

compagnato dalla revisione delle norme regolamentari e da una drastica semplificazione dell'agire dell'amministrazione, accompagnate da un continuo e attento monitoraggio dei risultati. Sotto questo profilo la Corte dei conti, che per legge è chiamata ad accertare i risultati dell'azione amministrativa, potrebbe dare un contributo tutt'altro che secondario, particolarmente se munita degli idonei strumenti giuridici per assolvere con maggiore tempestività alle proprie funzioni di controllo.

Il presidente Lazzaro si è quindi soffermato sulle ricadute del processo di semplificazione sulla contabilità pubblica e sull'organizzazione amministrativa.

Per quanto attiene alla contabilità pubblica, a suo avviso andrebbe avviata una profonda opera di razionalizzazione e riassetto della materia. Un importante segnale in questa direzione può ritenersi la recente modifica intervenuta nella struttura del bilancio dello Stato mediante l'articolazione delle dotazioni finanziarie per missioni e programmi, con l'obiettivo di rendere più diretto il legame tra risorse stanziare e azioni perseguite. Nell'ambito di questa innovazione, potrebbe essere meglio valorizzata l'opportunità offerta dall'articolo 15 della legge 468 del 1978 il quale prevede che, per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente valuti se permangono le ragioni che ne avevano giustificato l'adozione e che analoga verifica sia effettuata per tutte le leggi di spesa pluriennale trascorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore.

Ha rilevato quindi come i percorsi di semplificazione debbano oggi innestarsi nel processo di conferimento delle funzioni amministrative in base all'articolo 118 della Costituzione. In tale prospettiva appare necessario semplificare le normative e le procedure contabili non solo statali, raccordandone l'impostazione per i diversi livelli di governo al fine di consentire una lettura unitaria dei flussi finanziari (come richiesto in sede comunitaria) e una migliore allocazione e distribuzione delle risorse, nonchè per assicurare la base conoscitiva necessaria per l'adozione di misure di perequazione e di sviluppo.

Per quanto riguarda il profilo della semplificazione amministrativa e organizzativa, va accelerata l'opera di sfoltoimento e razionalizzazione degli enti pubblici, anche in relazione all'assetto delle funzioni amministrative risultante dal nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione. Sugli esiti delle procedure di soppressione degli enti inutili, la Corte dei conti ha rimesso al Parlamento un'apposita relazione.

Altro settore sul quale si è soffermata l'attenzione della Corte dei conti è stato quello del funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione che non ha assicurato sinora tempi più rapidi per la definizione delle domande.

Per quanto riguarda l'informatizzazione della pubblica amministrazione, l'obiettivo di una rete telematica a copertura nazionale è cruciale nel quadro del disegno generale di "governo elettronico", come strumento non solo per il rinnovamento della pubblica amministrazione, ma anche per aumentare l'efficienza del sistema Paese.

In relazione, infine, alla questione dell'accelerazione delle procedure di spesa, il mandato informatico ha significativamente ridotto i tempi dei pagamenti nei confronti dei creditori dello Stato ed ha costituito un primo forte elemento di innovazione nel sistema della contabilità pubblica. Tuttavia, la spinta verso la dematerializzazione dell'intero processo di spesa deve essere assecondata da opportuni interventi di natura organizzativa, tecnico-applicativa e formativa.

Il consigliere Flaccadoro, in relazione al rispetto del patto di stabilità interno, ha ricordato come la Corte da anni sottolinei la necessità che nel bilancio degli enti locali sia inserito un consolidamento con i risultati anche delle aziende municipalizzate.

Il consigliere Balsamo intervenendo sugli strumenti di semplificazione ha ricordato che la Corte dei conti esercita il controllo sugli schemi di regolamenti di delegificazione verificando anche il rispetto dei principi e dei criteri stabiliti dal Parlamento e sottolinea l'importanza dei testi unici a condizione che il Parlamento adotti scelte mirate, stabilendo criteri puntuali e prevedendo, ad esempio, che tutte le norme non compatibili siano espressamente abrogate. Infine, ha fatto presente che, ai sensi della legge n. 20 del 1994, si è molto ristretto il novero di atti sui quali la Corte dei conti può esercitare il controllo in scala preventiva.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento depositato nel corso dell'audizione, sono riportati in modo più approfondito i temi affrontati dal Presidente nella sua esposizione. Il documento è corredato da alcuni allegati. Nell'Allegato 1 viene compiuta un'analisi delle semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica, sottolineando che a volte si sono introdotte misure retroattive - non consentite dallo Statuto del contribuente; spesso si sono inserite modifiche all'interno di norme preesistenti, senza riportare "in chiaro" il testo così come modificato - come pure indicato dallo Statuto citato; spesso le implicazioni dell'utilizzo dei dati personali sono state fatte valere a fini meramente strumentali e dilatori; infine, spesso disposizioni teoricamente volte alla semplificazione hanno invece prodotto serie complicazioni a vari livelli.

Nell'Allegato 2 si analizza la riduzione degli apparati centrali, rilevando come le dimensioni dell'amministrazione centrale si siano accresciute, fino al 2006, malgrado le esigenze di snellimento e semplificazione. L'esito del riordino è risultato fortemente condizionato dagli stessi apparati che avrebbero dovuto essere riordinati, analogamente a quanto accaduto per le disposizioni che hanno fondato operazioni di riordino su basi discrezionali o "volontarie", lasciando, nuovamente, alle singole amministrazioni di disporre circa le proprie dimensioni e articolazioni. La stessa struttura del bilancio per missioni e programmi, allorché le missioni risultano trasversali a più ministeri ed i programmi riguardano, all'interno di ciascun ministero, più centri di responsabilità amministrativa, devia fortemente dall'obiettivo di semplificazione, con evidenti complicazioni in ter-

mini di speditezza dell'azione amministrativa e aggravii di spesa per il funzionamento delle strutture. Altro punto, spesso presente nelle relazioni della Corte, è quello riguardante gli uffici di diretta collaborazione dei ministri, composti di personale interno ed esterno, con funzioni che spesso si sovrappongono a quelle dell'amministrazione attiva, causando confusione dei ruoli fra "direzione politica" e "gestione operativa" dell'amministrazione e comportando costi aggiuntivi per l'amministrazione, ridotta trasparenza dei processi decisionali e maggiori oneri procedurali a carico dei cittadini. La riduzione degli organismi collegiali e quella degli enti pubblici, seguite da una dettagliata ricostruzione storica dell'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, preso come esempio di volontà di semplificazione "degenerata" in complicazione ulteriore, chiudono il secondo Allegato.

L'Allegato 3 si sofferma sullo sportello unico per l'immigrazione, mentre l'Allegato 4 tratta delle problematiche legate alle opere "segretate", mettendo in rilievo come attualmente tale procedura serva principalmente a sfuggire al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, a disapplicare le norme previste dal codice dei lavori pubblici e a frazionare artificiosamente gli appalti.

8. Audizione del Ministro per i rapporti con le Regioni

Nella sua audizione del 13 novembre 2008, il ministro Fitto ha evidenziato come la modifica del Titolo V della Costituzione, nel ridefinire la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, da una parte abbia reso necessario avviare una sempre più stretta collaborazione tra lo Stato e le Regioni sui temi della semplificazione e della qualità della regolazione, ma dall'altra abbia innescato un contenzioso costituzionale senza precedenti davanti alla Corte costituzionale che rende difficile dare certezze e realizzare proprio l'auspicata collaborazione. Il Governo intende riprendere il lavoro sulla revisione dell'attuale articolo 117 della Costituzione, nella prospettiva di ridurre il numero di materie per cui è prevista la competenza legislativa concorrente, che sono oggetto del contenzioso. Nello stesso tempo desidera riavviare il percorso di carattere amministrativo fondato sul dialogo e sulla cooperazione per sviluppare un lavoro proficuo con le Regioni. A tal fine potrebbe rivelarsi opportuna una riforma del funzionamento e dell'organizzazione della Conferenza Stato-Regioni, per renderla più agile ed efficiente.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Il ministro Fitto ha depositato una relazione, nella quale si approfondiscono i punti da lui indicati in sede di audizione, ponendo soprattutto l'accento sulla necessità di una stretta collaborazione tra Stato e Regioni.

Forte di tale esigenza il legislatore statale ha disegnato un quadro di riferimento normativo che ha permesso al Governo, alle Regioni e alle

autonomie locali di definire accordi in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione statale e regionale.

Nell'accordo sottoscritto in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007 tra Stato, Regioni e province autonome sono stati individuati principi, criteri, metodi e strumenti comuni per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalle leggi di semplificazione. Sono state inoltre definite forme omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali, allo scopo di individuare modelli uniformi sul territorio nazionale per armonizzare le normative regionali. Nell'accordo è previsto l'impegno comune di ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, anche attraverso l'adozione di testi unici. In coerenza con tale impegno, anche le Regioni, al pari dello Stato, stanno procedendo alla revisione dei propri ordinamenti.

Inoltre, il 28 giugno 2007 i Presidenti del Senato e della Camera e il coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome hanno sottoscritto un protocollo di intesa volto ad istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le Assemblee regionali, con funzioni di consultazione e di approfondimento in materia di qualità della regolazione e semplificazione legislativa.

Nella relazione si rileva, tuttavia, che la formula degli accordi tratteggiata trova limiti naturali nella necessità del loro recepimento da parte delle Regioni che, secondo il sistema disegnato dalla Costituzione, hanno autonoma potestà legislativa in diverse materie, con la conseguenza che, in caso di inerzia delle Regioni, l'intervento dello Stato è possibile unicamente nelle materie di competenza legislativa esclusiva di quest'ultimo.

9. Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento

Nella sua audizione del 18 novembre 2008, il ministro Vito ha rilevato come le politiche di semplificazione legislativa debbano concentrarsi innanzitutto sul problema dello *stock* normativo consolidato, ma debbano anche essere accompagnate da un intervento sulle procedure che governano il flusso di produzione della nuova normativa, per avviare il quale risulta decisiva una stretta collaborazione Governo-Parlamento.

La rilevanza attribuita dal Governo all'obiettivo della semplificazione emerge con chiarezza sin dai primi atti compiuti, a partire dalla scelta di contenere la compagine governativa che, oltre a venire incontro all'esigenza di contenimento dei costi della politica, ha avuto benefici effetti sui flussi di produzione normativa. La rilevanza del tema "semplificazione" nell'azione del Governo è desumibile anche dal concreto contenuto dei primi provvedimenti adottati e, in particolare, dalle misure previste nel decreto-legge n. 112 del 2008, in materia di sportello unico per le imprese, taglia-oneri amministrativi, "taglia-enti", e "taglia-leggi", con l'abrogazione di quasi 3.500 leggi obsolete.

All'esame del Parlamento sono state sottoposte anche ulteriori misure in materia di riduzione e certezza dei tempi dei procedimenti ammi-

nistrativi, conferenza dei servizi, silenzio-assenso, di modernizzazione e semplificazione del processo civile. Di grande rilevanza sono poi il recente regolamento sull'analisi di impatto della regolazione (AIR) e la prosecuzione delle attività inerenti il c.d. progetto "Normattiva", che dovrebbe garantire ai cittadini la conoscenza piena e gratuita di tutte le norme vigenti.

Molti dei fenomeni degenerativi – quali il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia, l'approvazione di leggi finanziarie "*omnibus*" – sono il risultato della profonda crisi in cui versa il procedimento legislativo ordinario. I tempi lunghi ed indeterminati della decisione parlamentare e la mancanza di qualsiasi certezza sulla conclusione dell'*iter* legislativo ordinario, anche di quello relativo alle iniziative che attuano il programma del Governo, costituiscono potenti fattori di deterrenza nell'ordinaria produzione di proposte legislative da parte dell'Esecutivo.

Dal confronto con le altre esperienze europee emerge un dato univoco: in tutti i maggiori Paesi europei gli Esecutivi hanno un'influenza sui tempi e sui contenuti delle decisioni parlamentari molto superiori a quelli del Governo italiano. Nell'ordinamento italiano, invece, il Governo non ha alcuna garanzia di approvazione, in tempi certi, delle proposte di diretta attuazione del proprio programma. Tale situazione è ulteriormente aggravata dall'esistenza di significative differenze regolamentari fra Camera e Senato (si pensi al differente regime in materia di contingentamento, di emendabilità dei decreti-legge, di modalità di esame dei disegni di legge collegati). È quindi necessario ricostruire un ordinato procedimento di approvazione delle iniziative legislative sia governative che parlamentari, con tempi brevi, ma soprattutto prevedibili, in modo da evitare il ripetersi di quelle distorsioni che hanno caratterizzato l'attività legislativa negli ultimi anni, ma, soprattutto, in modo da migliorare la qualità della regolazione, poiché una *better regulation* presuppone processi decisionali fluidi a vantaggio della trasparenza delle scelte normative per i destinatari della regolazione stessa.

Del resto l'attuale situazione danneggia sia il Parlamento, che non è sempre in grado di esercitare con piena consapevolezza le proprie funzioni costituzionali, sia il Governo, che non può attuare in modo compiuto e coerente le proprie strategie legislative dirette a dare concreta attuazione al programma sulla cui base ha ricevuto l'investitura popolare e la fiducia del Parlamento.

In questa prospettiva, la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione potrebbe costituire un efficace snodo parlamentare per il confronto sull'attuazione delle più efficaci misure di semplificazione e sulla valutazione degli oneri amministrativi derivanti dalla regolazione. Una collaborazione di questo tipo potrebbe essere di grande utilità anche per l'efficace costruzione di un sistema di analisi preventiva degli effetti della regolazione in termini di adempimenti per imprese e cittadini.

Sarebbe inoltre importante sviluppare le intuizioni che furono alla base dell'istituzione, nella XIII legislatura, alla Camera dei deputati del

Comitato per la legislazione, superando alcune caratteristiche che attualmente ne limitano significativamente la portata.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento "*I primi sei mesi del Governo Berlusconi in Parlamento*" viene riepilogata in dettaglio l'attività svolta dal Governo Berlusconi, dall'insediamento al 15 novembre 2008. Il documento è accompagnato da numerose tabelle riepilogative e di confronto.

10. Audizione di rappresentanti di Confartigianato, Cna e Casartigiani

Nel corso dell'audizione del 16 dicembre 2008, il dottor Guerrini, presidente della Confartigianato, ha sottolineato la rilevanza del tema della semplificazione, in relazione allo sviluppo del sistema produttivo italiano. Infatti l'enorme produzione legislativa nazionale, regionale ed europea genera per le imprese, soprattutto per quelle di piccole dimensioni, elevati oneri di gestione delle pratiche burocratiche, pari ad un punto percentuale di PIL ogni anno. Si calcola che, libere da tali oneri, le imprese in media incrementerebbero la loro produttività del 2,3 per cento e le microimprese del 5,8 per cento. Ha quindi illustrato il contenuto della relazione presentata, concludendo con un apprezzamento del percorso avviato dal Governo con il "taglia-leggi" e il "taglia-oneri" ed auspicando un maggior coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali, in modo tale che sia garantita certezza ed uniformità su tutto il territorio nazionale.

Il dottor Baglione, responsabile del dipartimento territorio e impresa della Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA), ha dettagliatamente illustrato la relazione scritta che ha consegnato alla Commissione. Anche la CNA avverte fortemente la necessità di ridurre l'impatto che gli adempimenti normativi e amministrativi hanno sulla vita delle imprese, sia in termini di costi diretti che di tempi impiegati. A suo avviso la semplificazione amministrativa non può essere affrontata in modo superficiale ma richiede interventi articolati sul piano normativo, amministrativo e organizzativo. Per quanto riguarda la semplificazione normativa, la CNA ha costituito un gruppo di lavoro che ha censito oltre 21 mila leggi in materia di attività imprenditoriale e le ha raccolte per argomenti omogenei affidandole poi, per una valutazione, ad un gruppo di esperti. Relativamente alla semplificazione dei procedimenti, la misurazione dei costi amministrativi, avviata dal Dipartimento della funzione pubblica in collegamento con l'Istat, ha comportato nello scorso anno un grande lavoro al quale hanno fornito un apporto diverse organizzazioni. La CNA si è servita di una società denominata "CNA Interpreta" che ha il compito di "interpretare" tutta la normativa di settore e di tradurla in indicazioni operative per le imprese. Questa società nel 2006 ha vinto una gara indetta dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministero delle attività produttive per la fornitura

di una banca dati completa di tutti gli adempimenti relativi ad ogni tipologia imprenditoriale, prevista dal codice ATECO. Da una ricognizione svolta dalla CNA emerge come il numero totale di tipi di adempimenti informativi a carico delle imprese sia di più di 47 mila. Il solo accorpamento di quelli omogenei ridurrebbe questo numero a circa 5 mila. Per quanto riguarda la semplificazione organizzativa, la manovra economica approvata dal Governo nell'estate 2008 ha consentito di rilanciare gli sportelli unici per le attività produttive, attribuendo molte funzioni di gestione degli stessi a soggetti che operano sul mercato. Ad un nuovo soggetto denominato "agenzia per le imprese" sono stati inoltre delegati sia compiti di istruttoria, in sostituzione della pubblica amministrazione, che di autorizzazione vera e propria. Con questi due strumenti la pubblica amministrazione dovrebbe ritirarsi dalla sfera di contatto con le aziende ed affidare ai meccanismi di mercato l'esecuzione dei procedimenti, concentrando la sua attività sul terreno degli indirizzi e dei controlli, che potrebbero essere più estesi e minuziosi. Per questi motivi la CNA esprime una valutazione positiva delle azioni avviate che appaiono in linea di continuità con quelle intraprese negli ultimi anni.

Il dottor De Sossi, responsabile sindacale della Casartigiani, condivide le valutazioni espresse dai rappresentanti che lo hanno preceduto. Esprime apprezzamento per la strategia avviata dal Governo con il decreto-legge n. 112 del 2008, in particolare per quanto riguarda le disposizioni introdotte dagli articoli 39 e 40, sull'istituzione del libro unico sul lavoro, nonché per quelle in materia di trattamento dei dati personali e di installazione di impianti all'interno di edifici. Sottolinea l'importanza del ruolo che può essere svolto dalle associazioni di categoria nell'interlocazione tra imprese e istituzioni.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nella relazione consegnata alla Commissione per la semplificazione della legislazione, la Confartigianato illustra sei principi chiave che dovrebbero costituire il quadro complessivo dell'attività di semplificazione: 1) Punto unico di contatto: un unico referente per le imprese, in relazione a tutti gli adempimenti amministrativi; 2) Eliminazione dei controlli *ex ante sull'attività di impresa*: una semplice dichiarazione dovrebbe essere sufficiente ad avviare un'attività; 3) Rafforzamento dei controlli *ex post sull'attività di impresa*, in modo da verificare l'effettiva conformità dell'impresa alle norme sostanziali poste a tutela degli interessi pubblici, cui è preposta la Pubblica amministrazione; 4) Supporto tecnico da parte di enti accreditati per la certificazione della conformità alle norme vigenti, eventualmente anche soggetti privati accreditati, che assumano la responsabilità di certificare la conformità dei progetti alla normativa vigente; 5) Omogeneità di trattamento su tutto il territorio nazionale; 6) Indennizzo automatico per mancato rispetto dei termini del procedimento: una tutela nei confronti dei ritardi della Pubblica Amministrazione. Anche un son-

daggio dell'Osservatorio ISPO-Confartigianato, del giugno 2008, ha evidenziato come il problema della semplificazione e della riduzione degli oneri amministrativi sia una priorità per le imprese e per i cittadini.

La relazione quindi ricostruisce il cammino della semplificazione negli ultimi anni: dalla Strategia di Lisbona, allo *Small Business Act (SBA)*, adottato dalla Commissione europea il 25 giugno 2008, sulle politiche per le piccole e medie imprese; alla risoluzione approvata dalla Commissione Industria del Senato, che impegna il Governo a dare attuazione ai principi contenuti nello SBA. A livello nazionale, la relazione indica che una reale politica di semplificazione deve fondarsi su tre diversi approcci: amministrativo, legislativo e organizzativo. Il Governo Prodi, all'interno del Piano annuale di semplificazione del 2007, ha inserito la Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA), ma un limite critico del Piano stesso, come evidenziato anche dal parere del Consiglio di Stato del 21 maggio 2007, è il fatto che esso non impegna giuridicamente le Regioni, le Province e i Comuni. Importante è stata anche l'attivazione, presso la Conferenza unificata, del Tavolo permanente per la semplificazione. Una importante risposta al problema della *regulatory pollution*, ovvero della cattiva qualità, della onerosità e della sovrabbondanza del sistema delle regole, è stata l'adozione del meccanismo "taglia-leggi", tramite l'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008. Si rileva nella relazione un punto di criticità di tale meccanismo, consistente nel disposto dell'articolo 14, comma 16, della legge n. 246/2005, che prevede la permanenza in vigore di tutte le disposizioni contenute in testi normativi di tipo "codice o testo unico", che potrebbero contenere disposizioni superate e non conformi ai più recenti criteri di semplificazione amministrativa. Inoltre l'articolo 14 della citata legge n. 246/2005 non definisce in modo puntuale i confini di alcune categorie di disposizioni da sottrarre all'abrogazione e questo potrebbe comportare un incremento del contenzioso costituzionale. In relazione al taglio degli oneri amministrativi, gli articoli 39 e 40 del citato decreto-legge n. 112/2008 hanno introdotto il libro unico del lavoro (LUL), che sostituisce i libri paga e matricola e gli altri libri obbligatori dell'impresa. Invece l'articolo 25 prevede l'adozione di un programma per il completamento della misurazione degli oneri in tutte le materie di competenza statale, in vista del raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla Commissione europea di riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese del 25 per cento entro il 2012. Nella relazione si suggerisce di considerare anche il *gold plating*, ovvero gli ulteriori oneri, che si sommano anche a quelli locali, che le amministrazioni nazionali inseriscono in sede di recepimento della normativa europea.

Importante è stata l'introduzione della Comunicazione Unica per l'avvio dell'impresa, disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge n. 7/2007, ma la mancata emanazione del regolamento di attuazione recante le regole tecniche crea una situazione di incertezza. Parimenti, il non aver tenuto conto della competenza regionale in materia di artigianato, considerata la notevole difformità regolatoria territoriale, ha provocato no-

tevoli problemi di coordinamento. Un primo passo si è fatto con l'approvazione, in sede di Conferenza delle Regioni, degli *Indirizzi delle Regioni italiane in materia di avvio dell'impresa artigiana*, il 30 luglio 2008.

La relazione si sofferma quindi sull'articolo 38 del decreto-legge n. 112/2008, che ha introdotto le "Agenzie per le imprese", ovvero soggetti privati accreditati per lo svolgimento dell'istruttoria amministrativa. Il medesimo articolo prevede che un apposito regolamento proceda alla semplificazione ed al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive. A fronte di tali importanti passi, occorrerebbe una revisione delle previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/1998, nel senso di applicare realmente il criterio dell'autocertificazione; peraltro la maggior parte delle Regioni non ha adottato i provvedimenti applicativi previsti dal citato decreto, che renderebbero operativi i criteri della Dichiarazione di Inizio Attività e dell'autocertificazione.

È infine scaduta la delega prevista dall'articolo 17, comma 1, lettera f), della legge n. 59/1997, che autorizzava il Governo ad introdurre per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento forme di indennizzo automatico e forfetario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento.

Un punto di criticità fortemente evidenziato nella relazione è il rapporto con le Regioni e le autonomie locali: uno studio del Formez in collaborazione con l'Osservatorio legislativo interregionale ha evidenziato come anche la legge fondamentale del procedimento amministrativo, la legge n. 241/1990, non riceva univoca applicazione sull'intero territorio nazionale. Si tratta di differenze regionali, provinciali e locali, che creano difficoltà alle imprese. In realtà la legge n. 131/2003, c.d. "La Loggia", aveva previsto che il legislatore statale dovesse indicare alle Regioni i principi fondamentali in materia di legislazione concorrente, anche in tema di autorizzazioni e concessioni, prefigurando, pertanto, una cornice di principi fondamentali statali in materia di procedimenti amministrativi.

La relazione depositata dalla CNA è stata dettagliatamente illustrata dall'intervento del dottor Baglione.

11. Audizione di rappresentanti di Coldiretti e Cia

L'avvocato Grossi, responsabile dell'Ufficio legislativo della Coldiretti, ha sottolineato, nel corso dell'audizione del 18 dicembre 2008, come la semplificazione sia uno strumento estremamente importante che richiede, in primo luogo, un'azione di carattere preventivo da parte degli organi deputati alla produzione normativa per evitare di introdurre nuovi ed ulteriori oneri a carico dei cittadini e delle imprese. In questo senso appare, a suo avviso, di grande utilità l'analisi di impatto della regolazione (AIR) introdotta nell'ordinamento italiano al fine di valutare, in via preventiva, tutte le conseguenze, anche in termini di costi, dell'introduzione di una nuova normativa.

Per quanto riguarda l'ambito comunitario, l'avvocato Grossi ha consegnato un documento prodotto dal "Gruppo 2013" che opera all'interno

del *Forum* internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione promosso dalla Coldiretti (vedi *infra*).

Secondo il dottor Masoni, responsabile dell'Ufficio legale della Confederazione Italiana Agricoltori (CIA), la semplificazione richiede un lavoro in continua evoluzione e dovrebbe tener conto non solo di ciò che non è più utile, ma anche e soprattutto di ciò che è ancora utile: pertanto, accanto ad un intervento di riduzione dello *stock normativo*, sarebbe necessario un riordino della normativa vigente, attraverso testi unici o codici di settore.

Ha poi evidenziato come la normativa comunitaria e quella regionale introducano continuamente norme di dettaglio che limitano o addirittura ostacolano l'efficacia delle disposizioni approvate, accompagnandosi spesso, nel caso delle Regioni, ad ulteriori oneri di carattere amministrativo, in un quadro di riferimento sempre più incerto ed indeterminato a causa della non adeguata previsione circa il riparto di competenze risultante dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

Ha concluso il suo intervento sottolineando come un'azione di semplificazione debba essere seguita da una valutazione periodica dei risultati raggiunti, non solo in termini di riduzione dei costi, ma anche di effetti sui cittadini e le imprese.

Documentazione acquisita per l'audizione

La relazione "*L'OCM unica e la semplificazione della PAC*", realizzata dal *Gruppo 2013-Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati*, che opera nel *Forum* internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, promosso da Coldiretti, presenta in modo dettagliato il processo di semplificazione in atto nella PAC, analizzando gli strumenti usati dalla Commissione europea, gli obiettivi ed i risultati raggiunti. Scopo ultimo della semplificazione è la progressiva eliminazione dell'intervento pubblico, fino all'eliminazione di ogni tipo di intervento, attraverso la riduzione degli oneri burocratici e amministrativi a carico degli agricoltori e delle amministrazioni pubbliche.

Il percorso di tale semplificazione ha preso il via con la Comunicazione della Commissione del 19/10/2005 *Semplificazione per la Politica agricola comune*; è proseguito nel Consiglio agricolo del dicembre 2005, che suggeriva che ogni decisione politica fosse effettuata alla luce di una valutazione di impatto standardizzata, allo scopo di predisporre atti giuridici che tenessero conto dei costi che essi stessi avrebbero comportato.

Un passo importante verso la semplificazione è stato iniziato con la riforma Fischler del 2003 e con le riforme settoriali che si sono susseguite fino al 2007, portando al risultato del Pagamento Unico Aziendale (PUA), strumento unico per la politica agraria.

Tuttavia, i nuovi obiettivi della PAC sull'ambiente, la sicurezza alimentare e la tutela degli interessi europei, oltre al processo di allarga-

mento della UE, hanno accresciuto la complessità e richiesto l'attivazione di nuovi strumenti tutt'altro che semplici da applicare e da gestire. Inoltre, la Commissione ha insistito fortemente sul punto che la semplificazione non deve essere usata come pretesto per minare i dispositivi di controllo, disponendo che ciascuno Stato membro istituisse un proprio Sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC).

Fondamento del processo di semplificazione auspicato e diretto dalla Commissione è l' "OCM unica", ovvero l'Organizzazione Comune di Mercato unica, che raccoglie, integra ed armonizza le precedenti 21 organizzazioni comuni di mercato, istituite tra il 1962 e il 1970, ciascuna retta da un regolamento di base del Consiglio, con l'aggiunta di tre regolamenti recanti norme specifiche per alcuni prodotti. Essa si fonda sul regolamento CE n. 1234/2007 del Consiglio del 22/10/2007, che raccoglie e coordina le singole regolamentazioni e complessivamente consente l'abrogazione di 35 regolamenti, riducendo il quadro normativo da 600 a 200 articoli circa. Dal punto di vista operativo, tale strumento di semplificazione appare più rilevante per le amministrazioni pubbliche che per gli operatori economici, in quanto ingloba e coordina tutte le disposizioni relative al mercato interno (intervento pubblico, ammasso privato, misure speciali, regimi di contenimento della produzione, regimi di aiuto). Con l'OCM unica è stato creato un Comitato unico di gestione per tutti i pagamenti diretti. Il tema della semplificazione ha coinvolto anche la normativa sugli aiuti di Stato: su questa materia, infatti, fino al 2007 erano in vigore sette testi che sono stati ridotti a tre: il regolamento di esenzione, gli orientamenti sugli aiuti di Stato e il regolamento sul *de minimis*.

La semplificazione ed il processo di riforma della PAC porteranno, in prospettiva, all'eliminazione di tutti gli interventi pubblici sui mercati agricoli, ma ciò significa anche la rinuncia a strumenti di intervento pubblico in caso di crisi di mercato.

La Confederazione Italiana Agricoltori (CIA) ha depositato una relazione strutturata in sette schede, ciascuna riguardante uno specifico ambito, rispetto al quale si illustrano le criticità e si propongono interventi, valutando anche i benefici che ne deriverebbero. Nella scheda 1, "Domanda unica PAC", si rileva la complessità per le imprese dell'accesso agli interventi di sostegno comunitario ed alle misure dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), dovuta, secondo l'analisi svolta, ad ipertrofia normativa, moltiplicazione delle date di intervento e duplicazione degli *iter* istruttori. Si propone, al riguardo, la "domanda unica", modulare e flessibile, semplificata e pluriennale. Nella scheda 2, "Fascicolo digitale e registro unico aziendale", si pone l'accento sugli adempimenti burocratici, suddivisi nelle due grandi tipologie di dichiarazioni e registrazioni, contestandone la moltiplicazione nel tempo, dovuta alla stratificazione normativa ed alla pluralità delle amministrazioni coinvolte, tra loro non coordinate, nonché la duplicazione delle procedure, dovuta anche al limitato utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche. Si propone quindi il "Fascicolo aziendale digitale", già prefigurato nel decreto del Presidente

della Repubblica n. 445/2000, ed il "Registro unico o Quaderno di campagna integrato", un sistema coordinato e modulare per annotare secondo chiare procedure i fatti tecnici e gestionali rilevanti o richiesti. Nella scheda 3, "Proposte di semplificazione amministrativa", si evidenziano le difficoltà nell'accesso alle prestazioni sociali, nella verifica dei requisiti reddituali e l'inutilità dell'obbligo di presentare domanda per richiedere prestazioni per le quali tutti i dati necessari sono già conosciuti dall'ente erogatore. Si propone la realizzazione di un testo unico sulla previdenza e l'introduzione della dichiarazione unica del reddito familiare, aggiornando la dichiarazione ISEE. Nella scheda 4, "Lo Sportello Unico per le attività produttive e la sussidiarietà", si lamenta la mancata diffusione dello Sportello Unico per l'impresa, soprattutto nei piccoli comuni, e si sottolinea la frammentazione del sistema territoriale delle autonomie, che provoca difformità territoriali notevoli; inoltre, la complessità delle procedure interne alla pubblica amministrazione pare vanificare lo stesso procedimento unico. Si propone di dare attuazione al dettato dell'articolo 38 del decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, intitolato "Impresa in un giorno", attivando, al tempo stesso, le necessarie innovazioni in termini di sistemi e collegamenti informatici nella pubblica amministrazione. Nella scheda 5, "Semplificazioni in materia di lavoro", si analizzano gli ambiti della denuncia aziendale all'INPS (per l'assunzione di manodopera dipendente); del lavoro stagionale; del lavoro degli immigrati; della sicurezza sui luoghi di lavoro. In ciascuno di tali ambiti la complessità delle procedure e la poca flessibilità, oltre alla lunghezza dei relativi *iter burocratici*, procurano danni economici rilevanti alle imprese agricole ed impongono soluzioni legate alla semplificazione. Nella scheda 6, "Legislazione sulla sicurezza alimentare", si evidenzia la sovrapposizione delle norme, emanate in momenti diversi da soggetti diversi, e ci si richiama alla proposta che alcuni anni fa aveva presentato il Ministero della salute, sull'adozione di un "codice della sicurezza alimentare", che raggruppi il *corpus* normativo, sfrondandolo delle parti obsolete, ridondanti e/o in contrasto con le indicazioni comunitarie, semplifichi le procedure burocratiche ed uniformi il sistema sanzionatorio e le modalità di vigilanza e controllo, coinvolgendo le Regioni per gli aspetti di loro competenza. Oltre all'adozione di tale codice, si propone la redazione di "Manuali di corretta prassi igienica", validati dalle autorità competenti, che valorizzino l'autocontrollo dei produttori; l'utilizzo dei dati già presenti nelle banche dati della pubblica amministrazione e la semplificazione delle procedure di notifica, che dovrebbe essere telematica e composta da una modulistica essenziale. Infine, nella scheda 7, "Razionalizzazione del sistema dei controlli", si evidenzia come il carente coordinamento dei diversi sistemi di vigilanza e controllo determini un clima di incertezza e si rileva una certa sproporzionalità tra procedure di controllo, rischio di non conformità e gravità dell'inadempienza, proponendo anche in questo caso di effettuare un coordinamento tra le varie strutture di controllo e di valorizzare l'autocontrollo aziendale.

12. Audizione di rappresentanti di Confindustria

Nell'audizione del 13 gennaio 2009, il dottor Morandini, vice presidente di Confindustria, ha espresso l'apprezzamento di tale Organizzazione per alcune iniziative significative assunte in questi mesi dal Governo, rilevando come però le misure introdotte non siano ancora state percepite dai cittadini e dalle imprese in termini di riduzione degli adempimenti burocratici e dei costi amministrativi: un chiaro esempio è quello delle ripetute richieste di documentazione tecnica rivolte alle imprese da enti e amministrazioni pubbliche. È necessario perciò che la semplificazione annunciata si trasformi in semplificazione percepita dalla collettività e in semplificazione effettivamente rilevata a livello statistico ed economico. Sotto questo profilo, la Piccola industria, da lui presieduta, ha redatto nel 2006 un documento dal titolo "*Semplificazione Annunciata, Percepita e Rilevata*", che appare ancora attuale e sulla base del quale è stato siglato, a suo tempo, un Protocollo di intesa tra Confindustria e Dipartimento della Funzione pubblica nel quale si individuava un metodo di lavoro per la quantificazione degli oneri amministrativi per le imprese. A seguito di questo Protocollo, l'ISTAT ha potuto procedere ad una rilevazione di tali oneri in cinque aree che presentano le maggiori criticità per gli imprenditori. Il risultato ha mostrato un costo annuo complessivo sostenuto dalle piccole e medie imprese pari a 16,2 miliardi di euro.

Analizzando in dettaglio gli strumenti usati finora per la semplificazione fa presente che Confindustria ha sempre condiviso e supportato la strategia che ha portato all'approvazione del meccanismo cosiddetto "taglia-leggi" e le ulteriori misure di sfooltimento della legislazione recentemente introdotte dal ministro Calderoli. Non può tuttavia non rilevare che tale operazione, pur necessaria, ha un impatto pari a zero sulle aziende se impiegata esclusivamente per abrogare norme già desuete e se non è accompagnata da un'opera di riordino e di riassetto del sistema normativo, attraverso la redazione di testi unici o codici di settore che dovranno contenere norme immediatamente applicabili senza rinviare a norme attuative o di carattere regolamentare, come accaduto con il codice dell'ambiente e con il codice degli appalti. Propone l'estensione della portata del "meccanismo "taglia-leggi"", la cui opera di pulizia dovrebbe ricomprendere non solo la normativa primaria, ma anche norme di natura regolamentare ed applicarsi anche a quei settori attualmente esclusi, quali quello tributario, contabile, previdenziale ed assistenziale. A questa opera di razionalizzazione e di riordino della legislazione statale dovrebbe inoltre accompagnarsi un'analogha iniziativa da parte delle Regioni, conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Un altro ambito nel quale Confindustria auspica un significativo intervento di semplificazione è quello degli adempimenti di carattere amministrativo, in particolare delle autorizzazioni connesse all'esercizio delle attività produttive.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nella relazione consegnata alla Commissione si sottolinea l'importanza di poter "monetizzare" gli effetti degli interventi di semplificazione, anche in termini di risorse liberate da investire in nuove attività, e di certificare i risparmi di spesa derivanti dalla eliminazione o dalla sostituzione degli adempimenti superflui. In tal senso occorre procedere con le attività dei tavoli di lavoro tecnici, che coinvolgono aziende e pubblica amministrazione, per definire in tempi brevi significativi interventi di riduzione dei costi in tutte le aree rilevate dall'ISTAT ed è necessario prevedere analoghe azioni anche a livello regionale.

Un tema sul quale la relazione si sofferma particolarmente è quello degli adempimenti di carattere amministrativo, in particolare delle autorizzazioni connesse all'esercizio delle attività produttive. Vengono segnalati tre aspetti: 1) gli investimenti delle imprese in nuove attività produttive subiscono rallentamenti a causa dei ritardi burocratici. Occorre semplificare i procedimenti funzionali al rilascio di autorizzazioni, in modo che ad una domanda corrisponda un unico procedimento e un'unica risposta, alla quale devono essere garantiti tempi certi, prevedendo il diritto al risarcimento nel caso di ritardo ingiustificato da parte della pubblica amministrazione, che deve assumersi la responsabilità del corretto svolgimento della propria attività. 2) Deve essere realizzato pienamente e in tutto il territorio nazionale lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), la cui funzionalità è attualmente limitata o addirittura inesistente, soprattutto nei comuni di piccole dimensioni e nei casi di impianti produttivi complessi. 3) Occorre proseguire sulla strada del riconoscimento delle certificazioni aziendali, generando meccanismi premianti in termini di riduzione di determinati costi sostenuti dall'impresa che ha conseguito una specifica certificazione.

Conclude la relazione un prospetto, redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sui costi annuali sostenuti dalle piccole e medie imprese per aree normative e singoli adempimenti.

13. Audizione di rappresentanti della Confcommercio e della Confesercenti

Nel corso dell'audizione del 15 gennaio 2009, il dottor Cerminara, dirigente della Confcommercio, ha sottolineato come, ad avviso di tale organizzazione, il primo passo essenziale per un'efficace strategia di semplificazione sia sicuramente rappresentato dall'abrogazione delle norme obsolete e non più applicabili. In questo senso appaiono condivisibili le previsioni contenute nell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008 e nel recente decreto-legge n. 200 del 2008. Auspica tuttavia che in sede di conversione di tale ultimo provvedimento non si recuperino, come avvenuto con il decreto-legge n. 112, alcune leggi originariamente abrogate, per mantenere in vita, ad esempio, organismi sulla cui necessità o utilità si possono avanzare molti dubbi.

La Confcommercio guarda con estremo favore anche all'introduzione di sistemi di misurazione delle attività della pubblica amministrazione finalizzati ad una riduzione dei costi per i cittadini e per le imprese, ritenendo molto significative le disposizioni contenute negli articolo 16, comma 2, del decreto-legge n. 185 del 2008 e nell'articolo 25 del decreto-legge n. 112 del 2008, che prevedono, rispettivamente, la cancellazione dell'obbligo telematico di comunicare i corrispettivi giornalieri, e il cosiddetto "taglia-oneri amministrativi". Sarebbe importante che la Commissione parlamentare per la semplificazione vigilasse affinché questa attività di semplificazione burocratica e di riduzione degli oneri sia adeguatamente supportata dal Governo e, se possibile, accelerata.

Un altro aspetto sul quale la Confcommercio ha sempre insistito è quello della delega di funzioni amministrative non discrezionali a privati. Vanno in questo senso le recenti iniziative adottate dal Governo con il Progetto "Reti amiche", che vede coinvolto il settore della distribuzione con le tabaccherie, e la disciplina introdotta dall'articolo 38 del citato decreto-legge n. 112 sull'impresa in un giorno. In tale prospettiva appare auspicabile che sia emanato rapidamente il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina dello sportello unico delle attività produttive.

In merito al problema della digitalizzazione della pubblica amministrazione, sarebbe utile valorizzare il ruolo degli intermediari, organizzazioni di categoria e ordini professionali.

Infine, il dottor Cerminara ha evidenziato l'importanza del coinvolgimento delle Regioni nel processo di semplificazione, soprattutto in un settore come quello del commercio, che ricade nella competenza esclusiva della legislazione regionale.

Il dottor Dell'Aquila, responsabile dell'Ufficio legislativo della Confesercenti, ha manifestato apprezzamento per lo sforzo del Governo nell'opera di semplificazione legislativa. La riforma in senso federalista della Costituzione ha attribuito la materia del commercio in via esclusiva alle Regioni: ciò ha comportato un'iperproduzione legislativa e amministrativa e, di conseguenza, il ricorso, da parte di alcune Regioni, allo strumento del Testo Unico, per riunire e razionalizzare le disposizioni emanate.

A livello di semplificazione amministrativa, ha segnalato la mancata approvazione della disciplina di dettaglio riguardante la comunicazione unica per la nascita di un'impresa. Inoltre, rimanendo in tale ambito, ha espresso la perplessità della Confesercenti in relazione al sostanziale passaggio di funzioni dai Comuni alle Camere di Commercio e al mancato coordinamento della disciplina con quella settoriale del commercio.

14. Audizione di rappresentanti di Unioncamere

Il vice segretario generale di Unioncamere, dottor Giuseppe Tripoli, ha ricordato nell'audizione del 4 febbraio 2009, le due ricerche, condotte in collaborazione con l'ISTAT rispettivamente nel 2003 e nel 2006, per verificare i costi degli oneri amministrativi per le imprese. Dal confronto

dei dati relativi ai due anni di riferimento risulta la percezione da parte delle imprese di un aumento di tali costi nel 2006 rispetto al 2003, nonostante l'introduzione in quell'arco temporale di alcuni strumenti di semplificazione.

Unioncamere è attivamente partecipe dei processi di semplificazione in corso, soprattutto per quanto riguarda l'avvio dell'attività imprenditoriale, informatizzando il registro delle imprese, con la diffusione nelle aziende dei dispositivi di firma digitale e della carta nazionale dei servizi (CNS), e contribuendo alla fase di sperimentazione della "comunicazione unica", per la cui effettiva operatività si attende l'emanazione di un regolamento che fissi le regole tecniche per lo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni. Si riterrebbe auspicabile, a tal proposito, che queste regole fossero emanate da organismi tecnici, quale ad esempio il CNIPA, per rendere più snelle le procedure di approvazione e consentire rapidi adeguamenti della disciplina.

Altro settore di intervento è quello dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP), al quale il Governo in carica ha inteso dare nuovo impulso con il decreto-legge n. 112 del 2008 e che in passato non è decollato per varie ragioni tra le quali la mancata individuazione delle procedure per le quali vi è uno spazio di discrezionalità della pubblica amministrazione e per le quali quindi non è sufficiente la DIA. È auspicabile che tale individuazione sia al più presto effettuata e che ad essa si accompagni un intervento normativo che restringa gli spazi di discrezionalità della pubblica amministrazione. Per raggiungere tale obiettivo si rende necessario ribaltare la logica che sinora ha informato i rapporti tra pubblica amministrazione e imprese, riducendo le autorizzazioni e i controlli preventivi e valorizzando le autocertificazioni e i controlli successivi. Unioncamere condivide la scelta del Governo di individuare nel portale delle imprese – denominato "impresainungiorno.it" e del quale le Camere di commercio hanno preso in carico la gestione esclusiva dal 1° gennaio 2009 – lo snodo fondamentale in cui far confluire i singoli procedimenti di tutti i soggetti istituzionali coinvolti in tale progetto.

Unioncamere, ritiene altresì positiva la creazione delle agenzie per le imprese, e l'iniziativa "Reti amiche" nella quale le Camere di commercio sono attivamente coinvolte così come sono impegnate nel progetto di telematizzazione dei brevetti, che dovrebbe favorire l'innovazione e la ricerca in Italia, consentendo di registrare in tempo reale i brevetti.

Tuttavia, qualsiasi politica di semplificazione non può prescindere dalla considerazione del ruolo svolto dalle Regioni, sia in termini di produzione normativa che di coordinamento degli enti amministrativi presenti nel loro territorio.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nella relazione consegnata da Unioncamere alla Commissione vengono ricapitolati i risultati delle due ricerche effettuate con l'ISTAT nel 2003 e nel 2006 riguardo al rapporto tra imprese e pubblica amministra-