



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 13

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI
DELLA CONFINDUSTRIA

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

14^a seduta: martedì 13 gennaio 2009

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

I N D I C E**Audizione di rappresentanti della CONFINDUSTRIA**

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore . Pag. 3, 9, 13 e passim		
COSTANTINI (IDV), deputato	11	MORANDINI, vice presidente, Confindustria e presidente del consiglio centrale Piccola Industria Pag. 4, 14
DELLA VEDOVA (PDL), deputato	10	

Interviene il dottor Giuseppe Morandini, vice presidente di CONFINDUSTRIA e presidente del consiglio centrale Piccola industria con delega per il credito, la finanza per le piccole e medie imprese e la semplificazione.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, desidero innanzi tutto rivolgere a tutti voi i miei personali auguri di buon inizio d'anno, perché oggi, pur essendo gennaio già iniziato, è per noi il primo giorno di lavoro istituzionale del nuovo anno.

Inoltre, prima di dare inizio all'audizione in programma, vorrei fare una breve comunicazione.

Come sapete, la legge n. 246 del 2005 attribuisce alla Commissione il compito di verificare periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme (cosiddetto meccanismo «taglia-leggi») e di riferirne ogni sei mesi alle Camere.

Al fine di poter assolvere a tale compito, ho ritenuto opportuno inviare, in data 18 dicembre 2008, a tutti i Ministeri coinvolti nel processo di semplificazione e di riordino della legislazione, una lettera con la quale si chiede di voler predisporre per la Commissione, entro il 31 gennaio 2009, una nota scritta nella quale siano indicate le iniziative e le attività sinora intraprese e siano riportati, in particolare, i seguenti dati: elenco degli atti normativi primari vigenti rientranti nella competenza del Dicastero che devono formare oggetto dell'attività di riordino e di riassetto normativo; procedure adottate per individuare le disposizioni legislative statali anteriori al 1970 delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore; elenco dei settori nei quali si ritiene intervenire con una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, utilizzando gli strumenti di semplificazione e di riassetto previsti dall'articolo 14, comma 15, della citata legge n. 246 del 2005.

*PROCEDURE INFORMATIVE***Audizione di rappresentanti della CONFINDUSTRIA**

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

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti della CONFINDUSTRIA.

Ringrazio pertanto per la disponibilità dimostrata il dottor Giuseppe Morandini, vice presidente di CONFINDUSTRIA e presidente del consiglio centrale Piccola industria, con delega per il credito, la finanza per le piccole e medie imprese e la semplificazione. Avverto che il nostro ospite ha ritenuto di farsi accompagnare dal dottor Luigi Papanoni, dalla dottoressa Patrizia La Monica, dalla dottoressa Marcella Panucci, dalla dottoressa Martina Mondelli, dalla dottoressa Emanuela Cherubini e dalla dottoressa Simona Finazzo.

Do subito la parola al dottor Morandini, che offrirà un contributo che risulterà certamente interessante ed utile per i lavori della nostra Commissione.

MORANDINI. Signor Presidente, ringrazio lei e l'intera Commissione per l'opportunità di interloquire che ci offrite oggi, ancor più gradita in quanto rappresentiamo la piccola industria di CONFINDUSTRIA. Questa per noi è un'occasione unica per trattare un argomento fondamentale, non solo per la nostra quotidianità operativa, ma anche per il nostro processo di crescita, se non addirittura per la sopravvivenza di tutta la piccola impresa.

Oggi vorrei trattare con voi tre grandi temi, che sono quelli di maggiore impatto sulla nostra operatività quotidiana. Il primo è senz'altro quello della riduzione degli oneri burocratici, il secondo riguarda il «taglia-leggi», il terzo concerne i processi autorizzatori. Se me lo permettete, però, vorrei farlo parlando come se fossi seduto non qui, ma in uno dei tanti uffici di una piccola impresa e fossi uno di quei piccoli imprenditori che danno un così grande contributo all'economia di questo Paese. Imprenditori che purtroppo devono dedicare gran parte del proprio tempo a fare altro: mi riferisco alla necessità di sentire i pareri dei consulenti, interpellare gli avvocati, cercare la giusta interpretazione delle norme e fare ricorsi al TAR. Sono tutte azioni che sottraggono tempo alla loro attività principale, impedendo loro di dedicarsi completamente alle vendite, delle quali avrebbero molto bisogno in un momento come questo, nonché ai clienti, ai prodotti, insomma, alla loro attività produttiva.

Proprio da quelle sedi e dai suddetti uffici, in questo periodo sentiamo parlare molto di volontà di semplificare e vediamo un grande sforzo finalizzato ad imprimere una spinta proprio verso la direzione della semplificazione amministrativa.

Riconosciamo anche le misure adottate sia dal Ministro per la semplificazione sia dal Ministro della funzione pubblica (come il «taglia-leggi», il «taglia-oneri», la semplificazione dei controlli per le aziende certificate) che vanno nella giusta direzione. Attenzione però: queste misure non sono ancora entrate negli uffici, per cui noi, dalle nostre postazioni, ancora non abbiamo avuto la percezione dei vantaggi derivanti da tali scelte. Al contrario, ahimè, continuiamo a vedere che non sono avvenuti né quel salto culturale né quel grande cambiamento qualitativo nei rapporti con la pubblica amministrazione di cui tanto si parla. Non vi è stato e non c'è, insomma, alcun segnale del fatto che questi rapporti possano migliorare lungo la linea richiesta, ossia l'adozione da parte della pubblica amministrazione di una nuova cultura, di un nuovo concetto della necessaria trasversalità nel processo semplificativo e della sua assoluta priorità. Al contrario, vengono introdotti nuovi provvedimenti e adottate nuove misure – e queste arrivano direttamente in azienda – che aggravano ulteriormente l'onere burocratico che dobbiamo quotidianamente sostenere.

Per essere più chiaro vorrei citare velocemente due esempi. Questi sono i giorni del MUD (modello unico di dichiarazione ambientale), per cui stiamo affrontando la titanica impresa di compilare il modulo di comunicazione annuale per i rifiuti, che abbiamo l'obbligo di consegnare unicamente alle Camere di commercio. Poi, però, a causa del ritardo nell'introduzione dei dati, il modulo viene richiesto direttamente all'impresa anche da molti enti diversi. Questo perché gli organismi che lo richiedono (Regione, Province, Comuni, Ministero dell'ambiente, Arpa) non sollecitano chi dovrebbe distribuire questi dati a svolgere nei tempi dovuti il proprio dovere, ma si rivolgono direttamente all'azienda. In questo modo, nei nostri uffici non passa giorno in cui non riceviamo una richiesta di presentare i dati ambientali necessari.

Capite bene quindi che la soluzione a questa situazione risiede unicamente nel riuscire a far dialogare le varie articolazioni della pubblica amministrazione. Per parlare in modo figurato, quindi, collochiamo la prima bandierina delle necessità da ottemperare per migliorare la presente situazione prevedendo che tutte le articolazioni della complessa architettura dell'apparato burocratico nazionale dialoghino per via informatica.

Il secondo esempio che vorrei fare riguarda le aziende che hanno ottenuto l'AIA (Autorizzazione integrata ambientale), le quali, oltre al danno di ricevere continue richieste di documenti, subiscono anche la beffa, perché il rilascio della suddetta autorizzazione sottende al pagamento di un canone annuale, che ammonta a decine di migliaia di euro. Un canone che viene pagato a fronte di una serie di servizi che si dovrebbero ricevere dalla pubblica amministrazione, tra i quali figura proprio la possibilità di avere un interlocutore unico. Le aziende, invece, continuano a trovarsi di fronte organismi diversi che tutti i giorni richiedono loro gli stessi documenti. Pensate, poi, che le aziende che ricevono l'AIA sono soggette ad una comunicazione annuale: una volta si chiamava INES (Inventario nazionale delle emissioni e delle loro sorgenti), che almeno era anche un bel nome, adesso, tanto per semplificare, si chiama EPER-

PRTR (*European pollutant emission register-Pollutant release and transfer register*). Ma questa comunicazione annuale altro non è che un duplicato del MUD.

Quindi si paga, non si ha l'interlocutore unico, si ricevono da tutti richieste dei documenti che comunque si devono già fornire e in più altri enti continuano a chiedere due volte la stessa cosa.

Non volevo parlare in particolare di questo ma, al di là di tutto, per quanto riguarda il canone AIA in alcune Regioni, a tre anni dal pagamento dei canoni, non è stata ancora rilasciata l'autorizzazione. In tutto questo intreccio burocratico e comunicativo del quale ho appena detto, si continuano a pagare canoni salati, che sono soggetti a trattativa regionale, e quindi due aziende operanti in due Regioni diverse possono avere canoni diversi per le stesse prestazioni. Evidentemente, ciò crea discontinuità competitive all'interno del territorio nazionale.

Ho portato questi due brevi esempi per spiegare ancora una volta la necessità, fortemente avvertita dal sistema imprenditoriale, di un processo di semplificazione che parta dal basso. Non servono alti voli pindarici bensì il coraggio di confrontarci quotidianamente con le esigenze che ci vengono dalle case, dalle famiglie, dai cittadini e da quelle postazioni di ufficio dalle quali oggi vi ho parlato.

Questo è un processo fondamentale rispetto al quale Piccola Industria ha redatto nel 2006 un documento ancora attuale, dal titolo «Semplificazione annunciata, percepita e rilevata». Il titolo del documento rappresenta l'esatta sintesi delle nostre esigenze: noi vogliamo una semplificazione che non si deve fermare all'annuncio, ma deve essere percepita entrando nei nostri uffici e, soprattutto, che sia misurata. Dobbiamo cioè avere la capacità di misurare i vantaggi economici che la nostra attività semplificativa comporta per il cittadino e per l'impresa e questo è un lavoro che dobbiamo fare insieme.

A partire da questo documento si è arrivati, nel 2006, alla firma del protocollo di intesa con il Dipartimento della Funzione pubblica, con l'allora ministro Baccini. Questo protocollo ha la fortuna di essere ancora attuale e, dobbiamo ricordarlo, di avere attraversato due legislature diverse: è quindi una rarità. In quel protocollo, dunque, erano contenute le strategie e il metodo di lavoro, da noi suggerito come industria, che ha portato a una rilevazione degli oneri burocratici realizzata da un ente terzo al di sopra delle parti.

Infatti, se vogliamo avere ben chiara la nostra meta dobbiamo prima di tutto sapere da dove partiamo. Laddove in precedenza ognuno forniva una propria cifra sugli oneri burocratici, ora l'ISTAT, con un'attività scientifica riconosciuta dalla parte imprenditoriale, dal cittadino e dalla parte politica, ha fissato i paletti sulle sei aree a maggiore interattività fra impresa e pubblica amministrazione fornendo dei numeri inappellabili.

Il mostro che noi dobbiamo abbattere è proprio quello dei miliardi di euro rilevati come costi supportati dalle imprese. Con questa opera di rilevazione siamo riusciti ad ottenere un elenco degli oneri che è molto simile a una pagina del nostro bilancio. Bilanci che riportano passività e co-

sti. Da imprenditori, quando analizziamo queste pagine dei costi, soprattutto in momenti difficili come l'attuale e se si vuole essere davvero competitivi, dobbiamo essere dei veri fondamentalisti, prendendo in esame anche il costo della carta che si utilizza.

Quando io, da imprenditore, leggo in un bilancio aziendale un elenco di numeri di questo tipo, faccio cadere la mia attenzione sui numeri più grandi e vado a vedere, con un esame analitico, quali voci concorrono alla definizione di un numero così elevato. Quando esamino la rilevazione dell'ISTAT e vedo che l'autorizzazione allo scarico delle acque reflue costa un miliardo di euro l'anno, il primo compito che dovrei darmi quale semplificatore è di analizzare la composizione di quel miliardo e capire come ridurlo considerevolmente, eliminando i doppioni, unificando gli interlocutori, sostituendo con autocertificazioni le dichiarazioni o le autorizzazioni già esistenti.

Questo è il lavoro che noi dobbiamo svolgere e che, purtroppo, ancora non ha preso avvio. Il mio auspicio, invece, è che possa diventare il riferimento della nostra attività comune in tema di semplificazione. L'errore che stiamo compiendo, secondo me, è l'esserci lasciati affascinare dal processo di rilevazione e di fotografia dello stato attuale, dimenticando che la sfida lanciata dal nostro documento fa riferimento all'ultima misurazione e non alla prima.

Bisogna cioè capire quale vantaggio sia il cittadino che l'impresa ricavino dalla nostra attività di semplificazione. Per essere credibili, dobbiamo avere il coraggio di parlare di semplificazione monetizzabile, dicendo al cittadino che stiamo lavorando e che i risparmi ottenuti da questa attività di semplificazione saranno quantificati in una determinata cifra. È questa la grande sfida; altrimenti non siamo credibili ma continueremo soltanto a sentire parole che non hanno nessun tipo di riscontro concreto.

Il secondo tema riguarda il cosiddetto «taglia-leggi», una misura che CONFINDUSTRIA ha sempre condiviso, che noi sposiamo *in toto* e che supportiamo, restando sempre disponibili a qualsiasi forma di collaborazione. È molto positiva l'attività di pulizia condotta dal ministro Calderoli sulle leggi inutilizzate purtroppo però devo dirvi che quella pulizia sulle nostre aziende ha impatto zero. È senz'altro un'azione doverosa di riordino del sistema giuridico ma diminuiamo il numero di leggi senza ricavare alcun tipo di impatto.

Se vogliamo avere un impatto, il vero nome del cosiddetto «taglia-leggi» deve essere testo unico, realizzando quindi un grande lavoro di riordino di tutto il sistema legislativo per settori. Approvare un testo unico non equivale a creare un contenitore dove inserire tutta la legislazione esistente in materia in modo scollegato, ma significa farlo in maniera coordinata e senz'altro semplificata con la possibilità di un'interpretazione univoca.

Infatti, se un codice è unico, unica sarà l'interpretazione della disposizione contenuta in quel testo, e ciò rappresenterebbe un grande passo in avanti in campo burocratico e di grandissima semplificazione per quanto riguarda la nostra attività quotidiana. Il testo unico non deve realizzarsi come nel caso del tentativo fatto per definire il codice alimentare. Questo

codice era già stato predisposto e su indicazione legislativa era già stato affrontato da parte di esperti del settore un grandissimo lavoro di riordino. Purtroppo poi il codice è rimasto inapplicato a causa di discordanze fra le varie amministrazioni.

Il testo unico non deve essere come il codice ambientale perché, al di là del periodo di gestazione infinito prevede troppi rinvii a decreti applicativi. Il codice ambientale è stato approvato circa due anni fa e, poiché da allora non sono ancora intervenuti i decreti attuativi, oggi siamo costretti ad applicare le leggi del 1980. Voi capite bene che in settori in rapida evoluzione come quelli delle tecnologie ambientali le leggi del 1980 non possono funzionare nel 2009 perché, se così fosse, non servirebbe fare la semplificazione ma basterebbe conservare la legislazione esistente.

Purtroppo, quelle leggi sono inapplicabili alle tecnologie a nostra disposizione oggi ed è inevitabile che, con riferimenti legislativi vecchi e sorpassati, si apra un contenzioso continuo fra impresa e pubblica amministrazione. Sono necessari quindi testi unici che non abbiano nessun tipo di rimando a decreti attuativi che poi si perdono nel tempo a venire: questi testi devono essere applicabili da subito e con grande chiarezza.

Inoltre, è giusto realizzare testi unici per le leggi nazionali ma è necessario porre altrettanta attenzione alla legislazione regionale, che è il vero interlocutore delle attività produttive, e che va riorganizzata in base agli stessi criteri che si seguono per realizzare i testi unici di livello nazionale.

Altra questione fondamentale è che il «taglia-leggi» va applicato in tutti i settori, anche in quelli oggi esclusi, quali quello fiscale, della previdenza e dell'assistenza. Si tratta infatti di un principio culturale che deve passare in tutti i campi. Mi permetto inoltre di sottolineare che il riordino dovrebbe essere una componente fondamentale dei criteri di valutazione dei dirigenti e dei funzionari della pubblica amministrazione nel momento in cui si va a definire il premio di risultato.

L'ultimo tema che desidero affrontare riguarda le autorizzazioni. Lasciatemi dire chiaramente che le autorizzazioni rappresentano dei costi e in questo momento quindi una loro semplificazione darebbe un grandissimo volano a tutta l'economia. Pensiamo solamente a quanti lavori sono incagliati per difficoltà burocratiche; quanti lavori privati, con finanziamenti certi, sono arenati a causa di problematiche burocratiche. Quello che chiediamo alla pubblica amministrazione è di mettere in campo un'iniziativa che non pesa sul bilancio dello Stato, ma che, anzi, potrebbe generare un grandissimo volano in un momento di estrema difficoltà per il nostro Paese. Il nuovo processo autorizzativo deve rispondere a un'equazione molto semplice che deve entrare in tutti i livelli dell'organizzazione statale: una domanda, una procedura, una risposta. Inoltre, tale risposta, positiva o negativa che sia, deve essere data in tempi certi, perché si tratta di una questione di civiltà. Da tempo chiediamo l'introduzione del danno da ritardo perché, se la pubblica amministrazione non risponde e non funziona, deve ricevere lo stesso trattamento che hanno i cittadini e le imprese nel momento in cui non rispettano i termini di pagamento: è una

questione di civiltà, di cultura e di rispetto reciproco, perché occorre un rapporto paritario tra Stato e cittadino se vogliamo che tutto funzioni adeguatamente.

È evidente poi che in un processo di rinnovamento delle procedure per le autorizzazioni, da noi auspicato, occorre affrontare il tema dello sportello unico. Anche a questo proposito, non ci sono, o sono limitatissime e non esaustive, le esperienze positive di funzionamento dello sportello unico maturate sul territorio, perché non sono state create le condizioni politiche e tecniche affinché questo diventasse l'unico interlocutore dell'impresa facendo in modo che necessariamente tutti gli atti amministrativi derivanti da una richiesta da parte del cittadino o dell'imprenditore passassero dallo stesso sportello. È fondamentale capire come lo sportello unico va organizzato, dove va localizzato all'interno dell'architettura della pubblica amministrazione (livello comunale, provinciale, regionale). Occorre fare chiarezza a questo riguardo, prevedendo soluzioni che permettano allo sportello unico di essere in grado di soddisfare qualsiasi tipo di richiesta: dall'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, al prelievo delle acque, alla valutazione d'impatto ambientale per un nuovo stabilimento. Se non si fa in modo, dal punto di vista tecnico e politico, di dare queste risposte ai cittadini o alle imprese, gli sportelli unici finiscono per rappresentare un ulteriore anello della catena di adempimenti burocratici e di ingranaggi amministrativi che, purtroppo, spesso non funzionano.

Vorrei concludere il mio intervento con un'ultima notazione. Con grande determinazione e dopo una lunghissima gestazione – ma a questo siamo abituati – è stata presa un'importante decisione circa il riconoscimento del valore delle certificazioni aziendali. Finalmente, infatti, dopo circa tre anni di battaglia, si è affermato il principio della semplificazione dei controlli ambientali per le aziende certificate ISO 14001.

Credo inoltre che questa strada vada seguita anche in altri campi, in particolare per quanto riguarda la sicurezza. Quando ho fatto riferimento all'emanazione di nuovi provvedimenti che hanno aumentato di molto la disparità fra azione di semplificazione e nuovi oneri burocratici, non ho parlato del testo unico sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, ma il peso della documentazione che dobbiamo produrre in base alle disposizioni di questo testo unico è senz'altro superiore al peso di quella che abbiamo eliminato con le nostre prime azioni di semplificazione. È dunque necessaria una seria riflessione e anche a questo riguardo abbiamo bisogno di aprire tavoli operativi composti da operatori che nella quotidianità si occupano degli adempimenti richiesti dal testo unico sulla sicurezza e da rappresentanti della pubblica amministrazione che abbiano come unico obiettivo la soluzione del problema. Tutto ciò deve avvenire nel riconoscimento del valore delle certificazioni ambientali: ad esempio, nel campo dei bilanci, con misure premianti dal punto di vista fiscale, oppure, per quanto riguarda la sicurezza, con misure premianti in termini di canoni INAIL. Questa strada va senz'altro seguita e noi auspichiamo che sia così.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Morandini per la sua ampia esposizione, durante la quale ha messo il dito in numerose piaghe. Si immagini che noi ci dedichiamo alla problematica della semplificazione, pertanto ci costa pensare che le leggi ci sono ma non vengono applicate. Tuttavia, le posso preannunciare, come forse avrà letto anche da notizie di stampa, che il ministro Brunetta, nel corso della manifestazione «Nevazzurra» a Roccaraso, ha annunciato di avere in mente delle strategie per costringere la pubblica amministrazione a sottoporsi a verifiche e a contribuire a questo lavoro che, oltre alle conseguenze che interessano i giuristi (cioè vedere meno leggi e meglio ordinate), ha ricadute sulla vita economica dei cittadini, delle famiglie e delle imprese.

Vorrei far presente che la funzione di abrogazione del «taglia-leggi» ha un valore di per sé, ma soprattutto serve a spingere le amministrazioni a censire le leggi delle quali si servono, a ordinarle per settori, e poi a riordinarle con deleghe legislative. Sembra che, almeno sotto questo profilo, si sia ottenuto un certo successo, perché i Ministeri si sono resi conto che con il cosiddetto meccanismo della ghigliottina rischiavano di trovarsi senza strumenti di lavoro, pertanto si sono messi a lavorare alacremente e ho l'impressione che qualcosa si stia muovendo. Tuttavia, come sostiene il ministro Brunetta, che cito ancora una volta, queste iniziative non si fanno spontaneamente ma con spinte, incentivi e con eventuali conseguenze negative, non di carattere diretto e personale, ma con dei disincentivi per chi rimane distratto e lascia le pratiche ferme sulla scrivania.

DELLA VEDOVA. Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare anch'io il dottor Morandini che, con conosciuta e apprezzata *verve* e sinteticità, ha tracciato un quadro molto preciso dei temi che abbiamo di fronte per quanto riguarda una questione centrale, anche se non è l'unica da considerare, vale a dire la semplificazione nei rapporti tra pubblica amministrazione e impresa; questo tema, infatti, sicuramente non esaurisce gli obiettivi legati alla semplificazione della vita degli utenti di servizi pubblici o delle leggi per i privati cittadini.

Il Presidente richiamava il ministro Brunetta, che non è il convitato di pietra; in realtà, la Commissione dovrebbe fare tesoro di queste indicazioni, perché chiaramente la spinta propulsiva deve venire in particolare dal Dipartimento della funzione pubblica, cioè dal Governo. Da questo punto di vista, ritengo che i primi mesi della legislatura siano decisamente incoraggianti per quanto riguarda la capacità di inquadrare tali problematiche e, quantomeno, di fissare degli impegni; successivamente, nei prossimi semestri bisognerà capire ce ci sarà anche la capacità di cominciare a depennare qualche norma.

Lei diceva che quel rapporto «fortunatamente» è ancora valido; io direi piuttosto che «sfortunatamente» è ancora valido, perché il quadro della situazione di tre anni fa ancora oggi dà conto della condizione attuale.

Non ho domande da fare; non sono un imprenditore, anche se ne conosco molti che manifestano queste istanze, ma ritengo che il tema dei

costi, da lei messi in risalto, sia di certo fortemente mobilitante sul piano della comunicazione e del consenso.

Ad esempio, quando si parla di fisco – che è uno degli aspetti da considerare, ma non l'unico – dobbiamo sempre ricordarci dell'obiettivo dell'attività di governo in senso lato (quindi, comprendendo anche quella della nostra Commissione). Quando stiliamo le graduatorie in termini di competitività tra Italia e altri Paesi direttamente concorrenti, in una colonna dobbiamo collocare il costo vivo relativo alle aliquote (come la base imponibile) e nell'altra, ma immediatamente a fianco, i costi in termini di adempimenti fiscali. Questo secondo valore è altrettanto efficace rispetto al primo, quindi l'idea di fissare obiettivi su quelle seconde colonne, cioè quelle del costo – a maggior ragione, come lei giustamente indicava, avendo come riferimento, non i lavori di CONFINDUSTRIA o della CGIA di Mestre, pregevoli, ma che comunque possono essere considerati di parte, ma quelli dell'ISTAT – è sicuramente uno dei traguardi da considerare (direi quasi la migliore indicazione possibile), per misurare l'efficacia del lavoro che vogliamo realizzare. Se diminuiscono i costi, il lavoro ha raggiunto il suo obiettivo; altrimenti, vuol dire che gli sforzi per la semplificazione non hanno il riscontro che dovrebbero avere.

L'unica indicazione che desidero riprendere, quindi, e di cui credo anche noi dovremmo fare tesoro nelle interlocuzioni con il Governo, è proprio questa. Non so se l'unità di misura viene fissata in ore uomo, per arrivare alla definizione del costo complessivo; sicuramente, questo è uno degli obiettivi che vanno esplicitati, anche in termini di comunicazione: non voglio fissarne di irrealizzabili, ma nell'ambito di questa legislatura sarebbe bene riuscire a ritrovarci con il conto dell'ISTAT con la freccia significativamente tendente verso il basso. Con i ministri Brunetta, da una parte, e Calderoli, dall'altra, nonché con tutti gli altri nostri interlocutori, credo che questa sia una sfida da raccogliere e definire.

Signor Presidente, non voglio indulgere ad ottimismo del tutto fuori luogo ma, nello spirito di collaborazione che ha contraddistinto l'intervento del dottor Morandini, noi potremmo pensare di prevedere tra un anno una nuova audizione di CONFINDUSTRIA nella quale questa possa riferire alla Commissione le dieci migliori pratiche rilevate in tale arco di tempo sotto il profilo della semplificazione e della riduzione degli oneri. Voi, infatti, avete la possibilità di disporre di un monitoraggio reale del rapporto tra pubblica amministrazione e aziende, che non è basato su protocolli di natura burocratica – che pure servono – ma su una reale corrispondenza tra le esigenze ed i servizi resi dalla pubblica amministrazione.

L'idea è quella di riuscire a individuare dieci buone pratiche su base territoriale, regionale o settoriale perché un contributo molto importante che può provenire dal mondo delle organizzazioni e delle imprese è proprio quello di indirizzare il fascio di luce su aspetti che, per volontà o anche per caso, finiscono per dare risultati eccellenti.

COSTANTINI. Signor Presidente, anch'io non posso fare a meno di condividere tutte le considerazioni espresse dal dottor Morandini, che evi-

dentemente partono da una conoscenza approfondita del mondo imprenditoriale, la quale deriva dalla sua esperienza di soggetto attivo sul campo.

Credo che le presenti difficoltà siano legate alla farraginoso confusione del nostro sistema normativo: in effetti, condivido la considerazione svolta dal dottor Morandini relativamente all'impatto della produzione legislativa del sistema delle Regioni sulle imprese e alle conseguenze della riforma del Titolo V (che hanno manifestamente aggravato la situazione). Questa, infatti, ha aumentato i profili di competenza esclusiva delle Regioni e ha messo il sistema delle imprese nella condizione di dover istruire le pratiche a seconda del territorio regionale nel quale si trovano ad operare. Ecco, dunque, tutte le varie difficoltà, che considero assai rilevanti e che richiedono uno sforzo di semplificazione, razionalizzazione e costruzione di testi unici o codici di settore.

Vi sono poi anche altri problemi, che ritengo legati allo smantellamento dei sistemi di controllo, perché le difficoltà che l'operatore economico incontra nell'interlocuzione con la pubblica amministrazione sono evidenti. Non lo sono, però, i rimedi, sia in termini di tutela giurisdizionale dell'operatore economico (che quando ricorre al TAR sa quando comincia, ma non dove finisce) sia rispetto alle inadempienze della struttura burocratica e della stessa politica, che vuole continuare a contare: il vero tema è questo.

Dovremmo raggiungere l'obiettivo della discrezionalità zero da parte della pubblica amministrazione: i problemi li avremo risolti quando la norma non dovrà essere più interpretata, ma semplicemente attuata. Questa è una parte della politica: se poi compiamo una distinzione tra territori e suddividiamo la nostra nazione in zone in cui questi fenomeni hanno particolare incidenza e in zone capaci di guardare di più all'Europa, possiamo renderci conto di come in alcune di esse la norma debba essere interpretata. Tale possibilità di interpretazione consente alla politica di conservare margini di discrezionalità, il che implica la facoltà di dire sì a qualcuno e no a qualcun altro.

I problemi quindi sono complessi: la semplificazione del quadro normativo rappresenta sicuramente un aspetto importante, che però dovrebbe essere accompagnato da alcune misure capaci di restituire efficacia ed efficienza al sistema della pubblica amministrazione. Penso, evidentemente, anche agli strumenti di definizione della retribuzione per la parte variabile dei dirigenti, che non sono assolutamente applicati. Nella grande maggioranza dei casi, infatti, la pubblica amministrazione distribuisce a pioggia – senza istruire a monte criteri di valutazione di merito, capacità e competenza – la parte variabile della retribuzione, da mettere in relazione al risultato.

Credo che per la pubblica amministrazione sia giunto anche il momento di inserire qualche elemento di merito legato alla differenziazione delle retribuzioni. Bisogna anche costruire le condizioni perché il personale interno alla pubblica amministrazione recuperi le motivazioni necessarie a dare risposte. Se tra due sportellisti di un Comune, infatti, uno non lavora affatto e non evade nemmeno una pratica al giorno, mentre quello che gli sta a fianco ne evade 50 al giorno e lavora come un pazzo, ma poi

a fine mese quest'ultimo si rende conto di non avere preso neanche un euro in più rispetto all'altro, è evidente che si crea una condizione di livellamento verso il basso.

Dobbiamo invece determinare un meccanismo assolutamente inverso, per far crescere il livello di consapevolezza della necessità di impegno da parte dei dipendenti pubblici, ma per farlo dobbiamo introdurre anche meccanismi seri di differenziazione della retribuzione. Così, infatti, si valorizzerà il merito: non basta sparare nel mucchio, come temo il ministro Brunetta ogni tanto faccia.

Ad esempio, togliere l'indennità di malattia dall'oggi al domani a tutti indiscriminatamente vuol dire andare in una direzione esattamente contraria a quella della valorizzazione del merito e della differenziazione tra chi lavora e chi non lavora. Se negli ultimi cinque anni, infatti, un lavoratore che non ha mai beneficiato nemmeno di un giorno di assenza per malattia da un giorno all'altro viene trattato alla stregua di chi invece si è assentato per 200 o 300 giorni, si applica un intervento che non mi sembra tendente a valorizzare il merito e l'impegno, quanto a sparare nel mucchio.

Il compito di questa Commissione, a mio avviso, è un progetto e un obiettivo strategico che tutti quanti condividiamo, che deve essere accompagnato anche da misure capaci di restituire efficacia ed efficienza all'azione amministrativa, partendo dalla considerazione che le lungaggini della pubblica amministrazione, in una fase congiunturale delicata come quella attuale, non può più permettersene nessuno: non è più tempo di fare aspettare ad un'impresa da sei mesi ad uno o due anni prima di aprire un'attività.

Ecco, dunque, il perché del ricorso più diffuso agli istituti del silenzio-assenso, piuttosto che agli interventi in surroga o sostitutivi da parte di pubbliche amministrazioni, che si sostituiscono ad altre inadempienti. Si potrebbero così introdurre meccanismi automatici che sollevino l'imprenditore dalla necessità di ricorrere al TAR, perché costa, si perde troppo tempo. Insomma, c'è un lavoro davvero importante da fare, che credo comunque, signor Presidente, debba essere fatto. Questa è la prima risposta che la politica dovrebbe essere in grado di dare al sistema produttivo, tra l'altro a costo zero. In questo momento ritengo che dovremmo costruire le condizioni per dare queste risposte a costo zero, proprio perché abbiamo particolare difficoltà a dare risposte, che invece costano.

PRESIDENTE. Riprendendo l'ultima osservazione del collega Della Vedova, vorrei chiedere al dottor Morandini di farci qualche esempio di semplificazione arrivata in porto. È vero che tra il dire e il fare c'è di mezzo la burocrazia e mi rendo anche conto che la legislazione spesso è già semplice e che sono gli uomini a complicarla.

Qualche esempio potrebbe già esserci, e non lo dico per nostra autocelebrazione, anche se ricordo che la prima legge sull'autocertificazione (attuata poi dal ministro Bassanini) era la n. 15 del 1968. Quindi, sono stati necessari più di quarant'anni per giungere a questo risultato che oggi, finalmente, è stato conseguito. Naturalmente io non le chiedo di ana-

lizzare questo particolare settore ma in questi quarant'anni deve pur essere successo qualcosa: è cambiata la mentalità degli individui, vi sono stati ritocchi legislativi, vi sono state forme di sollecitazione nei confronti della burocrazia, vi è stata una maggiore sensibilità dei cittadini (che, ad esempio, hanno cominciato a battere il pugno quando veniva loro richiesto un certificato prodotto magari dall'ufficio adiacente a quello dove questo doveva essere poi esibito).

Io mi auguro che vi siano tanti altri esempi di questo tipo affinché, analizzando i fenomeni presenti e quelli che possono determinarsi nel futuro, sia possibile ricavare dei buoni suggerimenti per portare a compimento idee e prospettive largamente condivise.

MORANDINI. Signor Presidente, in primo luogo, ritengo necessario cambiare la tempistica, cercando di non ragionare in termini di anni ma, possibilmente, di settimane o mesi. Chiedo formalmente uno «sconto» sulle dieci buone pratiche perché sarei in grande difficoltà e vi invito invece ad una riflessione seria.

Questa tabella dell'ISTAT misura sei aree con misurazioni che non sono complete perché la parte ambientale, che pesa per due miliardi, è nettamente sottostimata. Il totale, comunque, è di 16 miliardi. Se noi abbattiamo del 20 per cento questi costi, realizziamo tre miliardi di riduzione netta; quindi, se parlo di una riduzione del 20 per cento, credetemi, parlo di una riduzione fattibile.

Questi numeri non rappresentano i costi delle carte bollate ma il costo vivo sostenuto dalle imprese. Poter oggi parlare di una disponibilità di tre miliardi su sei aree, facendo una proporzione su quella che potrebbe essere misurata nell'area fiscale e sul completamento dell'area ambientale, vuol dire che vi sono degli spazi di manovra che devono essere il nostro unico punto di riferimento, in quanto le occasioni per perderci dietro il singolo caso e alla particolarità si trovano dietro ogni angolo e in ogni momento. Pertanto, noi dobbiamo avere un riferimento unico e dire ai cittadini quanti sono i soldi da loro spesi e quanti sono i soldi che spenderanno dopo che le misure di semplificazione saranno messe in pratica.

La seconda riflessione è operativa, in quanto è fondamentale trovare un metodo consistente nella formazione di tavoli operativi specifici. Noi dobbiamo confrontarci con persone operative perché è inutile partire dall'alto quando è necessario semplificare la vita a chi ha quotidianamente a che fare con il MUD o con il testo unico della sicurezza. È costoro che dobbiamo sapere ascoltare e la nostra attività deve essere rivolta alla semplificazione della loro attività in quanto, altrimenti, è una semplificazione inutile.

La terza osservazione riguarda i controlli. Può capitare, infatti, che un'azienda subisca controlli diversi su una stessa pratica. Il primo controllo certifica che è tutto perfetto con lodi su come viene gestita la pratica. Il secondo controllo potrebbe almeno controllare settori diversi dell'azienda: invece così non è e, per risultare diverso dal primo, il secondo controllo risconterà un errore formale sanato con una sanzione di 300 euro. Infine, ar-

riva il terzo controllo che non ammetterà certo che vi sono già stati due verifiche ma affermerà di essere il solo a saper espletare questo compito. Conseguentemente, dal terzo controllo verrà una sanzione di decine di migliaia di euro. Ditemi voi come si può fare impresa in queste condizioni, senza certezza alcuna, non solo della legge ma neanche del controllo.

Ogni ente verificatore che entra nelle nostre aziende è, in primo luogo, portatore della propria interpretazione di una stessa norma. Quindi, o si elimina questa situazione, con un intervento che avrebbe impatto immediato sulla nostra attività, oppure vi domando come sia possibile semplificare. La nostra proposta in merito è di conferire dignità alle certificazioni aziendali ISO 14001. Si tratta di una certificazione senza la quale negli Stati Uniti o nei Paesi del Nord Europa un'azienda non è presa in considerazione e non vende un solo prodotto; è quindi una certificazione riconosciuta ed è interesse dell'imprenditore stesso ricevere quel tipo di certificazione, seria e riconosciuta.

Se un'impresa è certificata, vuol dire che essa è in regola dal punto di vista ambientale con tutta la normativa comunale, provinciale, regionale, nazionale ed europea, altrimenti non viene certificata affatto. E se un'azienda non è certificata, non vende: è questa la garanzia che quel tipo di certificazione è credibile.

Ma se un'azienda possiede la certificazione, perché continuare a espletare controlli? Fare un controllo in un'azienda comporta dover distaccare due persone, dover sospendere la produzione, dover fare dei campionamenti: in sostanza, il controllo comporta dei costi. Perché, allora, oltre al costo della certificazione, l'azienda deve sostenere anche quello richiesto dai controlli?

Questa è la strada maestra che potrebbe essere seguita perché, evidentemente, riconoscere il valore della certificazione vuol dire anche generare dei meccanismi premianti: quali, ad esempio, la semplificazione dei controlli ambientali, o, in campo di certificazione dei bilanci, meccanismi di vantaggio fiscale, o, nel campo della sicurezza, vantaggi in termini di riduzione di determinati costi sostenuti dall'azienda.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Morandini e i suoi collaboratori per il contributo offerto ai lavori di questa Commissione.

Sono convinto che ci rivedremo in questa Commissione, o magari avremo contatti anche attraverso prodotti cartacei o telematici, dal momento che anche in questo caso dovremmo arrivare a ridurre il consumo di carta.

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

I lavori terminano alle ore 15.

