

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

14.

SEDUTA DI LUNEDÌ 3 FEBBRAIO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Tabacci Bruno <i>Presidente</i>	3, 8, 9
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3	Barrasso Vincenzo, <i>Asso-Consum</i>	4, 10
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA		D'Adda Erica (PD)	9
Audizione di una delegazione del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU):		Picciolini Fabio, <i>Adiconsum</i>	3, 9
		Ruzza Pasquale, <i>Federconsumatori</i>	8, 12
		Sollo Pasquale (PD)	9
		Taricco Mino (PD)	9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 18.

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 una delegazione del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di una delegazione del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), che è l'organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale ed è presieduto dal Ministro dello sviluppo economico.

Sono presenti, e li ringrazio, il dottor Fabio Picciolini di Adiconsum, l'avvocato Vincenzo Barrasso di Asso-Consum, il dottor Pasquale Ruzza di Federconsumatori. Dovrebbe arrivare anche il dottor Dario Del Grosso Colonna dell'Associazione di difesa e orientamento dei consumatori. Le loro relazioni ci consentiranno di mettere a fuoco gli oneri amministrativi e burocratici che pesano sui cittadini.

Come avete avuto cognizione di causa dal documento che vi abbiamo inviato, la Commissione parlamentare per la semplificazione è impegnata in un'indagine conoscitiva piuttosto ampia, che dovrebbe

portarci a concludere i lavori entro il 31 marzo, per poi dar vita a una proposta di testo legislativo da offrire al Parlamento.

Mi auguro che dalla vostra audizione possano emergere anche suggerimenti per possibili, ulteriori iniziative della Commissione.

Do la parola al dottor Fabio Picciolini di Adiconsum.

FABIO PICCIOLINI, *Adiconsum*. Grazie, presidente, e grazie alla Commissione per averci ricevuto come delegazione del Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti e come singole associazioni.

Avendo consegnato un testo abbastanza corposo, mi permetto di essere breve, sperando di fare anche una cortesia per l'orario e per il tempo che avete già utilizzato oggi e gli altri giorni.

Il nostro discorso iniziale come Adiconsum parte da una situazione di fatto: noi abbiamo oggi in Italia 10.000 leggi, abbiamo 8.000 regolamenti comunali, abbiamo una situazione in cui credo che ormai da tempo non riusciamo ad avere un decreto attuativo di una norma primaria nei tempi previsti dalla normativa. Potremmo fare un elenco abbastanza lungo.

Tutto questo si ripercuote sul cittadino in modo tale che il cittadino non sa né « se », né « quando », né « come » deve rispettare, onorare, pagare quello che è previsto da una determinata norma. L'ultimo esempio in ordine di tempo è la « mini IMU », ma potremmo citarne tantissimi.

A questa pletora di leggi e di comportamenti diversi secondo i singoli Comuni o la mancanza di regolamentazione secondaria si aggiunge che gli adempimenti a carico del cittadino sono sempre tantissimi, cioè non si utilizza ciò che lo Stato ha (penso ad esempio alle banche

dati che sono suddivise tra i vari Ministeri, tra le varie agenzie dello Stato) e il cittadino deve rivolgersi di volta in volta a questo Ministero, a questa agenzia.

Lo Stato potrebbe invece — in maniera consona e vantaggiosa per lo Stato stesso — semplificare al massimo (la vostra Commissione è qui per questo) per aiutare il cittadino. Ricordo solamente a me stesso non dico il fallimento, ma certamente non l'ottimo risultato che stanno dando gli sportelli unici a livello territoriale.

Noi crediamo che il cittadino debba essere un po' il cliente e avere il rispetto che ha un cliente, in quanto non è un suddito, non è un vassallo della Pubblica amministrazione e deve essere trattato con il rispetto dovuto a ogni singolo cittadino.

A questo si aggiunga — non lo debbo dire certamente io, perché l'hanno richiamato i Presidenti di Camera e Senato e il Presidente della Repubblica — questa problematica della decretazione d'urgenza, che poi viene cambiata in corso d'opera, per cui ci si trova in una difficoltà enorme. Adesso abbiamo il problema della legge di stabilità, che sta modificando norme che già hanno dato un certo effetto.

Sappiamo che tutto questo ha un costo, ma produce anche un risparmio. Riuscire ad avere uno Stato più efficiente, che semplifichi la propria attività a favore delle imprese, del consumatore che ovviamente per noi è il primo soggetto, è fondamentale, perché i risparmi possibili sono veramente tanti, anche se devono essere ampliati.

Consideriamo quindi necessaria una collaborazione come quella che si sta attuando questa sera davanti alla Commissione. Noi siamo ben felici di essere stati auditi da questa Commissione e avevamo chiesto da tempo di poter dire la nostra in ogni occasione, mentre invece troppo spesso le norme vengono emanate anche quando riguardano noi consumatori senza aver ascoltato gli *stakeholder* del settore.

Noi siamo disponibili e l'abbiamo dimostrato in molte occasioni con l'informazione, altro aspetto fondamentale per-

ché il cittadino deve essere informato appieno e possibilmente deve essere un'informazione congiunta, perché noi crediamo di sapere come si può parlare direttamente al cittadino perché lo incontriamo tutti i giorni e avremo almeno 100.000 casi l'anno.

Abbiamo quindi la capacità di rapportarci con le istituzioni avendo veramente il polso della situazione, al fine di evitare l'approvazione di norme (mi dispiace dirlo, ma questa è la regola negli ultimi tempi) senza ascoltare gli *stakeholders* e chi giorno per giorno opera anche per il rispetto di queste leggi.

Noi ci dichiariamo disponibili ovviamente in questa Commissione come abbiamo fatto oggi, ma anche in futuro, quando la Commissione concluderà i propri lavori e darà un proprio risultato.

VINCENZO BARRASSO, *Asso-Consum.*
Innanzitutto porto al presidente e alla Commissione i saluti della nostra presidente, la dottoressa Perrotta, e vi ringrazio per questa convocazione.

Onorevole presidente, onorevoli componenti, il tema di questa convocazione è legato alla semplificazione nella sua duplice declinazione di semplificazione normativa e di semplificazione amministrativa. Mi associo a quanto è stato detto prima di me, soprattutto con riferimento al tema della rappresentatività degli interessi ormai diffusa.

Cercherò di esporre sinteticamente i profili che dal nostro punto di vista andrebbero migliorati. Per quanto riguarda il tema della semplificazione normativa, non è possibile non evidenziare che un primo intervento di *moral suasion* andrebbe fatto sulla tecnica redazionale dei testi normativi, che oggettivamente a volte è alluvionale, disorganica e non sempre costantemente orientata rispetto al tema del provvedimento normativo.

Faccio un esempio: una normativa di recente entrata in vigore nel nostro ordinamento giuridico, la legge n.190 del 2012 sull'anticorruzione. È di oggi il dato molto preoccupante per cui in Italia la corruzione come complesso pubblico-privato as-

sorbirebbe risorse per 60 miliardi di euro, rappresentando addirittura la metà della somma complessiva censita prudenzialmente a livello comunitario. Sono dati che sicuramente non ci fanno onore come sistema Paese e sui quali dobbiamo riflettere.

Il legislatore, nel novembre del 2012, si è posto il problema di regolamentare anche questo fondamentale aspetto del rapporto tra cittadino e Pubblica amministrazione, l'ha fatto con la legge n.190, ma lo ha fatto in modo singolare, presidente, con una tecnica redazionale che richiama un po' quelle che una volta erano le leggi finanziarie e che oggi sono le leggi di stabilità, ossia l'ha fatto con un unico articolo composto di 83 commi.

È evidente che una tecnica redazionale di questo tipo crea numerosi problemi in sede esegetica e interpretativa anche dal punto di vista della prassi, quindi anche per il cittadino. Questo però è soltanto un esempio.

Bisogna necessariamente tener conto del peso sempre più rilevante dell'intervento comunitario nell'ambito della nostra normazione primaria, quindi del recepimento delle direttive e dei regolamenti comunitari.

Qui bisogna porsi un altro problema anche nell'ambito dei lavori di questa Commissione (non so se sia già stato posto alla vostra attenzione): il tema del recepimento delle direttive comunitarie e dei regolamenti crea un problema di sovrabbondanza normativa e quindi pone un ulteriore profilo di coordinamento con la normativa interna già esistente. Quando poi queste norme sono non *self executing* e hanno bisogno di una normativa di recepimento, i problemi si decuplicano.

Faccio un esempio relativo al settore che nell'ambito della Pubblica amministrazione viene considerato maggiormente sensibile anche per i problemi legati ai rischi corruttivi e che quindi andrebbe sicuramente migliorato e semplificato: il quadro degli appalti pubblici.

Nel settore degli appalti pubblici in Italia viviamo una condizione pressoché schizofrenica, nel senso che nel 2004 in

ambito comunitario sono state adottate due direttive (è solo un esempio, ma se ne potrebbero citare tanti altri) con le quali si sono disciplinate le procedure di affidamento ad evidenza pubblica di lavori, servizi e forniture.

Queste due direttive comunitarie a loro volta sono state recepite a livello nazionale con il decreto legislativo n. 163 del 2006, poi specificato successivamente con il regolamento attuativo del 2010. Già questo crea qualche disorganicità anche all'operatore, ma, se poi consideriamo (e qui dall'ambito comunitario passiamo a quello del rapporto Stato-Regioni e quindi alla corretta applicazione dell'articolo 117 della Costituzione) che molte regioni come Sicilia, Sardegna e Campania hanno sentito l'urgenza e il bisogno di dettare una normativa specifica in un ambito nel quale francamente non si comprende perché la normativa comunitaria debba essere meglio specificata o addirittura derogata, ci si rende conto della difficoltà applicativa anche per soggetti giuridici qualificati quali sono le imprese.

Si presuppone infatti che queste abbiano anche una struttura consulenziale attrezzata alle spalle, specialmente quelle che partecipano alle procedure di affidamento pubblico indette da Pubbliche amministrazioni o comunque da organismi di diritto pubblico.

Un altro tema che potrebbe interessare questa Commissione è quello del rapporto normativo con gli enti sovranazionali (soprattutto Unione europea), quindi uno snellimento, una semplificazione, una standardizzazione anche dei processi di recepimento di queste norme, ma anche soprattutto l'intervento di riforma costituzionale sul rapporto tra normazione primaria di rango statale e normazione primaria di rango regionale, proprio per evitare il problema, denunciato poc'anzi dal collega, del sovrabbondare di fonti normative che intasano il sistema e soprattutto ledono il principio cardine della partecipazione democratica, che è quello della certezza del diritto.

Il secondo aspetto è quello legato alla semplificazione amministrativa. Non devo

certo ricordare agli onorevoli componenti che un quadro burocratico-amministrativo efficiente, efficace ed economico è uno degli strumenti principali individuati anche dai costituzionalisti per assicurare nell'ambito della vita democratica un corretto esercizio dei diritti fondamentali di cittadinanza.

Prima di me si è fatto riferimento ai concetti di cittadinanza e sudditanza, e non mi esprimerò in termini così significativi perché è già stato fatto, però oggettivamente questa concezione del rapporto Pubblica amministrazione/amministrato cittadino probabilmente risente anche di una difficile interlocuzione con l'amministrazione nell'ambito di un corretto e sereno svolgimento del medesimo rapporto.

Da questo punto di vista, le proposte da fare sarebbero davvero tantissime e ci riserviamo, presidente, di produrre successivamente una relazione per focalizzare alcuni profili, ma dal punto di vista burocratico gli interventi sarebbero veramente tanti. Rimanendo al tema dei diritti fondamentali, dei diritti di cittadinanza, nel 2013 si è fatto uno sforzo significativo con il decreto legislativo n.33 sulla trasparenza e la pubblicità dell'azione amministrativa.

Sicuramente questo decreto ha giovato, e peraltro, per ritornare al tema di apertura, come tecnica redazionale è steso nel modo più efficacemente percepibile per l'interprete e per l'attuatore del precetto normativo. È stato introdotto un istituto degno della massima considerazione da parte nostra, fortemente sollecitato, quello dell'accesso diffuso.

Ora, però, il problema è di natura applicativa. L'istituto dell'accesso diffuso in capo al soggetto che deve porre a disposizione degli amministrati, dei cittadini tutte le informazioni attinenti agli atti di tutto il procedimento amministrativo (così è formulata la norma), fa presupporre in capo a quest'ente la disponibilità di risorse digitali, informatiche delle quali oggettivamente abbiamo ragione di dubi-

tare che la Pubblica amministrazione intesa come sistema complessivo possa disporre.

Un'accelerazione dell'Agenda digitale sarebbe in grado di tutelare anche e soprattutto in questa sede la valorizzazione di quei principi che devono ispirare l'azione amministrativa.

Con riferimento ad ambiti specifici di operatività, un settore da tenere nella massima considerazione è quello dell'edilizia, delle infrastrutture e del paesaggio. È necessario un pesante intervento di deprocedimentalizzazione. Anche per effetto dell'articolo 117 assistiamo sempre più a una sovrapposizione di competenze (soprintendenze, regioni, enti locali, amministrazione centrale), che rallenta molto i procedimenti.

Mi è capitato per la mia attività professionale di occuparmi di un caso in cui, nonostante il nulla osta paesaggistico fosse stato rilasciato ormai più di cinque anni prima, non si era ancora riusciti ad attivare l'opera, perché non tutti gli enti e gli organi competenti a esprimere un parere erano stati sentiti. Da questo punto di vista, sarebbe auspicabile una valorizzazione ma anche una semplificazione del ricorso allo strumento della Conferenza dei servizi, che — dispiace dirlo —, nonostante questo istituto rinvenga le sue origini nella legge n.241 del 7 agosto del 1990, la legge fondamentale sul procedimento amministrativo, non è ancora adeguatamente valorizzato dalle amministrazioni pubbliche.

Questo avviene ad esempio nel settore degli appalti pubblici. Abbiamo infatti due sistemi per aggiudicare un appalto pubblico, l'offerta economicamente più vantaggiosa, in cui si valuta, oltre al prezzo, anche il valore del progetto tecnico, per cui si chiede al soggetto che partecipa alla procedura un supporto istruttorio in sede progettuale ed entrambi i profili sono valutati, e il sistema classico, elementare, del prezzo più basso.

È esperienza comune che le amministrazioni fanno un uso sovrabbondante del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rallentando estremamente i

processi di aggiudicazione e ledendo quindi direttamente o indirettamente l'interesse dei consumatori a fruire di quel bene, di quel servizio o di quell'opera.

Anche questo sistema andrebbe registrato, tanto che adesso ne sarà data occasione al nostro legislatore, perché sono in via di approvazione a livello comunitario le nuove direttive in tema di lavoro e servizi e forniture, e probabilmente sarà necessario un ulteriore recepimento. Questa potrebbe essere l'occasione per registrare meglio il sistema, anche sulla scorta di un'esperienza ormai quasi decennale nel settore.

Lavoro e previdenza. Anche qui c'è una serie di documenti che potrebbero essere resi più accessibili, il più importante dei quali è il DURC. Qualsiasi imprenditore per interfacciarsi con la Pubblica amministrazione, come è giusto che sia, deve dare attestazione di aver correttamente e fedelmente adempiuto agli obblighi contributivi e assistenziali; al tempo stesso gli operatori del diritto sanno le difficoltà che i soggetti privati hanno per ottenere ancora oggi, nonostante si parli tanto di DURC digitale, questo tipo di strumento. Il mio riferimento è *random*, ma ci riserviamo di dare un supporto maggiore anche su questi temi.

Il tema della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro è un tema sensibile. Nonostante i primi proclami nell'ambito di questo settore, assistiamo a un sempre più acceso proliferare di procedimenti e procedure, che, considerato il livello costituzionale degli interessi e dei diritti che debbono essere assicurati e preservati in questo settore, suscita notevoli perplessità.

Lei, presidente, ci ha informato che domani audirete i rappresentanti di Confindustria, e il tema delle imprese è un tema delicato in questo momento, tema che riguarda anche i consumatori nella misura in cui è attinente all'aspetto della competitività del sistema Paese. Come è stato detto prima di me, gli sportelli unici per le imprese si sono rivelati un fallimento, pochi comuni li hanno effettivamente istituiti al di là del dato formale, in quanto, se andiamo sui siti delle ammini-

strazioni comunali, li troviamo, però di fatto la logica dello sportello unico ma anche dello sportello unico per l'utente, per il consumatore (perché non cogliere l'occasione di una rivisitazione dello sportello per le imprese per istituirne uno per tutti i cittadini?) doveva essere una valorizzazione della figura del responsabile del procedimento.

Nel 1990, con la legge n. 241 e l'istituzione del responsabile del procedimento si è superato il feticcio del dogma della impersonalità della Pubblica amministrazione. Si è infatti posto a disposizione del cittadino, come massima valorizzazione del principio democratico di partecipazione, interesse di rilievo costituzionale, una figura ben individuabile con cui interfacciarsi direttamente.

Questa ha rappresentato, nell'arco di sessanta anni di storia democratica per ciò che attiene ai rapporti cittadino/Pubblica amministrazione, la più bella (mi consenta di utilizzare questa espressione semplicistica, ma nel suo senso naturalistico e quasi artistico) delle novità normative del nostro ordinamento. Evoluzione di questo strumento dovevano essere gli sportelli unici, che di fatto non funzionano.

Per quanto concerne il delicato tema del fisco, è sotto gli occhi di tutti che le operazioni di rimborso trovano risposta da parte della pubblica amministrazione, dell'Agenzia delle entrate a distanza di anni, in un momento di gravissima crisi di liquidità come quella che stiamo vivendo, sia per le imprese che per i cittadini. La definizione agevolata del contenzioso probabilmente andrebbe incentivata anche a fini deflattivi e per consentire all'amministrazione centrale dello Stato di avere nuova liquidità in un momento molto delicato come quello che stiamo vivendo.

Dal punto di vista del consumatore, presidente, vorrei rivolgere (stavo per utilizzare impropriamente il termine raccomandazione, nel 1800 avremmo detto una supplica al re, ma per fortuna viviamo in un sistema repubblicano e democratico) una sollecitazione forte, significativa a

questa Commissione in merito al tema della maggiore chiarezza delle cartelle esattoriali di Equitalia.

Chiunque, anche per una multa, abbia avuto a che fare con una cartella esattoriale sa che è praticamente impossibile ricostruire l'iter logico, prima ancora che giuridico, di quel procedimento amministrativo. Non si capisce quale autorità avrebbe diritto al credito, in virtù di quale posta, spesso per quale anno, vi sono delle sigle e, come nella pubblicità quando sentiamo ripetere velocemente che il gioco cagiona problemi alla salute e provoca dipendenza, il testo è stereotipato e non c'è la possibilità di percepire i dati fondamentali del provvedimento.

Pur nel doveroso rispetto delle autonomie locali, si dovrebbe probabilmente affrontare una rivisitazione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF. Non è possibile che in una Repubblica democratica, in uno Stato unitario, lo spostamento di pochi chilometri di residenza determini così profonde e significative incisioni sull'ambito reddituale del cittadino, non è giustificabile, non si comprende.

Il tema delle agenzie, delle *authority* è un tema con il quale il giurista, prima ancora che il cittadino, si confronta ormai da anni. In ambito giuridico abbiamo una pronunziata esterofilia, a volte recepiamo in modo acritico e pedissequo normative di altri ordinamenti giuridici, senza comprendere bene quali conseguenze l'introduzione di nuovi strumenti, specialmente derivanti dall'esperienza di *common law*, produrranno nel nostro ordinamento giuridico.

È esperienza comune che molte agenzie siano inaccessibili da parte del consumatore e probabilmente andrebbe migliorato il loro rapporto anche di comunicazione istituzionale, in modo da consentire ai singoli cittadini, ai consumatori, al mondo delle imprese di interfacciarsi più semplicemente con queste realtà.

Mi riservo, presidente, di produrre in termini ragionevolmente brevi una relazione in cui, se ritenuto utile da questa Commissione, possiamo ampliare i temi che ho sinteticamente esposto, e, se lo

riteneste necessario, siamo disponibili anche a una successiva audizione sul punto.

PRESIDENTE. Grazie avvocato Barasso. Non vi sarà un'ulteriore audizione ma se lei cortesemente ci farà avere delle integrazioni rispetto alle questioni che ha sollevato, noi la ringraziamo in anticipo.

PASQUALE RUZZA, Federconsumatori. Federconsumatori ha giudicato positivamente le iniziative assunte dal Governo negli ultimi anni, volte a semplificare il sistema di regole nel nostro Paese. Su questa strada si può e si deve proseguire seguendo i numerosi suggerimenti che sono arrivati dai cittadini.

Federconsumatori ha sempre sostenuto che va ridotto al minimo il processo autorizzativo delle attività economiche, prevedendo un successivo e rigoroso controllo circa il rispetto delle norme in materia di igiene, di salubrità, di antinfortunistica, di tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale.

Il rafforzamento degli organismi di verifica del rispetto delle normative fondamentali è uno dei presupposti per estendere il superamento delle norme autorizzative preventive, legate a concetti da vecchio pubblico impiego e a criteri obsoleti. I regolamenti che il Governo potrà adottare devono ispirarsi a questi principi, rimuovendo norme non adeguate e controlli non ragionevoli rispetto agli obiettivi dichiarati.

Ferme restando le competenze del Parlamento, la cui sovranità è fuori discussione, su questo tema sarebbe utile che le associazioni dei consumatori potessero fornire un parere consultivo prima del varo definitivo dei provvedimenti, come appare utile individuare a livello regionale dei tavoli di verifica delle procedure adottate e delle operazioni realizzate, per poter fornire nei limiti del possibile un contributo da parte delle associazioni dei consumatori specie in materia di servizi pubblici locali, ai quali si applicheranno i regolamenti.

Riteniamo inoltre che lo stile di semplificazione delle normative debba partire

dall'alto e quindi sarebbe positivo se questa Commissione suggerisse al Governo e al Parlamento che l'esame dei provvedimenti da parte delle Commissioni parlamentari deve in qualche modo riguardare anche il tasso di semplificazione in esso contenuto, affinché episodi come la Tares non si ripetano.

Non guasterebbe inoltre se, a partire da questa Commissione, si adottassero iniziative per introdurre sul piano culturale un po' di sano rigore calvinista, volto a considerare le regole un patrimonio comune da difendere, in modo che le violazioni non siano prese come esempio, ma siano oggetto di censure da parte di ogni singolo cittadino.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

PASQUALE SOLLO. Grazie, presidente. La relazione del dottor Picciolini di Adiconsum poneva l'accento sul fallimento del cosiddetto « sportello unico ».

Abbiamo già audito i rappresentanti delle imprese, che proponevano come soluzione le agenzie delle imprese. Vorrei sapere se la ritenga una soluzione o invece potrebbe creare ulteriori problemi, quindi sarebbe meglio perfezionare il sistema dello sportello unico.

Come sindaco, ho vissuto l'esperienza dello sportello unico, del responsabile del procedimento, che è stata comunque una grande cosa, perché almeno si individua il responsabile, però di fatto molti enti locali non hanno dato seguito al dispositivo e in molti lo sportello unico è soltanto un miraggio, perché di fatto non funziona.

Vorrei sapere quindi se la proposta dei rappresentanti dell'associazione delle imprese possa essere una soluzione a questo problema.

ERICA D'ADDA. Ringrazio i nostri ospiti. Vorrei sottolineare un aspetto che tutti avete toccato, il problema dell'IRPEF regionale e comunale, quindi in qualche modo il problema del federalismo fiscale.

C'è una sorta di revisione del pensiero rispetto a quello che negli anni scorsi è stata una sorta di ubriacatura generale, per cui non ci si è resi conto che forse spendere più tempo per un ragionamento complessivo fatto in maniera diversa avrebbe prodotto probabilmente qualcosa di meglio che non il Titolo V, che è uno degli esempi classici di normativa molto importante e molto cogente, sulla quale poi bisognerà intervenire.

Diamo atto che questo sarà uno dei cardini rispetto al quale il Governo si è impegnato a intervenire, ponendo mano a una serie di inevitabili storture, perché da sempre abbiamo considerato inaccettabile il fatto che a distanza di poche centinaia di metri ci possano essere situazioni diverse, in quanto paghi una determinata somma in base a dove vivi. Da un punto di vista di principio questo lede il diritto del cittadino.

Vorrei quindi sapere come vediate questa revisione di una norma dettata più dalla moda del momento che da una *ratio* molto più cogente alle fondamenta.

MINO TARICCO. Anch'io ringrazio per le cose che ci sono state proposte, che ci aiutano a rafforzare il quadro d'insieme. Vorrei avere una precisazione. Relativamente agli appalti è stata fatta un'osservazione che, se non ho capito male, porterebbe a ritenere gli appalti al massimo ribasso come la soluzione più semplice ed efficace. Vorrei capire se sia una visione condivisa.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

FABIO PICCIOLINI, Adiconsum. Sullo sportello unico abbiamo già espresso nella relazione la nostra idea. Con riguardo all'agenzia degli imprese, sono fermamente convinto che uno Stato credibile dovrebbe gestire questi aspetti. Questo non significa essere collettivisti, ma uno Stato che sa fare il proprio lavoro, che fa fare il proprio lavoro bene ai propri dipendenti e ai propri dirigenti deve gestire in prima persona, anche perché, prevedendo l'agen-

zia delle imprese, sappiamo perfettamente quante sono le associazioni di impresa e immagino che ognuna vorrebbe la sua, quindi chissà cosa ne uscirebbe fuori.

Sul federalismo mi permetto quasi di non rispondere, perché condivido totalmente quello che è stato detto. In questo modo si producono duplicazioni, estrema differenziazione e costi.

Dobbiamo essere certi di cosa sia compito dello Stato, di cosa debba tornare allo Stato rispetto a oggi, che è malgovernato a livello locale e a costi più alti che se fosse accentrato a livello di pubblica amministrazione centrale, quindi mi permetto quasi di non rispondere perché condivido totalmente.

Sugli appalti non so cosa ne pensi il collega, ma il massimo ribasso ci porta alla distruzione ambientale, ci porta al rinnovo di costi. Credo che un discorso che metta insieme qualità e costi sia fondamentale, ma anche qui con un controllo che sia dello Stato o della stessa cittadinanza in alcuni casi.

Stiamo lavorando sulla partecipazione delle associazioni dei consumatori, sull'attività delle *public utilities* a tutti i livelli, ma purtroppo dal 2008 a oggi siamo ancora fermi ed è tornato ad essere per il CNCU l'argomento principe del documento conclusivo alla Conferenza di Napoli, ma sono ormai cinque anni e andiamo per il sesto!

Credo che sugli appalti dovremmo fare un ragionamento in cui la cittadinanza — secondo me attraverso le sue rappresentanze, ma si può discutere come — possa avere voce in capitolo nelle scelte, certamente non nel contratto, ma nell'applicazione del contratto stesso.

VINCENZO BARRASSO, *Asso-Consum.*
Innanzitutto grazie per queste sollecitazioni. L'aspetto relativo all'opportunità di inserire nell'ambito del nostro ordinamento giuridico la figura delle agenzie per l'impresa o, come le ha chiamate qualche studioso della materia, dei *tutors* d'impresa si presta al pericolo paventato dal collega, cioè quello di un'ulteriore lievitazione delle strutture competenti ad espri-

mere il proprio parere in questo settore delicatissimo per la vita della nazione, con duplicazioni a volte di competenze.

Il senatore giustamente faceva riferimento all'esperienza dei Comuni e naturalmente i soggetti interessati sono proprio questi enti locali, le fondamentali cellule del nostro ordinamento giuridico.

Il problema si potrebbe inquadrare in questo modo: ci sono degli enti che hanno le risorse per gestire direttamente questa struttura. Penso soprattutto ai grandi comuni e ai comuni di media dimensione. Ci sono poi delle realtà comunali che per il limitato numero delle risorse personali di cui l'ente può disporre hanno maggiori difficoltà.

Probabilmente da questo punto di vista l'incentivazione dello strumento dell'associazione, della figura consortile, della gestione coordinata dei servizi potrebbe sicuramente agevolare il compito.

L'agenzia diventerebbe un tramite tra l'ente competente ad adottare il provvedimento finale, dopo aver svolto l'istruttoria procedimentale, e il cittadino che rivendica quelle utilità, quindi probabilmente vi sarebbe un ulteriore appesantimento della procedura, che lederebbe anche il principio di economicità del procedimento amministrativo, principio che invece probabilmente questa Commissione intenderà valorizzare al massimo nelle proposte che saranno formulate, al fine di snellire e rendere più efficace, più efficiente, più economica, più trasparente l'attività della pubblica amministrazione.

La sollecitazione sulle addizionali; è un tema delicato, che coinvolge le strutture fondanti del nostro ordinamento costituzionale, cioè il rapporto tra regioni e Stato centrale, è un tema al quale probabilmente non sarà possibile mettere mano, se non si cercherà finalmente di far sì che questa sia una legislatura costituente, perché è proprio il tema del rapporto Stato-regioni che va rivisitato.

I costituzionalisti insegnano che non vi è autonomia dove non vi sia autonomia di spesa, dove non vi sia disponibilità di risorse per affermare il principio dell'autonomia. È quindi evidente che questi enti

devono essere dotati di risorse proprie, che consentano anche di definire una pianificazione, una progettazione, che tuteli esponenzialmente gli interessi della comunità di riferimento.

Il sistema algebrico concepito dal legislatore forse non è quello più adatto a tutelare questo tipo di aspettativa, di bisogno, di ambizione. Se volessimo considerare le ragioni che hanno determinato la modifica del Titolo V della Costituzione, per me piacevolmente perché da giurista è uno dei temi dei quali mi occupo anche per attività accademica, faremmo però molte notti.

È evidente che un intervento sul quadro costituzionale in questo momento è oltremodo necessario, anche per riformare nei suoi aspetti più elementari la gestione quotidiana della vita amministrativa degli enti, perché mi permetto di ricordare a me stesso che l'esercizio dei diritti fondamentali di cittadinanza viene assicurato dalla nostra bellissima Costituzione del 1948 a tutti i cittadini della Repubblica. Alcuni studiosi, anche non italiani, hanno scritto che la nostra Costituzione è « la più bella del mondo », una Costituzione perfetta in molti dei suoi aspetti e come cittadini ne siamo orgogliosi, però alcuni profili andrebbero oggettivamente registrati.

Il tema degli appalti. Non dissento dalla preoccupazione manifestata dal collega, però talvolta ciò è frutto anche di un' inadeguata informazione sul tema, in quanto si tende a confondere efficacia ed efficienza con semplicità e laconicità degli interventi. L'azione amministrativa è efficace ed efficiente nella misura in cui è snella, e non v'è dubbio, per chi conosce il tema, che il sistema del prezzo più basso sia quello che garantisce meglio questo elemento.

Rispondendo alla sua sollecitazione di cui la ringrazio, un'Amministrazione deve essere dotata anche delle risorse per far questo, ed essere in grado di dettagliare nei minimi particolari la pianificazione, la progettazione, che sta a monte della realizzazione dell'opera ma anche dei servizi e forniture.

Noi pensiamo agli appalti sempre declinandoli nel loro ambito di lavori, ma oggi, anche per il fenomeno dell'informaticizzazione e della digitalizzazione, siamo di fronte a una realtà completamente mutata rispetto al passato, ci sono molti più appalti di servizi ma anche di fornitura.

In questo nuovo quadro tutto è più standardizzato. Pensiamo all'acquisto di una fornitura *hardware* su cui c'è poco da valutare dal punto di vista tecnico quando vengano date le indicazioni precise delle sue caratteristiche. Spesso il riferimento al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa viene posto in essere unicamente per consentire all'amministrazione di conservare uno spazio di discrezionalità tecnico-amministrativa.

Questo non è infatti censurabile neanche dal giudice amministrativo, che consenta di non tutelare al meglio (non utilizzo altre perifrasi) l'interesse dell'amministrazione ad avere la migliore offerta in termini economico-qualitativi ma anche di costo, e l'interesse del sistema impresa a che l'aggiudicatario sia il migliore imprenditore, perché è la concorrenza che anima il settore, è la valorizzazione della concorrenza, dello spirito competitivo che fa migliorare esponenzialmente il settore.

Probabilmente negli appalti in cui non sia necessario un particolare contributo dell'appaltatore alla progettazione e alla pianificazione si potrebbe pensare di fissare per via normativa, perché altrimenti l'amministrazione è totalmente libera discrezionalmente di decidere e questa sua decisione non è censurabile da alcuno, men che meno del giudice amministrativo, l'uno piuttosto che l'altro criterio di aggiudicazione.

Ciò consentirebbe di avere un'azione amministrativa più snella e più veloce, un'aggiudicazione più veloce, una contrattazione più veloce, un affidamento più veloce, un'esecuzione del servizio più celere e quindi garantirebbe gli interessi di tutti gli attori in gioco.

PASQUALE RUZZA, *Federconsumatori*. Siccome nel programma dell'indagine si accennava al tema di come ci vedono gli stranieri, vorrei suggerire di vedere come lavorano gli stranieri, perché guardando i Paesi che ci assomigliano (la Francia, la Spagna, l'Inghilterra) troviamo la risposta a queste tre domande.

Credo che lo sportello unico debba essere gestito dallo Stato, uno Stato che si riorganizzi e coordini le sue competenze, quelle che servono all'impresa che vuole aprire o che lavora, e che dia la risposta in un punto solo, come avviene in tutti gli altri Paesi europei.

Penso che il Titolo V sia stato frutto di un momento « federalista », basti pensare che l'autonomia della Scozia è minore di quella delle regioni italiane. La stessa cosa riguarda gli appalti, che solo nel nostro Paese si moltiplicano per la revisione dei costi, mentre in altri Paesi c'è un calcolo preciso dei lavori da realizzare, c'è l'affidamento considerando qualità e costo, senza i problemi in cui incorriamo noi.

Se usiamo questo piccolo criterio, che sicuramente avrete già usato, penso che la soluzione ci sia.

PRESIDENTE. Ringrazio molto per le cose interessanti che avete detto e mi auguro che possiate fornirci ulteriori osservazioni.

Vorrei concludere questa audizione osservando come sul tema del federalismo

all'italiana saremo costretti nei prossimi anni a una profonda autocritica, perché l'autonomia non può essere un'entrata centralizzata fortemente evasa, a fronte di diecimila centri di spesa spesso senza controlli. Questo è il federalismo all'italiana, non una cosa diversa, e, poiché non c'è collegamento tra l'una e l'altra, si capisce che è un'autonomia male intesa.

È giusto quindi il riferimento alla Scozia, ma neppure i *lander* tedeschi funzionano così. Credo che sarebbe meglio se ci dedicassimo di più alla dimensione federale europea, perché c'è anche un problema di dimensioni nella gestione di istituzioni federali e non possiamo sostenere che la configurazione dell'articolazione delle regioni italiane, rispetto allo Stato centrale, corrisponda a un criterio di massa critica sufficiente per affrontare una certa dimensione dei problemi.

Nel ringraziare i nostri ospiti, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 18.50.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 19 giugno 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

