

**Audizione di ConfProfessioni
presso la Commissione bicamerale per la Semplificazione
10 febbraio 2014**

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

ConfProfessioni esprime un sentito ringraziamento per l'invito a partecipare a questa Audizione: l'occasione ci consente di condividere alcune considerazioni sui processi di semplificazione intrapresi dalle istituzioni, sui risultati fino ad ora conseguiti e sui molti obiettivi ancora da raggiungere.

Alla Vostra Commissione spetta infatti un ruolo determinante, non soltanto di coordinamento e monitoraggio delle iniziative del Governo, ma anche di consultazione delle rappresentanze della società civile e del mondo produttivo rispetto alle problematiche ed alle urgenze che si apprezzano nel lavoro di ogni giorno. È anzi auspicabile che il ruolo di intermediazione tra istanze della società civile ed istituzioni, che la Commissione già oggi svolge, venga ulteriormente valorizzato nei provvedimenti in corso di esame parlamentare.

Le semplificazioni e la prospettiva dei professionisti

Le tematiche della semplificazione – sia normativa che amministrativa – e della qualità della regolazione occupano da tempo un ruolo centrale nell'agenda politica, tanto in Italia quanto presso le istituzioni dell'Unione Europea.

Nel nostro Paese, la politica di semplificazione ha cominciato ad assumere una configurazione organica a partire dalla seconda metà degli anni '90, registrando tuttavia una significativa accelerazione soltanto negli ultimi anni. Tre sono state le direttrici principali di questi interventi: la semplificazione normativa, cui è connessa la qualità della regolazione; la semplificazione dei procedimenti, collegata alla misurazione degli oneri amministrativi; e la semplificazione organizzativa.

Rispetto al generalizzato coro di critiche alla politica per gli scarsi risultati fin qui conseguiti, noi pensiamo che non possa essere disconosciuto lo sforzo intrapreso nella direzione della semplificazione. Si tratta, tuttavia, di imprimere un'ulteriore

accelerazione a queste iniziative virtuose, rimaste isolate dal complesso della produzione legislativa e regolamentare. Occorre affiancare allo sforzo fin qui intrapreso, concentrato prevalentemente su soluzioni giuridiche, la ricerca di risposte concrete, efficaci sul piano pratico ed orientate ad obiettivi tangibili, a cominciare dalla riduzione burocratica.

È nostra ferma convinzione – espressa anche al Ministro D’Alia in occasione di un recente incontro – che questo risultato possa essere raggiunto soltanto attraverso un confronto costante e serrato con i soggetti che operano quotidianamente a contatto con le esigenze dei cittadini, con gli interessi delle realtà produttive, con le pubbliche amministrazioni. I professionisti rappresentano, in questo senso, il migliore alleato delle istituzioni: essi svolgono, con le massime competenze intellettuali, un ruolo di intermediazione tra interessi pubblici ed esigenze dei singoli; si confrontano quotidianamente con gli oneri burocratici gravanti su cittadini ed imprese proponendosi come facilitatori di un rapporto troppo spesso complesso e frustrante; e sono altresì ben consapevoli che la fondamentale esigenza di semplificazione non può significare l’azzeramento dei vincoli e dei controlli pubblici eretti a tutela della collettività.

Confprofessioni è la principale confederazione dei liberi professionisti italiani, ed aggrega al proprio interno le associazioni appartenenti a tutte le aree del mondo professionale: economia e lavoro, diritto e giustizia, salute e sanità, territorio ed ambiente. La sua natura trasversale rispetto al mondo dei professionisti la rende un osservatorio privilegiato dell’attuazione dei processi di semplificazione. In questo spirito, ci siamo già messi a disposizione delle istituzioni, sia con precedenti audizioni parlamentari sia con una proficua interlocuzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, a cui abbiamo già presentato una serie di proposte mirate, attinenti a diversi settori, di cui anche qui cercheremo di dare sinteticamente conto.

Semplificazione e qualità normativa

Prendiamo le mosse dal capitolo della semplificazione normativa, sulla quale Governo e Parlamento di più si sono spesi negli ultimi anni, con risultati non trascurabili sul fronte dello sfoltimento della legislazione vigente e della sua raccolta in banche dati pubbliche.

È tuttavia nostra convinzione che la semplificazione normativa non vada perseguita soltanto attraverso tecniche abrogative della legislazione vigente e delegificazioni. Le prime non sempre si accompagnano a reali semplificazioni burocratiche, lasciando spesso sistemi normativi lacunosi ed imprecisi e dando luogo a complessità che finiscono per essere colmate in sede interpretativa; le seconde portano spesso ad una complessità del quadro regolativo di rango secondario. Occorre, piuttosto, accompagnare i processi di abrogazione legislativa e di delegificazione con

una sistematica raccolta di testi unici misti per settori di materie, in modo da offrire all'operatore un quadro normativo di agile consultazione.

Parallelamente, deve essere intrapreso uno sforzo verso la semplificazione del quadro costituzionale delle competenze legislative ripartite tra Stato e Regioni. In alcuni settori le norme di legge di Stato e Regioni, le norme europee, la normativa secondaria, le norme tecniche di enti locali e uffici amministrativi si sovrappongono, creando sistemi normativi oscuri ed impenetrabili per chiunque sia chiamato a darvi applicazione. È necessario pertanto procedere con la massima urgenza alla riforma dell'art. 117 Cost., stabilendo una ripartizione più netta delle competenze legislative tra livelli di governo, ed eliminando la figura della legislazione concorrente (art. 117, co. 3, Cost.), non a caso abrogata di recente anche in Germania.

Per le materie che dovessero restare soggette alla concorrenza tra legislazione statale e legislazione regionale, è comunque necessario procedere nella direzione, erroneamente abbandonata all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, di compilazione di testi unici ricognitivi dei principi fondamentali statali in ognuna delle materie di legislazione regionale concorrente. Ed anche le Regioni dovrebbero essere chiamate ad operare attraverso il metodo della raccolta della normazione per ciascun ambito materiale, piuttosto che con interventi normativi di carattere eterogeneo.

Il compito più impegnativo spetta qui proprio al Parlamento, che è chiamato a porre mano ad una manutenzione costituzionale non più eludibile. Ma gli sforzi in questa direzione coinvolgono anche le regole e le prassi parlamentari, statali e regionali, e le prassi normative governative: molte delle complicazioni dell'odierno quadro normativo non risalgono, come troppo facilmente si crede, alla normativa accumulata in passato, ma alla normazione introdotta da interventi recenti. Basta osservare la caoticità delle procedure parlamentari, specialmente nella sessione di bilancio, per comprendere l'assenza di un coordinamento della normazione e di una virtuosa attività di *drafting*, equiparabile a quella sperimentata in altri Paesi europei. Un quadro complicato dal continuo ricorso alla decretazione d'urgenza del Governo, che va limitata. Per far questo, bisogna revisionare le procedure di adozione degli atti normativi a tutti i livelli di governo e del sistema delle fonti, ripensare il sistema di controllo sull'impatto normativo ed introdurre, anche attraverso regole costituzionali, *standard* di qualità regolativa giustiziabili dalle Corti e dagli organi di garanzia.

Salutiamo con favore la notizia che la Camera dei deputati ha avviato una riforma dei propri regolamenti che va anche in questa direzione: auspichiamo che veda presto la luce. Quanto al Governo, cui oggi è affidato un ruolo cruciale nella produzione normativa tanto primaria quanto secondaria, nella sua Audizione davanti a questa Commissione il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Patroni Griffi ha parlato della ricerca di un metodo di programmazione e di centralizzazione e razionalizzazione dei processi normativi di governo. Anche qui, sarebbe opportuno passare ad un protocollo trasparente e condiviso sui processi normativi di competenza del Governo per rendere tangibili questi obiettivi: è stupefacente che nessuna delle compagini

governative che si sono succedute negli ultimi anni abbia sentito l'urgenza di razionalizzare e formalizzare i processi normativi interni.

Semplificazioni e lavoro

Una particolare attenzione deve essere dedicata al quadro regolativo in materia di lavoro, dove sono particolarmente evidenti le ricadute negative dell'ipertrofia normativa.

Da più parti si chiedono riforme ed interventi radicali in nome di una universalizzazione delle tutele e di una regolamentazione più rispondente alle moderne esigenze produttive. Tutto ciò non può essere realizzato senza un'azione diretta a ridurre e semplificare il quadro regolatorio esistente: l'insieme delle norme legislative che disciplinano il rapporto di lavoro in Italia è divenuto nel corso degli anni così voluminoso e complesso da rendere pressoché impossibile una conoscenza di tutti i risvolti, non solo per imprese e lavoratori che ne sono la parte attiva, ma anche per i professionisti chiamati ad applicarle.

Prendiamo ad esempio il Testo unico sulla maternità e paternità (d.lgs. n. 151 del 2001): i cinquantasette articoli dedicati alle materie della protezione della gravidanza e puerperio, dei permessi e dei congedi parentali, possono agevolmente essere riassunti in un solo articolo composto di pochi commi; per non citare poi le leggi che nel corso del tempo hanno disciplinato la materia del sostegno al reddito (se ne contano trentasette) su cui solo in tempi recenti si è provato ad intervenire. Anche qui basterebbero poche e chiare disposizioni.

Certamente, su alcuni temi fondamentali è necessaria un'opera di ridefinizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, che rappresenta un ostacolo allo sviluppo di alcune attività fondamentali per la competitività dei lavoratori in un mercato del lavoro in evoluzione. È sufficiente riflettere sull'apprendistato, che a causa del ruolo costituzionalmente protetto delle Regioni in materia di «formazione» non riesce a decollare, nonostante i tentativi di razionalizzazione e semplificazione operati prima dal decreto legislativo n. 167 del 2011 e poi dal decreto-legge n. 76 del 2013.

Le cause di questa complessità normativa sono principalmente da addebitarsi allo stravolgimento dell'assetto naturale del diritto del lavoro, con il progressivo abbandono del modello basato sulla definizione dei contenuti fondamentali da parte della legge e sul rinvio alla contrattazione collettiva di categoria per la declinazione delle disposizioni più puntuali. L'esperienza degli ultimi tempi è, al contrario, nel senso di un'ipertrofia della disciplina legislativa. Eppure, ogni volta che il legislatore ha inteso operare per definire istituti o porre vincoli all'utilizzo di alcuni strumenti contrattuali l'effetto pratico è stato quello di rendere ancora più complicato districarsi tra le norme; con la conseguente incapacità di favorire una salda crescita occupazionale.

ConfProfessioni sostiene con convinzione l'autonomia negoziale delle Parti Sociali, che mediante la contrattazione collettiva possono adeguare alle specificità dei singoli settori la regolazione del mercato del lavoro. Siamo consapevoli che i contratti collettivi sono numerosi, e che anche su questo fronte è necessaria una razionalizzazione; ma è altrettanto evidente che la produzione legislativa in materia di lavoro deve essere semplificata e sfoltita, e favorire tecniche regolative maggiormente rispettose dell'autonomia dei soggetti collettivi.

Di recente, da più parti sono giunte proposte volte a prospettare la definizione di un nuovo strumento unitario, contenente solamente principi fondamentali di base. L'operazione non è certo semplice, ma l'idea di pervenire ad un testo unico legislativo volto a ricondurre ad unità le disposizioni normative in materia di lavoro rappresenta un obiettivo certamente condivisibile: un unico strumento normativo concentrato sulla previsione e lo sviluppo di alcune tutele di base di carattere universale operanti sul mercato del lavoro (incontro domanda-offerta di lavoro; formazione e formazione continua; tutele antidiscriminatorie; assistenza e previdenza) e che preveda anche una rivisitazione delle fattispecie di riferimento del diritto del lavoro ed una revisione delle categorie tradizionali e delle rigidità attualmente esistenti. In questa prospettiva, ConfProfessioni è disponibile a contribuire ad una attività di ricognizione delle disposizioni normative che possono essere espunte dall'ordinamento o riformulate per una migliore gestione dei rapporti di lavoro.

Semplificazione amministrativa

Immediatamente collegato al tema della semplificazione normativa è quello della semplificazione amministrativa: occorre colmare quello che in altre occasioni abbiamo definito uno *spread* amministrativo che il nostro sistema-Paese fa registrare rispetto alle altre democrazie sviluppate.

Viene anzitutto in rilievo la complessità organizzativa. Il quadro delle amministrazioni italiane è caotico ed affollato, sia a livello verticale che orizzontale; una complessità che alimenta sprechi, inefficienze, corruzione e privilegi. Confprofessioni ritiene prioritario intervenire per correggere la complessità organizzativa a tutti i livelli, a partire dalla definitiva e radicale abolizione delle Province (su cui si gioca la credibilità della classe politica) e dalla riduzione delle società pubbliche, specie di quelle controllate dagli enti regionali e locali.

A fianco della semplificazione di organi ed istituzioni, va perseguita con nettezza una strategia di massimizzazione della efficienza dell'azione amministrativa.

- Anzitutto attraverso il rigore deontologico e la trasparenza: vanno finalmente adottati i Codici di comportamento delle Pubbliche Amministrazioni, previsti

dalla recente legislazione anticorruzione, che dovranno essere applicati in sede disciplinare.

- Quindi, attraverso la precisione nei procedimenti: nel Decreto del Fare sono stati introdotti meccanismi che disincentivano e sanzionano i ritardi amministrativi, attraverso l'indennizzo a carico delle pubbliche amministrazioni in caso di ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi. Si prosegue generalizzando questo approccio.
- Infine, va diffusa nella pubblica amministrazione una cultura del risultato: si deve perseguire la determinazione di standard di efficienza e dei costi comuni a gruppi omogenei di pubbliche amministrazioni, in modo da rendere possibile la comparazione delle prestazioni. Parallelamente, la motivazione dei dipendenti va perseguita dando attuazione alla riforma Brunetta ed alla strategia della remunerazione della *performance*.

In un recente incontro con il Ministro D'Alia abbiamo avanzato diverse altre proposte di semplificazione amministrativa e di riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi in diversi settori. Proposte che nascono dall'osservazione di problemi e difficoltà riscontrate nel lavoro quotidiano dei professionisti. Non è certamente questa la sede per elencarle nello specifico: ma auspichiamo che il Governo se ne faccia promotore recependole in prossimi provvedimenti normativi, anche a partire dal Disegno di legge sulle semplificazioni, da tempo all'esame della I^a Commissione del Senato.

Semplificazione e crescita economica: il ruolo sussidiario dei professionisti

Le realtà produttive sono il primo ambito su cui occorre concentrare gli sforzi di riforma.

In questa prospettiva, al di là della necessaria riduzione della pressione fiscale su cittadini ed operatori economici, è anzitutto da ripensare il rapporto tra Stato e contribuente, attraverso uno sforzo di semplificazione fiscale che potrà anche aiutare il contrasto dell'evasione. La risposta del Legislatore è stata, invece, un'incredibile complicazione del quadro degli adempimenti fiscali, che ha messo in ginocchio commercialisti e cittadini. Le nostre proposte sono ferme da tempo: mappatura degli adempimenti fiscali ed unificazione dei termini per gli adempimenti fiscali ed amministrativi.

Sul fronte del dialogo tra imprese e pubblica amministrazione, la strategia del Legislatore ha coinciso con il rilancio degli Sportelli unici per le attività produttive, come unico punto di contatto in luogo delle tante amministrazioni che intervengono nei diversi procedimenti. Ma l'efficienza di questi strumenti è ormai da tempo contestata – da ultimo nell'Audizione di Confindustria davanti a questa Commissione.

Peraltro, ricerche molto accurate sull'operatività degli Sportelli sono state svolte da Unioncamere, per il tramite di Infocamere, e dal Politecnico di Milano, su mandato dell'Anci e dell'Upi. Da entrambe le analisi sono emersi molti limiti nel funzionamento di queste strutture, come la disomogeneità delle strutture interne dei SUAP, l'eterogeneità delle modulistiche e delle procedure, sistemi informatici propri non in grado di "colloquiare" ed interfacciarsi con gli altri.

Partendo dalla constatazione delle difficoltà registrate sino a questo momento, ConfProfessioni suggerisce di incrementare la presenza sul territorio delle Agenzie per le imprese, costituite da professionisti specializzati di diverse aree professionali, accreditati dalla p.a. sulla base della verifica di requisiti e controlli periodici. Soprattutto per i Comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti, ma più in generale per i Comuni con difficoltà strutturali e di organico, dovrebbe essere previsto l'obbligo di affidare le funzioni dei SUAP alle Agenzie, anche attraverso accordi con i Comuni afferenti all'area vasta. L'accreditamento del maggior numero di Agenzie per le imprese può stimolare la concorrenza anche nel settore dei servizi amministrativi e contribuire allo snellimento dell'intervento diretto dello Stato.

Del resto, un obiettivo fondamentale che ConfProfessioni sta perseguendo, in sintonia con altre iniziative legislative presentate in materia, è proprio quello di incrementare le politiche di sussidiarietà attraverso l'apporto dei professionisti. I liberi professionisti rappresentano la risorsa più preziosa per agevolare lo snellimento delle procedure amministrative: essi uniscono alla loro elevata competenza una vocazione alla semplificazione della dialettica tra Stato e cittadino, ed una deontologia, soggetta anche ai necessari controlli istituzionali, che ne garantisce condotte trasparenti. Essi sono, in questa prospettiva, intermediari e facilitatori nei rapporti tra pubblico e privato.

Le linee guida della sussidiarietà possono essere sintetizzate nella prospettiva di sottrarre alcune funzioni ai due grandi sistemi, quello della giurisdizione e quello della amministrazione, che nel tempo sono stati oberati di funzioni spesso eccedenti il loro specifico ruolo, fino al punto di non essere più in grado di agire in modo efficiente.

Va peraltro ricordato che la valorizzazione sussidiaria di professionisti quali i commercialisti ed i notai è una tendenza già in atto nell'ordinamento. Basti pensare al decreto-legge n. 83 del 2012 (c.d. "decreto sviluppo", convertito in legge con legge n. 134 del 2012), che ha riconosciuto ai commercialisti la funzione di attestare i piani finalizzati alla soluzione della crisi d'impresa, attribuendo agli stessi la funzione di "garante della serietà" al servizio della collettività rappresentata dai creditori e dagli organi giudiziari; o alla legge n. 340 del 2000 che ha attribuito ai notai le funzioni di omologazione degli atti costitutivi e dei verbali modificativi delle società che prima erano esercitate dai Tribunali; o, ancora, alla legge n. 122 del 2010 che ha affidato ai notai un ruolo di supporto all'Agenzia del Territorio nel monitoraggio e accertamento della reale consistenza catastale degli immobili.

Semplificazioni e società della conoscenza

Un contributo determinante alla trasparenza ed alla accessibilità della amministrazione pubblica può derivare dall'attuazione del codice digitale della p.a., con la completa informatizzazione di tutte le procedure.

Anche secondo il rapporto "Doing Business 2014" la competitività nel nostro Paese cresce attraverso l'informatizzazione di tutte le procedure che consentono il miglioramento, l'accesso e la trasparenza delle informazioni. Il rapporto ha evidenziato come le amministrazioni comunali che rendono disponibili informazioni chiare, complete ed accessibili in rete nel settore edilizio aiutano i professionisti e gli imprenditori ad evitare ritardi nell'ottenimento dei permessi prescritti; inoltre, l'interazione telematica tra privati e funzionari pubblici è destinata a diminuire i rischi corruttivi le transazioni illecite, aiutando la tracciabilità delle informazioni ed i controlli.

Molto avvertita è anche l'esigenza di uno sviluppo nella costituzione di banche dati informatiche "Open Access". A questo proposito, vogliamo sottolineare l'ausilio che può provenire dalle competenze dei professionisti. La pubblica amministrazione potrebbe avvalersi del supporto di Società multiprofessionali costituite nella forma di S.t.p., nelle quali è ora possibile avvalersi anche di lavoratori non professionisti con competenze tecniche, di tipo informatico. A tale proposito, sarebbe essenziale veicolare in questa direzione i Fondi Strutturali stanziati nell'ambito del Programma europeo per il periodo 2014-2020.

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

Confprofessioni auspica che nella programmazione e nel monitoraggio dei processi di semplificazione le istituzioni – ed anzitutto le istituzioni parlamentari – tengano sempre in considerazione l'esigenza di una condivisione con la società civile in generale ed il mondo dei professionisti in particolare. Una semplificazione efficace deve muovere dall'osservazione critica dei quadri normativi e burocratici, che non possono essere apprezzati soltanto dalla prospettiva interna della Pubblica amministrazione, ma richiedono, al contrario, uno sguardo esterno: l'apporto dei professionisti non mancherà di certo.