



italiadecide

Associazione per la qualità delle politiche pubbliche

**SEMINARIO SULLA SEMPLIFICAZIONE
AMMINISTRATIVA A FAVORE DELLE IMPRESE**

ROMA, 29 GIUGNO 2010

CENTRO CONGRESSI TREVI, PIAZZA DELLA PILOTTA , 1 - ROMA

INDICE

NOTA ESPLICATIVA	3
ALLEGATO 1	
Semplificazione delle procedure relative all'avvio di attività imprenditoriali, commerciali o artigianali.	9
▪ Proposta normativa	9
▪ Commento	9
ALLEGATO 2	
Lavori pubblici e grandi infrastrutture: cinque misure di semplificazione.	13
▪ Proposte normative	13
▪ Commento	15
ALLEGATO 3	
Spunti per interventi di semplificazione di patti di famiglia per l'impresa.	19

Nota

SEMINARIO SULLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA A FAVORE DELLE IMPRESE

Roma, 29 giugno 2010

Da parte di alcuni autorevoli esponenti dell'Esecutivo sono state avanzate proposte per la semplificazione delle procedure amministrative con particolare riferimento alla formazione e all'ampliamento delle imprese.

La stessa esigenza è da tempo rappresentata dalla gran parte degli operatori economici.

Queste proposte si intrecciano, per molti aspetti, con i temi di lavoro dell'Associazione *italiadecide*, sia in relazione ai contenuti del Rapporto 2009 sulle infrastrutture di interesse nazionale, sia con alcuni dei filoni della Ricerca in corso di svolgimento nel 2010, dal titolo provvisorio "L'Italia che c'è".

Le proposte di *italiadecide* rientrano tra quelle possibili a Costituzione e a normativa europea vigenti e si muovono su due piani:

- a) interventi di semplificazione immediatamente operativi;
- b) favorire, nell'ambito della Conferenza Unificata Stato - Autonomie, una politica nazionale più incisiva all'effettivo utilizzo delle risorse esistenti, evitando sprechi e dispersioni su obiettivi non essenziali.

Su questi temi il Comitato di presidenza di *italiadecide* ha promosso il 29 giugno 2010 dalle ore 10,30 alle 13,30 presso il Centro Congressi Trevi, piazza della Pilotta 1, lo svolgimento di un seminario ristretto, ove personalità che collaborano con l'Associazione, titolari di specifiche competenze in relazione agli argomenti trattati, definiranno un insieme di proposte specifiche. Il seminario verrà concluso dal Ministro Giulio Tremonti. Sono stati invitati anche il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Gianni Letta e i Ministri Roberto Calderoli e Raffaele Fitto.

La discussione si avvierà su alcune proposte messe a punto dalla presidenza di *italiadecide*, rivolte alla effettiva semplificazione delle procedure per lo svolgimento delle attività economiche e alla ottimale utilizzazione delle risorse esistenti a favore delle imprese.

Le proposte di base

1) La semplificazione, con effetto immediato, delle procedure relative all'avvio di attività imprenditoriali, commerciali o artigianali. (Allegato 1);

Si propone ampliare l'ambito di applicazione della disciplina sulla DIA (dichiarazione di inizio attività) con riferimento all'avvio di attività imprenditoriali di limitate dimensioni, sostituendo con autocertificazioni i controlli e le certificazioni preventive allo svolgimento delle attività economiche, ad eccezione di quelle imposte dalla normativa europea; sono previsti inoltre efficaci controlli successivi sulle attività economiche così intraprese per garantire il rispetto delle norme che presidiano quel tipo di attività con particolare riferimento alla tutela di valori di primario interesse sociale (sicurezza del lavoro, ambiente, salute).

2) Le misure di immediata semplificazione nel settore dei lavori pubblici e delle grandi infrastrutture. (Allegato 2);

Si aggiornano le proposte elaborate da Italiadecide nel Rapporto 2009 sui ritardi infrastrutturali del paese, introducendo misure di semplificazione e stabilizzazione normativa nel campo della realizzazione delle opere pubbliche. Si propongono 5 misure di semplificazione.

La prima introduce una clausola generale di stabilizzazione della normativa.

La seconda ha finalità di deflazione del contenzioso – uno dei maggiori fattori di ritardo nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

La terza è mirata a contrastare la polverizzazione delle stazioni appaltanti (caratteristica che rappresenta uno degli elementi più spesso denunciati di debolezza competitiva del sistema italiano).

Una quarta norma è dedicata al sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici per rendere meno rigidi parametri sui quali viene oggi effettuata la qualificazione.

Infine una disposizione in materia di valutazione di impatto ambientale corregge una previsione vigente secondo la quale – in modo indifferenziato – tutti i progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale.

3) Gli interventi di semplificazione di patti di famiglia per l'impresa (La ipotesi normativa verrà presentata nel corso del seminario). (Allegato 3);

Si tratta di semplificare gli adempimenti in materia di patti di famiglia per l'impresa che possono agevolare la continuità nella vita delle imprese, soprattutto quelle piccole e medie prevalenti nel sistema produttivo italiano.

4) La riprogrammazione del FAS e il riordino del sistema degli incentivi alle imprese nell'ambito della Conferenza Stato Regioni.

Tra le priorità per sostenere le attività di impresa occupa un rilievo particolare l' esigenza di impostare le linee di una politica nazionale nell'ambito della quale tutti i livelli territoriali utilizzino le risorse loro assegnate con la maggiore efficacia evitando la dispersione, il ritardo e soprattutto il mancato utilizzo dei fondi disponibili. Da questo punto di vista si propongono due linee di intervento:

- È prioritaria la effettiva utilizzazione delle risorse disponibili nell'ambito del quadro strategico nazionale 2007-2013, di recente affidata al ministro Fitto in base all'articolo 7 del decreto di legge n. 78. Nei programmi attuativi regionali solo una minima parte delle risorse risultano allo stato impegnate quando si è oltre la metà dell'intero ciclo di programmazione. La programmazione precedente 2000-2006, nonostante le diverse proroghe disposte in ambito europeo, ha registrato l' utilizzazione dei fondi in una misura pari a solo la metà. Occorre quindi procedere con urgenza alla ricognizione delle risorse non impegnate e alla loro riprogrammazione mediante accordi nell'ambito della Conferenza Stato Regioni. Nell'ambito della Conferenza, va tempestivamente valutata l'opportunità/necessità di una norma che disciplini la rideterminazione dei fondi e indichi criteri e priorità infrastrutture e riqualificazione energetica per le imprese). Attraverso la rideterminazione delle risorse si potrebbe accrescere la quota di riserva di premialità nazionale prevista dallo stesso quadro strategico nazionale, a favore degli interventi conformi alle priorità e già definiti con un alto grado di progettazione.
- In tema di politiche a sostegno della innovazione si propone di promuovere nell'ambito della Conferenza Unificata specifiche forme di coordinamento degli interventi di competenza dei diversi livelli territoriali. L' obiettivo è eliminare le inefficienze derivanti dalla proliferazione dei programmi e dalla sovrapposizione di competenze innovando gli schemi di collaborazione tra Stato e Regioni. Si propone di costituire in quell'ambito un unico centro di indirizzo e programmazione per la ridefinizione degli interventi per l'utilizzo del *mix* di risorse statali, regionali e comunitarie che già oggi viene indirizzato a queste finalità da riorientare verso obiettivi misurabili e valutabili in termini di risultati. Gli incentivi andrebbero ridefiniti sul lato della domanda e non dell'offerta (*public procurement* per l'innovazione), secondo

le indicazioni dell'Unione Europea. Lo Stato dovrebbe costituire un unico centro interministeriale e un unico fondo gestito solo in termini di cassa, al di fuori dei controlli formali mentre dovrebbero esser potenziati i controlli sui risultati e le procedure di flessibilità per riprogrammare le risorse in relazione all' effettivo impiego in analogia al punto precedente.

Qualora lo si ritenga necessario per delineare le procedure sopra delineate, sarebbe possibile formulare un' ipotesi normativa, che potrebbe fornire una opportuna legittimazione parlamentare agli indirizzi sopra indicati, ferma restando, per la loro attuazione, la necessità di intese nell'ambito della Conferenza.

Allegato 1

SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE RELATIVE ALL'AVVIO DI ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI, COMMERCIALI O ARTIGIANALI.

Proposta normativa

(Interventi realizzati da microimprese e piccole imprese)

All'articolo 5, del decreto del Presidente della Repubblica recante "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, a norma dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", è aggiunto in fine il seguente comma:

"11. Nel caso di microimprese e piccole imprese, ai fini dell'avvio del procedimento, si applicano le disposizioni sulla DIA di cui al presente articolo, in deroga alle disposizioni sul procedimento unico, di cui all'articolo 7 del presente regolamento, purché si tratti di procedimenti relativi ad interventi di valore non superiore a 500.000 euro. Per interventi di valore superiore al predetto importo, di microimprese e piccole imprese, il termine entro il quale la Conferenza di servizi di cui all'art. 7 deve concludere i suoi lavori è fissato in 90 giorni, decorsi i quali si producono gli effetti previsti dal comma 6 del medesimo articolo 7."

** Il testo del regolamento, in via di pubblicazione, è riportato nel dossier di documentazione.*

Commento

1. Un nuovo intervento normativo può essere efficace solo se si provvede contestualmente al coordinamento e consolidamento delle nuove disposizioni con quelle vigenti alla luce dell'esperienza applicativa in modo da evitare di ingenerare confusione e incertezze.
2. L'obiettivo che si intende perseguire è quello di rimuovere alcune delle deroghe che impediscono l'applicazione delle procedure semplificate alla grande maggioranza dei casi. Una prima soluzione può individuarsi nella predisposizione di un intervento normativo modificativo della disciplina recata dal regolamento recentemente adottato volta ad estendere, con alcune cautele, le procedure semplificate anche ai casi in cui l'avvio dell'attività di impresa implichi il coinvolgimento delle

amministrazioni competenti per i profili sanitari, urbanistici o lavoristici. Sembrerebbe preferibile intervenire su quella disciplina in considerazione del suo contenuto specifico e più puntuale di quello di cui all'articolo 19 della legge n. 241, fermo restando che risulterebbe comunque utile un limitato intervento, per finalità di coordinamento, anche su tale articolo. In sostanza, si tratterebbe di consolidare, con le modificazioni che si ritenessero opportune, la disciplina recata dal regolamento; considerato il rilievo della materia, non risulterebbe inopportuno il ricorso allo strumento sovraordinato della legge anziché del regolamento.

3. L'ampliamento dell'ambito di applicazione del regime semplificato di cui al recente regolamento non dovrebbe incontrare obiezioni qualora si riferisse specificamente alle micro e alle piccole imprese, in ragione della preferenza che ad esse è attribuita anche dall'ordinamento dell'Unione europea. Potrebbe inoltre prevedersi, quale ulteriore cautela, che le procedure semplificate tramite DIA non si applicano per interventi superiori ad un ammontare precisamente stabilito (500.000 Euro), in modo da escludere impianti e immobili di ingenti dimensioni e valore, suscettibili di determinare un impatto più rilevante sull'ambiente. Negli altri casi, la Conferenza di Servizi deve comunque concludere i suoi lavori entro 90 giorni.

Allegato 2

LAVORI PUBBLICI E GRANDI INFRASTRUTTURE: CINQUE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE.

Proposte normative¹

(Clausola generale di stabilizzazione dell'ordinamento)

All'art. 255, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

“3. Le disposizioni che modificano il presente codice, fatte salve quelle a tutela della salute e della sicurezza sul posto di lavoro, non si applicano alle procedure per le quali, al momento della loro entrata in vigore, sia stato pubblicato il bando di gara o, per le procedure senza bando, sia stato spedito l'invito.”

(Termini per il ricorso contro provvedimenti di esclusione e ammissione alle gare)

Al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, all'articolo 245, dopo il comma 2-terdecies, inserire il seguente:

“Art. 2-quatuordecies

1. In ogni caso, i provvedimenti di esclusione e ammissione che riguardano altri candidati o concorrenti possono essere impugnati solo entro trenta giorni decorrenti dalla notifica di ammissione o esclusione”.

(Stazioni uniche appaltanti)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'interno, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, per i rapporti con le regioni e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite, previa intesa in sede di Conferenza

¹ Le norme di seguito illustrate potrebbero essere inserite come articoli aggiuntivi al decreto legge n. 78, dopo l'art. 49.

unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA) attraverso il supporto da parte dei Provveditorati interregionali per le Opere Pubbliche e la fornitura di servizi nella programmazione, progettazione ed esecuzione di opere.

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono determinati:

a) i servizi resi dai Provveditorati interregionali per le Opere Pubbliche alle Stazioni Uniche Appaltanti;

b) gli enti, gli organismi e le società che possono aderire alla SUA;

c) le attività e i servizi svolti dalla SUA, ai sensi dell'articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

d) gli elementi essenziali delle convenzioni tra i soggetti che aderiscono alla SUA;

e) le forme di monitoraggio e di controllo degli appalti, ferme restando le disposizioni vigenti in materia. “

(Norme in materia di qualificazione delle imprese)

1. Con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, da emanarsi entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, è modificato il regolamento di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*, al fine di:

a) introdurre, per gli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, parametri aggiuntivi oggettivi, di tipo quantitativo, qualitativo e reputazionale;

b) introdurre il divieto per gli Organismi di attestazione di avvalersi di intermediari;

c) introdurre disposizioni volte ad assicurare che ciascuna impresa non possa ottenere, per la medesima categoria, due attestazioni consecutive dal medesimo Organismo di attestazione.

2. Sulla scorta dei parametri quantitativi, qualitativi e reputazionali oggettivi di cui al comma 1, lettera a), l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, entro sessanta giorni dall'emanazione del decreto di cui al comma 1, definisce, con proprio regolamento, schemi di valutazione utilizzabili anche dalle stazioni appaltanti, nonché modalità per valutare, su richiesta dell'impresa, i criteri adottati dalla stazione appaltante per esprimere la propria valutazione reputazionale dell'impresa.

3. Fra i parametri di cui al comma 1, lettera a), sono inclusi la valutazione da parte della stazione appaltante del comportamento tenuto dall'impresa nell'esecuzione del contratto nonché il numero di ricorsi in sede giurisdizionale presentati dall'impresa e ritenuti manifestamente infondati.

(Valutazione di impatto ambientale)

All'articolo 26, comma 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo le parole "devono essere realizzati" inserire le seguenti: "- ovvero, per i lavori relativi alle infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, avviati -"

Commento

La prima misura di semplificazione introduce una clausola generale di stabilizzazione della normativa, volta a garantire alle imprese un quadro di certezza del diritto esteso fino al completamento dell'opera. La norma ha carattere generale e stabilisce che ogni disposizione innovativa in materia di lavori pubblici si applica solo alle procedure per le quali, al momento dell'entrata in vigore della disposizione stessa, non sia ancora pubblicato il bando di gara, con la sola eccezione di quelle a tutela della salute e della sicurezza sul posto di lavoro.

Il secondo intervento ha finalità di deflazione del contenzioso – uno dei maggiori fattori di ritardo nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche - introducendo un termine assai contenuto (e onnicomprensivo) per l'impugnativa contro i provvedimenti di esclusione o ammissione di altri concorrenti che spesso viene proposta (in modo pretestuoso) quale ricorso incidentale a fronte di un ricorso principale contro l'aggiudicazione stessa, con l'effetto, anche, di estendere il termine complessivo per il ricorso (vedi art. 245 del decreto legislativo n. 163/2006).

Una terza norma – che riprende parzialmente il testo dell'art. 13 del "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" (approvato dalla Camera, all'esame del Senato AS 2226) - è mirato a contrastare la polverizzazione delle stazioni appaltanti (caratteristica che rappresenta uno degli elementi più spesso denunciati di debolezza competitiva del sistema italiano). La norma incentiva la creazione delle centrali di committenza (semplicemente ammessa dall'ordinamento vigente ma che ha trovato finora scarsa applicazione), attraverso la fornitura – alle sole "stazioni uniche appaltanti" – di servizi e supporto tecnico nella programmazione, progettazione ed esecuzione di opere da parte delle strutture periferiche del

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Provveditorati interregionali per le Opere Pubbliche).

Una norma dedicata al sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici mira a rendere meno rigidi i parametri sui quali viene oggi effettuata la qualificazione stessa, introducendo, a fianco dei parametri attuali (meramente quantitativi), anche parametri reputazionali che valorizzino l'affidabilità dell'impresa e la reputazione acquisita presso la committenza. Inoltre, il comma 3 introduce una clausola volta a scoraggiare il ripetersi di ricorsi pretestuosi.

Infine, la stessa norma introduce:

- il divieto per le SOA di ricorrere ad intermediari per l'acquisizione di richieste di attestazione da parte di nuove imprese (per contrastare il preoccupante fenomeno di diffusione di intermediari che operano al di fuori di ogni disciplina riuscendo ad ottenere percentuali consistenti del valore complessivo dei contratti);
- una norma volta a favorire la trasparenza e la concorrenza nel mercato delle attestazioni, attraverso il divieto per le imprese di ottenere due attestazioni consecutive dalla stessa SOA.

Infine una disposizione in materia di valutazione di impatto ambientale corregge una disposizione vigente secondo la quale – in modo indifferenziato – tutti i progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tale termine che appare ragionevole per opere ordinarie, non è invece sufficiente per le grandi infrastrutture di preminente interesse nazionale e ha l'effetto di produrre spesso la scadenza del provvedimento di VIA prima dell'avvio dei cantieri, con la conseguente necessità di riaprire e duplicare la procedura.

Allegato 3

SPUNTI PER INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE DI PATTI DI FAMIGLIA PER L'IMPRESA.

MODIFICA DEI PATTI DI FAMIGLIA PER L'IMPRESA

L'istituto del patto di famiglia è stato introdotto nel nostro ordinamento con legge 14.02.2006, n 55, che ha modificato il codice civile aggiungendo, nel Titolo IV del Libro II, il nuovo Capo V bis (artt. 768 bis - 768 octies).

L'art 768 bis consente il trasferimento dell'azienda o delle partecipazioni sociali da parte dell'imprenditore ad uno o più discendenti, in deroga ai patti successori ed alle norme a tutela di questi.

La vera sostanza dei patti di famiglia va rintracciata nel non assoggettamento a collazione e riduzione della liberalità effettuata al discendente; realizzando conseguentemente un particolare "*effetto di stabilità*" del trasferimento dell'azienda o delle partecipazioni sociali.

E' come se la successione dell'imprenditore si aprisse al momento del patto, con sistemazione definitiva delle attribuzioni.

Il passaggio generazionale delle imprese incontra spesso notevoli difficoltà di realizzazione anche per la presenza nel nostro ordinamento, di alcuni istituti tradizionali che spesso impediscono o comunque rendono maggiormente difficile la completa realizzazione dell'assetto successorio voluto dall'imprenditore.

Invero la normativa italiana in tema di successione prevede una rigida disciplina che poco si presta alla pianificazione in vita da parte dell'imprenditore, del trasferimento dei beni produttivi ai soggetti da quest'ultimo individuati come idonei a succedergli nella conduzione dell'impresa; inoltre le regole ad oggetto la trasmissione successoria non fanno alcuna distinzione a seconda della natura dei beni destinati a cadere in successione né danno rilievo all'esigenza di preservare l'unità e il valore dell'impresa in vista del passaggio generazionale.

Pertanto, lo scopo del patto di famiglia deve rintracciarsi nella necessità di favorire ed agevolare, nel tessuto socioeconomico italiano, contraddistinto dal proliferare di piccole e medie imprese, il passaggio generazionale, appunto nelle piccole e medie imprese al fine di assicurare continuità alle imprese e funzionalità futura all'azienda in modo da evitare il frazionamento del controllo, che spesso si ripercuote sull'efficienza della gestione imprenditoriale.

Vi sono due norme della disciplina che andrebbero corrette:

a) l'art. 768 ter che impone la forma dell'atto pubblico: si potrebbe aggiungere la previsione alternativa della scrittura privata autenticata, per consentire la conclusione dell'accordo in momenti diversi e senza contemporanea presenza di tutti gli interessati;

b) l'art. 768 quater, 2 comma, prevede la liquidazione da parte del ricevente l'attribuzione a favore degli altri legittimari: sarebbe preferibile aggiungere la possibilità per lo stesso imprenditore trasferente di liquidare gli altri discendenti non assegnatari, senza che l'attribuzione sia soggetta a collazione o riduzione.

La modifica è rilevante, perchè nella quasi totalità dei casi il discendente assegnatario non possiede beni sufficienti per soddisfare i non assegnatari. E ciò rende meno appetibile il ricorso all'istituto.

