



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato  
e della Piccola e Media Impresa*

# LIBERARE L'ITALIA

## DIECI PROPOSTE PER LA SEMPLIFICAZIONE

Regole semplici, certe e trasparenti  
per migliorare la qualità della legislazione  
e ritornare a crescere





**Confederazione Nazionale dell'Artigianato  
e della Piccola e Media Impresa**

Settembre - Ottobre 2014

# VERSO UNO STATO “A MISURA DI IMPRESA”

Libera il tessuto imprenditoriale dalla **morsa della burocrazia** inefficiente è una necessità avvertita in molti paesi sia in Europa, sia in altre parti del mondo. La lotta alla complessità normativa, per la riduzione del costo di fare impresa e interagire con le amministrazioni pubbliche, ha animato governi di ogni colore negli Stati Uniti (da Reagan a Clinton, fino a Barack Obama), in Canada, in Australia e nelle grandi economie europee, dal Regno Unito alla Germania, l'Olanda e da ultimo anche la Francia. L'idea di fondo è che senza istituzioni di qualità, regole orientate all'efficienza e alla sostenibilità e norme semplici da interpretare e applicare non esiste ripresa economica, né competitività. Ciò è vero in particolare nei paesi caratterizzati da un tessuto imprenditoriale costituito da piccole imprese: sono proprio le imprese di più piccole dimensioni ad essere colpite dalla cattiva qualità delle norme e dall'inefficienza delle amministrazioni chiamate ad applicarle. Proprio per questo motivo l'Unione Europea ha deciso di introdurre il principio “think small first” nelle proprie politiche, teso a evitare che requisiti di legge concepiti per le grandi imprese finiscano con il pesare in misura eccessiva sulle imprese di piccolissime dimensioni.

*Economisti e capi di governo concordano: non ci può essere ripresa e sviluppo senza la promozione dell'attività delle PMI*

L'Italia è il Paese europeo con il più alto numero di **microimprese** : oltre **4.150.000**, vale a dire il **95%** del nostro **tessuto produttivo**. Microimprese nelle quali sono occupati quasi **8.000.000 di addetti**, il 48% degli occupati delle imprese. In generale, le piccole imprese (fino a 50 addetti) rappresentano il 99,5% del totale. Sono sufficienti questi numeri per comprendere la necessità e l'urgenza di **ripensare lo Stato** - in tutte le sue articolazioni - e renderlo più snello, agile e veloce. L'Italia ha bisogno di diventare **“uno Stato a misura di impresa”**, con il quale dialogare e interagire in modo semplice; uno Stato amico, **un vero e proprio partner** nella gestione dell'attività, in grado di erogare servizi e dare certezze utili al corretto funzionamento dei rapporti tra imprese, amministrazioni e cittadini. Ed è qui la contraddizione che sta vivendo il nostro Paese. Da un lato, l'Italia è il Paese che più ha interesse a concepire regole a misura di (piccola) impresa; dall'altro, si è rivelato quello che meno ha percepito l'urgenza di riforme tese a favorire l'attività imprenditoriale, evitando di frapporre ostacoli normativi e inefficienze amministrative tali da scoraggiare persino il più intraprendente dei piccoli imprenditori. I governi che si sono succeduti negli anni in Italia hanno creato un apparato burocratico e un policentrismo decisionale animati più dall'istinto di autoconservazione che dall'obiettivo di concorrere a generare un “ambiente accogliente” per le imprese. Non a caso, il rapporto **“Doing Business”** della Banca Mondiale per il 2014 ci colloca **al 65° posto nella classifica dei paesi in cui è più**

*Paesi come la Germania, l'Olanda e il Regno Unito, pur versando in una situazione migliore della nostra, hanno percepito l'urgenza di riforme orientate alla micro impresa*

**facile fare attività d'impresa**, con un chiaro gap nei confronti di paesi a noi vicini come la Gran Bretagna (10° posto), la Germania (al 21° posto) e la Francia (al 38° posto), che pure hanno investito più di noi in piani di riforme orientate alla piccola impresa. Simili moniti arrivano anche dall'OCSE e dalla Commissione europea, nonché da studi sul rilancio del sistema Italia come il c.d. "rapporto dei saggi" commissionato dal Presidente della Repubblica nel 2013.

Ciò non vuol dire che non vi siano stati tentativi di affrontare il problema con riforme di ampio respiro, tuttavia difetti di coordinamento, di sistematicità, di organicità e di implementazione ne hanno determinato il fallimento o la scarsa efficacia. Anche recentemente si è cercato di affrontare il problema con strumenti come lo **Statuto delle Imprese**, che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto rappresentare lo strumento normativo *ad hoc* per tutelare e promuovere il sistema delle micro, piccole e medie imprese (MPMI) in Italia, in attuazione dello *Small Business Act* europeo. Peccato che, dopo oltre due anni dalla sua entrata in vigore, tale strumento resti ancora largamente inapplicato. Parimenti, non si può negare l'impegno profuso nel corso degli anni dai governi succedutisi, sia per la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) che per il tentativo di trasporla nella fase *ex ante* della formulazione delle politiche pubbliche. Allo stesso modo è stato sicuramente positivo l'intento, a partire dal 2008, di dotare l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) di maggiore coerenza, al fine di rendere le norme adottate dal Governo proporzionate alla dimensione dei destinatari. Tuttavia i risultati raggiunti sono ancora distanti dalle *performance* delle altre grandi economie europee.

*I tentativi di riforma in Italia sono rimasti per lo più lettera morta: questo è il caso dello "Statuto delle imprese", che doveva recepire in Italia lo Small Business Act.*

I motivi del fallimento delle riforme sono senza dubbio molteplici. Tra questi, al di là dell'estrema instabilità dell'azione di governo, è senza dubbio da annoverare il ricorso abnorme alla decretazione d'urgenza, che ha portato a seguire più una **logica di "emergenza"** che una vera e propria programmazione legislativa orientata a risultati di medio-lungo periodo. Nella maggior parte dei casi, le misure di semplificazione adottate sono rimaste lettera morta, in attesa dell'emanazione degli atti successivi necessari alla loro effettiva efficacia normativa e del definitivo superamento dell'effetto annuncio che le ha accompagnate. Inoltre, anche quando sono state approntate vere misure di semplificazione, spesso il beneficio derivante è stato "sterilizzato" dall'introduzione di altre misure che comportavano nuovi oneri amministrativi e burocratici. Anche l'informatizzazione di molti passaggi burocratici non ha prodotto gli effetti sperati, essendosi fermata alla mera codificazione informatica degli adempimenti. Il risultato finale è evidente: le imprese italiane, specie quelle di piccole dimensioni, non percepiscono una riduzione del peso della burocrazia. Tra i vari problemi sollevati vi è anche la tendenza delle amministrazioni a

*L'Italia fino ad ora si è mossa nella logica dell'emergenza. È venuto il momento di entrare in una logica di programmazione, trasparenza, accountability.*

*La CNA sente il dovere di proporre dieci linee d'azione finalizzate a modernizzare il Paese e proiettarlo finalmente in una dimensione europea.*

scaricare sull'impresa le proprie funzioni di controllo sull'attività dei privati: basti pensare al caso della responsabilità solidale negli appalti estesa alle ritenute fiscali.

A fronte di questi preoccupanti sviluppi, la CNA sente il dovere di proporre **un intervento straordinario e strutturale per la semplificazione e la qualità della regolazione**, nella convinzione che un Paese in crisi di produttività e competitività come il nostro non possa permettersi l'ulteriore fardello di una burocrazia meno efficiente di quella degli altri paesi europei. La nostra proposta esplora vari livelli dell'interazione tra PA e imprese e si pone in continuità e coerenza con quanto già indicato da molte istituzioni internazionali e nazionali. Basti ricordare che già nel 2005 la Commissione Europea stimava che gli **oneri amministrativi** incidessero sul sistema italiano per il 4,6% del PIL, **più di un punto percentuale sopra la media europea**. E recentemente l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha in più occasioni messo in relazione l'efficienza della PA con significativi incrementi della competitività del sistema paese: relazione confermata ad esempio da quanto fatto nel Regno Unito dall'ultimo governo laburista (Blair-Brown) tra il 2005 ed il 2010, con un programma generale di semplificazione che ha ridotto di un quarto gli oneri amministrativi generando un risparmio per le imprese stimato nell'ordine di 3,5 miliardi di sterline.

Il Piano Straordinario per la Semplificazione e la Qualità della Legislazione qui presentato si concentra su **dieci iniziative di ampio respiro**, che secondo la CNA possono **aiutare l'Italia a “cambiare verso”**, non soltanto liberando il tessuto imprenditoriale dal fardello della complessità burocratica e dell'inefficienza amministrativa, ma anche promuovendo norme di migliore qualità, in grado di stimolare e accompagnare lo spirito di impresa che contraddistingue il nostro Paese. Non si tratta, dunque, soltanto di **“meno regole”**, ma anche e soprattutto di **regole migliori, proporzionate e stabili**.

## PERCHÉ SEMPLIFICARE?

Per il 76% delle imprese la burocrazia è un freno allo sviluppo dell'attività

Per il 72% delle piccole imprese il principale difetto della burocrazia è la complessità degli adempimenti

Secondo il rapporto "Doing Business" 2014 siamo al 65° posto dei paesi in cui è più difficile fare impresa

Per ogni norma che esce dall'ordinamento ne entrano 1,3

L'Italia si colloca all'81° posto nella classifica che misura la qualità delle norme (Germania 18° posto)

Dal 2002 ad oggi oltre 1700 pronunce della Consulta per conflitti di attribuzione Stato-Regioni

Nelle PA esistono 82 sistemi informatici di grandi dimensioni e 27 mila sistemi informatici intermedi

564 giorni è la durata media di un processo civile di primo grado

Nel solo campo della sicurezza sul lavoro possono effettuare controlli: ispettorato del Ministero, vigili del fuoco, INPS, INAIL, ARPA, ASL, Polizia e Carabinieri

25 MLD è l'ammontare del risparmio per le imprese dall'attuazione dell'Agenda digitale

# LE DIECI LINEE D'AZIONE DEL PIANO CNA

**1.** Riformare il Titolo V della Costituzione

**2.** Istituire un'agenzia per la qualità della regolazione

**3.** Una profonda e sistematica revisione dello stock della legislazione in tema di impresa

**4.** “Legislazione amica”: tre interventi annuali per le PMI

**5.** Riformare le ispezioni e i controlli per renderli più efficienti, più efficaci, meno onerosi

**6.** Realizzare a pieno le “Agenzie per le Imprese”

**7.** Valorizzare e migliorare gli sportelli Unici per le Attività produttive (SUAP)

**8.** Realizzare l'Agenda digitale e la digitalizzazione dell'amministrazione

**9.** Rendere la giustizia più efficiente

**10.** Usare il credito d'imposta per evitare il ribaltamento sulle PMI degli oneri amministrativi



## RIFORMARE IL TITOLO V

*Prevedere la competenza esclusiva statale sui livelli minimi di semplificazione e di informatizzazione delle Pubbliche Amministrazioni*

La **Riforma costituzionale del 2001** ha riscritto il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, prevedendo **tre tipologie di materie**: quelle di **esclusiva competenza statale**, espressamente individuate dalla Costituzione; quelle di **legislazione concorrente**, anch'esse elencate nella Costituzione, per le quali spetta alla legge statale individuare il quadro dei principi fondamentali ed alla legge regionale l'attuazione con normative di dettaglio; **quelle "residuali"**, di esclusiva competenza normativa regionale e che non sono elencate dalla Costituzione, ma che si deducono per esclusione.

La riscrittura dell'articolo 117 della Costituzione ha ingenerato non poca incertezza, colmata a più riprese dall'interprete, la Corte costituzionale, le cui pronunce hanno di volta in volta meglio delineato il quadro delle competenze tra i due livelli.

Ciò che rileva, tuttavia, è che **il legislatore costituzionale ha assegnato alla competenza concorrente materie assai rilevanti dal punto di vista delle attività produttive e dello sviluppo economico**, per le quali sarebbe stata invece necessaria la regolazione unitaria a livello nazionale. Si pensi, ad esempio, all'istruzione, all'energia, alle reti di trasporto e navigazione, ai porti e agli aeroporti, alle professioni, alla tutela e sicurezza sul lavoro, al commercio con l'estero.

In tutte queste materie, ed in quelle di propria competenza esclusiva, le regioni sono intervenute con atti normativi e regolamentari, sommando agli oneri amministrativi e burocratici introdotti a livello statale, ulteriori livelli di complicazione.

La **legislazione concorrente**, quindi, piuttosto che riequilibrare i rapporti tra centro e periferia mediante la ripartizione chiara di funzioni e poteri – come era nelle intenzioni del legislatore del 2001 – **ha prodotto** il risultato opposto: **sovrapposizioni ed incongruenze**, aggravati burocratici a carico di imprese e cittadini, miriadi di conflitti istituzionali (dal 2002 ad oggi si contano **oltre 1700 pronunce della Consulta** in relazione al conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni).

In alcuni casi, la potestà normativa regionale in materie inspiegabilmente lasciate alla legislazione concorrente ha bloccato la realizzazione di opere di interesse strategico, con gravi ripercussioni per il rilancio economico del Paese.

Inoltre, il coinvolgimento degli enti territoriali nella *governance* della finanza pubblica non ha garantito, contro gli auspici dei riformatori del 2001, la gestione responsabile delle risorse. Semmai, ha contribuito ad aumentare gli sprechi, il clientelismo e la corruzione e a dare avvio ad una serie di scandali ed inchieste giudiziarie per *mala gestio* che hanno contribuito ad allontanare i cittadini dalle istituzioni.

**Una revisione del Titolo V che ridefinisca il riparto delle materie tra Stato e Regioni e che semplifichi i livelli di governo sul territorio** sarebbe quindi utile, oltre che ad un

significativo risparmio per il bilancio statale, alla razionalizzazione della produzione normativa in diversi settori rilevanti per la vita economica del paese. Basti pensare ai circa **7.000 enti** di varia natura che stanno tra i comuni e le regioni e si occupano di moltissimi ambiti.

L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che l'attuazione delle **politiche di semplificazione** sul territorio nazionale si è caratterizzata per lo **scarso livello di coordinamento e di omogeneità** rispetto ad una problematica che, invece, richiede una capacità di intervento unitaria. Lo stesso rilievo va fatto in ordine alla informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, che fa registrare diverse velocità sul territorio, oltre che difficoltà di interconnessione dei sistemi.

Al fine di ridurre il più possibile le sovrapposizioni, le incongruenze, le incertezze e gli eccessi di conflittualità tra Stato e Regioni, si ritiene necessario trasferire alla competenza esclusiva dello Stato la definizione dei livelli minimi essenziali di semplificazione e di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

In questa prospettiva, va nella giusta direzione la modifica introdotta dal disegno di legge di revisione costituzionale, approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera, che, con riferimento alla modifica del Titolo V della Costituzione, ha incluso, fra le materie di competenza esclusiva statale, **le norme sul procedimento amministrativo tese all'uniformità sul territorio nazionale**, che presupporrebbero l'esercizio armonizzato della funzione legislativa da parte delle Regioni.

1

## Proposte

- ✓ *Semplificare i livelli di governo;*
- ✓ *Superare la legislazione concorrente Stato-Regioni;*
- ✓ *Definire livelli minimi ed omogenei di semplificazione a livello statale.*

## UN'AGENZIA PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

*Istituire un organo responsabile della programmazione e della qualità, coerenza, efficacia ed efficienza della legislazione*

L'Italia è ad oggi l'unico tra i grandi paesi europei a non essersi dotata di un **organo deputato al controllo di qualità della legislazione**, nonché alla programmazione e al monitoraggio dell'attività legislativa e regolamentare e all'impatto delle leggi su cittadini e imprese. Negli altri paesi, la tendenza a dotarsi di un tale organo di controllo è evidente, tanto da indurre l'OCSE a evidenziarne in varie occasioni l'importanza per il raggiungimento di una reale riforma della regolazione, a vantaggio della società nel suo complesso. Tra gli esempi più rilevanti per l'Italia possiamo ricordare:

- Negli **Stati Uniti** l'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione per le principali nuove proposte di regolazione federale e un ambizioso programma di semplificazione (*Paperwork burden reduction Act*) è stata accompagnata dalla creazione, già nel 1981, dell'**Office for Information and Regulatory Affairs** (OIRA), che vaglia tutte le proposte anche in base alla qualità dell'analisi economica fornita dalle agenzie federali a loro supporto. L'OIRA negli anni si è anche dotato di capacità di proporre cambiamenti legislativi attraverso il c.d. istituto delle *prompt letters*. Il *chairman* dell'OIRA è solitamente scelto tra le personalità più autorevoli del mondo accademico.
- Nel **Regno Unito**, a partire dalla metà degli anni ottanta è sempre stata presente almeno una unità specializzata nel controllo di qualità della legislazione. Inizialmente denominata Deregulation Unit e poi Regulatory Impact Unit, essa è stata ribattezzata *Better regulation executive* (BRE). Oggi, l'attività del BRE è concentrata sulla riduzione degli oneri della regolazione sulle imprese, ed è accompagnata dall'attività del c.d. *Better Regulation Delivery Office* (BRDO) – dedicato alla fase di applicazione e monitoraggio della legislazione – e dal *Regulatory Policy Committee*, organo indipendente composto da otto esperti selezionati con procedura ad evidenza pubblica e con esperienza nel campo dell'impresa, del diritto del lavoro, di protezione del consumatore e più in generale di materie economiche. Di fatto nella tradizione inglese è prassi consolidata istituire più di un'agenzia di controllo della qualità, così che coesistano, nel sistema paese, organi di controllo "interno", governativi, e commissioni indipendenti.
- Nella **Commissione europea**, dal 2007 è stato istituito l'*Impact Assessment Board*, che riceve dalle Direzioni Generali della Commissione le analisi di impatto che giustificano l'adozione di nuove proposte di iniziative legislative ed esprime un'opinione in merito a eventuali necessità di revisione o migliore presentazione dell'analisi svolta. Inizialmente composto da 5 membri, lo IAB conta oggi 9 membri, tutti interni alla Commissione europea, anche se coinvolti a titolo personale.
- Nel **Parlamento europeo**, dal 2012 è attiva la Direzione sull'analisi di impatto della legislazione (IMPA), che analizza le proposte inviate al Parlamento dalla Commissione europea, effettua analisi di impatto sui principali emendamenti proposti in seno ai

comitati del Parlamento durante la procedura legislativa ordinaria, e analizza l'impatto delle iniziative legislative del Parlamento stesso.

- In **Olanda**, da un decennio è stato istituito un organo indipendente dedicato alla promozione dell'abbattimento degli oneri amministrativi per le imprese. Actal – questo il nome dell'ente in questione – è composto da esperti esterni che formulano pareri sull'impatto delle nuove proposte di legge sugli oneri amministrativi sopportati dalle imprese, e che possono anche inviare proposte di riforma al governo e al parlamento. I tre membri del *board*, supportati da uno staff di 13 persone, sono scelti tra i cittadini in base alla loro esperienza in questo settore, in particolare per quanto riguarda l'attività di impresa.
- In **Germania**, nel settembre del 2006 è stato istituito il Normenkontrollrat (NKR), organo indipendente incaricato di assistere in modo costruttivo il governo nella ricerca di misure efficaci di semplificazione amministrativa a vantaggio delle imprese. Oggi, il NKR coopera in modo continuativo con un team governativo alle dipendenze del Ministro per la riduzione della burocrazia. Anche in questo caso, come in quello inglese, la coesistenza tra organi governativi e indipendenti appare la chiave per l'efficacia dell'azione di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione.
- In **Francia**, nel gennaio del 2014 è stato ufficialmente istituito il *Conseil de la Simplification*, composto da personalità indipendenti, esperti e parlamentari con il compito di presentare proposte di semplificazione normativa a vantaggio delle imprese. Nel marzo del 2014 il *Conseil* ha presentato le prime 50 proposte di semplificazione al governo francese.
- In **Svezia**, il Regelrådet (consiglio per la qualità della regolamentazione) opera dal 2008 come autorità indipendente, ancorché di nomina governativa. Il Regelrådet assiste il governo nella preparazione dei testi di legge e nella stesura della relativa analisi di impatto della legislazione, e controlla che tali fasi obbligatorie del processo legislativo vengano effettivamente svolte, e con il dovuto livello qualitativo.

**L'elenco potrebbe essere molto più lungo**, e comprendere le autorità di questo tipo esistenti in Canada, Irlanda, Australia, Messico, Danimarca, Austria, Repubblica Ceca e molti altri paesi dentro e fuori dall'Europa. In tutti questi paesi l'organo di controllo, sia esso governativo o indipendente, è divenuto nel tempo protagonista della vita pubblica del paese, nonché volano di competitività e principale interlocutore del mondo imprenditoriale in cerca di risposte al problema della semplificazione amministrativa e della qualità della legislazione.

E l'Italia? Da **noi le politiche orientate alla qualità della legislazione** (c.d. *better regulation*) sono state avviate sin dal 1999, ma **non sono mai davvero decollate**. Esattamente come accaduto alla Commissione europea nel periodo che va dal 2003 (anno di introduzione dell'AIR a livello UE) fino alla creazione, nel 2007, dello IAB, anche in Italia l'assenza di un controllo di qualità, abbinato all'assenza di procedure di consultazione obbligatoria sul contenuto delle schede AIR e persino dell'obbligo di pubblicare tali schede, ha inevitabilmente sancito il fallimento del sistema. Ad oggi, **le**

**schede di AIR sembrano più che altro un mal digerito adempimento amministrativo**, per lo più evaso in modo inutile quanto sbrigativo. Parte del problema è proprio **l'assenza di una governance orientata alla trasparenza e alla condivisione delle scelte di politica pubblica**: tale governance prevede, in modo imprescindibile, **l'istituzione di un'agenzia preposta al controllo di qualità**.

Attualmente il coordinamento della claudicante *better regulation* nazionale è affidato al Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) per quanto riguarda l'AIR, mentre la Funzione Pubblica si occupa della semplificazione e della riduzione degli oneri amministrativi. La fase di attuazione della legislazione comunitaria (anch'essa cruciale per assicurare la qualità delle norme) è invece in mano al Dipartimento affari europei, peraltro dotato di poteri assai limitati. Tale separazione di funzioni è già di per sé poco comprensibile. Inoltre, il DAGL appare dotato di competenze, capitale umano e poteri insufficienti rispetto alle funzioni dell'organo di controllo. È necessario dunque procedere alla creazione di un organo:

- **Almeno parzialmente indipendente**, con componenti provenienti dal settore privato e di comprovata esperienza, anche se è essenziale che tale Agenzia operi all'interno del governo, e sia collocata quanto più possibile vicino al Presidente del consiglio (anche in linea con la Raccomandazione OCSE sulla qualità della legislazione del 2012). Idealmente, l'Agenzia deve essere composta da **membri del board**, possibilmente provenienti da **realtà sia istituzionali, sia imprenditoriali, sia di altra natura** (ad esempio, un rappresentante dei consumatori, accademici di rinomata esperienza nel campo delle politiche pubbliche), supportati da un segretariato con competenze sia tecniche (giuridico-economiche), sia amministrative. Per quanto riguarda l'indipendenza dell'Agenzia, a livello internazionale sono emersi modelli interamente governativi (come l'OIRA statunitense e lo IAB della Commissione europea), sia indipendenti (Germania, Svezia, Regno Unito). Per il nostro paese questi ultimi modelli sembrano i più indicati: l'Agenzia potrebbe essere indipendente dal governo, ma di nomina governativa sulla base di criteri e procedure trasparenti.
- **Multi-disciplinare**, e in particolare in grado di abbinare alla conoscenza giuridica la competenza in materia di analisi economica e valutazione delle politiche pubbliche. Tali competenze dovrebbero, ove possibile, anche attingere alle migliori realtà universitarie del paese.
- **Dotato di potere di esprimere parere negativo** sulle proposte di legislazione e regolazione che non rechino una adeguata analisi di impatto, o non siano state soggette ad adeguata consultazione pubblica. Se l'amministrazione proponente dovesse adottare l'atto senza introdurre le necessarie correzioni, potrebbe essere anche prevista una qualche forma di sanzione, sia in termini di penalizzazione della dirigenza nella retribuzione di risultato, o di riduzione dell'allocazione di *budget* all'amministrazione per l'esercizio successivo.
- **In grado di svolgere sia il ruolo di consulente delle amministrazioni proponenti**, sia di "cane da guardia" incaricato di garantire la qualità delle regole, sia di organo proattivo nell'individuare aree legislative suscettibili di semplificazione e qualità della normativa. Per tale motivo è necessario che il segretariato sia dotato di sufficienti

risorse: idealmente, all'interno del segretariato dovrebbe esservi un funzionario responsabile per area di legislazione, in grado di stabilire un rapporto continuativo con i responsabili AIR/VIR dei vari ministeri (v. sotto).

- **In grado di agire come controparte della Commissione europea** e delle altre istituzioni UE per quanto riguarda sia la fase ascendente (la definizione delle politiche) che quella discendente (di attuazione delle politiche comunitarie), coordinando la posizione dei ministeri e delle altre realtà istituzionali coinvolte e rappresentando l'Italia nel gruppo di alto livello istituito dalla Commissione europea in tema di miglioramento della qualità della legislazione.
- **In costante coordinamento con le omologhe agenzie negli altri paesi europei**, come quelle inglese, olandese, tedesca, francese e svedese qui sopra descritte, al fine di individuare *best practice* e coordinare l'analisi degli impatti a livello nazionale delle proposte di legislazione presentate dalla Commissione europea a Bruxelles.
- **In grado di coordinare l'attività delle Regioni in tema di better regulation**, ad oggi in fase regressiva.

L'Agenzia così costituita non comporterà un peso finanziario per l'amministrazione, nella misura in cui potrà portare a notevoli risparmi di spesa, come conseguenza di decisioni pubbliche più efficienti. Dal punto di vista operativo, essa dovrà essere chiamata a:

- Redigere un documento metodologico per l'AIR e per la VIR (valutazione ex post), una guida al "test PMI", nonché linee guida sulla consultazione pubblica degli *stakeholder*.
- Coordinare la formazione dei funzionari pubblici preposti all'analisi degli impatti delle politiche pubbliche, sia a livello nazionale che regionale/locale.
- Aprire e gestire un sito *Internet* dove vengano riportate le principali iniziative governative, i documenti ad esse collegati (*in primis* l'AIR, anche in formato bozza) e le consultazioni pubbliche che su di esse dovranno svolgersi.
- Lavorare, anche con l'ISTAT (in linea con l'esperienza tedesca, nella quale l'istituto di statistica collabora attivamente col governo), per sviluppare un modello di costo standard da applicare a tutte le AIR, nella misurazione dei costi della regolazione, al fine di ridurre il peso dell'analisi per le amministrazioni proponenti.
- Individuare aree legislative nelle quali svolgere un test d'idoneità (*fitness check*), in coordinamento con la Commissione europea e la sua strategia REFIT.
- Individuare settori industriali nei quali svolgere analisi dei costi cumulativi, in coordinamento con la Commissione europea, DG Impresa.
- Presentare un Rapporto annuale sull'attività svolta, con l'utilizzo di indicatori che mostrino l'evoluzione dei costi e benefici delle politiche pubbliche in Italia.

Quanto all'apparato istituzionale e alla riforma delle procedure, sarebbe necessario introdurre le seguenti riforme:

- **Ciascun ministero dovrebbe nominare un responsabile per la qualità della legislazione** (o, ancor meglio, un ufficio AIR/VIR *ad hoc*), che possa fungere da interlocutore permanente dell'Agenda. Il responsabile per la qualità della regolazione (o l'ufficio AIR/VIR) deve anche coordinare l'attività interna del ministero, pianificare le attività di valutazione, coordinare le attività di consultazione pubblica e fungere da consulente per i funzionari del ministero chiamati a redigere schede di AIR o VIR.
- Per una migliore efficacia dell'AIR e della VIR sarebbe opportuno, così come previsto a livello comunitario, che **il Governo definisca annualmente (e riveda/aggiorni ogni trimestre) un'agenda normativa**, al fine di consentire un'appropriata programmazione dei lavori da parte dell'Agenda e degli Uffici AIR dei singoli Ministeri. Due ottimi esempi di agenda normativa sono le "Roadmap" presentate ogni anno dalla Commissione europea per l'anno successivo e l'agenda regolatoria pubblicata dall'OIRA statunitense. Tali agende contengono, al di là della indicazione del titolo della proposta da presentare, anche utili dettagli sugli obiettivi perseguiti, le opzioni alternative considerate, la consultazione che si intende effettuare e i principali rischi collegati alla proposta da adottare.
- Quanto alla procedura da adottare, sulla base dell'agenda legislativa così predisposta, l'Agenda dovrebbe inizialmente agire di concerto con il responsabile AIR/VIR del Ministero nella **pianificazione dell'attività di analisi ex ante o valutazione ex post**, in particolare per quanto riguarda la scelta dei dati, le metodologie da utilizzare, l'individuazione delle opzioni regolatorie e la modalità di presentazione dei risultati. **In seguito, l'Agenda dovrebbe valutare la qualità della bozza di documento finale sulla base della qualità dell'analisi e della rispondenza alla struttura** prevista per quel tipo di documento nelle linee guida pubblicate dall'Agenda. In caso di parere negativo o di richiesta di integrazioni, l'Agenda tornerà a valutare il documento di AIR/VIR successivamente. Il parere dell'Agenda deve essere tenuto nella massima considerazione da parte del Ministero in questione: per tale motivo, **è necessario che sia il documento (nella versione finale), sia il parere (o i pareri) dell'Agenda siano pubblicati online sul sito apposito, gestito dalla stessa Agenda**.
- Quanto alle modalità di introduzione, si possono ipotizzare le seguenti tappe:
  - Sarebbe opportuno prevedere, per l'AIR, una "fase pilota" nella quale l'analisi venga condotta su un campione di iniziative, possibilmente una per Ministero nell'arco di dodici/diciotto mesi, per poi rendere l'AIR obbligatoria per tutte le principali iniziative inserite nell'Agenda di governo (incluso il recepimento delle direttive UE) a partire dal 2016.
  - Per la VIR, si potrebbe applicare la stessa modalità. La valutazione *ex post* della efficacia di un provvedimento legislativo esistente deve essere pianificata con cura e soggetta a consultazione pubblica, come input fondamentale al processo di revisione.
  - È essenziale prevedere anche la **revisione ex post della normativa per interi ambiti legislativi**, attraverso un piano coordinato con il programma REFIT della

Unione Europea e con il Piano Nazionale delle Riforme presentato alla Commissione europea su base annuale (nel mese di giugno).

- Sarebbe importante considerare anche l'ipotesi di varare iniziative di **calcolo dei costi cumulativi della legislazione su specifici settori industriali** (ad esempio, l'edilizia, il tessile, l'artigianato, ecc.), per verificarne la competitività a livello internazionale e possibili aree di riforma legislativa.

2

## Proposta

- ✓ *Istituire un'Agenzia deputata al controllo di qualità della legislazione, alla programmazione e al monitoraggio dell'attività legislativa e regolamentare, e all'impatto delle leggi su cittadini, imprese.*

## REVISIONE DELLO STOCK LEGISLATIVO: TESTI UNICI, CODICI E “FITNESS CHECKS”

*Le norme in materia di impresa devono essere accessibili e semplici. I test di idoneità sono la nuova frontiera della semplificazione*

Norme accessibili a tutti.

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad interventi normativi troppo spesso incoerenti e disorganici, che non consentono una facile lettura delle norme che sovrintendono ad una data materia e generano incertezza interpretativa.

Si ravvisa pertanto la necessità di **riavviare il processo di riassetto normativo e di codificazione**, iniziato con la delega contenuta dalla legge c.d. “Bassanini 1” (art. 20, l. 59/1997) e ripreso successivamente nell’impianto generale dalla legge 246/2005 Semplificazione 2005.

L’intento originario del legislatore era quello di procedere ad una – revisione normativa volta ad assicurare, mediante l’**adozione di codici di settore**, la qualità della regolazione sulla base dei principi di chiarezza, semplicità, completezza e coerenza delle norme relative alla singola materia.

La razionalizzazione normativa deve passare attraverso l’adozione dei testi unici compilativi e soprattutto dei codici. Mentre i primi sono mere raccolte coordinate di norme esistenti, i secondi sono raccolte organiche delle norme che presidono ad ogni settore, nei quali vengono riordinate le fonti che regolano le singole materie e che determinano in merito anche i principi fondamentali per la legislazione concorrente.

Ciò renderebbe più chiaro, semplice e certo il quadro normativo che regola molti settori.

### Proposta

- ✓ *Disboscare la selva legislativa attraverso la predisposizione di codici di settore che siano facilmente consultabili dai cittadini e dalle imprese, a partire da quello sul lavoro.*

# 4

## TRE LEGGI DEDICATE ALLE IMPRESE, OGNI ANNO

*La legge di semplificazione, la legge sulla concorrenza e la legge annuale per le MPMI possono aiutare le nostre imprese a ripartire*

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad un crescente ricorso alla legislazione d'urgenza per l'adozione di misure di semplificazione e sviluppo a favore delle imprese.

È necessario intervenire in modo organico e coerente, dando finalmente attuazione ad alcuni strumenti normativi pensati *ad hoc* per le MPMI:

- **la legge annuale di semplificazione;**
- **la legge annuale sulla concorrenza;**
- **la legge annuale per le micro piccole e medie imprese.**

Con la legge annuale di semplificazione - istituita dalla c.d. legge "Bassanini 1" - il Governo definisce, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità di intervento in materia di semplificazione. Fino ad oggi è stata adottata soltanto tre volte e prevedeva norme di delegificazione, di semplificazione amministrativa e procedimentale relativa a diversi settori produttivi, di delega per il riordino e l'ammodernamento della normativa e di riorganizzazione ed informatizzazione dell'amministrazione.

La mancata adozione di questa norma, a partire dal 2006, ha aperto la strada ad interventi poco efficaci perché legati alla necessità del momento piuttosto che ad un progetto di medio-lungo periodo.

Allo stesso modo, è auspicabile che il legislatore provveda finalmente ad adottare la legge sulla concorrenza, individuata nel 2009 per rimuovere, a cadenza annuale, gli ostacoli regolatori che impediscono l'apertura dei mercati ed il corretto svolgimento della concorrenza.

La concorrenza è lo strumento a costo zero su cui bisogna investire per uscire da un'economia stagnante e per procedere alla rimozione di tutti quei vincoli di natura amministrativa e normativa che ingessano i mercati, rendendo più difficile e oneroso l'esercizio della libertà di iniziativa economica.

Nonostante l'Antitrust provveda, con la propria relazione annuale, a stimolare il Governo all'emanazione dell'atto, suggerendone di volta in volta anche le aree di intervento, il testo normativo non ha mai visto la luce.

Stessa sorte è toccata alla legge annuale per le micro, piccole e medie imprese, introdotta dallo Statuto delle imprese (l. 180/2011) per dare piena attuazione allo *Small Business Act* e rispondere, di anno in anno, alle esigenze di tutela e sviluppo delle MPMI. A tal proposito, dovrebbe essere istituito, presso la Presidenza del Consiglio, un **tavolo permanente** che, alla presenza di rappresentanti del Governo e delle associazioni d'impresa, elabori le proposte da inserire nella legge annuale.

4

## Proposta

*Adottare finalmente gli strumenti normativi già previsti per le imprese:*

- ✓ *legge annuale di semplificazione,*
- ✓ *legge annuale sulla concorrenza*
- ✓ *legge annuale per le micro piccole e medie imprese.*

## PA E IMPRESA: SEMPLIFICARE ISPEZIONI, CONTROLLI, VERIFICHE E SANZIONI

*Come altri grandi paesi, anche l'Italia deve rivedere il suo apparato di "enforcement" per renderlo più efficiente e meno inutilmente invasivo*

Ridurre gli oneri amministrativi per le imprese significa, in molti casi, semplificare le procedure adottate dalle autorità pubbliche (sia centrali che regionali e locali) per verificare il corretto adempimento agli obblighi di legge, ed in caso, sanzionare eventuali violazioni. Sia chiaro: si tratta di un'attività (definita come "enforcement" a livello internazionale) assolutamente necessaria, che consente alle amministrazioni di verificare l'assolvimento degli obblighi da parte delle imprese, con ricadute positive per i cittadini e la società nel suo complesso. Ciò non significa però che attività come le ispezioni, i controlli, le verifiche e l'amministrazione delle sanzioni debbano essere svolte in modo ridondante e inefficiente. Molti governi di paesi industrializzati si sono accorti che spesso, gran parte del "red tape" si annida proprio nei meandri di queste procedure.

Si pensi che nel **Regno Unito**, già nel 2005 la "Hampton review" ha mostrato che le imprese britanniche subivano un eccesso di ispezioni e controlli. Le proposte che ne sono scaturite hanno portato alla riduzione delle ispezioni di un terzo (circa un milione di ispezioni annue in meno), a una riduzione del 25% dei formulari che le imprese devono inviare alla PA ogni anno, e soprattutto alla introduzione di elementi di analisi del rischio nella determinazione dei soggetti da sottoporre a ispezioni, verifiche e controlli. In altre parole, si tratta di analizzare i profili di rischio dei vari soggetti destinatari delle norme, e ispezionare più frequentemente quelli che risultano maggiormente a rischio di inadempienza –soprattutto se essi si sono resi autori di violazioni in passato. Ciò porta a ridurre le ispezioni sulle imprese "in regola", ad aumentarle ove necessario per controllare imprese a rischio di inadempienza e a inasprire le sanzioni per le imprese che risultino recidive, ma solo dopo aver dato a queste imprese la possibilità di essere sentite e richiedere il consiglio di esperti delle amministrazioni pubbliche coinvolte.

Soprattutto, **la Hampton review inglese ha portato a una drastica riduzione delle autorità che interagiscono con le imprese, da 31 a soltanto 7**, e alla creazione del Local Better Regulation Office (LBRO) che da allora, con grande successo, coordina le attività di ispezione e verifica delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese. Nel 2012 il LBRO è stato ampliato e trasformato nel Better Regulation Delivery Office (BRDO), che si occupa di garantire la qualità dell'applicazione delle regole e la preservazione di un ambiente *business-friendly* nelle attività svolte dalle PP.AA. a valle dell'adozione delle regole. Per dare l'idea dell'attività svolta da questa istituzione nel Regno Unito, si pensi che dal luglio 2013 esso ha redatto un "Regulators Code" che fornisce una guida per tutte le amministrazioni nazionali su come interagire con le imprese in modo efficace ed efficiente.

L'esperienza inglese è peraltro solo una tra le tante iniziative che si possono citare a livello internazionale. La riforma delle ispezioni ha interessato sia economie emergenti (ad esempio, il Messico già nel 1994) che economie avanzate (il Canada, gli USA, l'Australia).

In Europa, nel 2006 l'**Olanda** ha varato un programma molto incisivo di riforma delle ispezioni, con l'obiettivo di tagliare, nell'arco di un quinquennio, il 25% dei costi burocratici da esse generati. Per conseguire tale obiettivo, il governo olandese ha anche creato un "Inspection council" chiamato a coordinare le attività di ispezione e disporre controlli congiunti tra autorità, anche al fine di ridurre i costi sia per le PP.AA, sia per le imprese destinatarie. All'interno della riforma dei procedimenti d'ispezione, il Governo olandese ha adottato l'**Inspection Holiday** (IH), un programma finalizzato a premiare le imprese classificate a basso rischio e che, in precedenti controlli, hanno dimostrato la piena ottemperanza alle prescrizioni di legge. Per queste imprese si prevede una riduzione della frequenza delle ispezioni. Altri paesi che hanno fatto dell'*enforcement* una priorità nell'agenda delle riforme, includono – come recentemente riportato dall'OECD nella sua analisi di 15 paesi europei – la **Danimarca**, il **Portogallo** (programma Simplex), la **Svezia** (soprattutto nei controlli ambientali e sulle sostanze chimiche), la **Francia** (controlli sul lavoro), e molti altri.

In **Italia** il dibattito sull'importanza della riforma delle ispezioni e dei controlli sembra non essere ancora emerso con la dovuta urgenza. Eppure, la governance multi-livello e la devoluzione di molti poteri di ispezione alle regioni, alle province e agli enti locali rendono il nostro paese particolarmente complesso e bisognoso di riforme e maggior coordinamento. Si pensi che l'OECD ha recentemente riportato dati che rivelano come in Italia più di un terzo degli ispettori non mostrano alcun documento di riconoscimento, e più della metà non forniscono informazioni sul motivo dell'ispezione, su cosa verrà controllato, per quanto tempo e sulla base di quale norma di legge. E quando si tratta di menzionare *bad practice* per quanto concerne le duplicazioni e la mancanza di coordinamento tra ispettori, il primo esempio citato in sede OCSE è sempre la sovrapposizione tra ispettorato del ministero, vigili del fuoco, INPS e INAIL, ARPA, ASL, polizia e Carabinieri nel solo campo della sicurezza sul lavoro. Nei controlli ambientali possono intervenire il Comando della tutela per l'ambiente dei Carabinieri (inquinamento, rifiuti, scarichi); il Nucleo anti-soffisticazioni dei Carabinieri (per il settore agroalimentare); il Corpo Forestale (abusivismo, inquinamento, frodi alimentari, rifiuti); l'Arpa e le Asl, entrambe competenti per la salubrità dei luoghi di lavoro; la Polizia Municipale (igiene e rispetto ambientale nelle attività commerciali). Nel campo dei controlli fiscali, la Guardia di Finanza opera in modo indipendente dalle altre verifiche fiscali (Agenzia delle Entrate, INPS, agenzia delle Dogane), una situazione che l'OCSE paragona a quella tradizionalmente riscontrata nella Unione Sovietica.

L'indagine ISTAT del 2011 su un campione di 1.500 imprese fra i 5 e i 249 addetti ha mostrato che il 37% delle imprese deve rispondere ad almeno una verifica ogni anno: cifra non elevata, ma che diviene più inquietante se si pensa che le PMI che hanno subito almeno una "visita" ne hanno subite in media cinque. La stima complessiva degli oneri amministrativi generati dai controlli, effettuata dall'ISTAT e dal Dipartimento della Funzione Pubblica (75 milioni di euro per le PMI tra 5 e 250 dipendenti, 285 milioni di euro per le micro-imprese), non sembra assolutamente dare l'idea di un fenomeno che ha assunto, negli anni, proporzioni davvero preoccupanti.

Per tale motivo la CNA propone **l'istituzione di un'Agenzia dedicata al coordinamento delle attività di ispezione e controllo**. Il modello di riferimento per tale Agenzia potrebbe

essere il Better Regulation Delivery Office inglese, che si compone di 11 rappresentanti e un amministratore delegato, e che si configura come unità indipendente all'interno del Ministero dell'impresa, innovazione e competenze (BIS). Nell'Agenzia italiana è importante assicurare la presenza di rappresentanti del tessuto imprenditoriale e in particolare delle PMI, dei sindacati e di esperti di innovazione e nuove tecnologie (ad esempio, esperti di *e-government*). **L'Agenzia può essere configurata come appendice dell'Agenzia per la qualità della legislazione** (v. proposta 2). A un consiglio di rappresentanti delle parti sociali potrebbe essere affiancato un segretariato incaricato delle attività di ricerca e raccolta dati sul campo, nonché del coordinamento multi-livello tra legislazione UE, nazionale e regionale/locale. Tale organo dovrebbe, inoltre, essere incaricato del riordino delle attività di ispezione, secondo i seguenti criteri:

- Eliminare le ridondanze e le duplicazioni tra ispezioni con finalità simili (ad esempio, sicurezza sul lavoro, o protezione ambientale);
- Incoraggiare la pianificazione di ispezioni congiunte ove possibile, per minimizzare il costo in capo ai destinatari;
- Introdurre le *inspection holidays* per le imprese a basso rischio;
- Realizzare una piattaforma informatica congiunta tra autorità che consenta di scambiare dati sulle ispezioni in modo efficiente, evitando così ridondanze e duplicazioni;
- Creare uno sportello dedicato per facilitare la risoluzione di controversie dell'amministrazione con le piccole e medie imprese, in cooperazione con le autorità regionali e fornire linee guida alle amministrazioni sull'organizzazione di controlli basati sul rischio e sul calcolo delle sanzioni ;
- Curare la redazione di un "codice di condotta dell'amministrazione", che guidi le nostre autorità nell'interazione con le imprese, nella profilazione del rischio di inadempienza e nel comminare le sanzioni alle imprese destinatarie dei controlli ;
- Accorpare organi di ispezione a livello locale, sulla base di criteri di efficienza.

Inoltre, la nuova Agenzia potrebbe fornire un parere sulle AIR condotte dai Ministeri, con esclusivo riferimento agli impatti delle opzioni regolatorie considerate sull'attività di ispezione e controllo.

L'Agenzia dovrà dotarsi di strumenti di rilevazione dei costi delle attività di ispezione, controllo e verifica, possibilmente abbinati a strumenti di rilevazione dei costi percepiti dalle imprese (c.d. *perception surveys*). Sulla base di tali indicatori, l'Agenzia dovrà stilare un rapporto annuale sulla propria *performance* nel raggiungere gli obiettivi statutari.

5

## Proposta

- ✓ ***Istituire un'Agenzia dedicata al coordinamento e al riordino delle attività di ispezione e controllo.***

Le **Agenzie per le imprese** sono state concepite come soggetti di diritto privato caratterizzate da un alto livello qualitativo e **autorizzate a svolgere alcune funzioni tipiche dell'amministrazione**.

In particolare le Agenzie, in caso di attività non discrezionale delle PP.AA, asseverano il possesso dei requisiti previsti da parte di un soggetto, che può così avviare immediatamente l'attività. Mentre nell'ipotesi di attività discrezionale dell'amministrazione, l'Agenzia può svolgere il compito di istruttoria.

Occorre dare finalmente piena attuazione alla riforma avviata nel 2008 con le Agenzie per le Imprese: **pubblico e privato che lavorano insieme, in sinergia e contemporaneamente in concorrenza, nell'interesse delle imprese e dei cittadini**.

In particolare, è necessario dare piena attuazione al Portale "Impresainungiorno", rendendolo il principale strumento per lo svolgimento delle procedure telematiche che riguardano l'attività d'impresa. Contestualmente bisogna riconoscere in modo esplicito e definitivo la "funzione pubblica" attribuita dal legislatore alle Agenzie per le Imprese, ed assicurare alle stesse la disponibilità degli strumenti atti ad adempiere al meglio al loro compito, a cominciare dall'accesso libero e gratuito alle banche dati pubbliche.

A tal fine, sarebbe opportuno, in prima istanza, **limitare il potere della P.A.** di intervenire sin dal momento dell'attestazione di conformità rilasciata da una Agenzia per le Imprese, - dato che i controlli e le verifiche che la PA può mettere in atto nei sessanta giorni successivi alla presentazione di una SCIA al SUAP sono stati già effettuati a priori dalla stessa Agenzia.

Un primo passo nella direzione sopra indicata sembra essere stato compiuto con il Decreto Competitività (DL 90/2014, art. 19 bis), che ha ampliato le facoltà dell'Agenzia per le imprese, e ha riconosciuto le sue attività istruttorie e di controllo sostitutive rispetto a quelle delle amministrazioni pubbliche competenti.

Inoltre, in materia di trasparenza, viene garantito, entro il 31 dicembre 2014, l'accesso per via telematica alle banche dati da parte delle amministrazioni procedenti e delle Agenzie per le imprese accreditate.

È quindi necessario dare al più presto attuazione alla citata disposizione, che demanda ad un successivo regolamento di delegificazione l'integrazione delle norme previste in materia di Agenzia per le imprese.

E' opportuno attivare gli strumenti, avvalendosi anche delle tecnologie digitali già in possesso delle amministrazioni, che consentano un maggior coordinamento e interazione delle banche dati pubbliche, anche per arginare la perdurante mole di oneri informativi che ancora continuano a gravare sulle imprese quando, in realtà, tutte le informazioni che le riguardano sono già in possesso dei vari enti pubblici: sarebbe

sufficiente che queste informazioni venissero condivise tra i vari soggetti che le detengono.

Le pubbliche amministrazioni costano ogni anno allo Stato 165,9 miliardi di euro (il 21% del Bilancio) in termini di personale (dati: Bilancio 2013). Attualmente, i dipendenti pubblici sono circa 3.400.000, distribuiti tra amministrazioni centrali, locali ed enti previdenziali (55,4% nelle amministrazioni centrali; 43,2% nelle amministrazioni locali; 1,4% negli enti previdenziali) ed i redditi da lavoro dipendente rappresentano il 10% del PIL nazionale. Numeri così alti non sembrano essere coerenti con le performance poco efficaci della stessa amministrazione; piuttosto, sarebbe utile alla collettività la riorganizzazione delle risorse umane e strumentali della P.A. finalizzate al conseguimento di risultati improntati all'abbattimento dei costi ed al raggiungimento di maggiore efficienza.

### Proposta

6

- ✓ *Rendere pienamente operative le Agenzie per le Imprese, riconoscendo la medesima capacità d'azione degli Sportelli Unici.*

## VALORIZZARE GLI SPORTELLI UNICI PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

*Istituiti nel 1998, i SUAP sono una rivoluzione a metà. È ora di metterli in rete e standardizzarne le attività*

Lo Sportello unico per le attività produttive fu istituito nel 1998 per semplificare procedimenti complessi attraverso un modello procedimentale unico.

Il SUAP è un "procedimento di procedimenti" (Corte Cost. n. 376/2002) in cui confluiscono e si coordinano atti ed adempimenti facenti capo ad amministrazioni diverse – che ne mantengono la competenza e la responsabilità – e rispetto ai quali il SUAP svolge una funzione di "regia".

Concepito come punto di intermediazione obbligatoria tra l'impresa e la pubblica amministrazione per tutte le formalità necessarie alle diverse fasi di vita dell'impresa stessa, il SUAP non è stato uno strumento efficiente.

Fin dalla prima fase di attuazione – la prima metà degli anni 2000 – la presenza sul territorio è stata frammentata ed anche l'esercizio delle funzioni non ha avuto l'esito sperato.

Il SUAP non è mai decollato, nonostante l'originalità del modello organizzativo lo rendesse di fatto lo strumento di semplificazione amministrativa ideale per facilitare il rapporto tra imprese e PP.AA.

La stessa Commissione europea lo ha considerato una best practice da raccomandare a tutti gli stati membri fin dal 1997, giungendo in tempi recenti a prevederne l'obbligatorietà con la Direttiva servizi (dir. 2006/123/CE). Per il diritto comunitario, infatti, il SUAP è il punto unico di contatto per il prestatore di servizi che deve raccogliere le informazioni ed espletare le necessarie procedure per avviare ed esercitare l'attività di impresa.

La necessità di adeguarsi alla direttiva – che prevedeva tassativamente l'istituzione degli Sportelli Unici, ovvero l'adeguamento di quelli esistenti, entro il 28 dicembre 2009 - ha portato alla riforma del SUAP (art. 38 DL 112/2008). Per il legislatore, la presenza e l'esercizio delle funzioni del SUAP a livello comunale attengono ai livelli minimi essenziali delle prestazioni per garantire in modo uniforme sul territorio l'effettivo esercizio della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e le condizioni omogenee di funzionamento di un mercato efficiente ed in concorrenza.

Proprio per questo è stata prevista la possibilità che le funzioni del SUAP possano essere delegate alle Camere di commercio in caso di mancata istituzione da parte dei Comuni, ovvero di carenza dei requisiti per quelli esistenti.

Ciò si è reso necessario anche perché la norma ha previsto la totale telematizzazione del procedimento tramite SUAP, garantendo il collegamento immediato tra gli adempimenti

necessari alla costituzione dell'impresa (Comunicazione unica al Registro Imprese a fini previdenziali, assistenziali e fiscali) e l'avvio dell'attività produttiva.

Nel luglio 2013, ben due studi ufficiali (del Politecnico di Milano e del Ministero dello sviluppo economico) hanno confermato la presenza dei SUAP in circa il 95% del territorio nazionale, o per esercizio diretto della funzione (SUAP comunale) o per delega alle Camere di commercio, che svolgono un'importante funzione sussidiaria della quale il riordino delle camere di commercio previsto nel DDL di Riorganizzazione PA dovrà necessariamente tener conto.

Tuttavia persistono le difficoltà di funzionamento riscontrate dalle imprese e dagli intermediari.

Innanzitutto, viene lamentato il fatto che i SUAP non siano interconnessi l'un l'altro, anche a causa dei diversi sistemi informatici utilizzati sui territori per la loro realizzazione. Ciò si riflette anche sulla possibilità delle imprese – che nel frattempo si sono dotate di PEC, come da previsioni normative – di connettersi e “dialogare” con i diversi Sportelli.

A ciò va aggiunta l'impossibilità di avviare e completare un procedimento per via telematica. Non sempre la modulistica è disponibile sui siti istituzionali (costringendo l'impresa a recarsi fisicamente allo Sportello), né è sempre possibile procedere alla compilazione ed all'invio on-line della modulistica stessa (operazione che a seguito dell'adozione della PEC da parte delle imprese dovrebbe essere facilitata).

Sarebbe opportuno rimuovere tutti questi ostacoli, procedendo alla standardizzazione non solo dei sistemi, ma anche della modulistica. Ciò contribuirebbe a rimuovere le barriere all'esercizio dell'attività di impresa e a rendere omogenee le condizioni di accesso al mercato, sia per gli operatori nazionali che per quelli stranieri intenzionati ad investire nel nostro paese.

La piena efficienza della rete degli Sportelli unici rappresenta un obiettivo prioritario per riqualificare il rapporto imprese – pubbliche amministrazioni e per rendere realmente moderno e competitivo il sistema dei servizi erogati dalle PA. Per tale motivo la piena attuazione di questo strumento è una priorità assoluta. I diversi livelli istituzionali titolari delle funzioni SUAP sono chiamati a superare le proprie specificità e a cooperare, secondo il principio della leale collaborazione, per colmare il gap che rende lo Sportello unico uno strumento ancora lontano dalla piena funzionalità.

Con il Decreto Semplificazione PA è stato indirettamente potenziato anche il ruolo dello Sportello Unico per le attività produttive, al fine di garantire attraverso l'uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la trasparenza e l'accessibilità del mercato, così da assicurare migliori condizioni di concorrenza.

Ed infatti, il Decreto Semplificazione PA (90/2014 art. 24), ha previsto per le singole amministrazioni l'obbligo di adozione di moduli unificati e standardizzati su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze e segnalazioni da parte dei cittadini.

In questo modo, viene attribuita una particolare forza normativa agli accordi sulla modulistica per l'edilizia e per l'avvio di attività produttive conclusi in sede di Conferenza

Unificata: tali accordi sono rivolti ad assicurare la libera concorrenza, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurano il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale al fine di agevolare l'attrazione di investimenti all'estero.

7

### Proposta

- ✓ *Potenziare l'operatività degli Sportelli Unici attraverso la standardizzazione dei sistemi informatici e della modulistica, dando attuazione alle norme da ultimo approvate.*

*Portare l'Italia nell'era digitale e garantire l'integrazione e interconnessione delle PP.AA. significa efficienza e trasparenza*

L'Italia si caratterizza per un elevato ritardo nell'integrazione dei sistemi informatici da parte della PA. Esistono, infatti, **82 sistemi informatici di grandi dimensioni** e **27 mila sistemi informatici intermedi**, un numero sempre maggiore di centri di calcolo negli oltre 8.000 comuni ed enti locali italiani e 1.033 *data center* con addetti ai lavori in eccesso.

Con la completa attuazione del processo di digitalizzazione della PA si conseguirebbero significativi risultati, quali un sistema più trasparente, la piena riorganizzazione dei processi produttivi, rapporti più agevoli con gli *stakeholders* e **potenziali risparmi di spesa tra i 25 e i 31 miliardi di euro l'anno**.

Per ottenere tali benefici non sono necessarie risorse ed investimenti pubblici aggiuntivi, ma basterebbe **dare attuazione concreta all'Agenda digitale** (prevista nel Decreto Crescita 2.0), **che introduce misure di interazione digitale tra Pubbliche Amministrazioni** nei settori della sanità, della cittadinanza, dell'istruzione, del lavoro, della sicurezza, della giustizia. L'effettiva realizzazione degli obiettivi prefissati dall'Agenda digitale dipende in special modo dal concreto superamento della frammentazione di competenze attualmente esistenti in capo a diversi soggetti.

Ulteriori benefici sarebbero ottenibili fin da subito anche grazie all'utilizzo di strumenti già disponibili e legislativamente previsti, quali **e-procurement, banche dati integrate e misuratori fiscali connessi in rete, fatturazione elettronica e pagamenti elettronici**, che consentono di aumentare la produttività dei dipendenti e dei processi, oltre che a garantire una maggiore trasparenza.

Non da ultimo è necessario rendere operativo il **Sistema pubblico di connettività**, che prevede il **coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali**, l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati stessi, finalizzata allo scambio e diffusione delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni e alla realizzazione di servizi integrati.

**I diversi livelli dell'amministrazione non sono ancora interconnessi, persiste infatti il digital divide** tra alcune di esse, che determina la compresenza tra l'utilizzo del cartaceo e della modulistica informatica. I dati già in possesso della P.A. non vengono scambiati tra le diverse strutture amministrative, ma richiesti di volta in volta al cittadino e all'impresa, obbligandoli a sostenere costi onerosi sia in termini monetari che di tempo.

A fine 2013 è stata avviata la seconda fase della procedura ristretta per l'affidamento dei servizi di connettività nell'ambito del sistema pubblico di connettività per le PP.AA. È auspicabile che tale fase si concluda in tempi rapidi, così da permettere l'implementazione **di un sistema unico** che produca innovazione, continuità e

arricchisca le funzionalità di cooperazione, interoperabilità, accesso ai dati tra pubbliche amministrazioni e gestione efficiente dei dati posseduti in precedenza attraverso i servizi di *cloud computing*.

8

### Proposta

- ✓ *Dare attuazione all'Agenda digitale*
- ✓ *Utilizzare l'e-procurement, le banche dati integrate, la fatturazione elettronica e i pagamenti elettronici*
- ✓ *Realizzare il Sistema pubblico di connettività.*

## UNA GIUSTIZIA PIÙ EFFICIENTE

### *Potenziamento della mediazione, ottimizzazione delle sezioni specializzate per le imprese e operatività del processo civile telematico*

La burocrazia ha invaso anche il campo della giustizia, che, per definizione dovrebbe rispondere a criteri di efficienza in vista dell'effettiva tutela di diritti costituzionalmente sanciti. Invece l'ordinamento non riesce a far fronte alla domanda di giustizia, che, nel frattempo, si moltiplica e si complica a causa della contrapposizione di interessi di vario tipo.

L'incapacità del nostro sistema giudiziario di rispondere in tempi certi è causa, fra l'altro, di un potente freno alla competitività e all'attrattività degli investimenti in Italia. Nel 2013 si stima un aumento dei procedimenti definiti pari solo al 20,6%, ed una riduzione delle cause pendenti pari al 1,1%. Registriamo ancora una **pendenza dei procedimenti** pari a **98.690**, a fronte di una identica quantità di nuovi procedimenti iscritti (29.094).

Per attuare concrete misure di degiurisdizionalizzazione e riduzione del contenzioso civile, è necessario affidare la risoluzione delle controversie a procedure alternative, quali la mediazione. Per questo motivo sarebbe opportuno potenziare gli strumenti alternativi al giudizio ordinario già a disposizione, sia mediante l'adozione di ulteriori incentivi economici, anche di natura fiscale, sia con apposite modifiche procedurali che consentano a tali modelli di inserirsi in modo maggiormente efficace e funzionale nel sistema della procedura civile con l'obiettivo di ridurre il flusso del contenzioso.

Si propone di estendere l'obbligatorietà della mediazione civile anche alle controversie civili e commerciali riguardanti in modo prioritario le transazioni contrattuali ed i rapporti economici intercorrenti fra imprese, nonché fra imprese e consumatori e fra imprese e Pubblica Amministrazione (come per i contratti pubblici), con riferimento ai diritti di credito a contenuto patrimoniale, in quanto tali disponibili e, quindi, perfettamente riconducibili al modello della mediazione obbligatoria.

In questo modo si potrebbe fornire alle imprese, specie di micro e piccola dimensione, oltre che ai consumatori, uno strumento di risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida ed al contempo si potrebbe rafforzare il potenziale effetto deflattivo proprio di tale strumento rispetto all'azione giudiziaria, alleggerendo il sistema della giustizia civile da una massa considerevole di contenzioso.

Inoltre, per far fronte alla crisi di efficienza del nostro sistema giudiziario auspichiamo una razionalizzazione della geografia giudiziaria (la cui opera è stata avviata con il Ministro Cancellieri) attraverso l'**ottimizzazione delle sezioni specializzate per la materia economica e le imprese**. L'avvio di questo istituto, infatti, è piuttosto stentato e non ha dato i risultati attesi, mancando nelle sezioni un organico proprio e dovendo attingere i propri componenti dalle sezioni civili.

In linea generale è condivisibile l'obiettivo del Legislatore di valorizzare il ruolo delle sezioni specializzate dedicate alle controversie che coinvolgono le società di medie e di grandi dimensioni per renderne più celere il contenzioso ed attirare nel nostro Paese gli investimenti delle aziende straniere, altrimenti allontanate dalla lentezza della giustizia civile italiana.

Tuttavia, ad oggi, restano escluse dalla competenza delle sezioni specializzate le controversie relative ai contratti commerciali, all'insolvenza civile, al recupero crediti, con specifico riguardo ai ritardi tra imprese e tra imprese e consumatori, e soprattutto alle società di persone. In relazione alle società di persone, si ricorda che nel nostro Paese le micro, piccole e medie imprese, per lo più a base familiare, costituiscono una realtà numericamente molto significativa, che necessita anch'essa di una giustizia più veloce ed efficiente. Pertanto, sarebbe opportuno estendere le competenze delle sezioni specializzate anche alle imprese di piccole dimensioni, che costituiscono gran parte del tessuto imprenditoriale del nostro Paese e che vengono quasi marginalizzate, perché lasciate fuori da questa dinamica processuale privilegiata.

E, in questo senso, si ritiene opportuno esaudire la richiesta di una giustizia semplice e vicina alle imprese potenziando alcuni strumenti creati *ad hoc* per interagire efficacemente con il Tribunale delle Imprese, quali gli sportelli provinciali aperti presso le Camere di Commercio e favorendone la costituzione di nuovi anche presso le Associazioni di categoria, al fine di poter garantire una maggior diffusione possibile sul territorio in considerazione non solo dell'abolizione delle province, ma anche della riforma del sistema camerale che potrebbe portare ad un accorpamento di alcune delle Camere di Commercio oggi presenti a livello provinciale.

Da ultimo, si auspica un'informatizzazione integrale dell'intero sistema giudiziario. Le disposizioni per garantire l'effettività del processo telematico, già avviate con il DL 90/2014, rappresentano il primo passo verso quella rivoluzione della giustizia, da più parti richiesta negli ultimi anni.

Ai tribunali è richiesta una svolta nel modo di lavorare: con nuovi strumenti, digitali invece che cartacei. L'obiettivo è condivisibile; tuttavia, all'indomani dell'obbligatorietà del processo, è necessario adottare linee guida sull'utilizzo in modo conforme alla legge dell'intero sistema e monitorare costantemente i risultati ottenuti, per scongiurare il rischio di un ulteriore rallentamento della durata dei processi per l'incapacità della giustizia di adattarsi velocemente a questo cambiamento.

Attualmente, stando all'indagine condotta all'inizio di giugno 2014 dal Consiglio Superiore della Magistratura, emergono gravi lacune a livello di strumentazione, di connessione e anche di formazione del personale, in special modo quello di cancelleria (il 40% degli uffici non ha computer efficienti, il 27% non ha connessioni internet in grado di sostenere il flusso documentale previsto con l'avvio del processo civile telematico, il 37% dei tribunali dice di avere una connessione appena sufficiente).

Tale processo, pertanto, è ancora molto lontano dal raggiungimento di una coerente omogeneità. Si passa, infatti, da città dotate di integrale copertura tecnologica, come Milano, ad altre che possono momentaneamente beneficiare soltanto di limitati

strumenti. In più, spesso la causa che parte per via telematica, non può proseguire perché gli uffici giudiziari non risultano ancora adeguati per poter gestire globalmente la procedura in digitale. O ancora, non è infrequente assistere a procedimenti che procedono su un doppio binario, raddoppiando l'organizzazione dei documenti da prodursi in cartaceo e in digitale. Pertanto, è necessario potenziare le strutture nazionali e locali, anche attraverso investimenti nelle infrastrutture a supporto della giustizia digitale.

9

## Proposta

- ✓ *Potenziare la mediazione come strumento essenziale per la deflazione del contenzioso;*
- ✓ *Ottimizzare le sezioni specializzate per le imprese, includendo tra le competenze anche le controversie relative alle società di persone ;*
- ✓ *Completa attuazione e costante monitoraggio del processo civile telematico (PCT) su tutto il territorio nazionale.*

## USARE IL CREDITO D'IMPOSTA PER I COSTI SOSTENUTI DA CITTADINI E IMPRESE

*È necessario evitare che le amministrazioni pubbliche trasferiscano gli oneri connessi all'esercizio delle loro funzioni su cittadini e imprese*

Sarebbe opportuno prevedere l'introduzione di un **credito d'imposta per i costi sostenuti da cittadini ed imprese** al fine di assolvere taluni oneri burocratici ed amministrativi. In particolare, tale meccanismo interviene in relazione a quegli oneri che imprese e cittadini devono adempiere **supplendo al mancato svolgimento di una propria funzione da parte dell'amministrazione** (ad esempio, i casi di controllo sulle attività dei privati impropriamente ribaltati sull'impresa, come nella fattispecie della responsabilità solidale negli appalti estesa alle ritenute fiscali).

L'individuazione dei costi che danno diritto al credito d'imposta dovrà essere effettuata attraverso un decreto, adottato sulla base di un confronto tra le amministrazioni e gli **stakeholders**.

Si tratta di una proposta già sostenuta dal Garante per le piccole e medie imprese, che fungerebbe da deterrente per il legislatore qualora intendesse adottare un atto normativo oneroso.

### Proposta

- ✓ *Introdurre un credito d'imposta per i costi sostenuti da cittadini e imprese al fine di assolvere taluni oneri burocratici ed amministrativi.*

# LIBERARE L'ITALIA

## DIECI PROPOSTE PER LA SEMPLIFICAZIONE

Regole semplici, certe e trasparenti  
per migliorare la qualità della legislazione  
e ritornare a crescere

The logo of CNA (Confederazione Nazionale Agricoltori) is a circular emblem. It features a stylized sunburst or gear-like pattern in the background, with the letters 'CNA' prominently displayed in the center in a bold, white, sans-serif font.

Sede Nazionale  
Piazza M. Armellini 9A - ROMA  
06441881