



**Osservazioni e proposte CNA
in materia di semplificazione**

Novembre 2018



SOMMARIO

1. LA CABINA DI REGIA.....	2
2. L'AGENDA PER LA SEMPLIFICAZIONE	3
3. L'INTEROPERABILITÀ DELLE BANCHE DATI.....	4
4. LA DEMATERIALIZZAZIONE BUROCRATICA.....	4
5. LA STANDARDIZZAZIONE DELLA MODULISTICA	5
6. IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA DEI CONTROLLI.....	5
7. IL BUDGET REGOLATORIO	6
8. L'INDIVIDUAZIONE DEL BASSO, MEDIO E ALTO RISCHIO IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO	7
9. LA QUALIFICAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE	8

1. LA CABINA DI REGIA

Appare opportuno introdurre una cabina di regia sulla qualità della regolazione e sulle politiche di semplificazione, giacché è nell'incertezza sulle regole da seguire e sui tempi per attuarle che prospera quel clima di ostilità in cui alligna la sfiducia verso l'amministrazione. La cabina di regia dovrà essere coordinata dal Governo e coinvolgere sia i differenti livelli interistituzionali, in modo da intervenire anche nelle materie a competenza concorrente, che i rappresentanti delle imprese. In altri termini, occorre coordinare e mettere in rete l'ampio spettro di competenze e professionalità possedute dai diversi rami delle istituzioni così come dalle associazioni di categoria.

Tra i compiti della predetta cabina dovrebbe essere ricompreso il monitoraggio sul processo di attuazione delle norme, per mezzo di una attenta analisi d'impatto dei provvedimenti che tenga in debita considerazione le esigenze di semplificazione e proporzionalità di micro e piccole imprese (il c.d. *test* PMI). Una certa attenzione deve essere adoperata con riferimento a quelle materie ad elevato impatto amministrativo (appalti, lavoro, fisco), al fine di individuare e suggerire eventuali correttivi, alla stregua della cosiddetta piattaforma REFIT, operante presso la Commissione europea.

In particolare, l'attività di valutazione deve essere rivolta al concreto funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP). Il SUAP è stato pensato dal legislatore come unico interlocutore territoriale per la trattazione delle pratiche amministrative che concernono l'esercizio di attività di impresa. Senonché, il requisito di unicità fatica a trovare piena aderenza nella realtà amministrativa. Per poter sondare l'efficienza dello sportello unico occorre quindi considerare: l'attuazione del principio "Once only" SUAP, la tipologia di piattaforma impiegata dai territori, il grado di informatizzazione, l'effettiva implementazione della modulistica unica, il rispetto della tempistica, l'assenza di richiesta di atti e documenti già in possesso della P.A. ovvero frutto di prassi locali.

L'attività di monitoraggio dovrebbe essere estesa anche alla cosiddetta Autorizzazione Unica Ambientale (AUA). La concreta applicazione dell'AUA ha evidenziato un tendenziale scostamento dalla relativa disciplina, manifestando evidenti profili di

inadeguatezza rispetto agli auspicati obiettivi di semplificazione normativa del procedimento ambientale. Andrebbero pertanto indagati alcuni parametri, quali: il rispetto della tempistica prescritta, il novero degli enti con cui interfacciarsi, il tipo di modulistica impiegato e le regole stabilite a livello locale.

Infine, la cabina di regia deve poter offrire il proprio contributo al superamento del cattivo uso del linguaggio giuridico. Il nucleo essenziale delle leggi deve risultare intelligibile, chiaro e conciso, nonché suddivisibile o riassumibile per principi. L'impiego di tale tecnica redazionale deve essere accompagnata da un'accurata opera di razionalizzazione normativa da realizzarsi attraverso l'adozione di testi unici compilativi e soprattutto di codici organici di settore. Del resto, il ricorso ad un modo di esprimersi sibillino e inutilmente complicato infittisce il ginepraio burocratico e crea una barriera verso imprese e cittadini. L'esatto contrario di quel linguaggio familiare che dovrebbe ispirare la formulazione degli adempimenti amministrativi, permettendo ad ognuno di comprendere le richieste senza l'ausilio di consulenti e professionisti. D'altra parte, il "diritto a capire" costituisce un vero e proprio strumento di controllo e di accertamento delle responsabilità.

2. L'AGENDA PER LA SEMPLIFICAZIONE

Occorre proseguire l'opera di aggiornamento dell'Agenda per la semplificazione, la quale si è dimostrata una piattaforma in grado di favorire la condivisione nell'elaborazione e nella attuazione delle politiche di semplificazione. La consultazione di imprese e cittadini, la definizione di un cronoprogramma e il monitoraggio delle misure introdotte costituiscono i punti di forza di questa esperienza tesa alla scelta pubblica ponderata. Da qui è opportuno ripartire per meditare nuove opzioni normative di semplificazione, evitando, però, l'accidentale introduzione di complicazioni burocratiche e verificando l'effettiva rispondenza di autorizzazioni esistenti a motivi imperativi di interesse generale.

Governo, Regioni ed enti locali dovranno attuare quanto previsto dall'Agenda 2018-2020. Pertanto, occorrerà sviluppare l'attività di semplificazione e standardizzazione di procedure e modulistica, migliorare l'operatività degli sportelli unici (SUAP e SUE), istruire nuovi interventi di semplificazione e definire eventuali correttivi alle misure già adottate sulla base della consultazione di imprese e *stakeholder*. Con riferimento alla sezione edilizia, sarebbe auspicabile un monitoraggio sull'implementazione a livello locale del regolamento edilizio tipo.

3. L'INTEROPERABILITÀ DELLE BANCHE DATI

Appare fondamentale favorire lo scambio di informazioni possedute dalla P.A. attraverso l'interoperabilità delle banche dati pubbliche. I differenti archivi pubblici, infatti, stentano a dialogare tra loro. L'interscambio di informazioni appare dunque necessario allo scopo di evitare che cittadini e imprese debbano comunicare più volte dati già in possesso delle pubbliche amministrazioni, con conseguenti aggravii di costi e tempi.

Per converso, è necessario consentire una verifica immediata circa la veridicità del dato inserito, in modo tale da potenziare le procedure telematiche e garantire l'univocità dei dati.

4. LA DEMATERIALIZZAZIONE BUROCRATICA

Non sembra più procrastinabile una radicale opera di dematerializzazione burocratica della macchina amministrativa. Occorre potenziare la compilazione esclusivamente telematica delle istanze. I documenti cartacei debbono essere progressivamente sostituiti da passaggi digitali, in modo da semplificare – con minori costi e più facile accesso – la formazione, la conservazione, la modifica e la trasmissione dei documenti

richiesti. Nella medesima direzione, bisogna incentivare la possibilità del pagamento *online* di bolli e tariffe riferiti alle pratiche amministrative.

5. LA STANDARDIZZAZIONE DELLA MODULISTICA

È necessario proseguire e completare l'opera di standardizzazione della modulistica prevista dal cosiddetto decreto SCIA 2 di riforma della pubblica amministrazione. L'opera di ricognizione dei procedimenti amministrativi oggetti di SCIA, silenzio assenso, autorizzazione e comunicazione preventiva deve essere finalizzata ad una successiva standardizzazione della modulistica, in modo che in tutto il territorio nazionale vengano effettivamente richieste le medesime informazioni e gli stessi titoli abilitativi (es. falegnameria, gelateria, pasticceria, rosticceria, produzione).

6. IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA DEI CONTROLLI

L'esercizio dei controlli sull'attività delle imprese è oggi rimesso ad una pluralità di soggetti che operano spesso in assenza di coordinamento e che quindi corrono il rischio di sovrapporsi. Il nostro ordinamento necessita perciò di una accurata revisione del proprio apparato di *enforcement*, affinché risulti più efficace ed efficiente ma meno invasivo.

Una disorganica gestione dei controlli comporta oneri elevati sia per la pubblica amministrazione, che li effettua, sia per il mondo delle imprese, che li subisce. Non sembra più rinviabile, dunque, un intervento sistemico che razionalizzi la disciplina delle verifiche, al fine di evitare la duplicazione dei controlli e indirizzare la scelta delle imprese suscettibili di accertamenti sulla base di criteri oggettivi di valutazione del rischio.

In questo senso, appare doveroso realizzare una piattaforma informatica congiunta tra autorità, in modo da consentire un efficiente scambio di dati sulle ispezioni, evitando in tal guisa ridondanze e complicazioni.

Sul punto, si propone la seguente proposta normativa di riordino dei controlli sulle imprese:

«Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi che rechino una disciplina di riordino e di razionalizzazione dei controlli, delle verifiche e delle ispezioni effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni e dalle autorità competenti sulle imprese, sentite le associazioni imprenditoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Il Governo adotta i predetti decreti sulla base dei seguenti criteri direttivi: a) eliminare ridondanze e duplicazioni nello svolgimento di ispezioni con finalità affini; b) individuare strumenti che facilitino la pianificazione di ispezioni congiunte al fine di minimizzare il costo in capo ai destinatari dei controlli; c) realizzare una piattaforma informatica congiunta tra autorità per consentire lo scambio di dati sulle ispezioni; d) accorpate organi di ispezione a livello locale, sulla base di criteri di efficienza; e) realizzare un codice di condotta dell'amministrazione, che guidi le autorità nell'interazione con le imprese, nella profilazione del rischio di inadempienza e nel comminare le eventuali sanzioni alle imprese destinatarie dei controlli».

7. IL BUDGET REGOLATORIO

L'articolo 8 dello statuto delle imprese presenta alcune criticità. In base all'attuale formulazione, l'analisi degli oneri amministrativi introdotti dagli atti normativi e dai provvedimenti amministrativi a carattere generale non concerne gli atti in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici, né quelli che contravvengono al divieto di *gold-plating*. Cosicché, appare utile estendere lo strumento della misurazione dell'analisi degli oneri amministrativi introdotti o eliminati dai provvedimenti.

Sul punto, si avanza la seguente proposta emendativa:

All'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, il comma 2-*septies* è sostituito dal seguente:

«2-septies. Le disposizioni del presente articolo si applicano con riferimento agli atti normativi, compresi i decreti legge e i provvedimenti attuativi di normativa primaria, in materia tributaria, creditizia, nonché a quelli che comportano livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla normativa europea. Non si applicano con riferimento agli atti normativi in materia di giochi pubblici».

8. L'INDIVIDUAZIONE DEL BASSO, MEDIO E ALTO RISCHIO IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

A circa un decennio di distanza dalla riforma della materia della salute e sicurezza sul lavoro appare doveroso correggerne l'impianto, fondato su una definizione di rischio che presuppone una mera e grossolana suddivisione delle categorie economiche, così come stabilito dalla tabella ATECO. Una suddivisione che non tiene affatto conto di determinati parametri, quali la dimensione d'impresa e l'effettiva portata dei rischi aziendali in relazione alla sicurezza sul lavoro.

Ciò non vuol dire rivedere al ribasso gli attuali livelli di tutela di salute e sicurezza. Si tratta, piuttosto, di un'esigenza di intervento volta ad individuare una serie di criteri, ritagliando il peso ed il numero degli adempimenti alla concreta analisi del rischio cui sono esposti i lavoratori nei propri ambienti di lavoro. Per fare un esempio, un'impresa alimentare artigianale con due lavoratori soggiace, ad oggi, ai medesimi obblighi formativi di un'industria alimentare con diecimila addetti.

Ebbene, il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, non prevede alcuna "modularità" delle disposizioni in argomento, sia rispetto alla dimensione delle attività produttive che alla particolarità dei rischi esistenti, imponendo in maniera indifferenziata l'adeguamento -

tendenzialmente assistito da sanzione penale - ai medesimi obblighi documentali e formativi.

Alla luce di tutto ciò, occorre intervenire per eliminare un pregiudizio sostanziale, secondo il quale, il rischio - a parità di settore di attività economica - è da considerarsi identico per imprese con un numero di lavoratori incomparabilmente diverso, con dimensioni non assimilabili e svolgenti attività profondamente diverse.

Sul punto, si propone dunque la seguente proposta normativa:

«Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi che definiscano criteri e parametri oggettivi e vincolanti e che tengano altresì conto del rapporto fra dimensione di impresa e quantità, interferenza e intensità degli effettivi rischi aziendali, sentite le associazioni imprenditoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Il Governo individua pertanto imprese a basso, medio e alto rischio e determina le modalità di svolgimento della formazione di cui agli articoli 32, 34 e 37 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Tali criteri sono contenuti nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di cui al comma 6-ter dell'articolo 29 del predetto decreto».

Conseguentemente, all'articolo 29, comma 6-ter, primo periodo, le parole: da «*di infortuni e malattie professionali*» a «*della singola azienda*», sono sostituite con le seguenti: «*, medio e alto*».

9. LA QUALIFICAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE

La pubblica amministrazione non può costituire uno statico apparato di mera esecuzione legislativa. Essa si confronta quotidianamente con una realtà produttiva sempre più articolata, in cui l'elemento della complessità è diventato qualcosa di connaturato sia al tessuto imprenditoriale che al quadro normativo.

Pertanto, è necessario in primo luogo accrescere la qualificazione del personale alle dipendenze della P.A., garantendo un più efficace e costante aggiornamento sulle ultime novità normative e sull'utilizzo delle nuove tecnologie.

In secondo luogo, bisogna fare tesoro dell'elevato numero di interazioni e connessioni che la P.A. sviluppa con l'esterno ed in particolare con il mondo delle imprese. Occorrerebbe valorizzare il predetto patrimonio informativo per decodificare questa irriducibile diversità sì da volgerla a proprio favore. Ne deriverebbe una amministrazione capace di acquisire conoscenze, elaborare e realizzare interventi consapevoli.

In terzo luogo, non si può pensare di rinnovare le competenze possedute attraverso sporadici concorsi. Bisognerebbe definire un sistematico programma nazionale di assunzioni in virtù del quale l'amministrazione potrebbe attingere con regolarità ai migliori profili formati dal nostro sistema scolastico e universitario. Concorsi programmati con cadenza più o meno annuale ridurrebbero la pressione sia in termini di partecipazione che di contenzioso.

