



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 14

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI
DELLA CONFCOMMERCIO E DELLA CONFESERCENTI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

15^a seduta: giovedì 15 gennaio 2009

Presidenza del Vice Presidente Tommaso FOTI

INDICE

Audizione di rappresentanti della CONFCOMMERCIO e della CONFESERCENTI

VICE PRESIDENTE: FOTI (PDL), <i>deputato</i>	Pag. 3, 9		CERMINARA, in rappresentanza della Conf- commercio	Pag. 3
			DELL'AQUILA, in rappresentanza della Con- fesercenti	8

Intervengono il dottor Roberto Cerminara, in rappresentanza della CONFCOMMERCIO, e il dottor Giuseppe Dell'Aquila, in rappresentanza della CONFESERCENTI.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della CONFCOMMERCIO e della CONFESERCENTI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 13 gennaio 2009.

Sono qui presenti il dottor Roberto Cerminara, dirigente della CONFCOMMERCIO, e il dottor Giuseppe Dell'Aquila, responsabile dell'ufficio legislativo della CONFESERCENTI.

Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione e do subito loro la parola.

CERMINARA. Desidero rivolgere a lei, signor Presidente, e a tutta la Commissione un ringraziamento, non formale ma sostanziale, per l'opportunità che ci viene offerta. Come avrete già avuto modo di acquisire dalle precedenti audizioni, di cui ho letto i resoconti, immaginerete l'importanza che il sistema delle rappresentanze d'impresa annette al processo di semplificazione. Noi, ovviamente, lo condividiamo e riteniamo che il monitoraggio e l'attenzione della Commissione riguardo a tutte le iniziative in atto in questo ambito siano fondamentali, perché possono consentire uno stimolo, laddove necessario, nonché una ripresa di interventi che, per diversi motivi, tendono inevitabilmente a essere accantonati nel tempo.

È già stato delineato alla Commissione un panorama della semplificazione nel corso degli ultimi dieci anni, pertanto, se condividete il mio approccio, mi concentrerei sulle ultime iniziative, quelle che, fra l'altro, secondo noi testimoniano il carattere *bipartisan* dell'attenzione per la semplificazione. Infatti, indipendentemente dai Governi, registriamo con sod-

disfazione che il tema della semplificazione viene da tutti recepito e portato avanti con impegno; per noi, questo è molto importante e ci conforta nell'opera di snellimento dell'apparato burocratico complessivo. Vorrei quindi partire dalle ultime e più recenti iniziative, perché portano a compimento un processo iniziato già negli anni precedenti; mi riferisco in particolare ad alcune norme contenute nella cosiddetta manovra estiva, il decreto-legge n. 112 dell'anno appena trascorso, ma anche ad alcune disposizioni presenti negli ultimi provvedimenti, come il cosiddetto decreto anticrisi, cioè il decreto-legge n. 185 del 2008, e il decreto-legge n. 200 dello stesso anno, recante misure urgenti per la semplificazione.

La nostra visione dell'argomento all'ordine del giorno è abbastanza semplice. Riteniamo innanzitutto che il primo elemento sostanziale per un'efficace opera di semplificazione sia l'abrogazione delle norme. Per noi è inutile perdere tempo, sprecare risorse ed energie per razionalizzare, reingegnerizzare, implementare procedimenti che con tutta onestà si possono ritenere semplicemente da abrogare. Questo, dunque, è il nostro orientamento, come abbiamo sottolineato anche nelle osservazioni che abbiamo formulato – e che sono disponibili per tutti sul sito del Dipartimento della Funzione pubblica – quando a noi e alle altre rappresentanze d'impresa è stato richiesto un parere sul piano industriale per la modernizzazione della pubblica amministrazione, recentemente avviato dal ministro Brunetta. Infatti, nell'ottica di un'efficace semplificazione, riteniamo necessario effettuare una ricognizione di quanto è effettivamente utile, abrogare quello che non serve e concentrare energie e risorse per valorizzare ciò che, invece, è rispondente alla *mission* di ogni amministrazione. Pertanto, sotto questo profilo condividiamo l'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008, il cosiddetto «taglia-leggi», la norma ghigliottina che, sulla scia di una precedente disposizione contenuta nella legge di semplificazione del 2005, ha portato all'abrogazione espressa di circa 3.000 leggi.

Da questo punto di vista, riteniamo che il vostro monitoraggio sia importante, perché se facciamo un'analisi dei procedimenti e delle leggi abrogate nella versione originaria del decreto e la confrontiamo con il contenuto del provvedimento effettivamente convertito in legge, notiamo che alcuni aspetti interessanti si sono persi: ad esempio, l'elenco originario conteneva la soppressione dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari e della Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari. Non mi permetto di dubitare dell'utilità dei suddetti organismi, ma probabilmente la loro efficacia è concentrata esclusivamente al settore dell'industria alimentare ed è certamente molto meno pregnante per il settore distributivo. Cito questo dato perché stranamente, all'improvviso, dopo la sua cancellazione dall'elenco l'ente si è subito attivato inviando un centinaio di richieste di pagamento di diritti anche a microimprese commerciali e unicamente nelle province dell'Emilia Romagna, dove ha sede l'Istituto, che suonano come una sorta di contributo medioevale per l'attività di un organismo che noi sentiamo (non ho alcuna difficoltà a dirlo) molto lontano rispetto alle esigenze delle nostre microimprese commerciali. Pur

condividendo in pieno la necessità di cominciare, è quindi importante non dimenticarsi di valutare, non solo dal punto di vista quantitativo, il numero delle leggi abrogate, ma anche, dal punto di vista qualitativo, quelle che vengono sottratte all'abrogazione, cercando di indagare meglio sulla necessità del loro mantenimento.

Inoltre, teniamo molto all'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione delle pubbliche amministrazioni, un tema che potremmo riassumere nel concetto «misurare per semplificare». Come sistema di imprese, infatti, diamo per scontata – se mi consentite il termine – la buona fede dell'amministrazione che intende introdurre una nuova procedura; allo stesso modo, consideriamo un principio di civiltà il fatto che questi nuovi adempimenti siano oggetto di verifica nel corso del tempo, per poter misurare se i dati richiesti sono utilizzati ed effettivamente indispensabili, perché, se così non fosse, si potrebbe operare un'abrogazione. Anche in questo caso la normativa più recente ci dà un esempio lampante: il decreto-legge n. 185 del 2008, all'articolo 16, comma 2, contiene l'abrogazione dell'obbligo d'invio telematico dei corrispettivi giornalieri, disposto da una norma introdotta nel 2006, della quale avevamo sempre contestato, non tanto la *ratio* di deterrenza, quanto l'efficacia. Immaginate infatti tutti i punti vendita di questo Paese indistintamente impegnati a comunicare ogni giorno per via telematica all'amministrazione i corrispettivi giornalieri, cioè migliaia di dati che, onestamente, dubitavamo sin dall'inizio qualcuno potesse mai avere la ventura di valutare, certificare, utilizzare o razionalizzare (non saprei nemmeno più quali aggettivi utilizzare). Dopo due anni la vicenda si è conclusa nell'unico modo a nostro avviso possibile: vista l'impossibilità materiale di redigere un decreto attuativo, la norma è stata soppressa.

Condividiamo pienamente la *ratio* di un'altra delle norme del decreto-legge n. 112, ovvero quella disposta dall'articolo 25, il cosiddetto taglia-oneri amministrativi, perché, secondo noi, imponendo un programma di misurazione degli oneri, costringe le amministrazioni ad uscire allo scoperto. Inoltre, una volta effettuata una verifica in modo scientifico attraverso la *task force* di misurazione degli oneri amministrativi che è stata costituita (della quale immagino vi abbia parlato il ministro Brunetta nella sua audizione), si evincono dei dati pragmatici, ma scientifici, sul costo degli adempimenti per le imprese. A quel punto, chiaramente sorge un problema politico di valutazione dell'opportunità di mantenere in vita questi procedimenti nella loro attuale struttura, oppure di semplificarli o addirittura di abrogarli. Secondo noi ciò coincide perfettamente con il principio del pensare in piccolo contenuto nello *Small Business Act* che altre organizzazioni prima di noi hanno posto alla vostra attenzione ed è perfettamente coerente con il processo di riduzione degli oneri amministrativi, vale a dire con l'impegno che ogni Paese dell'Unione europea ha assunto da conseguire entro il 2012.

Noi collaboriamo attivamente a questo programma di riduzione degli oneri amministrativi e abbiamo già ottenuto dei risultati importanti (non è certo un risultato di CONFCOMMERCIO, ma dell'intero sistema Paese).

Lo stesso articolo 29 del decreto-legge, n. 112, che trasforma l'obbligo di redazione del documento programmatico sulla sicurezza in materia di *privacy* in una semplice autocertificazione, deriva proprio da quell'attività di misurazione.

Uno dei primi settori su cui si è concentrata l'attività di misurazione della *task force* è stato quello relativo alla normativa in materia di trattamento dei dati personali e al riguardo sono emersi dei costi per le imprese molto importanti, che – secondo noi – hanno giustamente consentito al Governo di operare, d'accordo ovviamente con l'autorità, una radicale opera di semplificazione.

Non soltanto la *privacy* è stata oggetto di misurazione; altri settori fondamentali e di grande complessità amministrativa per le imprese, come l'ambiente, il lavoro e da ultimo il fisco, sono stati oggetto di attività di misurazione. Da questo punto di vista, sollecitiamo la Commissione a vigilare sul fatto che tale attività possa sempre essere potenziata e supportata.

L'unica critica che ci sentiamo di muovere all'attività di misurazione degli oneri amministrativi è per il momento la sua lentezza, nel senso che hanno trovato attuazione programmi che risalgono al 2007; per esempio, per il programma del 2008 del fisco, si è svolta una prima riunione alla fine di dicembre dello scorso anno. Quindi, si registra ancora una certa lentezza probabilmente dovuta anche alla novità del meccanismo, al numero dei soggetti coinvolti, ma secondo noi è importante – e portiamo questo aspetto all'attenzione della Commissione – vigilare e spingere perché questa attività, su cui noi crediamo molto, che consente di far emergere dei numeri reali sui costi delle procedure amministrative, non soltanto non cessi, ma vada avanti nel futuro.

Un altro elemento su cui abbiamo sempre insistito nel corso degli anni è la delega di funzioni amministrative non discrezionali ai privati. Questo principio, a nostro avviso, coincide con la cosiddetta reingegnerizzazione dei processi amministrativi, cioè con il fatto che la pubblica amministrazione trovi sul territorio delle sinergie con i soggetti privati che possono darle una mano. Abbiamo un esempio lampante con il progetto «Reti amiche», di recente avvio, che vede coinvolta per il settore distributivo la rete delle oltre 50.000 tabaccherie presenti su tutto il territorio nazionale, che sicuramente, insieme agli uffici postali e alle caserme dei carabinieri, costituiscono in Italia uno dei punti più diffusi di presidio del territorio.

Oltre al progetto «Reti amiche», la consacrazione del principio che è possibile e anzi è opportuna la delega di funzioni amministrative non discrezionali ai privati la troviamo ancora una volta nel decreto-legge n. 112, all'articolo 38, dal titolo «Impresa in un giorno», che prevede due disposizioni importantissime: l'attuazione di fatto del principio contenuto nella direttiva servizi, la cosiddetta Bolkestein, cioè di trovare per le imprese un unico punto di accesso verso l'amministrazione, che è stato individuato nello sportello unico; contestualmente e parallelamente, la possibilità che lo sportello unico utilizzi i soggetti privati accreditati, le cosiddette

dette agenzie per le imprese, per l'espletamento di attività amministrativa tecnica non discrezionale, rispetto alla quale quindi non c'è alcuna possibilità per il privato (che sia l'associazione impresa, che sia il commerciante, che sia qualunque intermediario abilitato in questo Paese) di svolgere attività diverse da quelle che la legge gli consente di fare rispetto all'attività istruttoria. Anche questo, a nostro avviso, è un cardine fondamentale.

Noi, come settore distributivo, insieme ai colleghi della CONFESERCENTI, abbiamo da tempo un elemento di reale sperimentazione di questo soggetto che funge da cerniera tra imprese e pubblica amministrazione, che è costituito dai centri di assistenza tecnica del commercio, i quali, in convenzione con la pubblica amministrazione, in questo caso regionale, effettuano pratiche per conto delle imprese (di qualunque impresa, quindi non soltanto impresa associata), senza alcuna possibilità di discriminare e senza alcun costo aggiuntivo e quindi consentono di operare sul territorio in luogo delle singole amministrazioni comunali per tutta una serie di attività che sono state graduate in misura differente tra Regione e Regione, in maniera molto importante.

Oggi – ed è questa la sollecitazione che rivolgiamo alla Commissione – ci troviamo nella fase di attuazione dell'articolo 38; una fase fondamentale nella quale dovrà essere definito il nuovo regolamento sullo sportello unico. Siccome questa attuazione vedrà coinvolto anche un nuovo soggetto rappresentato dalle camere di commercio, crediamo che sia estremamente importante garantire che il nuovo assetto non preveda buchi e sia un assetto funzionale, perché il nostro obiettivo è che il sistema funzioni. Annettiamo un'importanza fondamentale a tale aspetto. È un principio su cui abbiamo insistito in tutte le sedi; ora che finalmente è stato tradotto, ovviamente potete capire l'aspettativa del sistema delle imprese circa il fatto che possa funzionare.

Vorrei fare un accenno ad un problema complessivo che secondo noi è strettamente legato alla semplificazione, ossia la digitalizzazione della pubblica amministrazione. Non possiamo nasconderci dietro il fatto che c'è un basso grado di conoscenza e familiarità delle micro e piccole imprese rispetto all'utilizzo delle modalità telematiche. Come è avvenuto per esempio con il mercato elettronico della pubblica amministrazione, con la vicenda CONSIP *e-procurement*, così come sta avvenendo con il nuovo sistema di comunicazione unica, il ruolo degli intermediari – appunto organizzazioni di categoria, professionisti ed altri soggetti abilitati – deve essere valorizzato, perché può consentire veramente il successo di qualsiasi nuovo programma.

Infine, vorrei fare una sollecitazione alla Commissione. Noi pensiamo che a questo punto sia necessario cercare di lavorare sul coinvolgimento delle Regioni. Voi sapete che il nostro sistema, la nostra legislazione del commercio ormai, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, è di competenza esclusiva delle Regioni. È chiaro quindi che quando parliamo di semplificazione non possiamo pensare di lasciare fuori il sistema regionale, anche perché in tale sistema, purtroppo o per fisiologica necessità, le esperienze sono state molto diverse da Regione a Regione, alcune

positive, altre un po' meno, comunque molto differenti tra loro. Un elemento che indica l'importanza di tale processo potete rintracciarlo anche nell'articolo 1 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, il quale, laddove si preoccupa di riordinare le competenze diffuse per realizzare finalmente la banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente, ovviamente cerca di coinvolgere anche le esperienze di razionalizzazione della normativa regionale.

DELL'AQUILA. Essendo stata molto esaustiva la relazione del collega Cerminara, mi limiterò ad una sorta di messaggio che comunque spero presenti qualche elemento di complementarietà – anche se è difficile – rispetto a quanto evidenziato dal collega.

La CONFESERCENTI non può che apprezzare lo sforzo profuso dal Governo nel ridurre i costi a carico dell'amministrazione dovuti alla formale vigenza di leggi che ormai non hanno motivo d'essere; è uno sforzo che peraltro conferma quello compiuto dalla compagine governativa che, già con la legge 28 novembre 2005, n. 246, aveva previsto il mantenimento, attraverso l'approvazione di appositi decreti legislativi, delle disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.

D'altra parte, il citato decreto-legge n. 112, pur istituendo un criterio positivo nell'indicare le circa 3.000 leggi da abrogare, ha comunque fatto salvi i principi del primo provvedimento «taglia leggi», che infatti è in attesa di completamento.

Al decreto-legge n. 112 si è poi aggiunto il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, in attesa di conversione, che ha abrogato circa 29.000 provvedimenti. Con riferimento a quest'ultimo, ciò che apprezziamo maggiormente è la disposizione in base alla quale, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, dovranno essere approvati uno o più decreti finalizzati alla razionalizzazione delle attività degli organismi e degli enti operanti ai fini dell'informatizzazione e della classificazione della normativa vigente e all'individuazione delle modalità di utilizzo del personale delle pubbliche amministrazioni già impegnato nelle predette funzioni, nonché al coordinamento con le attività in corso per l'attuazione dell'articolo 14 della citata legge n. 246.

In mancanza di queste attività di razionalizzazione e coordinamento, infatti, si correrebbe il tangibile rischio della sovrapposizione o dell'incrocio di procedimenti che potrebbero condurre a paradossali situazioni di inconciliabilità.

Il processo di razionalizzazione delle leggi *ante* 1970, tuttora in corso, comporta in ogni caso valutazioni più approfondite, se si considera che esso non verterà sulla mera individuazione delle leggi considerate indispensabili, ma riguarderà anche la semplificazione o il riassetto della materia che ne è oggetto, dovendosi dunque procedere all'identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, nonché all'organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore

per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse, garantendo la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa.

Ciò comporterà un impegno supplementare per gli addetti ai lavori, considerato che determinate materie e settori, come ad esempio il commercio (lo diceva anche prima il collega), a causa della riforma dell'articolo 117 della Costituzione, sono stati attribuiti alla potestà legislativa regionale. Ciò, tra l'altro, ha causato un'iperproduzione legislativa ed amministrativa, se si considera che, sempre con riferimento al settore del commercio, dal 1998 – anno della riforma – ad oggi, le Regioni hanno adottato centinaia di leggi e regolamenti, e già in alcuni casi sono state costrette a fare ricorso allo strumento del testo unico al fine di riunire e razionalizzare disposizioni che già per alcuni aspetti apparivano farraginose.

Sotto l'aspetto amministrativo, va segnalata la situazione di stallo con riferimento all'*iter* relativo alla «comunicazione unica» per la nascita dell'impresa (articolo 9 della legge n. 40 del 2007). La mancata approvazione dello schema di decreto che disciplina le regole tecniche per la comunicazione, fermo da mesi (pare) per volontà del Ministero dell'economia e delle finanze, comporta la protrazione dello stato di sperimentaltà delle procedure, che comunque finora contano già quattro pratiche evase, per cui se ne vede sicuramente l'utilità. Si auspica quindi un celere sblocco della situazione, per consentire alle imprese di godere appieno dei benefici derivanti dall'applicazione della legge.

Un'altra finestra ancora aperta è quella relativa alla proposta di semplificazione e riordino dell'attività degli sportelli unici per le attività produttive, di cui si è anche detto (articolo 38 del decreto-legge n. 112). Sull'argomento la CONFESERCENTI ha avuto modo di esprimere le proprie osservazioni in sede ministeriale, sollevando alcune perplessità – che sembrano essere confermate, stando a quanto consta, dall'atteggiamento dell'ANCI – sul sostanziale passaggio di funzioni dai Comuni alle camere di commercio (a ciò si arriverebbe, considerato che la stragrande maggioranza dei Comuni non ha le potenzialità per fungere da unico punto di contatto telematico per la chiusura dei procedimenti relativi alle attività imprenditoriali), nonché sul mancato coordinamento della disciplina con quella settoriale del commercio che prevede, ad esempio, la valutazione delle istanze da parte di una specifica conferenza di servizi, avente peculiari modalità di funzionamento, che mal si conciliano con quelle previste nella bozza di regolamento in relazione alla conferenza di servizi generale, i cui compiti andrebbero coniugati al meglio, appunto, con quelli affidati alla specifica conferenza del settore commerciale.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il loro contributo ai nostri lavori.

In conclusione, mi pare che dagli interventi che abbiamo ascoltato emerga un giudizio positivo in ordine al decreto-legge n. 112 del 2008, ormai convertito e i cui effetti si stanno già dispiegando.

Mi sembra sia poi riservata un'attenzione particolare al decreto-legge n. 200, che pure è finalizzato, in maniera direi sostanziale, a disboscare un po' l'attività legislativa del passato, che effettivamente produce costi per le imprese e poca sicurezza da parte del cittadino in ordine alle esatte norme e procedure da seguire.

Quanto poi al riferimento che è stato fatto alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, non può che essere condiviso l'auspicio che essa vada sempre più completandosi, anche per quanto riguarda la preparazione stessa del personale.

Rimane invece aperta la questione relativa a quello che, almeno per le vostre associazioni, è l'aspetto più importante, vale a dire il fatto che la materia del commercio è riservata alla competenza legislativa non concorrente, ma esclusiva, delle Regioni. Capite sicuramente che, da questo punto di vista, poco può fare il legislatore nazionale, se non sotto il profilo della raccomandazione, affinché si eviti una proliferazione di norme e, soprattutto, una produzione normativa continua che finisce poi fatalmente non soltanto per dare poca sicurezza al cittadino, ma anche per assegnare molte incombenze alle imprese.

Sotto questo profilo, mi auguro che i lavori sul federalismo possano portare ad una più stretta definizione dei compiti normativi che dovrebbero essere effettivamente affidati alle Regioni, anche secondo un principio che sia generale ed astratto. Mi pare infatti che troppo spesso, oltretutto in Regioni limitrofe, la stessa materia sia normata in maniera addirittura contraddittoria, con evidenti difficoltà da parte delle associazioni di categoria a far fronte compiutamente alle esigenze dei rispettivi associati, dal momento che ad una disciplina contraddittoria corrisponde poi una definizione contraddittoria della questione.

Per quanto riguarda invece l'ultima osservazione che è stata sviluppata, relativa alla mancata piena applicazione – almeno fino ad oggi – dell'articolo 9 della legge n. 40 del 2007, sarà mia cura rappresentare le vostre segnalazioni anche al presidente Pastore, il quale, se vorrà, potrà sollecitare i Ministri competenti a dare piena attuazione alla norma qui richiamata, che ritengo possa essere convenientemente applicata nella sua interezza, proprio perché mi pare che la fase della sperimentazione sia ormai conclusa con esito positivo.

Ringrazio ancora i nostri ospiti per la loro disponibilità.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,40.

