



Commissione parlamentare per la semplificazione

Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività d'impresa

Audizione del vicepresidente di ConfProfessioni notaio Claudia Alessandrelli

Roma, 21 aprile 2021

1. PREMESSA

Confprofessioni ringrazia il Presidente e i Parlamentari componenti della Commissione bicamerale per la Semplificazione per l'invito a partecipare a questa audizione in materia di semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, occasione che ci consente di condividere alcune considerazioni sul percorso sinora intrapreso dal Governo e dal Parlamento, sui risultati conseguiti e sulle finalità ancora da raggiungere.

Crediamo che l'indirizzo espresso nel Programma della Commissione basato sulla piena digitalizzazione dei processi e servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni nel rapporto con le imprese e i cittadini, possa attuare quella semplificazione, quale strumento privilegiato dell'azione di governo per la ripresa economica. Riteniamo, infatti, che l'informatizzazione dei servizi pubblici non ne riduce solo i costi di erogazione per le Amministrazioni, ma contribuisce a migliorarne la qualità, l'accessibilità e la tempestività; la reingegnerizzazione di procedimenti e controlli, resa possibile dall'impiego sistematico delle tecnologie digitali, consente di semplificare i procedimenti amministrativi e di alleggerire i carichi burocratici.

2. Lo stato dell'arte delle politiche di semplificazione

La fase di emergenza Coronavirus, al di là delle gravissime conseguenze sia sul piano umano che economico, ha fatto emergere in maniera evidente le criticità ed i limiti che il sistema Paese sconta in termini di funzionamento della macchina burocratica, specie nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e imprese e cittadini; al tempo stesso, però, ha accelerato quel processo di evoluzione digitale, con il quale oggi più che mai dobbiamo fare i conti, con la consapevolezza che solo la digitalizzazione estesa del rapporto tra PA e imprese, soprattutto attraverso la imprescindibile interoperabilità delle banche dati pubbliche, può aiutare a superare il gap infrastrutturale e di competenza delle diverse Amministrazioni.

Le tematiche della semplificazione – sia normativa che amministrativa – e della qualità della regolazione, occupano da tempo un ruolo centrale e stabile nell'agenda politica e parlamentare in Italia, come pure nelle istituzioni dell'Unione europea e negli altri paesi europei. Nel nostro Paese la politica di semplificazione ha cominciato ad assumere una configurazione organica a partire dalla seconda metà degli anni '90, registrando una svolta significativa solo negli ultimi anni. In tutti questi anni la politica in materia di semplificazione è stata impostata su tre tematiche generali di intervento: semplificazione normativa cui è connessa la qualità della regolazione; semplificazione dei procedimenti collegata alla misurazione degli oneri amministrativi; e semplificazione organizzativa.

Alcune riforme, negli ultimi 25 anni, sono andate nella giusta direzione, introducendo strumenti importanti, come la Scia (SCIA, SCIA unica, SCIA condizionata) e la conferenza di servizi; tuttavia, essi si collocano il più delle volte a valle di procedimenti autorizzativi complessi, regolati da normative “pre-digitali”, con vincoli obsoleti e, purtroppo, sedimentati nel nostro ordinamento. Oggi si tratta di imprimere un'ulteriore accelerazione a queste iniziative virtuose, nella direzione di soluzioni efficaci sul piano pratico, piuttosto che su quello esclusivamente giuridico.

L'obiettivo di avere meno burocrazia, più semplicità e massima tutela degli interessi pubblici, rientra tra gli assi portanti del Recovery plan. Digitalizzazione, innovazione, efficienza della PA e semplificazione rappresentano, infatti, linee guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Nello specifico, il Piano reca tra i suoi obiettivi un programma di interventi per la semplificazione normativa e amministrativa (con conseguente eliminazione degli adempimenti obsoleti o non più corrispondenti all'attuale realtà amministrativa o tecnologica) e per l'eliminazione delle duplicazioni e procedure farraginose e sproporzionate o non necessarie.

Allo stesso tempo, l'Agenda per la Semplificazione 2021-2023, adottata in Conferenza Unificata

lo scorso 23 novembre, persegue su questa linea, con particolare riferimento alla riduzione di oneri e tempi dei procedimenti amministrativi, oltre che alla digitalizzazione integrale dei processi ed alla interoperabilità digitale tra le Amministrazioni, che consentiranno, tra l'altro, la creazione delle condizioni affinché il principio del cosiddetto “*once only*” possa trovare piena attuazione.

3. Confprofessioni per la semplificazione

- L'azione e le proposte di Confprofessioni

Contrariamente a pregiudizi superficiali determinati per lo più dalla scarsa conoscenza del settore professionale, i professionisti italiani sono in prima fila nella richiesta di semplificazione del rapporto tra istituzioni, cittadini ed operatori economici: le complicazioni burocratiche non determinano soltanto pesanti ripercussioni sullo sviluppo economico e sul patto di fiducia con la cittadinanza, ma incidono negativamente anche sul lavoro del professionista.

Sotto questo profilo, i professionisti sono il migliore alleato delle istituzioni: svolgono un ruolo di intermediazione tra interessi pubblici ed esigenze dei singoli; si confrontano quotidianamente con gli oneri burocratici gravanti su cittadini ed imprese, proponendosi come facilitatori di un rapporto troppo spesso complesso e frustrante; sono soggetti ad una deontologia che ne garantisce condotte trasparenti e, non ultimo, sono ben consapevoli che la fondamentale esigenza di semplificazione non può significare l'azzeramento dei vincoli e dei controlli pubblici eretti a tutela della collettività.

Noi professionisti riteniamo che la giusta “ricetta” sia: “una sola istanza, una sola piattaforma informatica, una sola risposta ed un solo controllo”.

In base alle nostre esperienze, maturate sulla base del rapporto con le imprese che quotidianamente assistiamo, le azioni e le misure per colmare lo “spread amministrativo” devono essere incentrate su:

- digitalizzazione estesa del rapporto tra PA e imprese, soprattutto attraverso l'interoperabilità delle banche dati pubbliche;
- standardizzazione dei procedimenti e della modulistica;
- riorganizzazione delle competenze e riduzione del numero di Enti pubblici coinvolti nel medesimo procedimento.

Inoltre, si deve poter contare su norme chiare, senza doversi assumere la responsabilità di interpretazioni

incerte, rischiando sanzioni a seguito di controlli da parte di soggetti diversi, non coordinati, o che interpretano in maniera differente la medesima normativa.

Confprofessioni ritiene che per semplificare a livello normativo, oltre che dare attuazione a tecniche abrogative della legislazione vigente, riducendo il numero delle norme esistenti e privilegiando quelle di immediata attuazione che non abbiano bisogno di fonti normative secondarie, si deve innanzitutto migliorare la qualità delle leggi in termini di chiarezza e di inequivocabilità interpretativa.

L'approccio meramente normativo, con una continua modifica delle disposizioni, rende il dato normativo incerto e quindi difficilmente applicabile dalle imprese e dalle Amministrazioni; allo stesso modo la eterogeneità dei testi legislativi non coordinati tra loro crea una legislazione confusa, caotica, disordinata episodica, asistemica. In questo ambito, la normativa sugli appalti e della legge generale sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990), con tutte le modifiche stratificatesi nel corso degli anni, ne sono un esempio lampante.

Un altro aspetto non secondario riguarda l'attuazione e il costante monitoraggio delle semplificazioni già introdotte. Si ritiene fondamentale, pertanto, il completamento in tempi rapidi dei monitoraggi delle semplificazioni previste dalle precedenti "Agende per la semplificazione", con particolare riferimento all'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), alla Conferenza di servizi ed allo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE), fino ad arrivare al monitoraggio delle semplificazioni introdotte dal DL Semplificazioni, tra cui le norme temporanee sugli appalti, i controlli alimentari e le modifiche del TU edilizia.

- Il ruolo sussidiario dei professionisti

Nello Statuto del Lavoro autonomo era stata prevista una delega al Governo per promuovere la semplificazione amministrativa attraverso il ruolo sussidiario dei professionisti. Le linee guida della sussidiarietà possono essere sintetizzate nella prospettiva di sottrarre alcune funzioni a due grandi sistemi, quello della giurisdizione e quello della amministrazione, che nel tempo sono stati oberati di funzioni spesso eccedenti il loro specifico ruolo, fino al punto di non essere più in grado di agire in modo efficiente. Notai, avvocati, commercialisti, architetti e ingegneri possono contribuire in molteplici forme a snellire il carico di procedure burocratiche con cui le imprese si confrontano nella loro quotidianità, senza con ciò ridurre la qualità delle informazioni e delle procedure, né il rigore necessario.

Va peraltro ricordato che la valorizzazione sussidiaria di professionisti quali i commercialisti ed i notai è una tendenza già in atto nell'ordinamento. Basti pensare, a tale proposito, al Decreto legge n. 83 del 2012 (c.d. "decreto sviluppo") convertito in legge con Legge 11 agosto 2012 n. 134 che ha riconosciuto ai commercialisti la funzione di attestare i piani finalizzati alla soluzione della crisi d'impresa; alla Legge n. 340/2000 che ha attribuito ai notai le funzioni di omologazione degli atti costitutivi e dei verbali modificativi delle società che prima erano esercitate dai Tribunali, seguita dalla Legge n. 116/2014 che ha accelerato le procedure di iscrizione nel Registro delle Imprese dei suddetti atti; alla Legge n. 122/2010 che ha affidato ai notai un ruolo di supporto all'Agenzia del Territorio nel monitoraggio e accertamento della reale consistenza catastale degli immobili; alla rilevanza dell'intervento notarile negli atti degli Enti del Terzo settore con personalità giuridica, con il controllo "omologatorio" affidato al pubblico ufficiale per il conseguimento della personalità giuridica di tali Enti.

Ulteriori esempi di sussidiarietà si potrebbero riportare per i consulenti del lavoro e i professionisti dell'area tecnica, con particolare riferimento per questi ultimi a certificazioni ed asseverazioni quali, per esempio, il certificato di collaudo statico in luogo dell'attestazione del Genio civile. La delega contenuta nello Statuto del lavoro autonomo è tuttavia scaduta senza che il Governo adottasse i relativi decreti legislativi. È necessario allora riprendere il percorso interrotto, rinnovando la delega e adottando i relativi decreti. La normativa, peraltro, andrebbe corretta ed integrata, in modo da prevedere in modo esplicito la congrua remunerazione dei professionisti coinvolti nelle procedure.

4. Gli sportelli unici per le attività produttive SUAP

Il programma della presente indagine conoscitiva è incentrato sul ruolo strategico che, nell'ambito della semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa, assume lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e, in particolare, su quello che ad oggi è lo stato dell'arte dei SUAP, con riferimento alla realizzazione ed al funzionamento degli stessi sul territorio nazionale.

Nell'ambito della semplificazione organizzativa per la gestione degli adempimenti amministrativi delle imprese, il legislatore, con il Decreto Legge n. 112 del 2008 e le relative disposizioni attuative contenute nei due Decreti del 9 Luglio 2010 n. 159 e 160, ha previsto il rilancio degli Sportelli unici per le attività produttive (istituiti già con il DPR n. 447/98), come unico punto di contatto in sostituzione delle varie Amministrazioni che intervengono nei diversi procedimenti. In base al DPR 160 del 2010 i Comuni hanno la facoltà di:

- conferire formale delega alla Camera di Commercio territorialmente competente per la gestione del SUAP attraverso il portale impresainungiorno.gov.it (SUAP delegato);
- accreditarsi presso il Ministero dello Sviluppo economico per la gestione di un proprio SUAP autonomo (Comune accreditato);
- convenzionarsi con la Camera di Commercio territorialmente competente pur mantenendo l'accredito (SUAP convenzionato).

Il cosiddetto SUAP delegato e quello convenzionato sono gestiti attraverso il portale impresainungiorno.gov.it che consente di avviare i procedimenti relativi all'attività d'impresa. Il portale è stato creato infatti per predisporre l'infrastruttura tecnologica che ospita gli sportelli digitali dei Comuni che offrono il servizio SUAP attraverso le Camere di Commercio.

Al momento della loro istituzione (1998) gli Sportelli per le attività produttive sono stati concepiti, dunque, nella mente del Legislatore come gli strumenti esclusivamente telematici, idonei a divenire l'unico interlocutore nel rapporto tra l'impresa e la Pubblica Amministrazione. Le Camere di Commercio sono state coinvolte, successivamente, nella gestione in una operazione di rilancio, finalizzata a predisporre una rete di sportelli che consentisse di operare attraverso servizi che fossero accessibili esclusivamente in modalità digitale.

È utile ricordare che SUAP è un progetto complesso che riguarda contestualmente tre diverse dimensioni: rapporto con le imprese (front office), l'organizzazione della struttura che riguarda tutti gli Enti e le Pubbliche Amministrazioni coinvolti nel procedimento (back office), ed il coinvolgimento degli operatori professionali che nella grande maggioranza dei casi operano per conto delle imprese (intermediari), con particolare riferimento ai commercialisti, consulenti del lavoro e, per le pratiche di edilizia relative alla realizzazione e modifica di immobili ed impianti destinati ad attività economica, a ingegneri, architetti, geometri, tecnici, periti, agronomi, geologi.

Nel 2011 vi era una adesione preponderante al sistema promosso dalle Camere di Commercio da parte di piccole e piccolissime realtà locali, impossibilitate a realizzare lo Sportello digitale delineato dalla norma; nel corso degli anni si sono affiancate molte grandi realtà, e oltre 50 capoluoghi di provincia tra i quali: Milano, Venezia, Torino, Bari, Reggio Calabria e Messina hanno aderito a tale sistema. La collaborazione tra Camere di commercio e Comuni avviene in misura sempre crescente: attualmente il 50% dei Comuni italiani (con una copertura molto significativa nel nord est del Paese) coopera strettamente con le Camere di Commercio competenti per territorio, per delega o per convenzione,

aderendo all'offerta formativa, organizzativa e funzionale proposta dagli enti camerali per mettere nella disponibilità delle imprese e degli intermediari professionali uno sportello SUAP totalmente digitale.

Allo Sportello giunge il procedimento presentato dall'impresa ed il SUAP attiva una pluralità di soggetti (le Autorità competenti) con le quali vengono scambiate informazioni, documenti, atti. La tecnologia digitale consente a migliaia di soggetti, imprese, intermediari, SUAP e Autorità competenti di condividere la medesima piattaforma digitale attivando, quando necessario, dialoghi applicativi di back office. Difatti, attraverso il portale [impresainungiorno](http://impresainungiorno.gov.it) si riescono a raggiungere le "scrivanie virtuali" di tutte le autorità competenti, compresa ultimamente una tra le più grandi, come il Corpo dei Vigili del Fuoco.

Di contro, ancora oggi una parte dei SUAP italiani opera attraverso proprie piattaforme spesso non in grado di dialogare tra loro, oppure ancora mediante scambi di documenti via posta elettronica certificata (addirittura in taluni casi posta ordinaria), con logiche ed impostazioni analoghe alle precedenti logiche cartacee. In riferimento a tali ultimi SUAP che operano in autonomia, in base al monitoraggio operato dalla nostra Confederazione attraverso la rete delle nostre delegazioni territoriali, si registrano spesso procedure farraginose, utilizzo di software obsoleti e lenti, a volte sistemi non aggiornati alle ultime novità normative, fattori tutti che di fatto impediscono l'avvio dell'impresa in tempi brevi.

A tale proposito, a titolo esemplificativo, segnaliamo due criticità riscontrate: nel SUAP di Foggia sono stati registrati tempi lunghi nella pratica per inizio nuova attività, con particolare riferimento alle tempistiche di risposta; relativamente al SUAP di Udine, analogamente, sono stati riscontrati tempi lunghi di risposta o di richiesta di integrazione, con casi di risposte pervenute dopo 3 mesi, e conseguente rischio per il cliente imprenditore della relativa sanzione in quanto la pratica era incompleta. La frammentazione è tale che in quasi tutte le Regioni, ed addirittura all'interno di molte province, coesistono le diverse tipologie di SUAP, rendendo così molto complicato per l'operatore e per l'imprenditore acquisire informazioni e comunicare con la PA, anche qualora intenda solo spostarsi in un Comune limitrofo al proprio, o avviare un'attività in diversi territori.

La provincia di Roma è emblematica della frammentazione dei portali informativi dei SUAP a livello locale, in quanto, secondo i dati della Camera di Commercio di Roma aggiornati a gennaio 2021, il 46% dei Comuni della provincia di Roma utilizza la piattaforma informatica del sistema camerale (impresainungiorno.gov.it) attraverso lo strumento della delega (cd. comuni deleganti); il 22% dei Comuni, pur se accreditati, utilizza la piattaforma camerale attraverso una convenzione (cd. Comuni convenzionati); il 32% dei Comuni ha attivato il SUAP in forma autonoma oppure associata (cd. comuni accreditati).

Con riferimento ai SUAP, segnaliamo che la frammentazione delle piattaforme digitali a livello comunale e regionale è sicuramente l'aspetto più critico della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione in quanto complica fortemente la gestione dei flussi informativi. Indubbiamente la riforma del SUAP avviata nel 2010 impattava su due profili fondamentali non facilmente conciliabili tra loro nel concreto: da un lato, una digitalizzazione radicale ed universale e, dall'altro, una estrema numerosità di soggetti attuatori, a partire dagli 8.000 Comuni, con sensibilità, formazione, cultura, capacità, competenze e possibilità operative estremamente eterogenee.

Qualche anno fa l'operatività degli sportelli è stata studiata in due ricerche specifiche, l'una effettuata da UNIONCAMERE, per il tramite di INFOCAMERE, e l'altra condotta dal Politecnico di Milano, su mandato dell'ANCI e dell'UPI. Da entrambe le analisi erano emersi molti limiti nel funzionamento di queste strutture, tra i quali: il modo non uniforme con cui i SUAP hanno organizzato la propria struttura, utilizzando spesso modulistiche diverse, procedure amministrative diversificate, sistemi informatici propri, il più delle volte non in grado di "colloquiare" ed interfacciarsi con gli altri.

Purtroppo trascorsi dieci anni dal rilancio del "progetto SUAP" nazionale, si registra ancora un'inaccettabile difformità della completezza e dello standard di qualità (usabilità, affidabilità e sicurezza) del servizio di front-office e di back-office che in termini di semplificazione non permette al progetto SUAP nazionale di avere quell'impatto atteso sul sistema delle imprese. Un'altra criticità segnalata dagli operatori, con particolare riferimento ai professionisti, è la diversità e frammentazione di procedure e moduli per l'avvio, la modifica e la cessazione dell'attività d'impresa tra diversi territori comunali e regionali, frammentazione che provoca difficoltà nell'acquisire le corrette informazioni, ed impedisce anche una corretta informatizzazione e digitalizzazione delle procedure e dei moduli, che necessariamente devono essere standard e uniformi su tutto il territorio nazionale.

Si segnala una ulteriore criticità rilevata, acuita nel periodo emergenziale, connessa alla carenza di coordinamento nei controlli, sia per quanto riguarda le diverse Autorità che esercitano controlli sui medesimi aspetti sia, molto spesso, a causa delle diverse interpretazioni della normativa, a volte incerta ed ambigua.

- Le proposte di Confprofessioni per migliorare il sistema SUAP

Per Confprofessioni la priorità per gli operatori, con particolare riferimento ai professionisti, è rappresentata dalla rete dei SUAP che deve essere resa unica e dialogante, superando le frammentazioni innanzi indicate a livello locale, e deve sempre garantire uno standard adeguato dei servizi digitali resi alle

imprese (quali quelli di accesso, di comunicazione, di invio di documenti e di pagamento), attraverso la digitalizzazione completa delle procedure di avvio, modifica e cessazione dell'attività di impresa, standard unico ed elevato oggi sicuramente garantito attraverso l'utilizzo della piattaforma tecnologica di impresainungiorno.gov.it.

Attualmente il portale [impresainungiorno](http://impresainungiorno.gov.it), gestito e promosso dalle Camere di Commercio nel 50% dei Comuni italiani, consente alle imprese un unico front – office che garantisce uniformità di accesso ai servizi, una nomenclatura uniforme dei procedimenti, e la riduzione della richiesta di informazioni già in possesso di altre PA; ed al pari consente alle Amministrazioni, centrali e locali, che vengono raggiunte e coinvolte nei procedimenti, di collaborare in maniera semplice e diretta attraverso uno standard comune, oltre che di incrociare più agevolmente i dati. Tale sistema andrebbe esteso al restante 50% dei Comuni, in modo da avere una piattaforma telematica unica ed efficiente in grado di assicurare effettivi “servizi digitali” alle imprese.

In alternativa, si può pensare all'adozione del sistema gestito dalle Camere di Commercio per quei Comuni che, a seguito della misurazione delle performance dei propri portali SUAP, non sono in grado di garantire alle imprese un servizio completamente “digitale” all'impresa, relativamente ai seguenti aspetti: accesso attraverso il Sistema Pubblico di Identità digitale (SPID); pagamento on line attraverso la piattaforma “pagoPA”; trasmissione automatica delle istanze e dei relativi documenti allegati alla Camera di commercio per la formazione del Fascicolo informatico; adozione della modulistica standardizzata approvata dalla Conferenza Unificata.

Confprofessioni è consapevole che esclusivamente le piattaforme “uniche” o comunque “dialoganti” tra loro creano notevoli benefici per le imprese e le stesse Pubbliche Amministrazioni.

In relazione alla criticità segnalata relativa alla diversità e frammentazione di procedure e moduli per l'avvio, la modifica e la cessazione dell'attività d'impresa, nell'ambito dei diversi Comuni e Regioni, Confprofessioni ha apprezzato la positiva azione messa in campo a partire dal 2016 – con il c.d. Decreto SCIA 2 e gli Accordi in Conferenza unificata sulla modulistica – tesa a standardizzare le procedure e i moduli di una serie di attività d'impresa, tra cui il commercio, la somministrazione, ed alcune attività artigiane

Tale azione, tesa alla standardizzazione dei regimi amministrativi e della modulistica, rilanciata dal DL Semplificazioni (art. 15 del DL n. 76/20) e successivamente inserita nella nuova Agenda per la semplificazione, deve essere sicuramente perseguita e sostenuta, sebbene la ricognizione e la standardizzazione delle procedure si sarebbe dovuta concludere entro il 15 febbraio 2021.

In relazione all'esigenza di coordinare i controlli ed evitare le duplicazioni degli stessi, Confprofessioni

ritiene che il metodo e i procedimenti individuati nell'Agenda per la Semplificazione siano troppo complicati. Propone, pertanto, di utilizzare ed implementare il Fascicolo informatico dell'impresa ove far convergere tutte le informazioni relative alle attività di controllo svolte dalle PA su ciascuna impresa.

5. Il fascicolo d'impresa

Nel 2016 con la riforma della Legge 580/1993 che disciplina le Camere di Commercio, la formazione e la gestione del Fascicolo informatico di impresa (istituito con Dl n. 70/2011 che ha introdotto nel DPR 445/2000 l'art. 43 bis) in cui sono raccolti i dati relativi alla costituzione, all'avvio ed all'esercizio delle attività dell'impresa viene inserita tra le funzioni proprie delle Camere di Commercio. Ad oggi, tuttavia, non è stato ancora emanato il Regolamento esecutivo, pur essendoci una bozza già dal 2017, che stabilisca gli obblighi e le regole di utilizzo, sia sotto il profilo del conferimento delle informazioni e dei documenti al Fascicolo, che sotto il profilo della successiva fase di consultazione da parte delle PA. Tra l'altro, è utile ricordare che:

- il Patto per la Semplificazione 2019-2021 prevede che si potenzi l'alimentazione e l'accesso in consultazione del Fascicolo Informatico di Impresa, nell'ambito dell'intervento sull'interoperabilità dei SUAP e del rafforzamento della capacità amministrativa;
- la Agenda per la semplificazione 2020-2023, approvata in Conferenza unificata nel novembre 2020, predisposta anche sulla base di quanto previsto dal DL semplificazione 76/2020, prevede anch'essa azioni volte a garantire la piena digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, con particolare riferimento proprio a quelli di competenza dei SUAP;
- il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021, nell'ecosistema digitale "Sviluppo e sostenibilità", fa riferimento al miglioramento dei procedimenti amministrativi relativi all'attività economica e produttiva ed all'implementazione del Fascicolo informatico d'impresa.

Nonostante la mancata emanazione del Regolamento, le Camere di Commercio, consapevoli dell'importanza del Fascicolo di impresa, hanno contribuito all'istituzione ed implementazione del suddetto Fascicolo. Il Fascicolo Informatico di impresa è unico per ogni impresa e costituisce il sistema digitale per la raccolta completa dei dati e delle informazioni relative alla costituzione, all'avvio e all'esercizio delle attività dell'impresa. Difatti, nel Fascicolo vengono inseriti e raccolti tutti i documenti

amministrativi che caratterizzano l'attività svolta dall'impresa, attraverso un meccanismo basato sul modello di interoperabilità delle piattaforme digitali, che aggiorna la raccolta delle informazioni, ogni qual volta l'impresa si rivolge ad un soggetto della Pubblica Amministrazione per istruire una pratica, evadere un adempimento o per conseguire un certificato o un titolo che ne qualifica l'attività.

Il Fascicolo di impresa è strutturato in classi omogenee di documenti, quali quella relativa: alla documentazione tecnica e progettuale; alle autorizzazioni, permessi e autocertificazioni; ai certificati; ai documenti relativi alle persone dell'impresa; ai documenti finanziari; all'iscrizione ad albi; ai verbali di ispezione e controlli. Il Fascicolo di impresa rappresenta, pertanto, un'unica piattaforma digitale che conserva e organizza tutto le informazioni amministrative che riguardano l'impresa, e consente di raggiungere le seguenti finalità:

- semplificazione amministrativa, mediante l'utilizzo telematico dei dati dell'impresa e l'eliminazione delle richieste all'impresa dei documenti già in possesso della pubblica amministrazione (principio "*once only*");
- trasparenza amministrativa, attraverso l'individuazione dei responsabili dei procedimenti e l'evidenza dello stato dei procedimenti;
- riduzione dei costi diretti e indiretti a carico delle imprese e della Pubblica Amministrazione, attraverso la completa informatizzazione dei flussi e la condivisione delle informazioni tra uffici coinvolti;
- efficienza e qualità nei controlli e nel servizio reso al cittadino, attraverso la razionalizzazione delle verifiche effettuate dalle Pubbliche Amministrazioni.

Le Camere di Commercio consentono alle Amministrazioni pubbliche di consultare il Fascicolo ogni qual volta sia necessario, attraverso la piattaforma digitale VerifichePA, come stabilito dalla Legge di stabilità 2012 per l'attuazione del principio della "decertificazione". Per i Comuni, l'accesso alla piattaforma VerifichePA, e dunque al Fascicolo, è stato, inoltre, integrato tra i servizi disponibili del portale impresainungiorno.gov.it. Attraverso una vera e propria scrivania digitale tutti i Comuni (sia quelli che attraverso il portale offrono il servizio SUAP in collaborazione con le Camere di Commercio, che quelli che invece dispongono di sportelli digitali differenti) possono consultare il Fascicolo in modo semplificato. Oltre alle Pubbliche Amministrazioni possono accedere al Fascicolo anche le imprese che, al pari dei soggetti pubblici, hanno accesso illimitato al proprio Fascicolo informatico di impresa con una modalità estremamente semplice (cd. Cassetto digitale dell'imprenditore) progettata sia per l'uso in

mobilità (tramite App) che desk (sito internet).

Quale lo stato dell'arte in concreto? Nella piattaforma predisposta si trovano attualmente raccolte, in modo organizzato e strutturato, le informazioni e i documenti raccolti dai SUAP (a fronte degli adempimenti svolti) e da altre Amministrazioni che su base convenzionale conferiscono le informazioni qualificanti certificate in loro possesso. In relazione alle informazioni ed ai documenti provenienti dai SUAP, il riversamento delle informazioni, allo stato attuale, non è completo, in quanto rispecchia la situazione dei SUAP innanzi illustrata, ed è strettamente connessa alla capacità dei SUAP di colloquiare digitalmente con le Camere di Commercio per scambiare la documentazione contenuta nelle pratiche trattate. Infatti, mentre il 50% dei SUAP, che su base volontaria collabora col Sistema camerale nell'ambito del portale impresainungiorno.gov.it, contribuisce al conferimento dei dati in modo puntuale e sistematico, in quanto i documenti, dopo che sono state scambiati, finiscono in automatico nel fascicolo senza aggravio di lavoro per la PA, per il restante 50% dei SUAP (quelli che hanno digitalizzato lo sportello con piattaforme informatiche proprie o delle Regioni) il conferimento dei dati non avviene in modo sistematico ed automatico, ma è rimesso all'iniziativa autonoma delle Amministrazioni, secondo uno schema geografico "a macchia di leopardo".

La estensione del servizio riguarda tutto il territorio nazionale, ma attualmente la istituzione e disponibilità media di Fascicoli (rispetto al numero delle imprese) del territorio non è ancora completa ed omogenea. A gennaio 2021 la piattaforma digitale di supporto al Fascicolo conteneva 1.384.000 fascicoli di altrettante imprese di tutto il territorio nazionale, tenendo presente che le imprese sono 6,1 milioni, di cui però circa la metà svolgono attività che si interfacciano con la Pubblica Amministrazione.

- Proposta di Confprofessioni sul Fascicolo di impresa

Confprofessioni è convinta della imprescindibile necessità di far convogliare tutte le informazioni relative all'avvio, esercizio e cessazione di impresa, nel Fascicolo informatico al fine di dare piena attuazione al principio "*once only*", in base al quale non possono essere richieste all'impresa informazioni già in possesso delle Amministrazioni. In considerazione dell'attuale situazione, al fine di giungere alla disponibilità uniforme del Fascicolo di impresa per tutte le imprese operanti sul territorio nazionale, propone una duplice azione sulle PA.

- ✓ Innanzitutto, occorre effettuare una operazione culturale, affinché le PA assumano la consapevolezza che è opportuno far convogliare le varie informazioni e documenti, piuttosto

che mantenere una faticosa e costosa frammentazione del patrimonio informativo che riguarda la singola impresa.

- ✓ Inoltre, le Pubbliche Amministrazioni rappresentano i principali destinatari delle informazioni raccolte nel Fascicolo informatico d'impresa, ma una effettiva semplificazione a favore delle imprese si verifica solo se tutte le Amministrazioni, che si trovano nella circostanza d'istruire una pratica o di effettuare un controllo, consultano sistematicamente il Fascicolo per conoscere tutto ciò che è noto (e certo) sull'impresa stessa. Per una Amministrazione che deve compiere un controllo è fondamentale poter accedere a tutte le informazioni certe, oltre che ai controlli precedentemente effettuati per evitare controlli e duplicazioni di verifiche sovrapponibili.
- ✓ In particolare per rendere più efficace tale duplice azione della Pubblica Amministrazione, depotenziata negli ultimi anni a causa del blocco del turn over e della mancanza di professionalità adeguate, si rende necessario fare fronte alle emergenze nelle Amministrazioni e in particolare alla mancanza di personale qualificato e specializzato, rendendo possibili maggiori assunzioni specie di giovani, come è avvenuto nel campo sanitario, oltre che utilizzando forme di collaborazione esterne con i professionisti.

7. Il processo di costituzione delle società

- La sinergia tra notai e Registro delle Imprese

È noto che a seguito della Legge n. 340/2000 sono state attribuite ai notai le funzioni di omologazione degli atti costitutivi e dei verbali modificativi delle società che prima erano esercitate dai Tribunali, e che a seguito della Legge n. 116/2014 in un'ottica di semplificazione il Legislatore, al fine di facilitare e accelerare "ulteriormente" le procedure di iscrizione nel Registro delle Imprese, nonché di "rafforzare il grado di conoscibilità" delle vicende relative all'attività dell'impresa, ha previsto che, qualora l'iscrizione sia richiesta sulla base di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata, il Registro delle Imprese debba procedere all'iscrizione immediata dell'atto, riducendo in tal modo il controllo del Registro delle Imprese alla verifica della mera regolarità formale della documentazione.

Nell'ambito delle costituzione delle società, il sistema dei controlli degli atti societari affidati al notaio, in sinergia con il registro delle Imprese, rappresenta lo strumento di celerità e garanzia giuridica ideale, e realizza il cosiddetto "*one-stop-shop*" che rende potenzialmente possibile costituire una società in 1 solo giorno come richiesto dalle organizzazioni internazionali per la costituzione societaria.

Si segnala, inoltre, la proposta avanzata dal notariato che mira a semplificare il procedimento di

acquisto della personalità giuridica delle società a responsabilità limitata, anticipandolo al momento della stipulazione dell'atto costitutivo, piuttosto che a quello dell'iscrizione nel Registro delle imprese, come già avviene in un altro paese dell'Unione europea.

Tale modifica migliorerebbe ulteriormente la posizione dell'Italia nelle classifiche delle istituzioni finanziarie internazionali, relative a tempi e modalità per la costituzione di nuove imprese.

Nell'ambito del Doing Business si segnala che relativamente all'indice "*Starting a Business*" (indicatore relativo alla costituzione societaria) il notariato, grazie alla stipula dell'atto costitutivo e agli adempimenti nello stesso giorno, ha consentito nel 2019 il recupero - rispetto a 6 anni prima - di 23 posizioni. Nel 2018 il rango era in linea con quello degli USA e nel 2019 è stato comunque migliore di quello del Giappone, Austria e Germania.

Ad agosto 2020 la Banca Mondiale ha annunciato la revisione e la verifica dei dati delle ultime cinque edizioni del rapporto e la sospensione di nuove pubblicazioni dello studio, fino a quando non sarà fatta chiarezza dall'audit interno sui processi di raccolta e revisione dei dati. A tale proposito si segnalano delle criticità all'interno dell'indicatore che misura l'efficienza della creazione societaria, già segnalate alla Banca Mondiale dall'Unione Internazionale del Notariato nell'ambito di un accordo di cooperazione, in quanto vengono penalizzati i Paesi che portano a compimento le procedure in maniera simultanea, nel senso che nel calcolo dei tempi si tiene conto del numero di procedure che vengono trasformate in giorni consecutivi da sommare, anche se tali procedure sono espletate contemporaneamente e istantaneamente, con particolare riferimento all'apertura di un account PEC ed agli adempimenti giuslavoristici ANPAL/ITL considerati, secondo i criteri del Doing Business, una complicazione procedurale che comporta il peggioramento del rango dell'indicatore societario.

Nel caso in cui la PEC e le procedure ANPAL/ITL venissero dunque correttamente valutate come procedure simultanee, il rango dell'indicatore Starting a Business potrebbe recuperare fino a circa 40 posizioni e consentire un miglioramento, in linea con i Paesi della parte alta del rango. Tra l'altro, come ulteriore criticità, si segnala che all'interno dell'indicatore che misura l'efficienza della creazione societaria, l'adozione di un indicatore qualitativo, quale il Registro delle Imprese interconnesso telematicamente con gli uffici notarili attraverso un'infrastruttura telematica per la trasmissione degli atti di altissima qualità, resta ancora una misura sperimentale (a differenza di quanto avviene nel settore immobiliare, che vede l'Italia ai primissimi posti della graduatoria del Doing Business, in quanto, a partire dal 2106, sono stati introdotti e misurati anche indicatori qualitativi quali quello dell'affidabilità dell'infrastruttura, della trasparenza dell'informazione, del controllo di legalità e di identità, che comportano certezza, sicurezza e stabilità del traffico immobiliare).

Infatti, valutazioni relative alla “qualità del Registro delle Imprese” e ai “controlli di legalità ex ante” renderebbero l’indicatore “*Starting a Business?*” più attendibile ed esaustivo, in quanto sarebbero inclusi nella “stima” importanti aspetti di “sicurezza giuridica”, oltre alle valutazioni quantitative relative al numero di procedure e ai costi iniziali di costituzione. Del resto le principali organizzazioni internazionali (OCSE, GAFI e la stessa Banca Mondiale) hanno di recente sottolineato l’importanza di un controllo accurato per evitare l’abuso dello strumento societario (riciclaggio, evasione fiscale, corruzione) e la necessità di un Registro delle Imprese affidabile. Il Registro delle Imprese italiano risponde esattamente al modello di Registro societario auspicato dal rapporto *The Puppet Masters* (Banca Mondiale) e consentirebbe, tramite una valutazione effettuata con indicatori di qualità, di risalire molte posizioni nel ranking, soprattutto rispetto ai paesi di common law che utilizzano un registro societario più come semplice “archivio” che quale strumento di controllo e di legalità.

- La direttiva UE 2019/1151 in tema di società on line

In ordine al recepimento della direttiva UE 2019/1151 in tema di società on line, nel disegno di **legge di delegazione europea 2019-2020** è stata approvata dal Senato nel novembre 2020, con successivo passaggio alla Camera in sede referente, la previsione dell’atto pubblico per la costituzione delle srl on line di emanazione europea. Si precisa che la Direttiva non ha inteso minimamente «alterare» le “consuetudini” dei singoli Stati Membri che possono conservare – e devono farlo ove rivelatosi efficace ed efficiente - il proprio impianto normativo esistente già per le società «in presenza» ovvero «del mondo analogico» sotto il profilo delle scelte di politica legislativa fatte quanto alla:

- Forma dell’«atto pubblico» notarile, per la sua efficacia probatoria “forte” – fino a querela di falso - dettata dagli artt. 2700 e 2702 c.c.;
- “Autorità competente” deputata sia alla stipula dell’atto, con il correlato suo preventivo controllo di legalità formale e sostanziale, sia alla sua omologazione (intesa come controllo di conformità dello statuto alle inderogabili norme di legge, un tempo, affidato all’autorità giudiziaria): autorità coincidente con il Notaio.

Il legislatore eurocomunitario, in più di un passaggio della Direttiva dimostra, infatti, di non avere alcun intento di variare l’impianto normativo oggi vigente in ciascuno degli Stati Membri, bensì di avere a cuore che il meccanismo proprio del mondo analogico possa funzionare - dall’inizio alla fine - anche

nel mondo «on line», il tutto allo scopo di garantire risparmio di tempi e di costi. Il Notariato italiano, attraverso il CNUE – Consiglio dei notariati dell’Unione Europea che riunisce tutti i notariati di tipo latino (che sono precisamente 22 su 27 in Europa e 89 nei Paesi ad economia più avanzata nel mondo), ha seguito la Direttiva dai suoi primi albori.

La posizione del CNUE è sostanzialmente unitaria a quelle che sono le modalità di trasposizione della Direttiva in Italia, e che sono le medesime con le quali presumibilmente andranno ad attuarla Paesi come la Germania, la Spagna, l’Austria, il Belgio, l’Olanda e il Lussemburgo. Conseguentemente, il notariato si è dotato di una piattaforma informatica proprietaria sotto il controllo del notariato disponibile per qualsiasi notaio, a parità di condizioni, da condividere con la maggior parte dei notariati europei, sulla base delle interlocuzioni avute con altri Paesi dell’Unione Europea (con i quali sono stati condivisi gli elementi caratterizzanti della Piattaforma comune del Notariato europeo) con le caratteristiche tali da veder garantiti anche on line:

- (i) i controlli di legalità sull’atto;
- (ii) l’accertamento della identità personale in modo sicuro;
- (iii) i controlli antiriciclaggio;
- (iv) la protezione dei dati personali alla luce della vigente normativa in materia di privacy.

8. Lo sportello unico per l’edilizia

Con il DPR 380 del 2001 è stato approvato il Testo Unico dell’edilizia nell’ambito del quale è stato istituito lo Sportello unico per l’edilizia (SUE), concepito dal Legislatore quale ufficio deputato a raccogliere le istanze presentate per tutto quello che riguarda l’edilizia, l’ambiente e la tutela del paesaggio, ed anello di congiunzione tra utente ed Ente locale.

Lo Sportello Unico per l’edilizia, in particolare a seguito della Legge n. 134 del 2012, tesa al rilancio dei SUE, è divenuto l’effettivo unico punto di riferimento per i soggetti interessati in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l’intervento edilizio oggetto dello stesso. La realizzazione (e la trasformazione) di strutture edilizie ed impianti produttivi finalizzati all’attività d’impresa deve seguire, invece, il procedimento unico di cui al DPR 447/1998, rivolgendosi al SUAP, che gestirà, come endoprocedimento anche quello edilizio.

Da una attività di monitoraggio dell’ISTAT svolta attraverso un’indagine su un campione di almeno 1.500 Comuni, i dati provvisori evidenziano che:

- il 46% dei Comuni intervistati ha istituito il SUE (nell'89% dei casi il SUE è organizzato in forma singola);
- nei Comuni che hanno istituito (o aderito ad) un SUAP, le funzioni di SUE e SUAP non sono unificate nel 70% dei casi (in queste circostanze le funzioni di edilizia produttiva sono gestite prevalentemente dai SUAP);
- inoltre l'80% dei casi il SUE acquisisce d'ufficio i documenti e le informazioni già in possesso della pubblica amministrazione;
- la percentuale dei casi in cui il SUE acquisisce, anche da amministrazioni diverse dal Comune, i pareri e le autorizzazioni preliminari necessarie per avviare l'intervento edilizio si colloca tra il 75-90%;
- il 50% dei SUE acquisisce l'istanza on-line;
- il 55% dei SUE ha un sistema informatizzato di back-office per la gestione documentale e procedimentale delle pratiche edilizie.
- scarsa collaborazione con gli Enti coinvolti nei procedimenti (25%)
- modalità miste di gestione della pratica nel rapporto con le altre amministrazioni (on line, cartaceo, PEC);
- rapporti con il SUAP solo nel 62% dei casi le pratiche di edilizia produttiva arrivano direttamente al SUE tramite il SUAP.

Tra le maggiori criticità riscontrate dai professionisti nella quotidiana prativa lavorativa è stata evidenziata:

- la mancanza di uniformità delle procedure degli sportelli SUE tra Comune e Comune anche all'interno della stessa provincia. A questo si aggiunga che in molti casi non è possibile avere una rapida interlocuzione con un operatore che possa risolvere problemi di blocco che impediscono del tutto l'inoltro della pratica anche per giorni.

In altri termini ad oggi l'effettiva "unicità" dello sportello SUE spesso resta assolutamente ipotetica. Alcuni Enti richiedono l'inoltro delle pratiche attraverso loro specifiche piattaforme e l'interoperabilità tra queste e quelle comunali non è stata oggetto di alcuna attenzione.

Le esigenze richieste dalle Amministrazioni hanno riguardato, in particolare, la necessità di

consulenze nell'interpretazione della normativa, soprattutto relativa ad alcune tematiche (efficientamento energetico ed energie alternative); l'affiancamento sulle modalità di accorpamento delle funzioni con altri Comuni, in un'ottica di forma associata del SUE; la formazione sull'iter del procedimento per tutti gli Enti e uffici coinvolti.

- Una buona pratica: il sistema integrato SUAP e SUE

Si segnala l'adozione di una buona pratica nella Regione Veneto ed attuata in altri territori, ossia quella di mettere in piedi un sistema integrato SUAP e SUE, anche per gli interventi volti alla realizzazione (e la trasformazione) di strutture edilizie non adibite all'attività di impresa (principalmente quelle residenziali), in modalità telematica mediante l'utilizzo del portale impresainungiorno.gov.it.

La creazione di un modello di Sportello unico integrato, inteso come Portale Unico di un ufficio decisionale, sia per le attività produttive che l'attività edilizia, con il supporto di una piattaforma unica, nel quale possano interagire responsabile del procedimento, soggetto istante e le diverse Amministrazioni coinvolte nella procedura, sicuramente consente e facilita la presentazione di istanze, segnalazioni, richieste di accesso agli atti e comunicazioni di ogni natura, relative a tutte le attività afferenti all'Edilizia e alle Attività Produttive, compresa ogni ulteriore documentazione correlata, accelerando quel processo di digitalizzazione, della uniformità delle procedure e della modulistica, che consentono il miglioramento, l'accesso e la trasparenza delle informazioni.

9. L'edilizia e la Pubblica Amministrazione

Il settore dell'edilizia è quello maggiormente e strettamente connesso all'attività della Pubblica Amministrazione, con una incidenza sia nel mercato dei lavori pubblici sia nell'edilizia privata. In Italia, i tempi di realizzazione delle opere pubbliche sono tra i più lunghi d'Europa. Secondo i dati della Presidenza del Consiglio, servono circa 3 anni per realizzare opere piccole (inferiori ai 100 mila euro) e più di 15 anni per costruire grandi opere (oltre 100 milioni di euro). Più della metà di questi sono tempi morti o "tempi di attraversamento", come vengono definiti nel gergo tecnico. Dall'analisi dei dati dell'Agenzia di coesione territoriale si evince che quasi la metà (45,4%) del tempo di realizzazione delle opere pubbliche è rappresentato da attività connesse con iter autorizzativi e passaggi burocratici (i c.d. "tempi di attraversamento"). Nella classifica dei tempi per ottenere un permesso di costruire, la Banca mondiale ci colloca al 97° posto su 190 Paesi, con tempi di realizzazione dell'opera privata compresa tra

5 e 10 anni.

Confprofessioni, attraverso i professionisti dell'area tecnica, registra che quello dell'edilizia è indubbiamente il settore in cui maggiormente si registrano le criticità legate ad una normativa (a livello nazionale e regionale), stratificatasi nel tempo e continuamente modificata, a cui si affiancano i regolamenti comunali, le prassi locali, unitamente alle interpretazioni degli Uffici tecnici dei Comuni, con conseguente incertezza dell'interpretazione e dell'applicazione del dettato normativo, oltre che le problematiche legate alla incertezza dei tempi dei procedimenti amministrativi, con imprescindibile esigenza di fissare termini perentori, entro i quali qualsiasi autorità, amministrativa o giudiziaria, possa sindacare i procedimenti, anche se tacitamente assentiti, salvi ovviamente i casi di frode e corruzione.

Quasi tutte le semplificazioni, specie in campo edilizio, si basano sulla possibilità del cittadino e dell'imprenditore – attraverso il professionista che viene incaricato - di attivare dei processi sulla base dell'asseverazione che tutte le norme vigenti saranno rispettate, riducendo o annullando i controlli preventivi delle Amministrazioni (cosiddetto passaggio dal controllo ex ante al controllo ex post).

Vi è stato un trasferimento di responsabilità dall'atto rilasciato dalla PA all'atto asseverato, ma in tali fattispecie Confprofessioni sottolinea che la condizione essenziale è che vi sia certezza delle norme, in quanto si deve eliminare quell'indeterminatezza del sistema normativo in base alla quale è sempre possibile sostenere a posteriori che una cosa non è a norma e, conseguentemente, annullarla. A questo aspetto si aggiunge la criticità dei rapporti tra professionisti tecnici ed Enti Pubblici, fattore che rappresenta, purtroppo, una costante riscontrata dagli operatori in tutte le pratiche che necessitano di documentazione o risposte da parte della P.A.. In particolare va anche considerato che, causa l'attuale stato di pandemia da virus Covid 19 (Coronavirus), molti Uffici Tecnici Comunali (U. T. C.), i cui dipendenti lavorano in "smart-working", hanno tempi di calendarizzazione degli appuntamenti per l'accesso per visionare ed estrarre copia degli atti inerenti gli edifici, che spesso sono dell'ordine di mesi, comportando per tanto già un iniziale ritardo dei tempi di consegna degli studi di fattibilità (specie in relazione alle pratiche legate al superbonus 110%) che inevitabilmente va a incidere su una pratica complessiva.

- Superbonus 110%

In relazione al bonus 110% vi è ormai una tale letteratura che servirebbe una Treccani per recepirle tutte... Da un progetto utile per rinnovare l'edilizia rapportandola al contenimento dell'uso delle fonti non rinnovabili si è arrivati ad una babele di interpretazioni da parte di più Enti, che si incrociano

con veti su veti nella sua successiva declinazione operativa (DM Attuativi, Circolari, Pareri, ecc.), con una conseguente serie di imprecisioni, contraddizioni, mancanze, che ne complicano e limitano l'attuazione pratica. Pertanto, scontata è l'indifferibile urgenza di redigere un testo unico delle norme che riguardano questo importante provvedimento, per il quale il prolungamento al 2023 rappresenterebbe un arco temporale compatibile con tutte le modifiche ed aggiornamenti che hanno seguito il suo nascere.

L'unicità del testo non potrà essere disgiunta dall'unicità della fonte deputata ad emanare norme e chiarimenti. Purtroppo è dilagato sin da subito, senza alcun filtro, il messaggio che fosse possibile "ristrutturare gratis", "ristrutturare senza spendere un euro tanto paga lo Stato". Tale slogan ha posto in secondo piano le attività tecnico-professionali legate agli accertamenti preliminari, spesso assai gravosi, di cui i tecnici sono onerati, ma che, riguardo il loro compenso, vengono rimandati a fasi successive, con il rischio di rendere poco trasparente anche il rapporto con gli esecutori dell'intervento. Peraltro, ciò a fronte del fatto che tutte le procedure agevolative faranno ricadere sui progettisti, e in particolare sui professionisti asseveratori, ulteriori gravami di responsabilità.

Nonostante l'elogio al Governo per aver messo in campo un meccanismo capace di produrre lavoro e far circolare denaro nella economia reale, occorre che i professionisti che si occupano, in particolare, di termica degli edifici, di ristrutturazioni condominiali e di relative detrazioni fiscali, invitino alla cautela e tentino di riportare il discorso nell'alveo di una navigata e razionale pragmaticità. Poichè i rischi sono altissimi per la farraginosità della procedura, è fondamentale che le operazioni progettuali e di fattibilità siano affidate non a chiunque, ma a professionisti esperti in particolare in ristrutturazioni condominiali, detrazioni fiscali e termica degli edifici, con particolare riferimento ai professionisti dell'area tecnica ed ai commercialisti.

- Stato dell'arte in base ad alcuni dati:

Secondo le ultime statistiche diffuse dall'Enea, in Italia si sono avviati soltanto 6.512 interventi per un valore complessivo di lavori di 670 milioni di euro, che richiederà allo Stato una copertura di oltre 730 milioni, somma di gran lunga ben inferiore a quella stanziata e attesa dalla misura di 18,7 miliardi.

Oltre un terzo dei cantieri sono localizzati in Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna; in tal modo la più grande misura espansiva rischia di trasformarsi nella misura più iniqua, che penalizzerà i territori meno organizzati nella gestione di processi complessi sotto il profilo tecnico, finanziario ed amministrativo. Sono solo 530 i cantieri avviati nei condomini.

Dai dati di una recente indagine di Nomisma, dei 10,5 milioni famiglie, corrispondente al bacino

potenzialmente interessato all' utilizzo di questa straordinaria opportunità (per gran parte con la richiesta dello sconto in fattura, stante la fragilità delle famiglie fortemente indebolite dalla crisi pandemica e indisponibili ad anticipare liquidità), solo il 20% delle famiglie hanno avviato i lavori o deliberato gli interventi, mentre il 25% sono ancora in fase esplorativa e stanno verificando quale operatore è in grado di offrire un' adeguata risposta alla volontà di ristrutturazione non costosa ed invasiva.

- Criticità e problematiche riscontrate nella normativa

Ambito di applicazione. Attualmente gli immobili destinati al terziario, al commercio, all'espositivo ed al culto che rappresentano, nella propria totalità di fatto, quasi il 50% del patrimonio immobiliare nazionale, sono stati esclusi dalla tipologia d'utenza immobiliare cui è consentito l'accesso alle ultime disposizioni dettrattive del 110%. Pertanto, pur facendo sempre riferimento ai dettami che stanno definendo i nuovi indirizzi della green economy, e salvo il concetto per il quale si possano considerare inquinanti tali tipologie immobiliari, potrebbe essere opportuno ideare delle nuove aliquote e meccanismi incentivanti a tali immobili destinati.

Il visto di conformità. Il parco immobiliare italiano è notoriamente caratterizzato da un'infinita presenza di opere realizzate senza permessi e successivamente regolarizzate con condoni e/o sanatorie. La mancata regolarità urbanistica i cui motivi, in molti casi, risultano ignoti anche all'utenza stessa, spesso di fatto è connessa a piccole irregolarità e non ad abusi edilizi; a volte si tratta di piccole differenze interne, che non variano nè la cubatura nè la destinazione d'uso dell'edificio. Nel 1985 è stata emanata la Legge che ha previsto la menzione delle dichiarazioni urbanistiche negli atti di trasferimento immobiliare della proprietà o di costituzione di diritti reali su immobili. Esistono numerosi immobili il cui ultimo trasferimento di proprietà è stato fatto in epoche antecedenti a quelle di promulgazione delle norme sulla regolarità urbanistica, e che oggi si trovano, di fatto incolpevoli, a non poter usufruire di norme che hanno in buona parte fini di ordine superiore quali sono quelli di natura ecologica.

L'Attestato di Prestazione Energetica (APE) con particolare riferimento ai condomini. È previsto nel decreto che oltre al rispetto dei requisiti minimi previsti dai decreti di cui al comma 3-ter dell'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, che sono molto rigorosi, per ottenere l'ecobonus si debba dimostrare che gli attestati di prestazione energetica (APE) di tutti gli appartamenti, che vanno prodotti prima e dopo l'intervento, assicurino un salto nella classificazione di due classi energetiche. Non è semplice ottenerlo, può accadere che per qualche appartamento ci sia necessità di interventi più radicali o può accadere in taluni casi che non sia affatto possibile.

- I rischi della cessione del credito

Il più grande ostacolo è senza dubbio quello della cessione del credito. Per la cessione del credito, argomento di estremo interesse, e quindi la tanto sbandierata possibilità di "ristrutturare senza spendere soldi", occorre esser cauti e capire bene come si evolverà il tutto, tenendo presente che la cessione alle banche è già possibile da tre anni per gli incapienti, e per i contribuenti ricadenti nella no tax area, ma non risulta che ci siano banche che abbiano mai attivato la procedura.

La cessione del credito, nei proponenti del Governo, dovrebbe consentire al privato o condomino incapiente, o comunque ricadente nel regime fiscale c.d. forfettario, o privo di liquidità per anticipare la spesa, di cedere il proprio credito fiscale, pari al 110% dei costi sostenuti, alla ditta installatrice, o al fornitore o alla banca, sotto forma di credito sulle loro imposte. L'iter è comunicato utilizzando le funzionalità rese disponibili nell'area riservata del sito internet dell'Agenzia delle entrate o, in alternativa, per il tramite degli uffici della stessa Agenzia, utilizzando il modulo allegato al provvedimento.

Nel caso di cessione del credito all'impresa, quest'ultima verrebbe chiamata ad anticipare l'intera spesa per gli interventi, pagando di tasca propria per poi iniziare a detrarre dal 10 marzo dell'anno dopo. Attualmente nessuna impresa, se non quelle di grandi dimensioni, può affrontare un onere così importante. Si osserva ancora che quando la cessione del credito o lo sconto in fattura si riferivano al precedente Ecobonus, l'impresa portava in cessione del credito o in sconto in fattura, solo una percentuale dei lavori, mentre riceveva dai condomini, in acconto, l'altra quota, oltre agli interessi di anticipazione:

- per la detrazione fiscale al 65% (se l'intervento di riqualificazione riguarda ha un incidenza inferiore al 25% dell'involucro edilizio) riceveva il 35% e il restante 65% era in detrazione o cessione;
- per la detrazione fiscale al 70% (se interessato l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25% della superficie disperdente lorda dell'edificio) riceveva il 30% e il restante 70% era in detrazione o cessione;
- per la detrazione fiscale al 75% (per interventi finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva e che conseguano almeno la qualità media del Decreto Legislativo 26/06/2015.) riceveva il 25% e il restante 75% era in detrazione o cessione.

Considerando anche gli interessi di anticipazione, e che le operazioni venivano computate con importi molto elevati rispetto alla media, pur con qualche difficoltà, le operazioni erano fattibili e sostenibili. Attualmente con la normativa del superbonus 110%, se tutto il monte lavori va in cessione del credito, fino addirittura ad arrivare al 100%, l'operazione potrebbe essere insostenibile, situazione che rischia di mettere a rischio l'intero provvedimento. Di seguito alcune proposte di perfezionamento.

Per agevolare questa prima fase è necessario procedere con un approccio diversificato:

- maggiore rapidità di risposta all'accesso agli atti comunali;
- in caso sia riscontrata una qualsiasi irregolarità immobiliare, ma regolarizzabile attraverso una richiesta in sanatoria o simile, questa dovrà essere svolta entro 180 gg dalla redazione dello studio di fattibilità; lo studio di fattibilità dovrà riportare una specifica osservazione in merito a tale procedimento;
- la correlazione tra i documenti tecnici comunali ed il catasto, potrà essere effettuata entro la dichiarazione di fine lavori esposta dalla direzione lavori;
- gli impianti che non sono corredati di dichiarazione di conformità, ma che saranno interessati da interventi di manutenzione straordinaria in conseguenza all'attività di efficientamento energetico, non dovranno essere provvisti di eventuale dichiarazione di rispondenza per dar corso alla regolarità urbanistica;
- per tutti gli altri impianti, permane sempre la necessità della dichiarazione di rispondenza, ma con un termine di 180 gg dalla redazione dello studio di fattibilità; durante le opere di efficientamento, sarà facile intervenire ed eventualmente adeguare l'impianto in discussione.

Se il Governo, in occasione del prossimo Decreto, opterà per la dichiarazione di rispondenza rilasciata da un professionista in merito alla regolarità urbanistica, l'iter innanzi descritto si potrà comunque applicare, in quanto permette di attivare l'intervento di adeguamento ancor prima di aver ottemperato ad un iter burocratico.

Sorge quindi la necessità di avere un regime informativo da parte di ENEA e Agenzia delle Entrate più organico. Comunicazioni emesse a "spot" con un flusso costante, non fa altro che incrementare il margine di errore nell'applicazione dei termini della normativa. È necessario che con cadenza mensile o, al massimo, bimestrale, entrambi gli Enti siano tenuti ad emettere un bollettino riassuntivo, capace di raccogliere, riassumere ed indicare tutte le osservazioni e le lettere circolari

comunicative.

In conclusione, senza dubbio occorrono correttivi mirati a risistemare e chiarire la normativa, anche con particolare riferimento alla cessione del credito, affinché specie quest'ultima possa trovare applicazione operativa. Del pari, appare necessario decidere oggi la proroga del Superbonus almeno fino a fine 2023, dal momento che le iniziative sono rallentate – e rischiano poi di essere bloccate - dall'incertezza sulla durata dei benefici, da alcune criticità innanzi segnalate e dalle lungaggini burocratiche.