



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

***Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante  
misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale  
(A.S. 1883)***

**SENATO**

***Commissioni riunite***

***1ª (Affari Costituzionali) e***

***8ª (Lavori pubblici, comunicazioni)***

***Roma, 27 luglio 2020***

## Premessa

Confcommercio – Imprese per l'Italia ringrazia Codeste Commissioni per l'occasione offerta di rappresentare il punto di vista delle imprese del terziario di mercato in merito al disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”*.

## LE SEMPLIFICAZIONI PROCEDIMENTALI

### 1. L'accelerazione dei procedimenti (artt. 12 e 13)

Il titolo II del provvedimento introduce, al capo I, alcune importanti misure di semplificazione procedimentale.

Si tratta di iniziative che accogliamo con favore in quanto ogni modifica in grado di condurre a minori oneri per le imprese o ad una maggiore agilità nei rapporti con la Pubblica amministrazione è indicativa della crescente attenzione riservata alle attività economiche e risulta, già per tale ragione, positiva.

Vogliamo tuttavia rimarcare come la velocità dei procedimenti, in quanto tale, non sia un obiettivo sul cui altare sia legittimo sacrificare ogni altro aspetto.

È infatti necessario ricordare che, se un'autentica semplificazione implica fisiologicamente un'accelerazione dei procedimenti, **accelerare senza ponderare le decisioni rischia di produrre più danni che benefici.**

La volontà di garantire tempi rapidi di conclusione dei procedimenti non può infatti prevalere sulla necessità di assicurare la salvaguardia dell'interesse pubblico sotteso all'attuale struttura dei procedimenti vigenti. Nel caso di valutazioni oggettivamente complesse, pur nel rispetto dell'affidamento delle imprese verso una risposta celere, la Pubblica Amministrazione deve, a nostro avviso, continuare a poter disporre del tempo necessario per esaminare compiutamente le istanze.

È vero, infatti, che le imprese hanno bisogno di tempi certi e prevedibili fin dal principio, ma è altrettanto necessario che il procedimento sia strutturato in modo da portare all'adozione del miglior provvedimento possibile e non soltanto di un provvedimento qualsiasi.

Desta quindi qualche perplessità la scelta di prevedere, senza ulteriori interventi, una riduzione dei tempi dei procedimenti, come previsto ad esempio dall'art. 12, comma 2, che impone alle amministrazioni e agli enti pubblici statali di ridurre i termini di durata di tutti i procedimenti di loro competenza o, come prevede l'art. 13 in materia di procedimento in conferenza di servizi che, al comma 2, stabilisce un generale dimezzamento di tutti i termini.

Quest'ultima scelta in particolare, abbinata all'utilizzo esclusivo della modalità asincrona, cioè senza una riunione in presenza, per lo svolgimento delle conferenze di servizi, rischia di sacrificare la necessaria ponderazione dei diversi interessi coinvolti pregiudicando l'adozione di un provvedimento efficace.

Più condivisibile appare, invece, la scelta, di cui all'art. 12, comma 1, di modificare l'art. 2 della L. 241/1990 prevedendo che le pubbliche amministrazioni misurino e rendano pubblici i **tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi** di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente, al fine di costituire una base sulla quale avviare una riflessione condivisa che porti, auspicabilmente, a una loro riduzione ragionata.

Si tratta, ricordiamo, di un'iniziativa che era già stata intrapresa sulla base delle disposizioni del DL 5/2012 e che aveva portato all'approvazione del programma per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e su cittadini adottato con il D.P.C.M. 28 maggio 2014.

Importante è anche la scelta di stabilire in via generale che le amministrazioni, anziché limitarsi a "incentivare l'uso della telematica", "**agiscono mediante strumenti informatici e telematici**" (art. 12, comma 1, lett. b), con ciò sancendo, almeno in linea di principio, il definitivo superamento dell'uso della carta.

Infine, appare condivisibile e anzi, opportuno, l'intervento in materia di **autocertificazione**, che mira a dare una struttura definitiva alla misura già introdotta in via temporanea con l'art. 264, comma 1, lett. a) del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. "*decreto rilancio*"), consentendo di avvalersi delle dichiarazioni sostitutive disciplinate dal D.P.R. 445/2000 al fine di attestare il possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti nell'erogazione di benefici economici comunque denominati.

## **2. Gli oneri regolatori (art. 14)**

L'articolo 14 del provvedimento interviene per modificare l'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Statuto delle imprese), che, nel dettare le disposizioni sul bilancio annuale degli oneri introdotti ed eliminati, al comma 1 sancisce anche il divieto, per gli atti normativi e i provvedimenti amministrativi di carattere generale, di introdurre nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri per un pari importo stimato.

La nuova disposizione affianca tale principio prevedendo che, per i soli atti normativi di competenza statale, **il costo derivante dall'introduzione di nuovi oneri regolatori** (inclusi quelli informativi e amministrativi), che non sia compensato da una contestuale riduzione di oneri esistenti, è **qualificato come onere fiscalmente detraibile**. Ciò implica, tra l'altro, la necessità di quantificare in via preventiva le minori entrate derivanti dall'intervento e di identificare, con norma di rango primario, le corrispondenti coperture finanziarie.

Si tratta di una misura che, se da un lato certifica la scarsa efficacia dimostrata finora dal citato divieto di cui al comma 1 della legge, dall'altro prova a superare tale *impasse* stabilendo fin dal principio le conseguenze del mancato bilanciamento, con una previsione che si spera possa costituire un valido deterrente rispetto all'introduzione di nuovi oneri ingiustificati mancando comunque **un meccanismo attivabile in caso di inerzia** nell'applicazione della disposizione.

Inoltre, **sarebbe opportuno che la disposizione, nel fare riferimento agli oneri regolatori, recasse una definizione degli stessi** oppure ne rinviasse la definizione a un provvedimento successivo.

Allo stato, una definizione di oneri regolatori è contenuta unicamente nel citato D.P.C.M. 28 maggio 2014, relativo alla misurazione e riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi, che li definisce come l'insieme dei costi di **adeguamento, finanziari diretti e strutturali di lungo termine** imposti ai destinatari della regolazione pubblica, ma che, escludendo le ultime due categorie, limita il programma di misurazione ai soli costi di adeguamento, distinguendo al riguardo tra **oneri di conformità sostanziale** e **oneri amministrativi**.

I primi, sono a loro volta definiti come i "*costi sostenuti dai cittadini o dalle imprese per adeguare il proprio comportamento, la propria attività, il proprio processo produttivo o i propri prodotti a quanto previsto dalla normativa*"<sup>1</sup>.

È inoltre essenziale assicurare che, in sede attuativa, la disposizione non si traduca in una deroga alle disposizioni di legge che **vietano** agli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea il cosiddetto **gold-**

---

1. Cfr. D.P.C.M. 28 maggio 2014, Appendice, par. 1.

**plating** e cioè la pratica “di prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse”<sup>2</sup>.

**Il gold-plating in quanto tale deve continuare a essere vietato** e tale divieto non può, in nessun caso, essere ceduto in cambio della detraibilità fiscale dei costi di adempimenti che non avrebbero mai dovuto essere introdotti.

È anzi necessario intensificare gli sforzi per ridurre il *gold-plating* già esistente e per tale ragione accogliamo con favore la scelta del legislatore di prevedere, nell'ambito della ricognizione di cui all'art. 15, comma 1, un'apposita valutazione in tal senso (v. oltre).

### **3. L'agenda per la semplificazione e la ricognizione e semplificazione dei procedimenti (art. 15)**

Accogliamo con grande favore la scelta di rinnovare l'**Agenda per la semplificazione** per il periodo 2020-2023. Si tratta infatti dello strumento che ha condotto all'adozione della modulistica SUAP unificata e standardizzata attualmente in uso, che ha comportato un reale beneficio in termini di semplificazione dell'avvio delle attività produttive, sia dal punto di vista della certezza che dell'uniformità dei relativi procedimenti.

Inoltre, tra le modifiche apportate al testo dell'art. 24 del decreto-legge 90/2014, l'art. 15 del provvedimento prevede il completamento dell'attività di **ricognizione dei procedimenti amministrativi**, da completarsi entro centocinquanta giorni, al fine di individuare:

- a) i regimi giuridici cui sono soggette le singole attività (autorizzazione, SCIA, SCIA unica, SCIA condizionata, silenzio-assenso, comunicazione);
- b) i provvedimenti autorizzatori, gli adempimenti e le misure ritenuti non indispensabili;
- c) i procedimenti da semplificare;
- d) le discipline e i tempi uniformi per tipologie omogenee di procedimenti;
- e) i procedimenti per i quali è possibile adottare un'autorizzazione generale;
- f) i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa dell'Unione europea.

In tal modo viene affiancata, alla prosecuzione della ricognizione che ha condotto a emanare il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (cd. “SCIA 2”), un'attività di più ampia portata nella quale apprezziamo che la stessa preveda, fin dal principio, il **coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali**.

Tuttavia è bene evidenziare fin da ora che, nel silenzio della norma riguardo alle iniziative che seguiranno la prevista ricognizione, qualsiasi eventuale revisione dei regimi giuridici previsti per l'avvio delle attività, e particolarmente per quelle oggetto di autorizzazione, potrà svolgersi solo assicurando la necessaria **salvaguardia degli interessi pubblici e dei motivi imperativi di interesse generale** che in molti casi giustificano e anzi, rendono necessario, il mantenimento di regimi più rigorosi.

Appaiono, inoltre, positive le modifiche volte a prevedere in via generale l'adozione di **moduli unificati e standardizzati** su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese, rimuovendo, per quanto riguarda la modulistica utilizzabile nei confronti delle amministrazioni regionali e degli enti locali, il riferimento ai soli ambiti dell'edilizia e dell'avvio delle attività produttive.

---

2. Cfr. in tal senso l'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, come richiamato anche dall'art. 32, comma 1, lett. c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

In tale ultimo caso è previsto che i moduli siano approvati con accordi conclusi in sede di Conferenza Unificata.

Al fine di prevenire le difficoltà applicative che si sono manifestate nel recepimento della modulistica finora adottata, sarebbe opportuno prevedere, già in questa sede, che gli accordi siano seguiti da un **monitoraggio** teso non soltanto ad accertare l'avvenuto recepimento a livello regionale, ma **l'effettiva conformità dei moduli** a quanto concordato.

## SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI ATTIVITA' DI IMPRESA

### 1. Controlli

Il titolo IV del decreto reca, al capo I, una serie di misure di semplificazione in materia di attività di impresa e investimenti pubblici.

In particolare, l'art. 43, comma 3, modifica l'articolo 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (cd. "competitività"), estendendo a tutte le imprese alimentari e mangimistiche l'ambito di applicazione del **registro unico dei controlli** già previsto per le imprese agricole e apportando importanti cambiamenti all'istituto della **diffida** nel settore alimentare.

Si tratta di **misure che rivestono un'importanza fondamentale** per tutte le imprese del settore.

Il sistema dei controlli in ambito alimentare rappresenta un caso emblematico in cui un numero eccessivo di amministrazioni sono coinvolte nella tutela degli stessi beni giuridici o di beni giuridici differenti, ma che presentano caratteristiche tali da sovrapporsi.

L'attività svolta dai numerosi soggetti coinvolti ricade sugli operatori del settore alimentare gravandoli di costi e di adempimenti non indispensabili a garantire la sicurezza degli alimenti e la qualità degli stessi.

Per alcune tipologie d'impresa, il costo diretto dei controlli sopportato dagli operatori può incidere anche fino al 5-10 per cento del costo finale del prodotto.

Inoltre, perfino il costo del sistema dei controlli ufficiali è sostenuto in buona parte dalle imprese del settore, dal momento che il D.Lgs. 194/2008 impone loro il versamento di una tariffa annuale. In tal modo qualsiasi inefficienza le colpisce due volte: la prima perché subiscono controlli evitabili, la seconda perché li devono finanziare.

Una riforma era quindi attesa da anni e numerosi tentativi erano stati fatti in passato.

Il decreto legge n.5/2012, all'art. 14, aveva autorizzato il Governo ad adottare regolamenti volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese. Tra i principi e criteri direttivi che il Governo avrebbe dovuto seguire, in particolare, figuravano quelli del coordinamento e programmazione in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni e l'informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative.

Si prevedeva, inoltre, l'obbligo per le Regioni, le province autonome e gli enti locali, di conformare la propria attività ai principi espressi.

Tuttavia, il Governo non ha mai adottato i previsti regolamenti. Per quanto riguarda i livelli locali, invece, all'inizio del 2013 sono state approvate, con un'intesa in Conferenza Unificata, delle "*Linee guida in materia di controlli*" predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>3</sup>, nelle quali si auspicava un più stretto coordinamento delle attività di controllo condotte a carico delle imprese, anche tramite l'adozione di

---

3. Disponibili al seguente indirizzo: <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/24-01-2013/linee-guida-materia-di-controlli>

banche dati comuni tra le Amministrazioni interessate (cfr. par. 5.3). Tra le buone prassi di cui si dava conto nel documento, veniva inoltre menzionato il Registro Unico dei Controlli in agricoltura (RUC) che, ad esempio, la Regione Emilia-Romagna aveva introdotto già a dicembre del 2011<sup>4</sup>.

Si trattava, tuttavia, di un documento destinato a rappresentare soltanto una guida per le amministrazioni che avessero deciso di adottare provvedimenti in materia, che non comportava alcun obbligo di adeguamento.

In seguito, nell'Agenda per la semplificazione 2015-2017, è stata inserita un'azione denominata "*Semplificazione e coordinamento dei controlli sulle imprese*" (5.10), destinata a culminare con l'individuazione di misure "*necessarie a semplificare e ridurre gli oneri eccessivi e sproporzionati gravanti sulle imprese, eliminare le duplicazioni e le sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni migliorando al tempo stesso l'efficacia dei controlli*".

L'azione non è stata completata e, nell'aggiornamento dell'agenda per gli anni 2018-2020, tra i "*nuovi interventi da istruire*", è stata prevista ancora la futura adozione di interventi di semplificazione in materia di controlli alle imprese, segnalando come quelli già adottati nel tempo siano spesso rimasti inattuati.

Da ultimo, il Patto per la semplificazione approvato dalla conferenza Unificata il 21 luglio 2019<sup>5</sup>, ha definito la semplificazione dei controlli "*un tema strategico per il Governo*" (par. 4).

Mentre le iniziative previste faticavano a tradursi in semplificazioni concrete per le imprese, il decreto-legge 91/2014 ha istituito il **Registro Unico dei Controlli Ispettivi (RUCI) per le imprese agricole**, volto ad assicurare l'esercizio unitario dell'attività ispettiva nei confronti delle imprese, l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza nonché il regolare esercizio dell'attività imprenditoriale.

A tal fine veniva previsto l'obbligo di **effettuare i controlli in modo coordinato, evitando sovrapposizioni e duplicazioni**.

Inoltre, veniva sancito il fondamentale principio secondo il quale, nei casi di attestata regolarità o di regolarizzazione conseguente al controllo, gli adempimenti relativi alle annualità sulle quali sono stati effettuati i controlli non possono essere oggetto di contestazione in successive ispezioni.

Fin dal principio Confcommercio ha chiesto che tale misura venisse applicata a tutte le imprese alimentari.

Adesso, la disposizione in commento finalmente estende tali principi di semplice civiltà giuridica a tutte le imprese alimentari e mangimistiche.

Per la prima volta, quindi, la nuova edizione dell'Agenda per la semplificazione prevista dall'articolo 15 del decreto, invece di limitarsi a immaginare l'estensione del Registro, potrà concentrarsi sul compito, altrettanto cruciale e delicato, di assicurarne la piena e completa attuazione.

Riteniamo quindi essenziale che la disposizione sia confermata nel corso dell'iter parlamentare di conversione in legge del decreto.

## **2. La diffida**

La disposizione di cui all'art. 43, comma 3, contiene una seconda misura di grande rilievo per le imprese del settore alimentare: la modifica della disciplina della diffida.

Con le modifiche apportate all'art. 1, comma 3, del decreto legge n.91/2014, la diffida è stata resa applicabile anche nel caso di violazioni successive alla prima e qualora la sanzione amministrativa pecuniaria

---

4. Cfr. Legge regionale Emilia-Romagna 12 dicembre 2011, n. 19

5. Disponibile al seguente indirizzo:

[http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Patto\\_Semplificazione\\_25\\_luglio\\_2019\\_1.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Patto_Semplificazione_25_luglio_2019_1.pdf)

non sia l'unica prevista (ad esempio quando sia accompagnata da sanzioni accessorie), alla sola condizione che la violazione sia comunque sanabile.

In seguito alla diffida, l'interessato è tenuto a rimuovere le conseguenze dannose o pericolose della violazione entro un termine che, a seguito delle modifiche, non deve essere superiore a novanta giorni (dai precedenti venti giorni massimi), anche presentando a tal fine specifici impegni.

È stato inoltre chiarito che le violazioni, se opportuno, possono essere sanate anche tramite una semplice comunicazione al consumatore.

Infine, risolvendo uno degli aspetti che aveva suscitato difficoltà in sede applicativa, è stato definitivamente stabilito che la diffida è applicabile anche ai prodotti già posti in commercio, a condizione che per essi vengano sanate le non conformità nei termini indicati dalla disposizione.

Le modifiche introdotte proseguono quindi nel delineare un rapporto tra controllori e controllati che non sia basato sulla mera contrapposizione, bensì sulla collaborazione reciproca. Da questo punto di vista si abbandona l'impostazione secondo la quale chi commette una violazione ha in ogni caso inteso farlo con coscienza e volontà per riconoscere invece che la grandissima maggioranza delle imprese applica la legge al meglio delle proprie possibilità, ma che normative sempre più complesse a volte comportano errori ai quali è la stessa impresa, se messa nelle giuste condizioni, a voler rimediare.

Al riguardo, ci preme evidenziare soltanto due possibili modifiche che contribuirebbero a rendere ancora più efficace lo strumento in un'ottica di ulteriore miglioramento.

Allo scopo di evitare che l'estensione a novanta giorni del termine entro il quale ottemperare alla diffida sia vanificata dalla possibilità, per l'organo di controllo, di assegnare un termine inferiore (e potenzialmente anche inferiore a quello di venti giorni originariamente previsto), **è opportuno specificare che il termine è stabilito, in ogni caso, in novanta giorni** o comunque che lo stesso deve essere ricompreso tra venti e novanta giorni, a seconda della gravità della violazione e dell'attività richiesta per sanarla.

Il secondo aspetto concerne le violazioni che hanno per oggetto disposizioni in materia di sicurezza alimentare.

La prima versione dell'istituto, secondo il testo originario dell'art. 1 del decreto-legge 91/2014, stabiliva che: *"Le disposizioni di cui al primo periodo si applicano anche ai prodotti già posti in vendita al consumatore finale, con esclusione delle violazioni relative alle norme in materia di sicurezza alimentare"*. Nel corso della conversione in legge del provvedimento, come evidenziato anche dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, nella sua circolare n. 1377 del 21 agosto 2014, tale previsione è stata espunta dal testo, di modo che la diffida si sarebbe dovuta applicare anche a tali violazioni.

Tuttavia, la modifica è rimasta sostanzialmente inapplicata a seguito dell'emanazione, da parte del Ministero della Salute, di una circolare di opposto tenore<sup>6</sup>, con la quale, evocando la diversità del settore e il presunto carattere esclusivamente formale delle violazioni considerate, veniva espressamente esclusa, anche contro l'indicazione del legislatore, l'applicabilità della diffida in tutti i casi di disposizioni poste a tutela della sicurezza alimentare e, più in generale, della salute umana.

Poiché non si vede ragione per mantenere simili restrizioni, a maggior ragione considerato che le stesse risultavano ingiustificate già in virtù del testo previgente, appare opportuno precisare direttamente nel testo del provvedimento che, fatte salve le altre condizioni previste, la diffida è applicabile anche alle violazioni in materia di sicurezza alimentare.

---

<sup>6</sup> Circolare Direzione Generale della Sanità Animale e dei Farmaci Veterinari 0002067-28/01/2015-DGSAF-COD\_UO-P

### **3. Semplificazioni procedurali ed accelerazione della spesa per gli investimenti delle imprese (artt. 39 e 47)**

La ripresa economica del tessuto imprenditoriale è gravata dall'incertezza sulla futura evoluzione dell'emergenza sanitaria. Sono necessarie dunque misure eccezionali che limitino drasticamente i tempi e le procedure per la concessione di contributi pubblici volti al rilancio produttivo e commerciale. Per tali finalità, si apprezzano le misure di semplificazione ed accelerazione della spesa relativamente alla concessione dei contributi della "Nuova sabatini" e all'utilizzo dei fondi nazionali ed europei per gli investimenti nella coesione e nelle riforme.

In questo quadro, risultano particolarmente opportuni gli interventi a favore delle imprese del Mezzogiorno, riferiti alla semplificazione delle procedure di erogazione del contributo delle "Nuova Sabatini" ed alla possibilità di cofinanziare i medesimi contributi con i fondi strutturali, ampliando le tipologie di investimento ammissibili.

### **4. Regime autorizzativo unico per la sperimentazione di iniziative tecnologiche innovative (art. 36)**

Relativamente al tema dell'innovazione, l'art. 36 disciplina il regime autorizzativo unico e semplificato per la sperimentazione di iniziative tecnologiche innovative, che dovrebbe sostituire tutti i permessi di competenza di altre amministrazioni statali e dimezzare i termini previsti da altre amministrazioni nel caso siano necessari intese o altri atti di assenso da parte di queste. Nella pratica, bisognerà poi verificare come i decreti attuativi assicureranno tale dimezzamento dei tempi.

Si rileva, tuttavia, che se una norma nata per semplificare prevede l'invio della stessa domanda e, alla fine della sperimentazione, della stessa relazione conclusiva, contestualmente a due distinte componenti della Pubblica Amministrazione (nella fattispecie il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero per lo Sviluppo Economico), la strada verso una effettiva semplificazione delle procedure parte decisamente in salita.

## **SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA EDILIZIA**

Confcommercio guarda con attenzione a provvedimenti che influiscano sulla possibilità di avviare concretamente la rigenerazione di parti di città, aspetto certamente rilevante per le imprese rappresentate, generalmente localizzate all'interno dei tessuti urbani. Da tempo agiamo nella consapevolezza che la capacità attrattiva dei sistemi economici sia strettamente collegata alla qualità dell'ambiente costruito in cui operano le nostre imprese. Per tale ragione, sosteniamo la rigenerazione urbana nella sua accezione più ampia, considerandone anche gli aspetti economici, sociali ed ambientali, oltre a quelli legati all'edilizia.

In tale contesto riteniamo prioritario garantire, nei processi di trasformazione urbana, adeguate e preventive procedure concertative tra le rappresentanze economiche e gli Enti preposti al governo del territorio per delineare visioni condivise di sviluppo della città, come positivamente sperimentato in questi anni nell'ambito dell'accordo ANCI-Confcommercio per la rigenerazione urbana. Una programmazione concertata delle trasformazioni consente infatti di perseguire in modo più efficace la crescita equilibrata del tessuto economico, attraverso la ponderazione dei diversi interessi, evitando che si generino processi di deregolamentazione non sostenibili dalle imprese, specie in questa grave fase congiunturale.

Atteso peraltro che le trasformazioni delle città avvengono, sempre più, in maniera "contrattata", attraverso "scambi" di incrementi volumetrici in cambio di opere pubbliche tra investitori privati e attori pubblici, appaiono imprescindibili gli spazi di partecipazione delle rappresentanze economiche per assicurare una adeguata condivisione nei processi di attuazione delle previsioni urbanistiche.

Ciò premesso, venendo al merito del provvedimento, **l'articolo 10** del Decreto Semplificazioni introduce rilevanti modifiche al Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. 380/2001) al fine di accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico di cittadini e imprese, anche per assicurare il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e per sviluppare i processi di rigenerazione urbana. Le misure introdotte paiono in parte ricognitive di quanto già previsto da alcune Regioni che, per effetto dell'attribuzione di competenze concorrenti in materia di governo del territorio, ai sensi del Titolo V della Costituzione, ne hanno anticipato la possibilità di attuazione attraverso norme, piani e regolamenti locali.

Si rilevano perplessità relative alle previsioni introdotte alla **lettera f) del comma 1 del suddetto articolo**, che amplia il campo di applicazione del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici (art. 14, DPR 380/2001), consentendo, in generale, di derogare anche alle destinazioni d'uso ammissibili dal piano urbanistico comunale e di aumentare la superficie coperta negli interventi di ristrutturazione edilizia. La natura eccezionale del permesso di costruire in deroga rappresenta un'espressione di potere comunale, fondata su scelte discrezionali in sostituzione di quelle effettuate in sede di pianificazione, pur sulla base di un interesse pubblico riconosciuto dal Consiglio e nel rispetto del principio di libertà di stabilimento, fatti salvi i limiti giustificati da motivi imperativi di interesse generale nel caso di insediamenti commerciali. Di conseguenza, riteniamo che ampliare la portata della deroga possa aumentare l'impatto delle trasformazioni urbane sottratte al processo pianificatorio, con possibili ricadute negative sugli equilibri dei sistemi economici urbani e sui carichi urbanistici delle aree d'intervento, sminuendo al contempo l'importanza della fase concertativa e l'adeguata ponderazione degli interessi coinvolti per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

Con riferimento alla prima parte del **comma 5 dello stesso articolo**, riscontriamo invece una apprezzabile conferma - senza limiti temporali - della non necessaria subordinazione della posa in opera di strutture amovibili all'autorizzazione degli interventi sui beni culturali e all'autorizzazione paesaggistica, di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio, qualora tali opere siano localizzate su pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse storico e artistico. Tale previsione risulta in armonia anche con quanto già disposto dal c.d. DL Rilancio (art. 181, comma 3) che, per l'allestimento temporaneo di strutture amovibili e altri elementi funzionali all'attività dei pubblici esercizi, se localizzati in spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, non prevede - fino al 31 ottobre 2020 - la subordinazione di tali opere alle medesime autorizzazioni rilasciate dalla Soprintendenza. Nella seconda parte del comma, si precisa che tale semplificazione non è applicabile alle strutture amovibili che dovessero essere installate in luoghi urbani adiacenti ai siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico. Risulta però vaga la definizione di "altri beni" e la dicitura "adiacenza", lasciando dubbi interpretativi sull'individuazione degli stessi che andrebbero chiariti. In ogni caso, riteniamo utile stabilire tempi rapidi e certi per il rilascio delle autorizzazioni relative a strutture amovibili funzionali all'attività delle imprese, evitando così il rischio di dilatare le tempistiche di una misura volta anche alla rapida ripresa dell'economia.

Condivisibile, infine, risulta essere quanto previsto alla **lettera c), del comma 1 dell'articolo in esame**, laddove si stabilisce di considerare come attività edilizia libera la realizzazione di opere stagionali e temporanee, destinate ad essere rimosse al cessare della necessità, entro un termine di 180 giorni, raddoppiato rispetto alla precedente formulazione del TU Edilizia. Attualmente, la possibilità di ricomprendere le "opere stagionali" negli interventi di edilizia libera è demandata agli ordinamenti regionali. Prevedere una tale regolamentazione a livello nazionale stabilisce un'utile disciplina univoca su tutto il territorio italiano.

## **SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA AMBIENTALE**

Gli interventi di semplificazione introdotti in materia ambientale si muovono certamente nella giusta direzione in quanto mirano a snellire strutturalmente il quadro adempimentale a carico di enti ed imprese

anche se, occorre rilevare, essi sono esclusivamente indirizzati verso attività tipicamente industriali, ai grandi investimenti e alle grandi opere, siano esse nuove infrastrutture o si riferiscano al mantenimento o alla bonifica di quelle esistenti.

Assolutamente apprezzabili anche gli interventi urgenti contro il dissesto idrogeologico, quelli finalizzati al potenziamento o all'adeguamento della sicurezza delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti nonché le semplificazioni delle procedure per interventi e opere nei siti oggetto di bonifica.

Anche sul fronte energetico gli interventi di semplificazione riguardano prioritariamente lo snellimento della realizzazione delle grandi infrastrutture che, negli anni a venire, saranno centrali per permettere al Paese di raggiungere maggiore autonomia e sostenibilità.

In particolare abbiamo accolto con estremo interesse la misura volta a semplificare l'*iter* procedurale per la realizzazione di impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili e di sistemi di accumulo. Fondamentale aver sottolineato, nel testo del provvedimento, che tutti questi interventi sono ammessi a condizione che siano realizzati secondo modalità e tecniche che non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il completamento della bonifica, né determinino rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area nel rispetto del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Bene anche gli interventi riguardanti l'**installazione di dispositivi di ricarica per auto elettriche**, con particolare riferimento alle aree private a uso pubblico e alle aree di servizio. Riteniamo infatti che, ai fini del raggiungimento di maggiori livelli di sostenibilità nella mobilità, sia preventivamente necessario superare gli ostacoli infrastrutturali che oggi rendono difficile la diffusione capillare dei veicoli ad alimentazione alternativa.

#### **SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI GREEN ECONOMY**

L'articolo 64 del decreto dà attuazione all'articolo 1, comma 86, della Legge di Bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n. 160), che prevede la concessione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di una o più **garanzie per sostenere specifici programmi di investimento e operazioni volti a realizzare progetti economicamente sostenibili**, con obiettivi definiti quali la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, il supporto all'imprenditoria giovanile e femminile, la riduzione dell'uso della plastica e la sostituzione della plastica con materiali alternativi, la rigenerazione urbana, il turismo sostenibile, l'adattamento e la mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico e, in generale, programmi di investimento e progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità ambientale e che tengano conto degli impatti sociali.

Su tale fronte, si rende necessario – in fase di conversione in legge del decreto - meglio chiarire l'ambito applicativo dell'intervento, rendendolo maggiormente coerente con gli obiettivi definiti dalla legge di bilancio 2020.

L'attuale formulazione della lettera a), comma 1 dell'articolo 64 del decreto-legge, infatti, non può essere considerata pienamente conforme ed inclusiva rispetto agli obiettivi sopra citati, tenuto conto del fatto che sembra circoscrivere l'attività del rilascio di garanzie a progetti che fanno riferimento esplicitamente a cicli industriali, rischiando così di non ricomprendere interventi in altri ambiti di cruciale rilevanza per il nostro Paese, con particolare riferimento al turismo sostenibile ed alla rigenerazione urbana.

Al riguardo, l'inserimento nella norma di un riferimento a cicli produttivi, piuttosto che industriali favorirebbe il conseguimento dei risultati auspicati.

#### **MISURE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E LOGISTICA**

Le misure messe in campo dal decreto per velocizzare la realizzazione delle opere pubbliche, attraverso snellimenti procedurali, semplificazioni degli adempimenti ambientali, attivazioni di nuovi strumenti tecnici/finanziari per contrastare il blocco dei lavori, sistematizzazione dello strumento dei Commissari straordinari, appaiono complessivamente condivisibili, potenzialmente in grado di tradurre in realtà l'auspicio formulato dal titolo "Italia Veloce" dell'allegato su trasporti e infrastrutture al Programma Nazionale di Riforma.

Un allegato organico ed ambizioso di cui si condividono analisi e obiettivi e che si auspica possa tradursi in realtà attraverso la concreta e tempestiva disponibilità delle disponibilità di cassa necessarie.

Le misure introdotte dall'art. 48 in tema di porti vanno nella giusta direzione di velocizzare la realizzazione degli interventi di potenziamento infrastrutturale di tali strategiche porte di ancoraggio del Paese agli scambi internazionali, affrontando anche la consolidata criticità della realizzazione dei dragaggi, per le note sovrapposizioni con la legislazione ambientale in materia di bonifica di siti inquinati.

Sarebbe stato opportuno, però, cogliere l'occasione per superare alcuni limiti legati all'inserimento delle Autorità di Sistema Portuale nell'elenco Istat delle Pubbliche Amministrazioni, che ingessano l'operatività di tali organismi, a fronte dei requisiti di grande reattività, che l'efficace presidio dei traffici, cui sono preposti, imporrebbe.

Le semplificazioni introdotte in tema di Zone Economiche Speciali, unite alla recente misura introdotta dal Decreto Rilancio in materia, si auspica possano dare un contributo al concreto decollo di tale importante strumento di sviluppo territoriale, centrato sull'accessibilità portuale. Resta ferma, però, la criticità dell'esclusione delle imprese di trasporto e delle infrastrutture energetiche dai benefici concessi per gli investimenti in tali zone, esclusione, particolarmente penalizzante in una fase di ripresa dalla crisi, che non può fare a meno del supporto offerto dalle reti e dalle connessioni.

La misura urgente introdotta dall'art. 49 in tema di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, si spera possa evitare il ripetersi delle gravissime criticità sofferte ancora in questi giorni, sul fronte della mobilità, dalla Regione Liguria: un aggravio di penalizzazioni insostenibile per imprese e cittadini, già duramente colpiti da limiti strutturali sul fronte dell'accessibilità, nonché dagli effetti della pandemia.

Spiace constatare, però, che alcune semplificazioni specifiche che il settore dei Trasporti attendeva per accrescere la propria competitività, non abbiano trovato accoglimento all'interno dell'articolato.

Ci si riferisce, ad esempio, a tutta la normativa in materia marittimo-portuale, che si gioverebbe di un processo organico di aggiornamento e armonizzazione, da realizzarsi sotto la regia del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e del Comando Generale delle Capitanerie di Porto.

D'altra parte, il comparto dell'autotrasporto, che ha assicurato la continuità degli approvvigionamenti anche nei momenti più duri dell'emergenza, operando in condizioni critiche, dovrebbe essere liberato da vincoli e criticità, che ne limitano l'operatività.

Se si vuole rendere l'Italia "Veloce" per davvero, è necessario riformare radicalmente la disciplina dei divieti di circolazione per i veicoli pesanti fuori dai centri abitati, recuperando, anche attraverso l'ausilio dei nuovi strumenti telematici, l'ordinaria operatività delle imprese h24, per una logistica fluida, ottimizzata e distribuita lungo l'intero anno, che sappia tempestivamente rispondere alle esigenze della domanda e accompagnare l'auspicata ripresa economica del Paese.

Occorre, altresì, evitare il fermo dei veicoli per le lentezze nella realizzazione delle revisioni tecniche da parte degli uffici della Motorizzazione Civile. Si rendono, pertanto, necessarie: una modifica normativa che estenda la facoltà di effettuazione di tali verifiche presso le officine private autorizzate anche ad alcune tipologie di veicoli escluse; la tempestiva emanazione delle necessarie disposizioni attuative, per risolvere, concretamente tale criticità sulla strada e non soltanto all'interno del Codice della Strada.

Sul fronte economico, restano, d'altra parte, ancora disattese le aspettative di ristori economici e riduzioni di costi specifici per le imprese del settore, a cominciare dalle compagnie marittime che garantiscono la continuità territoriale del Paese, per passare alle imprese di autotrasporto e logistica e agli operatori del trasporto di persone, gravemente colpite dall'epidemia e dai provvedimenti adottati per il suo contenimento, al punto, in alcuni casi, da metterne in discussione la stessa permanenza sul mercato.