per cento;

Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Austria, Slovenia, Slovacchia, Regno Unito aliquota IVA al 20 per cento;

Francia aliquota IVA al 19,6 per cento;

Germania, Olanda aliquota IVA al 19 per cento;

Spagna, Malta aliquota IVA al 18 per cento;

Cipro, Lussemburgo aliquota IVA al 15 per cento.

Aliquota Ridotta

Ungheria aliquota IVA al 5/18 per cento;

Irlanda aliquota IVA al 9/13,5 per cento (13,5 per cento temporanea);

Grecia aliquota IVA al 6,5/13 per cento;

Portogallo aliquota IVA al 6/13 per cento (13 per cento temporanea);

Finlandia aliquota IVA al 9/13 per cento;

Svezia, Belgio, Lussemburgo aliquota IVA al 6/12 per cento (Belgio e Lussemburgo 12 per cento temporanea);

Lettonia aliquota IVA al 12 per cento;

Italia, Austria, Slovacchia, Repubblica Ceca aliquota IVA al 10 per cento (Austria 12 per cento temporanea);

Estonia, Bulgaria aliquota IVA al 9 per cento;

Slovenia aliquota IVA all'8,5 per cento;

Spagna aliquota IVA all'8 per cento;

Lituania, Romania aliquota IVA al 5/9 per cento;

Cipro, Polonia aliquota IVA al 5/8 per cento;

Malta aliquota IVA al 5/7 per cento;

Germania aliquota IVA al 7 per cento;

Olanda aliquota IVA al 6 per cento;

Francia aliquota IVA al 5,5 per cento;

Regno Unito aliquota IVA al 5 per cento.

Aliquota super ridotta

Irlanda aliquota IVA al 4,8 per cento;
Italia, Spagna aliquota IVA al 4 per cento;
Lussemburgo aliquota IVA al 3 per cento;
Francia aliquota IVA al 2,1 per cento.

Provvedimenti a favore della famiglia, delle giovani coppie e delle ragazze madri.

Da anni ormai, ogni governo annuncia provvedimenti a favore della famiglia, dei giovani, delle ragazze madri, delle coppie di fatto, ma poi, in verità il nostro paese è sempre il fanalino di coda, se confrontato agli altri paesi della Comunità Europea.

Infatti, da una relazione generale sulla situazione economica del paese del Ministero dell'Economia, si rileva che l'Italia destina solo l'1,4 per cento del PIL a sostegno di famiglie e maternità contro il 2,1 per cento della media europea.

Lo Stato deve sempre assicurare specifiche politiche a favore della famiglia, delle giovani coppie (che costituiscono il futuro del paese) e delle ragazze madri, per garantire il loro benessere economico.

Oggi c'è un solo dato certo: l'aumento delle famiglie povere e di quelle che hanno difficoltà ad arrivare a fine mese con i propri redditi.

Per quanto riguarda le detrazioni per coniuge o altri familiari a carico, ci sembra ormai inadeguato l'attuale limite di reddito di Euro 2.840,51 annue per considerare una persona fiscalmente a carico; è una norma che risale ad oltre sedici anni fa ed è opportuno che tale limite sia alzato almeno fino a 6.000,00 Euro.

Così facendo, ad esempio, sarebbe garantita ai genitori la detrazione spettante per i familiari a carico nel caso in cui un figlio svolga lavori saltuari e precari in alcuni periodi dell'anno conseguendo un reddito esiguo.

In merito alle spese da dedurre dal reddito crediamo che sia scandaloso, visti i costi per l'acquisto di libri scolastici ed universitari sostenuti dai genitori a favore dei figli, che non sia prevista una deducibilità dal reddito dichiarato, nonostante qualcosa sia apparso sul decreto legge cosiddetto "Destinazione Italia".

Abbiamo potuto constatare come i genitori si siano trovati in difficoltà nell'acquisto dei libri scolastici a causa dei consistenti aumenti, nonostante i controlli da parte della Guardia di Finanza presso le librerie specializzate.

Riteniamo anche inaccettabile non poter beneficiare di una deduzione dal reddito dichiarato, delle spese sostenute per l'acquisto di pannolini per i neonati, o per quello del latte in polvere. E' appurato che in Italia il prezzo del latte artificiale in polvere è superiore del 300 per cento rispetto ai prezzi praticati in Austria, Svizzera, Germania, Francia e Slovenia. Questo comporta, soprattutto per i genitori che hanno avuto dei gemelli o dei neonati prematuri, enormi ed differenze di costo nell'allattamento dei loro bambini rispetto al resto dell'Europa.

Questa differenza incide ovviamente sul bilancio delle famiglie, soprattutto di quelle a più basso reddito; pertanto, si ritiene necessario intervenire con fermezza ed urgenza, al fine di eliminare questa sperequazione rispetto ad altri Paesi.

Sono state prorogate per l'anno 2014 la detrazione del 50 per cento per le ristrutturazioni edilizie (dall'anno 2015 torneranno al 36 per cento) e la detrazione a regime del 19 per cento per le spese sostenute per la frequenza di asili nido fino ad un massimo di 632,00 Euro annui per ogni figlio; la detrazione del 65 per cento per la riqualificazione energetica è in scadenza al 31 Dicembre 2014; mentre, dall'anno 2010, non è risultata oggetto di proroga la detrazione del 19 per cento dei costi di abbonamento ai servizi di trasporto pubblico fino ad un limite di 250,00 Euro (con un risparmio di 47,00 Euro circa).

Non sono certo questi i provvedimenti che possono aiutare le famiglie. Prendendo ad esempio il caso della detrazione d'imposta per la frequenza di asili nido per ogni figlio, ci si accorge

che il risparmio è pari a 120,08 Euro, mentre le famiglie spendono per le rette degli asili nido in media almeno 3.000,00 Euro annui per ogni figlio.

Per quanto riguarda il limite della detraibilità degli interessi passivi sui mutui prima casa, anche se è stato elevato dall'anno 2008 ad Euro 4.000,00, riteniamo necessario un innalzamento di tale limite almeno fino a Euro 5.000,00 in quanto gli interessi passivi hanno subito un sostanziale aumento e l'allungamento della durata (trenta anni) non è riuscita a contrastarne l'effetto.

Da uno studio effettuato abbiamo constatato che una famiglia media italiana (4 persone: i genitori, un figlio all'università e uno di due anni) per le spese di abbonamento al servizio di trasporto pubblico (detrazione non prorogata), per gli interessi passivi su mutuo prima casa, per le spese di iscrizione e tasse universitarie, per l'acquisto dei libri universitari, per l'asilo nido e le spese per pannolini, sostiene un costo effettivo in media di 11.902,00 Euro all'anno mentre le detrazioni consentono un recupero complessivo di soli 1.213,00 Euro. Appena il 10 per cento delle spese sostenute.

Con notevole disappunto dobbiamo rilevare che anche in queste ultime manovre economiche non è previsto alcun provvedimento a favore delle famiglie ma, anzi, vi è il rischio di riduzioni su detrazioni, deduzioni, esenzioni ed agevolazioni fiscali come è avvenuto per le assicurazioni vita ed infortuni addirittura con effetto retroattivo.

Aiuti alle famiglie ed ai cittadini – No ai tagli lineari.

La legge di Stabilità per l'anno 2014 all'art. 1 commi 575 e 576 aveva previsto entro il 31.01.2014 l'adozione di specifici provvedimenti finalizzati alla razionalizzazione degli oneri detraibili ai fini Irpef di cui all'art. 15 del TUIR tenendo conto dell'esigenza di tutelare i soggetti invalidi, disabili e non autosufficienti.

Ciò avrebbe assicurato maggiori entrate tributarie, pari ad Euro 488,4 milioni di euro per l'anno 2014, a 772,8 milioni di Euro per l'anno 2015 ed a 564,7 milioni di Euro a decorrere dall'anno 2016.

In caso di mancata adozione dei predetti provvedimenti la detrazione Irpef del 19 per cento, si sarebbe ridotta al 18 per cento per l'anno 2013 (con effetto retroattivo ed ancora una volta in deroga quanto previsto dallo Statuto del Contribuente) ed al 17 per cento per l'anno 2014.

Fermamente contrari a quanto sopra, abbiamo accolto con favore sia l'arrivo del comunicato stampa del MEF in data 22.01.2014 con il quale il Governo ha annunciato che provvedeva con apposito provvedimento ad abrogare i commi 575 e 576 della legge di Stabilità 2014, sia il successivo art. 2 del d.l. n. 4 del 28.01.2014 con il quale sono stati espressamente abrogati i suddetti commi.

Almeno per il momento il taglio delle detrazioni è stato rimandato, in quanto per compensare il mancato gettito, sono stati incrementati gli obiettivi minimi della revisione della spesa già contemplati nella legge di Stabilità.

La revisione delle detrazioni però arriverà prima o poi con l'attuazione delle Delega Fiscale così come previsto dall'articolo 4.

Visto e considerato che lo stesso articolo prevede di avvalersi del contributo delle associazioni di categoria e di quelle sindacali più rappresentative, ci auspichiamo che anche la nostra Fondazione possa essere presente a questo importante confronto affinché si possa per tempo verificare come meglio poter razionalizzare le detrazioni fiscali tutelando l'equità dei cittadini e senza ricorrere all'emanazione di norme con effetto retroattivo.

Ricordiamo che già negli anni precedenti abbiamo comunicato il nostro disappunto ai tagli lineari delle detrazioni e/o deduzioni e mai ci stancheremo di difendere questo diritto in tutela delle fasce economicamente più deboli.

Anche durante l'ultimo Governo Berlusconi, già in sede di conversione in legge del d.l. n. 98/2011, conosciuto come manovra correttiva di pareggio al bilancio, era stato aggiunto all'art. 40, il comma 1 ter con il quale si prevedeva una riduzione da applicare ai regimi fiscali di favore per i cittadini, nella misura del 5 per cento per l'anno 2013 e del 20 per cento dall'anno 2014.

E sempre con l'aggiunta all'art. 40, del comma 1 quater, veniva disposto che detti tagli generalizzati non sarebbero stati applicati se entro il 30 settembre 2013 veniva adottata la Riforma fiscale tale "da determinare effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4.000 milioni di Euro per l'anno 2013 e a 20.000 milioni di Euro annui a decorrere dall'anno 2014".

Successivamente con il d.l. 138/2011 fu mantenuto l'impianto della manovra precedente, ma fu anticipata la tempistica di un anno.

Ciò in poche parole voleva dire che se non veniva attuata la Riforma fiscale entro l'anno 2012, doveva essere assicurato un primo taglio di detrazioni, deduzioni ed esenzioni, per un importo pari a 4 miliardi di Euro, ai quali, nell'anno 2013, si aggiungeva un ulteriore taglio di 16 miliardi di Euro ed infine di 20 miliardi per l'anno 2014.

L'articolo 40 comma 1 ter del d.l. 98/2011 rimandava ad un elenco allegato "C bis", nel quale venivano specificate le varie voci (per la precisione 483) che erano sotto la lente dei tagli lineari e non selettivi.

Poi per fortuna non ne fu fatto di niente.

Il Consiglio dei Ministri del Governo Monti in occasione dell'approvazione della legge di Stabilità per l'anno 2013 intervenne di nuovo sulle deduzioni e sulle detrazioni prevedendo la loro rimodulazione, ma grazie alla contrarietà della maggioranza del Parlamento, tali articoli non furono mai approvati.

Ecco perché con la legge Delega sulla Riforma, sembra ormai certa, una razionalizzazione.

Ad oggi non siamo in grado di sapere con certezza quali tagli saranno attuati, ma qualunque cosa avverrà, noi almeno una certezza ce l'abbiamo: non devono esser chiesti ulteriori sacrifici da parte dei cittadini.

Oggi non ci è dato di sapere se tali riduzioni verranno applicate a tutte le voci o solo ad alcune.

E' ovvio che qualsiasi taglio lineare o selettivo potrebbe quasi sicuramente comportare un aumento delle pressione fiscale, ed è altrettanto ovvio che in caso di revisione la nostra Fondazione rimarrà fermamente contraria:

- a tagli lineari delle detrazioni;
- alla rimodulazione delle percentuali delle detrazioni;
- all'introduzione di ISEE all'interno di UNICO ai fini del riconoscimento della detraibilità della spesa dato che il modello dichiarativo diverrebbe troppo complicato;

Mentre è favorevole:

- al reperimento delle cifre necessarie ad assicurare le coperture garantite dalla legge di Stabilità 2014 attraverso tagli selettivi alla spesa corrente.

In subordine, infine, la Fondazione si rende disponibile a verificare eventuali tagli selettivi e abolizioni di voci di spesa detraibile non di primaria necessità per i cittadini e solo in questo caso rimodulare le percentuali di detrazione in base al reddito dichiarato, come ad esempio:

- 19% per i redditi fino ad Euro 30 mila (invariata);
- 18% per i redditi tra Euro 30 mila ed Euro 55 mila;
- 17% per i redditi tra Euro 55 mila ed Euro 75 mila;
- 15% per i redditi oltre Euro 75 mila.

In base ai dati forniti dal Dipartimento delle Finanze per le dichiarazioni dei redditi relative all'anno 2012 risulta che in base al tipo di spesa il numero delle detrazioni è così suddiviso:

TIPO SPESA	NUMERO DELLE DETRAZIONI
Spese sanitarie	15.684.283
Assicurazioni sulla vita e contro infortuni	6.285.923
Interessi mutui abitazione principale	3.846.769
Spese corsi istruzione	2.031.551
Spese attività sportive ragazzi	1.577.102
Versamenti alle Onlus	862.154
Spese funebri	434.008
Spese locazione per studenti fuori sede	182.302
Spese per addetti assistenza personale	113.957
Spese intermediazione immobiliare	94.589
Totale oneri detraibili al 19%	19.407.854

Dei 19 milioni circa, ben 13 milioni sono richieste da contribuenti con reddito non superiore ai 30 mila Euro.

Per cui dobbiamo fare molta attenzione anche ad eventuali tagli selettivi.

Nel frattempo, riteniamo utile vedere di seguito il dettaglio delle voci più conosciute che potrebbero essere oggetto di eventuali tagli:

1. Casa. detrazioni interessi passivi dei mutui; detrazione sulle spese di intermediazione per acquisto prima casa; detrazioni per pagamento dei canoni di locazione di abitazione principale.
2. Famiglia. detrazione spese mediche; detrazioni per spese di assicurazione (già ridotte con effetto retroattivo nel 2013); detrazioni spese di istruzione universitaria; detrazione dell'iscrizione ad attività sportive di ragazzi con età da cinque a diciotto anni; detrazione per la frequenza ad asili nido.
3. Altre agevolazioni per le persone fisiche. Detrazioni per spese funebri; detrazioni per spese veterinarie; detrazioni per spese addetti all'assistenza personale e detrazioni per spese relative ai contributi versati per il riscatto degli anni di laurea dei familiari a carico.
4. Erogazioni liberali e terzo settore. Detrazioni per erogazioni liberali a favore di organismi umanitari, associazioni sportive dilettantistiche, organizzazioni non governative, di volontariato ed altre; detrazioni per erogazioni liberali a favore di istituti ed enti religiosi, università ed enti di ricerca pubblici, istituti scolastici; detrazioni per erogazioni liberali a favore di associazioni di promozione sociale, dello spettacolo e della musica.

Di conseguenza al momento sembra che siano poche le tipologie di oneri detraibili escluse dalla possibile riduzione, quali ad esempio le erogazioni liberali alle ONLUS ed ai partiti politici la cui misura di detraibilità era già stata innalzata al 24% a decorrere dal periodo d'imposta 2013, oppure le spese per il recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica e le spese per acquisto di mobili ed elettrodomestici legati ad un intervento di ristrutturazione.

Abolire, ridurre o limitare le detrazioni, od anche fare lo stesso con le esenzioni, le deduzioni e agevolazioni fiscali (come era stato tentato negli anni precedenti) potrebbe significare aggravare pesantemente il carico fiscale per i contribuenti per i quali oggi è già molto alto.

Comunque se si procedesse ai tagli lineari, le decisioni che verrebbero prese avrebbero un elevato rischio di essere considerate scelte politiche impopolari e ingiuste.

Ad ogni modo facciamo ulteriormente attenzione al fatto che se si introducessero interventi necessari per dare più peso fiscale ai carichi familiari, è ovvio che dovrebbero essere riconosciute anche maggiori detrazioni /deduzioni nell'ambito delle voci di spesa casa e famiglia.

Calamità naturali.

Facendo seguito alle ennesime calamità naturali che hanno colpito il nostro Paese, riteniamo indispensabile la previsione, attraverso l'emanazione di una apposita legge, di una sospensione automatica di tutti gli adempimenti tributari, previdenziali, di natura processuale e non solo, in occasione di tali eventi.

Ci risulta peraltro del tutto inadeguato, che di volta in volta sia emanato un decreto legge che contempra tale possibilità, con l'incertezza causata dalla necessaria conversione in legge di tale provvedimento.

I cittadini colpiti da eventi di tale portata, devono avere la certezza e la necessaria tranquillità di programmare il proprio futuro, con una legge e non con Decreti o provvedimenti di urgenza.

Abrogazione del modello F23 e utilizzo del solo modello F24.

Nonostante la diffusa applicazione del modello F24, utilizzato per la maggior parte dei versamenti tributari con migliaia di codici tributo, risultano ancora in vigore altre forme di pagamento come, ad esempio, i bollettini postali ed il modello F23 utilizzato per il pagamento dell'imposta di registro. Sarebbe opportuno abrogare tutte queste modalità di pagamento e attuarne una soltanto: il modello F24 con una semplificazione e riduzione dei codici tributo.

Proprio in questo periodo l'Agenzia delle Entrate ha emanato il provvedimento con il quale nei prossimi mesi viene data la possibilità di utilizzare il modello F24 per il pagamento dell'imposta di registro dei contratti di locazione; riteniamo quindi che sia arrivato il momento di "accelerare" questa semplificazione per tutte le modalità di pagamento non attuate con il modello F24.

Si dovrebbe poi pensare ad uniformare il modello F24 attualmente diviso in cinque sezioni, e renderlo uguale alla quietanza che rilascia l'Agenzia delle Entrate che è libera e senza sezioni. Con l'attuale struttura, ideata quando i codici tributi erano meno della metà di quelli odierni, si è spesso costretti a compilare ulteriori modelli perché i righe di ogni singola sezione non sono sufficienti. Facciamo l'esempio della Sezione IMU e altri Tributi Locali che è composta di cinque righe e nella quale vengono indicati i codici tributo per le addizionali comunali. E' sufficiente che un'azienda abbia dipendenti residenti in tre Comuni diversi per obbligare alla compilazione di un ulteriore F24 poiché i quattro righe esistenti non sono sufficienti per accogliere i codici tributo di acconto e saldo.

Circolari e Risoluzioni Agenzia delle Entrate.

Con l'approssimarsi del periodo delle dichiarazioni dei redditi, ogni anno l'Agenzia delle Entrate emana pronunce, risoluzioni e provvedimenti in merito a questioni che riguardano gli stessi adempimenti dichiarativi (ben venti nell'anno 2013). E' necessario creare un periodo di blocco della prassi, un periodo di sospensione. Ad esempio le circolari, le risoluzioni ed i provvedimenti dovrebbero essere predisposti entro il mese di Marzo relativamente alle materie che riguardano gli adempimenti dichiarativi in corso. Una maniera utile, di collaborazione con il contribuente, per farlo adempiere durante il periodo dichiarativo in piena tranquillità senza essere ossessionato da eventuali cambiamenti, pareri e risoluzioni dell'Agenzia delle Entrate che potrebbero cambiare, come spesso succede, la stessa dichiarazione dei redditi ed i relativi conteggi.

Stante quanto sopra, condividiamo quindi totalmente quanto previsto dall'ordine del giorno n. G/1058/24/6 del Sen. Gianluca Rossi, con il quale impegna il Governo a garantire la conoscibilità dei modelli con una tempistica adeguata all'assolvimento dei relativi adempimenti dei contribuenti.

Dichiarazione IMU.

I termini di presentazione della dichiarazione sono stati oggetto di rinvii e rettifiche, tanto da generare il caos tra i contribuenti. L'art. 10, comma 4, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 85 ha modificato il comma 12 ter dell'articolo 13 del decreto legge n. 201 del 2011 convertito in legge n. 214 del 2011, prevedendo che la dichiarazione debba essere presentata entro fine giugno.

La data è stata definita in modo univoco per tutti i soggetti interessati dall'adempimento dichiarativo.

La dichiarazione, quindi, deve essere presentata entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui il possesso degli immobili ha avuto inizio o sono intervenute variazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'imposta.

Di conseguenza, viene meno la regola di presentazione della dichiarazione entro 90 giorni dalla data di possesso dell'immobile o di significativa variazione.

Nell'ottica della semplificazione fiscale a favore dei cittadini, si ritiene opportuno uniformare la scadenza a quella del modello Unico, tornando di fatto alle previsioni esistenti nel periodo ICI.

Modelli INTRA.

Riteniamo opportuno semplificare gli adempimenti fiscali a favore dei contribuenti e relativi alla presentazione dei modelli Intra. Pertanto si propone il ritorno al modello Intra annuale (un solo adempimento), la riduzione delle informazioni richieste (quello francese ha 38 campi in meno) e l'abrogazione di quello sui servizi ricevuti e prestati, neanche previsto dalla direttiva comunitaria.

Comunicazione operazioni IVA (Spesometro) e Comunicazione beni ai soci/familiari.

E' necessario per entrambe le comunicazioni riportare la scadenza fiscale a regime (anno 2013 e successivi) dal mese di Aprile al mese di Ottobre in quanto è un mese con minori adempimenti fiscali.

Regime premiale – studi di settore.

Gli studi di settore, elaborati mediante analisi economiche e tecniche statistico-matematiche, consentono di stimare i ricavi o i compensi.

Sono quindi utilizzati dai contribuenti per verificare, in fase dichiarativa, il posizionamento rispetto alla congruità e alla coerenza e dall'Amministrazione finanziaria quale ausilio all'attività di controllo. Ricordiamo che ogni contribuente è congruo se i ricavi o i compensi dichiarati sono uguali o superiori a quelli stimati dallo studio, tenuto conto delle risultanze derivanti dall'applicazione degli indicatori di normalità economica. La coerenza, invece, misura il comportamento di ogni contribuente rispetto ai valori di indicatori economici predeterminati, per ciascuna attività, dallo studio di settore.

Per cui se gli studi di settore sono utilizzati e riconosciuti dall'Amministrazione finanziaria quale strumento per l'attività di controllo, è inaccettabile che il regime premiale sia riconosciuto solo per alcuni di essi.

Al regime premiale accedono i contribuenti che abbiano regolarmente e fedelmente assolto agli obblighi di comunicazione dei dati e risultino congrui e coerenti. L'accesso al regime premiale permette la preclusione nei confronti di ulteriori accertamenti sulla base di presunzioni semplici, l'aumento della franchigia prevista per l'accertamento sintetico (da un quinto ad un terzo), la riduzione di un anno dei termini previsti per l'accertamento. L'Agenzia delle

Entrate individua ogni anno con apposito provvedimento gli studi di settore interessati al regime.

Nel 2012 gli studi ammessi al regime sono stati 90 e quindi 35 in più rispetto all'anno precedente. Si tratta di un numero insufficiente poiché interessa solo il 30 per cento circa dei 3 milioni e mezzo di contribuenti che devono compilare gli studi. Tuttavia, se essi sono ritenuti validi ai fini dell'attività di controllo, i vantaggi riconosciuti dal regime devono essere utilizzati da tutti i contribuenti.

Delibere comunali IMU sul sito del Dipartimento delle Finanze.

Non bastava il caos apportato delle innumerevoli variazioni e modifiche degli ultimi due anni, non bastavano le difficoltà di lettura delle delibere e dei regolamenti comunali contenenti modalità e aliquote da applicare. A complicare le cose ci si è messo anche l'art. 8 del d.l. 102/2013.

L'articolo infatti, ha previsto che "per l'anno 2013, in deroga a quanto previsto dall'articolo 13, comma 13-bis, del decreto- legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, le deliberazioni di approvazione delle aliquote e delle detrazioni, nonché i regolamenti dell'imposta municipale propria, acquistano efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione nel sito istituzionale di ciascun comune".

Di conseguenza la validità delle delibere non è più stata collegata all'inserimento sul sito del Dipartimento delle Finanze, ma alla pubblicazione sul portale del Comune, che a sua volta doveva comunque continuare a trasmettere le delibere al Dipartimento affinché avessero efficacia.

Per creare ulteriori disagi ai contribuenti, è stato così deciso che per individuare le aliquote per il pagamento del saldo 2013, essi dovessero visionare le delibere sul sito del Comune.

E' stato necessario quindi cercare 8 mila portali (tanti sono approssimativamente i Comuni) rispetto ad uno (quello del Dipartimento delle Finanze).

Un'ottima semplificazione fiscale!!!

E ovviamente non ci siamo dovuti preoccupare delle conseguenze in caso di mancata pubblicazione della delibera e del regolamento sul sito del Comune o dell'assenza del portale stesso.

Un'ottima scelta!!

Seppur previsto per il solo anno 2013, si chiede comunque la conferma a partire dall'anno in corso del ritorno immediato alla pubblicazione obbligatoria delle delibere sul sito del Dipartimento delle Finanze (www.finanze.gov.it) per evitare inutili disagi e possibili sanzioni legate al loro mancato ritrovamento nei vari portali.

L'art. 8 del citato decreto legge n. 102 ha inoltre previsto espressamente che "Il termine per la deliberazione del bilancio annuale di previsione 2013 degli enti locali, di cui all'articolo 151 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, già prorogato al 30 settembre 2013, dall'articolo 10, comma 4-quater, lettera b), punto 1), del decreto- legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e' ulteriormente differito al 30 novembre 2013."(poi ulteriormente differito al 9 dicembre 2013).

Per cui tale ultimo termine ha permesso ai Comuni di redigere i bilanci e deliberare le aliquote ed i regolamenti IMU avendo più tempo a disposizione. Ma ciò che ha costituito un vantaggio per i Comuni si è tradotto in disagio per i contribuenti perché la data è stata troppo vicina alla scadenza del saldo 2013 (16.12.2013) e non ha permesso a nessuno di disporre di un ragionevole lasso di un tempo per fare correttamente i calcoli.

Per l'ennesima volta tutto è a discapito dei contribuenti e degli addetti ai lavori.

Si chiede quindi il ritorno a quanto previsto in precedenza, ovvero il rispetto di un ampio margine di tempo affinché i contribuenti possano ricercare nonché assimilare le innumerevoli e diverse delibere IMU.

Piano del Governo - “Destinazione Italia.”

Tra i vari punti del piano Destinazione Italia predisposto dal Governo (vedi anche provvedimento Agenzia Entrate n. 2013/149505 del 16.12.2013) si parla, nel capitolo 2, delle riforme allo studio per rendere il Paese più attrattivo nei confronti degli investitori esteri e per migliorare le condizioni di impresa per tutti gli operatori.

In particolare:

- L’investitore ha bisogno di un sistema normativo, fiscale e giudiziario trasparente, in cui le responsabilità siano chiare e tempi e modi delle risposte prevedibili con ragionevole anticipo... rendendo più lineari le procedure, facilitando la collaborazione con gli attori economici;
- L’imprenditore deve poter definire il *business plan* e la redditività del proprio investimento contando su alcune “certezze di partenza”. Queste certezze devono riguardare anche le tasse da pagare, che rappresentano, soprattutto per investimenti di grandi dimensioni, una voce importante del *business plan*;
- Chi investe ha bisogno di un sistema certo e prevedibile. occorre favorire un’interlocuzione rapida e in grado di garantire certezze agli investitori interessati al nostro Paese, basata su accordi ex ante;
- introdurre, nel rispetto della disciplina dell’Unione europea in materia di pari trattamento degli investitori nazionali ed esteri e di aiuti di Stato, una pratica di accordi fiscali (*tax agreements*) per investimenti superiori a una certa soglia, con cui l’impresa e l’Agenzia delle Entrate concordano in via preventiva e non modificabile le modalità fiscali per un periodo definito (ad esempio, i primi cinque anni dall’investimento), dando certezza sugli oneri tributari in capo agli investitori. Il nuovo regime sarà definito anche a partire dal progetto pilota del “Regime di adempimento collaborativo per i grandi contribuenti” (cooperative compliance) avviato dall’Agenzia delle Entrate.

Ottimi propositi che si scontrano con la realtà dei fatti:

- lo Statuto del Contribuente che dovrebbe garantire i diritti dei cittadini troppo spesso non viene rispettato;
- la certezza del diritto ed in particolare delle norme fiscali è inesistente;
- l’accordo preventivo fiscale previsto dal progetto Destinazione Italia, assomiglia in più punti ai concordati preventivi biennali e/o triennali. A nostro parere esso è in netto contrasto sia con l’art. 53 della Costituzione, il quale prevede che il contribuente non può essere sottoposto a tassazione se non in presenza di fatti che esprimono la sua capacità contributiva sia con l’art. 1 del TUIR il quale prevede che il presupposto dell’imposta è il possesso di redditi in denaro o in natura.

Nel testo non si rileva alcuna garanzia di parità di trattamento per le imprese italiane di grandi dimensioni rispetto a quelle estere. Qualora tale garanzia fosse fornita sarebbe obbligatorio, in virtù del principio costituzionale di uguaglianza, applicarla anche alle piccole e medie imprese affinché possano continuare a effettuare investimenti in Italia.

Abuso del diritto in materia fiscale.

L’art. 5 della delega di Riforma disciplina l’abuso del diritto e dell’elusione.

Esso prevede altresì che il Governo è delegato ad attuare con i decreti legislativi la revisione della materia.

I tempi per l’approvazione dei decreti potrebbero essere lunghi e quindi non coincidenti con quelli necessari per una rapida revisione del concetto di abuso del diritto.

Visto il rischio elevato di contenzioso che scaturisce in questo periodo e l'importanza della questione, urge risolvere al più presto il problema.

Il concetto di abuso del diritto è nato nell'ambito dell'Unione europea, per effetto di alcune sentenze della Corte di Giustizia limitate al comparto dei tributi armonizzati ed ha avuto uno sviluppo anche in Italia a seguito di alcune pronunce della Corte di Cassazione. Si tratta di una fattispecie giurisprudenziale che confonde e rende incerto, con ripercussioni anche penali, il confine fra evasione ed elusione fiscale e colpisce anche quei comportamenti dei contribuenti che, pur leciti, mirano a ottenere vantaggi non previsti dal legislatore. Una interpretazione troppo estensiva della definizione di abuso mina la certezza del diritto necessaria ai fini di una corretta interpretazione delle norme fiscali.

E' necessario quindi, come previsto dall'art. 5 della delega di Riforma Fiscale e dal Progetto Destinazione Italia, rivederne la definizione unificandola a quella di elusione, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE in materia e dei più recenti orientamenti europei.

I contribuenti potranno essere sanzionati solo se si potrà dimostrare un effettivo aggiramento di norme o divieti previsti dall'ordinamento.

Il semplice risparmio d'imposta non sarebbe, in questo modo, più sanzionabile.

L'abuso va quindi definito in riferimento agli atti privi di adeguata motivazione economica, posti in essere con l'esclusivo scopo di aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento, salvaguardando il diritto di difesa dei contribuenti.

Avvisi bonari a 120 rate.

La dilazione fino a 120 rate curiosamente non riguarda gli avvisi bonari ma solo i debiti iscritti a ruolo, cioè le cartelle di pagamento.

Una scelta legislativa incomprensibile criticata da più autori, ai quali ci uniamo. Sarebbe interessante sapere in base a quale logica giuridica la rateazione amministrativa di un debito è vietata e quella esecutiva per lo stesso debito è permessa. In questo modo si è tracciata una linea discriminante che acuisce le difficoltà contribuenti più deboli.

Ma vediamo dal punto di vista tecnico quali sono le differenze fra i due istituti e i due diversi trattamenti previsti dalla legge:

- quando un contribuente omette di versare quanto dovuto, riceve dall'Agenzia delle Entrate una comunicazione, detta avviso bonario, con cui gli viene richiesto il pagamento entro 30 giorni dell'imposta, maggiorata degli interessi e della sanzione del 10%. Gli avvisi bonari possono essere rateizzati in un massimo di 6 rate trimestrali per debiti fino a 5 mila euro o in 20 rate trimestrali per quelli superiori;

- quando nel termine di 30 giorni il contribuente non paga gli importi indicati nell'avviso, l'Agenzia delle Entrate, forma il ruolo e lo trasmette alla società di riscossione la quale notifica una cartella di pagamento che ha carattere esecutivo. Nel passaggio da avviso bonario a cartella di pagamento, le sanzioni aumentano dal 10 al 30% e l'importo da pagare viene caricato con l'aggio della riscossione, attualmente pari al 8%. A proposito degli aggi ricordiamo che recentemente la Commissione Tributaria Provinciale di Latina ha disposto la trasmissione degli atti alla Corte di giustizia delle Comunità europee chiedendo se esiste compatibilità fra l'aggio e il diritto comunitario e se lo stesso costituisce aiuto di stato.

Le modalità di trattamento dei due istituti, come detto, divergono e quando sarà adottato il decreto attuativo avremo la seguente situazione:

- avviso bonario pagabile in 6 rate trimestrali per importi fino a 5. mila euro e in 20 rate trimestrali per importi superiori;

- cartella di pagamento con sanzioni maggiorate ed aggio di riscossione, pagabile in 120 rate.

Anche in questa occasione le disposizioni non sono a favore dei contribuenti.

Riforma del Catasto.

E' prioritaria, necessaria ed importante per ridare alla tassazione sugli immobili una equità attualmente inesistente.

L'art. 2 del disegno di legge per la Riforma, prevede espressamente la revisione del catasto dei fabbricati.

La mancata approvazione della riforma comporta anche la mancata revisione del catasto, un'operazione che dovrà riguardare tutto il patrimonio edilizio e pertanto molto complessa.

Nei fatti si tratterebbe di attribuire una nuova rendita catastale ed un valore patrimoniale agli oltre 60 milioni di immobili censiti, garantendo "l'invarianza del gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime dei valori patrimoniali e dalle rendite..".

Un aspetto fondamentale se si pensa ad esempio all'IMU, che oramai da molto tempo genera dibattito parlamentare, o alla prossima futura TASI.

Anche la precedente versione della delega richiama esplicitamente un intervento sulle aliquote IMU e sul meccanismo delle detrazioni (ora necessarie per la TASI); quindi si può capire l'importanza e la portata della riforma catastale.

E' altresì necessario intervenire al più presto, dato che per molti la riforma del catasto si potrà definire compiuta in un arco temporale di cinque anni, anche attraverso un coordinamento ed una stretta collaborazione con i Comuni.

Per cui nell'attesa della nuova riforma catastale, in questo periodo transitorio secondo noi, potrebbero essere rivisti al ribasso i coefficienti applicati alle rendite catastali rivalutate, affinché il valore della base imponibile IMU e/o TASI non sia troppo elevato, anche in considerazione del mutato scenario del mercato immobiliare. A questo proposito si richiama l'attenzione sulla necessità di rivedere i valori OMI che, secondo la stampa specializzata, sono troppo spesso lontani dalla nuova realtà.

Comunicazione dei finanziamenti effettuati dai soci e dei beni in godimento.

Come oramai noto, il d.l. n. 138/2011, ha introdotto, con l'art. 2, commi da 36-*terdecies* a 36-*duodevicies*, specifiche disposizioni finalizzate a contrastare il fenomeno elusivo dell'intestazione fittizia di beni utilizzati a titolo personale dai soci o familiari dell'imprenditore.

In particolare, è previsto che la concessione in godimento di un bene d'impresa, da parte di una società/ditta individuale, ad un socio/familiare (a titolo personale), senza corrispettivo ovvero ad un corrispettivo inferiore a quello di mercato, comporta:

- per l'utilizzatore la rilevazione di un reddito diverso ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. h-*ter*), TUIR, pari alla differenza tra il valore di mercato e il corrispettivo annuo pattuito per la concessione in godimento del bene;
- per il concedente (ditta individuale/società) l'indeducibilità dei relativi costi.

Con riguardo ai beni in esame, così come previsto dall'art. 2 comma 36-*sexiesdecies*, il concedente oppure l'utilizzatore è tenuto ad inviare all'Agenzia delle Entrate una specifica comunicazione contenente i dati relativi ai beni concessi in godimento.

L'Agenzia delle Entrate con appositi provvedimenti del 02 Agosto 2013, ha altresì previsto che sono oggetto di comunicazione anche i finanziamenti per un importo complessivo, per ciascuna tipologia di apporto, pari o superiore ad Euro 3.600,00.

Orbene, l'articolo 2 comma 36-*sexiesdecies* prevede espressamente che "al fine di garantire l'attività di controllo, nelle ipotesi di cui al comma 36-*quaterdecies* l'impresa concedente ovvero il socio o il familiare dell'imprenditore comunicano all'Agenzia delle entrate i dati rela-

tivi ai beni concessi in godimento” e non dice niente in merito alla comunicazione dei finanziamenti.

Solo al comma 36-*septiesdecies* dello stesso articolo 2 si parla esplicitamente di finanziamenti laddove si legge che: “L’Agenzia delle entrate procede a controllare sistematicamente la posizione delle persone fisiche che hanno utilizzato i beni concessi in godimento e ai fini della ricostruzione sintetica del reddito tiene conto, in particolare, di qualsiasi forma di finanziamento o capitalizzazione effettuata nei confronti della società”.

Appare evidente che l’attività di controllo dell’Agenzia delle Entrate sulle persone fisiche che utilizzano beni in godimento della società e hanno erogato alla stessa finanziamenti è giustificata dalla norma.

Ma è altrettanto evidente che la comunicazione dei finanziamenti, richiesta con il provvedimento dell’Agenzia delle Entrate è fuori luogo e non rispetta quanto previsto dalla norma.

Ed ancora più assurdo, appare l’obbligo di dover comunicare qualsiasi tipo di finanziamento erogato dai soci anche se non ha alcun legame con il bene concesso in godimento.

La prassi non può sostituire la norma, la certezza del diritto in materia fiscale è sacrosanta, per cui l’Agenzia delle Entrate non può ritenere obbligatoria la comunicazione dei finanziamenti erogati dai soci alla società.

Rientro capitali dall’estero – Sanzioni amministrative e penali.

L’art. 1 del d.l. n. 4 del 28 gennaio 2014 introduce nel nostro ordinamento la procedura nota come “*voluntary disclosure*” finalizzata a consentire l’emersione dei capitali e degli investimenti non dichiarati detenuti all’estero e il loro eventuale rientro in Italia.

Senza entrare nel merito della procedura attivata dal contribuente mediante la presentazione di una richiesta spontanea all’Agenzia delle Entrate, che si perfeziona con il versamento di quanto dovuto, comprensivo di imposte, sanzioni e interessi, effettuato in un’unica soluzione senza possibilità di compensazione, vorremmo soffermarci su quanto previsto in merito alle sanzioni.

Il buon esito del procedimento comporta la riduzione fino alla metà della sanzione minima amministrativa nei casi in cui il contribuente scelga di trasferire i capitali o le attività in Italia o in un altro Paese dell’Unione europea o in uno Stato aderente all’accordo sullo spazio economico europeo che consenta un effettivo scambio di informazioni; se invece il contribuente decide per la semplice regolarizzazione dei capitali detenuti all’estero, la sanzione è ridotta di un quarto.

Di maggior interesse sono gli aspetti dal punto di vista penale, giacché il perfezionamento della procedura esclude la punibilità, per i delitti di infedele presentazione della dichiarazione dei redditi e per omessa dichiarazione (articoli 4 e 5 del d. Lgs 74/2000) con riguardo alle condotte relative agli imponibili riferibili alle attività costituite o detenute all’estero.

Inoltre, è prevista un’attenuante per i delitti di utilizzo di fatture per operazioni inesistenti e/o di dichiarazione fraudolenta mediante artifici contabili (articoli 2 e 3 del Dlgs 74/2000), con riduzione della pena fino alla metà, cioè da un minimo di 9 mesi a un massimo di 3 anni (invece che da 18 mesi a 6 anni).

Purtroppo, la situazione rimane completamente diversa, per un contribuente con stabile organizzazione in Italia, che non abbia de localizzato la propria impresa e quindi continua, nonostante la crisi a lavorare nel nostro paese senza aver licenziato dipendenti, ma che in questo periodo di difficoltà economica, non ha versato l’IVA e/o magari ha subito un accertamento da parte dell’Amministrazione Finanziaria che gli ha contestato oltre all’omesso versamento dell’IVA anche l’avvalersi di fatture passive per operazioni inesistenti oltre i limiti previsti dal d.Lgs 74/2000.

Questo contribuente per quanto sopra, si ritrova una segnalazione alla Procura della Repubblica ed un conseguente procedimento penale, dal quale dovrà difendersi.

I reati tributari sotto l'aspetto penale a lui contestati in questo caso sono:

- infedele presentazione della dichiarazione dei redditi (art. 4 del d. lgs. 74/2000);
- utilizzo di fatture passive per operazioni inesistenti (art. 2 del d. lgs. 74/2000).

Partiamo dal presupposto che anche per noi, il rientro dei capitali dall'estero non è un condono in quanto si pagano imposte interessi e sanzioni.

Ma a livello penale, ci chiediamo:

Perché al contribuente che continua a lavorare in Italia, che non ha capitali all'estero non dichiarati, che non ha licenziato dipendenti, ma ha solo commesso delle irregolarità ai fini IVA non gli viene data la stessa possibilità di regolarizzare la sua posizione con la totale depenalizzazione del reato tributario di cui agli art. 4 e 5 del d. lgs. 74/2000 (infedele e omessa dichiarazione) prevista per colui che presenta la procedura di volontaria collaborazione?

E inoltre, perché a questo contribuente non viene ridotta la pena del 50% per il reato di cui all'art. 2 del d. lgs. 74/2000 così come previsto per colui che presenta la procedura di volontaria collaborazione?

Riteniamo inaccettabile questa disparità di trattamento, in quanto non è rispettato uno dei principi fondamentali in materia fiscale, in particolare quello che garantisce che la disciplina dell'obbligazione fiscale prevede regole comuni per tutti e soprattutto non è rispettato l'art. 3 della Costituzione, che stabilisce che tutti i cittadini sono uguali di fronte alle legge senza distinzione alcuna.

E' importante quindi, secondo il nostro parere un intervento normativo che elimini queste disparità di trattamento.

Sempre in ambito di reati tributari, vorremmo soffermarci sul problema del raddoppio dei termini con reato prescritto.

Spesso l'Amministrazione Finanziaria, per beneficiare del raddoppio del termine invia la denuncia alla Procura nonostante il reato sia prescritto. La maggior parte dei reati tributari, per le violazioni commesse dal 17.09.2011 si prescrive in otto anni.

I giudici di merito con varie sentenze a favore dei contribuenti, stanno censurando tali comportamenti, rilevando che per l'anno di imposta in questione il reato tributario è prescritto al momento della comunicazione della notizia di reato, non è ravvisabile quindi, il presupposto per il raddoppio dei termini e l'atto emesso è illegittimo perché tardivo.

Anche in questo caso, si rende necessario un intervento normativo che fermi una volta per tutte la strumentalità della comunicazione alla Procura, al solo scopo di beneficiare ingiustamente del raddoppio del termine decadenziale.

Ultimo argomento sul quale riteniamo necessario soffermarci, concerne la conseguenza in ambito penale del rateizzo concesso al contribuente in caso di adesione ad istituti deflativi. Questa circostanza, si verifica qualora i rilievi contenuti nel processo verbale di constatazione abbiano determinato la comunicazione della notizia di reato alla competente autorità giudiziaria con instaurazione del conseguente processo penale, l'estinzione dell'obbligazione tributaria prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, rende operante l'attenuante di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 74/2000.

Al riguardo, l'Amministrazione Finanziaria, con la circolare n. 154 del 04.08.2000, ha specificato che "In virtù della formula normativa "aperta", devono ritenersi applicabili tutte le tipologie di definizione dei rapporti tributari, quali l'accertamento con adesione, la conciliazione giudiziale, l'acquiescenza da parte del contribuente e il ravvedimento, nonché tutte quelle, eventuali, di futura introduzione."

Quindi se come tempistica si rientrasse nel vecchio regime ante 17.09.2011, in base all'art. 13 del d. lgs. 74/2000, le pene previste per i delitti tributari sarebbero diminuite fino alla metà

(invece dopo 17.09.2011 sarebbero diminuite di un terzo), non si applicano le pene accessorie previste se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti vengono estinti mediante pagamento, anche a seguito di procedure conciliative o di adesione.

Purtroppo l'orientamento giurisprudenziale abbastanza consolidato, ha chiarito che per estinzione del debito tributario deve intendersi l'integrale pagamento del medesimo. Di conseguenza nel caso di rateazione sembrerebbe che fosse necessario, per ottenere i benefici citati, non solo l'adesione al PVC, ma anche l'estinzione dell'intero debito, il quale dovrebbe avvenire prima dell'apertura del dibattimento (sentenza Cassazione 11836/2012).

Quindi, in questo caso, la possibilità di rateazione concessa al contribuente si scontra con quanto emerge in materia penale.

E' chiaro ed evidente che il pagamento delle imposte effettuate con la rateazione dovrebbe rappresentare una giusta circostanza attenuante.

E comunque nell'ipotesi di pagamento rateizzato a seguito di accordo con l'Amministrazione Finanziaria, seppur non sia garantita l'estinzione del debito tributario in quanto non totalmente pagato, al contribuente dovrebbero essere tenuti di conto gli importi già versati con le rate, oltre alla chiusura dell'adesione PVC senza generare contenzioso tributario.

In conclusione, consideriamo assurdo l'obbligo del totale pagamento che garantisce l'estinzione del debito tributario e la circostanza attenuante, quando con l'adesione al P.V.C. viene normativamente concesso il pagamento rateizzato che permette al contribuente di non andare in sofferenza a livello di liquidità e di uscite finanziarie, cosa che invece potrebbe accadere con il pagamento integrale dell'importo contestato.

Attuazione dei Decreti.

Le grandi riforme per il rilancio dell'economia e per far ripartire il Paese avviate negli ultimi anni dai Governi necessitano di ben 725 provvedimenti attuativi.

Al momento ne mancano all'appello ancora più di 400.

Per correttezza dobbiamo tener presente che una buona parte (il 50%) dei provvedimenti di cui sopra sono un'eredità del precedente Governo Monti.

Comunque ad oggi siamo ad un tasso di attuazione del 55% circa, una percentuale troppo bassa, lenta e/o magari a volte tardiva che quindi non risponde nell'immediato alle esigenze del Paese.

Facciamo due esempi:

Il decreto legge 69/2013 (decreto del Fare), così come convertito in legge n. 98 del 9 agosto 2013 contiene all'art. 2 disposizioni in materia di agevolazioni per nuovi investimenti. Si tratta in sostanza di una riedizione della ben nota legge Sabatini.

L'incentivo è finalizzato ad accrescere la competitività del nostro tessuto imprenditoriale.

Ma per capire le modalità di erogazione dei prestiti e dell'incentivo, l'articolo 2 del decreto chiarisce che bisognerà attendere l'emanazione di un decreto attuativo del Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che dettaglierà in misura più chiara i soggetti beneficiari, i settori di attività agevolabili, le modalità operative di intervento e l'effettiva misura del beneficio.

Il decreto attuativo è stato pubblicato sulla G.U. n. 19 del 24.1.2014; ora però per la piena operatività delle agevolazioni dobbiamo attendere la definizione di altri due passaggi importanti.

Il primo riguarda la stipula di specifiche convenzioni tra Abi, Cassa depositi e prestiti e MISE e il secondo quello della pubblicazione di una circolare che definisce il termine a partire dal quale le imprese potranno presentare le richieste di finanziamento e gli schemi di domanda, le dichiarazioni e la documentazione da allegare.

Perché gli imprenditori siano costretti ad attendere ben 7 mesi dall'emanazione del d.l. 69/2013 il decreto Attuativo e soprattutto perché debbano aspettare altri mesi affinché siano stipulate le convenzioni ed emanata la circolare esplicativa, è veramente inconcepibile.

I tempi lunghi della burocrazia bloccano chi è interessato ad effettuare investimenti che rilancerebbero l'economia e l'occupazione e ciò finisce per vanificare gli scopi principali dei provvedimenti stessi.

La stessa cosa potremmo dirla della rateizzazione di Equitalia.

Sempre con la conversione in legge n. 98 del 9 Agosto 2013 sono stati modificati i piani di rateizzazione dei debiti con Equitalia allungandone la durata fino a 120 rate (10 anni).

Quanto sopra però, non è stato attuabile fino al giorno 6.11.2013 giorno di emanazione del decreto, in quanto l'art. 52 del decreto originario, prevedeva che con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (quindi entro il 20 Settembre 2013) fossero stabilite le modalità di attuazione e di monitoraggio degli effetti derivanti dall'applicazione del meccanismo di rateazione.

Anche in questo caso, un ritardo inammissibile e lesivo dei diritti dei contribuenti onesti che anche a causa della crisi, non erano riusciti a pagare imposte, tasse e sanzioni e che attendevano il prima possibile il decreto Attuativo per poter procedere ad un nuovo piano di rateazione che concedesse loro rate più lunghe e soprattutto più basse.

I tempi lunghi sono incompatibili con le esigenze del paese, si rende quindi indispensabile che le norme, una volta approvate, non rimangano sospese senza dispiegare i loro effetti. Diminuire l'utilizzo dello strumento attuativo è l'unico mezzo per una legislazione efficiente e tempestiva.

La norma originaria dovrebbe essere già chiara e precisa nelle disposizioni affinché non sia necessario attendere un successivo decreto che ne spieghi le modalità attuative.

Stante quanto sopra la nostra preoccupazione è che una volta approvata la legge di Delega Fiscale, non siano rispettati i tempi previsti dall'art. 1 per predisporre i ben 14 provvedimenti legislativi affinché il testo stesso della Delega non rimanga privo di effetti.

Infatti la Delega Fiscale fissa anche il termine in cui il Governo dovrà predisporre i decreti legislativi, ovvero entro un anno a partire dall'approvazione con l'obbligo di presentarne uno entro quattro mesi dall'approvazione e un monitoraggio costante che si articola su periodiche comunicazioni alle Commissioni parlamentari, prima ogni due mesi e poi ogni quattro.

Speriamo che siano rispettati i tempi previsti.

Comunque abbiamo molto apprezzato la decisione del Presidente e dei componenti la Commissione Finanze del Senato della Repubblica di avviare fin da subito una indagine conoscitiva sul sistema fiscale, affinché si possa supportare il Governo nell'elaborazioni di testi utili per i decreti attuativi della delega.

Conclusioni in corso d'opera

Come rilevato nei capitoli che precedono la semplificazione amministrativa o burocratica, considerata la prima questione nella maggior parte delle agende politiche e di categoria, è un'azione che ha più facce e temi: semplificazione delle norme, degli enti, dei procedimenti.

L'introduzione in Italia delle Agenzie delle Imprese, che è ancora in una fase iniziale, affronta la questione nell'ottica della sussidiarietà ossia dell'ausilio concreto che soggetti organizzati e professionali della società civile possono offrire alle Pubbliche Amministrazioni nello svolgimento delle funzioni proprie di natura certativa e, solo sotto il profilo istruttorio, amministrativa a contenuto discrezionale.

Non si tratta di una "sostituzione del pubblico con il privato" ma, piuttosto, di un proficuo utilizzo delle competenze professionali della società civile al servizio della P.A. e del "bene comune" rappresentato dalla semplificazione amministrativa.

A ben vedere, non si realizza neppure il passaggio da un'ottica di controlli amministrativi *ex ante* ad una di controlli solo *ex post*; prospettiva, questa pure sostenuta autorevolmente in diverse sedi.

Infatti la certificazione attraverso atti di "autoamministrazione" non è in deroga a leggi e regolamenti ma conforme ad essi (ed è questo il *punctum dolens*).

Tuttavia in tal modo si realizza, tendenzialmente, un intervento della P.A. di "secondo grado" che si giova di atti sostitutivi o atti istruttori prodotti da privati qualificati e accreditati.

Migliora l'offerta, resta da riqualificare la domanda.