



Commissione parlamentare per la semplificazione

Camera dei Deputati e Senato della Repubblica

“Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa”

Audizione del Presidente di Confindustria

Giorgio Squinzi

Roma, 4 febbraio 2014

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a questa audizione.

Sapete quanto il tema sia sentito dalle imprese e quanto mi stia a cuore, tanto da farne uno dei punti cardine del mio mandato.

L'Italia è un Paese ormai da anni ostaggio di una burocrazia soffocante, che assorbe le energie vitali di imprese e cittadini e ne distoglie tempo e risorse da impieghi più produttivi.

Non voglio soffermarmi qui su dati e classifiche che ogni anno stilano le più prestigiose organizzazioni internazionali: le analisi condotte individuano nella complicazione burocratica una delle principali cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e nell'intera area OCSE. Svantaggio che sento pesante ogni giorno sulla mia pelle di imprenditore.

Attendere anni un'autorizzazione per avviare una nuova attività o per ampliare uno stabilimento vuol dire impedire a un'impresa di nascere e crescere, di creare nuovi posti di lavoro e contribuire al benessere di una comunità e del Paese.

Il paradosso è che sulle analisi tutti, a parole, concordano.

Tutti si indignano quando si riportano casi di malaburocrazia. Poi, quando si tratta di riparare, semplificando norme e procedure, abolendo inutili passaggi e limitando i poteri – e spesso le vessazioni – della macchina burocratica, tutto si rallenta, si perdono di vista gli obiettivi e una definizione della questione non si concretizza.

I maliziosi - e non siamo noi - sostengono che questo accade per una sorta di pregiudizio ideologico nei confronti dell'industria, un clima di sospetto, se non di ostilità, che ha portato a imbrigliare l'attività economica. Indipendentemente dalle cause è difficile smentire il risultato.

Eppure la nostra Costituzione afferma con chiarezza la libertà di iniziativa economica, nella consapevolezza che non ci sono diritti, né tutele e dignità senza il lavoro.

E il lavoro lo creano le imprese.

Questo lo hanno capito bene i Paesi nostri concorrenti, che hanno messo al centro delle proprie politiche l'industria, semplificando e riducendo i costi a carico delle imprese.

Esattamente il contrario di quello che succede in Italia.

Affrontare il tema della semplificazione, oggi, significa quindi riprogrammare le politiche pubbliche, ripartendo dalla centralità dell'impresa e creando le condizioni per valorizzare la nostra capacità di lavorare e produrre, così da rilanciare crescita e occupazione.

Da quando ho assunto l'incarico di Presidente di Confindustria sostengo che soltanto puntando sull'industria l'Italia e l'Europa possono riavviare un processo di crescita stabile, sostenibile e duraturo.

Per questo come Confindustria abbiamo chiesto con forza all'Europa di adottare un *Industrial Compact*, che costituisca il punto di riferimento verso cui far convergere tutte le politiche europee e nazionali: ambientali, commerciali, finanziarie, energetiche.

Calato sul tema di oggi, ciò significa che la ricostruzione di una solida base industriale deve rappresentare quella priorità nell'indirizzo politico che la

nostra Costituzione pone in capo alla responsabilità del Governo e che deve permeare di sé le sedi legislative e tutti i livelli dell'amministrazione, dalle burocrazie centrali a quelle locali.

Ed è su questa priorità, che si realizza soltanto facilitando il fare impresa, che devono modularsi la legislazione, l'applicazione delle norme e la gestione dei procedimenti.

Parto dalla prima, la legislazione.

Negli ultimi anni la semplificazione è diventata un mantra per qualsiasi Governo. Tutti i leader politici si sono esercitati nell'immaginare soluzioni, spesso ispirati da slogan miracolistici come "burocrazia zero".

Troppe semplificazioni sono state annunciate per ragioni di *marketing* politico e, quindi, vissute solo nei media e non nella realtà.

Dal 2008 a oggi delle svariate disposizioni che dovevano portare al risultato della "burocrazia zero" nessuna è stata attuata in via amministrativa.

Lascio agli atti una tabella riepilogativa del desolante stato dell'arte.

Di questa tabella voglio citare un esempio: gli Sportelli Unici delle Attività Produttive, una misura che avrebbe dovuto dare una svolta e che non ha ancora prodotto risultati percepibili. Sebbene siano stati istituiti in quasi tutti i comuni, essi non svolgono la funzione per cui erano stati pensati, cioè gestire integralmente i procedimenti di interesse delle imprese, senza costringere l'imprenditore a una sorta di pellegrinaggio tra i vari uffici pubblici. Nel 2011 era stata adottata una norma che sanciva il principio dell'acquisizione d'ufficio dei documenti già in possesso delle PA. Peccato che, salvo lodevoli eccezioni, la prassi degli uffici non si sia uniformata a questo principio.

Questo per dire che la semplificazione è fatta anche di una scrupolosa attuazione delle norme e di una puntuale verifica del loro funzionamento.

Verifica da fare soprattutto per evitare quello che ormai è diventato uno sport nazionale: la “corsa alle norme”. Presi da una sorta di *horror vacui*, si regola ogni aspetto della vita quotidiana di imprese e cittadini, come se il riconoscimento di un minimo di libertà possa portare a chissà quali abusi.

Non un quadro chiaro di regole volte a consentire il libero esplicarsi delle attività, ma un insieme di prescrizioni che generano ostacoli e incertezze.

Questa descrizione è la fotografia di un disastro, che continua a far male alle imprese e al Paese ed è uno dei fattori più significativi della grave stagnazione che ci attanaglia da anni.

Certo, molte regole ci vengono anche da Bruxelles. Noi però non ci facciamo scrupolo di aggravarle nella attuazione delle Direttive, in una corsa ad apparire i primi della classe, che invece ci porta, tristemente, a meritare gli ultimi posti in quelle classifiche internazionali cui accennavo all’inizio.

La materia dell’ambiente è un esempio eclatante.

Lo scorso anno abbiamo presentato uno studio sul funzionamento delle Autorizzazioni Integrate Ambientali, dal quale emerge come l’Italia, oltre ad avere i procedimenti più lunghi per la concessione dell’AIA, ne prevede la durata più breve rispetto agli altri Paesi europei. E poi ci sorprendiamo che le imprese tedesche, francesi o inglesi corrano più delle nostre?

Da anni ci battiamo, invano, perché il divieto di *gold plating* sia applicato e le regole europee siano “ripulite” dalle aggiunte fatte dal nostro legislatore.

Ma non è solo un problema di quantità: le leggi sono anche oscure e non coordinate tra loro.

La scarsa qualità del risultato dipende, a sua volta, dalla scarsa qualità delle procedure, dalle mille possibilità che l'ordinamento offre per aggravare i testi di disposizioni inutili, cavillose e spesso rispondenti a istanze e privilegi che nulla hanno a che vedere con l'interesse generale.

È veramente necessario che si prenda atto del disordine e si adottino metodi, anche drastici, per ridurre la legislazione esistente e migliorarla in termini di qualità.

Come?

In primo luogo, **la regolazione dovrebbe essere preceduta da una analisi attenta sulla sua necessità effettiva.**

Ogni legge ha un costo per i destinatari e questo costo è misurabile. Prima di adottare un provvedimento, servono valutazioni che ne misurino l'impatto. Una norma di legge è inutile, finanche dannosa, se i benefici che produce sono inferiori ai costi della sua applicazione.

Occorre poi che **le norme siano scritte e diffuse in modo da garantire la certezza del diritto.**

Uno strumento utile in questo senso è rappresentato dai Codici. In Italia i risultati non sono stati entusiasmanti: la maggior parte dei Codici adottati non ha garantito stabilità e organicità, poiché le relative discipline sono state oggetto di successivi, disordinati interventi di deroga e modifica.

Per evitare questo, i Codici dovrebbero avere 'forza' superiore alle altre norme: non si può adottare un Codice e poi stravolgerlo, a piacimento, di anno in anno.

Ancora. Vanno **ridotti gli oneri burocratici nei settori più critici per chi fa impresa**: lavoro e previdenza, salute e sicurezza sul lavoro, infrastrutture, beni culturali, ambiente, appalti, fisco.

È un lavoro faticoso, sconosciuto ai più, che non finisce sulle prime pagine dei giornali, forse poco attraente, ma necessario se vogliamo avere un contesto concorrenziale con i nostri competitor.

Su ognuno di questi capitoli abbiamo elaborato negli anni proposte concrete. Molte continuano a fare la spola invano tra gli uffici ministeriali, bloccate da veti spesso immotivati e, quando li superano, finiscono per naufragare in Parlamento.

È il caso del DDL di semplificazione adottato a giugno dal Governo e che da allora è fermo al Senato, o del DDL delega fiscale, che affronta i temi centrali della riduzione degli oneri e della certezza del diritto, che, nonostante le promesse, non è ancora diventato legge.

Con questo non voglio certo dire che finora non sia stato fatto nulla.

Il Decreto “del fare”, ad esempio, è stato importante, con misure costruite in un confronto proficuo tra Governo e associazioni imprenditoriali e mi auguro che adesso ciascuno faccia la sua parte nell’attuarle rapidamente.

Bisogna continuare nel solco tracciato e fare di più.

Con la consapevolezza che esistono settori che sembrano quasi impermeabili a qualsiasi tentativo di riforma. Penso, ad esempio, alla salute e sicurezza sul lavoro: la sicurezza dei nostri lavoratori è per noi priorità assoluta, ma chiediamo che le tutele siano vere e non fondate su pezzi di carta e passaggi procedurali senza senso.

Dal mio punto di vista di imprenditore semplificare vuol dire eliminare oneri e adempimenti inutili e non spostarli da un funzionario pubblico a un libero professionista, come spesso accade. Il tema è se un adempimento sia o meno utile: se sì, va conservato e si può valutare se trasferirlo al professionista comporta un beneficio; se non serve va eliminato. Spostarne automaticamente la competenza mantiene il costo a carico dell'impresa e fa sì che nuovi soggetti siano incentivati ad opporsi alle semplificazioni, perché dalla complicazione traggono vantaggi economici.

Vengo ora all'applicazione delle norme e alla gestione dei procedimenti.

I numerosi intralci che oggi incontra l'attività imprenditoriale dipendono non solo dalla qualità e dalla quantità delle leggi, ma anche da una profonda crisi dei meccanismi decisionali, effetto in gran parte di un'architettura istituzionale inadeguata.

La **riforma del Titolo V della Costituzione** ha costruito un ibrido irrazionale, in cui l'intrecciarsi dei diversi livelli di governo ha duplicato o triplicato le responsabilità su una stessa materia. Questo continua a generare costi impropri, incertezza, inefficienza e poteri di veto.

La riforma del Titolo V è passaggio essenziale per migliorare il rapporto tra pubbliche amministrazioni e imprese.

Ed è necessario farla subito, sostenendo con pragmatismo le proposte su cui le forze politiche stanno lavorando.

Un rapporto migliore tra pubblica amministrazione e imprese implica, a sua volta, profondi **cambiamenti organizzativi e procedurali** .

Sul **piano organizzativo** , sosteniamo da tempo che la ridefinizione dell'apparato burocratico, con la riduzione del numero di enti e l'efficiente

allocazione delle funzioni, debba accompagnarsi all'implementazione dell'*e-government*, anche attraverso un uso intelligente dei fondi strutturali.

Sul **piano procedimentale**, è prioritario garantire l'uniformità su tutto il territorio: la standardizzazione rappresenta un presupposto essenziale per garantire l'effettivo esercizio della libertà di iniziativa economica privata.

È impensabile che un'impresa si confronti con procedure e moduli diversi per ogni Comune in cui opera.

Inoltre, è importante superare la storica riluttanza delle nostre amministrazioni a cogestire competenze e procedimenti per mettere la parola fine a pareri negativi, immotivati e arbitrari, che limitano il contraddittorio e non consentono di individuare e condividere soluzioni alternative.

Questo significa mantenere i livelli di tutela degli interessi pubblici più sensibili, come l'ambiente, la salute e il paesaggio, ma nel contempo superare una prassi amministrativa "antindustriale".

Sul punto voglio essere chiaro: non invertire questa tendenza significa assumersi la responsabilità di un processo di impoverimento della base produttiva, che mina le prospettive di crescita e occupazione.

D'altro canto, anni di veti e resistenze non mi risulta abbiano prodotto l'effetto di una reale salvaguardia di quegli interessi.

Prendiamo ancora il caso del fisco. Il nostro è un fisco punitivo, complicato e incerto, che assoggetta l'impresa a migliaia di adempimenti e altrettanti controlli. Ma tutto questo è servito a contrastare l'aggiramento degli obblighi fiscali? I numeri ci dicono di no.

Allora bisogna operare in modo diverso per sanare piaghe inaccettabili del nostro Paese.

Ultimo punto.

La semplificazione dipende anche da **fattori culturali**, che vengono prima e stanno fuori dalle norme.

Riguardano l'approccio con cui gli attori istituzionali recitano i propri ruoli e sono fattori in gran parte rimessi alla responsabilità dei singoli.

Se così è, non basta intervenire con le riforme e con la modifica dei procedimenti legislativi e amministrativi, ma occorre una classe dirigente capace di interiorizzare la cultura della semplificazione e iniettarla nella prassi quotidiana della pubblica amministrazione.

Troppo spesso si guarda alle funzioni e ai procedimenti in un'ottica di sola legalità formale, senza dare alcun peso al risultato.

Per questo motivo ci siamo fatti promotori nel DDL sulle semplificazioni della proposta della figura del "tutor di impresa".

Crediamo che, prim'ancora dei procedimenti, sia necessario semplificare l'organizzazione e innovare i comportamenti. Ciò può essere fatto rendendo i funzionari pubblici consapevoli dell'importanza del loro ruolo, in una nuova prospettiva ancorata all'efficienza e al risultato.

L'obiettivo deve essere fornire un servizio, non esercitare un potere.

In conclusione, l'auspicio è che tutti, anche grazie ai risultati di questa Indagine conoscitiva, lavoriamo per invertire una rotta che, altrimenti, ci porterà alla deriva e poi al naufragio.

Con una consapevolezza di fondo: dalla semplificazione del quadro normativo, da rapporti più snelli e collaborativi tra privati e PA e da prassi meno ostili passerà il recupero di fiducia nei confronti delle Istituzioni.

Senza questo recupero di fiducia, il rischio di vedere incrinarsi pericolosamente il tessuto economico e sociale del Paese è concreto. È un rischio che non possiamo permetterci.

Come Confindustria avvertiamo, forte, il peso di questa responsabilità e confidiamo sia un sentire condiviso da coloro cui abbiamo affidato il nostro mandato di rappresentanza.