



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*MISURE PER LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E IL
MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE
E DELEGHE AL GOVERNO PER LA SEMPLIFICAZIONE, IL RIORDINO E
IL RIASSETTO IN DETERMINATE MATERIE
(AS 1192)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA
1^a Commissione permanente (Affari costituzionali)*

Roma, 17 ottobre 2024

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

innanzitutto grazie per l'invito a questa audizione che ci fornisce l'occasione per rappresentare il nostro punto di vista su un tema così importante per le nostre imprese, quale è quello della semplificazione normativa e del miglioramento della qualità della normazione. Non mi soffermerò sui profili da sempre oggetto di dibattito e a tutti noti - policentrismo decisionale, stratificazione delle fonti normative, eccesso di regolazione - ma cercherò di dare un contributo che viene dalla nostra esperienza di rappresentanti di imprese.

1. Premessa

Il tema della semplificazione è un tema antico. Già a fine ottocento Giolitti invocava l'esigenza di *"rendere l'amministrazione dello Stato meno complicata, meno lenta e più curante dei legittimi interessi dei cittadini"*. Ma anche se l'esigenza di semplificazione è risalente nel tempo, un dato storico importante va sottolineato: la semplificazione con il tempo, anche in ragione dell'influenza delle politiche europee, ha travalicato una connotazione prevalentemente giuridica e burocratica, acquisendo una spiccata valenza economica, per il suo impatto sulla competitività delle imprese. Le complicazioni normative e amministrative - troppi soggetti, troppe norme, troppi procedimenti - si traducono in tempi e in costi che sono di ostacolo allo sviluppo, rendendo quasi fin troppo evidente che il sistema delle imprese è portatore di una serie di interessi meritevoli di attenzione e tutela. Tempi e costi quindi. Il tempo è infatti senza dubbio una componente necessaria del mercato; una variabile essenziale della programmazione finanziaria privata di cui occorre garantire quantomeno la ragionevole prevedibilità, oltre che la brevità.

1.1 Approccio complessivo: Semplificazione normativa e amministrativa

La semplificazione - oggetto nel corso del tempo di numerosi interventi normativi, spesso purtroppo non a carattere sistemico, ma settoriale e con decretazione d'urgenza - è diventata anche un obiettivo del PNRR ed è una delle priorità indicate anche a livello europeo. Spesso è mancato quindi un disegno complessivo, volto a rimuovere alcuni elementi strutturali con un approccio che segua ad un tempo due percorsi paralleli, solo apparentemente distinti e, di fatto, invece indissolubilmente legati: semplificazione normativa e semplificazione amministrativa.

Semplificazione normativa e quindi qualità della regolazione, riduzione e razionalizzazione dello stock normativo, coinvolgimento dei destinatari nella istruttoria normativa, monitoraggio degli effetti. Semplificazione amministrativa e quindi procedimenti snelli e semplici, tempi certi e livelli di tutela adeguati agli interessi e ai soggetti coinvolti, frutto di una attività amministrativa caratterizzata da efficienza ed economicità.

Ma una precisazione a questo punto va fatta.

Bene intervenire sul piano normativo, ma senza pensare ovviamente - come ha avuto modo di sottolineare il Prof Cassese - che *basti una legge o un tratto di penna a risolvere il problema*. Anche se la nostra cultura giuridica è profondamente influenzata dal positivismo e ha spesso

cercato di rispondere ai problemi, principalmente attraverso l'aggiunta di nuove norme per semplificare quelle esistenti, non si può pensare che esistano formule magiche.

Bene intervenire sul piano amministrativo, ma senza cadere nell'errore di voler eliminare la complessità fisiologica dell'attività e dell'organizzazione amministrativa, finendo con il sottrarre all'amministrazione il ruolo di soggetto deputato a garantire il corretto bilanciamento degli interessi in gioco.

Solo per tale via, con un approccio complessivo e non settoriale, con obiettivi strutturali e sistematici, si può liberare il potenziale imprenditoriale e promuovere – o quanto meno non ostacolare - la crescita economica. Sono questi i fattori che vanno aggrediti per cercare di sbloccare l'*impasse* in cui siamo ormai da anni, nel quale gli interventi di semplificazione spesso si trasformano in una sorta di "gioco dell'oca" nel quale troppo spesso si è costretti a tornare alla casella iniziale.

È necessario quindi agire parallelamente sul quadro normativo, e sui due profili che caratterizzano l'Amministrazione: il profilo statico (quindi l'organizzazione) e il profilo dinamico (e quindi l'attività).

Naturalmente - come ho detto - non esiste una formula magica per la semplificazione, un rimedio che, di per sé solo, miracolosamente ed estemporaneamente, risolva il problema della complicazione normativa e amministrativa del nostro Paese. Di semplificazione pensata e annunciata ne abbiamo avuta molta nel corso degli anni, ma di risultati di semplificazione effettivamente percepiti dalle imprese e, in particolare, dalle mPMI, ne abbiamo avuti purtroppo molto meno.

L'errore di metodo forse è pensare che la complessità possa e debba essere eliminata *tout court*. Vi è certamente una complessità patologica - che diventa "complicazione" - data dalla cattiva qualità delle regole e dai difetti strutturali dell'organizzazione. Ma bisogna prendere atto che la complessità è spesso anche una conseguenza fisiologica della naturale complessità delle vicende che le PP.AA. sono chiamate a governare, dalla presenza di molteplici interessi pubblici e privati che vanno tutelati. Non bisogna pensare quindi che la complessità sia sempre e comunque tutta patologica. E confondere così gli interventi di semplificazione con interventi volti ad introdurre procedure derogatorie, o emergenziali, o di deregolamentazione. Sono concetti diversi.

Confcommercio ha sempre sostenuto che la direzione da seguire sia quella della riduzione degli oneri regolatori e burocratici, ma va esclusa, come *modus operandi*, l'equazione "semplificazione uguale deregolamentazione". E' infatti necessario legiferare meglio e coordinare i diversi livelli di governo, non tentando di sottrarsi all'ineliminabile complessità che è propria della nostra società (e, quindi, anche del suo sistema normativo e amministrativo), ma regolando i processi con meccanismi semplici che garantiscano la leale collaborazione tra le parti. Una complessità che è fatta di molteplici interessi, pubblici e privati, tutti degni di tutela, i quali devono pertanto entrare nelle ponderazioni dei processi decisionali.

La semplificazione deve insomma attraversare la complessità, non ignorarla o cercare di sopprimerla, altrimenti avremmo – come già accaduto – una visione parziale della realtà che lungi dall'essere semplificante, diventa una omissione di valutazioni che dovrebbero essere

incomprimibili, nei tempi e nei soggetti coinvolti. Una regolazione sapiente è quindi per noi un punto qualificante dell'azione pubblica, che non deve essere eliminato. L'obiettivo degli interventi non dovrebbe essere quindi la deregolamentazione, ma una operazione inevitabilmente più complessa di adeguamento della regolazione al mutare degli interessi coinvolti in ottica di bilanciamento degli stessi. E quindi, in luogo della de-regolamentazione, sarebbe opportuno porsi obiettivi di ri-regolamentazione snella ed efficace.

Semplificazione non può e non deve significare tagliare indiscriminatamente quello che c'è, o ridurre gli spazi di confronto o evitare di introdurre nuove regole, quanto valutare attentamente i loro effetti per garantire che facilitino veramente la vita dei cittadini e delle imprese.

1.2 Il contesto europeo

Ciò posto, riteniamo che la complessità normativa del sistema e la conseguente difficoltà delle imprese, come del resto dei cittadini, di conoscere in modo esaustivo quali sono le regole del caso concreto – e quindi i doveri a cui devono adempiere e i diritti che possono esercitare – origina oltre che dal sistema nazionale anche dal sistema di produzione normativa europea. Sistema quest'ultimo che non solo è caratterizzato da una produzione ipertrofica, ma anche da una tecnica di redazione diversa da quella del nostro ordinamento giuridico quanto a terminologia e approccio.

Venendo al disegno di legge in discussione, pertanto, la nuova proposta non può che essere esaminata alla luce del ruolo cruciale attribuito alle politiche di semplificazione anche a livello europeo e delle novità intervenute successivamente alla presentazione del disegno di legge, che potrebbero costituire elementi di arricchimento dell'articolato nel corso dell'iter parlamentare.

La Presidente Von der Leyen, nelle linee guida per la prossima legislatura europea, ha affermato la priorità politica della semplificazione in tutte le azioni della Commissione. Il coordinamento dell'attuazione della semplificazione e dell'impegno a presentare proposte per semplificare, consolidare e codificare la normativa esistente al fine di eliminare sovrapposizioni e contraddizioni è stato affidato ad un Vicepresidente dedicato. In primo piano sono state poste le iniziative rivolte alle PMI e preannunciato un accordo interistituzionale "*semplificare e legiferare meglio*" rinnovato, cosicché ciascuna Istituzione valuti allo stesso modo l'impatto e il costo delle proprie modifiche.

Lo stesso rapporto Draghi sulla competitività individua nella "*semplificazione delle norme*" un obiettivo strategico, dedicando grande enfasi e numerose raccomandazioni alla riduzione degli oneri regolatori sulle imprese e alla necessità di quantificare il costo del nuovo "flusso" normativo nonché all'eliminazione del *goldplating*. In particolare, il rapporto sottolinea che l'Unione Europea dovrebbe attuare pienamente l'annunciata riduzione del 25 per cento degli obblighi di rendicontazione e impegnarsi a conseguire un'ulteriore riduzione fino al 50 per cento per le PMI, assicurando l'attuazione del principio di proporzionalità. La relazione raccomanda che tutte le nuove proposte in fase di elaborazione siano sottoposte a un nuovo test di competitività, con una metodologia chiara e solida per misurare l'impatto cumulativo, che includa i costi di conformità e gli oneri amministrativi di tutte le nuove proposte da

adottare sulle mPMI. Questo nuovo test PMI dovrebbe essere eseguito coinvolgendo gli operatori economici. Su tale base, ad avviso del rapporto, la Commissione dovrebbe – addirittura e correttamente - scegliere di rinviare le iniziative particolarmente problematiche dal punto di vista dell'innovazione o con un impatto sproporzionato sulle mPMI.

Se guardiamo all'Italia, si tratta del 99,6 per cento delle imprese (di cui il 78,9 % micro, il 18,5 piccole (da 10 a 49), il 2,2 medie (da 50 e 249), essendo solo lo 0,4 grandi imprese (secondo recenti dati ISTAT). Imprese da cui dipendono il futuro, l'occupazione e la crescita del Paese.

2. Considerazioni sul provvedimento

Tutto ciò premesso, **in linea generale** l'intervento normativo si muove, a nostro avviso, nella giusta direzione laddove delinea un modello, complesso ma unitario, che si articola in più piani. Da un lato – attraverso la “legge annuale di semplificazione” – detta disposizioni generali e sistematiche su come fare la semplificazione, da esercitarsi anche mediante lo strumento della delega di cui individua sin d'ora i “principi e criteri generali”, tra i quali pone correttamente attenzione al tema strettamente connesso della semplificazione amministrativa. Dall'altro lato – attraverso il conferimento delle prime deleghe al Governo in alcune materie - detta le prime regole di semplificazione per alcuni settori, anticipando di fatto la prima legge annuale del nuovo sistema. E individua, inoltre, un fattore decisivo in questo processo, ossia il miglioramento della qualità della normazione, considerato che molto spesso è proprio la cattiva qualità della tecnica di normazione che determina incertezze in fase applicativa, che danno luogo a molteplici interpretazioni giurisprudenziali, alle quali conseguono nuove disposizioni normative con conseguente complicazione del quadro di riferimento.

Ciò detto in linea di principio, cercherò di focalizzare adesso l'attenzione su alcuni **punti specifici dell'articolato**.

In particolare, cercherò di evidenziare alcuni aspetti che riteniamo meritino di essere considerati per rendere il provvedimento più incisivo e rispondente agli obiettivi prefissati e alle esigenze non più procrastinabili delle imprese.

Per quanto riguarda i **contenuti della legge annuale** auspichiamo che, nell'ambito del nuovo strumento e in sede di esercizio delle deleghe legislative, assumano un ruolo di primo piano l'obiettivo di ridurre gli oneri burocratici che gravano sulle PMI e l'affermazione del principio della proporzionalità degli adempimenti e di adeguatezza, in relazione alle dimensioni dell'impresa e alle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici.

Occorre infatti, a nostro avviso, cambiare approccio decisionale: da una logica correttiva ad una predittiva, in modo da garantire interventi in grado di valutare a priori l'eventuale onere a carico delle imprese. In tale ottica va garantita l'applicazione del **Test PMI**, ovvero la valutazione preventiva di impatto, che, incorporando i bisogni delle PMI nel processo legislativo, grazie anche al diretto coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza, potrebbe rappresentare il punto di partenza per l'introduzione di meccanismi di controllo dell'incidenza normativa sul tessuto imprenditoriale in termini di costi/benefici in linea con le politiche europee.

Quanto ai **principi di proporzionalità e di adeguatezza**, si tratta di principi spesso richiamati in via generale ma scarsamente tradotti in fase di declinazione normativa. Spesso, si tratta di discipline – specie se di matrice europea - costruite su misura della grande impresa, che non tengono conto delle peculiarità delle imprese di minori dimensioni, nonostante la loro numerosità, generando costi di conformità elevati. Pensiamo alla recente disciplina della crisi di impresa, degli ESG, dell'organizzazione di impresa e reportistica di sostenibilità. E' necessaria, invece, una legislazione su misura delle mPMI. Questo non significa, naturalmente, abbassare i livelli di tutela, ma solo renderli più efficaci adeguandoli alla dimensione, alle caratteristiche dell'impresa e, soprattutto, all'effettivo rischio connesso alle attività svolte.

Riguardo alla previsione di cui **all'articolo 1, comma 2**, nell'apprezzare il riferimento alla consultazione pubblica e alla raccolta di proposte e segnalazioni in merito alle criticità della legislazione vigente, suggeriamo, in linea con le metodologie utilizzate a livello europeo, di esplicitare nella disposizione citata il riferimento all'adozione di procedure *standard* di consultazione e alla pubblicità dei relativi esiti, ad esempio prevedendo il rinvio all'adozione di apposite linee guida.

La previsione di un coinvolgimento sistematico dei destinatari delle norme e delle loro associazioni di rappresentanza, in tutte le fasi del processo di semplificazione e di riordino – che pertanto non può essere limitato ai soli fini individuati dal suddetto comma 2, che ricordo essere la *“raccolta di proposte e suggerimenti di semplificazione normativa, in relazione a profili di criticità della legislazione vigente in determinate materie”* - rappresenta, infatti, un fattore decisivo per il miglioramento della qualità della regolazione e il successo di una politica di semplificazione.

Per quanto riguarda **l'articolo 2** - che prevede i principi e criteri direttivi generali per l'esercizio delle deleghe legislative – apprezziamo quanto disposto in merito al riordino delle disposizioni per settori omogenei, mediante la redazione e l'aggiornamento di codici di settore o testi unici di cui alla **let. a)**, il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti di cui alla **let. b)**, la limitazione della tecnica del rinvio a successivi provvedimenti di attuazione di cui alla **let. c)**, e il riordino delle disposizioni vigenti mediante abrogazione espressa delle disposizioni obsolete **let. d)**; attività rispetto alle quali ribadiamo l'esigenza di un coinvolgimento dei destinatari delle disposizioni attraverso le rispettive associazioni di rappresentanza.

Con riferimento alla **lettere e), f) e g)** – nelle quali il tema della semplificazione normativa si coniuga/interseca con quello della semplificazione amministrativa – auspichiamo che la semplificazione, il riordino e il riassetto della normativa vigente al fine di favorire la libertà di impresa e la concorrenza attraverso la riduzione di oneri e di adempimenti non necessari non si traduca in deregolamentazione, per i motivi esposti in premessa, che in sintesi riassumo nel rispetto del principio di adeguato bilanciamento di interessi che deve costituire il fondamento dell'attività sia normativa che amministrativa.

Allo stesso modo, sempre con riferimento alla **lettera e)**, la previsione della possibilità di *“avvalersi delle tecnologie più avanzate”* non dovrebbe limitarsi ad una semplice digitalizzazione delle procedure tradizionali cartacee, essendo invece necessaria una loro

completa reingegnerizzazione, anche prevedendo un utilizzo dell'intelligenza artificiale per le attività più semplici delle PP.AA. (ad esempio il controllo della documentazione). Naturalmente, occorre anche evitare che semplici algoritmi possano sostituire il ruolo centrale dell'Amministrazione, quando vi sono poteri discrezionali, così limitando/impedendo la ponderazione degli interessi in gioco.

Quanto alla **lettera f)**, accogliamo con favore il criterio della semplificazione della normativa concernente i rapporti tra PA, cittadini ed imprese, *“tenuto conto del criterio della tutela dell'affidamento”* e *“favorendo l'autonoma iniziativa”*, ma al riguardo occorre porre attenzione ad una lettura della norma nel senso di un ulteriore ampliamento del perimetro di applicazione degli strumenti della SCIA e del Silenzio assenso. Strumenti che spesso non eliminano l'incertezza, ma semplicemente la trasferiscono dall'Amministrazione al privato e all'impresa, con ripercussioni sugli investimenti.

Quanto alla **lettera g)**, mi limito a riprendere il tema che ho già sviluppato in premessa, ossia la necessità di non leggere la semplificazione come deregolamentazione. In tale ottica andrebbero per esempio definiti i parametri di riferimento in base ai quali un vincolo, un adempimento e una prescrizione possano realmente ritenersi *“non indispensabili”* e, quindi, limitati o ridotti.

Vengo velocemente al **capo II** e, quindi, alle misure in materia di miglioramento della qualità della regolazione, nel quale apprezziamo, in primo luogo l'introduzione della *valutazione di impatto generazionale* delle leggi (**art 4**). Innovazione di particolare importanza, questa, che a nostro avviso andrebbe estesa, nell'ottica del principio costituzionale di sostenibilità del debito pubblico (di cui all'art.81 Cost.), anche agli effetti di natura economico finanziaria, oltre che quelli *“ambientali o sociali”* attualmente previsti dal provvedimento (e che si riferiscono ai riformati articoli 9 e 41 della Costituzione).

Più in generale, auspichiamo che il disegno di legge assuma anche l'obiettivo di **migliorare la qualità della regolazione** attraverso la messa a sistema, l'estensione e soprattutto la effettività degli strumenti di analisi di impatto della regolazione – che spesso si risolvono, purtroppo, in meri adempimenti formali e per i quali sarebbe necessario rafforzare una formazione specialistica dell'Amministrazione - di quantificazione degli oneri introdotti e/o eliminati con i nuovi atti normativi e del test PMI.

La semplificazione normativa, così come peraltro quella amministrativa, non è soltanto una questione regolatoria; è un imperativo culturale e operativo che richiede un impegno concreto e continuo di tutti gli attori coinvolti. Il provvedimento in esame costituisce un importante tassello per avviare una nuova stagione volta a costruire percorsi effettivamente in grado di rispondere efficacemente alle domande del mondo imprenditoriale oltre che naturalmente dei cittadini.