

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**13.**

**SEDUTA DI LUNEDÌ 3 FEBBRAIO 2014**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3	Camusso Susanna, <i>Segretario generale della CGIL</i> .....	3, 13
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA</b>		D'Adda Erica (PD) .....	11
<b>Audizione di Susanna Camusso, Segretario Generale della CGIL, Paolo Varesi, Vice Segretario Generale della UGL, Fulvio Giacomassi, Segretario Confederale della CISL e Giancarlo Serafini, dirigente della UIL:</b>		Giacomassi Fulvio, <i>Segretario confederale della CISL</i> .....	6, 14
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3, 10, 11, 15	Mucci Mara (M5S) .....	10
		Serafini Giancarlo, <i>dirigente della UIL</i> ....	7, 14
		Varesi Paolo, <i>Vice Segretario generale della UGL</i> .....	9, 15

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
BRUNO TABACCI

**La seduta comincia alle 16.15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di Susanna Camusso, Segretario Generale della CGIL, Paolo Varesi, Vice Segretario Generale della UGL, Fulvio Giacomassi, Segretario Confederale della CISL e Giancarlo Serafini, dirigente della UIL.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa, l'audizione di Susanna Camusso, Segretario Generale della CGIL, Paolo Varesi, Vice Segretario Generale della UGL, Fulvio Giacomassi, Segretario Confederale della CISL e Giancarlo Serafini, Funzionario della UIL, che ringrazio per la loro partecipazione altamente qualificata.

La presenza dei segretari generali e confederali delle maggiori organizzazioni sindacali è la dimostrazione dell'importanza strategica della semplificazione, soprattutto in un contesto di crisi economico-sociale come quello che stiamo vivendo negli ultimi anni.

Dalle parti sociali che stiamo audendo in queste settimane (tra breve ascolteremo i consumatori e domani il presidente di

Confindustria) ci attendiamo di avere il quadro della situazione e utili suggerimenti per eventuali interventi del Parlamento, anche di natura legislativa.

Noi intendiamo rispettare i tempi che l'indagine conoscitiva si è data e la scadenza del 31 marzo per l'approvazione del documento conclusivo. Se, oltre alla documentazione che vorrete lasciarci oggi, attraverso i vostri uffici studi vorrete stimolare nelle prossime settimane un ulteriore lavoro di approfondimento e farcelo avere in tempo utile, vi saremo grati per questo impegno supplementare.

D'altro canto, non c'è chi non veda come il tema della semplificazione della vita legislativa e amministrativa del nostro Paese sia uno degli elementi che ci portano spesso ad essere un Paese poco attrattivo, ed è quindi evidente che, se questo ha delle conseguenze in tema di efficienza del processo produttivo e di capacità competitiva, causa conseguenze dirette sul tema del lavoro, un lavoro sano che sia in grado di assecondare un'offerta che ha bisogno di risposte adeguate.

È un tema che sta dentro la durezza a tratti drammatica della situazione economica e sociale, che attraversa il nostro Paese. Do la parola a Susanna Camusso, Segretario Generale della CGIL.

SUSANNA CAMUSSO, *Segretario generale della CGIL*. Grazie, presidente, per questa occasione. Premetto subito che provvederemo a inviare successivamente ulteriori elementi di documentazione rispetto a un primo quadro che possiamo fare oggi.

La parola « semplificazione » è una parola che risuona con grande frequenza. In molte situazioni si tende a dire che, facendo un'opera di semplificazione, si può risolvere parte dei problemi del nostro

Paese. La nostra esperienza precedente per ciò che si è fatto non è sempre stata positiva. Penso, ad esempio, a quando, in nome della semplificazione, si è intervenuti sulle norme antinfortunistiche sul lavoro, penso al tema semplificazioni e alle procedure antimafia rispetto alle imprese. In alcune situazioni abbiamo avuto la sensazione che semplificazione volesse dire riduzione dei controlli e della coerenza di alcune norme.

Lo dico in premessa perché questa è la ragione per cui vogliamo approcciare questo tema con serietà, laddove, se invece si vuole discutere di come rendere leggibili e facilmente interpretabili da cittadini e lavoratori le procedure amministrative, questo è per noi un terreno di straordinario interesse, ma non è ovviamente quello di ridurre le verifiche.

Noi abbiamo provato a ragionare individuando (sarà poi la Commissione a determinare da dove) alcuni orizzonti in cui bisognerebbe esercitare la semplificazione. Inizio riferendomi a un tema molto sollecitato in questa fase, ma è indubbio che il primo problema di semplificazione che noi abbiamo è la semplificazione istituzionale.

Una delle ragioni che determinano questa sensazione di burocrazia che si sovrappone a burocrazia è anche la quantità di livelli che decidono sulle singole cose. A noi capita spesso, nelle discussioni con le aziende o con il singolo cittadino che deve fare una procedura, di sentire dire che ha ottenuto qualcosa, ma che poi ha dovuto rivolgersi ad un altro organismo, che c'era il parere della Regione e che, infine, è stato rimandato a livello nazionale.

« Chi decide cosa » sta diventando una delle grandi questioni, anche per determinare che poi non ci sia la scorciatoia, per cui si tolgono i controlli solo per realizzare qualche operazione. Lo diciamo anche pensando a quanto la legislazione concorrente sia intervenuta su materie che riguardano direttamente il lavoro, rispetto alla nostra idea che ci debba essere un unico luogo in cui si definisce il quadro legislativo.

Il secondo tema che a noi pare necessario affrontare è il tema della semplificazione legislativa. Anche qui siamo di fronte a un tema sensibile in questa stagione, però (qui faccio riferimento ai temi che riguardano i lavoratori, le attività che rappresentiamo) la molteplicità normativa sugli stessi argomenti è uno dei grandi problemi.

Cito ad esempio le normative sugli appalti, che sono uno straordinario tema rispetto alla condizione dei lavoratori, agli effetti del lavoro sommerso, al *dumping*, dal punto di vista dell'applicazione dei contratti. Noi però non abbiamo una metodologia di appalti: abbiamo molte metodologie di appalti, con leggi in contraddizione tra loro, e con il *dulcis in fundo* degli appalti al massimo ribasso.

Ci sono materie, quindi, in cui la sovrapposizione legislativa è diventata una modalità che determina incertezza, oltre che confusione, per cui, se uno vuole rispettare correttamente le procedure, ha dinanzi a sé una sorta di *via crucis* o grandi scappatoie. Siamo convinti che la continua sovrapposizione di normativa non necessariamente coerente al suo interno sia anche la costruzione di forme di elusione, non semplicemente un problema burocratico.

Quando si parla di semplificazione, l'altro tema che torna è quello della Pubblica amministrazione e quindi dell'impatto più diretto rispetto alla burocrazia. Qui sottolineiamo come sia complicato immaginare un'effettiva semplificazione della burocrazia se non si ragiona di investimenti, perché uno dei grandi canali che determina la vischiosità e la lentezza è l'incapacità di colloquio all'interno e tra la Pubblica amministrazione e l'esterno, quindi gli uffici e i sistemi che non si parlano tra di loro.

Noi che ogni tanto facciamo i pendolari scopriamo che tutto ciò che hai informatizzato nella tua regione è del tutto inutilizzabile fuori di essa, perché non è raggiungibile o rintracciabile, quindi c'è un problema di decentramento, ma c'è anche un problema di comunicabilità dei sistemi. Non possiamo fare un lavoro sulla sem-

plificazione relativo alla prospettiva che non passi attraverso l'idea che c'è una digitalizzazione, non si può pensare di investire sulla procedura cartacea.

Questo presuppone però di avere un sistema aperto, e il grande tema che quindi si propone è se la Pubblica amministrazione sia in grado di aprirsi, perché un sistema in grado di colloquiare e interloquire tra un punto e l'altro è sostanzialmente un sistema aperto, così come un sistema aperto diventa quello della relazione con i cittadini. Questo presuppone da un lato un'idea di investimento, dall'altro l'idea che in qualche caso sarebbe una straordinaria semplificazione solo se il linguaggio diventasse comprensibile. Faccio un esempio e credo che i miei colleghi abbiano esattamente la stessa esperienza.

Quando l'Istituto nazionale della previdenza sociale ha deciso di abolire una serie di sportelli fisici, dicendo ai suoi utenti, che sono cittadini e pensionati, che quelle risposte verranno fornite attraverso l'accesso telematico, il risultato è stato un grande afflusso di pensionati ai nostri servizi, che ci hanno chiesto di fare quella procedura, in parte perché non si può pretendere che tutta la popolazione sia dotata di accessi informatici, perché sono necessarie alcune politiche, in parte perché i linguaggi diventano incomprensibili e richiedono nuovamente pratiche, consegne, documenti che sono già stati inviati numerose volte.

Per semplificare serve controllare. Questa è una delle questioni che da tempo noi proponiamo. Penso in particolare al lavoro, all'elusione contributiva, a tutto questo mondo di risorse e di certezze, laddove la moltiplicazione dei controlli rende dispersiva l'attività, mentre l'unificazione dei poteri di controllo è uno straordinario strumento, che la renderebbe più efficace, oltre al fatto che bisognerebbe assumere un po' di gente.

Anche da questo punto di vista la frantumazione e sovrapposizione della normativa determina anche una frantumazione e sovrapposizione di chi deve governare il controllo di quelle materie.

Qui parlo del lavoro, dove sono cinque i soggetti, e questo significa da un lato offrire l'idea che ci sia la persecuzione, da un altro lato rendere inefficace il momento in cui c'è concretamente la visita ispettiva.

L'ultimo tema che considero molto importante tra le semplificazioni necessarie si chiama semplificazione fiscale: abbiamo un sistema fiscale che direi ridondante è poco. Anche qui, seppur dicendolo contro il nostro interesse, che un cittadino sia obbligato nei fatti a passare da un altro soggetto per fare una dichiarazione dei redditi anche quando magari è un lavoratore dipendente che possiede una casa — non di fronte a situazioni complesse — dimostra che c'è un grande problema di semplificazione. Anche qui la complicazione diventa un elemento di non trasparenza e di elusione, perché chi sa utilizzarla ha davanti a sé grandi praterie e i poveracci sono perennemente in difficili condizioni. Bisognerebbe chiedersi come si sia arrivati a determinare una sovrapposizione amministrativa, una sovrapposizione legislativa, una sovrapposizione burocratica, una sovrapposizione fiscale, perché tutto questo si stratifica nel tempo ma in qualche caso ha esercitato anche dei veri eccessi normativi: invece di provare a selezionare quanto da normare, era stato proposto, infatti, che tutto ciò che non era vietato fosse permesso, che rammentiamo come uno dei punti più bassi della legislazione del nostro Paese.

Credo che tutto questo sia frutto di una grande frantumazione degli interessi del Paese, una classificazione per piccoli segmenti, perdendo di vista invece i grandi soggetti generali, in quanto con l'idea che non ci sia una modalità di funzionamento che risponda alle esigenze delle persone, si cercano i piccoli raggruppamenti che possono esercitare forme di pressione e si tutelano attraverso la complessità normativa.

Questo però determina una situazione molto complicata, incomprensibile quando ci leggono da altri Paesi. Quando si fa riferimento agli altri Paesi, in particolare rispetto a nascita e vita delle imprese, a

tempi di autorizzazione, bisogna sapere che i Paesi che hanno come norma il silenzio assenso in tempi rapidissimi hanno però poi delle modalità sanzionatorie pesantissime, per cui, se non hai rispettato i vincoli, ti chiudono.

Credo che il tema vero della scelta sia questo: noi abbiamo un sistema molto complesso, fatto per *step*, che non arriva mai alle conclusioni sanzionatorie; i sistemi che autorizzano più rapidamente i comportamenti sono sistemi che poi pretendono un elevato livello di adesione alla norma, in assenza del quale le procedure sanzionatorie sono importanti.

Lo dico perché nelle tentazioni semplificatorie che si sono già esercitate (impresa in un giorno, sportello unico), pur considerando positiva l'intenzione di semplificare, poi si compiono delle strane scelte: si può fare un'impresa edile in ventiquattro ore senza dover dimostrare di saper tenere in mano una cazzuola e un secchiello, che forse sono una premessa, con tutto ciò che sta succedendo in termini di ulteriore frantumazione dei cicli, delle norme, delle sicurezze.

Si può essere una partita IVA in un cantiere, cioè abbiamo sempre due estremi opposti: invece di costruire leggerezza e contrappesi, si aprono delle vie di fuga. Credo che il tema vero sia una grande, necessaria semplificazione sia legislativa, sia dei sistemi, che ha bisogno di certezza sui contrappesi che ne derivano rispetto allo snellimento.

Poi, invece, ci sono cose che possono essere snellite di per sé. Penso a tanta parte delle procedure anagrafiche rispetto ai cittadini, alle procedure di dichiarazione ripetuta, che però stanno tutte nel mondo dell'innovazione e dell'utilizzo delle forme di telecomunicazioni, perché già solo quello permetterebbe un avvicinamento.

Ripromettendoci di farvi avere ulteriori elementi concreti, a noi pare che l'asse di ragionamento potrebbe essere questo.

FULVIO GIACOMASSI, *Segretario confederale della CISL*. Grazie per l'invito, presidente, e per l'opportunità di dare un

contributo. Noi faremo pervenire delle riflessioni con alcuni elementi analitici più dettagliati e questo mi permette, partendo anche dalle considerazioni del Segretario generale della CGIL, di affrontare l'argomento per punti.

Mi sembra importante ricordare che nel settembre scorso come CGIL, CISL, UIL e Confindustria abbiamo elaborato un documento condiviso, nel quale mettiamo alcuni punti per il rilancio del nostro Paese, come la riduzione del fisco e il consolidamento del manifatturiero, e poi parliamo della Pubblica amministrazione, intesa ovviamente come semplificazione istituzionale, che prima veniva ricordata, intesa come revisione della spesa, del Titolo V.

In ultimo, un fattore importante per la modernizzazione della Pubblica amministrazione era il tema della semplificazione, per cui abbiamo condiviso — non in elaborato, ma come indicazione di fondo — questo tema tra parti sociali, ed è la prima volta che questo avviene.

Nello specifico, anche noi pensiamo che del tema della semplificazione si siano occupati tutti i ministri e i vari Parlamenti che si sono succeduti anche con interventi e con proposte, ma alla fine la percezione che ha la gente o abbiamo noi soggetti portatori di interessi è che i risultati siano davvero modesti.

È importante che ci sia una Commissione che intende studiare il tema e proporre un approccio in maniera nuova, in modo che il problema della semplificazione diventi una politica strategica, quasi una missione nuova, centrale almeno dal punto di vista dell'indirizzo, del controllo, della valutazione, in modo che tutti gli interventi che sono stati fatti per l'analisi degli andamenti dalla regolamentazione, le leggi, insomma tutti gli interventi frammentari siano riportati dentro una politica strategica nazionale, che faccia da indirizzo, che ne controlli l'attuazione e permetta anche delle valutazioni, perché altrimenti con gli effetti annuncio non si va mai a capo delle cose.

Una politica del genere dovrebbe interessare lo Stato ma anche le sue artico-

lazioni, come regioni ed enti locali. Penso che sia sotto gli occhi di tutti come ogni comune rediga il suo regolamento edilizio. Bisognerebbe invece redigere a livello centrale una specie di regolamento base, e, se poi vogliono semplificare di più, le regioni e gli enti locali semplifichino di più. Non c'è una regola contabile omogenea tra il livello nazionale e i livelli istituzionali regionali o comunali, quindi è difficile fare una valutazione e un controllo su quello che succede.

Credo che questi elementi ci portino a dire quanto sia importante riuscire a sviluppare una politica strategica governata dal centro, che faccia da indirizzo coinvolgendo tutti.

L'altro aspetto che veniva ricordato consiste nell'evitare di assimilare semplificazione con smantellamento soprattutto in aree sensibili. Noi dobbiamo avere la capacità di regolare il tutto, ma non smantellare, perché a volte, su fattori sensibili quali il lavoro, la protezione sociale, il mercato del lavoro, il fisco, la salute e sicurezza, l'ambiente si è detto di semplificare e invece si è tolta una tutela, sbagliando, mentre si poteva fare in modo diverso, in maniera più efficace.

Non si può pensare di fare una politica della semplificazione a costo zero. Se, come si sta cercando di fare, mettiamo in campo queste verifiche e l'analisi di impatto della regolazione a tutti i vari livelli, dobbiamo fare un investimento di risorse che interessi e coinvolga davvero tutti i livelli istituzionali e sia in grado di rispondere alle esigenze della piccola istituzione o della piccola amministrazione.

Servono risorse per fare gli investimenti sulla rete e sulle piattaforme. Se andiamo verso la digitalizzazione, ci vuole un investimento importante anche per i cittadini, e infatti i rapporti OCSE dicono che l'Italia è al 26 per cento per il rapporto di utilizzo informatico dei cittadini rispetto ai servizi della Pubblica amministrazione, molto al di sotto degli altri Paesi.

La digitalizzazione è un punto veramente importante, perché consente questa interazione tra Pubblica amministrazione,

imprese e cittadini, e interessa anche la trasparenza e le procedure che devono essere fatte in un certo modo.

Per fare questo, bisogna coinvolgere i dipendenti, bisogna formarli, oltre che fare nella cittadinanza operazioni di potenziamento della società dell'informazione. Partiamo dai dipendenti: con il blocco della contrattazione e con la situazione oggi in atto, i dipendenti sono stati finora visti come un centro di costo, mentre bisognerebbe diffondere l'idea che sono delle risorse da utilizzare per questa nuova missione e questa capacità di rispondere alle esigenze nuove della Pubblica amministrazione.

In ultimo, se in questi processi si riuscisse a coinvolgere anche i portatori di interessi come le parti sociali, si farebbe un'operazione importante, senza avere fretta di decidere su cose che poi a volte sono solo annunci, visto che c'è questa sensibilità dei sindacati, delle parti sociali, a guardare in modo nuovo e serio alla Pubblica amministrazione, cosa che ritengo sia per le istituzioni e il Parlamento un'opportunità da sfruttare.

GIANCARLO SERAFINI, *dirigente della UIL*. Vi ringrazio per questa opportunità di portare il nostro contributo.

Il cammino verso la semplificazione parte da lontano, ha portato al raggiungimento di alcune tappe. Pensiamo al risultato di questi giorni sull'amministrazione comunale di Catania, ma è indubbio che sia ancora molta la strada da percorrere per liberare soprattutto le imprese, specie quelle di piccole e piccolissime dimensioni, dal nodo della burocrazia.

Semplificazione amministrativa per quanto ci riguarda vuol dire anche rendere più facile, comprensibile e snello il funzionamento delle amministrazioni. Questo tipo di azioni è strettamente legato all'universo dell'amministrazione pubblica. Questa mattina leggevo uno studio di Confartigianato, in cui si dichiara che le imprese bruciano ogni anno quasi 31 miliardi di euro in burocrazia, per la precisione 30,98 miliardi l'anno a carico delle aziende, che equivalgono a 2 punti di PIL.

Sotto questo aspetto pensiamo che per poter fare questo sia necessario semplificare l'azione amministrativa, tagliare quei passaggi procedurali di controlli e adempimenti inutili ed eliminare tutto ciò che è superfluo o addirittura dannoso per il buon funzionamento delle amministrazioni.

Capiamo bene che tutto questo ha un costo e non a caso i miei colleghi parlavano di investimenti, punto che va messo al primo posto. Manca un vero piano di investimento e a fronte di questo negli anni abbiamo assistito a grandi tagli di risorse sotto il profilo sia occupazionale che economico. I colleghi hanno ricordato il blocco dei contratti nella Pubblica amministrazione da cinque anni.

Occorrerebbe investire anche in nuove tecnologie sempre più all'avanguardia e anche questo comporta degli investimenti. Tutto questo è poi riconducibile a ulteriori investimenti che sono quelli sulla formazione. Per far fronte a un sistema di semplificazione burocratica e amministrativa, va seriamente presa in considerazione una continua formazione del personale.

Vanno inoltre ricercate formule di comunicazione per interessare e coinvolgere il cittadino, al fine di valorizzare direttamente l'importanza delle misure in atto sulla semplificazione.

Altro punto per noi fondamentale è quello dei mezzi tecnici. L'esempio della posta elettronica certificata sicuramente porta a una particolarità in merito alla tipologia di posta, che permette di inviare un messaggio con lo stesso valore di una raccomandata, ma sono ancora tante le imprese che non ne conoscono neanche l'esistenza.

L'attivazione di una rete tra enti: come diceva anche la collega della CGIL, spesso tra enti non vi è alcun dialogo, quindi serve una vera integrazione, un adeguamento dei supporti informativi, e porto l'esempio delle strutture, dei servizi e delle relative banche dati che vanno adeguate alle nuove esigenze.

Un altro punto che sicuramente andrebbe semplificato o addirittura unificato sono i tantissimi PIN che il cittadino deve

acquisire per accedere ai servizi *online*. In altri Paesi europei si utilizza il proprio codice fiscale. Non è fattibile, infatti, che per accedere al sito dell'INPS e trasmettere una pratica debba registrarmi e acquisire il PIN, per accedere a un altro ente debba registrarmi e acquisire un altro PIN, per cui mi ritrovo con 10-15 PIN, per non parlare poi di tutti quelli privati che ogni cittadino, lavoratore o impresa ha per quanto riguarda i suoi affari.

Ultimo punto che però si annovera tra le considerazioni più alte è quello dello sviluppo della connessione di rete. Il nostro Paese compare al quarantottesimo posto al mondo per velocità delle connessioni internet. Chiediamo al cittadino di interfacciarsi sotto il profilo telematico, ma sappiamo bene quale sia la velocità del sistema, per non parlare delle reti mobili e della copertura delle fibre ottiche, per cui siamo al 18 per cento.

Anche qui va fatta una fotografia chiedendosi quando il Paese potrà avere una generazione che raggiungerà la massima copertura. Una velocità minima di connessione è un requisito tecnico irrinunciabile per la diffusione di alcuni servizi. Posso portare l'esempio del telelavoro, della telemedicina, delle teleconferenze, delle videochiamate, l'avvio di un'attività a distanza e il rapporto che si intende attuare con la semplificazione tra il cittadino, le imprese e la Pubblica amministrazione.

La disponibilità di una connessione a banda larga è praticamente indispensabile in qualunque sede di lavoro, come dimostrano tutti i cittadini che richiedono un'interazione via internet con l'esterno. Oggi è di fondamentale importanza in un Paese accedere alla rete internet, tutti devono avere eguale diritto in condizioni di parità, con modalità tecnologiche adeguate, che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale.

Siamo convinti che manchino ancora dei punti di raccordo per avere un vero processo di semplificazione. Abbiamo voluto evidenziare alcuni fattori di grande importanza, che sicuramente saranno oggetto di gradimento, al fine di favorire

tutto il sistema di semplificazione in atto. Sviluppando e attivando questi sistemi potremo assistere a un vero snellimento di tutte le procedure burocratiche e amministrative, e solo allora potremo dare un nuovo impulso, a partire dall'economia del nostro Paese.

PAOLO VARESI, *Vice Segretario generale della UGL*. Credo che la Commissione abbia voluto raccogliere una sfida titanica. Non è la prima volta che ci troviamo a ragionare su queste speranze, su questi progetti, anche di fronte a casi concreti, che leggiamo tutti i giorni, di grande difficoltà di interpretazione delle norme, degli atti amministrativi, dei semplici comportamenti che i cittadini vorrebbero tenere nel rispetto delle leggi e che loro malgrado non riescono a interpretare.

Credo che i punti anticipati nel breve documento che ci avete mandato sintetizzino i nodi principali che voglio qui riprendere. Il primo è appunto la complessità del sistema delle regole, che è effettivamente incomprensibile non soltanto ai normali cittadini, cui dovremmo guardare con la dovuta attenzione, ma anche spesso a professionisti, a persone che sono chiamate a interpretare queste norme e che spesso vanno in contraddizione di fronte a una serie di interpretazioni, di applicazioni, di disapplicazioni, che non trovano mai un momento di equilibrio.

Il secondo punto che avete anticipato e che mi sento di condividere è questo eccessivo utilizzo della decretazione d'urgenza, che impedisce di avere una visione di prospettiva dell'architettura legislativa del Paese, dell'architettura amministrativa, soprattutto in una chiave di facile comprensione, di applicazione delle regole generali.

Un altro aspetto è l'inefficacia degli atti legislativi, che spesso sono privi di autoregolamentazione, che non trovano applicazione, che rinviano a nuove norme, a nuovi provvedimenti amministrativi, e che restano sempre pendenti non facendo concludere un percorso di innovazione normativa anche rispetto a tentativi già avvenuti negli anni scorsi.

C'è poi il tema della carenza dei sistemi di controllo e sanzionamento, che è stato richiamato. Una norma è efficace se è comprensibile, se produce degli effetti e soprattutto se è in grado di indicare la sanzione comminata a chi la violi, perché, se non stabiliamo con forza questo principio, in qualche modo giustifichiamo l'eccesso di attività normativa e amministrativa di questo Paese.

Credo che la Commissione abbia colto le evidenti difficoltà e la necessità (per questo alludevo a una sfida titanica) di fare una fotografia di insieme. Oggi non abbiamo un'idea generale di cosa dobbiamo affrontare. Spesso, quando abbiamo tentato di parlare di semplificazione, immediatamente siamo corsi in direzione di una semplificazione della Pubblica amministrazione, che pure è un tema centrale, un tema che ci appassiona.

Credo che i tentativi di semplificazione degli anni passati non siano andati nella giusta direzione: sono stati utilizzati soltanto per mettere mano a sistemi che sicuramente andavano migliorati, ma poi è mancata questa apertura, questa disponibilità, questa fruibilità della Pubblica amministrazione che in un Paese come il nostro è centrale anche per rilanciare l'occupazione, lo sviluppo e l'innovazione. Un Paese che non faccia della propria architettura istituzionale la base è destinato a procedere a tentoni.

È quindi necessario ripensare la Pubblica amministrazione in termini di fruibilità, come hanno detto i colleghi che mi hanno preceduto, di facilità di accesso, cosa che oggi resta difficile ma soprattutto è resa ancora più difficoltosa da questo tentativo di interpretare il decentramento amministrativo, pensando che potesse rendere più semplice le cose, mentre invece non ha fatto altro che aumentare le difficoltà interpretative dei cittadini, delle imprese, delle persone che la mattina si alzano e vorrebbero contribuire alla ripresa del nostro Paese.

Credo che questa riforma regolatoria dovrebbe essere indirizzata al miglioramento della competitività della nostra economia nel suo complesso, attraverso un

consistente taglio dei costi. Il problema è che nel nostro Paese tutto costa troppo. Mi riferisco al tema del fisco, del peso che ha (gli esempi di queste settimane dovrebbero causare uno *shock*, mentre sembra che passino inosservati), al costo della gestione della cosa pubblica, che non è vista poi nella disponibilità di tutti, quindi al rilanciare maggiori opportunità di investimenti, con conseguente aumento dell'occupazione.

È stato più volte richiamato il tema centrale, la grande riforma, che credo non possa che essere la riforma del sistema fiscale. Dobbiamo andare in fondo con severità, con serietà, rendere comprensibile anche come si paga l'imposta municipale unica (abbiamo assistito l'ultimo giorno a file vergognose). Si tratta di un momento di riflessione per tutti, non soltanto per i cittadini e per i sindacati, perché ci vorrebbe un momento di rallentamento per ripensare quello che non va, così come sono emblematici gli effetti del costo del lavoro.

Il costo del lavoro è esagerato, come il caso Electrolux ci ha riproposto, esagerato rispetto ad esempio al tema dei grandi patrimoni, delle rendite finanziarie che restano fuori da qualsiasi riflessione, tema che dovrebbe invece interessarci con maggiore attenzione.

Mi fermo qui perché molte cose già sono state dette, lascio agli atti un breve documento, però colgo il suo invito a far pervenire ulteriori suggerimenti nella speranza che possano tornare utili.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i rappresentanti delle organizzazioni sindacali che sono intervenuti. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**MARA MUCCI.** Ho potuto ascoltare solo la seconda parte, perché purtroppo prima ero in Aula, però ho sentito cose molto interessanti. Credo che anche voi dovrete essere informati di alcune decisioni che vengono prese in questi giorni e su cui potreste fare anche pressione.

Si è parlato del problema della digitalizzazione e della banda larga. In Italia

avevamo fatto delle promesse: entro il 2017 dovremmo raggiungere il 50 per cento di copertura della banda larga a 30 megabit e siamo assolutamente al di sotto di questo obiettivo. Nel decreto che stiamo discutendo nella Commissione X (Attività produttive), il decreto Destinazione Italia, sono stati destinati soltanto 100 milioni per la banda larga, a fronte di una stima di almeno 600 milioni che andrebbero investiti.

Credo quindi che voi dovrete fare pressione sul Governo perché è molto importante. Ho visto di recente un reportage, che mostrava come le imprese lavorino veramente a 56K, e questo è inaccettabile perché, se parliamo di competitività e di rilancio dell'impresa, dobbiamo assolutamente partire mettendoci al livello degli altri. Non dico che dobbiamo essere più bravi, ma dobbiamo almeno ottenere un livello accettabile, quindi dovremmo fare un lavoro in sinergia.

Per quanto riguarda la Pubblica amministrazione e l'utilizzo di tanti codici, concordo assolutamente, e anche su questo punto un servizio mostrava come all'estero venga utilizzata la carta d'identità per tutti gli accessi in rete, perché il problema del codice fiscale è che io posso conoscere il codice fiscale di un'altra persona perché riesco a recuperarlo, mentre per la carta d'identità serve il PIN, un codice univoco per una questione di sicurezza.

Con la mia carta d'identità potrei accedere ai servizi dell'INPS, pagare le fatture perché è ora di partire con la semplificazione vera del pagamento delle imposte e la dichiarazione dei redditi, perché in Italia continuiamo a fare le file, abbiamo bisogno del commercialista, ma soprattutto per chi ha un basso volume di attività e fattura poco e ha anche meno da scaricare o le cose che deve scaricare sono sempre le stesse potrebbe essere anche più semplice un meccanismo, che mi auguro venga previsto nei prossimi decreti, di dichiarazione dei redditi semplificata soprattutto per abbassare i costi a vantaggio delle persone su cui incidono di più, ovvero su chi ha fatturati più bassi.

Per rilanciare l'economia in questo Paese che ha bisogno di un'iniezione di speranza, serve una semplificazione, un abbattimento della burocrazia, una rapidità nell'azione legislativa, ma vorrei capire da dove bisognerebbe partire nel concreto, perché vorrei che in questa Commissione si risolvesse nel piccolo qualcosa che sia utile al Paese, quindi si definisca ad esempio che per aprire un'impresa serva sul territorio un determinato input.

Tempo fa il Governo aveva fatto un sondaggio e aperto un sito apposito, che sarebbe da riaprire e da pubblicizzare in maniera opportuna perché, se la gente non sa che c'è un mezzo di comunicazione sul quale può fare delle proposte concrete, le proposte non arriveranno mai.

Vi chiedo quindi su cosa nel piccolo si debba iniziare concretamente.

ERICA D'ADDA. Ringrazio tutti gli intervenuti. Abbiamo ascoltato delle relazioni molto interessanti e vorrei focalizzare alcuni punti, perché penso che nella sostanza siamo d'accordo.

Evidentemente la situazione di enorme difficoltà dal punto di vista della complicazione di questo Paese non nasce da oggi, ma si è stratificata nel tempo ed è così pervasiva che ci vorranno interventi sicuramente veloci, ben mirati, ma non è cosa che si risolva domani mattina, potremmo fare il piccolo intervento puntuale, ma, se guardiamo al sistema nel suo complesso, dobbiamo sapere cosa abbiamo di fronte.

Penso di interpretare anche il pensiero del presidente nell'evidenziare che una delle prime cose che ci siamo detti è che semplificare non significa assolutamente ridurre il controllo, non significa ridurre i diritti e le regole, perché altrimenti andremmo al contrario del processo che vogliamo intraprendere, e a pagarne le conseguenze sarebbero ancora una volta le fasce più deboli, il mondo del lavoro.

Dobbiamo anche ribadire alcune cose che avete fatto emergere. L'elusione delle regole — che va combattuta con rigore — è favorita anche dalla complessità del Paese, in cui abbiamo livelli decisionali

che si sovrappongono, abbiamo una difficoltà di lettura delle norme poste in campo, spesso queste non hanno attuazione oppure non vengono sanzionate, e quindi lasciano passare una serie di comportamenti. Vorrei conoscere il vostro parere in proposito.

Come evidenziava la Segretaria Camusso, non si vorrebbe che la frantumazione degli interessi di questo Paese interagisse con questa tematica. Del processo di digitalizzazione avete parlato tutti, credo che occorra tenere fede agli impegni e mettere in campo tutte le risorse possibili. Terrei presente una delle vostre sollecitazioni perché abbiamo bisogno che i vari sistemi istituzionali si parlino fra di loro, che siano comprensibili al cittadino, che vi sia un investimento in termini di risorse.

Dall'altra parte, però, abbiamo una popolazione che a sua volta è speculare allo stato in cui si trova a vivere, abbiamo la popolazione più debole, quella anziana, che ha più difficoltà a interagire con i nuovi strumenti. Questo è un dato che non possiamo fingere di ignorare, altrimenti creiamo un Paese che andrà per un terzo in una direzione e per due terzi in un'altra direzione. Il buonsenso dice che, se anche lo Stato in questo momento di profonda crisi procederà magari non a velocità supersonica (tra l'altro non lo fa mai), dobbiamo agire con la leva dall'altra parte e fare in modo che i cittadini riescano ad accedere a questi strumenti o fornire servizi perché possano essere supportati nell'accedere a queste nuove « tecnologie », che per alcuni sono ancora impraticabili.

Vorrei capire, magari con l'aiuto del serio lavoro che sta facendo questa Commissione, quanto siate disponibili a confrontare e a valutare tutti questi aspetti in maniera tale che si riescano a cogliere gli elementi di difficoltà, ma anche gli elementi dinamici che si possono mettere in correlazione.

PRESIDENTE. Prima di lasciare la parola ai nostri ospiti, vorrei evidenziare che la definizione « sfida titanica » è assolutamente corrispondente al vero, e la sfida

titanica consiste nel fatto che nel lavoro di questa Commissione che va avanti da alcuni mesi non ci sono divisioni politiche verticali.

Questo può nascere da una totale indifferenza o probabilmente dal fatto che le maglie della complicazione sono diventate così avvolgenti da rendere praticamente inestricabile la connessione tra sistema istituzionale e sistema degli interessi. Io e l'onorevole Mucci non abbiamo mai litigato, magari possiamo discutere su argomenti che appaiono più politicamente evidenti, ma questo è un problema rilevante, perché quando ci confrontiamo con gli altri Paesi alcune problematiche emergono.

I temi della legislazione sono andati fortemente aggrovigliandosi, ed è un male di questi ultimi tempi il fatto che le leggi che approviamo non hanno più un contesto autoapplicativo. Questo lascia intendere che, quando non c'è accordo ma si è individuato solo un problema, quello che conta è l'effetto annuncio: la soluzione vera non c'è.

Queste cose sono andate purtroppo moltiplicandosi. Quando si dice che i decreti attuativi hanno visto la luce in misura inferiore al 50 per cento e *Il Sole 24 Ore* dedica delle pagine a questo, credo che ci si debba sentire tutti un po' umiliati, se vogliamo essere sinceri. Intendendo con « tutti » il complesso della vita istituzionale, della vita amministrativa e, sopra di essa, della vita legislativa. Come non vedere che nell'arco degli ultimi decenni sono nate addirittura nuove professioni sul tema della complicazione, dai consulenti fiscali ai consulenti del lavoro ai consulenti ambientali, in larga misura professioni nuove?

Avevamo già gli avvocati, i notai, i commercialisti, ma queste cose sono venute avanti con lo sviluppo o il viluppo di una legislazione e di pratiche amministrative accanto al tema della burocrazia, che è diventata così incombente da apparire come un potere separato.

Non ce l'ho con il mio amico Bassanini, però secondo la mia opinione abbiamo fatto un mezzo salto nel buio, perché

abbiamo immaginato che dallo *spoils system* ad altro si potesse pensare a un'amministrazione che è parte in causa, mentre invece continuo a pensare che l'amministrazione debba essere terza, e chi fa quella scelta non debba essere parte in causa, ma debba essere in grado di interfacciare gli interessi in campo.

Che dire poi del Titolo V? Ora c'è un preannuncio di revisione profonda e mi auguro che sia così. Chi legge e vede come si è sviluppato il tema della legislazione concorrente resta senza parole e si chiede come sia stato possibile che la materia sia stata affidata per legislazione concorrente alle Regioni!

Non parliamo poi dell'energia, per cui ci sono i piani energetici provinciali, come se non dovessimo parlare di un piano energetico europeo. Oggi c'è una sovrapposizione di tutte queste cose, con un contenzioso che è diventato ormai l'occupazione prevalente della Corte costituzionale, che è indotta a dirimere questioni insorgenti in materia di legislazione concorrente.

Noi ovviamente non abbiamo la forza per reggere questa sfida titanica, però ci siamo messi di buona lena. Dal punto di vista parlamentare, questa è la cosa più complicata di fronte alla quale mi sono trovato, perché la questione di fondo quando andremo a redigere il documento finale non sarà l'esigenza di perdersi nei particolari, ma quella di trovare modalità per fissare dei punti che tengano conto dei vari interessi in campo, di quale sia la mediazione legislativa più opportuna e quale sia la soluzione amministrativa più adatta, con il coinvolgimento di tante figure istituzionali e di tante professionalità.

Credo che aver fatto quasi una discussione tra amici dimostri come questo tema sia di totale centralità, perché non c'è dubbio che qui si annidino molti degli elementi che incidono negativamente sulla capacità di competere in quanto questo è un Paese costruito sulla complicazione, e la complicazione diventa uno strumento per una lotta di interessi, per un contrasto, c'è una parte del Paese che vive sul

rendere impossibile la vita dell'altra parte del Paese, non possiamo pensare che non sia così.

Come rompere questo ginepraio è un problema veramente grosso, quindi, unendomi ai colleghi, vi invito non solo oggi a darci qualche ulteriore testimonianza anche se rapida, ma anche a mettere sotto le vostre strutture per riflettere su questa materia, considerandola non una giaculatoria che comunque si deve recitare, perché se non si dice questo non abbiamo completato un ragionamento, ma mettendola in scheda come una delle questioni sulle quali concentrare le attenzioni, perché, se questo è un Paese malato anche sulle sue attività di complicazione, è evidente che poi tutto a cascata diventa più complesso e difficile.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

SUSANNA CAMUSSO, *Segretario generale della CGIL*. Provo a dare qualche rapida indicazione rispetto alle domande che ci sono state sottoposte, ribadendo che provvederemo a dare ulteriori approfondimenti come materiale della Commissione.

Vorrei fare due esempi perché così forse si comprende cosa intendiamo affermando che bisogna trovare un punto di partenza. La Comunità europea oggi ci segnala che l'Italia ha 60 miliardi di corruzione e la stima nella metà delle cifre di corruzione esistenti in tutta l'Unione europea.

Non è una bella figura, mi pare evidente, però questa è una bella ragione per capire perché ci sia la complicazione, perché è il tema del modo in cui fai i bilanci che ti permettono di garantirti il nero che ti serve per pagare la tangente, è la complicazione di un regolamento che, siccome non è trasparente, ti permette di chiedere che avvengano pagamenti.

Quando noi poniamo il tema della leggibilità e della trasparenza delle procedure e delle comunicazioni, questa è una prima, straordinaria risposta, perché, se una procedura per regolamento edilizio, una procedura di appalto, sono visibili da

chiunque, è più complicato immaginare che intorno a questo tu eserciti il potere delle tangenti.

Magari ci costerà qualche PIN in più in una prima stagione, ma possiamo sempre usare un block notes. Capisco che la vita di ognuno di noi ci piacerebbe fosse la migliore possibile, ma l'obiettivo finale dovrebbe essere quello che ognuno di noi abbia una casella, cosa che semplificherebbe anche i PIN che si ridurrebbero a uno, e da quella casella ciascuno dovrebbe poter accedere all'insieme delle pubbliche amministrazioni. Bisogna però investire molte risorse per arrivare lì.

Intanto però è possibile immaginare che la trasparenza delle procedure diventi il terreno su cui esercitare anche un controllo sociale. Ne consegue poi che la sanzione deve essere certa, perché un Paese che ha il noto livello di polemiche su Equitalia mi pare che sia in difficoltà nel dire che contrasta gli strumenti di elusione.

Secondo esempio rapidissimo: il decreto n. 101/2013, sui precari della Pubblica amministrazione, è stato annunciato come la fine del precariato. Quel decreto non solo non determina la fine della precarietà nella Pubblica amministrazione, ma ha bisogno dei decreti applicativi ed è comunque contraddetto dalla legge di stabilità, approvata a una decina di giorni di distanza.

Forse, quindi, l'altro terreno è come lavora il Parlamento e che coerenza ci sia tra i provvedimenti assunti non dieci anni prima, ma nell'arco di un mese, e che determinano sulla Pubblica amministrazione conseguenze di questo tipo.

Capisco che si chiede disponibilità a discutere, ma insieme ai miei colleghi abbiamo sollecitato varie volte il Presidente del Consiglio ad aprire una discussione sulla riforma della Pubblica amministrazione, che siamo assolutamente convinti sia un passaggio essenziale nella modernizzazione di questo Paese, sapendo che modernizzazione della Pubblica amministrazione significa anche riconoscere

il valore di quel lavoro, retribuirlo, non secondo la logica del blocco dei contratti e dell'impossibilità.

Siamo disponibili a ragionarci, perché, ad esempio, se un cittadino entrando in un ospedale deve passare per tre sportelli, forse c'è qualcosa che non va. Forse bisogna fare tutte le pratiche in uno prima di pensare che non debba fare più pratiche, cioè ci sono tanti modi con cui approssicare il problema, però ci piacerebbe sapere se ci sia un interlocutore, che sia disposto ad affrontare la questione.

La vicenda INPS di cui tanto si discute in questi giorni, al di là della storia in sé, dice però una cosa su cui, a proposito di semplificazione, sarebbe interessante ragionare: qual è il tetto alla cumulabilità degli incarichi dei dirigenti pubblici?

Se sono lavori veri, non vi riuscirebbe neanche Superman, se sono finti, forse non dovrebbero esserci, e forse ci deve essere una relazione tra le funzioni, le retribuzioni e le responsabilità che ne derivano. Se non si parte da qui, anche tutte le cose che stiamo dicendo (la semplificazione, l'anticipazione, le procedure con la sanzione successiva) diventano tutto molto difficili, perché in realtà sono basate sul fatto che la commistione di interessi è tale che non c'è il controllo sul funzionamento concreto del sistema.

FULVIO GIACOMASSI, *Segretario confederale della CISL*. Solo qualche considerazione. La prima è che mi pare che il metodo che lei, presidente, qui proponeva, che è quello di un coinvolgimento anche fattivo da parte nostra dal punto di vista propositivo sia importante e noi siamo per accoglierlo e metterci a disposizione per farlo diventare tale.

Credo che la questione sia quella di riuscire a costruire, sapendo che è una sfida titanica, un quadro d'insieme, sulla base del quale individuare le azioni e gli interventi primari da fare. Questi ovviamente devono guardare l'insieme, l'aspetto istituzionale, legislativo, tecnologico, sociale, perché noi abbiamo posto molti di questi problemi e siamo pronti.

Bisogna scegliere il punto fattibile di aggressione, il punto che ci può permettere un avanzamento, perché una Commissione istituzionale di questo livello può far pesare il valore di un elaborato rispetto al Parlamento e alle tappe da seguire.

Su tutti questi aspetti faremo la nostra parte, perché veniva prima ribadito che servono investimenti per la banda larga nel Paese, ma lo diciamo da anni e credo che questo sia un impegno, visto che il sindacato negli anni ha fatto le sue battaglie e continueremo a farle, perché senza fare investimenti non modernizzeremo nulla e non ci porteremo a livello competitivo.

È evidente che serve un piano che dica esattamente su quali aree si debba investire, che tipo di tecnologia mettere in campo, che tipo di rete e quale sia il piano. Appare sbagliato l'attuale modo di procedere, per cui si investono 100 milioni per fare la rete, mentre serve fare un ragionamento di piano con la sua progressività, come se fosse una politica industriale della rete.

Anche sull'ambiente è la stessa cosa. Stiamo pagando una cifra notevole, ma, al di là degli scienziati, il clima sta cambiando fortemente e i nostri territori non sono in grado di reggere, quindi bisogna fare degli interventi e non bastano i 100 milioni della legge di stabilità di quest'anno.

Bisogna predisporre un piano che permetta negli anni di arrivare a degli interventi, a delle azioni, ma anche sull'ambiente sarebbe interessante introdurre nelle regole il dibattito pubblico sul modello francese, perché sui rifiuti abbiamo enormi problemi, ma la partecipazione è un problema serio.

Se vogliamo modernizzare, facciamo il quadro e prendiamo cinque o sei argomenti approfonditi, possibili da affrontare.

GIANCARLO SERAFINI, *dirigente della UIL*. Brevemente, qualche osservazione in merito alle domande poste. Per quanto riguarda le disponibilità, non c'è ombra di

dubbio che da parte nostra, a fronte di tutti questi processi, daremo il massimo del contributo.

Quando sento chiedere da che parte iniziare, di fronte al tema della semplificazione la prima cosa che può venirci in mente è il lavoro, quindi le imprese, laddove facilitare quel percorso burocratico alle imprese per noi significherebbe sbloccare il sistema lavoro, in considerazione però della necessità di raccordarlo nella parte legislativa, perché anche lì ci sono dei nodi.

È inutile parlare di semplificazioni amministrative, di piccole e medie imprese, quando poi alcune leggi vigenti mettono il cappio per non sviluppare e approfondire quel percorso di semplificazione. Terminerei qui il mio intervento, anche se sicuramente porteremo un ulteriore contributo, inviandovi altro materiale, anche per avere un confronto sotto un profilo unitario.

PAOLO VARESI, *Vice Segretario generale della UGL*. Ho visto che la Commissione si è data un programma di audizioni molto complesso e completo, non trascurando neanche il punto di vista di chi ci vede al di là dei confini nazionali, l'OCSE.

Vorrei cogliere il suo suggerimento di invitare le organizzazioni sindacali a mantenere la massima attenzione su questo tentativo di riforma, proprio perché, come diceva lei, è strutturale e funzionale a tutto il resto.

Se quindi si potesse immaginare una serie di *step* anche informali sui temi che voi di volta in volta metterete maggiormente a fuoco dopo un primo giro di audizioni, questo ci consentirebbe di lavorare parallelamente, senza trovarci alla fine con un'indagine chiusa, che magari rischia di restare impermeabile rispetto a ulteriori proposte.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti, dichiaro chiusa l'audizione.

**La seduta termina alle 17.35.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

*Licenziato per la stampa  
il 15 luglio 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



\*17STC0004440\*