



**Commissione Affari Costituzionali
del Senato della Repubblica**

**Disegno di legge n. 1577 recante *“Riorganizzazione delle amministrazioni
pubbliche”***

**Audizione del Vice Presidente di Confindustria
Gaetano Maccaferri**

Roma, 18 settembre 2014

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge (DDL) in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche.

Il Governo ha espresso, sin dal suo insediamento, la volontà di riformare la Pubblica Amministrazione (PA) per ridare slancio al Paese e tornare a crescere. Confindustria ha accolto con soddisfazione questo orientamento e oggi intende dare il proprio contributo, portando l'esperienza delle imprese.

Le ultime previsioni del nostro Centro Studi sul PIL 2014, al pari delle principali Istituzioni economiche, sono purtroppo negative. L'attenzione è ora rivolta al 2015, ma per ottenere un risultato positivo dobbiamo lavorare tutti insieme da subito, perseguendo con determinazione il percorso riformatore che il Governo ha innescato.

I numeri della crisi sono impressionanti. Tra il 2007 e il 2014 il PIL italiano è sceso di oltre il 9% ed è tornato ai livelli del 2000. Il PIL per abitante è crollato dell'11% ed è ora vicino ai valori del 1997. I danni che la recessione ha inferto all'industria sono devastanti: la produzione è caduta del 25% e, negli ultimi cinque anni, quasi 90 mila imprese manifatturiere hanno cessato l'attività. Le unità di lavoro sono calate di quasi 2 milioni, i disoccupati sono più che raddoppiati e sono oggi 3,2 milioni.

La radice di questo quadro drammatico affonda anche nei mali della PA.

I più autorevoli osservatori internazionali ci dicono da tempo che la crescita economica è più robusta nei Paesi in cui le istituzioni e le amministrazioni pubbliche hanno elevata qualità e regolano in modo efficace, ma non ingombrante, le attività d'impresa.

La Commissione UE ha rimarcato anche di recente che l'efficienza della PA è un "*importante motore di competitività*". Essa ha una stretta connessione con lo sviluppo delle imprese e, dunque, con la creazione di nuovi posti di lavoro.

Purtroppo nel nostro paese queste indicazioni sono rimaste finora lettera morta.

Lo conferma l'indice di competitività del World Economic Forum, dove l'Italia occupa il 49° posto nella classifica dei 148 paesi considerati, dietro tutti i nostri *competitor* europei. Analoga situazione se guardiamo alla graduatoria stilata dalla Banca Mondiale sulla facilità di "fare impresa": siamo al 65° posto su 189 paesi, anche qui molto indietro rispetto ai nostri concorrenti.

Siamo convinti che tornare a crescere sia difficile, ma non impossibile, se si agisce in prima battuta sul prelievo fiscale a carico delle imprese, sul credito e sul rilancio degli investimenti.

Tuttavia, la premessa per l'efficacia di qualunque stimolo all'economia è l'efficienza della PA.

Negli ultimi sei anni, sono stati approvati circa trenta decreti-legge che avevano l'obiettivo di riformarla. Provvedimenti spesso privi di una strategia chiara, che hanno finito per complicare il contesto in cui operano le imprese. Come ha evidenziato nei giorni scorsi la Commissione UE, i provvedimenti d'urgenza non sono lo strumento migliore per riforme strutturali, perché hanno spesso contenuti eterogenei e non sono preceduti da un'attenta valutazione d'impatto.

Per questo, Confindustria apprezza senza riserve la strategia messa in campo dal Governo, che ha deciso di affrontare in modo organico i tanti problemi sul tappeto attraverso interventi sull'organizzazione della macchina pubblica e sui procedimenti amministrativi.

Con il DL 90 della scorsa estate, che agisce sul ricambio generazionale, sui costi e sulla moralizzazione degli uffici pubblici, è stato posto il primo tassello.

Tuttavia, con la franchezza che mi è propria e con spirito costruttivo, vorrei evidenziare che la riforma della PA non sarà realmente compiuta finché al DL 90 non seguirà l'approvazione del DDL e, in rapida successione, dei provvedimenti che attuano le deleghe di cui esso si compone.

Per Confindustria, quindi, il DDL deve rappresentare l'occasione per compiere scelte coraggiose e affrontare con determinazione i troppi nodi gordiani che condizionano il rapporto tra imprese e PA.

Al coraggio deve accompagnarsi la velocità d'azione, per dare il via a una delle riforme strutturali invocate anche dall'Europa e dalle istituzioni sovranazionali. Auspichiamo, quindi, che questo provvedimento sia in cima alle priorità dei lavori parlamentari e dell'azione di governo.

Realizzare la riforma della PA rappresenterebbe, agli occhi dei nostri *partner* europei e dei mercati internazionali, un segnale forte di cambiamento, sgombrando il campo da vecchi luoghi comuni.

Venendo al merito, la valutazione che esprimiamo sul DDL è positiva, in quanto esso punta a:

- velocizzare e rendere certi i procedimenti, per migliorare i rapporti tra PA e imprese;
- riorganizzare la PA, per ridurre i costi e migliorarne la funzionalità;
- rivedere il perimetro pubblico, per razionalizzare le partecipazioni societarie.

Su ognuno di questi punti formuliamo, di seguito, alcune considerazioni volte a indicare gli aspetti prioritari per Confindustria e a rafforzare la portata del DDL.

Quanto ai **rapporti tra PA e imprese**, il provvedimento valorizza gli strumenti di liberalizzazione e semplificazione esistenti, prevedendo correttivi che ne assicurino maggiore efficacia.

È il caso della delega in tema di SCIA e silenzio assenso, che si propone di chiarire l'ambito di applicazione degli istituti e di rafforzarne l'operatività.

I due meccanismi assumono notevole rilevanza nell'ambito delle attività economiche. La SCIA risponde alla logica di rendere meno invasivo l'intervento pubblico sulle attività private, privilegiando forme di controllo *ex post*. Il silenzio assenso è invece una semplificazione del procedimento che, da un lato, supera l'inerzia della PA e, dall'altro, introduce un importante incentivo al rispetto dei termini procedurali.

Purtroppo, le imprese manifestano ancora molte perplessità sull'efficacia dei due istituti, anche perché manca un elenco completo delle attività che vi rientrano. Pertanto, è apprezzabile l'intenzione di procedere a una ricognizione dei procedimenti soggetti ai due regimi, nel rispetto dei principi europei di ragionevolezza e proporzionalità. In tal modo, verrebbero superati gli attuali dubbi derivanti da continui mutamenti normativi e da incertezze interpretative. Questi interventi non sono indifferenti neppure dal punto di vista della PA, in quanto ne alleggerirebbero il carico di lavoro, consentendole di concentrarsi sui procedimenti più complessi.

A questo proposito, Confindustria ha da tempo evidenziato l'esigenza di affrontare in modo organico il problema degli adempimenti e delle tempistiche relativi ai procedimenti che coinvolgono più amministrazioni.

Le attuali dinamiche economiche e sociali richiedono validi strumenti di coordinamento. Mi riferisco, in particolare, alla conferenza di servizi. La sua disciplina rimane poco chiara e ha generato nella prassi numerose distorsioni. Il DDL affronta il problema in modo diverso rispetto al passato, prevedendo una revisione organica piuttosto che l'ennesima modifica "chirurgica".

Il principale problema rimane la fase terminale del procedimento, dove non esiste, oggi, una regola che assicuri l'equilibrio tra gli interessi pubblici. L'esperienza degli ultimi anni è una triste storia di veti, blocchi e ritardi ingiustificati, che hanno offeso la libertà d'impresa.

Occorre, in primo luogo, garantire che ogni autorità amministrativa faccia il suo dovere nel tempo e nei modi prescritti dalla legge. Un procedimento non può rimanere sospeso in balia dell'arbitrio

di qualche amministrazione. Il dovere di correttezza, che significa anzitutto rispetto dei termini del procedimento, riguarda tutti, a prescindere dall'interesse tutelato.

In secondo luogo, chiediamo certezza e adeguatezza tecnica della decisione finale. Dalla conferenza non può uscire un atto politico, ma un atto amministrativo che dica alle imprese esattamente cosa devono fare. Per questo, in caso di dissensi espressi in conferenza, deve essere possibile spostare il confronto in una sede diversa, dove individuare soluzioni definitive per superare i punti di contrasto.

Su questa base, la delega potrebbe essere rafforzata, per aprire la strada a un sistema che assicuri l'efficace composizione degli interessi pubblici, senza pretese di assolutezza per alcuno di essi.

Le semplificazioni, però, non sono soltanto meno autorizzazioni e procedimenti più veloci.

Spesso si dimentica che le amministrazioni possono rimettere in discussione anche provvedimenti amministrativi già rilasciati. Se, in alcuni casi, si tratta di un potere ancora giustificato, è pur vero che esso può risolversi in un pesante fattore di incertezza sull'attività d'impresa.

Mi riferisco all'attuale disciplina del potere di autotutela della PA, che presenta uno squilibrio a favore dell'autorità non più compatibile con l'evoluzione del rapporto amministrativo. Criticità che si acquiscono se si mette in relazione questo potere con gli istituti di semplificazione già adottati, molti dei quali sono rimasti sulla carta perché i titoli abilitativi che si formano in via semplificata rischiano di essere facilmente rimossi dall'intervento della PA in autotutela.

Bene fa, dunque, il DDL a intervenire su questo profilo, correggendo le criticità che ci derivano da disposizioni e prassi autoritarie.

Si tratta di uno dei punti qualificanti del provvedimento, per cui chiediamo che non venga snaturato. Anzi, vi sono altri profili che potrebbero essere considerati: estendendo le misure previste dal DDL a tutti gli atti amministrativi che incidono su avvio ed esercizio dell'attività di impresa; limitando ulteriormente il potere di annullamento d'ufficio (non solo sul piano temporale, ma anche rispetto agli interessi pubblici che possono giustificarlo); introducendo forme di controllo su come l'autotutela viene esercitata da parte delle amministrazioni.

La riforma della PA passa anche da una **profonda riorganizzazione della macchina**. Su questo profilo, sono apprezzabili sia la delega per la razionalizzazione di alcuni enti pubblici, sia quella per il riordino degli uffici interni e della dirigenza.

La prima prevede la confluenza di tutte le strutture periferiche nell'Ufficio territoriale dello Stato (UTS), che sostituirà le Prefetture, diventando unico punto di contatto tra amministrazioni statali e cittadini. Si tratta di un disegno in grado di razionalizzare la presenza dello Stato sul territorio, rendere più efficienti i servizi erogati e favorire la collaborazione tra i vari uffici.

A tal fine, riteniamo sia cruciale che il DDL faccia un ulteriore passo avanti, chiarendo il ruolo di raccordo degli UTS con le autonomie territoriali e prevedendo la gestione unitaria dei servizi logistici, strumentali e finanziari degli uffici confluiti, per evitare duplicazioni. In particolare, il primo punto rappresenta un fattore per noi essenziale, in quanto non poche vischiosità burocratiche sono riconducibili alle carenze delle PA territoriali.

La delega per la riforma del sistema delle Camere di Commercio interviene sui problemi connessi a finanziamento, funzioni e organizzazione di questi enti. Si tratta di un riordino necessario, poiché l'attuale sistema camerale assorbe risorse ingenti e genera duplicazioni di ruoli con altri enti di promozione del territorio.

Per Confindustria è fondamentale, quindi, procedere alla riduzione del numero delle Camere di Commercio e questo processo deve passare anzitutto attraverso la soppressione delle Unioni regionali. Al contempo, in una logica di riduzione della spesa, occorre che le Camere riducano le partecipazioni societarie e le aziende speciali e razionalizzino i loro organi di governo. Condivisibile anche l'impostazione che il DDL adotta sul tema delle funzioni camerali, con un unico *caveat* rappresentato dalla gestione del Registro imprese. Un compito che le Camere hanno dimostrato di saper svolgere, per cui non vi sono i presupposti per spostarlo in capo ad altri.

Rimane aperto il tema del finanziamento, su cui confermiamo la nostra contrarietà all'integrale eliminazione del diritto annuale, che trasformerebbe le Camere in soggetti ad adesione volontaria, snaturandone la connotazione e le finalità istituzionali. Una riduzione del tributo camerale, che invece è senz'altro auspicabile, andrebbe raccordata alle attività più qualificanti svolte da questi enti a sostegno delle imprese, tra cui il supporto per l'accesso al credito.

Sul versante della riorganizzazione interna agli uffici, uno degli aspetti più qualificanti della riforma riguarda il riordino della disciplina sulla dirigenza pubblica e sulla valutazione dei rendimenti.

La delega ha il merito di gettare le basi per riformare dalle fondamenta il sistema, in nome del merito e dell'efficienza. Essa è molto ampia e dunque non necessita di integrazioni. Ma sappiamo, per esperienza, che i problemi si porranno quando si passerà alla fase dell'attuazione. Esiste una reale volontà politica di sbloccare un settore prigioniero di interessi particolari e rigidità strutturali,

per dare libero spazio all'affermazione delle persone più capaci e competenti? Vogliamo che la risposta sia un sì, convinto e deciso. Siamo fiduciosi perché, nonostante i fallimenti del passato ci dicano che questa riforma si scontrerà con corporativismi radicati, intravediamo nel DDL la volontà di compiere un vero e proprio salto culturale.

Infine, il DDL affronta questioni di **perimetro dell'azione amministrativa**, prevedendo il riordino delle partecipazioni pubbliche e una nuova riforma dei servizi pubblici locali.

Con riferimento alle società pubbliche, il DDL ha il merito di porre le fondamenta per un intervento organico che è stato auspicato anche da autorevoli organi giurisdizionali (primi fra tutti Consiglio di Stato e Corte dei conti), incapaci anch'essi di leggere un filo conduttore razionale nelle confuse stratificazioni legislative degli ultimi anni

Vi sono però due profili che meriterebbero una maggiore attenzione.

Un primo profilo attiene al metodo. Bisogna essere consapevoli che la sommarietà delle informazioni e la disorganizzazione delle stesse sono state un ostacolo significativo per procedere all'attività di riordino. Su questo profilo, il DL 90 ha avviato il coordinamento delle banche dati, ma serve una decisa attività di unificazione nella raccolta dei dati, che ne assicuri anche la pregnanza rispetto agli obiettivi della riforma.

Un secondo profilo, invece, è più sostanziale e riguarda il cuore della riforma. Occorre andare al di là delle norme che negli ultimi anni hanno irrigidito l'organizzazione delle società pubbliche e realizzare, invece, un ben più radicale riassetto. Confindustria ha avuto il merito, che qui voglio ribadire, di porre all'attenzione generale non più soltanto il problema di "come" le PA utilizzino la forma societaria, bensì di mettere in discussione l'opportunità stessa che ciò accada.

È importante che il riordino sia caratterizzato da un programma di dismissioni, una parola che purtroppo non compare mai nel testo del DDL e che invece dovrebbe rappresentarne uno dei tratti più qualificanti. Bisogna eliminare le società che invadono il mercato a scapito della concorrenza o che sono strutturalmente in perdita o, comunque, inefficienti.

Il recente Rapporto del Commissario alla *spending review* Cottarelli può costituire un buon punto di riferimento, ma nella consapevolezza che gli incentivi non bastano. Servono divieti chiari e rigorosi e, soprattutto, sanzioni adeguate.

Connesso al tema delle partecipazioni è quello de servizi pubblici locali.

Essi possono rappresentare una grande opportunità di sviluppo industriale del paese. Per questo, apprezziamo la volontà del Governo di intervenire con un approccio organico, che mira a un riassetto pro-concorrenziale della materia. Tentativi analoghi sono stati già realizzati in passato, ma pregiudizi ideologici e strumentalizzazioni politiche li hanno bloccati.

Il testo del DDL offre l'occasione per sfruttare ogni spazio consentito dall'ordinamento per riproporre misure pro-concorrenziali e di efficientamento dei vari settori.

In questo quadro, Confindustria ritiene che sia più utile procedere per settore di servizio, piuttosto che seguire un approccio generale. Ogni settore ha le sue specificità e l'esperienza del passato ci insegna che la disciplina generale è stata strumentalizzata per modificare in senso peggiorativo le singole norme di settore.

Più in particolare, manca nel DDL un'adeguata attenzione su profili specifici. Tra gli altri aspetti, non si ha ben presente che l'ambito territoriale ottimale non può essere considerato con un approccio unitario, ma andrebbe trattato distinguendo l'ambito di programmazione e quello di gestione. Inoltre, manca un riferimento a un tema nevralgico, che è la questione del subentro del concessionario nella titolarità dei beni strumentali.

Sebbene il giudizio sulla delega sia positivo, sarebbe dunque opportuno apportare queste correzioni e fare in modo che non vi siano *vulnus* irrecuperabili in sede delegata.

Concludo sottolineando il valore straordinario di questa riforma.

Gli osservatori internazionali ci dicono che l'efficienza della PA è un potente propulsore di competitività. Ma non è solo brutalmente una questione di prodotto interno lordo. C'è in gioco una partita più grande, che è quella della legittimazione democratica delle istituzioni e dei poteri dello Stato. Dobbiamo essere consapevoli che dal funzionamento della PA, da rapporti più snelli e collaborativi con i privati, da meccanismi e logiche meno ostili passerà il recupero di fiducia nei confronti delle Istituzioni.

Senza questo, c'è il rischio che il tessuto economico e sociale del paese si disintegri.

Come Confindustria avvertiamo il peso di una grande responsabilità e confidiamo che questo peso lo avvertano il Parlamento e il Governo nel difficile frangente che sono chiamati a gestire.