

## PROPOSTE DELLE PARTI SOCIALI SU CRESCITA E OCCUPAZIONE

### SEMPLIFICAZIONE

#### PREMESSA

Le Associazioni che hanno dato vita al Tavolo delle Parti sociali, consapevoli dell'importanza delle politiche di semplificazione per la crescita economica del Paese, intendono evidenziare al Governo e alle forze politiche **l'esigenza, non più procrastinabile, di ridurre il peso della burocrazia come obiettivo prioritario di sostegno allo sviluppo.**

Esse individuano pertanto nella riduzione del cuneo burocratico un obiettivo strategico che la politica deve perseguire. Per il raggiungimento di questo obiettivo si deve realizzare un percorso di innovazione della PA che prosegua, da un lato, nello sfoltoimento e nella razionalizzazione delle norme esistenti, valorizzando anche l'utilizzo degli strumenti informatici e, dall'altro lato, intervenga nella fase di formazione delle norme con una valutazione reale di impatto sul tessuto produttivo, semplificando le procedure in base al principio di proporzionalità.

E' necessario, peraltro, che questo processo sia preceduto e accompagnato dall'affermarsi a tutti i livelli istituzionali di una salda e diffusa cultura della qualità della regolazione: senza di essa ogni intervento è destinato al fallimento, appesantendo la normativa invece di semplificarla.

A tal proposito, si evidenzia la necessità di riallineare l'ordinamento italiano a quello comunitario eliminando tutti gli elementi di complicazione introdotti in sede di recepimento delle direttive (*cd gold plating*).

**Non occorre, in sostanza, inventare nuovi strumenti, ma è necessario accelerare l'iter dei provvedimenti legislativi in corso che prevedono misure di semplificazione, superare le resistenze che rallentano quelle già approvate e intervenire con decisione, semplificando i numerosi adempimenti previsti da normative settoriali.**

Soltanto in questo modo sarà possibile centrare l'obiettivo di riduzione del peso della burocrazia che si è data l'Europa: raggiungere entro il 2012 una riduzione del 25% degli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese.

L'obiettivo della semplificazione non può prescindere, inoltre, dall'attuazione in tempi rapidi della riforma della PA per consentire l'accrescimento dell'efficienza degli uffici e degli apparati pubblici.

Il sistema amministrativo italiano genera sprechi e inefficienze poiché l'elevato numero di livelli amministrativi attualmente esistenti rallenta il funzionamento degli uffici, genera costi e, soprattutto, rende macchinoso il processo decisionale.

L'efficientamento della PA è possibile investendo sulle risorse umane, valorizzando la professionalità dei dipendenti pubblici e incentivando la diffusione dell'informatizzazione e dell'e-government, in attuazione del Codice dell'amministrazione digitale.

Va segnalata, infine, anche la necessità di rafforzare l'*accountability* delle amministrazioni e tutte quelle forme di rilevazione del grado di soddisfacimento degli utenti pubblici, siano essi cittadini o imprese, che possono contribuire al continuo miglioramento dell'efficienza ed efficacia dell'azione pubblica.

### SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

#### CERTEZZA DEI TEMPI E RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI

Va favorita una reale ed efficace interazione tra le diverse Amministrazioni coinvolte nei procedimenti amministrativi.

A tal fine vanno potenziati, implementati o finalmente attuati molti dei numerosi strumenti messi in campo nel corso degli anni: dalla riforma degli Sportelli Unici, all'uniforme e costante

applicazione del principio che vieti alle PA di chiedere ai cittadini e alle imprese documenti già in possesso di altre PA, fino alla Carta dell'agricoltore.

La certezza dei tempi va perseguita anche prevedendo forme di indennizzo automatico e forfetario nel caso di mancato rispetto dei termini del procedimento amministrativo.

Certezza dei tempi significa, per le imprese, anche certezza di riscuotere dalla PA quanto dovuto in tempi ragionevoli.

Sotto questo profilo si evidenzia la necessità di dare piena e rapida attuazione alla direttiva comunitaria sui termini di pagamento, recentemente approvata dal Parlamento Europeo.

## **UNA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA CONVERGENTE IN AMBITO LOCALE E NAZIONALE**

Il processo di semplificazione deve essere unico ed unitario.

Pur nella diversità dei ruoli e nel rispetto delle competenze che scaturiscono dal nuovo assetto costituzionale, che in un'ottica di più lungo periodo richiede una revisione ragionata, Stato centrale, regioni e autonomie locali devono muoversi, su questo terreno, nella stessa direzione. A tal fine va individuata una sede comune interistituzionale sul modello della Conferenza Unificata, con il coinvolgimento delle Parti sociali, che riconduca le diverse competenze e sensibilità all'interno di un quadro unitario condiviso.

A livello locale va implementato il meccanismo di standardizzazione ed informatizzazione avviatosi a livello centrale e incentivata l'adozione da parte delle Regioni di politiche di semplificazione strutturali.

Occorre infine continuare nell'opera di riduzione del numero delle norme (statali e regionali) attraverso l'eliminazione delle leggi obsolete e l'accorpamento della legislazione in testi unici.

## **LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E LA VALUTAZIONE DI IMPATTO DELLE NORME**

Va anzitutto ribadito che ridurre gli oneri amministrativi non deve significare abbassare i livelli di protezione degli interessi pubblici, ma snellire le procedure amministrative, ove possibile, rendendo più celeri i tempi burocratici a tutto vantaggio del sistema produttivo.

La riduzione degli oneri amministrativi attraverso lo strumento del "taglia-oneri" ha dato risultati positivi. Sotto questo profilo occorre:

- rafforzare il sistema M.O.A. (misurazione degli oneri amministrativi), dando attuazione al "Piano di semplificazione amministrativa per imprese e famiglie 2010-2012" del Governo;
- estendere la misurazione anche alle regolamentazioni di competenza delle Autorità indipendenti e ai tempi dei procedimenti;
- estendere al livello regionale la metodologia di misurazione degli oneri amministrativi.

Riteniamo però necessario introdurre anche la regola della valutazione d'impatto burocratico delle nuove leggi e dei futuri provvedimenti amministrativi.

Una seria valutazione dell'impatto sui cittadini e sulle imprese non può avvenire con le schede AIR così come attualmente concepite.

È fondamentale pertanto affrontare il problema della complessità burocratica non solo con strumenti di valutazione di impatto delle norme **ex post**, volti ad eliminare gli oneri amministrativi previsti dalla norme già in vigore (come la MOA attualmente concepita), bensì anche con meccanismi **ex ante** che garantiscano le imprese e i fruitori dei servizi dall'introduzione di nuovi oneri. Inoltre, per rendere vincolanti gli strumenti di valutazione della qualità della regolazione, occorre intervenire sulle fonti e sulla produzione normativa.

Impiegando anche in fase preventiva lo strumento della M.O.A. si potrebbe infatti **garantire "l'invarianza dei costi"** per i cittadini e le imprese (stima degli oneri introdotti e di quelli soppressi), la cui somma deve essere pari a zero.

Parimenti, in fase preventiva, occorre introdurre anche una valutazione dell'applicabilità in concreto delle norme, modulando di conseguenza tempi e modi di attuazione delle stesse ed evitando sovrapposizioni di norme e di poteri regolatori.

## **INTRODURRE NELLA PRODUZIONE NORMATIVA E NELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IL CRITERIO DELLA PROPORZIONALITÀ**

Come è facile intuire, l'attività di misurazione è solo il primo passo verso la semplificazione: la misura veramente risolutiva è la riduzione degli oneri.

Condizionare la produzione normativa e l'azione amministrativa al criterio della proporzionalità garantisce che la valutazione di impatto delle leggi avvenga in relazione alla dimensione, alla natura giuridica e al settore produttivo delle imprese.

## **VALORIZZARE IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ**

In questa ottica, così come avvenuto con l'introduzione dei CAF, costruiti come strumento di assistenza dei cittadini, l'attuazione del principio di sussidiarietà offre una occasione per creare una compartecipazione tra Amministrazione, cittadini e imprese, da un lato, attraverso la delega a soggetti privati di alcune funzioni amministrative, dall'altro, tramite la responsabilizzazione dei privati nei confronti della PA.

L'intervenuta previsione a livello normativo della possibilità di svolgere funzioni amministrative non discrezionali da parte di soggetti privati accreditati (le Agenzie per le imprese) può offrire uno strumento reale di supporto all'attività istruttoria che venga incontro alle necessità delle amministrazioni e del mondo delle imprese.

Si evidenzia pertanto la necessità di attivare i previsti tavoli di coordinamento con il coinvolgimento delle Associazioni di rappresentanza e di tutti i livelli di governo interessati.

Quanto alla responsabilizzazione dei privati nei confronti della PA, occorre valorizzare le certificazioni private (es. certificazioni ambientali), attraverso una riduzione dei controlli e la previsione di procedure semplificate per il rilascio o rinnovo dei titoli abilitativi.

## **IL FASCICOLO INFORMATICO PER IL CITTADINO E L'IMPRESA**

**La creazione di una anagrafe amministrativa di titoli, certificati e notizie riferite alle imprese**, unita all'applicazione del divieto di richiesta di ogni tipo di documentazione già in possesso della PA come sopra richiamato, può semplificare la gestione dei flussi informativi in numerosi campi di applicazione, quali ad esempio: interventi dichiarativi inerenti alla normativa igienico sanitaria ed ambientale, in materia di lavoro, di sicurezza. In tema di controlli, la valorizzazione dei sistemi anagrafici informatizzati potrebbe favorire l'effettivo coordinamento tra le diverse strutture pubbliche demandate, **diffondendo inoltre i sistemi di autocontrollo aziendale certificato**. Questa misura, già contemplata nel DDL di semplificazione all'esame del Parlamento, va rapidamente approvata con riferimento a tutti i settori produttivi.

Oltre alla semplificazione del rapporto tra PA e imprese, è necessario un intervento specifico per il cittadino, ispirato agli stessi principi. Si propone quindi la realizzazione del **Fascicolo informatico del cittadino**, come **strumento base per lo scambio informativo con l'amministrazione** in merito alle prestazioni sociali e l'introduzione di una metodologia uniforme per le istanze presentate dai cittadini, in una logica di sussidiarietà.

Nell'ambito delle prestazioni sociali la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la cui competenza è affidata dalla Costituzione allo Stato, potrebbe dare un notevole contributo all'innovazione e all'efficienza della pubblica amministrazione perché crea le condizioni di un servizio che si basa sul governo dei processi e non sul funzionamento burocratico gestionale.

## APPALTI – INFRASTRUTTURE – TERRITORIO

Gli appalti pubblici rappresentano per la loro dimensione economica una leva fondamentale per la ripresa del Paese.

Nonostante la loro incidenza sul PIL italiano sia inferiore alla media UE e dei principali paesi extra-UE, occorre ridurre sprechi e inefficienze per migliorare i livelli delle prestazioni rese dalla PA e orientare l'offerta su standard qualitativi coerenti con una più evoluta domanda pubblica e con modalità selettive trasparenti ed efficienti, capaci di aumentare la competitività delle imprese sul mercato.

In particolare, la PA deve programmare e orientare qualitativamente l'utilizzo delle risorse, integrando obiettivi di interesse collettivo e sviluppo industriale, oltre che di sistema: efficienza energetica e ambientale, innovazione, sicurezza, riuso e manutenzione.

Al contempo, la PA deve attuare poche ed efficaci regole per la qualificazione, selezione e verifica delle prestazioni rese dalle imprese. Queste ultime, a loro volta, oltre ad adeguare le proprie prestazioni ai nuovi standard qualitativi richiesti, devono tenere comportamenti rispettosi della legalità, regolarità e sicurezza. Principi che devono assurgere a veri e propri criteri competitivi.

A questo fine occorre in tempi brevi:

- rivedere la recente disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari, per consentirne una più agevole ed efficace applicazione;
- rafforzare gli strumenti preventivi di contrasto all'infiltrazione mafiosa (istituzione di *white list* di fornitori e appaltatori della PA);
- prevedere un utilizzo più ampio e tecnicamente coerente dell'esclusione automatica delle offerte anomale e verificare le offerte e la "reputazione" acquisita dalle imprese in precedenti appalti, per ridurre i rischi di concorrenza sleale e l'aumento dei costi in fase realizzativa, spesso indotti dal criterio del massimo ribasso;
- prevedere un maggiore utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per una gestione efficiente e imparziale delle gare.

Inoltre, per risparmiare tempi e costi, occorre rendere effettivo, anche in materia di appalti, il principio dell'acquisizione di ufficio della documentazione. È pertanto necessario realizzare in tempi rapidi un "fascicolo elettronico" dell'impresa, dove far confluire tutta la documentazione relativa ai requisiti sia di ordine generale, che tecnico-economico-professionali. Per assicurare la migliore funzionalità di questa banca dati, è necessario standardizzare i procedimenti e individuare una modulistica standard.

Infine, occorre abbattere il "contenzioso strumentale", che ostacola la conclusione delle gare e consente di esercitare un "potere ricattatorio" nei confronti della PA e delle imprese che correttamente si sono aggiudicate l'appalto. Fermo restando il "diritto alla giurisdizione", vanno poste condizioni di accesso, come negli altri Paesi, imponendo al soccombente di pagare, non solo le spese giudizio, ma anche una *fee* in proporzione al valore dell'appalto.

I pesanti oneri burocratici e procedurali che caratterizzano la disciplina degli appalti incidono negativamente anche sulla realizzazione delle infrastrutture, la cui carenza rappresenta uno dei principali handicap competitivi per il nostro Paese.

Interventi ancora più incisivi sono pertanto necessari in questo settore. La realizzazione delle infrastrutture richiede l'acquisizione del consenso, con tempi e regole definiti, ai diversi livelli sociali, politici e amministrativi coinvolti dalla progettazione ed esecuzione delle grandi infrastrutture e il consolidamento dei progetti e delle previsioni realizzative, in modo da assicurare la certezza dei tempi decisionali.

Presupposto necessario di un'acquisizione informata del consenso è la qualità progettuale e la valutazione tecnico-economica e ambientale, specie nelle grandi opere. Questo richiede la piena conoscenza del territorio e la partecipazione di tutti gli attori interessati, anche per valutare oggettivamente eventuali e reali "compensazioni", entro limiti predeterminati,

normalmente non superiori a certe soglie (5% del costo dell'opera). In questo modo sarebbe anche possibile porre un tetto preventivo alle esigenze di revisione in corso d'opera e limitare entro limiti accettabili l'eventuale *cost-overrun*.

Vanno poi adottate misure per accelerare e migliorare l'efficienza della programmazione, limitando il ricorso a modelli operativi straordinari (commissari o poteri derogatori speciali) solo alle vere emergenze (es. interventi per calamità naturali), che possono comunque essere affrontate anche ricorrendo al mercato, con criteri specifici di pre-qualificazione in termini di capacità organizzativa e risposta operativa.

Allo stesso tempo, va minimizzato il "rischio amministrativo", vero ostacolo ad un utilizzo diffuso ed efficace degli investimenti privati ed allo sviluppo di soggetti (società di progetto) e strumenti (es. *project bond*) di finanziamento delle infrastrutture sul mercato. A tal fine, l'asseverazione della fattibilità finanziaria da parte di un istituto di credito non è più sufficiente. Va piuttosto affermato il principio di responsabilità della PA e dei decisori politici, i quali devono assumersi gli oneri derivanti da eventuali ostacoli tecnico-amministrativi, a fronte di un preventivo impegno formale dei finanziatori privati alla realizzazione dell'opera. Soltanto così potrà decollare la "finanza di progetto di terza generazione", cioè quella direttamente avanzata da un proponente con la presentazione di un progetto preliminare.

Infine, semplificazione amministrativa e maggiore efficienza della PA sono funzionali anche al rilancio delle piccole opere e dell'attività di costruzioni.

Occorre quindi:

- favorire processi di rigenerazione urbana anche mediante interventi di demolizione e ricostruzione del tessuto esistente;
- rendere operativi gli sportelli unici per l'edilizia;
- accelerare l'adozione dei piani attuativi urbanistici;
- evitare inutili duplicazioni nelle valutazioni ambientali.