



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 11

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DI CONFARTIGIANATO,  
CNA E CASARTIGIANI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE  
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

12<sup>a</sup> seduta: martedì 16 dicembre 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

**I N D I C E****Audizione di rappresentanti di Confartigianato, CNA e Casartigiani**

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore . Pag. 3, 8, 12 e passim		
SACCOMANNO (PDL), senatore . . . . .	12	
LEDDI (PD), senatrice . . . . .	13	
		<i>GUERRINI, presidente Confartigianato . Pag. 3, 14</i>
		<i>BAGLIONE, responsabile Dipartimento territorio e impresa della CNA . . . . . 8, 15</i>
		<i>DE SOSSI, responsabile sindacale Casartigiani . . . . . 11, 16</i>

*I lavori hanno inizio alle ore 14,10.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Comunico che è stata avanzata la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, di attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire tale forma di pubblicità per la procedura informativa all'ordine del giorno ed informo che, ove la Commissione convenga, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione di rappresentanti di Confartigianato, CNA e Casartigiani**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 18 novembre 2008.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti di Confartigianato, CNA e Casartigiani, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito.

Ricordo che nell'ambito della presente indagine abbiamo già avuto modo di ascoltare i Ministri ed i responsabili istituzionali competenti riguardo alla complessa procedura della semplificazione normativa e amministrativa. Con la seduta odierna diamo il via ad un ciclo di audizioni nel corso delle quali ascolteremo l'opinione dei rappresentanti delle categorie produttive e dei lavoratori, così da poter avere un quadro completo della situazione ed anche indicazioni che la Commissione si riserva eventualmente di recepire nell'ambito della sua attività.

Sono presenti: il presidente della Confartigianato, dottor Giorgio Guerrini, accompagnato dal dottor Giuseppe Del Vecchio, responsabile del Settore legislativo e dalla dottoressa Stefania Multari, responsabile dell'Ufficio relazioni istituzionali; il dottor Giulio Baglione e il dottor Sergio Gambini, responsabili rispettivamente del Dipartimento territorio e impresa e dell'Ufficio relazioni istituzionali della CNA; il dottor Michele De Sossi, responsabile sindacale della Casartigiani.

Do nuovamente il benvenuto ai nostri ospiti ai quali cedo immediatamente la parola.

*GUERRINI.* Signor Presidente, desidero consegnare una documentazione affinché possa essere acquisita agli atti della Commissione.

Nel merito, vorrei in primo luogo sottolineare la grande importanza che il tema della semplificazione normativa e amministrativa riveste per Confartigianato che già dall'inizio del 2002, con lo *slogan* «Libera l'impresa, Libera la P.A.», lanciò la sua campagna per la semplificazione, cominciando così a riflettere sulla necessità impellente di agire in maniera concreta e tempestiva sulla diminuzione dei costi della burocrazia, al fine di favorire lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo italiano.

Riteniamo, infatti, che per un sistema produttivo come il nostro, formato nella quasi totalità (98,3 per cento) da medie, piccole e micro imprese con meno di 20 dipendenti, che operano nei settori del commercio, del turismo, dell'artigianato, dei servizi e dell'agricoltura, il costo della burocrazia sia molto rilevante e, in momenti di difficoltà e di crisi economica quale quello che stiamo attraversando, rischi di essere decisivo per lo sviluppo e la competitività del nostro sistema di imprese.

Siamo quindi convinti che le politiche di semplificazione abbiano un'importanza fondamentale per la crescita economica del Paese e pertanto auspichiamo fortemente un pronunciamento legislativo dell'attuale Governo in questa direzione.

Abbiamo stimato – e posso assicurare che si tratta di dati approssimati per difetto – che le imprese italiane «bruciano» un punto di PIL (pari a circa 14.920.000 euro), in costi interni ed esterni per gestire i rapporti con la pubblica amministrazione. La maggior parte di questi costi, oltre l'80 per cento, grava sul sistema delle piccole, micro e medie imprese che di questi 14.920.000 di euro ne pagano ben 11. In una congiuntura economica quale quella attuale e stante la situazione in cui l'Italia si trova in ambito europeo, purtroppo non possono più essere attivate alcune leve che pure permetterebbero un più veloce superamento della crisi, a differenza di quanto avvenne ad esempio in occasione di un altro momento di crisi, negli anni 1992-1993. Credo che tutti ricordino che in quel frangente il Governo Amato varò una manovra di oltre 90.000 miliardi di lire, pari a circa 45 milioni di euro. In quel caso si ricorse ad alcune leve quali quella fiscale, la svalutazione della moneta per una percentuale a doppia cifra e l'inflazione. Oggi, purtroppo, la scelta di utilizzare le suddette leve non è più determinata dalle politiche del nostro Paese e questo vale per ciascuna di queste opportunità, ovvero sia in riferimento ad una possibile svalutazione della moneta, sia all'adozione di una strategia inflazionistica, sia, infine, alla leva fiscale, tant'è che in sede di presentazione del piano triennale del Governo Berlusconi è stato affermato con grande chiarezza che, stante la difficile situazione, per l'Esecutivo costituisce un notevole impegno anche mantenere l'attuale pressione fiscale.

Ne consegue che lo strumento decisivo per aiutare il Paese ad uscire il prima possibile da queste secche diventi quello delle riforme «a costo zero», che consentono il recupero di notevoli risorse – e quelle prima indicate, come già segnalato, sono approssimate per difetto – e quindi anche di competitività delle imprese italiane nel panorama europeo. In base ai calcoli effettuati da Confartigianato, se tutte le aziende italiane fossero li-

berate da questa «zavorra» burocratica, la loro produttività aumenterebbe del 2,3 per cento e, nel caso delle microimprese, l'incremento sarebbe pari al 5,8 per cento, recuperando così più della metà del *gap* di produttività che attualmente esse scontano rispetto alla media della produttività di Francia, Germania e Spagna. Mi sembra che questo sia un dato molto interessante sul quale occorre riflettere.

La Commissione europea nel novembre 2006 ha presentato una proposta finalizzata a ridurre del 25 per cento gli oneri amministrativi per le imprese entro il 2012. Crediamo quindi che, unitamente a quanto già segnalato, anche questo impegno assunto a livello comunitario – e quindi anche dal nostro Paese – costituisca un importante stimolo ed incentivo a percorrere con decisione e con consapevolezza, ma anche rapidamente, i tempi necessari per una riforma. A fronte del suddetto impegno che dovrebbe realizzarsi in pochi anni, dall'inizio del 2009 al 2012, va però considerato che, in Italia, dal 1998 al 2007, l'incidenza degli oneri burocratici è purtroppo aumentata, a differenza di quanto verificatosi in altri Paesi europei. Tant'è che in 10 anni, la Germania ha ridotto gli oneri burocratici dell'1,4 per cento, la Spagna dello 0,6 e la Francia dello 0,5, mentre in Italia hanno registrato un aumento dello 0,2 per cento. Come già sottolineato, secondo i nostri calcoli attraverso una riduzione degli adempimenti burocratici si otterrebbe sul fronte delle micro imprese un incremento della produttività dell'ordine del 5,8 per cento con una conseguente iniezione di risorse di grande importanza per il Paese.

Va anche considerato – e lo abbiamo potuto riscontrare nelle ultime settimane – che se un tempo il fatto che il sistema produttivo italiano non potesse vantare grandissimi colossi industriali di riferimento, ma una moltitudine di piccole e medie imprese veniva vissuto come un *handicap*, oggi tutti gli analisti economici sono concordi nel ritenerla un'opportunità.

Nel documento che abbiamo lasciato agli atti della Commissione abbiamo indicato sei punti qualificanti che, a nostro parere, dovrebbero orientare l'attività legislativa. Nel primo di essi, denominato «Punto unico di contatto», segnaliamo l'esigenza che l'impresa possa rapportarsi con un unico punto di contatto e non, come purtroppo adesso avviene, con molteplici punti, considerando l'enorme dispendio di risorse sia in termini economici sia di tempo che da ciò deriva.

Ravvisiamo altresì l'opportunità di eliminare i controlli *ex ante* sull'attività di impresa. Tali controlli, soprattutto nella fase che stiamo attraversando, costituiscono un notevole freno alla costituzione di nuove imprese. Preferiremmo, al contrario, dei controlli più severi *ex post* sull'attività di impresa così come viene segnalato nel terzo dei sei punti cui facevo riferimento. In sintesi, si tratta di permettere a chi intende svolgere un'attività imprenditoriale di farlo in tempi brevi e senza troppi vincoli, intensificando però i controlli sulle imprese.

Il quarto punto consiste nella richiesta di un supporto tecnico da parte di enti accreditati per la certificazione della conformità delle norme vigenti. Più semplicemente proponiamo la costituzione di Agenzie per le imprese come punti di riferimento territoriali, in concreto avvalendoci di

quelle già esistenti che di fatto svolgono un'attività di sostegno per il sistema delle imprese, anche attraverso le diramazioni territoriali delle associazioni di rappresentanza.

Nell'ambito di questo percorso auspicheremmo altresì una maggiore omogeneità di trattamento su tutto il territorio nazionale. Riteniamo infatti che per l'impresa sia fondamentale poter contare su una sostanziale uniformità di trattamento da parte della pubblica amministrazione, laddove credo sia invece sotto gli occhi la grande diversificazione in termini di *standard*, di costi, di risposte e di tempi esistente tra i vari territori, responsabile delle disparità competitive tra le imprese. A tal riguardo, devono pertanto essere individuati livelli minimi di semplificazione da intendersi come *standard* di efficienza a cui tutte le amministrazioni sono tenute a conformarsi.

Il sesto ed ultimo punto che evidenziamo nel documento e che consideriamo essenziale è quello dell'indennizzo automatico per il mancato rispetto dei termini del procedimento. Sarebbe importante assegnare dei tempi di risposta della pubblica amministrazione nei confronti delle domande e delle richieste avanzate dalle imprese, ma anche dai cittadini, prevedendo anche un risarcimento a favore dei soggetti che subiscono ritardi rispetto ai tempi stabiliti.

Vorrei inoltre sottoporre alla vostra attenzione un recente sondaggio che la Confartigianato, in collaborazione con l'Osservatorio ISPO, ha provveduto a realizzare, nel giugno di quest'anno, proprio sul tema della semplificazione. In base a tale sondaggio gli imprenditori da noi consultati esprimono le medesime aspettative dei cittadini: il 45 per cento degli intervistati ritiene infatti necessario ridurre il numero degli uffici pubblici cui bisogna rivolgersi per adempiere agli obblighi amministrativi. Altrettanto importante è la necessità di semplificare le norme, indicata sempre dal 45 per cento degli imprenditori e dal 41 per cento dei cittadini. Tra le ricette per superare tali difficoltà, piace al 79 per cento degli imprenditori la proposta di intervento di soggetti privati e di associazioni delle categorie nella gestione di pezzi della pubblica amministrazione. Un'altra ipotesi per semplificare la vita delle imprese, vale a dire quella di eliminare i controlli preventivi, quindi *ex ante*, per sostituirli con controlli *ex post* più incisivi, incontra il favore del 52 per cento degli imprenditori.

Le riflessioni che vi ho sottoposto sono state testate in maniera puntuale e tempestiva dai nostri associati e trovano una conferma nelle percentuali di gradimento.

Bisogna altresì considerare che riguardo al tema della semplificazione fortunatamente non partiamo dall'anno zero, posto che nelle passate legislature sono state svolte alcune riflessioni importanti su questo argomento. Auspicheremmo pertanto che, facendo tesoro di quanto in materia già sviluppato – in verità più sulla carta che in atti concreti – fosse possibile giungere in tempi brevi a dei risultati.

In tale direzione riteniamo che un punto di riferimento importante – e anche in questo caso ci viene in aiuto l'Europa – possa essere rappresentato dall'iniziativa della Commissione europea denominata «*Small Busi-*

*ness Act*», il cui principio base è: *think small first*, il che non significa pensare in piccolo, bensì parametrarsi alle dimensioni delle nostre imprese. Ora, considerato che questo invito nasce in ambito europeo, dove nella media le imprese hanno dimensioni leggermente, anche se non esageratamente, superiori alle nostre, esso diventa a maggior ragione ancor più pertinente e valido per una platea di imprese ancora più piccole. Lo *Small Business Act* richiama fortemente l'attenzione della politica sul ruolo e la centralità della piccola impresa per la crescita e lo sviluppo economico, affermando solennemente la missione *think small first*. Affinché sia tangibile l'effetto delle politiche attivate in favore delle piccole imprese nel senso auspicato dalla Commissione europea, uno dei presupposti fondamentali è che l'efficacia di tali politiche possa essere nel tempo valutata e misurata sia in termini di valutazione d'impatto (*ex ante*), anche dei provvedimenti di regolazione, sia in termini di ricaduta.

Lo *Small Business Act* ha avuto anche un importante riconoscimento da parte del nostro Parlamento. La Commissione industria, commercio e turismo del Senato ha infatti approvato una risoluzione con la quale impegna il Governo a dare attuazione ai principi contenuti nello *Small Business Act*, assicurando, tra l'altro, l'effettiva riduzione degli oneri burocratici, l'avvio di un dialogo costante tra i diversi livelli istituzionali e la valorizzazione – lo voglio sottolineare – della rete delle Camere di commercio e delle associazioni imprenditoriali quale importante e concreto punto di riferimento per il sistema delle piccole e medie imprese.

A questo riguardo vorrei citare a titolo di esempio un'esperienza positiva di questi ultimi anni che credo sia all'attenzione di tutti, mi riferisco a quella realizzata nei Centri di assistenza fiscale (CAF), dove è stato decentrato un servizio, affidandolo, secondo il principio di sussidiarietà, alle associazioni territoriali. Penso sia evidente il beneficio che ha ricevuto lo Stato dalla terzialità di questo servizio, ma anche quello che ne è derivato per i cittadini che hanno potuto fruire di una struttura che ha risposto alle loro esigenze con grande flessibilità. Ciò mi convince dell'opportunità di applicare tale positiva esperienza anche in altri ambiti.

Nel corso di questa seppur breve riflessione vorrei soffermarmi su un altro strumento, il cosiddetto «taglia-leggi», previsto dall'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008 che rispetto alla materia al nostro esame credo abbia rappresentato un segnale importante. Nel nostro ordinamento è presente un enorme numero di leggi, ne sono state calcolate 21.691, di cui circa 7.000 anteriori al lontano 31 dicembre 1969. Attraverso il sopracitato articolo 24 è stata data una prima sfoltita a questa enorme massa di provvedimenti, un'iniziativa questa che abbiamo apprezzato e che auspichiamo possa proseguire ed essere ulteriormente sviluppata. In tale ottica riterremmo opportuno procedere al riassetto normativo e alla codificazione della normativa primaria regolante la materia di ciascun settore anche modificando l'assetto normativo sostanziale che regola ogni ambito in luogo dello strumento del testo unico come mero punto di raccolta e coordinamento delle norme esistenti; si potrebbe inoltre procedere al coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, appor-

tando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa.

Strumenti altrettanto importanti e decisivi sono anche il cosiddetto «taglia-oneri» e l'azione di Misurazione degli oneri amministrativi (MOA). La Commissione europea ha stimato che per l'Italia i costi amministrativi sulle imprese sono pari al 4,6 per cento del PIL. La riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi provocherebbe un aumento del PIL dell'1,7 per cento, pari a circa 75 miliardi di euro. Occorre considerare che in momenti in cui il prodotto interno lordo decresce (tant'è che al nostro interno lo abbiamo definito «prodotto interno lento»), e per di più tutte le previsioni affermano che tale andamento si protrarrà anche nel 2009, un intervento di riduzione degli oneri amministrativi potrebbe contribuire in maniera decisa a migliorare queste misurazioni rispetto alle previsioni.

Sempre a tale proposito, vorrei sottolineare l'importante iniziativa assunta dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali che, in base ad alcune stime, ha consentito di diminuire gli oneri da lavoro. Riteniamo che questo tipo d'impostazione possa essere proficuamente riproposta anche nei settori della *privacy*, dell'ambiente, della prevenzione incendi, del paesaggio e dei beni culturali, nonché della previdenza e del lavoro.

Mi avvio alla conclusione, anche se su questo argomento ci sarebbe ancora molto da dire. Da molti anni, nello specifico dal 2002, continuiamo a ripetere le nostre considerazioni su questi temi, per cui auspicheremmo che finalmente, anche approfittando dell'attuale momento di difficoltà economica, si potesse con determinazione dare vita e portare a termine iniziative da tempo ritenute necessarie.

È nostra opinione che il percorso per realizzare il riassetto normativo, di delegificazione e di semplificazione amministrativa sia stato finalmente tracciato in modo da consentire a tutti i soggetti istituzionali di percorrerlo e di definirne l'ampiezza, i confini e i relativi obiettivi. È fondamentale, tuttavia, che i soggetti istituzionali (il Governo, il Parlamento, in particolare la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione e quella per le questioni regionali, con il doveroso coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni e di quella Unificata) svolgano il loro ruolo per perseguire rapidamente risultati concreti ed utili a conferire certezza ed uniformità sul territorio e ad implementare il grado di competitività delle imprese, finalità che – mi sembra importante ribadirlo – sarebbero conseguite a costo zero.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Guerrini per la sua esposizione e per la documentazione fornitaci di cui i colleghi potranno prendere visione.

**BAGLIONE.** Saluto e ringrazio il Presidente e la Commissione per l'opportunità offertaci di intervenire in questa sede.

La politica della CNA in materia di semplificazione mira – è quasi un’ovvietà – a ridurre l’impatto che gli adempimenti amministrativi e normativi hanno sulla vita delle imprese, sia in termini di costi diretti che di tempi impiegati, dovuti all’attuazione di procedure spesso complicate.

Non siamo certo noi i primi, in quanto molti altri soggetti sociali hanno pubblicamente denunciato le situazioni negative in questo ambito. La CNA ha evidenziato le difficoltà che si incontrano in materia di adempimenti, segnatamente quelli relativi all’avvio di impresa ed in questa direzione sono state avanzate anche proposte specifiche in occasione di un convegno, tenutosi il 14 ottobre scorso, alla presenza del ministro Calderoli.

Abbiamo infatti valutato che l’avvio di impresa comporta mediamente 80 adempimenti e coinvolge 20 amministrazioni e ciò vale per tutti i tipi di impresa. Quella segnalata è una media ponderale, ma naturalmente possiamo fornire anche i dati specifici della ricerca.

È però necessario sottolineare come oggi la situazione appaia in fase di cambiamento positivo. Già da qualche anno è stato messo in pratica un metodo di continuità amministrativa, che considera oggettivamente necessario l’intervento per snellire e disboscare la legislazione. Il cambio dei Governi, che c’è stato dal 2005 ad oggi, non ha modificato questi orientamenti, al punto che alcune delle realizzazioni che sono state assunte dall’attuale Esecutivo e concretizzate nella legge n. 133 del 6 agosto 2008 (la cosiddetta «manovra economica estiva»), hanno avuto origine negli anni scorsi.

Mi riferisco allo snellimento degli obblighi in materia di lavoro con l’introduzione del libro unico. Questa è un’innovazione fortemente positiva, che la CNA apprezza e di cui si augura la conferma. La data del 2005, che ho citato, non è casuale: è quella nella quale è stata approvata la legge di semplificazione, che prevede il meccanismo del «taglia-leggi» ed introduce il principio delle cosiddette «norme ghigliottina».

La questione della semplificazione amministrativa a nostro avviso non può essere affrontata in maniera generica, solo con denunce o con ricette semplicistiche. Occorrono, viceversa, molta pazienza ed interventi articolati. Per questa ragione la CNA auspica che i terreni sui quali continuare ad operare siano la semplificazione normativa, quella riguardante i procedimenti amministrativi ed, infine, una forte innovazione sul piano organizzativo.

Per semplificazione normativa si intende il «taglia-leggi», sia per la parte dell’eliminazione di provvedimenti *ante* 1970, salvo interventi confermativi, che quella del riordino in codici o testi unici. Questa seconda possibilità, di gran lunga la più significativa per un forte riordino delle norme, ha indotto la mia Confederazione a costituire un gruppo che ha coinvolto, per competenza, tutti gli ambiti nei quali si articola l’organizzazione sindacale.

Le 21.000 leggi censite sono state raccolte per argomenti omogenei, naturalmente solo quelli che hanno per oggetto l’attività imprenditoriale, ed affidate per una valutazione agli esperti di quel campo. Un coinvolgi-

mento delle parti sociali in questo lavoro, perciò, non ci coglierebbe impreparati.

La semplificazione dei procedimenti ha tratto un grande beneficio dalla misurazione specifica degli stessi attraverso il MOA (Misurazione oneri amministrativi), una struttura operativa del Dipartimento della funzione pubblica che opera in collegamento con l'ISTAT, le parti sociali ed i Ministeri di riferimento. Nello scorso anno è stato svolto un grande lavoro, a cui hanno dato un apporto diverse organizzazioni sociali, sia mettendo a disposizione propri imprenditori per misurare sul campo il costo dei procedimenti, sia organizzando «focus» di esperti, oppure utilizzando strutture di servizio alle imprese. Da quel lavoro, in relazione ai quattro temi misurati (ambiente, paesaggio, sicurezza e norme antincendio), è risultato un costo di circa 70 miliardi di euro.

La CNA si è servita del contributo di una società del proprio gruppo, denominata «CNA Interpreta», che ha come scopo sociale quello di interpretare – lo si comprende dal nome – tutta la normativa e tradurla in indicazioni operative.

Sottolineo il fatto che questa società nel 2006 ha vinto una gara indetta dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e da quello delle attività produttive, per la fornitura della banca dati completa di tutti gli adempimenti relativi ad ogni tipologia imprenditoriale, prevista dal codice ATECO. Questo strumento è stato utilizzato per il portale «impresa.gov» del Governo, gestito dal CNIPA e da Infocamere, ed attualmente è in possesso della pubblica amministrazione, con aggiornamenti fino al dicembre 2007, data di scadenza del contratto.

Rispetto alle semplificazioni dei procedimenti segnalo che, nel corso di quest'anno, sono state già avviate nuove misurazioni di oneri amministrativi. Le materie sono gli obblighi ambientali non censiti nello scorso anno, il fisco, la materia delle dogane, le procedure fallimentari e quelle delle assunzioni di lavoratori extracomunitari. Inoltre, attraverso una ricognizione svolta dal sistema CNA, emerge come il numero totale dei tipi di adempimento informativo a carico delle imprese sia di 47.106. Il solo accorpamento di quelli omogenei (una sorta di estensione della comunicazione unica a tutte le fasi principali della vita delle imprese) porterebbe questo numero a circa 5.000.

Il terzo ed ultimo ambito è quello della semplificazione organizzativa. Anche su questo terreno ha agito, in maniera positiva, il provvedimento economico varato durante l'estate. In questo caso il raccordo con le politiche messe in atto negli anni passati, che ho prima ricordato, si somma ad una forte discontinuità.

Si rilancia il ruolo degli sportelli unici per le attività produttive, istituiti alla fine degli anni Novanta, attribuendo molte funzioni di governo degli stessi a nuovi soggetti che operano sul mercato. La legge n. 133 del 2008 assegna alle Camere di commercio il compito di attivare questi strumenti, quando i Comuni non li abbiano costituiti, oppure nei casi in cui siano stati costituiti ma gli sportelli non abbiano operato concretamente.

Ad un nuovo soggetto, denominato «agenzia per le imprese», dalla stessa legge n. 133 vengono delegati sia compiti di istruttoria, in sostituzione della pubblica amministrazione, che compiti di autorizzazione vera e propria per i procedimenti che non necessitino di esplicite autorizzazioni pubbliche. Le «agenzie per le imprese» potranno essere costituite da soggetti privati, ed in particolar modo dalle associazioni imprenditoriali, che dispongono di una vastissima rete di uffici amministrativi già operante a favore delle imprese.

La pubblica amministrazione, in sostanza – questo è l'orientamento di tali provvedimenti – dovrebbe ritrarsi dalla sfera di contatto con le aziende ed affidare ai meccanismi di mercato l'esecuzione dei procedimenti, con maggiore velocità. Più soggetti privati – le agenzie per le imprese, appunto – naturalmente autorizzati e controllati dalla pubblica amministrazione, affiancherebbero gli sportelli unici per le attività produttive, riorganizzati dalle Camere di commercio, sia facilitandone i compiti istruttori, che sollevandoli in maniera totale dagli obblighi amministrativi pesanti da cui fino ad oggi sono stati gravati.

La pubblica amministrazione si troverebbe, perciò, ad operare sul terreno dell'indirizzo e dei controlli, che potrebbero essere più estesi e minuziosi. È già accaduto con l'istituzione dei CAF, che consentono all'Italia di avere la situazione più avanzata d'Europa in materia di trasferimento dei dati fiscali, ma che hanno portato anche una riduzione del contenzioso trattato dalle commissioni tributarie.

Quella delle «agenzie per le imprese» è una previsione legislativa contenuta già, come ho detto, nella legge n. 133 del 2008, della quale si è avviata, proprio in questi giorni, la fase di definizione dei decreti di attuazione da parte dei Ministeri competenti, con l'interlocuzione delle forze sociali.

Per tutti questi motivi, da parte della CNA c'è una valutazione positiva delle azioni messe in campo. Si sta passando, in sostanza, dalle denunce alle azioni concrete. Aver operato in un clima di continuità di azione, nonostante i cambi di maggioranza e di Governo avvenuti negli ultimi anni, è la chiave di volta di tutto questo percorso. Ci auguriamo pertanto che si vada avanti su questa strada, ed in tal senso garantiamo la nostra disponibilità.

*DE SOSSI.* A nome del Presidente della Confederazione Casartigiani desidero in primo luogo ringraziare il Presidente e la Commissione per l'invito a partecipare ai vostri lavori.

Sarò molto breve visto che i colleghi che mi hanno preceduto hanno già praticamente affrontato tutti gli argomenti più importanti. Mi limiterò pertanto ad evidenziare alcuni aspetti che fanno riferimento a disposizioni già citate, quali ad esempio la legge n. 133 di conversione del decreto-legge n. 112 del 2008.

Al riguardo desidero esprimere apprezzamento per il modo con cui nell'ambito della suddetta norma si procede alla semplificazione; in particolare, mi riferisco alle disposizioni introdotte dagli articoli 39 e 40 sul-

l'istituzione del libro unico sul lavoro, con la contemporanea abrogazione dei libri matricola, presenze, paga, e dei lavoratori a domicilio e dei registri d'impresa e di orario dell'autotrasporto. Ciò ha portato una grande semplificazione in materia di diritto del lavoro che è sempre risultata molto onerosa per le imprese.

Nello stesso provvedimento sono riportate altre disposizioni che riteniamo altrettanto importanti, quale quella relativa al trattamento dei dati personali, in base alla quale i soggetti che trattano dati personali non sensibili non sono tenuti a rilasciare la prevista certificazione e quella relativa alla disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici.

Ciò detto, tengo anch'io a sottolineare l'importante funzione di intermediazione fra imprese ed istituzioni svolta dalle associazioni di categoria per quanto riguarda una serie di adempimenti e di obblighi. Ricordo, a titolo d'esempio, il cosiddetto «decreto flussi» (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2007) che se nella pratica si è rilevato più farraginoso che nelle aspettative, partiva però da un'idea comunque condivisibile. Lo stesso vale per le comunicazioni obbligatorie che, del resto, sono legate anche all'abolizione del libro unico del lavoro, che rappresenta il tentativo di approfondire, più nella sostanza che nella forma, gli adempimenti delle imprese.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro puntuale esposizione e lascio la parola ai colleghi che intendono intervenire.

SACCOMANNO. Signor Presidente, anche dall'odierna audizione emerge a mio avviso un dato di base non certo di poco conto, ovvero una grande condivisione di contenuti tra le tre relazioni ascoltate.

Per certi versi un altro aspetto importante è la consequenzialità che si riscontra, soprattutto tra le prime due relazioni, a proposito di alcuni argomenti che in esse vengono affrontati; mi riferisco alla segnalata necessità di potersi rivolgere a punti unici di contatto, al supporto alle aziende rappresentato dalle agenzie per le imprese ed al ruolo che il privato può svolgere in termini di contributo al processo di semplificazione, ma anche di controllo che non occorre sia compiuto dallo Stato. In tal senso ad una eliminazione dei controlli *ex ante* si affiancherebbe, nella proposta dei nostri ospiti, un rafforzamento dei controlli pubblici *ex post* dell'attività dell'impresa. Si tratta quindi di una misura di semplificazione veramente importante, che diventa quasi consustanziale con la parte organizzativa contenuta nell'ultima parte della relazione presentata dalla CNA in cui viene concretamente indicato un percorso di semplificazione che tiene conto delle esigenze delle imprese.

Quanto ai provvedimenti già adottati, mi sembra di capire che tutti gli auditi convergano sul fatto che quella intrapresa sia la strada giusta, occorrerà quindi valutare quanto e come intervenire per accelerarla e renderla ancora più efficace.

Ciò premesso, vorrei rivolgere una domanda al presidente Guerrini. I dati da lei forniti nell'ambito della sua relazione riguardanti i costi della

burocrazia che, a vostro avviso, se ridotti, andrebbero ad incidere positivamente anche in termini di PIL, soprattutto per le piccole e medie imprese, sono comprensivi anche dei costi derivanti dalla burocrazia regionale e locale? Questo non è infatti un aspetto irrilevante. Nella mia esperienza di amministratore regionale ho potuto riscontrare come la situazione della burocrazia regionale risulti spesso più confusa e complessa di quella statale, per la quale con il passare degli anni, soprattutto a seguito delle cosiddette «leggi Bassanini», un passo verso la semplificazione è stato compiuto. Nella vostra valutazione, tali dati comprendono i suddetti costi, oppure potremmo ipotizzare che, semplificando il percorso burocratico, si otterrebbero miglioramenti reddituali e delle capacità di intervento imprenditoriali ancora più consistenti?

LEDDI. Signor Presidente, intervengo innanzi tutto per avere una conferma riguardo ad un aspetto molto interessante, ma paradossale, contenuto nella relazione del CNA. Tale Confederazione ha infatti costituito una struttura, «CNA Interpreta», affidandole in sostanza il compito di interpretare la normativa vigente, laddove dovrebbe essere lo Stato a svolgere tale funzione. Premesso che sarebbe bene che lo Stato evitasse di farsi interpretare, posto che la decodifica dei propri atti comporta un onere aggiuntivo, spesso inutile e quindi da eliminare, bisogna però prendere atto che il sistema normativo italiano è così complicato da rendere necessario per il sistema produttivo disporre di un decodificatore. Non solo, ma è accaduto che – e qui siamo veramente al paradosso – il «decodificatore» abbia vinto una gara della pubblica amministrazione, arrivando poi a mettere a disposizione della medesima amministrazione la propria banca dati! Mi rendo conto che si tratta di una procedura ineludibile, posto che il complesso normativo che qui abbiamo censito evidenzia un numero approssimativo di 21.000 leggi dello Stato, cui si vanno ad aggiungere le leggi regionali, che presentano anch'esse la loro disomogeneità – tanto per complicare la situazione – e le disposizioni comunitarie. Se solo un imprenditore volesse quotidianamente rendersi edotto sulle modifiche normative introdotte e sul modo in cui essi vadano ad incidere sulla propria attività, credo che perderebbe almeno 2 ore di lavoro al giorno! Siamo arrivati a una tale livello di complicazione del sistema da rendere necessario a chi deve applicare le norme la costruzione di strumenti di decodifica che poi mette al servizio dello Stato, affinché anch'esso possa capire che cosa ha previsto! Ribadisco che siamo in presenza di un paradosso! La situazione è quindi tale da richiedere, da parte nostra, un intervento rapido ed incisivo.

In secondo luogo, proprio perché avete messo a punto una struttura collaudata da tempo per compiere tale attività, sarebbe interessante sapere che cosa voi riteniate necessario venga tradotto in un'azione concreta al fine di semplificare la normativa vigente, anche al di là del cosiddetto decreto «taglia-leggi» e delle analoghe iniziative già poste in essere. Sarebbe pertanto utile se poteste stilare una lista di priorità di intervento che rappresentasse anche una piattaforma condivisa. Sappiamo bene che le richie-

ste semplificative delle piccole e medie imprese riguardo ad alcune materie possono confliggere con problematiche di ordine più complesso; tanto per fare un esempio mi riferisco al tema della sicurezza sul lavoro che, a mio parere, è fatta molto di carta e poco di sicurezza, sulla quale non è possibile forse intervenire con un emendamento modificativo, ma vista la complessità del tema, vi è la necessità di una diversa opera di mediazioni ai fini di una soluzione complessiva. Ciò detto, credo che intervenire in altri settori potrebbe risultare assai meno complesso. Personalmente sono dell'avviso che – senza pretendere che le associazioni di categoria avanzino ponderose proposte normative – attraverso lo studio e la formulazione di specifici emendamenti da inserire nell'ambito di determinati provvedimenti sarebbe comunque possibile conseguire buoni risultati sia in termini di facilitazione che di agevolazione.

Alla luce della vostra esperienza sarebbe pertanto utile che voi individuate delle priorità emendative sulle quali la Commissione potrebbe convergere al fine di cominciare a definire alcune norme di semplificazione in attesa di dare avvio ad un più ampio processo di riforma.

**PRESIDENTE.** Il collega Saccomanno mi ha chiesto di porgere le sue scuse per essersi dovuto assentare in quanto chiamato a partecipare ai lavori di un'altra Commissione parlamentare; il collega avrà comunque modo di leggere le risposte dei nostri auditi nell'ambito del resoconto stenografico che verrà redatto.

Condivido quanto sottolineato dalla senatrice Leddi a proposito del dato paradossale che emerge dalla relazione della CNA e provo anche un certo imbarazzo nel chiedere ai rappresentanti della suddetta associazione di volerci gentilmente produrre copia dello studio cui hanno fatto riferimento, visto che in questo caso ci troviamo di fronte ad un privato che si è investito di un compito che in realtà sarebbe spettato alla pubblica amministrazione della quale anche noi tutto sommato facciamo parte e con la quale abbiamo quantomeno un'interlocuzione diretta. Tuttavia, essendo anche sostenitori della sussidiarietà, consideriamo questi contributi dei privati non solo assolutamente validi, ma anche un'utilissima occasione di confronto rispetto al lavoro svolto nei Ministeri che, pur se pregiato, necessita comunque di essere verificato.

**GUERRINI.** Signor Presidente, in risposta al senatore Saccomanno, il quale aveva chiesto quanti dei quasi 15 miliardi di euro che rappresentano il costo generale della burocrazia nel nostro Paese siano riconducibili ai livelli di burocrazia territoriale, quindi ai Comuni, alle Province e alle Regioni, segnalo che il dato cui abbiamo fatto riferimento è complessivo e che effettuare una ripartizione per competenze territoriali diventerebbe difficilissimo, tenuto conto dell'enorme sovrapposizione e stratificazione di norme che, a partire da quelle comunitarie a quelle emanate a livello nazionale, regionale provinciale e comunale, vanno tutte ad insistere sulla stessa materia.

Il nostro auspicio è quindi che la riforma in senso federale della fiscalità possa portare ad una riorganizzazione e ad una razionalizzazione del sistema.

Tengo a sottolineare che il settore da noi rappresentato avverte fortemente le problematiche prima evidenziate che per il piccolo imprenditore o l'artigiano non sono certo residuali, ma prioritarie, tanto da porsi, insieme all'elevata pressione fiscale, in cima alle questioni che quotidianamente lo angustiano, tenuto anche presente che gli adempimenti burocratici rappresentano un costo sotto il profilo economico, oltre che in termini di perdita di tempo.

Ciò detto, riteniamo che la strada intrapresa sia sicuramente positiva, si tratta di un percorso che segue ad una serie di tentativi nel tempo effettuati in tal senso dai Governi di centro-destra e di centro-sinistra e che in alcuni casi hanno prodotto risultati concreti, in altri assai meno.

Nella medesima direzione procedeva ad esempio il disegno di legge recante delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali per il quale ricordo che il ministro Lanzillotta si spese tantissimo al fine di addivenire ad una liberalizzazione dei mercati protetti che, in quanto tali, comportano per i cittadini aumenti della burocrazia e dei costi dei servizi, considerata la difficoltà, in regime di monopolio, di mantenere sotto controllo le tariffe. Se certi mercati fossero aperti alla concorrenza ritengo che forse si riuscirebbe a diminuirne più velocemente i costi e a semplificare il rapporto tra l'erogatore del servizio, il cittadino e l'impresa che ne usufruisce.

Auspichiamo quindi che questo nostro contributo possa risultare utile al lavoro della Commissione parlamentare per la semplificazione – il cui ruolo consideriamo fondamentale – e che per suo tramite possa essere inviato un segnale forte al Governo e al Parlamento affinché intervengano in tempi rapidi ed incisivi, così come richiesto dalla difficile attuale congiuntura economica.

*BAGLIONE.* Signor Presidente, confermo innanzitutto la disponibilità della CNA e, per quanto mi è dato sapere, anche delle altre associazioni, a contribuire sia sul piano generale alla definizione di politiche dotate di una prospettiva di lungo cammino, sia per quanto riguarda interventi mirati in materia di semplificazione. Riteniamo infatti opportuno che per quanto possibile la nostra organizzazione affianchi all'attività, del tutto legittima e corretta, di denuncia delle storture e delle criticità, anche un'azione propositiva, mettendo a disposizione anche quegli strumenti di analisi cui ho fatto prima riferimento.

In risposta alla senatrice Leddi, segnalo che la «CNA Interpreta» è una struttura che abbiamo costituito dieci anni fa e che trae origine da esigenze interne della nostra organizzazione. La CNA conta 1.200 sedi sparse su tutto il territorio nazionale ed ha quasi 9.000 dipendenti; oltre al suo compito principale di rappresentanza, difesa e sviluppo politico della categoria e dell'ambito economico che rappresenta, svolge anche un servizio nei confronti di quelle aziende, piccole imprese, ed artigiani

che non dispongono di una struttura amministrativa interna e che quindi si avvalgono della nostra così come di altre consulenze.

Non siamo l'unica organizzazione ad offrire questo tipo di servizi diffusi sul territorio, e come altre associazioni abbiamo costituito una struttura apposita proprio per venire incontro ad esigenze che provenivano da tutto il territorio nazionale e che riguardavano problemi di interpretazione delle norme, piuttosto che gli orientamenti da seguire anche per ciò che attiene questioni minimali quali la modulistica. Sulla base delle predette esigenze abbiamo concentrato in una struttura 50 specialisti, esperti nelle diverse materie che interessano principalmente le piccole e medie imprese, i quali studiano ed interpretano le norme che vengono loro sottoposte e producono circolari interne e comunicazioni diffuse anche attraverso il nostro sito *internet*.

Si tratta, dunque, di una struttura di servizio di secondo grado, visto che non opera direttamente nei confronti delle imprese, ma, attraverso la nostra rete sul territorio, ed elabora risposte affidabili, sensate ed opportune anche sulla base di logiche di mercato, che è poi l'arbitro di questa iniziativa.

Lo strumento che abbiamo fornito alla pubblica amministrazione è naturalmente il risultato di questo lavoro: si tratta di uno strumento interno che abbiamo integrato con un *software* e che permette di effettuare, in modalità informatica, le operazioni cui ho fatto riferimento, vale a dire tutte quelle riguardanti gli oltre 300 capitoli del codice ATECO. Questo strumento è stato reso disponibile per un periodo sul portale «*impresa.gov*», anche se poi il Governo ha deciso di non proseguire in tale direzione. Tengo comunque a segnalare che il suddetto strumento è ancora a disposizione della pubblica amministrazione.

Da parte nostra c'è quindi la massima collaborazione e, qualora la Commissione ne ravvisi l'esigenza, nei termini e nei modi che deciderà, potrà consultare questa banca dati che, oltre a tutta la normativa di settore di carattere statale incluse le circolari, contiene anche la normativa regionale e comunale di tre Regioni. Ad esempio: è presente, e può essere utilizzata, anche la modulistica dei Comuni.

Questa iniziativa nasce ovviamente dalla necessità di dare una risposta a tutte le nostre sedi, ma anche da esigenze di risparmio, visto che siamo riusciti a tagliare i costi per consulenze esterne delle quali le nostre sedi erano costrette ad avvalersi onde fornire risposte affidabili alle imprese. Si tratta quindi, molto semplicemente, di uno strumento di organizzazione interna pensato per abbattere i costi e per cercare di incorrere il meno possibile in errori e chi gestisce un'azienda o un'attività professionale sa bene quanto ciò sia importante.

*DE SOSSI.* Signor Presidente, non ho considerazioni da aggiungere a quanto già sottolineato dai colleghi.

Visto che si è fatto riferimento al decreto legislativo n. 81 del 2008, mi limito soltanto a segnalare che il CNEL – ma probabilmente la Commissione ne è già a conoscenza – ha istituito una commissione, che do-

vrebbe a breve concludere i propri lavori, con il compito di occuparsi proprio della semplificazione delle norme interne al decreto medesimo.

PRESIDENTE. Credo che la presente sia stata un'audizione molto utile, nella quale, tra l'altro, abbiamo preso atto di un esempio di sussidiarietà, per così dire, «a rovescio», nell'ambito della quale è il privato ad aiutare il pubblico, e non il contrario come solitamente accade.

Al di là comunque delle battute, ringrazio i nostri ospiti per la collaborazione, nonché per il contributo che potranno offrire, anche in futuro, ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,15.*





