



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

Camera dei Deputati

Commissione I – Affari costituzionali

**Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge
C. 2486 Governo di conversione in legge del decreto-legge n. 90
del 2014 recante misure urgenti per la semplificazione e la
trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici
giudiziari**

8 Luglio 2014



Premessa

Il Consiglio dei Ministri dello scorso 13 giugno ha approvato un pacchetto di misure per la riforma della Pubblica Amministrazione frutto anche della consultazione pubblica avviata ad aprile. Le misure per la semplificazione sono state introdotte in un provvedimento d'urgenza, il decreto legge 90 del 2014, oggetto oggi della nostra audizione recante "misure urgenti per semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli Uffici Giudiziari", ed un ddl recante "delega al governo per la riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche" che, tuttavia, non risulta essere stato ancora trasmesso in Parlamento.

Questa premessa è fondamentale, prima di esprimere le nostre osservazioni sui contenuti del Decreto Legge che impattano maggiormente sul sistema delle imprese rappresentate dalle cinque Organizzazioni di R.E TE. Imprese Italia, dato che riteniamo che in più di un caso le misure d'urgenza contenute nel DL potrebbero avere un impatto sulle imprese meno incisivo di quello auspicato dal Governo quando non addirittura, nell'immediato ed in assenza di riforme più strutturali, un effetto negativo.

Le linee guida individuate dal Governo per la tanto attesa riforma della Pubblica Amministrazione sono certamente condivisibili nella loro complessiva impostazione.

La valorizzazione delle competenze, la misurazione delle prestazioni, la riduzione selettiva degli sprechi, la digitalizzazione e la semplificazione – vera – dei servizi e dei rapporti con la cittadinanza rappresentano direttrici di buon senso per costruire una P.A. che possa supportare e non già osteggiare i cittadini e le imprese.

Direttrici che R.E TE. Imprese Italia da tempo indica quali requisiti indispensabili per sbloccare le potenzialità del Paese.

Queste direttrici sono state da noi evidenziate anche in occasione della recente Indagine Conoscitiva sulle "Semplificazioni a breve, medio e lungo termine" svolta dalla Commissione bicamerale per la semplificazione.

Solo per citare qualche dato, sul fronte della burocrazia nell'ultimo anno le piccole e medie imprese hanno speso in oneri amministrativi 30.980 milioni di euro, equivalenti a 7.005 euro per ciascuna piccola e media impresa e pari a 2 punti di PIL.

L'inefficienza nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e imprese genera un ambiente ostile al 'fare impresa', tanto che nella classifica sulla facilità di fare impresa 'Doing Business 2014' l'Italia si colloca nella 23° posizione tra i 28 Paesi dell'Ue e al 65° posto tra i 189 Paesi del mondo.

In particolare, nell'era di Internet, i servizi digitali della Pa risultano ancora inefficienti. Nel 2013, infatti l'Italia è al penultimo posto tra i 28 Paesi Ue per quota di cittadini che interagisce via web con la Pubblica Amministrazione: soltanto il 21% degli italiani dialoga on line con la Pa, rispetto alla media europea del 41%, anche per via di connessioni veloci alla rete indisponibili o troppo onerose.

Questo aspetto andrebbe tenuto in particolare considerazione soprattutto quando vengono apportate modificazioni alle procedure per l'assegnazione di risorse a sportello basate sui c.d. "*click day*", il cui ultimo esempio è quello dei bandi Inail. Tali meccanismi generano evidenti disparità tra coloro che hanno la possibilità di utilizzare connessioni veloci e coloro che, invece, possono fruire della fibra ottica.

La macchina burocratica blocca anche l'applicazione concreta delle norme. E così, in Italia si continua a produrre leggi che rimangono sulla carta. Nel biennio 2012-2013 sono stati adottati 109 provvedimenti – tra decreti legge, decreti legislativi e leggi – che hanno determinato 1.318 provvedimenti attuativi equivalenti ad 1,7 provvedimenti al giorno. Di questi, al 31 dicembre 2013, solo il 34,1% del totale, pari a 499 provvedimenti, è stato adottato.

In definitiva, come abbiamo più volte rilevato, non sono necessarie nuove norme o particolari invenzioni. Bisogna agire concretamente per attuare le norme già previste ovvero, come d'altronde richiamato dal Governo tra le 44 tesi sottoposte a consultazione, sono necessarie "leggi auto-applicative; decreti attuativi, da emanare entro tempi certi, solo se strettamente necessari".

In altri termini bisogna 'semplificare la semplificazione'!

Non possiamo più permetterci l'errore di inventare nuove norme che poi non completano il loro iter e non producono alcun risultato, se non quello di disorientare i cittadini e le imprese o che, attraverso semplificazione e informatizzazione, pongano di fatto nuovi oneri a carico dei datori di lavoro,

R.E TE. Imprese ha già avuto modo di affermare in altre occasioni istituzionali che, nel quadro della crisi in atto, portare avanti i processi di semplificazione normativa e di snellimento burocratico è un'azione necessaria per riavviare l'economia, ridisegnando una traiettoria di crescita e recuperando il forte gap concorrenziale che separa l'Italia dagli altri Paesi europei.

È evidente, infatti, come tra i fattori che impediscono la crescita dell'economia italiana vi sia anzitutto il problema dell'efficienza amministrativa. La lentezza che connota la macchina burocratica è una caratteristica che fiacca e frena la nostra economia.

L'utilizzo crescente della telematica nelle relazioni tra imprese ed amministrazioni, tanto per l'adempimento di oneri burocratici quanto per i rapporti commerciali o per qualsiasi altra interrelazione, rappresenta indubbiamente un elemento di primaria importanza, che tuttavia da solo non basta. Occorre, infatti, riuscire a coniugare l'innovazione tecnologica con quella dei processi organizzativi e soprattutto con un cambio di approccio culturale che in questo decreto trovi una fase concreta di avvio.

Tuttavia, nonostante tutte le azioni messe in campo in questi ultimi anni tutti i principali nodi che rallentano lo sviluppo e la crescita delle imprese restano irrisolti.

Ad esempio, il costo per avviare un'impresa rimane abnorme. Su di esso incidono l'ancor troppo elevata tassazione sul lavoro e le lentezze croniche del sistema della giustizia civile, che inibiscono tuttora i molti e faticosi tentativi di rilancio dell'economia.

Per incrementare la produttività e l'efficienza è dunque indispensabile predisporre un ambiente favorevole all'impresa e alla concorrenza, rimuovendo i fattori che la ostacolano. In particolare:

- devono essere valorizzate quelle iniziative di semplificazione indirizzate all'adozione di meccanismi di trasmissione delle informazioni basati sulla tecnologia digitale. Innanzitutto occorre che gli uffici pubblici possano operare per il tramite di un unico sistema informatico nazionale, superando la persistenza dei diversi sistemi regionali. Senza un'informatizzazione efficiente degli uffici pubblici, infatti, non sarà possibile procedere nel dichiarato obiettivo di una vera "autostrada telematica", che consenta la reale velocizzazione di ogni procedimento in cui è coinvolta un'impresa.
- Occorre dare finalmente piena attuazione alla riforma avviata nel 2008 con il SUAP telematico e con le Agenzie per le Imprese: pubblico e privato che lavorano insieme, in sinergia e contemporaneamente in concorrenza, nell'interesse delle imprese.
- E' necessario portare a compimento la grande opera diretta alla standardizzazione delle procedure e della modulistica - di cui nel DL si trova un'importante misura strutturale - dando ad esempio piena attuazione all'obiettivo di completamento del Portale "Impresainungiorno", rendendolo il principale strumento per lo svolgimento delle procedure telematiche che riguardano l'attività d'impresa, nonché riconoscendo in modo esplicito e definitivo la "funzione pubblica" attribuita dal legislatore alle Agenzie per le Imprese ed assicurando alle stesse la disponibilità degli strumenti atti ad adempiere al meglio al loro compito, a cominciare dall'accesso gratuito alle banche dati pubbliche.
- R.E TE. Imprese ha poi più volte proposto un sistema di certificazioni che alleggerirebbe estremamente le procedure di controllo, "liberando" altre importanti funzioni delle pubbliche amministrazioni. In tal senso, si potrebbero prevedere, nelle varie legislazioni di settore, richiami specifici alle certificazioni (rilasciate da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche) come garanzia presunta di conformità a determinati obblighi giuridici, permettendo all'impresa che

ne disponga di essere automaticamente considerata conforme ad una serie di requisiti normativi.

- Occorre predisporre un sistema capace di rendersi autoimmune alle complicazioni correlate all'introduzione di nuove norme. Ogni provvedimento dovrebbe superare la prova dell'invarianza di impatto (quindi anche dell'invarianza dei costi) sulle imprese, tenendo in debita considerazione la dimensione e il settore di attività. In altri termini dovrebbe essere data attuazione alle norme contenute nello Statuto delle Imprese tese a realizzare il "Think Small First" il "Pensare innanzitutto al piccolo", principio cardine dello Small Business Act e consentire al nostro Paese di porsi all'altezza delle più avanzate best practices a livello comunitario. In tal senso l'ultima comunicazione della CE su tale tema (COM (2013) 686 final – Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation), che prevede un maggiore attivo coinvolgimento dei singoli Stati membri per la valutazione di impatto sia preventiva che successiva, potrà rappresentare una sfida da cogliere per il nostro Paese con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali e di rappresentanza delle imprese.

In quest'ottica, si potrebbe cogliere l'occasione di affiancare il TEST PMI agli strumenti finora operativi nel nostro Paese (AIR, VIR, ATN). Questi ultimi si sono dimostrati purtroppo scarsamente efficaci anche a causa dell'uso eccessivo della decretazione d'urgenza, per la quale, come noto, non è obbligatoria l'analisi di impatto della regolazione. Il TEST PMI, ovvero la valutazione preventiva di impatto, grazie al diretto coinvolgimento delle Associazioni di Categoria, può 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.

Anche per quanto concerne la valutazione dell'impatto reale delle leggi e delle regolamentazioni si deve evidenziare la mancanza di progressi concreti.

Si consideri che – nonostante le numerose norme che impongono la valutazione degli oneri e la loro pubblicazione, secondo il principio della trasparenza - le Pubbliche Amministrazioni sono rimaste sostanzialmente impermeabili a queste politiche volte a migliorare la qualità della regolazione. Questa resistenza è stata certificata dalle stesse relazioni presentate dal

Dipartimento della Funzione Pubblica sullo stato di attuazione delle disposizioni sul budget regolatorio e sulla riduzione degli oneri amministrativi.

Ma semplificare vuol dire anche evitare di introdurre nuovi oneri, non previsti dalle normative comunitarie, nella fase di recepimento delle stesse. Per questa ragione riteniamo che un'azione essenziale dovrà essere quella di eliminare tutti gli elementi di complicazione introdotti in sede di recepimento (cd. Goldplating), ovvero evitare l'introduzione di nuovi oneri non previsti dalle direttive europee (le imprese non dovranno mai più "subire" un altro SISTRI). Si dovrà, infine, proseguire nella stessa direzione tracciata dalla Commissione Europea con la consultazione degli atti più gravosi sulle PMI, osservandone i risultati ed estendendo le azioni a livello nazionale e locale.

Entrando nel merito delle singole disposizioni contenute nei provvedimenti, di seguito le osservazioni di R.E TE. Imprese Italia.

Art. 19 (Soppressione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici)

La disposizione prevede l'immediata soppressione della Autorità di vigilanza sui contratti pubblici con trasferimento delle funzioni di controllo e vigilanza alla rinnovata Autorità anticorruzione (ANAC).

La norma contribuisce certamente alla semplificazione del quadro istituzionale legato alla vigilanza sui contratti pubblici, accorpendo le funzioni di controllo e vigilanza in capo ad un solo Ente e orientando, soprattutto, ad un criterio di "prevenzione" dei rischi tale attività. Tuttavia, lascia qualche margine di dubbio in ordine ad alcune attività già svolte dall'Autorità, a metà strada tra le funzioni amministrative e quelle di vigilanza, che non è ben chiaro come potranno essere esercitate, anche in considerazione del fatto che il disegno organizzativo della nuova ANAC non sarà descritto e completato prima del 31 dicembre del 2014. Restano pertanto dubbi sul sistema dell'ACVPass e sulle funzioni in materia di qualificazione delle SOA che, con effetto immediato, cessano in capo all'Autorità, ma che dovranno essere sicuramente ridefinite nell'ambito della riforma del codice degli appalti.

Si valuta positivamente l'introduzione del potere sanzionatorio in capo all'ANAC nei casi di mancata attuazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni di alcune norme in materia di anticorruzione (come ad es. l'adozione di Piani Triennali di prevenzione e di trasparenza)

Art. 22 (Razionalizzazione delle autorità indipendenti)

La norma prevede una razionalizzazione del numero dei componenti delle attuali Autorità indipendenti e alcuni interventi in materia di determinazione delle retribuzioni nonché un regime di incompatibilità ineleggibilità dei commissari in costanza di alcune condizioni ostative.

Pur prevedendo la razionalizzazione dei costi, la norma non interviene, invece, sulla rideeterminazione del numero e delle funzioni delle Autorità indipendenti, come pure, sulla ridefinizione in termini di poteri di intervento e funzioni, in considerazione della convinzione, che si era andata consolidata nel tempo da parte del "mercato".

In termini generali una riforma delle Autorità dovrebbe essere indirizzata a:

- definire in termini generali le Autorità medesime, valorizzando il rapporto indipendenza-garanzia;
- dettare norme omogenee per quanto attiene l'autonomia organizzativa e contabile, il regime delle incompatibilità per i membri delle Autorità e lo stato giuridico ed economico del personale;
- individuare standard minimali di garanzia del procedimento, sotto il profilo della trasparenza e della partecipazione dei soggetti interessati.

Per quanto riguarda invece la definizione dei modelli e degli obiettivi specifici, al fine di salvaguardare la pluralità e l'eterogeneità delle soluzioni organizzative e funzionali in relazione alle peculiarità di ogni particolare settore di attività, sarebbe opportuno rimetterne la puntuale definizione alle leggi istitutive delle singole Autorità.

Art. 24 (Agenda della semplificazione amministrativa e moduli standard)

Una delle semplificazioni di maggior impatto sulle imprese nel decreto è quella relativa all'art. 24.

Le disposizioni previste sono la prima di impatto diretto sulle imprese (standardizzazione della modulistica) la seconda di carattere programmatico.

Relativamente alla modulistica standardizzata accogliamo favorevolmente la volontà concreta di ridurre l'attuale frammentazione amministrativa, in risposta alle richieste che R.E TE. Imprese Italia ha da tempo avanzato.

L'intervento del Governo introduce per la prima volta un importante principio che dovrebbe accelerare l'azione di standardizzazione dei moduli. Si prevede, infatti, che gli accordi sanciti dalla Conferenza Unificata per l'adozione di modulistica standardizzata costituiscano *“livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*. In questo modo si tenta di superare l'intrinseca debolezza degli accordi raggiunti in Conferenza Unificata, che presupponevano, per la loro concreta attuazione, la successiva adozione da parte delle singole Regioni.

Per effetto della norma in questione, invece, la modulistica standardizzata, approvata dalla Conferenza Unificata, dovrà necessariamente essere applicata uniformemente sul territorio, nel rispetto dei termini fissati dagli accordi stessi.

Sarebbe opportuno rafforzare tale previsione con l'indicazione di sanzioni specifiche almeno sotto il profilo della legittimità dell'utilizzo da parte delle imprese della modulistica standard così definita anche in caso di mancato recepimento da parte delle Regioni.

Il primo “banco di prova” della effettiva capacità della norma di incidere sui comportamenti delle Amministrazioni sarà la nuova modulistica standardizzata in materia di SCIA edilizia e permesso di costruire che, ai sensi di quanto sopra descritto, diverrà vincolante per le amministrazioni locali, (si veda l'Accordo raggiunto in Conferenza Unificata il 12 giugno 2014)

La disposizione in esame attribuisce, inoltre, ai singoli Ministeri il compito di provvedere alla standardizzazione dei moduli di propria competenza entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

Per assicurare l'effettiva implementazione della modulistica standardizzata si propone di prevedere un esplicito riferimento alla necessità che tali moduli siano pubblicati anche sul portale "impresaingiorno.gov.it", in modo da renderli immediatamente disponibile per le imprese.

Infine, il medesimo articolo 24 stabilisce che entro il 31 ottobre 2014 debba essere approvata dalla Conferenza Unificata l'Agenda per la semplificazione del triennio 2015-2017, con il relativo cronoprogramma.

La norma è certamente positiva anche se dovrà esserne monitorata attentamente l'attuazione ed il rispetto del cronoprogramma in quanto spesso norme e programmi di semplificazione non sono stati successivamente implementati né hanno, quindi, avuto l'impatto auspicato sulle imprese.

Da valutare positivamente, inoltre, l'istituzione, per la prima volta, di un Comitato interistituzionale presso la Conferenza Unificata che potrebbe dare maggiore forza al coordinamento delle iniziative e delle attività tra le diverse amministrazioni ed i diversi livelli di governo. E', tuttavia, fondamentale che vengano coinvolte le categorie produttive in maniera analoga a quanto realizzato con il Tavolo permanente per la Semplificazione che aveva funzione di sede stabile di consultazione (DMPCM 8/3/2007).

Art. 28 (Riduzione del diritto annuale dovuto alle camere di commercio a carico delle imprese)

La disposizione prevede che il bilancio delle Camere di Commercio venga ridotto di oltre un terzo, in un colpo solo ed a partire dal 1° gennaio 2015. Tale drastica riduzione delle risorse del Sistema camerale avviene senza alcun collegamento con la riorganizzazione organizzativa

e funzionale delle stesse Camere di Commercio che, invece, dovrebbe essere avviata con il disegno di legge delega il cui testo non è ancora stato trasmesso al Parlamento.

R.E TE. Imprese Italia non condivide la modalità con cui si sta prospettando la riforma del Sistema camerale ricordando, peraltro, che il diritto camerale non incide direttamente sulla spesa pubblica, poiché sostenuto interamente dalle imprese.

La riduzione prospettata comporterà un minore gettito per il Sistema camerale stimabile in circa 460 milioni di €, prendendo a riferimento le stime fornite dal Ministero dello Sviluppo Economico per il 2014, pari a circa il 33% delle risorse complessive del Sistema.

Il minore gettito si tradurrà in una contrazione delle risorse destinate dalle singole Camere ai progetti di sviluppo economico delle imprese.

Dall'Osservatorio Camerale relativo agli ultimi dati disponibili (bilancio 2012) risulta, infatti, che le risorse economiche utilizzate dalle Camere di Commercio per la promozione dell'economia locale sono state di 514,2 mln. di euro di cui 109,7 tramite Aziende speciali.

Riconosciamo la validità del modello italiano di Camera di Commercio quale ente di diritto pubblico a servizio dell'economia locale, dotato di autonomia funzionale e amministrato dalle rappresentanze delle categorie produttive.

Le Camere di Commercio, infatti, rappresentano uno strumento fondamentale per il sostegno e lo sviluppo delle economie locali, capaci di valorizzare le specificità territoriali oltre che gestire l'anagrafe pubblica delle imprese ed una "bagnasciuga" tra pubblico e privato che realizza una forma di democrazia economica partecipata tra le diverse componenti e categorie dei sistemi economici locali. Queste caratteristiche non devono essere modificate da qualunque azione di riforma, di efficientamento e di razionalizzazione che, noi per primi, riteniamo necessaria e che va definita prima di qualsiasi modifica nella determinazione del diritto camerale.

R.E TE. Imprese Italia è impegnata a favorire un processo di riforma che, muovendo dallo stesso sistema camerale, eviti sprechi di risorse, duplicazioni di ruoli e funzioni al fine di ottenere risposte sempre più rapide e adeguate alle esigenze delle imprese. Una riforma che, in un'ottica di riduzione e razionalizzazione dell'assetto, anche territoriale, delle Camere sia basata sulla omogeneità economico-sociale del territorio e sul numero delle imprese che vi insistono, onde assicurare il miglior mix possibile tra la vicinanza al sistema imprenditoriale

locale e la necessaria autonomia finanziaria di ciascuna Camera. Nel processo di riforma vanno coinvolte anche le Aziende Speciali.

Il ridisegno complessivo del sistema consentirà un importante contenimento del fabbisogno e di conseguenza una significativa diminuzione dell'entità del diritto annuale. In tal modo si potrà salvaguardare la continuità di un Sistema che rappresenta uno strumento di democrazia economica e di sviluppo del territorio particolarmente utile all'impresa diffusa.

Solo un percorso di riforma così strutturato può essere compatibile con una progressiva diminuzione del diritto camerale fino al 50 per cento, da modulare in tre anni.

Assolutamente da respingere, invece, l'ipotesi di rendere "facoltativa l'iscrizione delle imprese alla Camera di Commercio", avanzata in una delle 44 slides presentate il 30 aprile scorso dal Governo per illustrare le linee guida di riforma della Pubblica Amministrazione.

Rendere facoltativo il pagamento del diritto annuale significherebbe di fatto la cancellazione del sistema camerale e con esso di tutte quelle attività di promozione e valorizzazione dei territori e di sostegno e di assistenza per le imprese, specie per quelle di minori dimensioni, che rappresentano, come detto, un patrimonio essenziale per l'intera economia del paese.

Art. 29 (Nuove norme in materia di iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa)

La norma risulta mirata ad assicurare condizioni efficaci di trasparenza nelle procedure di accesso ai lavori pubblici in quanto obbliga le Pubbliche Amministrazioni, gli enti pubblici (anche vigilati o controllati dallo Stato) e gli enti concessionari di opere pubbliche ad acquisire d'ufficio le comunicazioni e le informazioni antimafia liberatorie nei confronti dei soggetti che esercitano le attività imprenditoriali maggiormente esposte a rischi di infiltrazione mafiosa ed iscritti nell'apposito elenco istituito presso le Prefetture relativo ai fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori (white list).

Tale disposizione riconosce all'iscrizione nell'elenco della prefettura il valore di requisito sostitutivo delle comunicazioni e informazioni antimafia liberatorie ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti pubblici anche relativi ad attività diverse rispetto a quelle per le quali sino ad ora è stata effettuata l'iscrizione.

In fase di prima applicazione e per dodici mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto legge viene stabilito che le Pubbliche Amministrazioni competenti procedono all'affidamento di contratti o all'autorizzazione di subcontratti previo accertamento della sola presentazione della domanda di iscrizione all'elenco prefettizio. Si tratta di una disposizione tesa ad evitare che il sensibile incremento delle domande di iscrizione, nella fase di avvio del nuovo sistema, possa provocare difficoltà di gestione amministrativa con inevitabili ritardi nelle procedure contrattuali.

L'obiettivo della disposizione è pienamente condivisibile, in quanto è teso a garantire una maggiore completezza degli elenchi rispetto alla platea degli operatori economici che svolgono attività esposte al pericolo di infiltrazione criminale. Tuttavia, non interviene sull'assetto amministrativo previsto dalla disciplina vigente che, a seguito del passaggio delle funzioni di vigilanza e controllo dalle Camere di Commercio alle Prefetture, ha provocato condizioni reali di criticità e di vischiosità operativa (tant'è che in alcune realtà non risultano ancora rilasciate le certificazioni relative a domande presentate da oltre un anno e mezzo). Ed infatti, il semplice spostamento sulle imprese dell'obbligo di chiedere la nuova iscrizione al di là della tassativa individuazione delle attività indicate come a maggiore pericolo di infiltrazione mafiosa, rischia di produrre inutili difficoltà nell'esecuzione dei contratti in essere alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, a prescindere da alcuna effettiva verifica della certificazione antimafia, sostituita per un anno dalla presentazione dell'istanza d'iscrizione nelle nuove *white list*.

Per scongiurare il rischio di effetti distorsivi della concorrenza, le nuove prescrizioni dovranno essere attentamente monitorate nella loro attuazione al fine di superare e risolvere le difficoltà di funzionamento delle misure di controllo preventivo, se del caso intervenendo anche con ulteriori modifiche legislative e regolamentari almeno per i contratti in essere alla data di entrata in vigore del decreto legge.

Art. 39 (Semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici)

La norma è mirata a rendere maggiormente efficaci e certe le procedure di affidamento dei contratti pubblici sia rafforzando le sanzioni a carico dei concorrenti che abbiano reso dichiarazioni irregolari sul possesso dei requisiti di onorabilità, sia semplificando, al contempo, gli oneri di regolarizzazione.

In base all'articolo in esame viene stabilito che la mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale e sanabile delle dichiarazioni sostitutive del concorrente, relative al possesso dei requisiti di idoneità morale per accedere agli appalti pubblici, comporta il pagamento, in favore della stazione appaltante, della sanzione pecuniaria stabilita dal bando di gara, in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 50.000 euro. Inoltre, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perché siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni sostitutive, pena l'esclusione del concorrente dalla gara.

Nei casi di irregolarità non essenziali, ovvero di mancanza o incompletezza di dichiarazioni non indispensabili, la stazione appaltante non ne richiede la regolarizzazione, né applica alcuna sanzione.

Tale norma risulta positiva in quanto tende ad anticipare i contenuti di principio introdotti dalla recente Direttiva 2014/24/UE, di revisione della precedente Direttiva sugli appalti pubblici (Dir 2004/18/CE), nell'intento di semplificare e rendere più celeri le procedure di affidamento dei contratti pubblici in maniera imparziale e trasparente.

Art. 40 (Misure per l'ulteriore accelerazione dei giudizi in materia di appalti pubblici)

La disposizione, su cui esprimiamo una valutazione positiva, risulta mirata ad accelerare i giudizi amministrativi in materia di appalti pubblici introducendo misure di maggiore tutela nei confronti delle imprese concorrenti.

Il decreto interviene su alcuni aspetti del rito processuale abbreviato applicabile alle controversie speciali attinenti alla materia dei contratti pubblici.

In via specifica viene previsto che:

- il giudizio viene comunque definito con sentenza in forma semplificata ad una udienza fissata d'ufficio, da tenersi entro termini ristretti (trenta giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente, ovvero ulteriori trenta giorni in caso di esigenze istruttorie o di integrazione del contraddittorio o di rispetto di termini per la difesa);
- il collegio, quando dispone le previste misure cautelari a tutela del ricorrente, ne subordina l'efficacia alla prestazione, anche mediante fideiussione, di una cauzione;
- il T.A.R. deposita la sentenza con la quale definisce il giudizio entro venti giorni dall'udienza di discussione, ferma restando la possibilità di chiedere l'immediata pubblicazione del dispositivo entro due giorni.

In virtù di tali misure risulta possibile superare l'attuale sistema in materia di tutela cautelare che prevede, mediante una pronuncia di accoglimento sulla domanda cautelare, la sospensione dell'aggiudicazione definitiva sino alla definizione del giudizio, provocando il congelamento della stessa procedura di aggiudicazione.

Art. 41 (Misure per il contrasto all'abuso del processo)

R.E TE. Imprese Italia esprime una valutazione positiva sulla disposizione in esame che introduce alcune misure per il contrasto all'abuso del processo amministrativo e rafforza le sanzioni a carico delle imprese concorrenti che abbiano strumentalmente sostenuto una lite temeraria negli appalti pubblici.

Riguardo alle spese di giudizio nel processo amministrativo viene stabilito che il giudice, anche d'ufficio, può condannare la parte soccombente al pagamento, in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su "ragioni manifeste".

Inoltre, al fine di prevenire le liti temerarie nelle controversie in materia di appalti pubblici, viene stabilito che l'importo della sanzione pecuniaria irrogata a carico della parte soccombente che abbia agito o resistito temerariamente in giudizio (già determinata in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio), può essere ulteriormente elevato fino a 1% del valore del contratto.

La disposizione in esame affronta un tema di grande rilievo che contribuirebbe senza dubbio alla deflazione del contenzioso amministrativo nei contratti pubblici. In effetti l'introduzione di "filtri" e misure per applicare il criterio della lite temeraria nel processo amministrativo indurrebbe tanto i ricorrenti quanto i loro difensori a più accurate riflessioni in sede di presentazione degli atti introduttivi di un nuovo procedimento.

L'efficacia di tali misure, tuttavia, è subordinata alla corretta definizione della "temerarietà" che, se affidata unicamente alla giurisprudenza amministrativa, potrebbe vedere i propri confini restringersi o allargarsi in maniera differenziata, anche sul territorio, fino ad avere riflessi sull'attuazione del principio di uguaglianza.

In sostanza, non si può né si deve prescindere da una dettagliata analisi dei motivi che inducono, secondo le circostanze, alla presentazione dei ricorsi amministrativi: occorre comunque precludere che un'azione giudiziaria venga promossa in via strumentale, anche nei casi in cui non sussistano con certezza i necessari presupposti di diritto per intentare un'azione. Infatti, vengono spesso sostenute azioni di contenzioso in materia di appalti che, a causa di una legislazione ipertrofica, complessa e molto spesso incerta, sono mirate a conseguire risultati di vantaggio economico che, nella maggior parte dei casi, interessano le imprese contraenti di medio-grande dimensione in quanto maggiormente dotate di mezzi e risorse per sostenere il contenzioso, mentre le micro e piccole imprese, nei fatti, rifuggono dalla presentazione di liti temerarie onde evitare conseguenze assai dannose in caso di soccombenza.

A tale proposito, al fine di realizzare condizioni di maggiore certezza per il riconoscimento dei diritti delle imprese contraenti sarebbe utile fare riferimento all'impostazione della lite

temeraria già adottata nel processo civile nel quale la stessa risulta attualmente piuttosto circoscritta, dato che la norma la contempla quando si agisce (o si resiste) in giudizio con mala fede e colpa grave, ossia con consapevolezza del proprio torto o con intenti dilatori o defattigatori; sul piano procedurale, inoltre, al fine di conseguire la condanna al risarcimento del danno, la parte lesa è tenuta comunque a dimostrare l'esistenza dell'elemento soggettivo consistente nella mala fede o nella colpa grave della controparte.

In base a tale soluzione sarebbe possibile conseguire in modo equilibrato un concreto effetto deflattivo all'instaurazione di controversie in cui la parte agisca o resista temerariamente in giudizio.

Art. 44 (Obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali)

Le disposizioni per garantire l'effettività del processo telematico (Capo II, Titolo IV) rappresentano il primo passo verso quella rivoluzione della giustizia, da più parti richiesta negli ultimi anni. In particolare, la norma in commento prevede l'obbligatorietà, a decorrere dal 30 giugno 2014, del deposito telematico di alcuni atti processuali civili, nell'ambito del contenzioso e della volontaria giurisdizione.

Il progetto del Governo è quello di estendere la modalità telematica ad ogni tipo di atto e di processo nell'ambito della giurisdizione civile a partire dal 2015.

Ai Tribunali è richiesta una svolta nel modo di lavorare: con nuovi strumenti, digitali invece che cartacei. L'obiettivo è condivisibile, tuttavia, all'indomani dell'obbligatorietà del processo, è necessario adottare linee guida sull'utilizzo in modo conforme alla legge dell'intero sistema e monitorare costantemente i risultati ottenuti, per scongiurare il rischio di un ulteriore rallentamento della durata dei processi per l'incapacità della giustizia di adattarsi velocemente a questo cambiamento.

Attualmente, stando all'indagine condotta i primi di giugno dal Consiglio Superiore della Magistratura, emergono gravi lacune a livello di strumentazione, di connessione e anche di formazione del personale, in special modo quello di cancelleria (il 40 per cento degli uffici non ha computer efficienti, il 27 per cento non ha connessioni internet in grado di sostenere il flusso documentale previsto con l'avvio del processo civile telematico, il 37 per cento dei tribunali dice di avere una connessione appena sufficiente).

Art. 50 - (Ufficio per il processo)

La norma, nell'intento di garantire la ragionevole durata del processo, innovando i modelli organizzativi, istituisce l'"Ufficio per il processo" composto da personale di cancelleria e da giovani laureati in formazione cui riconoscere una borsa di tirocinio (al posto di figure "precarie" nelle funzioni e nel ruolo come gli attuali giudici onorari di tribunale o altre figure avventizie).

Si tratta di un progetto di razionalizzazione del servizio giustizia, mirato a rivedere i moduli organizzativi di cancelleria e del lavoro del giudice e a dare impulso all'utilizzazione delle risorse informatiche, anche nella logica di riorganizzazione delle cancellerie di tutti gli uffici giudiziari, connessa all'impiego degli strumenti informatici. Tale progetto contempla anche le misure previste dall'articolo 51, sulla razionalizzazione degli uffici di cancelleria, che dovrà consentire al personale di cancelleria di dedicare una parte rilevante del proprio lavoro allo svolgimento delle attività connesse al deposito telematico degli atti, nonché dall'articolo 52, sui poteri di autentica dei difensori e degli ausiliari del giudice, che dovrà consentire di liberare le risorse necessarie per adibire i cancellieri a compiti più qualificati di assistenza al giudice e, in particolare, di inserirli nell'ufficio per il processo.

Grazie a tali misure nel settore civile si potrebbero rendere maggiormente efficaci le misure già adottate in sede di riforma delle procedure giudiziarie in sede civile che, a tutt'oggi, risultano ancora precarie e non sono accompagnate da alcun incremento degli organici degli uffici giudiziari interessati quanto a magistrati, personale amministrativo e "assistenti" dei giudici. In sostanza, si potrebbe conseguire, da un lato, un innalzamento della competenza professionale da parte dei "collaboratori" del Giudice e, al contempo, sarebbe possibile consentire al Giudice stesso di acquisire una maggiore conoscenza e specializzazione per affrontare in modo efficace e circostanziato le diverse materie economiche, con specifico riguardo all'istituzione presso i Tribunali delle apposite Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, in materia societaria, nonché per gli aspetti relativi ai contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture.

Art. 53 (Norme di copertura finanziaria)

Un'ulteriore misura prevista dal decreto riguarda il contributo unificato, per il quale si prevede un aumento nella misura del 15% per tutti gli scaglioni di valore del processo civile di primo grado e per quelli esecutivi a copertura delle minori entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di giustizia. A tal proposito, si osserva che l'aumento del Contributo unificato, se nasce come una misura virtuosa di deflazione del contenzioso, rischia di diventare, al raggiungimento di livelli oltremodo elevati, una afflittiva per i cittadini, essendo capace di ledere il diritto di accesso alla giustizia, previsto dall'art. 47 della Carta di Nizza e dall'art. 24 della Carta costituzionale.

