



Semplificare per attrarre gli investimenti, ecco a che punto è la strategia italiana

di Giovanni Savini

Dirigente Generale presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy*

Policy Brief n. 5/2024

Fin dai primi anni Novanta, l'Italia ha approvato numerose norme per semplificare le procedure amministrative che interessano le imprese. Nonostante alcuni parziali miglioramenti, tuttavia esiste ancora un gap significativo rispetto ad altri concorrenti internazionali. Per affrontare tale problema e facilitare così gli investimenti domestici e internazionali, il Governo Draghi ha varato il Decreto-legge 50/2022 che ha stabilito uno specifico "potere sostitutivo" nel caso di inazione amministrativa che coinvolga investimenti privati, attribuendolo al Ministero delle Imprese e del Made in Italy e al Consiglio dei ministri. Diverse ulteriori semplificazioni sono state introdotte dal Governo Meloni, anche con la creazione di una specifica "Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti", e più di recente con una procedura unificata di autorizzazione per tutte le regioni meridionali (nella cosiddetta "Zona economica speciale unica"). In questo Policy Brief, l'autore analizza tali nuovi strumenti e individua alcune condizioni "meta-giuridiche" da rispettare affinché le innovazioni legislative possano dare a pieno i loro frutti.

** Le considerazioni formulate e le opinioni espresse nel presente scritto hanno natura personale e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza*



Dagli ultimi dati disponibili nelle rilevazioni della Banca Mondiale sulla “semplicità” nella conduzione di attività di impresa emerge come nel 2020 l’Italia fosse, tra i 186 Paesi considerati, il 58° nella graduatoria complessiva - con un indice di 72,9 - e addirittura il 98° per l’avvio di imprese e il 97° in materia di autorizzazioni edilizie per impianti produttivi. Sebbene si registri un parziale miglioramento rispetto agli anni precedenti, permane un considerevole ritardo nel confronto con gli altri principali competitor internazionali. Tralasciando le primissime posizioni occupate stabilmente dai paesi del sud est asiatico e dell’area del Pacifico (in particolare, Nuova Zelanda, Singapore, Hong Kong e Corea del Sud), gli Stati Uniti si collocano al 6° posto, il Regno Unito all’8°, la Germania al 22°, la Spagna al 31° e la Francia al 33°, con un indice di 76,8.

È del resto noto da molti anni l’impatto negativo esercitato dalla lentezza e farraginosità del sistema amministrativo italiano sullo sviluppo delle attività imprenditoriali, solo in parte attenuato dalle riforme portate avanti nell’ultimo trentennio.

Al riguardo rimangono fondamentali le rilevazioni contenute nei tre volumi promossi alla fine degli anni ’90 dal Centro Studi di Confindustria, il primo dei quali coordinato da Sabino Cassese e Gianpaolo Galli, che stimava in 23.500 miliardi di lire i costi annui sopportati dalle imprese industriali per i rapporti con la PA.

Al di là, però, dei costi “vivi” sostenuti dalle aziende, il vero danno arrecato al sistema paese è da individuare in termini di mancati investimenti, sia nazionali che esteri, e minore sviluppo economico. Una misura di tale perdita è, in parte, fornita dal consistente flusso di investimenti nazionali che si sono diretti, a partire in particolare dalla metà degli anni ’90, in parallelo con la maggiore apertura dei mercati e la progressiva globalizzazione dell’economia, verso i Paesi dell’est Europa e quelli asiatici e dalla limitata attrattività del nostro Paese in termini di investimenti esteri. Nelle strategie di impresa, infatti, rilevano certamente fattori quali il livello di tassazione ed il costo del lavoro, ma incidono notevolmente elementi quali la lunghezza e, forse ancora di più, l’incertezza degli esiti delle procedure autorizzative.

A tutto ciò il sistema istituzionale italiano ha cercato di dare risposte negli ultimi tre decenni con molteplici interventi. Dalla adozione della stessa legge 241/1990 sul procedimento amministrativo alle “leggi Bassanini”, passando per gli innumerevoli rimaneggiamenti della conferenza dei servizi e i vari interventi in materia di “sportello unico delle attività produttive”, si sono certo realizzati alcuni miglioramenti, ma – in un mondo sempre più globalizzato e competitivo – non tali da superare completamente le criticità del passato.

Il modello PNRR e il nuovo “potere sostitutivo” del Ministero delle Imprese

Come per altri settori dell’attività amministrativa italiana, anche in questo ambito, emerge l’evidente influsso dell’esperienza attuativa del PNRR. Il modello di intervento appare, infatti, essere il “potere sostitutivo” delineato dall’art. 12 del d.l. 77/2021, c.d. “Decreto PNRR 1”.

La disposizione, a sua volta rifacendosi in questa parte all’art. 8 della legge La Loggia (e all’art. 120, secondo comma Cost.), prevede che in caso di mancato rispetto da parte di regioni ed enti locali degli obblighi e impegni finalizzati all’attuazione del PNRR, il Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia PNRR o del Ministro competente, assegni al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In



caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione.

Nel caso, invece, in cui l'inadempimento, il ritardo o l'inerzia sia ascrivibile a un soggetto attuatore nazionale, all'assegnazione del termine non superiore a trenta giorni (termine successivamente ridotto a 15 dal d.l. 13/2023, conv. l. 41/2023) e al successivo esercizio del potere sostitutivo provvede il Ministro competente, che interviene direttamente nel caso in cui la richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi provenga da un qualsiasi soggetto attuatore (anche quindi regione o ente locale).

Viene, quindi, stabilito un preciso schema di messa in mora/sostituzione per amministrazioni sia territoriali che statali che in questa sede rileva non tanto per gli specifici aspetti procedurali, quanto per l'approccio adottato dall'allora Governo Draghi. È evidente, infatti, che anche solo il potenziale di "deterrenza" della disposizione, finalizzata come tutto il d.l. 77 a rafforzare la capacità amministrativa italiana nella realizzazione dei progetti PNRR, ha di per sé una rilevante valenza sollecitatoria e acceleratoria. Un "whatever it takes" il cui solo annuncio può sortire effetti rilevanti.

Un anno più tardi, lo stesso Governo Draghi ha adottato il d.l. 50/2022, recante "Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti", che all'art. 30 introduce nel nostro ordinamento uno specifico potere sostitutivo in caso di inerzia o inadempimento per investimenti produttivi privati, ripartendolo tra Consiglio dei ministri e Ministero oggi delle imprese e del made in Italy. Nell'originaria formulazione la disposizione prevedeva, infatti, che nei procedimenti aventi ad oggetto investimenti (sia nazionali che esteri) per il sistema produttivo nazionale di valore superiore ai 50 milioni di euro, al di fuori dei casi in cui si applica il ricordato art. 12 del d.l. 77/2021, in caso di inerzia o ritardo ascrivibili a soggetti diversi da regioni ed enti locali – e quindi tutti i Ministeri e gli enti pubblici nazionali – il Ministero dello sviluppo economico, in sostituzione dell'amministrazione proponente, previa assegnazione di un termine per provvedere non superiore a trenta giorni, adottasse ogni atto o provvedimento necessario, ivi comprese l'indizione della conferenza di servizi decisoria.

Ai sensi del comma 2, sostanzialmente ad oggi non modificato, nel caso in cui il Ministero non adotti gli atti e provvedimenti di diffida e successivamente sostitutivi ovvero in caso di inerzia di regioni o enti locali (conformemente a quanto previsto dall'art. 120, comma secondo, Cost.), l'iniziativa passa all'organo collegiale Consiglio dei ministri, che su proposta del Presidente del Consiglio esercita i poteri sostitutivi, individuando l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nominando uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari. La norma è stata "perfezionata" dal d.l. 173/2022, decreto di inizio legislatura di riorganizzazione delle competenze dei Ministeri, e successivamente dal d.l. 44/2023 di ulteriore rafforzamento della capacità amministrativa nazionale.

Con il primo, all'art. 1 è stato istituito il Ministero delle imprese e del made in Italy (acronimo MIMIT) in sostituzione di quello dello sviluppo economico, con l'evidente obiettivo di focalizzare l'attività sul sostegno ai soggetti imprenditoriali e la promozione delle eccellenze nazionali. All'art. 10 è stato, da un lato, abbassato da 50 a 25 milioni il limite minimo per



l'applicazione della procedura sostitutiva e, dall'altro, è stato specificato che il procedimento in questione è avviato su istanza dell'impresa, dell'ente o della pubblica amministrazione interessati. Ancora, sempre con una novella all'art. 30 del d.l. 50/2022, è stato chiarito che il Ministero resta estraneo ad ogni rapporto contrattuale e obbligatorio discendente dall'adozione degli atti, che restano imputati all'amministrazione sostituita. Infine, è stata istituita una "struttura di supporto e tutela dei diritti delle imprese", con il compito di raccogliere le segnalazioni e fornire sostegno alle imprese "al fine di individuare iniziative idonee a superare eventuali ritardi" nonché, in caso di inerzia dell'amministrazione competente, assegnare un termine entro cui provvedere e, in caso di ulteriore inerzia, formulare la proposta di provvedimento per l'esercizio del potere sostitutivo.

Il d.l. 44/2023 ha ulteriormente rafforzato la struttura, trasformandola in un'Unità di missione, denominata "Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti", e ha previsto che questa svolga la propria attività anche con il supporto delle camere di commercio.

Il puzzle normativo così ricomposto configura una nuova rilevante attività in capo al Ministero ora delle imprese e del made in Italy (e per i casi di inerzia di questo o degli enti locali alla Presidenza del Consiglio), prevedendo anche una specifica unità operativa dedicata.

L'obiettivo è ambizioso: superare le lentezze delle amministrazioni di settore (dal Ministero dell'ambiente per le valutazioni ambientali a quello della cultura per le autorizzazioni paesaggistiche ai diversi soggetti competenti in materia edilizia, urbanistica, sanitaria) per consentire una celere realizzazione degli investimenti produttivi.

Come per il decreto 77/2021, oltre che l'eventuale utilizzo della procedura sostitutiva in sé, appare di rilievo la valenza di "deterrenza" della disposizione per assicurare il controllo del rispetto delle tempistiche assegnate dalla normativa vigente, attribuendo al Ministero delle imprese un ruolo di "supporto" e "facilitazione" delle iniziative imprenditoriali, in primo luogo nei confronti delle altre amministrazioni statali.

Anche se, inoltre, la disposizione non pone limitazioni alla tipologia di investimenti che possano essere oggetto di "intervento sostitutivo" e, quindi, più in generale di "supporto", il richiamo che nella formulazione risultante dalle ricordate modifiche l'art. 30 fa alle finalità di cui all'art. 25 dello stesso d.l. 50, in materia di promozione degli investimenti esteri, nonché la stessa denominazione di "Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti", evidenziano una particolare – e condivisibile – attenzione agli investimenti esteri, che – come accennato – appaiono spesso essere i più "scoraggiati" dai "bizantinismi" delle procedure amministrative italiane.

Dai commissariamenti per investimenti strategici all'autorizzazione unica ZES

L'Unità di missione per l'attrazione e lo sblocco degli investimenti è stata ulteriormente "chiamata in causa" dal legislatore in un altro recente provvedimento finalizzato alla promozione degli investimenti.

L'art. 13 del d.l. 104/2023 (Realizzazione di programmi di investimento esteri di interesse strategico nazionale) ha infatti previsto che con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, possa essere dichiarato il "il preminente interesse strategico nazionale di grandi programmi d'investimento esteri sul territorio italiano, che richiedono, per la loro realizzazione, procedimenti amministrativi integrati e coordinati di enti locali, regioni, province autonome, amministrazioni statali e altri



enti o soggetti pubblici di qualsiasi natura”, a condizione che il programma di investimento – in questo caso solo estero – abbia un valore complessivo non inferiore all'importo di un miliardo di euro.

A valle di tale dichiarazione è possibile l'attivazione di un (forte) potere sostitutivo e di commissariamento (che ancora una volta richiama il “modello” del d.l. PNRR).

Infatti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri può essere nominato, d'intesa con il Presidente della regione territorialmente interessata, un commissario straordinario di Governo, che per le attività in questione si avvale appunto dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti.

Il commissario straordinario è dotato di poteri di ordinanza “in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale”, fatte salve le disposizioni in materia di antimafia e quelle per il c.d. “golden power”, “nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea” e comunque tutti gli atti amministrativi necessari sono rilasciati nell'ambito di un procedimento unico di autorizzazione. L'autorizzazione unica è rilasciata dal commissario straordinario all'esito di apposita conferenza di servizi.

Una “fast track” di evidente potenzialità, concepita per “mega-investimenti” esteri, che si aggiunge agli altri strumenti di semplificazione per l'avvio di attività economiche concepiti dal legislatore tra la fine del Governo Draghi e il primo periodo del Governo Meloni.

Tra questi, in estrema sintesi, si ricordi in primo luogo la procedura di commissariamento per la gestione delle aree di interesse strategico nazionale. Ai sensi, infatti, dell'art. 32 del d.l. 115/2022, possono essere istituite “aree di interesse strategico nazionale” per la realizzazione di investimenti pubblici o privati del valore di almeno 400 milioni di euro in alcuni settori considerati strategici. Parliamo di settori relativi alle filiere della microelettronica e dei semiconduttori, delle batterie, del supercalcolo e calcolo ad alte prestazioni, della cybersicurezza, dell'internet delle cose, della manifattura a bassa emissione di CO2, dei veicoli connessi, autonomi e a basse emissioni, della sanità digitale e intelligente e dell'idrogeno.

Per lo sviluppo dell'area e l'approvazione dei progetti pubblici può essere nominato un Commissario delegato, dotato anche in questo caso di potere di ordinanza in deroga ad ogni disposizione, con l'eccezione delle norme penali, di quelle antimafia e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Soprattutto, in caso di ritardo o inerzia da parte di regioni o enti locali, il Presidente del Consiglio, anche su proposta del Commissario delegato, può assegnare al soggetto interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni e, in caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei ministri può individuare l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nominare uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari.

Il successivo articolo 33 dello stesso decreto ha, inoltre, istituito (inserendo l'art. 27-ter nell'articolato del Codice dell'ambiente) il “Procedimento autorizzatorio unico accelerato regionale per settori di rilevanza strategica”.

Ai sensi, infatti di tale disposizione, per la realizzazione di piani o programmi in aree di interesse strategico, con investimenti di importo complessivo pari o superiore a 400 milioni di euro, rientranti per le varie tipologie di valutazione ambientale in parte nella competenza statale e in parte nella competenza regionale, si dispone che tutte le autorizzazioni siano



rilasciate, se il proponente ne fa richiesta, nell'ambito di un procedimento volto al rilascio di un provvedimento autorizzatorio unico accelerato regionale (PAUAR).

Questo consiste in una sequenza procedurale dalla tempistica molto serrata, di competenza appunto degli uffici regionali, che entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza curano la trasmissione a tutte le amministrazioni e gli enti potenzialmente interessati, provvedono alle occorrenti pubblicazioni sul proprio sito istituzionale, verificano nei successivi trenta assieme alle altre amministrazioni interessate la completezza della documentazione e nei successivi venti assegnano al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni. Ricevute le integrazioni, l'amministrazione regionale procede ad una nuova pubblicazione sul proprio sito e convoca una conferenza di servizi in modalità c.d. "sincrona" (ai sensi dell'art. 14-ter della l. 241/1990), che deve concludersi entro sessanta giorni dalla data della prima riunione.

Va, infine, ricordata l'autorizzazione unica della nuova ZES. Ai sensi, infatti, dell'art. 13 del l. 124/2023, che ha istituito la nuova "Zona economica speciale unica per il Mezzogiorno", prevedendo a tal fine anche una specifica Unità di Missione presso la Presidenza del Consiglio, è stato costituito lo "Sportello unico digitale ZES per le attività produttive nella ZES unica, denominato S.U.D. ZES", nel quale confluiscono gli sportelli unici digitali attivati dal d.l. 91/2017 (che aveva istituito le prime ZES) ed al quale sono attribuite le funzioni dello sportello unico per le attività produttive (SUAP).

L'art. 15 ha disciplinato l'"autorizzazione unica", prevedendo che coloro che intendano avviare attività economiche all'interno della ZES unica (senza quindi prevedere soglie di rilevanza minima come visto in precedenza per gli altri strumenti di accelerazione procedimentale) possano presentare la relativa istanza al nuovo sportello unico digitale, che trasmette a tutte le amministrazioni competenti.

Su richiesta di queste, entro venti giorni dal ricevimento dell'istanza e previa verifica della completezza documentale, lo sportello unico ZES può richiedere al proponente (che può richiedere una sospensione del procedimento fino a trenta giorni) eventuale documentazione integrativa. Entro tre giorni lavorativi dalla ricezione della documentazione, la Struttura di missione ZES indice la conferenza di servizi semplificata (di cui all'art. 14-bis della l. 241/1990), con termini però più brevi rispetto al modello standard: tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza entro il termine perentorio di trenta giorni (invece di 45), prorogato a 45 (invece di 90) per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica, ed entro trenta giorni dalla scadenza di tale termine l'amministrazione procedente svolge una riunione telematica di tutte le amministrazioni coinvolte nella quale, preso atto delle rispettive posizioni, procede alla redazione della determinazione motivata conclusiva della conferenza.

Le prospettive operative

Al di là, comunque, dei dettagli tecnici procedurali, quello che emerge con evidenza sono i numerosi tentativi che il legislatore ha posto in essere per semplificare e velocizzare le procedure di avvio di attività economiche, con particolare riguardo ai progetti di grandi dimensioni ed a quelli finanziati con investimenti esteri.

L'intento appare assolutamente condivisibile per il rilancio del sistema produttivo italiano, in un contesto internazionale caratterizzato da un crescente livello di integrazione e



competizione economica, ma anche da rilevanti prospettive di c.d. “re-shoring”, “near-shoring” e “friend-shoring” degli investimenti (anche a causa delle esistenti tensioni geopolitiche).

L’Italia non può più permettersi di “scoraggiare” gli investimenti con procedure farraginose, men che mai perdendo opportunità a vantaggio di altri paesi. Tutto questo in un momento storico che appare propizio ad un’inversione di tendenza rispetto agli ultimi decenni ed a fronte di una prossima inevitabile riduzione degli investimenti pubblici (con la fine del PNRR e i nuovi vincoli di bilancio che deriveranno dalla fine della sospensione del Patto di stabilità e, più in prospettiva, dalle nuove regole di bilancio UE).

Il punto è che, però, come insegna l’esperienza di circa un trentennio di precedenti tentativi di semplificazione procedimentale:

- le norme da sole non bastano, bisogna creare (anche favorendo il ricambio generazionale in particolare nelle posizioni di maggiore incidenza) una mentalità amministrativa diversa, maggiormente “business friendly”, che superi le note difficoltà della “burocrazia difensiva” ed autoreferenziale;
- occorre prestare la massima attenzione agli aspetti organizzativi, dotando gli uffici preposti alle nuove (complesse) attività di semplificazione e accelerazione delle occorrenti risorse professionali (il paradosso della semplificazione è che semplificare concretamente è in realtà molto difficile!);
- non si può prescindere da un forte, incisivo, “centro propulsivo” che supporti e coadiuvi le imprese – in primo luogo quelle estere – nell’interrelazione con le pubbliche amministrazioni (anche promuovendo la conoscenza delle nuove procedure semplificate). Questo ruolo potrebbe essere (almeno in parte) svolto dalla nuova Unità di Missione attrazione e sblocco investimenti del Ministero delle imprese, Amministrazione che “ontologicamente” è chiamata ad essere prossima alle aziende che investono nel territorio nazionale;
- in questa prospettiva, è necessario assicurare la collaborazione tra tutte le amministrazioni interessate, che non possono limitare la propria prospettiva di azione alle sole funzioni di specifica tutela settoriale cui sono preposte;
- occorre, infine, un forte e costante commitment politico, che superi le problematiche di instabilità e discontinuità governativa e assicuri un duraturo approccio condiviso e bipartisan alle tematiche della semplificazione amministrativa a favore di imprese e cittadini.

Solo se queste condizioni “meta-giuridiche” saranno rispettate, le positive innovazioni legislative illustrate potranno dare a pieno i loro frutti.