



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 18

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI  
DI CGIL, CISL, UIL e UGL

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE  
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

20<sup>a</sup> seduta: mercoledì 11 marzo 2009

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

**I N D I C E****Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL**

PRESIDENTE:		<i>GENTILE</i> .....	Pag. 3, 10
PASTORE ( <i>PDL</i> ), senatore	Pag. 3, 10, 11 e <i>passim</i>	<i>GRASSO</i> .....	5, 11
PERTOLDI ( <i>PD</i> ), senatore	..... 9	<i>VELTRO</i> .....	6, 12
		<i>VARESI</i> .....	8, 13

*I lavori hanno inizio alle ore 14.*

*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 si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 25 febbraio 2009.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL.

Sono qui presenti, e li ringrazio per la disponibilità dimostrata, in rappresentanza della CGIL nazionale, il dottor Michele Gentile, coordinatore del Dipartimento settori pubblici; in rappresentanza della CISL, il dottor Giorgio Grasso, responsabile del Dipartimento pubblico impiego; in rappresentanza della UIL, il dottor Luigi Veltro; in rappresentanza della UGL, il dottor Paolo Varesi, segretario confederale, la dottoressa Ivette Cagliari e il dottor Fiovo Bitti, dirigenti confederali.

Penso che i nostri ospiti siano informati sui lavori della Commissione, che ci vedono impegnati in un difficile compito, rispetto al quale ci attendiamo la collaborazione di tutti i soggetti interessati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e attribuzioni, al fine di rendere più chiaro il quadro normativo ed evitare tutte quelle incoerenze e quei conflitti, dovuti a letture incomplete o distorte di leggi e di provvedimenti, con cui, purtroppo, siamo costretti a confrontarci ogni giorno.

Cedo subito la parola agli auditi.

*GENTILE.* Signor Presidente, come coordinatore del Dipartimento settori pubblici della CGIL, ringrazio innanzitutto la Commissione per averci dato la possibilità di esprimere la nostra opinione su questo argomento.

Come sindacato siamo fortemente interessati ad una scelta di semplificazione legislativa e normativa che, da un lato, permetta alle pubbliche amministrazioni di dialogare, con maggiore capacità di intervento, con i

fruttoro dei servizi pubblici (siano essi cittadini o imprese) e, dall'altro, consenta a questi stessi soggetti di ragionare su una pubblica amministrazione aperta alle loro istanze.

Abbiamo apprezzato – anche se non siamo stati coinvolti come sarebbe stato forse necessario – la prima opera di semplificazione legislativa contenuta, in particolare, nel decreto-legge n. 112 e nella legge n. 133 del 2008. Ci aspettiamo però un decisivo passo in avanti, tenendo conto, innanzitutto, che per noi semplificazione non significa deregolazione. Non possiamo poi dimenticare che il sistema delle regole va sicuramente aggiornato – e questo è importante – anche alla luce del diverso equilibrio istituzionale conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione, e quindi della necessità, proprio a partire dal Titolo V, di rivedere l'assetto legislativo, in relazione alle diverse competenze attribuite a Stato, Regioni e Comuni e alla diversa titolarità delle stesse, in base a quanto previsto *in primis* dall'articolo 118 della Costituzione.

Un altro aspetto importante è rappresentato dal rapporto tra l'idea di semplificazione ed il disegno di legge in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che dovrebbe vedere la luce in tempi brevi: questo stesso provvedimento, infatti, richiama e porta in sé un'esigenza di semplificazione, intesa come riduzione delle strutture, nonché come eliminazione di quella duplicazione di competenze che rende oggi difficile al cittadino e alle imprese accedere alle amministrazioni pubbliche.

La premessa, comunque, è che l'operazione di semplificazione non si traduca nell'abolizione di quelle regole che riguardano oggi settori fondamentali, quali ad esempio (considerando la natura dell'organizzazione che rappresentano) quelli relativi al sistema del *welfare*, dei diritti del lavoro, della salute e della sicurezza. Nello stesso tempo credo però che sia necessario procedere anche ad una semplificazione normativa e procedimentale, ed in tal senso c'è la nostra assoluta disponibilità: oggi ci troviamo infatti di fronte ad una serie di leggi che probabilmente andranno semplificate e raggruppate per testi unici, ragionando anche per ripartizioni tematiche.

In ogni caso, bisognerà affrontare il tema della relazione tra la semplificazione dei procedimenti e gli assetti amministrativi del Paese, nel senso che, molto spesso, la complessità dei procedimenti è lo specchio di amministrazioni che si ritagliano competenze, duplicando i passaggi e le loro stesse strutture. In proposito ricordo un lavoro che facemmo qualche anno fa sull'*iter* di alcuni procedimenti, nel momento in cui si passava dal cittadino all'amministrazione, al sistema di controllo, per poi tornare indietro in senso contrario.

Ieri su «Il Sole 24ore» è stata pubblicata un'analisi molto interessante sulla questione dei permessi di soggiorno per i lavoratori extracomunitari presenti in Italia. Capisco che si tratta di un terreno sensibile ma su questo occorre provare a ragionare, posto che a nostro avviso – se ci è consentito dirlo – il limite della pur importante semplificazione legislativa, attuata con il decreto-legge n. 112, è lo scarso (o forse nullo) rapporto tra quel processo di semplificazione ed il sentire comune, vale a dire il cittadino

o l'impresa che accede all'amministrazione. Credo che il passo in avanti da compiere sia quello di identificare alcune aree procedurali e di attività, nelle quali prevedere sistemi di intervento che tengano conto della richiesta di funzioni alle amministrazioni, del modo in cui queste vengono svolte e dello strumento attraverso il quale rendere i relativi procedimenti molto più semplici e certi.

Quando, ad esempio, le imprese reclamano il pagamento di crediti loro spettanti presso l'amministrazione statale, due sono i problemi da affrontare. Il primo riguarda sicuramente il *quantum*: quando c'è una politica di tagli lineari alle spese delle amministrazioni, è difficile che il *quantum* rimanga spendibile, perché solitamente si comincia a tagliare dalle spese non obbligatorie. C'è però un secondo problema che, nel caso specifico, riguarda l'*iter* seguito dalla richiesta delle imprese, da un lato, e dalla risposta delle amministrazioni, dall'altro. Questo è il punto sul quale, a mio parere, si deve provare a ragionare e ad assumere iniziative di semplificazione, perché proprio quello è il passaggio in cui si realizza il collegamento più stretto tra la domanda dei fruitori di servizi e le amministrazioni che li forniscono.

Un paio di anni fa con il Governo precedente firmammo un importante protocollo che riguardava le pubbliche amministrazioni e i lavoratori pubblici. In quella circostanza ponemmo la questione della costruzione di una strumentazione nel rapporto tra domanda e offerta che coinvolgesse non solo i fruitori dei servizi pubblici e che facesse in modo che il soddisfacimento della domanda passasse anche attraverso un attento esame dell'attuale assetto amministrativo di questo Paese e dei procedimenti nella struttura pubblica. Credo che questo sia un obbligo che dobbiamo affrontare non solo perché la domanda è sempre più forte da parte dei fruitori dei servizi, non solo perché in questo modo abbiamo la possibilità di riqualificare anche i servizi delle amministrazioni, ma anche perché, se il sistema del federalismo fiscale come sistema di finanziamento dell'assetto amministrativo di questo Paese non deve produrre effetti deleteri dal punto di vista dell'incremento delle spese o dal punto di vista dell'incremento fiscale, ritengo che un esame di ciò che significa semplificazione e di ciò che si può fare in termini di semplificazione sia assolutamente rilevante. Questo penso sia il tema sul quale provare a ragionare.

Inverò poi, anche tramite posta elettronica, il mio contributo ai lavori della Commissione.

*GRASSO.* Signor Presidente, la ringrazio per questa convocazione. Cercherò di essere molto stringato. Abbiamo predisposto alcune cartelle che lascerò alla fine del mio intervento come contributo scritto; mi impegno inoltre a fornire anche il documento in formato elettronico.

Abbiamo l'opportunità di ribadire quello che pensiamo da tempo. Chi vi parla è un dipendente con mansioni informatiche nella pubblica amministrazione. La pubblica amministrazione e la semplificazione possono essere parimenti care però, come diceva il collega poc'anzi, la semplificazione delle regole non può significare la loro assenza perché le regole ga-

rantiscono tutti. Ben venga una semplificazione delle regole se questa è utile per recuperare in parte un *deficit* di tipo produttivo, industriale e commerciale, che in questi ultimi anni sta scuotendo non solo l'Italia ma tutto il vecchio mondo industrializzato. Un vecchio *slogan* sindacale della CISL recita che non dovremmo avere paura di quanto importiamo in prodotti fabbricati a basso costo: dovremmo piuttosto avere la spinta ad esportare regole e diritti perché non dovremmo abbassarci a livelli di competitività sfrenati che non portano alcun tipo di miglioramento sociale vero e proprio.

Semplificherò il nostro intervento in tre punti principali. Vi è innanzitutto la necessità di regole poste a difesa della società intera, dei fruitori, dei fornitori e di tutto il sistema Paese. Sappiamo quanto abbiamo bisogno di regole certe per progredire assieme. Segue poi la necessità di un sistema coordinato ancorché meno complesso dell'attuale perché, se c'è un intervento dello Stato, ce ne deve essere anche uno a cascata – mi si passi il termine – nelle Regioni e nelle realtà locali affinché non vadano a cozzare provvedimenti che non sono immediatamente recepiti o recepibili e, di conseguenza, non si vanifichi uno sforzo lodevole, ma poco utile a quel punto.

Per quanto riguarda la formazione di dipendenti pubblici, visto che parliamo di pubblico impiego, che presenta nel mondo del lavoro il maggior grado di scolarizzazione, potremmo senza troppi voli pindarici ipotizzare che tali dipendenti sarebbero quelli più permeabili e disponibili per un salto di qualità che vedesse la condivisione di questo cambio di sistema.

Come CISL riteniamo che sarebbe necessaria la partecipazione comune e convinta non tanto per cambiare regole che ci sono e funzionano – mi riferisco per esempio al decreto legislativo n. 165 del 2001, un atto assolutamente perfettibile, ma che potrebbe costituire una buona base di riferimento senza essere smantellamento – ma per avere soprattutto la possibilità di offrire il contributo di quanto, in alcune realtà – lo riconosce quasi giornalmente il Ministro per la funzione pubblica e l'innovazione –, ci sia di buono ed eccellente nella pubblica amministrazione. In sostanza, se qualcosa va, non è necessario cambiarla e, se può essere migliorata, è necessario ed utile che sia migliorata. Soprattutto vorremmo evitare che uno Stato passi – non mi riferisco a quello italiano, ma parlo in generale – da una circostanza in cui i cittadini sono agenti, partecipanti e coautori di un cambiamento ad una in cui i cittadini sono sudditi. In sostanza, vorremmo che si verificasse un circuito virtuoso di azioni atte a migliorare la società e non soltanto la pubblica amministrazione. Vorremmo che venisse meno, se necessario, il peso dello Stato nell'organizzazione, ma non certamente la presenza.

*VELTRO.* Signor Presidente, intervengo brevemente ringraziandola per la convocazione delle parti sociali su un tema così importante e delicato per il funzionamento del sistema Paese.

Anche noi, come UIL, vorremmo inviare prossimamente un documento scritto.

È quanto mai opportuna e urgente una semplificazione del quadro normativo italiano in quanto la stratificazione delle leggi nonché delle regole del funzionamento della pubblica amministrazione è tale da generare costi sia ai cittadini che al mondo delle imprese. Quando si parla di semplificazione normativa, mi viene sempre in mente la qualità del modo in cui si scrivono le leggi. Questo è uno dei punti su cui credo che il Paese debba puntare perché, se si scrive una legge, ci vogliono alcune circolari interpretative o un ulteriore decreto per l'applicazione della stessa. Un aspetto della semplificazione normativa riguarda soprattutto la qualità del modo in cui si scrivono le leggi. Non vi è dubbio che, sempre sul piano normativo, la revisione del Titolo V della Costituzione ha portato cambiamenti notevoli in quanto su alcune materie, soprattutto sulla legislazione concorrente tra Stato e Regioni, vi è una sovrapposizione di norme incredibile.

Il collega Gentile ha fatto prima riferimento al federalismo fiscale. Per quanto ci riguarda, invece, bisognerebbe far leva sul codice delle autonomie per semplificare i procedimenti, anche perché il disegno di legge sul federalismo fiscale, in discussione alla Camera, non sembra andare nella direzione di una semplificazione normativa; al contrario, con la previsione di più centri di spesa, sembrerebbe imporre ulteriori adempimenti burocratici a carico dei cittadini.

Un altro aspetto per noi di notevole interesse è la semplificazione delle norme relative al lavoro e alla formazione. In queste materie si è evidenziata negli ultimi anni una criticità derivante dal conflitto istituzionale e costituzionale per la competenza delle Regioni, tant'è vero che buona parte della legislazione regionale o nazionale è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale. Per questo motivo proponiamo (in particolare nei settori del lavoro, della formazione, della protezione sociale, della salute, della tutela dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro) dei veri e propri testi unici, il più possibile chiari e comprensibili anche per il cittadino. Non dimentichiamo, infatti, che la chiarezza nei confronti dei cittadini rappresenta una delle principali esigenze nel nostro Paese.

Sono d'accordo con i colleghi che mi hanno preceduto sul fatto che semplificare non significa di certo deregolare, mentre il concetto di semplificazione è strettamente collegato al problema della trasparenza della pubblica amministrazione. In questo senso abbiamo fatto molti passi avanti in questi ultimi anni; ne serve però oggi ancora un altro, al fine di obbligare tutta la pubblica amministrazione ad una maggiore trasparenza verso i cittadini nei procedimenti di propria competenza.

Ancora oggi, infatti, nonostante le prescrizioni in tal senso, contenute in alcuni provvedimenti legislativi (tra cui la stessa finanziaria 2007, che obbligava per esempio i Comuni e le pubbliche amministrazioni a pubblicare sui propri siti i bilanci o l'elenco dei consulenti), moltissime amministrazioni, anche di grandi città, non si sono in alcun modo adeguate. Accade allora che, anche dove siano assicurate alcune forme di pubblicizza-

zione degli atti, questi non siano poi comprensibili per i cittadini: penso ai bilanci comunali, ad esempio, che spesso non lo sono. Mi viene sempre da citare su questo punto una frase di Tocqueville, ripetuta spesso ultimamente dal ministro Tremonti, secondo la quale il bilancio di un Comune è lo specchio di come si amministra la comunità: esso dovrebbe essere affisso alle pareti del municipio ed essere comprensibile per i cittadini.

VARESI. Signor Presidente, come segretario confederale della UGL, la ringrazio per l'invito e per l'opportunità che oggi ci viene data. Esprimo il mio personale apprezzamento e quello della Confederazione per la scelta della Commissione di coinvolgere le organizzazioni sindacali anche su temi che non hanno un'immediata ricaduta sulle azioni sindacali. Credo che sia un approccio da difendere, in ragione del fatto che, nell'ambito della riorganizzazione e del riassetto dello Stato, potrebbe accadere che l'attività legislativa regionale, per esempio, tradisca la necessità di un confronto *ex ante* con le parti sociali, proprio su temi che riguardano il modello organizzativo dello Stato.

Il tema della semplificazione va visto secondo noi in chiave più ampia, con riferimento ad una diversa organizzazione della pubblica amministrazione e, quindi, nell'ottica di una complessiva riforma dello Stato. Non deve però mancare una visione anche in termini economici, perché la semplificazione normativa incide fortemente sul potere economico che il nostro Paese può riuscire ad esprimere.

La stessa Unione europea non perde occasione per sottolineare il fatto che spesso, proprio la complessità normativa e regolamentare che caratterizza il nostro Paese, incide enormemente, ed in negativo, sul PIL e sulla nostra ricchezza complessiva. Per questo motivo, secondo noi, intervenire sulla semplificazione normativa – come si sta facendo – significa andare nella giusta direzione e recuperare ricchezza economica, peraltro necessità ineludibile in un periodo come quello che stiamo vivendo.

Quanto poi all'esigenza di riforma della pubblica amministrazione, un'esperienza in tal senso si era già avuta con il decreto legislativo n. 29 del 1993, poi arenatasi, anche se speriamo venga subito ripresa. Riteniamo che l'obiettivo primario sia quello di una pubblica amministrazione accessibile ai cittadini, da essi giudicabile, e capace di rendere giustizia del buon lavoro svolto dai pubblici dipendenti in un sistema complesso come quello attuale, spesso condizionato da regolamenti che ne ingessano l'attività.

Ho sentito parlare prima con un po' di timore del tema della deregolamentazione, che io voglio invece richiamare qui in termini positivi. In base all'esperienza di questi anni, abbiamo visto che, ad ogni riduzione delle norme esistenti, è seguita una moltiplicazione di regolamenti, con cui si è tentato di disciplinare in via amministrativa quanto non previsto a livello normativo. Dobbiamo sempre tenere ben presente questo pericolo. Per questa ragione, dunque, vedrei nella corretta deregolamentazione uno strumento di armonizzazione e di equilibrio per non fare in via amministrativa peggio di quanto magari si era fatto in via normativa.



Per noi semplificazione significa sostanzialmente riduzione e razionalizzazione delle norme e quindi dei regolamenti inutili. Ad esempio la recente esperienza del testo unico sulla salute e sicurezza del lavoro va nella giusta direzione. Dobbiamo fare norme semplici, che trovino effettività e siano comprensibili dai cittadini; anzi, con un po' di coraggio (ho visto che c'è in questo senso un articolo nella recente legge) dovremmo anche cercare di stimolare l'accesso diretto dei cittadini alle norme, attraverso la creazione, ad esempio, di una banca dati digitale gratuita, al fine di coinvolgere maggiormente i cittadini nell'attività legislativa. Attraverso questi meccanismi si riconoscerebbe, infatti, una sorta di esigibilità dei diritti, oggi invece eccessivamente delegati, come se i cittadini vivessero al di fuori del mondo legislativo e quindi delle stesse istituzioni dello Stato.

Come ho già detto, e come hanno sottolineato anche i colleghi che mi hanno preceduto, è quindi necessario garantire effettività delle norme e semplicità di linguaggio. Molte delle nostre leggi sono infatti incomprensibili e spesso non è neppure chiara la competenza giurisdizionale in merito all'applicazione delle stesse: penso che il problema della competenza per materia sia esperienza comune: giudici civili che rimandano al tribunale amministrativo, e viceversa, ad esempio sull'applicazione di norme relative, all'esigibilità dei diritti del lavoro per categorie particolari.

In conclusione, voglio sottolineare, ancora, la questione della trasparenza amministrativa, su cui era già intervenuta la legge n. 241 del 1990, rimasta anch'essa a metà strada: sicuramente è un tema importante, che dà l'idea di uno Stato diverso e moderno, soprattutto vivibile.

Vorrei evidenziare infine una preoccupazione sugli effetti del federalismo fiscale: come ho accennato già prima, non vorremmo che questo nuovo importante assetto dello Stato producesse poi in qualche modo una proliferazione di norme tale da vanificare gli sforzi finora compiuti.

PERTOLDI. Signor Presidente, ringrazio i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, che credo tocchino con mano quotidianamente la complessità di quella giungla normativa e legislativa rispetto alla quale stiamo cercando di intervenire.

Sicuramente le varie audizioni rappresentano un utile momento di confronto e forniscono un contributo nell'ambito del percorso che stiamo compiendo con grande fatica ed impegno, sotto la regia del presidente Pastore, anche se indubbiamente ci rendiamo conto che un intervento in materia spesso è più facile a dirsi che a farsi.

Concordo anch'io con chi poco fa osservava che spesso, di fronte alla mancanza di leggi, si moltiplicano i regolamenti che, a loro volta, vanno ad intricare ulteriormente il sistema delle regole, secondo interpretazioni che mirano in alcuni casi a dare copertura agli stessi responsabili dei procedimenti, perdendo di vista quello che è invece l'obiettivo di una legge, che dovrebbe essere amica del cittadino utente dei servizi e rispettoso della norma.

Abbiamo già adottato alcuni provvedimenti, come il cosiddetto taglia-leggi. Sappiamo come non sia così semplice operare solo con un *ma-chete* perché è altrettanto vero che semplificazione delle regole non significa assenza di regole.

PRESIDENTE. Ho due questioni da sottoporre all'attenzione dei nostri ospiti.

Mi rendo conto – e condivido tale opinione – che tra semplificare e abolire le regole ci sono delle vie intermedie. La mediazione, quindi, va senz'altro trovata. Anche grazie agli atti di indirizzo dell'Unione europea, abbiamo l'indicazione che molti oneri amministrativi di carattere informativo, che non attengono al fare ma semplicemente all'informare, andrebbero eliminati, o quanto meno sostituiti, da forme più semplici di controlli indiretti, e così via. In questo sono impegnati il Governo e il Parlamento, però anche questo processo non è semplice.

Vorrei sapere da voi se ritenete percorribile, soprattutto nel campo del lavoro di vostra competenza, questa strada, in che misura e quali sono i campi nei quali si può intervenire meglio.

La seconda questione è quella del federalismo: vi è la preoccupazione che esso possa rappresentare, invece che un alleggerimento, un appesantimento delle fatiche del cittadino imprenditore o lavoratore. Non vorrei che, dopo avere inventato gli sportelli unici, che tanto unici non sono, si inventi la pluralità degli sportelli unici. Occorre anche in questo caso individuare uno sportello universale che riunisca tutte le competenze in modo da arrivare ad un interlocutore unitario ancorché le competenze del federalismo fiscale siano attribuite a soggetti diversi. Le basi imponibili sono sempre quelle ed è bene che su questo ci sia coerenza e convergenza.

Vostre riflessioni e approfondimenti sarebbero graditi perché si tratta di due punti fondamentali. Soprattutto sul primo qualcuno teme che, eliminando gli obblighi di comunicazione e trasmissione dell'informazione, con l'acqua sporca si getti anche il bambino, cioè anche l'adempimento di un obbligo importante in materia ambientale, di lavoro o urbanistica.

GENTILE. Sulla parte finale del suo intervento sono assolutamente d'accordo. Il senso di semplificare o meno è proprio questo. Qualche volta dietro il famoso concetto del silenzio-assenso si nasconde qualcos'altro. Il troppo silenzio in realtà spesso non è assenso: è uno strumento attraverso il quale deregolare ma viene fatto passare per semplificare, anche se poi vengono a mancare le regole fondamentali, che devono essere semplici, chiare e conosciute. Questo mi pare un tema fondamentale.

Su temi sensibili come lavoro, *welfare*, sicurezza e ambiente la semplificazione delle regole, la certezza e la conoscenza diventano elementi fondamentali. Credo che l'impegno posto dall'Unione europea a ridurre del 25 per cento gli oneri burocratici e amministrativi che riguardano il Paese e le persone sia un punto da mettere al centro di un'iniziativa, dopodiché la preoccupazione o, comunque, l'auspicio che ci facciamo tutti è

che questo non sia il frutto di un consenso illuminato, ma chiuso rispetto alle istanze che ci sono nel Paese, ma che sia anche uno strumento di dialogo in relazione alle domande di semplificazione.

Prima veniva citata la legge n. 241 del 1990. A tale proposito intendo dire due cose: quando si introdusse l'autocertificazione – ci ricordiamo tutti – ci fu un periodo di tempo nel quale questa funzionava poiché i riflettori erano stati puntati su questa novità. Ci fu infatti una riduzione fortissima di certificati. Un giorno però i riflettori sono stati spenti e, come un *moloch*, ci si è rimangiati tutto. Si è passati dalla situazione in cui, per legge, le amministrazioni non potevano chiedere documenti di cui già disponevano ad una situazione in cui vi sono richieste folli. Se qualcuno va sul sito dell'INPS per chiedere come si ottiene la *social card* potrà rendersi conto di molte assurdità. Bisogna produrre certificazioni facendosi dare dalle amministrazioni documenti che hanno già. Non si può continuare in questo modo perché una regola contenuta nella legge n. 241 del 1990 dice che le amministrazioni non possono chiedere al cittadino e alle imprese documenti che sono già in loro possesso. Questa è una regola fondamentale però, poiché molte amministrazioni vivono per autoriproduzione, è evidente che è più facile chiedere.

Sulla questione dello sportello unico, credo si possa dire in via semplificatoria che è fallito perché non c'è stata la diffusione (lo hanno attivato solo alcuni Comuni) e perché lo sportello unico è il terminale di un lavoro che vi è dietro. Infatti, necessita di un *back office* unico, ma se questo rimane separato, lo sportello unico è un impiccio in più, non una soluzione. Invece di recarmi ad uno sportello unico, che a sua volta deve interpellare tanti altri uffici, preferisco saltarlo e rivolgermi a qualcuno che conosco e che è in grado di risolvermi il problema.

Credo che nella famosa direttiva 123/2006/CE (la cosiddetta direttiva servizi) – sperando che qualcuno un giorno ci spiegherà come avverrà la sua applicazione in questo Paese perché semplificazione non significa mancata informazione – si affronti nuovamente la questione dello sportello unico. Lo sportello unico è uno dei temi che solitamente ritorna quando si parla di semplificazione. Il problema è come lo sportello unico diventi il punto terminale del procedimento, come poterlo semplificare per sfuggire alla parcellizzazione e come fare in modo che, quando un cittadino o l'impresa si rivolgono allo sportello unico, questo sia effettivamente il punto di conclusione di un procedimento.

**PRESIDENTE.** Le ricordo – non so se questo alimenterà il suo ottimismo o pessimismo – che le prime autocertificazioni sono nate con la legge n. 15 del 1968; quindi, ci sono voluti 35 anni. Allora era rivoluzionaria, speriamo di non tornare indietro.

**GRASSO.** Signor Presidente, riflettevo a proposito dell'ottimismo e del pessimismo perché mi è venuto in mente che una proposta di istituzione di un Senato delle Regioni era ancora precedente al 1968.

È del tutto ovvio che la semplificazione è benvenuta se utile; è invece da evitare se costa qualcosa in più e non è gradita o, comunque, non adatta al territorio. Non molto tempo fa ho partecipato ad un'iniziativa che si è svolta in Piemonte – che riporto per offrirla come contributo assolutamente lieve alla conoscenza di tutti – sulla situazione che nella gran parte del territorio italiano, che come si sa ha una caratteristica orografica particolare, vivono tutti quei piccoli Comuni che rischiano di non avere contributi sufficienti per la loro sopravvivenza, visto che, dagli anni Sessanta ad oggi, per diversi interventi legislativi, le somme a loro destinate si sono sempre più ridotte.

Una cosa è il Comune dei Comuni, di recente istituzione, altro sono le unioni di Comuni, ed altro ancora gli sportelli per la fornitura di servizi che, in alcune realtà, dovrebbero essere assolutamente evitati. Infatti, mentre un servizio comune, quale ad esempio il trasporto degli scolari, è sicuramente utile, uno sportello comune informativo sarebbe completamente da escludere perché parliamo di realtà spesso lontane tra di loro, che hanno bisogno della presenza dell'istituzione sul territorio da un punto di vista sociale, prima ancora che organizzativo ed informativo.

Certamente costituisce un esempio di buona amministrazione il documento unico di regolarità contributiva, per citare una materia che conosco (come ho già accennato prima, infatti, svolgo mansioni informatiche in una pubblica amministrazione). Sembrava uno strumento assolutamente rivoluzionario, mentre è bastato uniformare diversi sistemi operativi e di calcolo, aprire gli archivi, normalizzarli ed ecco che, per l'apertura di una qualsiasi attività, ad esempio, o per la presa in carico di un appalto, il sistema dell'INPS, dell'INAIL e delle Camere di commercio è in grado di fornire nel giro di 7-8 nanosecondi una risposta (affermativa o negativa che sia) su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dallo sportello al quale ci si rivolge.

Con una punta di piccata rivalsa potrei dire che non rappresentano invece un buon esempio, per la materia che ci interessa più da vicino, gli 11 passaggi che un qualsiasi contratto o accordo quadro deve subire prima di trovare attuazione. Quelli che ho richiamato sono solo due esempi di una presenza dello Stato che a volte vuole semplificare e a volte no: se poi volessi fare polemica, potrei aggiungerne altri.

In ogni caso ci rendiamo conto – e forse giova ripeterlo – che il sistema dei controlli, siano le regole molte o poche, deve essere assolutamente chiaro e trasparente, come diceva anche il collega della CGIL: aggiungerei che esso, per quanto possibile, dovrebbe essere anche condiviso.

*VELTRO.* Signor Presidente, come abbiamo già detto prima, il concetto di base è che semplificare non significa deregolarizzare: le norme, le regole ci devono essere, ma devono essere chiare e comprensibili.

Il problema è sicuramente avere una sana burocrazia e, in questo senso, la Francia ha fatto scuola e si presenta come un Paese all'avanguardia nella pubblica amministrazione.

Al riguardo vorrei invece richiamare due episodi che ci hanno visto coinvolti, verificatisi in due Comuni italiani, tra l'altro capoluogo di Regione. In entrambi i casi avevamo contattato telefonicamente l'ufficio comunale competente per conoscere il costo della refezione scolastica. Pur trattandosi di un dato molto semplice da reperire (oggetto peraltro anche di avviso pubblico), in un caso ci è stato detto che era necessario fare una richiesta scritta, indirizzata al direttore del servizio; nell'altro, invece, ci è stato risposto che il Comune non era tenuto a fornire il dato. Questa non è sana burocrazia: è l'Italia dei 100 campanili!

Semplificare significa anche rendere più semplici gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese. Gli sportelli unici sono stati certamente una grande intuizione, ma non funzionano perché ogni amministrazione è chiusa in se stessa e non comunica con le altre. Questo è un altro problema del nostro Paese, che non è stato risolto neppure con le famose Conferenze dei servizi previste dalla legge n. 241 del 1990, una legge rivoluzionaria, anche se si è ormai perso un po' dello spirito di trasparenza che la caratterizzava: essa conteneva, in particolare, la disciplina sull'autocertificazione, che ha conosciuto un minimo di applicazione, anche attraverso la previsione del responsabile del procedimento amministrativo.

Per quanto riguarda, infine, la questione del federalismo fiscale, siamo molto preoccupati per gli adempimenti che potranno derivare dalla moltiplicazione dei centri di spesa: paventiamo non già il rischio dell'invarianza della pressione fiscale, ma di un aumento della stessa, per forza di cose. Infatti, quando si dice che le Regioni potranno istituire tributi propri, al di fuori delle basi imponibili indicate dallo Stato, ciò significa riconoscere ad esse l'autonomia di introdurre nuovi tributi e, quindi, una pressione fiscale maggiore a carico dei cittadini. La stessa cosa vale per le Città metropolitane, che si prevede possano istituire altri tributi al di fuori di quelli comunali. Non vorremmo in alcun modo trovarci di fronte a quella che è stata la giungla dell'applicazione delle addizionali comunali e regionali IRPEF, laddove ci fu detto che, proprio per esigenze di semplificazione e per non creare problemi ai cosiddetti sostituti d'imposta, non era possibile applicare in quel caso il sistema della progressività delle aliquote, così come previsto invece dalla Costituzione e da una sentenza della Corte costituzionale. Il nostro Paese dovrebbe però fare un po' pace con se stesso ed applicare le regole costituzionali.

*VARESI.* Signor Presidente, mi sembra che sia già stato detto molto. Vorrei solo aggiungere una riflessione personale sul fatto che il richiamo dell'Unione europea evidenzia come sia necessario che nel nostro Paese maturi una coscienza collettiva e una cultura nuova perché in realtà c'è la sensazione che il cittadino sia sempre pronto a violare le norme o che queste, a loro volta, servano solo a controllare che il cittadino non le violi. Non possiamo però regolamentare tutto: alcuni comportamenti devono essere legittimi nella loro spontaneità, altrimenti rischiamo di non fare passi avanti. Il timore, invece, è che sia necessario regolamentare an-

che i comportamenti più naturali, che dovrebbero essere votati alla legittimità.

Personalmente ho quindi un approccio molto «laico» rispetto alle indicazioni dell'Unione europea in merito alla riduzione degli obblighi di informazione; in realtà dovremmo fare un processo inverso, scrivendo leggi chiare e semplici, che possano essere interpretate. Mi sembra che l'esempio richiamato sull'attribuzione della *social card* la dica lunga: ci sono state infatti persone anziane che, pur avendo diritto, si sono impaurite per timore delle sanzioni. Sicuramente il tema delle sanzioni è importante, ma occorre favorire innanzitutto buone pratiche, dando poi effettività alle sanzioni e punendo chi si approfitta dell'apertura dello Stato.

Per quanto riguarda gli effetti del federalismo fiscale, i colleghi che mi hanno preceduto hanno detto molte cose interessanti: anche in questo caso si tratta di una rivoluzione culturale. La pubblica amministrazione va intesa integralmente ed i vari uffici devono interagire tra loro, perché c'è il rischio che si passi da un ufficio pubblico ad un altro senza riuscire ad avere la certificazione neppure del pronunciamento di quell'ufficio: è il caso, mi dicono, dell'Agenzia del territorio, che dà informazioni, ma non le certifica, lasciando il cittadino da solo davanti al fisco. Occorre quindi riconquistare un ruolo vero della pubblica amministrazione, anche nell'apertura verso l'esterno.

Con riferimento, infine, agli sportelli unici, essi andavano nella giusta direzione, anche se poi, non trovando quel sostegno culturale e amministrativo che avrebbe potuto emanciparli, sono rimasti solo un buon progetto fine a se stesso.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro presenza e disponibilità, invitandoli sin da ora a fornirci magari anche qualche indicazione pratica su questi temi, in modo che la Commissione possa muoversi nella direzione che oggi è stata qui condivisa.

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

*I lavori terminano alle ore 14,55.*



