



**Commissione Affari costituzionali**

**Camera dei deputati**

**Decreto Legge 90/2014 recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”***

**Audizione del Direttore Generale di Confindustria**

**Marcella Panucci**

**Roma, 10 luglio 2014**

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul decreto-legge, che reca misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.

Confindustria ha seguito con attenzione le fasi preparatorie del provvedimento, partecipando alla consultazione lanciata dal Governo sui 44 punti di riforma della PA. Non smetteremo mai di evidenziare quale sia il peso della cattiva burocrazia sulla competitività delle imprese e le ricadute negative che gli attuali, conclamati malfunzionamenti hanno sul potenziale di crescita del Paese.

Lo testimoniano le impietose indagini delle istituzioni internazionali ma, prim'ancora, i riscontri che abbiamo tutti i giorni dai nostri imprenditori.

Ecco perché guardiamo con favore al provvedimento, ma lo facciamo nella convinzione che esso deve rappresentare una tappa intermedia di una strategia più ampia volta a modernizzare la nostra PA.

La parte più qualificante del decreto è quella che incide su aspetti finora trascurati dell'organizzazione interna delle amministrazioni, nel tentativo di aggredire alcune inefficienze strutturali.

Significativo, in proposito, quanto realizzato in tema di mobilità del personale pubblico. Un tema, questo, che necessita di un profondo cambiamento culturale che avvicini i modelli organizzativi delle PA a quelli delle imprese private, superando rendite di posizione e barriere culturali. In questo senso, sebbene la strada da percorrere sia ancora molto lunga, è senz'altro da apprezzare lo sforzo messo in campo dal Governo.

A nostro giudizio, l'*iter* parlamentare di conversione può e deve rappresentare l'occasione per compiere scelte ancora più coraggiose e, allo stesso tempo, per risolvere alcuni rilevanti nodi problematici.

Parto da questi ultimi.

Il più importante è senz'altro quello che riguarda il commissariamento delle imprese interessate da indagini per reati contro la PA.

Quanto invece all'esigenza di rafforzare la portata del provvedimento, non posso non evidenziare alcune lacune. Il decreto-legge appare poco robusto sulla razionalizzazione degli enti e delle società pubbliche e manca quasi del tutto di un capitolo dedicato alla semplificazione dei rapporti tra PA e imprese.

Entrando nel merito, affronto anzitutto il tema del commissariamento. Quelle norme nascono a seguito delle indagini in corso per gravi reati nell'ambito delle procedure di gara legate a Expo 2015 e puntano a incrementare la trasparenza e la correttezza negli appalti pubblici, anche con misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese coinvolte.

Misure, queste ultime, che rispondono all'esigenza di soddisfare la giusta pretesa alla legalità dell'opinione pubblica, scossa dai fatti di cronaca. Un conto però è l'efficacia mediatica dell'iniziativa, altro è assicurare nei fatti il rispetto delle regole, senza penalizzare il tessuto produttivo del Paese.

Vogliamo sgombrare il campo da equivoci e letture strumentali. Confindustria condivide e persegue l'obiettivo di reagire alla diffusione dei fenomeni corruttivi e non si tratta solo di un annuncio di facciata, perché ha adottato da tempo iniziative volte a isolare i corruttori.

Nel merito, però, non posso mancare di evidenziare che le nuove norme rischiano di tradursi in un grave *vulnus* per l'equilibrio nei rapporti tra imprese e potere pubblico. Bisogna considerare, infatti, che hanno una portata generalizzata e non limitata, come invece sarebbe stato lecito attendersi, alla straordinaria situazione venutasi a creare per il completamento delle opere di Expo 2015.

Inoltre, queste norme esprimono un'aprioristica sfiducia nei confronti dell'impresa e Confindustria non può accettare che si consolidi nel Paese un clima anti-industriale, che rischia di mortificare il tessuto produttivo. È questo *humus* nel quale prolifera una legislazione emergenziale, che spesso perde di vista gli obiettivi e porta a scelte superficiali, i cui effetti non sono ben ponderati.

È necessario, invece, che il contrasto dei fenomeni corruttivi avvenga nel rispetto dei paradigmi costituzionali ed europei di proporzionalità e ragionevolezza, senza mai trascurare le fondamentali esigenze di tutela della proprietà privata e della libera iniziativa economica.

Allo stesso tempo, le responsabilità personali, specie quando non ancora accertate, vanno tenute distinte da quelle dell'impresa, affinché le seconde non conseguano automaticamente alle prime.

Le nuove norme non rispondono a queste essenziali esigenze di equilibrio. Rischiano, perciò, di avere effetti dirompenti sull'attività di impresa e di disincentivare imprenditori e investitori stranieri. Devo infatti evidenziare che i poteri del Presidente dell'ANAC e del Prefetto possono essere attivati anche in presenza di fatti generici e privi di rilevanza. In particolare, in presenza di non meglio precisate "situazioni anomale" o "sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali", quindi ben prima e al di là dell'avvio di indagini penali, trascurando peraltro il fatto che il Presidente dell'ANAC e il Prefetto non sono pubblici ministeri, né giudici e non offrono le giuste garanzie in termini di difesa dei soggetti coinvolti.

Per questo ritengo che l'introduzione di misure così drastiche attraverso lo strumento del decreto-legge possa giustificarsi solo per far fronte a eventi straordinari, che impongono il rispetto di una tempistica improcrastinabile.

In definitiva, le norme in tema di commissariamento andrebbero limitate alla vicenda Expo 2015.

Inoltre, è comunque necessario un puntuale ma sostanzioso lavoro di revisione, sia con riguardo ai presupposti applicativi, sia in merito ai poteri e agli effetti della gestione commissariale, così da attenuarne la portata punitiva.

Per quanto riguarda le previsioni sull'organizzazione della PA, condividiamo l'impostazione di principio delle norme che vanno nella direzione dell'efficienza e del ricambio generazionale.

Prima di entrare nel merito, consentitemi però di segnalare la situazione di disagio che si registra sui territori a seguito dei commissariamenti delle Province, in attesa dell'auspicata soppressione con la riforma costituzionale e della completa attuazione della Legge Delrio. In particolare, il regime di ordinaria amministrazione, previsto per la gestione commissariale anche da alcune disposizioni del decreto-legge che oggi discutiamo, rischia di bloccare i pagamenti a favore delle imprese. Sarebbe quindi opportuno superare questa situazione di incertezza, ampliando i margini di intervento dei commissari.

Tornando al tema dell'organizzazione della PA, abbiamo accolto con favore la riduzione del 50% del diritto annuale alle Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (CCIAA).

La misura rappresenta un passo importante nella direzione di una complessiva revisione del sistema camerale, che non è più rinviabile, come peraltro già annunciato dal Governo.

In questo contesto, è fondamentale che l'intervento disposto dal decreto-legge non comprometta l'esercizio di quelle funzioni delle Camere che impattano direttamente sulle imprese, in particolare per quanto riguarda il sostegno per l'accesso al credito.

Pertanto, la riduzione del tributo camerale deve accompagnarsi a misure volte a guidare il processo di razionalizzazione, così da ridurre le attività non essenziali delle Camere e incidere in modo efficiente sulla loro organizzazione. Solo per fare alcuni esempi: dismissione delle partecipazioni societarie oggi detenute e riassetto degli uffici sul territorio.

Inoltre, è apprezzabile l'intenzione del Governo di razionalizzare il sistema informativo relativo a dati e informazioni che riguardano le partecipazioni e gli enti pubblici, i servizi e le attività strumentali. In effetti, la sommarietà delle informazioni è stata finora un ostacolo per procedere all'attività di riordino.

Tuttavia, si tratta di misure marginali e manca un intervento deciso per arginare le degenerazioni del sistema delle società partecipate.

Su questo aspetto qualche giorno fa è intervenuto con parole molto dure anche il procuratore generale della Corte dei conti, chiedendo interventi radicali per riportare il fenomeno sotto controllo.

Qualche numero può dare la misura della gravità della situazione: le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, detengono quote in più di 7.000 organismi. Con oneri per i contribuenti che ammontano a circa 26 miliardi di euro l'anno. Quasi il 64% di questi non produce servizi pubblici, con oneri complessivi per 12,8 miliardi di euro.

Molte società, dunque, non perseguono interessi pubblici, ma operano sul libero mercato invadendo spazi impropri. Altre, pur essendo orientate a finalità pubbliche, sono comunque inefficienti e sistematicamente in perdita.

Sosteniamo da tempo che sia ormai necessario andare al di là delle norme che hanno via via irrigidito l'organizzazione delle società pubbliche e realizzare con coraggio, invece, un ben più radicale riassetto. Non ci si deve porre solo il problema di "come" le PA utilizzano la forma

societaria, ma, a monte, mettere in discussione l'opportunità stessa che esse conservino queste partecipazioni.

Basti pensare che solo vietando i "ripiani" delle perdite maturate dalle società che abbiano chiuso gli ultimi tre esercizi in passivo sarebbe possibile risparmiare circa 1,8 miliardi di euro.

Sarebbe un segnale concreto di quella virtuosa *spending review* finora tanto invocata, ma rimasta nei fatti poco più che lettera morta.

Tra le altre misure organizzative, si segnalano quelle relative alle Autorità Indipendenti. La norma del decreto-legge introduce una serie di accorgimenti dettati principalmente da esigenze di *spending*. Poco invece si fa sugli aspetti strutturali, con misure che, sebbene condivisibili, non toccano l'essenza del modello. Riteniamo che dopo circa 20 anni dall'avvio del processo di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati, sia ormai giunto il tempo per una riflessione in vista di una seria attività di riordino. Infatti, le stratificazioni normative, negli anni, hanno generato criticità che riguardano il numero delle Autorità, il perimetro delle loro funzioni, i rischi di sovrapposizione e le disomogeneità nell'organizzazione.

Una particolare attenzione merita poi la soppressione dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP) e l'attribuzione delle relative funzioni all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

È condivisibile la scelta di riunire in un unico soggetto il coordinamento dell'attività di controllo, prevenzione e contrasto della corruzione nell'ambito delle procedure di gara.

Tuttavia, nell'ambito della riorganizzazione delle attività di vigilanza sui contratti pubblici, andrebbero distinte le funzioni specifiche per il contrasto della corruzione da quelle più tipicamente "amministrative". Mi riferisco, a titolo di esempio, alle attività di vigilanza sul sistema di qualificazione, *advocacy*, precontenzioso, gestione delle banche dati.

Si tratta di due piani diversi, che richiedono risorse - umane e strumentali - differenziate e che, per ragioni di efficienza oltre che di *expertise*, sarebbe necessario non sovrapporre.

Pertanto, in sede di conversione, occorre valutare l'opportunità di attribuire a soggetti diversi dall'ANAC le funzioni non strettamente connesse alla lotta alla corruzione.

Le altre misure organizzative previste dal decreto-legge riguardano il personale e il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, per garantire soprattutto il ricambio generazionale.

Queste disposizioni possono avere effetti significativi sui costi e sulla qualità dell'azione amministrativa, per cui il giudizio è positivo.

Ma, al riguardo, si rendono necessari due ordini di considerazioni.

In primo luogo, i nuovi ingressi nelle PA hanno di per sé un valore meramente quantitativo. Per tradursi in effettivi miglioramenti delle *performance*, vanno accompagnati con disposizioni che garantiscano la qualità del rinnovamento, sotto il profilo della selezione e della formazione delle risorse.

Inoltre, occorre assicurare un regime omogeneo nelle regole di pensionamento tra settore pubblico e privato. Il decreto, infatti, introduce un importante elemento di certezza per il datore di lavoro pubblico che debba attuare processi di ristrutturazione, prevedendo la possibilità di risolvere in via unilaterale il rapporto al raggiungimento dei requisiti per il pensionamento anticipato. La stessa esigenza vale però anche per le imprese private, specie a seguito della riforma pensionistica del 2011.

La competitività delle imprese, infatti, passa anche attraverso un sistema di regole certe per procedere al *turn over* e liberare risorse per reclutare i giovani.

Il decreto dedica un capitolo apposito al tema giustizia. L'approccio seguito e il merito degli interventi sono senz'altro da condividere, in quanto volti ad accelerare il rito sui contratti pubblici, disincentivare azioni pretestuose e facilitare l'attuazione del processo civile telematico. In particolare, guardiamo con favore alla scelta di non rinviare l'entrata in vigore dell'obbligatorietà del PCT e di istituire l'Ufficio del processo.

L'introduzione di una sanzione pecuniaria per sanare le irregolarità essenziali nelle dichiarazioni sostitutive necessarie per le gare pubbliche, sebbene ispirata da apprezzabili finalità deflattive e da obiettivi di semplificazione, presenta alcune criticità applicative.

La sanzione, se da un lato viene a sostituirsi all'esclusione dalla gara, con l'obiettivo di ridurre l'attuale rilevante contenzioso, dall'altro presenta significativi profili di incertezza legati all'indeterminatezza del concetto di "irregolarità essenziali". Ciò potrebbe alimentare un ampio ricorso al giudice amministrativo, col paradosso di tradire, nei fatti, la *ratio* stessa dell'intervento. Risulta quindi necessario precisare l'ambito applicativo della norma, per realizzare un'effettiva semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Prima di concludere, devo ribadire una grave lacuna del provvedimento, che, pur ambiziosamente rubricato "(...)  *misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa (...)* " non interviene in maniera decisa sulla semplificazione dei rapporti tra PA e imprese.

In questa direzione vanno senz'altro la previsione dell'Agenda per la semplificazione, l'estensione della modulistica standardizzata ai procedimenti riguardanti le attività produttive, nonché l'apertura del mercato delle attività socio-sanitarie che può favorire lo sviluppo dei servizi privati.

Troppo poco, però, per liberare le imprese da alcune delle più penalizzanti complessità burocratiche. Purtroppo, dobbiamo rilevare come il Governo abbia perso l'occasione per intervenire con quelle semplificazioni di carattere trasversale e settoriale che avrebbero l'effetto di accelerare i procedimenti e garantire la certezza dei titoli abilitativi.

Ci riferiamo innanzitutto all'opportunità di limitare il potere di autotutela della PA.

La prassi, infatti, ha dimostrato che il potere di ripensamento viene esercitato per rimediare a inerzie o a carenze istruttorie, compromettendo, tra l'altro, l'efficacia di importanti strumenti come il silenzio-assenso. Quest'ultimo è oggi difficilmente spendibile, in particolare a livello di bancabilità, perché gli interlocutori non ripongono fiducia nel suo pieno valore legale.

Non solo, perché l'amministrazione ha il potere di intervenire a maglie larghe con l'esercizio dei tradizionali poteri di autotutela in tutti i procedimenti di interesse delle imprese, rimettendo in discussione l'efficacia dei titoli già rilasciati.

Appare, quindi, sempre più urgente ricondurre il potere di autotutela alla sua fisiologia, eliminandone la connotazione strumentale che ha spesso assunto.

Sempre con riferimento ai procedimenti, è necessario prevedere, nell'ambito della disciplina della conferenza di servizi, meccanismi che consentano di superare il dissenso e l'inerzia delle

amministrazioni portatrici di interessi sensibili, assicurando così la fruttuosa partecipazione di tutti i soggetti coinvolti. La revisione della disciplina della conferenza, peraltro già annunciata dal Governo, dovrebbe quindi essere portata a compimento prima possibile.

Inoltre, il decreto-legge doveva essere l'occasione per accelerare alcune semplificazioni in materia fiscale ed edilizia, che lo stesso Governo aveva indicato come prioritarie nella consultazione pubblica sulla riforma della PA.

Prima su tutte l'abrogazione della responsabilità solidale fiscale negli appalti.

Non smetteremo mai di ribadire che è inutile ai fini del contrasto del lavoro irregolare e produce pesanti oneri a carico delle imprese, traducendosi troppo spesso solo nel blocco dei pagamenti da parte dei committenti e degli appaltatori.

Quanto al settore edilizio, potrebbero essere recuperate le proposte contenute nel DDL Semplificazioni, da circa un anno in discussione al Senato, nonché quelle relative all'autorizzazione sismica. Queste ultime garantirebbero una significativa riduzione dei tempi delle procedure edilizie, in particolare per il rilascio del permesso di costruire, la cui disciplina va in ogni caso semplificata nei suoi passaggi più problematici.

Quella appena citate sono misure che potrebbero rilanciare un settore fortemente colpito dalla crisi, favorendo nuovi investimenti grazie a tempistiche compatibili con la programmazione industriale.

In conclusione, Confindustria è convinta che l'iter parlamentare possa efficacemente completare e rafforzare l'impianto del provvedimento.

Occorrerà integrare il capitolo sulle semplificazioni, per incidere sugli oneri più significativi per le imprese, e completare l'intervento sul pubblico impiego per puntare a una più ampia riorganizzazione delle PA.

Al contempo, riteniamo imprescindibile un'attenta e puntuale revisione della disciplina sul commissariamento, per circoscriverne la portata a Expo 2015 e mitigarne gli aspetti pregiudizialmente punitivi nei confronti delle imprese.

Grazie per l'attenzione.