

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 APRILE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **MINO TARICCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3	Taricco Mino, <i>Presidente</i>	11, 14
Audizione del Capo Ufficio legislativo del Ministero dello sviluppo economico, Germana Panzironi, del Vice Capo di Gabinetto vicario, Massimo Lasalvia, e del Vice Capo Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Paolo Pinzoni, sulla semplificazione normativa (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):		Lasalvia Massimo, <i>Vice Capo di Gabinetto vicario del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali</i>	5, 12, 13
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3, 10	Lavagno Fabio (PD)	10
		Montroni Daniele (PD)	10
		Panzironi Germana, <i>Capo Ufficio legislativo del Ministero dello sviluppo economico</i>	4, 11
		Pinzoni Paolo, <i>Vice Capo Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali</i>	7, 13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.20.

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 del Capo Ufficio legislativo del Ministero dello sviluppo economico, Germana Panzironi, del Vice Capo di Gabinetto vicario, Massimo Lasalvia, e del Vice Capo Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Paolo Pinzoni, sulla semplificazione normativa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Capo Ufficio legislativo del Ministero dello Sviluppo economico, Germana Panzironi, del Vice Capo di Gabinetto vicario, Massimo Lasalvia, e del Vice Capo Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Paolo Pinzoni, sulla semplificazione normativa. Con la seduta di oggi prosegue il breve ciclo di audizioni dei capi degli uffici legislativi, iniziato lo scorso 12 marzo.

Le loro relazioni consentiranno alla Commissione di acquisire lo stato dell'arte in due settori tra loro contigui. Con la consigliera Panzironi potremo verificare, in particolare, le prospettive dei processi di liberalizzazione in atto e i loro intrecci con le politiche di semplificazione e i

fattori di complicazione derivanti dal riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, con la conseguente fuga dalla legge in favore di intese e accordi nelle sedi delle Conferenze Stato-Regioni e unificata.

Con il consigliere Lasalvia e l'avvocato Pinzoni potremmo avere un quadro delle iniziative intraprese in passato e di quelle in atto.

Il riferimento è, in particolare, al tentativo di redazione di un codice dell'attività agricola e alla semplificazione amministrativa. In più sarebbe utile capire quali altri settori potrebbero essere oggetto di riordino normativo, anche tenendo conto delle peculiarità della legislazione agricola, che:

– si intreccia strettamente con le discipline ambientali e sanitarie (ma anche con quelle fiscali, etc.);

– è in massima parte di derivazione europea e vede un forte attivismo delle Regioni.

Sollecito infine una riflessione:

a) sulle potenzialità della banca dati Normattiva e sull'utilità dello strumento del testo unico compilativo ai fini del riordino normativo;

b) su quali altri accorgimenti potrebbero prendersi tra Parlamento e Governo per evitare frammentarietà e volatilità delle decisioni legislative;

c) sull'eventualità di inserire nella Costituzione la categoria delle leggi organiche, attribuendo magari tale rango anche ai codici.

Mi scuso con voi, ma tra non molto è previsto che vi sia seduta sia alla Camera dei deputati sia al Senato, per la discus-

sione sul Documento di economia e finanza, quindi, purtroppo, abbiamo dei tempi un po' stretti.

Do la parola alla dottoressa Panzironi per lo svolgimento della relazione.

GERMANA PANZIRONI, *Capo Ufficio legislativo del Ministero dello Sviluppo economico*. Sarò breve, visti i tempi ristretti.

La mia esperienza in materia di semplificazione prescinde dal ruolo che sto ricoprendo attualmente, perché sono stata a lungo presso il Dipartimento della funzione pubblica, e quindi ho svolto un lavoro di semplificazione con la direzione competente. Di semplificazione mi occupo da molto tempo.

Prima di scendere brevemente nel particolare della competenza del Ministero dello sviluppo economico, posso sicuramente dire che, in relazione anche alle linee guida e alle osservazioni della Commissione, il primo profilo da mettere in luce sulla semplificazione è che ci sono troppe norme di semplificazione ormai, nel senso che c'è una stratificazione di norme che ne semplificano altre, ovviamente riducendo l'obiettivo della semplificazione e rendendola confusa.

I rapporti tra Stato e regioni in materia di concessione di idrocarburi, ad esempio, quindi di titoli per prospezione e ricerca di idrocarburi, dove ci sono profili di competenze che, ovviamente, mal si armonizzano tra lo Stato e le regioni stesse, soprattutto per le infrastrutture lineari, ormai vedono forse quattro o cinque, se non sei norme che regolano quando si deve fare ricorso alla Conferenza dei servizi, alla Presidenza del Consiglio che deve agire in maniera sostitutiva e così via, tanto che recentemente ho dovuto dare un parere per cercare la norma più adatta al caso di specie. Non è, evidentemente, possibile una cosa del genere.

Anche tutti i vari decreti che io stessa, peraltro, ho seguito, come il cosiddetto «Semplifica Italia», sostanzialmente aggravano il nostro *stock* normativo. Probabilmente, dobbiamo smettere di fare norme di semplificazione e dobbiamo innanzitutto cercare non di semplificare, ma

di abrogare. Passo, quindi, al profilo della semplificazione amministrativa, che è diverso da quello normativo, ma, ovviamente, va, per così dire, «matchato».

Non possiamo più semplificare i procedimenti. Dobbiamo avere il coraggio di eliminarne alcuni e, soprattutto, di utilizzare gli strumenti che abbiamo nell'ordinamento, senza introdurne nuovi. Ne abbiamo tanti, molto spesso non applicati o non conosciuti, perché ormai anche nella disciplina del procedimento ci sono troppe norme. Chiaramente, il profilo importante che chiude il discorso della semplificazione normativa e amministrativa è quello degli oneri per le imprese, ma anche per la pubblica amministrazione. Non dimentichiamo, infatti, che ogni adempimento che prevediamo anche solo sostitutivo non solo incide sulle imprese e i cittadini — e sappiamo che c'è un sistema di misurazione —, ma anche sulla pubblica amministrazione, distogliendo risorse umane e finanziarie dai compiti istituzionali e aggravando ulteriormente il procedimento.

Passo brevemente al *core business* della liberalizzazione o della semplificazione del MISE. Alcune norme sono state introdotte nel recente disegno di legge sulle liberalizzazioni, che hanno, forse, poco a che vedere o a che fare con la semplificazione e sono più un profilo di liberalizzazioni di alcuni mercati che si ritiene essere ingessati da una serie di regole, che probabilmente hanno avuto una loro ragion d'essere qualche anno fa e che adesso, forse, devono essere riviste. Ovviamente, molto è stato fatto soprattutto nel settore del cambio di fornitore e di operatori della telefonia. In questo caso, abbiamo cercato ulteriormente di rendere più semplice il cambio di operatore e di evitare tutta quella serie di clausole penali in genere nascoste che vengono poste. C'è un profilo di apertura del mercato sui prezzi dell'energia elettrica. Chiaramente, anche quello è un settore molto difficile da manovrare, che richiede molta cautela, perché il mercato dell'energia elettrica è molto sensibile, e quindi deve avere una sua gradualità: non può essere liberalizzato in maniera repentina. Ci sono poi

alcune norme sulla professione forense e sul notariato, che cercano di non smontare il sistema del notariato, che garantisce la libera circolazione degli immobili, e quindi offre una garanzia anche sotto il profilo della normativa antiriciclaggio. Si tratta, quindi, di un profilo importante di ordine pubblico e di certezza del diritto, che in qualche modo ha dato ingresso ad altre professioni, evidentemente in maniera concorrente e facoltativa. Nessuno cerca di togliere niente alle varie categorie, ma semplicemente di mobilitare un po' il mercato su alcuni profili obiettivamente marginali, come società a responsabilità limitata o immobili di scarso valore che possono eventualmente formare oggetto di atti stipulati anche da professionisti che non siano notai, ovviamente con le adeguate cautele, tra cui l'assicurazione obbligatoria, perché naturalmente il punto di vista è sempre quello della tutela del consumatore.

Per quanto riguarda l'ultimo profilo — il rapporto tra Stato ed enti territoriali — dico sempre a chi mi chiede se non possiamo fare ulteriori norme di semplificazione che possiamo semplificare tutto quello che vogliamo a livello di legislazione statale, ma poi quando arriviamo alle regioni e soprattutto ai comuni, che hanno procedimenti che impattano direttamente con il cittadino — tutti noi andiamo al comune a chiedere qualcosa o alla regione, è difficile che si vada presso un'amministrazione centrale — i procedimenti amministrativi di questi enti, che non possiamo toccare per riserva costituzionale (soprattutto nei confronti delle regioni) evidentemente sono comunque diversi e molto più complessi rispetto a quelli statali. L'autonomia organizzativa dei vari enti locali permette comunque loro una propria organizzazione anche procedimentale.

Bisognerebbe scardinare quest'impossibilità per lo Stato di intervenire sui procedimenti: noi possiamo comunque suggerire le linee guida e i principi generali, ma non abbiamo strumenti per costringere al loro recepimento, quindi a un certo punto

ci troviamo di fronte a un muro, determinato proprio dalla complessità burocratica degli enti locali e delle regioni.

Ovviamente, alcune materie dovranno essere riviste, ma questa è una cosa che già si sta pensando e forse facendo, con riferimento al riparto di competenze tra Stato e regioni.

Normattiva è un'iniziativa importantissima che io stessa, a suo tempo, ho seguito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Dovrebbe riuscire ad aiutare la conoscenza delle leggi vigenti, ma non basta, perché sono troppe.

A questo punto, quindi, passo subito al profilo del riordino. Dovremmo realizzare obiettivamente più codici, ma non testi unici complicativi, bensì testi unici innovativi, che ci permettano di modificare, e quindi sopprimere una serie di norme. Ci sono delle sovrapposizioni pazzesche.

Finisco e lascio spazio ai colleghi. Relativamente alla possibilità di attribuire alle leggi organiche il rango di legge rinforzata, personalmente ritengo che questo non sia utile nel nostro ordinamento, in questo momento, anche se chiaramente ha dei precedenti in Europa. Essendo partita dalla premessa che preferisco evitare di dare origine a ulteriori leggi, tanto più vorrei evitare di realizzare leggi che, per essere modificate, necessitano di un procedimento così forte e aggravato che, alla fine, ingessano ulteriormente l'ordinamento, il quale già mi sembra abbastanza ingessato.

MASSIMO LASALVIA, *Vice Capo di Gabinetto vicario del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*. Anzitutto, rivolgo il saluto del Ministero — e del Ministro Martina — al presidente e ai componenti della Commissione e il ringraziamento per l'invito a questo confronto che ci dà anche l'occasione di « staccare » dalla frenesia dell'attività quotidiana e di fermarci in un momento di riflessione anche sull'attività che si svolge nel settore normativo, spesso frenetica e legata a contingenze: ciò non dovrebbe essere ed è il motivo per il quale siamo qui.

Anch'io, come la collega Panzironi, oltre all'incarico nel gabinetto del Ministero delle politiche agricole, provengo da qualche anno di esperienza al Dipartimento affari giuridici della Presidenza del Consiglio dei ministri, quindi mi sono confrontato negli anni con le problematiche della semplificazione. In particolare, vorrei concentrare il *focus* di quest'intervento sugli aspetti della misurazione e riduzione degli oneri regolatori amministrativi nonché sul tentativo di rendere effettiva l'analisi *ex ante* dell'impatto regolatorio.

Sono attività nelle quali ci stiamo impegnando e il Ministro Martina crede molto. Come dirà il collega Pinzoni, queste attività hanno trovato già una prima importante realizzazione nei provvedimenti di questo Governo, in particolare a partire dal decreto-legge n. 91 del 2014 che, al capo I, prevede una serie di misure che riguardano appunto il settore agroalimentare e che comportano un'importante riduzione e abbattimento di oneri amministrativi per le imprese e per il cittadino, in questo adeguandosi anche alla raccomandazione del Consiglio europeo del luglio 2014 di semplificare il contesto normativo, soprattutto a vantaggio di imprese e cittadini. Questa è un po' la linea caratterizzante l'attività che abbiamo provato a svolgere — in questo periodo — per il Ministero.

Ovviamente, tutto questo si iscrive in un quadro di complessità normativa particolare per il settore agroalimentare. Come ben sapete, abbiamo una competenza legislativa residuale delle regioni nel settore dell'agricoltura, mentre abbiamo una competenza concorrente per quanto riguarda l'alimentazione, quindi ci sono intanto questi incroci di competenze, con l'impatto regolatorio comunitario, comunque molto importante e che determina spesso la necessità di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni o addirittura di procedere a ricognizioni di abrogazioni implicite di norme.

Vengo così a quello che anticipava il presidente, l'esigenza di un codice di riassetto e semplificazione nella materia agricola, che stiamo provando a varare in

virtù di una delega che, come ben sapete, è contenuta nell'atto Senato n. 1328, cosiddetto « collegato agricoltura », che comprende una serie di deleghe, tra cui questa per il riassetto e la semplificazione e per la creazione di un codice dell'agricoltura, che ovviamente sarebbe, oltre che utile, anche una realizzazione storica.

Tornando alla riduzione degli oneri amministrativi, tra le misure contenute nel citato decreto-legge n. 91 del 2014, segnalo la creazione del registro unico dei controlli ispettivi. Sapete che questo tentativo di portare tutto a unità e, soprattutto, di coordinare tra loro gli interventi ispettivi nel settore dà sicuramente sollievo agli operatori del settore. Lo stesso discorso vale per l'introduzione della misura della diffida prima della sanzione amministrativa per le violazioni sanabili. Conoscete episodi come quello del titolare della pescheria multato perché non aveva esposto nel cartellino il nome latino della specie ittica, insieme al nome italiano. Di là dalla strumentalizzazione, procedere con una diffida per consentire prima all'operatore di adeguarsi, piuttosto che sanzionarlo immediatamente, probabilmente aiuta gli operatori e il settore in generale.

Accanto a questo, c'è la dematerializzazione di una serie di registri e scritture nel settore sia vitivinicolo sia dei prodotti alimentari, con semplificazioni e incentivi per le assunzioni dei giovani in agricoltura e per l'imprenditoria agricola giovanile, con tutta l'attività che si sta provando a portare avanti con la semplificazione nella gestione della nuova PAC (Politica agricola comune).

Recente è il decreto ministeriale 12 gennaio 2015, n. 162, che reca anche una serie di misure di semplificazione per quello che riguarda, ad esempio, la presentazione della domanda unica per l'accesso agli aiuti europei e la disponibilità *on line* di queste domande, la creazione di un fascicolo unico aziendale per l'impresa agricola e la creazione di un'anagrafe unica delle imprese agricole, cercando di sfruttare al massimo le potenzialità del sistema informativo dell'agricoltura nazionale.

Presidente, il mio intervento serviva per offrire un quadro d'insieme dell'attività. Per i particolari, se lei lo consente, passerei la parola al collega Pinzoni dell'ufficio legislativo.

PAOLO PINZONI, *Vice Capo Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*. Buongiorno. Ringrazio il presidente e la Commissione per averci auditi in questa sede.

Farei un breve cenno sulla semplificazione in generale. Noi consideriamo la semplificazione, per prima cosa, una risposta all'esigenza di competitività che, oggi, l'economia di mercato in cui il nostro Paese opera richiede. In un mondo con risorse date, infatti, non è più possibile continuare a far crescere il duplicarsi di determinate funzioni a livello sia numerico sia dimensionale interno: il nostro ordinamento compete infatti in maniera frenetica con tanti altri ordinamenti, in particolare in un momento di congiuntura economica negativa, dove la riduzione dei costi è diventata una necessità e una richiesta quotidiana da parte dei cittadini.

Semplificare vuol dire, anzitutto, facilitare il cittadino, l'impresa, l'utente a comprendere le norme in maniera immediata, senza un mediatore e a relazionarsi con la pubblica amministrazione nell'ambito di queste norme. L'apparato normativo, quindi, deve essere quanto più possibile sistematico e coerente, per risolvere i problemi che la sovrapposizione delle varie norme – nel tempo – e le varie fonti normative hanno creato e che necessitano di una soluzione grazie alla semplificazione.

Fondamentali sono gli strumenti che ha messo a disposizione il legislatore in questo senso: la relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la misurazione degli oneri amministrativi, *in primis*. L'AIR è uno strumento che abbiamo implementato molte volte e che, ormai, ci viene chiesto quotidianamente dalla Presidenza del Consiglio alla proposizione di ogni atto da discutere appunto in sede di Consiglio. È uno strumento fondamentale, perché consente di ispezio-

nare gli oneri effettivi sui cittadini e sugli utenti dell'attività del legislatore, quindi consente di operare una scelta proprio sulla base di questi oneri, che può portare anche alla cosiddetta opzione zero, cioè quella di non intervenire.

La misurazione degli oneri amministrativi, invece, arriva a valle, arriva cioè dopo, ed è uno strumento con cui la pubblica amministrazione, delegata a esercitare l'attività normativa, individua gli oneri effettivamente eliminati o introdotti per le imprese e per i cittadini. Questo strumento arriva in una fase successiva rispetto all'attività normativa, ma è molto utile perché, comunque, serve rispetto al futuro a condizionare l'attività normativa del legislatore.

Anche questo, tra l'altro, è uno strumento utilizzato dal nostro Ministero. Di poche settimane fa è la relazione del Dipartimento della funzione pubblica, che ha raccolto tutti i dati degli oneri introdotti ed eliminati dai vari Ministeri e che ha, peraltro – lo ricordiamo già ora – considerato il Ministero delle politiche agricole come uno di quelli che più ha semplificato nel corso del 2014. Trattasi di semplificazione amministrativa, in questo caso, ma siamo risultati uno di quelli che ha maggiormente semplificato con 3,2 milioni di euro circa di oneri eliminati per imprese e cittadini. Poi vedremo di cosa si tratta.

Questi due strumenti, l'AIR prima e le misurazioni degli oneri amministrativi dopo, insieme a un'altra opera per noi fondamentale, cioè quella della consultazione, del dialogo, della trasparenza con i cosiddetti *stakeholder*, sono fondamentali proprio per individuare le esigenze cui rispondere con l'attività normativa e per ridurre, quindi, al minimo quest'attività normativa, evitando di creare intralcio ai cittadini e alle imprese.

La semplificazione è fondamentale per il Parlamento e lo è anche per questo Governo. Ricordo che anche nel DEF 2015 che andrete a discutere tra pochi minuti e che è stato approvato il 10 aprile scorso, viene dato un grandissimo spazio alla sezione dell'Agenda della semplificazione.

In linea generale, la semplificazione è concordata dal Governo insieme alle regioni e agli enti locali, e si dà cinque obiettivi fondamentali: cittadinanza digitale; *welfare* e salute; fisco; edilizia; impresa. Sono cinque grandi canali di semplificazione. Tra l'altro, in quello dell'impresa non può che rientrare l'attività agricola e agroalimentare.

Qui inquadriamo un po', come ha già fatto il consigliere Lasalvia, la situazione del Ministero delle politiche agricole. Come altri, ma in maniera particolare in virtù dei settori di cui si occupa e di cui ha competenza, il ministero si trova a essere caratterizzato da uno spiccato livello di tecnicismo, che rende necessari frequenti rinvii da parte della normativa primaria alla normativa secondaria attuativa, peraltro da aggiornare in continuazione. Ciò crea spesso confusione, perché i continui aggiornamenti sono anche difficili da inseguire da parte dell'utente finale, che invece, come dicevamo, avrebbe bisogno di immediatezza nel reperire l'informazione e la norma di riferimento e per comprendere il contesto giuridico in cui operare. Inoltre, la normativa del settore agricolo è estremamente risalente e forse desueta. Le continue innovazioni tecniche la rendono superata, ma, spesso, non vi è una norma abrogativa che allinea la normativa alla realtà del settore.

Come ricordato, i principali aspetti dell'ordinamento agricolo sono sicuramente legati alla sua importante e imprescindibile collocazione nell'ambito del diritto europeo e nell'articolazione del Titolo V della seconda parte della Costituzione, che appunto attribuisce, come ricordava il consigliere Lasalvia, competenza residuale alle regioni in ambito agricolo e concorrente in ambito alimentare.

Per quanto riguarda il piano europeo, l'agricoltura è al centro dell'attività europea dal 1962, quando è nata la prima PAC, poi sviluppatasi ampiamente, perché ha cambiato drasticamente i suoi obiettivi, dal rifornimento di alimenti ai prezzi accessibili agli agricoltori, a uno strumento di mercato di sostegno della produzione, fino al sostegno del reddito. Oggi, è più in

linea con l'innovazione, perché persegue obiettivi di competitività, innovazione e agricoltura sostenibile, quindi è mutata drasticamente, ma, sicuramente, il tema dell'agricoltura è centrale a livello europeo. Tra l'altro, trattasi di materie comunitarizzate già dal Trattato di Maastricht.

L'impatto della normativa europea, quindi, è estremamente importante sul piano nazionale, e l'Unione europea tendenzialmente, oggi perlomeno, si muove in questo settore con lo strumento dei regolamenti, che, come sapete benissimo, è immediatamente vincolante in ogni suo elemento, non necessitando quindi di un recepimento nazionale. Anche questo comporta un veloce superamento della normativa nazionale, che, spesso, non viene allineata a quella europea.

Sul piano interno, l'articolazione del Titolo V, in particolare dell'articolo 117 della Costituzione, dà alle regioni un grandissimo potere di scelta proprio dal punto di vista della politica agricola, che comporta, di fatto, una necessaria condivisione di quasi tutti gli interventi che il Ministero intende compiere. Questo vuol dire anche, in alcuni casi, cedere ai territorialismi e ai particolarismi delle singole regioni e dei territori, che poco si conciliano con un'idea di sistematicità, che, invece, dovrebbe essere la base dell'opera di semplificazione. Oltretutto, le regioni sono esse stesse, *in primis*, dei legislatori in campo europeo, perché devono recepire e adattarsi direttamente alla normativa, quindi potrebbe addirittura verificarsi il caso in cui la normativa nazionale non è allineata a quella europea, mentre lo è quella regionale. Tutte queste sovrapposizioni creano comunque grande confusione e aumentano la difficoltà di operare una seria e concreta semplificazione nel campo.

In tale contesto, comunque, il Ministero, e il Ministro Martina, hanno inteso portare avanti un'opera di semplificazione concreta e forte. Come ricordato, uno dei primi provvedimenti di questo Governo, e del Ministro Martina, è il cosiddetto « Campo libero », cioè una sezione del capo I del decreto-legge n. 91 del 2014, nel

quale sono state fatte importantissime semplificazioni, realizzate insieme alla consigliera Panzironi — in particolare amministrative. Si ricorda, ad esempio, la diffida, ma anche la dematerializzazione dei registri vitivinicoli, una grandissima richiesta del territorio, e di carico e scarico di burro, sfarinati, glucosio e altro, peraltro già attuati.

Il RUCI (Registro unico dei controlli ispettivi sulle imprese agricole) è un'innovazione, a mio avviso, fortissima e importantissima. In un contesto in cui un'impresa agricola viene controllata da molti soggetti, i più disparati — dalla Guardia di finanza all'ICQRF (Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agro-alimentari del Ministero), alla Polizia municipale, all'ASL e così via —, spesso tale impresa si trova a essere soggetta, anche nello stesso giorno, a più controlli della stessa natura sui medesimi documenti, con un onere incredibile, perché questo vuol dire mettere a disposizione risorse, tempo e altro.

Il citato RUCI non ha una portata cogente, non può costringere le amministrazioni a non controllare, ma ha l'ambizione di orientarne l'attività. RUCI vuol dire mettere a sistema — quasi in tempo reale — tutti i controlli attuati e chiedere a tutte le amministrazioni interessate di prenderne visione prima di programmare i propri. Questo potrebbe aiutare, appunto, a orientare l'attività, magari ispezionando chi si è dimostrato meno aderente alle disposizioni normative e, invece, a non ricontrollare determinati documenti già oggetto di precedenti controlli. Peraltro, la Conferenza unificata doveva esprimersi oggi ed è stata rinviata al 7 maggio prossimo, quindi è vicina l'attuazione di quanto sopra.

Quando parlavo di oneri eliminati, dei 3,2 milioni di euro, mi riferivo proprio agli oneri di « Campo libero », quindi alla dematerializzazione dei registri e a una serie di ulteriori semplificazioni che vanno nell'ottica non solo di semplificare, ma anche di eliminare, come ricordava il consigliere Panzironi. Se non di eliminare, si tratterebbe quantomeno di modificarne la na-

tura, nel senso che da un sistema autorizzatorio siamo passati a un sistema della comunicazione; da un sistema di divieto di compresenza spaziale di determinati prodotti, siamo passati a una facoltà di compresenza sempre con comunicazione, cioè si cerca di mantenere un controllo. Si tratta, comunque, di un settore importante che ha anche riflessi sulla salute e su settori di rango estremamente importante, ma si cerca di eliminare gli oneri a carico delle imprese.

È stata già ricordata l'importante opera di semplificazione concernente il settore della PAC, su cui non tornerò.

Spenderei poche parole in più, invece, sulla semplificazione in divenire, *in primis*, quella normativa, contenuta appunto nel disegno di legge cosiddetto collegato agricolo, che sarà presto esaminato dall'Assemblea del Senato. La delega del codice agricolo nasceva come una serie di testi unici, di cui è stata richiamata l'esigenza: noi avevamo proposto un testo unico agricolo, uno di pesca e così via e la Commissione competente del Senato ci ha chiesto, nel dialogo relativo all'attività emendativa, di trasformare questi testi unici in un codice agricolo, ricordando il codice che era stato già quasi portato a termine nel 2009-2010.

Il codice agricolo sarebbe sicuramente uno strumento di semplificazione normativa straordinario, in quanto consentirebbe di mettere a sistema la normativa in tema di pesca, agricoltura, acquacoltura come macroaree. Richiede, come criteri di delega, di abrogare tutte le norme già oggetto di abrogazione tacita o implicita, di organizzare le disposizioni per settori omogenei e di coordinare tutte queste disposizioni. Questa sarebbe un'occasione, peraltro, per far confluire all'interno di un unico strumento normativo richieste che provengono dal settore tutti i giorni, come la definizione dell'agricoltore diretto o la disciplina di politiche sostenute — in continuazione — dal Ministro e dal Ministero tutto, quali le imprese agricole condotte dai giovani e la filiera. Potrebbe essere un'importantissima occasione di sviluppo, non solo quindi come raccolta delle norme

esistenti, ma come evoluzione della normativa, nel senso di renderla semplificata e più competitiva, che è la domanda che sta a monte della nostra attività semplificatoria.

Da ultimo, facendo un passo indietro a « Campo libero » e uno avanti sul futuro, per noi è fondamentale l'attività di consultazione che abbiamo messo in atto, con successo, nell'ambito di « Campo libero », che è nato inizialmente come una serie di idee, di iniziative che si volevano mettere in campo, raccolte in quattro macroaree, una delle quali era proprio la semplificazione, divise in 18 misure. Il 9 aprile 2014 queste misure sono state pubblicate e, per venti giorni, sono state *on line* su un *forum* che raccoglieva i commenti di tutti gli interessati. Sono arrivate più di mille richieste di modifica, di integrazione e suggerimenti di varia natura. Abbiamo vagliato tutti questi suggerimenti e anche grazie a essi è nato « Campo libero ».

Tornando, ad esempio, al settore vitivinicolo, è stato uno di quelli su cui più si è concentrata l'attenzione degli utenti che hanno partecipato alla consultazione, perché considerato estremamente burocratico, ridondante. Con « Campo libero » abbiamo risposto a quest'esigenza di semplificazione che ci è arrivata grazie alla consultazione.

Per il domani è in corso di ultimazione un decreto che vuole costituire il registro dei portatori di interesse, gli *stakeholder* che richiamo. Per noi sono fondamentali il dialogo e la consultazione continua, anche e soprattutto istituzionalizzata. Solo attraverso un dialogo continuo, infatti, si può davvero garantire una buona gestione della cosa pubblica, che è di tutti i cittadini, quindi è da loro che vogliamo raccogliere le risposte oltre che le domande.

PRESIDENTE. Ringrazio il consigliere Panzironi, il consigliere Lasalvia e l'avvocato Pinzoni.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

DANIELE MONTRONI. Le questioni che avete evidenziato possono essere rias-

sunte in un dato. Normalmente, le nostre imprese impiegano circa 90 ore in più all'anno rispetto alla media europea per tutti gli adempimenti amministrativi, quindi il tema c'è, è quello di un fattore assai significativo che incide negativamente sulla competitività. Un pezzo dell'economia, però, in qualche modo vive sull'inefficienza della pubblica amministrazione.

La necessità che intravediamo, quindi, è anche quella di capire come costruiamo la semplificazione insieme a coloro che, oggi, svolgono quelle funzioni che sono il frutto di quel carico di adempimenti amministrativi e burocratici che il nostro sistema ha, altrimenti corriamo il rischio di una complicazione di sopravvivenza, che ci sia una resistenza a semplificare da parte di una certa parte dell'economia. Abbiamo visto in molte situazioni, come per la materia edilizia, notevoli resistenze all'introduzione di certi meccanismi di semplificazione che colpivano un pezzo di mondo che vive.

Come sta avvenendo ciò? È lodevole il lavoro che si sta svolgendo nei Ministeri per semplificare, ma occorre che questa semplificazione e queste scelte vengano condivise, perché devono vivere e devono riuscire a trovare un'interlocuzione sul territorio che le renda le più efficaci possibili.

FABIO LAVAGNO. Sarò telegrafico. Mi rivolgo direttamente al dottor Pinzoni. Non me ne vogliano gli altri auditi, che ovviamente ringrazio. Mi interessa particolarmente il discorso sui portatori di interesse, cui più volte ha fatto cenno nella relazione, per capire appunto la modalità dell'individuazione degli *stakeholder*. Se ho capito bene, la modalità utilizzata, oggi, è quella del contributo volontario, in buona sostanza, di suggerimento e di innovazione. Vorrei capire come nel raffronto non ci si limiti alle confederazioni agricole — nel caso dell'agricoltura piuttosto che alle rappresentanze di categoria ordinarie —, come si allarghi questa platea e come, invece, questo venga posto a sistema, « scientificizzato ». Altro è, infatti, la base

volontaria di dare un contributo innovativo di suggerimento, altro è come questo sia istituzionalizzato. Credo di essere stato chiaro nonostante la brevità.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MINO TARICCO

PRESIDENTE. Vorrei svolgere anch'io alcune considerazioni.

Credo che il tema che è stato posto della necessità di procedere ad abrogazioni contestualmente al riordino della materia sia fondamentale. Purtroppo, come diceva giustamente la dottoressa Panzironi, molte delle iniziative portate avanti in termini di semplificazione si sovrappongono di fatto, implicitamente rischiando di causare ulteriori complicazioni. Da questo punto di vista, condivido assolutamente il tema.

Vorrei porre una questione. Spesso, quando si individuano dei procedimenti di semplificazione, il tema non è tanto di aver individuato puntualmente la semplificazione, quanto poi la ricaduta pratica, concreta, percepibile dal cittadino utente. Tante volte abbiamo annunciato grandi svolte di mutamenti normativi significativi, dopodiché, se uno fa incontri sul territorio e chiede se qualcuno se n'è accorto, il rischio è di avere risposte non così convincenti. Da questo punto di vista, qual è la percezione di chi è dentro la « macchina », in termini di analisi della concreta finalizzazione degli interventi? Dal vostro punto di vista, quali sono gli impedimenti che, a volte, non permettono di tradurre in modo puntuale quella che dovrebbe essere una svolta epocale, di cui nessuno si accorge?

Sull'agricoltura pongo un tema. In questi anni, molti dei procedimenti di cosiddetta semplificazione, di fatto, si sono tradotti in una riduzione assai importante di adempimenti nei confronti del pubblico, ma anche nella creazione di CAA (Centri di assistenza agricola), per intenderci, con annessi e connessi, che sono stati semplicemente lo spostamento in capo a soggetti privati con funzioni pubbliche o di sup-

porto pubblico: per il cittadino e l'azienda è cambiato il luogo dove si giocava la partita, ma non sono significativamente cambiati i suoi contenuti.

Percorsi di semplificazione non dovrebbero portare all'effettiva riduzione degli adempimenti necessari? Se diventa soltanto uno spostamento del luogo dove si giocano le partite, in realtà non si portano oggettivi vantaggi al cittadino.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GERMANA PANZIRONI, *Capo Ufficio legislativo del Ministero dello Sviluppo economico*. Se posso fare un'osservazione sulle resistenze delle categorie, queste sono fortissime e molto efficaci. Una delle materie su cui si è cercato di semplificare, ad esempio, è quella dei controlli sui posti di lavoro, che, ovviamente, risente di una complicazione cartacea enorme, perché quei controlli sui luoghi di lavoro non sono reali, ma tutti cartacei. A questo proposito, vi racconto un episodio.

Come Dipartimento della funzione pubblica, una volta, abbiamo interpellato un'azienda che rilascia questo tipo di certificazione, fingendoci un esercizio commerciale di un certo numero di metriquadri e, tramite il sito, abbiamo chiesto tutta la documentazione necessaria. Loro ci hanno comunicato serenamente il prezzo che avremmo dovuto pagare e hanno inviato i primi documenti, precisandoci che, ovviamente, una volta pagato, ci avrebbero inviato tutta la documentazione, ma non si sono neanche preoccupati di pensare che fosse una provocazione, quale era. Purtroppo, la gran massa di documentazione alla base di questo tipo di controlli non serve a garantire la sicurezza sul lavoro, ma la sicurezza economica di determinate categorie professionali, tanto che il tentativo di semplificazione in quel settore è stato più o meno svuotato.

Certo, il problema è che bisogna valutare il bilanciamento degli interessi. Se dobbiamo pensare ai vari imprenditori e non solo alle grandi imprese, questi hanno ovviamente delle possibilità economiche di

diverso genere: il piccolo imprenditore, la mia estetista, il piccolo commerciante, non hanno la possibilità di realizzare determinate cose e subiscono oneri pazzeschi. A quel punto, in tutti i processi di semplificazione e/o liberalizzazione — sono più orientata su questa seconda specie — certe categorie dovranno rinunciare, per forza di cose, a determinati profitti. Magari si riconvertono, magari fanno qualcos'altro. Diversamente non si riesce in nessun modo a far ripartire l'economia.

Sulle abrogazioni mi sono espressa. Ormai bisogna abrogare i procedimenti amministrativi. Semplificare non basta più. Ci siamo posti, ad esempio, il discorso della mancata percezione della semplificazione all'epoca del decreto-legge cosiddetto «Semplifica Italia», tanto che accompagnammo questo decreto addirittura con *spot* televisivi e *brochure* per comunicare quello che era stato fatto. Il rapporto tra amministrazione e cittadino è anche quello della comunicazione. Bisogna accompagnare la semplificazione alla comunicazione, ma bisogna cercare poi di «matchare» i vari livelli di governo.

In materia edilizia, dove è stato fatto tanto — perché ormai praticamente andiamo tutti in base alla Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) —, quando però sono andata al comune in cui possiedo una piccola casa, mi hanno massacrato — scusate il termine poco tecnico — di richieste di documenti e di fotocopie. Se non avessi dato tutto quello che mi chiedevano, non avrei potuto fare nulla.

Alla fine, è ovvio che non c'è percezione della semplificazione. Se a livello centrale si dice che si può fare una dichiarazione, ma poi a livello comunale — è il comune che ovviamente ha competenza in materia edilizia spicciola, che riguarda tutti noi — si chiede la fotocopia, l'asseverazione, di parlare col geometra, è chiaro che non c'è percezione. Dall'alto manca la ricaduta sui vari livelli di governo, soprattutto su quelli vicini ai cittadini. Il nodo è cercare di capire come sistemare i vari livelli di governo.

MASSIMO LASALVIA, *Vice Capo di Gabinetto vicario del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*. Tratterei congiuntamente alla prima domanda l'ultimo punto toccato dal vicepresidente, perché ci sono due aspetti che vorrei evidenziare. Come è stato detto, talvolta la riduzione di un onere amministrativo per un'impresa è anche la riduzione di una possibilità di profitto per altre imprese. Qui avremmo tanti esempi, soprattutto nel nostro settore ma, credo, anche in quello della collega Panzironi.

Perché, poi, non ci si accorge sul campo, sul territorio di quanto attuato e qual è la nostra percezione della ricaduta, del *feedback* in relazione a determinate misure di semplificazione? Le cose sono connesse. Anzitutto, diceva la collega Panzironi che esistono vari livelli decisionali attuativi e, qui, andiamo al grosso tema di come si semplifica in Italia. Non vorrei portarvi troppo lontano, ma abbiamo avuto, da tempo, dei convinti sostenitori del fatto che il comando normativo equivalesse anche a un cambiamento culturale e sociale. Personalmente, ho un'idea diversa. Penso che possiamo fare una norma, come nel 1968, in base alla quale si possono chiedere le autocertificazioni, la cui inottemperanza era sanzionata già all'epoca, ma abbiamo visto che sono trascorsi una quarantina d'anni abbondanti prima che questa cultura cominciasse a entrare negli uffici. Come diceva la dottoressa Germana Panzironi, gli uffici chiedono il certificato, si obietta che veramente ci sarebbe anche il modulo di autocertificazione, ma ci viene risposto che non ce l'hanno. La norma esiste, ma poi bisogna vedere come tutto quello si concretizza.

Questo involge una serie di aspetti oserei dire sociologici più che culturali, che vanno dal timore di responsabilità del funzionario all'obiettiva incompetenza o ignoranza, all'atteggiamento un po' da scaricabarile di certa burocrazia, anche locale, che poi, a un certo punto, chiede il fascicolo completo con tutte le carte. Alla dematerializzazione ci sentiamo rispon-

dere che non hanno la posta elettronica certificata. Sapete meglio di me come vadano queste cose.

Tutto questo, però, si incrocia anche con chi di questa confusione o di questa complicazione indotta fa un *business*. Stiamo cercando di dare delle risposte. Facevo prima riferimento al recente decreto sulla semplificazione della nuova PAC. Col fatto che il sistema dà la disponibilità *on line* della domanda precompilata per gli aiuti, non si ha più bisogno di andare dal mediatore, cui ha fatto riferimento il vicepresidente, che conosce bene la materia, nei centri di assistenza, promanazione di organizzazioni di categoria, che, però, per quello sono sussidiati, non svolgono quell'attività per volontariato. Ci sono dei costi che sopporta la collettività.

È già un fatto poter usare un computer per certe operazioni. Purtroppo, talvolta nel nostro settore la gente rischia di non avere neanche la strumentazione. In alternativa, abbiamo avuto anche, come sapete anche voi, indagini su aiuti indebitamente concessi, indebitamente fruiti per domande che automaticamente venivano prodotte da questi centri anche successivamente alla dismissione dell'azienda, alla morte del titolare. Si trattava di poter dire che si era prodotta una certa quantità per ottenere un certo rimborso.

Tutti questi elementi vanno considerati e, talvolta, vi confesso — da parte di chi ha provato a mettere in campo una misura di semplificazione — c'è un po' di senso di frustrazione.

PAOLO PINZONI, *Vice Capo Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*. Intervengo brevemente per rispondere, in particolare, alla domanda sul registro dei portatori di interesse. Per come esso è stato immaginato, la composizione è sicuramente aperta, nel senso che partiremmo da una base di soggetti già noti all'amministrazione: anzitutto, quelli che già si erano

iscritti a precedenti forme di registri che erano stati utilizzati per altri fini. Questa è una prima base. Poi ci sono tutti quelli noti ai dipartimenti. C'è anche da dire, infatti, che la nostra opera di consultazione è continuativa, non si ferma mai. Tutti i dipartimenti, nel momento in cui adottano sia decreti ministeriali sia, all'atto dell'adozione, decreti dipartimentali, di fatto hanno una continua interazione con la filiera, quindi già moltissimi *stakeholder* sono noti e sono in contatto diretto con il Ministero. Questi indicati sono già due gruppi.

Poi ci riferiremmo al registro degli utenti tenuto dal Ministero dello sviluppo economico. Inoltre ci sarebbe comunque un'apertura a chi si considerasse portatore di interesse, quindi...

MASSIMO LASALVIA, *Vice Capo di Gabinetto vicario del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*. È prevista una procedura *on line* per la richiesta di iscrizione.

PAOLO PINZONI, *Vice Capo Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*. Esatto, possono portare la propria domanda. Verrebbe svolta una brevissima istruttoria per verificare l'esistenza dell'interesse, perché ovviamente occorre essere un soggetto titolato, che sia un'agenzia di relazioni istituzionali o un'azienda e, a fronte di questa brevissima istruttoria, questi soggetti vengono iscritti. L'iscrizione comporta la consultazione automatica, tutta *on line*, telematica, attraverso una sorta di *forum*, quindi con dialogo diretto e immediato, dei soggetti con il riferimento alle competenze settoriali.

Se stiamo facendo un decreto sul tabacco, si andrà a individuare tutti quei soggetti che hanno dichiarato come proprio interesse il mondo del tabacco, e così per il mondo del pomodoro, quindi sarà abbastanza facile individuare i soggetti interessati e dialogare con loro,

fermo restando — lo ricordo nuovamente — che una consultazione per noi va anche oltre il registro, nel senso che è veramente continua. Il dialogo con la filiera per noi è continuo e vitale, come sanno bene alla Commissione agricoltura della Camera.

PRESIDENTE. Ringraziamo la consigliera Panzironi, il consigliere Lasalvia e l'avvocato Pinzoni.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.15.

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

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 10 settembre 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17STC0011650