CONFINDUSTRIA
Il Vicepresidente
per la Semplificazione e l'Ambiente

Roma, 30 settembre 2014

Cari Colleghi,

dopo la pausa estiva e in concomitanza della ripresa dei lavori parlamentari, vorrei aggiornarVi sui principali **risultati ottenuti** nelle materie oggetto della delega conferitami dal Presidente Squinzi in occasione del rinnovo della squadra di Presidenza, vale a dire **semplificazioni**, **riforme istituzionali** e **ambiente**.

Prima di entrare nel merito delle misure, che sono descritte in dettaglio nella nota allegata, vorrei però soffermarmi sul **metodo** seguito nell'elaborazione delle proposte.

Con il Presidente Squinzi condividiamo la necessità di provare a cambiare l'approccio finora seguito nell'azione di ammodernamento del Paese e nella definizione degli obiettivi di politica industriale. Dobbiamo diffidare dalle "norme annuncio", che non garantiscono risultati tangibili, e focalizzarci invece su proposte capaci di incidere in concreto sui rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni e di creare un ambiente favorevole al rilancio degli investimenti.

Tra le questioni di maggiore interesse per le imprese, Vi segnalo in modo particolare:

1. le **riforme istituzionali.** Il testo approvato in prima lettura accoglie diverse richieste di Confindustria, tra cui il superamento del bicameralismo perfetto, la velocizzazione del procedimento legislativo, l'eliminazione delle province e l'introduzione dei costi standard. Il punto più significativo riguarda però la riforma del **Titolo V** e l'accentramento in capo allo Stato delle competenze legislative su materie strategiche per lo sviluppo. In particolare, siamo riusciti a riportare alla competenza dello Stato la materia ambientale, scongiurando il rischio di frammentazioni e scelte disomogenee sui territori.

2. la **riforma della PA** e le **semplificazioni**. Confindustria ha contribuito all'impostazione complessiva dei provvedimenti approvati e in discussione in Parlamento, sollecitando un approccio organico nei confronti dei problemi della PA. In particolare, il Decreto-legge della scorsa estate e il Disegno di legge "Madia" hanno dato avvio a un ambizioso processo di riforma, che coinvolge sia l'organizzazione della macchina amministrativa, sia i principali istituti di semplificazione per le imprese.

3. le **misure in materia ambientale**. In questo ambito ci siamo mossi nell'ottica di coordinare una più efficace tutela dell'ambiente con gli obiettivi di politica industriale che il Paese è chiamato a perseguire per recuperare competitività. Grazie a questa impostazione, sono state introdotte, tra le altre, misure tese a velocizzare e rendere certi i tempi per la bonifica dei siti contaminati e a chiarire l'ambito delle competenze del Consorzio Polieco.

00144 Roma Viale dell'Astronomia 30
Telefono 06 5903235 Fax 06 5915505
g.macaferri@confindustria.it www.confindustria.it

CONFINDUSTRIA

Mi auguro che sulle nostre proposte continui a registrarsi un'ampia convergenza tra le forze parlamentari e sociali. A tal fine, Vi chiedo di continuare a fornirci il prezioso supporto che ci avete assicurato in questi mesi e del quale Vi sono grato.

Vi invito altresì a far circolare la nota allegata presso i vostri associati, al fine di fare conoscere in maniera puntuale gli esiti del lavoro svolto da Confindustria e per un loro più ampio coinvolgimento su questi temi così importanti per la vita delle imprese.

Con l'occasione, Vi invio i miei migliori saluti.

Gaetano Maccaferri

All.1

00144 Roma Viale dell'Astronomia 30
Telefono 06 5903235 Fax 06 5915505
g.macaferri@confindustria.it www.confindustria.it

Nota su riforme istituzionali, semplificazione e ambiente

Principali misure di interesse per le imprese

Nel corso degli ultimi mesi, i principali provvedimenti normativi varati da Governo e Parlamento hanno riguardato, tra gli altri, i temi delle riforme istituzionali, l'ammodernamento della macchina amministrativa e l'ambiente. Rispetto a questi temi, Confindustria ha evidenziato la necessità di un cambiamento di metodo nell'azione di ammodernamento del nostro Paese e nella definizione degli obiettivi prioritari di politica industriale: diffidare delle "norme-annuncio", dare concreta attuazione alle norme già approvate, individuare precise priorità senza affidarsi a decreti *omnibus*, coordinare le politiche ambientali con le strategie di politica industriale per rilanciare gli investimenti produttivi.

In tale prospettiva, abbiamo presentato numerose proposte, alcune delle quali sono state recepite nei principali provvedimenti degli ultimi mesi.

Di seguito, una breve sintesi delle misure più significative accolte dal legislatore in ordine alle riforme istituzionali, alle semplificazioni in materia paesaggistica (DL Cultura), all'ammodernamento della macchina amministrativa e alla semplificazione degli oneri burocratici (DL PA e DDL Semplificazioni), al rilancio dell'economia (DL Competitività e DL Sblocca Italia).

DDL riforma costituzionale

Il procedimento legislativo per l'approvazione definitivo della riforma è ancora molto lungo, ma la conclusione dell'esame del disegno di legge costituzionale n. 1429 (DDL Renzi/Boschi) da parte dell'Aula del Senato avvenuta l'8 agosto scorso, sia pure ancora in prima lettura, costituisce un passaggio importante che ci fa ben sperare sugli esiti del processo riformatore.

Numerose sono le disposizioni che riprendono le proposte di Confindustria. Il risultato più significativo è stato conseguito in ordine al riparto di **competenze legislative tra Stato e Regioni**.

In particolare, il DDL costituzionale approvato dal Senato prevede che lo Stato abbia una competenze piena su "***ambiente e ecosistema***" senza ulteriori condizioni, superando così il precedente testo approvato in Commissione, che aveva limitato la potestà legislativa esclusiva dello Stato alle sole "*disposizioni generali e comuni*". In questo modo, si introduce una potestà unitaria su aspetti fondamentali per la vita delle imprese, scongiurando il rischio di frammentazioni e scelte disomogenee sul territorio. L'emendamento, ampiamente condiviso dai gruppi parlamentari, rappresenta una soluzione ottimale per far sì che la riforma del Titolo V favorisca il rilancio delle attività economiche, garantendo allo Stato le competenze necessarie per costruire una strategia unitaria di sviluppo.

Sempre in ordine al riparto delle competenze legislative sono state accolte le proposte di Confindustria su:

- l'**accentramento in capo allo Stato** della competenza su materie strategiche per lo sviluppo economico, tra cui infrastrutture, energia, grandi reti di comunicazione e commercio con l'estero;
- l'introduzione della **clausola di supremazia**, che consente allo Stato di intervenire anche su materie attribuite alla competenza delle Regioni, laddove lo richiedano esigenze di interesse nazionale.

Tra le altre proposte accolte si segnalano alcuni tra gli aspetti fondamentali della nuova carta costituzionale: *i)* il **superamento del bicameralismo perfetto**; *ii)* **velocizzazione del procedimento legislativo** per le più importanti iniziative legislative del Governo; *iii)* **eliminazione delle province**; *iv)* previsione del **fallimento politico** per ragioni di grave dissesto finanziario; *v)* introduzione in Costituzione del riferimento ai **costi standard** come parametro di riferimento per l'efficiente allocazione delle risorse necessarie all'espletamento delle funzioni pubbliche.

Decreto Cultura (DL n. 83/2014)

Il Decreto ha introdotto alcune misure di semplificazione in materia di **paesaggio**. Tale settore è storicamente uno dei più critici per il mondo dell'impresa, poiché i vincoli posti per assicurarne la tutela hanno prodotto una stratificazione burocratica sproporzionata a danno della libera iniziativa economica.

Le misure approvate mirano a rendere più equilibrato il bilanciamento degli interessi contrapposti, alleggerendo gli oneri a carico delle imprese senza intaccare la protezione del paesaggio.

Il provvedimento è intervenuto su alcune criticità segnalate da Confindustria correggendo in modo significativo la previgente disciplina e, in particolare, ha:

- allineato il termine di efficacia dell'autorizzazione paesaggistica a quello del titolo edilizio necessario per realizzare l'intervento, a meno che il ritardo nel rilascio del titolo (edilizio) non sia dipeso dall'interessato:
- previsto una delega al Governo per ampliare e precisare gli interventi di lieve entità, soggetti a una procedura semplificata per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (DPCM 9 luglio 2010, n. 139);
- introdotto un meccanismo di riesame degli atti rilasciati dagli organi periferici del MIBACT. Il riesame è svolto da apposite Commissioni di garanzia che si pronunciano entro il termine perentorio di 10 giorni dalla ricezione dell'atto ovvero dalla richiesta da parte delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento. Decorso inutilmente tale termine, l'atto si intende confermato.

Decreto PA (DL n. 90/2014) e DDL Semplificazioni (AS 1577)

Il Decreto PA e il DDL Semplificazioni perseguono l'obiettivo di riformare la pubblica amministrazione, mediante misure di carattere organizzativo, procedimentale e processuale che incidono anche sulla vita delle imprese. I provvedimenti fanno seguito alla consultazione sulla riforma della PA, lanciata dal Governo il 30 aprile scorso e alla quale Confindustria ha partecipato.

Confindustria ha contribuito all'impostazione complessiva dell'iniziativa legislativa sollecitando un approccio organico nei confronti dei problemi della PA. In effetti, l'intervento combinato del DL PA e del DDL Semplificazioni ha dato avvio a un processo ambizioso di riorganizzazione ed efficientamento, che coinvolge sia l'organizzazione della macchina amministrativa che i procedimenti di interesse per le imprese.

In particolare, il **DL PA** prevede:

- l'**Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017**. Essa dovrà contenere le linee di indirizzo in materia di semplificazione, condivise tra Stato, Regioni ed Enti locali, nonché il cronoprogramma per la loro realizzazione. L'Agenda dovrà essere adottata dal Consiglio dei Ministri entro il 31 ottobre 2014, previa intesa in Conferenza Unificata;
- l'adozione di **moduli unificati e standardizzati** su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni alla PA da parte dei privati. La modulistica per i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali dovrà essere adotta entro il 22 dicembre 2014, mentre quella per i procedimenti di competenza delle amministrazioni regionali e locali (in materia di attività produttive ed edilizia) dovrà essere adottata sulla base di accordi o intese in Conferenza unificata;
- l'adozione da parte di ogni PA del **Piano di informatizzazione delle procedure** entro il 16 febbraio 2015. Il piano deve garantire la compilazione *on line* delle pratiche, l'autenticazione dell'interessato attraverso il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese, nonché il tracciamento dell'istanza e l'individuazione del responsabile del procedimento.

Il DL PA contiene anche misure processuali per rendere più efficiente la funzione giurisdizionale. In particolare, sono state adottate disposizioni volte ad **accelerare il rito sui contratti pubblici**, **disincentivare azioni pretestuose**, nonché **facilitare l'attuazione del processo civile telematico** (PCT), estendendone il funzionamento anche a quelli amministrativi, contabili e tributari.

Con riguardo alla deflazione del contenzioso, sono state previste due misure che dovrebbero scoraggiare l'instaurazione di giudizi palesemente infondati, aventi finalità dilatorie:

- la prima prevede che il giudice, anche d'ufficio, possa condannare la parte soccombente al pagamento, in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste;
- la seconda modifica la disciplina della sanzione per lite temeraria prevedendo che, nelle controversie in materia di appalti, l'importo della sanzione pecuniaria possa essere elevato fino all'1% del valore del contratto.

Quanto ai contenuti del correlato **DDL Semplificazioni**, sono previste diverse **deleghe legislative**, da esercitarsi nel breve periodo, che riguardano:

- la ricognizione dei procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni, in modo da assicurare l'accessibilità *on line* alle informazioni e ai documenti in possesso delle PA, ai pagamenti e all'erogazione dei servizi da parte delle stesse;
- la revisione della disciplina in materia di **conferenza dei servizi** per eliminare le criticità riscontrate nella prassi. In particolare, si prevede la riduzione dei tempi di lavoro della conferenza, l'implementazione degli strumenti informatici, la revisione dei meccanismi per superare il dissenso espresso dalle amministrazioni portatrici di interessi sensibili;
- la **ricognizione dei procedimenti oggetto di SCIA o di silenzio assenso**;
- la riforma delle Camere di commercio.

Il DDL contiene anche **misure di immediata applicazione** in tema di silenzio assenso e autotutela.

In particolare, si introduce il **silenzio assenso** nell'ambito dei procedimenti per l'adozione di provvedimenti normativi o atti amministrativi riguardanti diverse amministrazioni statali. Infatti, l'assenso delle PA statali si considera acquisito decorsi 30 giorni dalla richiesta.

In tema di **autotutela**, il DDL recepisce le proposte di Confindustria volte a limitare il potere di ripensamento della PA, riducendo i casi di intervento e ponendo un termine all'esercizio di tale facoltà.

Le misure contenute nel DDL sono oggetto di approfondimento nell'ambito di Gruppi di lavoro tecnici - interni ed esterni a Confindustria - volti a migliorare il testo del DDL e a indirizzarne l'attuazione da parte del Governo.

Decreto Competitività (DL n. 91/2014)

Il Decreto prevede la revisione della disciplina in materia di **Agenzie per le imprese** secondo una logica di effettiva esternalizzazione delle funzioni e dei compiti della PA e di reale semplificazione dei procedimenti di interesse per le imprese.

In particolare, in linea con la posizione di Confindustria sul tema, il Decreto prevede l'adozione di un regolamento che:

- assicuri definitività alle attività svolte dalle Agenzie. Infatti, i controlli, le dichiarazioni e le attività istruttorie delle Agenzie per le imprese sostituiscono a tutti gli effetti i controlli e le attività delle amministrazioni competenti, salvi i casi di discrezionalità e autotutela;
- utilizzi le Agenzie nella gestione e organizzazione della conferenza di servizi.

Il Decreto poi ha recepito le proposte di Confindustria dirette a chiarire l'ambito delle competenze del **Consorzio Polieco**, ossia il Consorzio disciplinato dal Codice dell'ambiente per il recupero e il riciclo dei rifiuti di beni in polietilene. In particolare, viene chiarito che gli obblighi di adesione al Consorzio hanno per oggetto esclusivamente i rifiuti di beni composti interamente da polietilene. A tal fine, viene demandato al Ministro dell'Ambiente, con il concerto del Ministro dello Sviluppo Economico, l'individuazione con decreto dell'elenco di tali beni. **Nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale, è previsto che i beni in polietilene per i quali sussiste l'obbligo di adesione al Consorzio sono esclusivamente i teli e le reti ad uso agricolo**.

L'intervento in commento rimedia quindi al vuoto normativo e ai numerosi contenziosi tra Polieco e le imprese scaturiti a seguito dell'inefficacia, per ragioni meramente procedurali, del decreto ministeriale approvato il 2 maggio 2006, che stabiliva che per beni in polietilene oggetto delle attività di Polieco dovevano intendersi, appunto, i teli e le reti ad uso agricolo.

In linea con le proposte di Confindustria, il provvedimento ha introdotto inoltre una **nuova procedura semplificata di bonifica**, alternativa al procedimento ordinario e applicabile anche nei SIN (siti di interesse nazionale).

Obiettivo della procedura è quello di velocizzare e rendere certi i tempi per la restituzione dei siti contaminati ai loro usi legittimi, anche in presenza di falda contaminata, mediante la bonifica del terreno. La nuova procedura consente di eseguire gli interventi di risanamento a seguito di una semplice comunicazione del progetto di bonifica agli enti competenti. La fase di controllo dell'amministrazione consiste nella caratterizzazione del sito post-intervento al fine di verificare unicamente il raggiungimento dei valori tabellari per il risanamento del sito (cd. concentrazione soglia di contaminazione – CSC).

Il Decreto contiene anche disposizioni sulla **verifica di assoggettabilità (cd. *screening*) alla valutazione di impatto ambientale (VIA)**, al fine di rimediare a una procedura d'infrazione UE aperta nei confronti dell'Italia. In sede di conversione del provvedimento è stata accolta la proposta di Confindustria di eliminare la previsione riguardante la verifica di assoggettabilità postuma per gli impianti già autorizzati e in esercizio, che imponeva un limite temporale massimo, pari a 6 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, scaduto il quale la prosecuzione delle attività non sarebbe stata più consentita. Per effetto della soppressione di tali previsioni è stato evitato quindi il rischio di chiusura e/o sospensione delle attività di molti impianti industriali in esercizio.

Il Decreto poi introduce **semplificazioni in materia di End Of Waste** (cessazione dello stato di rifiuto) e materie prime secondarie. In particolare, il provvedimento effettua un raccordo tra le attività di trattamento effettuate ai sensi dei Regolamenti europei in materia e le procedure cd. "semplificate" di recupero ai sensi della disciplina italiana, assoggettando l'applicazione delle suddette procedure al rispetto degli stessi requisiti previsti dai predetti Regolamenti.

Il Decreto interviene, inoltre, per semplificare, nel rispetto di determinate condizioni, l'*iter* autorizzativo nel caso in cui l'operazione di recupero consista *"nel mero controllo sui materiali di rifiuto per verificare se soddisfino i criteri elaborati affinché gli stessi cessino di essere considerati rifiuti nel rispetto delle condizioni previste"*. Tale operazione è sottoposta alle procedure semplificate se rispettati i requisiti dei Regolamenti europei. Prima dell'entrata in vigore della norma questa procedura era infatti soggetta a un regime autorizzativo complesso. Il Decreto prevede anche la possibilità di utilizzare le materie prime secondarie prodotte esclusivamente dai rifiuti, acquisite o da acquisire da impianti autorizzati con procedura semplificata per le opere che riguardano recuperi ambientali, rilevati e sottofondi stradali, ferroviari e aeroportuali, nonché piazzali.

In materia di **impianti termici civili**, il Decreto consente di superare, in linea con la posizione di Confindustria, alcune incertezze interpretative riguardanti la persistenza dell'obbligo di trasmettere la dichiarazione di istallazione degli impianti all'autorità competente per i controlli, le caratteristiche degli stessi e il termine per l'integrazione del libretto di centrale da parte del responsabile della manutenzione dell'impianto. E' stata inoltre confermata la proroga al 1° settembre 2017 della

scadenza riguardante l'adeguamento degli impianti termici civili già autorizzati e successivamente assoggettati alle disposizioni in materia, come riformate nel 2010.

In linea con la posizione di Confindustria, il Decreto è intervenuto anche sulla disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni riguardanti le sostanze che riducono lo strato di ozono. In particolare, il provvedimento punta a evitare un'incongrua applicazione delle sanzioni per i detentori di sistemi antincendio, prevedendo un differimento di nove mesi del termine per l'adeguamento alla normativa europea di tali sistemi.

Decreto Sblocca Italia

Il Decreto contiene anche **misure di semplificazione** volte a rilanciare gli investimenti pubblici e privati.

Il riferimento è, in particolare, alle norme in tema di conferenza di servizi, ambiente, paesaggio ed edilizia. Si tratta di istituti e settori che interessano direttamente lo svolgimento dell'attività di impresa, che riprendono proposte presentate da tempo da Confindustria.

Quanto alla **conferenza di servizi** ed **alle autorizzazioni paesaggistiche**, dovrebbero essere previsti meccanismi per superare inerzie e blocchi immotivati da parte delle amministrazioni.

In particolare, il Decreto dovrebbe reintrodurre la norma, precedentemente contenuta nel Decreto Cultura e successivamente stralciata in sede parlamentare, con cui si elimina la facoltà per l'amministrazione procedente di indire una conferenza di servizi per "recuperare" il parere del Soprintendente non reso entro i termini previsti dalla legge e funzionale al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Tale facoltà, che nei fatti si è venuta configurando prassi abituale, allunga oltremisura i tempi di questi procedimenti.

In materia di **edilizia**, dovrebbero essere previste misure per accelerare il procedimento per il rilascio del permesso di costruire e ampliare le condizioni per ottenerne la proroga. Inoltre, il decreto dovrebbe semplificare gli adempimenti per la realizzazione di interventi che non determinano una trasformazione rilevante del territorio (frazionamento e accorpamento delle unità immobiliari) e per l'esecuzione di varianti a permessi di costruire che non configurino variazioni essenziali. In particolare, per i primi è sufficiente una comunicazione preliminare ai lavori asseverata da un tecnico; mentre i secondi sono assoggettati al regime della SCIA.

Inoltre, dovrebbe essere prevista la possibilità di richiedere il permesso di costruire, in deroga alle destinazioni d'uso, per gli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica. Tale facoltà, espressamente estesa anche alle aree industriali dismesse, sarebbe subordinata a una delibera del Consiglio comunale attestante l'interesse pubblico di tali aree.

Il Decreto contiene misure in materia di **bonifiche dei siti contaminati**, le quali, in linea con la posizione di Confindustria, puntano a velocizzare la ripresa o l'avvio di opere e cantieri nel rispetto delle condizioni di sicurezza ambientale. In particolare, nei siti inquinati, nei quali sono in corso o non sono ancora avviate attività di messa in sicurezza e di bonifica, possono essere realizzati interventi e opere (es. manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti e infrastrutture, opere lineari necessarie per l'esercizio di impianti e forniture di servizi) che non pregiudicano né interferiscono con il completamento e l'esecuzione della bonifica.

Sempre in campo ambientale, è previsto che il Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente, emani un decreto volto a semplificare l'accesso al **ContoTermico**, previsto per finanziare i piccoli interventi di efficienza energetica e di produzione di energia da fonte rinnovabile.

Infine, per velocizzare l'attuazione degli investimenti per la diffusione delle tecnologie digitali, il decreto ha chiarito anche che per le pertinenze esterne l'applicazione delle attuali limitazioni normativa è circoscritta ai casi di permanenze prolungate delle persone, con l'effetto di escludere la gran parte degli insediamenti produttivi.