



I Commissione permanente Affari Costituzionali. Camera dei Deputati

Esame disegno di legge C. 2486, recante «Conversione in legge del D.L. 90/2014, Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari».

**Audizione del Presidente di Confprofessioni
Gaetano Stella**

Roma, 8 luglio 2014

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

Desidero esprimere il mio più vivo ringraziamento alla I Commissione, che ci consente di presentare la posizione della nostra Confederazione e, quindi, la voce del mondo delle professioni intellettuali, sull'atteso Decreto di riforma della Pubblica Amministrazione. Per noi è motivo di grande soddisfazione e responsabilità portare davanti a questo consesso le proposte di un comparto di 4 milioni di lavoratori, tra professionisti e dipendenti degli studi professionali, che contribuisce enormemente alla ricchezza del Paese, sia in termini di prodotto interno lordo che in termini di competenze, intellettualità ed innovazione.

Si avverte nel Paese – e la lettura meditata di questo provvedimento lo conferma – che siamo di fronte ad un momento di svolta nell'identificazione del rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini, impresso dall'urgenza della crisi economica che grava sul nostro Paese ma anche da un clima politico rinnovato, in cui sembra finalmente possibile intraprendere un percorso virtuoso e condiviso di riforma della Pubblica Amministrazione.

A questo processo i professionisti italiani si sentono di aderire con convinzione e determinazione: i professionisti sono chiamati ad operare quotidianamente quali intermediari tra cittadini ed imprese, da un lato, e Pubblica Amministrazione, dall'altro. Confprofessioni raccoglie al proprio interno le Associazioni di tutte le diverse aree del mondo professionale: economia e lavoro, diritto e giustizia, ambiente e territorio, sanità e salute. E proprio la nostra natura trasversale ci ha consentito di raccogliere le istanze dei professionisti, riportando alle istituzioni politiche la pressante esigenza di ripensare un complesso sempre più farraginoso di procedure, che allontanano l'Italia dal traguardo della competitività e della ripresa economica.

Come abbiamo avuto modo di illustrare già al Ministro della Semplificazione e della Pubblica Amministrazione, Maria Anna Madia, in occasione di un recente incontro, ed ancora prima al Ministro Gianpiero D'Alia ed alla Commissione Bicamerale per la semplificazione, i professionisti italiani chiedono e sono disponibili ad adoperarsi per una Pubblica Amministrazione più *snella, trasparente, responsabile, aperta, semplice*.

Attorno a questi cinque aggettivi si articola la visione dei professionisti italiani, maturata nell'ambito di tante occasioni di confronto con il nostro mondo associativo.

Lavorare per *una Pubblica Amministrazione più snella* non significa di certo costringere i dipendenti pubblici a misure punitive o tagli indiscriminati: significa, piuttosto, avviare un percorso verso una struttura amministrativa più flessibile e dinamica.

Il Decreto alla cui conversione state lavorando va senz'altro nella giusta direzione: l'abolizione del trattenimento in servizio (art. 1), così come l'ampliamento del divieto di conferimento di incarichi dirigenziali, studio e consulenza a soggetti collocati in quiescenza (art. 6), potranno favorire l'immissione di nuove risorse nuove e l'inclusione nel mondo del lavoro di una nuova generazione che ha molto da offrire in termini di competenze tecniche e conoscenze tecnologiche, dinamismo e apertura internazionale,

Anche le misure sulla mobilità dei dipendenti e le assegnazioni di nuove mansioni rendono la Pubblica Amministrazione più dinamica e competitiva, assimilandone l'organizzazione interna a quella del settore privato, in cui la redditività del lavoro è curata come risorsa condivisa. A questi interventi andrebbe dunque accompagnato uno sforzo per far ripartire lo strumento della valutazione della *performance* dei dipendenti, introdotto dal d.lgs. 150 del 2009 e fin qui mai reso realmente operativo. Il trasferimento della competenza sulla valutazione delle *performance* al Dipartimento della Funzione Pubblica (co. 9, art. 19) e la connessa delegificazione disposta dal comma 10 dell'art. 19, non dovrebbero rappresentare né un abbandono di questa strategia né, ancora peggio, la sua riduzione a una tecnica di remunerazione accessoria o di incentivazione a pioggia: dovrebbero al contrario rappresentare l'occasione per rilanciare la valutazione delle performance che, sulla base dei risultati, costituisce una risorsa di dinamismo nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione e di incentivo alla motivazione del personale.

Lo sforzo per la semplificazione e il taglio degli enti pubblici, che in questo provvedimento è, finalmente, poderoso, cogliamo con favore l'esigenza dello snellimento dell'apparato amministrativo. Esso appare peraltro destinato a proseguire in futuro, grazie alla ricognizione disposta dall'art. 17. Crediamo che questo sia il capitolo principale delle semplificazioni nella Pubblica Amministrazione italiana ed invitiamo il Dipartimento della Funzione Pubblica a svolgere la ricognizione senza timori di sorta.

Il Decreto interviene anche sulle Scuole di formazione della Pubblica Amministrazione, che con la loro disarticolazione hanno nel tempo contribuito alla parcellizzazione degli interessi degli enti pubblici tra livello centrale e territoriale (in questo caso specifico, l'esperienza poco brillante del Formez docet). Ancora: si agisce sulle autorità indipendenti, che troppo spesso sono apparse indipendenti non solo dalle istituzioni politiche, ma anche dalla legge. Davvero benvenuta è poi l'introduzione dell'incompatibilità post-funzionale per i componenti delle autorità indipendenti (co. 1, art. 22): un importante avvicinamento alla cultura amministrativa anglosassone, più trasparente e basata su rigorose garanzie di etica pubblica, che potrà favorire il ricambio della classe dirigente del nostro Paese.

Il Decreto si spinge fino alla razionalizzazione delle sedi: è proprio questa cura, questa diligenza del buon padre di famiglia, che è fino ad oggi mancata e che merita ora di essere coltivata. A tal proposito, segnaliamo anche l'urgenza di completare l'effettiva abolizione delle province, per non dare adito a semplificazioni e giudizi di incompiutezza della riforma, valorizzando piuttosto la concretezza della riforma attraverso la dismissione del patrimonio immobiliare delle province e rendendo definitivo il taglio delle funzioni degli organi di livello provinciale, che sono tuttora attivi.

Chiediamo anche *una Pubblica Amministrazione più trasparente*. Perché la corruzione si annida nella complessità burocratica e nell'opacità dell'organizzazione amministrativa, creando un sistema economico debole e falsato, allontanando gli investimenti esteri e i capitali intellettuali migliori.

Nel contrasto della corruzione amministrativa, il Decreto al Vostro esame interrompe gli incomprensibili tentennamenti che il nostro Paese ha inanellato a partire dalla ratifica della Convenzione di Merida del 2003, ed istituisce finalmente un'Autorità indipendente, dotata di uno staff adeguato, per fronteggiare il fenomeno della corruzione nella Pubblica Amministrazione e negli appalti pubblici.

Va detto senza mezzi termini: fin qui si è perso tempo prezioso. L'avvio della nuova Autorità dovrà pertanto essere rapido; nel frattempo, non sono rinviabili i termini, già abbondantemente scaduti, per l'adozione da parte di tutte le amministrazioni dei presidi introdotti dalla recente legge n. 190 del 2012: i Piani triennali per la prevenzione della corruzione e i Codici di comportamento dei dipendenti.

Rispetto a questi strumenti, la realtà attuale è sconcertante. I Piani triennali fin qui adottati sono testi ricalcati su modelli precompilati. I Codici, a loro volta, sono privi di innovatività o specificazione rispetto al Codice nazionale; inoltre, non è passata negli uffici chiamati a darvi applicazione la consapevolezza che i nuovi obblighi disciplinari sono immediatamente precettivi, a prescindere dalla loro integrazione nella contrattazione collettiva. Quanto ai contenuti, solo in pochi casi i Codici fin qui adottati hanno previsto strumenti innovativi di contrasto a fenomeni quali l'assenteismo. Raramente si è ottenuto di estendere l'applicazione del Codice ai soggetti che svolgono mansioni per conto dell'ente, o alle società partecipate.

Sono, queste, delle vere e proprie emergenze, che ci permettiamo di segnalare al Legislatore affinché indirizzi la neonata Autorità Indipendente ad agire con fermezza per il superamento di resistenze e vischiosità ancora presenti nell'apparato burocratico dello Stato e promuova una nuova cultura amministrativa improntata sulla responsabilità e sul rigore.

Lavorare per *una Pubblica Amministrazione più responsabile* significa infatti coinvolgere tutto il settore pubblico nella condivisione degli obiettivi di rigore dei conti pubblici senza con ciò impedire lo sviluppo e frustrare il sostegno alla ripresa economica, che tanto dipende dagli investimenti pubblici.

L'attuale fase di riforma del Titolo V della Costituzione e della Pubblica Amministrazione spinge dunque a ripensare la disciplina vigente sul Patto di stabilità interno, che negli anni si è trasformato da strumento di programmazione a semplice mezzo di controllo. I molti interventi legislativi di modifica che si sono succeduti hanno finito per complicare il quadro normativo, hanno ignorato le esigenze della crescita ed hanno conservato un sistema rigido e costruito su presupposti considerati da più parti inefficienti.

Siamo consapevoli che, specie nell'attuale contesto di crisi, sono necessarie regole che recepiscano a livello interno i vincoli di bilancio che lo Stato nazionale si è impegnato a rispettare a livello sovranazionale; ma nel momento in cui lottiamo strenuamente per introdurre componenti di flessibilità nei rigidi trattati europei, dovremmo applicare la stessa lungimiranza anche nei rapporti tra lo Stato e gli enti locali.

L'analisi comparativa aiuta ad inquadrare la miopia dell'attuale disciplina italiana: i Paesi dell'Unione europea tendono a favorire una sempre maggiore responsabilizzazione degli enti di governo sub-statali. Un'ampia flessibilità caratterizza, per esempio, il modello spagnolo e quello belga, pur in un quadro di attenzione al rispetto dei vincoli di bilancio. Emblematica è soprattutto la disciplina costituzionale tedesca, che nel 2006 è stata modificata per introdurre il "Patto di stabilità nazionale", ai sensi del quale i *Länder* sono economicamente corresponsabili del rispetto dei vincoli sovranazionali, e sono chiamati a rispondere *pro quota* al pagamento delle eventuali sanzioni inflitte.

Si coglie bene come il nostro Patto di stabilità non è di certo in linea con le più avanzate esperienze europee. Nell'ambito di un più organico ripensamento della disciplina,

sarebbero dunque da introdurre strumenti di flessibilità, favorendo una maggiore partecipazione e corresponsabilizzazione degli enti locali alla determinazione del Patto, e dando corso a strumenti quali il Patto regionale integrato, la cui attuazione è stata posticipata al 2015 dalla legge n. 147 del 2013.

Al nostro sistema economico fiaccato occorre una Pubblica Amministrazione che investa e spenda in modo responsabile e trasparente, misurando gli investimenti sugli obiettivi convergenti dello sviluppo dei servizi pubblici e del sostegno alla ripresa economica.

Ho anche parlato di *una Pubblica Amministrazione più aperta*. Già in precedenti occasioni ho avuto modo di sottolineare il ruolo che i professionisti possono ricoprire nella semplificazione della burocrazia, nella prospettiva di una apertura delle funzioni pubbliche all'ausilio di quei soggetti che, per competenza tecnica e rigore deontologico, sono meglio collocati per alleggerire ed accelerare le procedure amministrative, con vantaggi reciproci per l'amministrazione e l'utenza, oltre che nella piena attuazione dell'art. 118, co. 4, Cost. Già oggi i professionisti sono coinvolti in diverse funzioni sussidiarie rispetto alla pubblica amministrazione, e nella maggior parte dei casi questi processi hanno dato eccellente prova. Ma sono ancora molti i settori nei quali è possibile valorizzare la funzione sussidiaria dei professionisti: proposte specifiche sono già state avanzate e siamo certi non mancheranno occasioni per riproporle.

Consentitemi di presentarVi un caso paradigmatico, che da solo varrà ad illustrare le potenzialità della cooperazione sussidiaria tra pubblico e privato: mi riferisco alle Agenzie per le Imprese. Istituite dall'art. 38 della legge n. 133 del 2008, le Agenzie per le Imprese sono costituite da professionisti e svolgono compiti di esame preventivo delle documentazioni e delle autocertificazioni necessarie per l'avvio dell'attività d'impresa e per gli altri adempimenti connessi all'esercizio dell'attività economica, al fine di agevolare l'interlocuzione tra imprenditore e Pubblica Amministrazione e favorire il coordinamento degli enti coinvolti nelle procedure amministrative.

Nonostante l'evidente utilità di questi soggetti "facilitatori" per il mondo economico e la stessa P.A., le Agenzie sono ancora oggi una rarità dislocate, per giunta, solo in pochissime Regioni. Le motivazioni per le quali ne è stato impedito lo sviluppo sono varie:

- l'eccessiva frammentazione normativa dei processi di accreditamento, che non sono stati standardizzati dal Regolamento n. 159 del 2010;
- il persistente difetto di conoscenza delle Agenzie, sia da parte dei Suap (gli Sportelli unici attività produttive) che da parte dell'utenza;
- la frammentazione della normativa locale sulle attività economiche, che risale alla legislazione regionale e si articola a livello comunale in una pluralità di ordinanze e regolamenti sullo svolgimento delle singole attività. Le Agenzie che decidono di

- accreditarsi sono pertanto chiamate ad acquisire una mole straordinaria di competenze, che potrebbero invece essere semplificate attraverso interventi di unificazione della modulistica relativa all'avvio delle attività d'impresa;
- le divergenze tra i Comuni italiani circa la rete informativa cui i Suap accedono. Gli Sportelli sono talora coordinati dal sistema camerale, talora operano attraverso piattaforme telematiche proprie, o tutt'al più condivise da associazioni tra comuni. Ne deriva una carenza strutturale di messa in rete degli adempimenti e delle modulistiche, che non consente il dialogo tecnico tra amministrazioni e Agenzie per le imprese;
 - l'impossibilità di interporsi tra utente e Pubblica Amministrazione per tutta una serie di adempimenti ordinari, non soggetti a procedure telematiche, rispetto ai quali il ruolo della Pubblica Amministrazione è rimasto preponderante: in questi ambiti, che sono peraltro i più complessi e farraginosi, le Agenzie hanno fino ad ora evitato di accreditarsi, perché gli alti costi di intermediazione avrebbero finito per gravare sull'imprenditore, snaturando il senso della facilitazione che le Agenzie stesse intendono rappresentare.

A fronte di un quadro così ingessato, occorre trovare il coraggio di compiere un deciso passo verso il ruolo sussidiario dei professionisti a sostegno della ripresa economica, e favorire l'ampliamento normativo delle funzioni delle Agenzie: non solo standardizzando le procedure di accreditamento e le norme tecniche locali relative alle attività economiche, ma soprattutto consentendo alle Agenzie l'accesso alle banche dati e lo svolgimento di attività di asseverazione sostitutive delle competenze delle amministrazioni pubbliche, alleggerendo le funzioni certificatorie dei Suap e concentrandone la funzione nel controllo e nella verifica operativa delle attività avviate.

È questa una riforma "a costo zero", ma con forti prospettive di crescita e ricca di contenuti vivificanti del rapporto tra pubblico e privato, che ci permettiamo di segnalarVi, anche nella prospettiva di futuri interventi normativi nella materia.

Ho parlato, infine, di *una Pubblica Amministrazione più semplice*. Voi sapete bene che valore rivesta questo obiettivo, ma anche quanto sia complicato raggiungerlo. Negli ultimi anni Parlamento e Governo hanno raccolto una serie poderosa di misure di semplificazione, che talora hanno effettivamente giovato allo snellimento delle procedure amministrative o allo sfolgimento delle norme inutili; talora, invece, hanno complicato il quadro normativo e aumentato gli adempimenti a carico di professionisti, imprese, cittadini e P.A.

Abbiamo di recente avuto l'occasione di illustrare al Ministro Madia le nostre proposte per la semplificazione normativa ed amministrativa, che nascono dal confronto quotidiano con i professionisti che operano all'interno delle procedure. Contrariamente a

pregiudizi superficiali, i professionisti italiani sono in prima fila nella richiesta di semplificazione del rapporto tra istituzioni, cittadini ed operatori economici: le complicazioni burocratiche non determinano soltanto pesanti ripercussioni sullo sviluppo economico e sul patto di fiducia con la cittadinanza, ma incidono negativamente anche sul lavoro del professionista, rendendolo farraginoso e svantaggioso, oltre che poco gratificante.

Grazie alla collaborazione delle associazioni professionali aderenti a Confprofessioni, abbiamo avviato una ricognizione, settore per settore (sanità e salute, economia e lavoro, ambiente e territorio, diritto e giustizia), sulle norme e sugli adempimenti da semplificare che mira a dare risposte concrete, orientate ad obiettivi tangibili. Una lista dettagliata di proposte è già da tempo a disposizione del Dipartimento della Funzione Pubblica, ed alcune sono state accolte nei recenti provvedimenti di semplificazione fiscale; un'altra lista sarà consegnata a brevissimo al Ministro ed alle Camere, all'esito della campagna per la rottamazione delle norme inutili che abbiamo avviato da alcune settimane, e che sta riscontrando un significativo successo di partecipazione dei professionisti italiani.

Rispetto all'obiettivo di semplificare la P.A., qual è l'apporto del Decreto al Vostro esame? Anzitutto l'accelerazione sulla strada della standardizzazione della modulistica a livello nazionale. La norma dell'art. 24 avvia un processo complesso, orientato al massimo coinvolgimento dei livelli di governo, che andrà attentamente monitorato perché non rimanga sulla carta. A tal proposito, abbiamo proposto al Dipartimento della Funzione Pubblica l'organizzazione di osservatori di misurazione degli adempimenti e delle tempistiche in diversi ambiti, in condivisione tra professionisti, imprese e Pubblica Amministrazione. In particolare, abbiamo prospettato al Ministro di sottoporre a mappatura gli oneri amministrativi nel campo dell'edilizia e della sanità, con il coinvolgimento dei Ministeri competenti per materia e delle altre organizzazioni sociali interessate a portare il proprio contributo. È nostra convinzione che lo stimolo offerto dalla partecipazione delle forze produttive possa supportare l'amministrazione a rispettare l'ambiziosa tempistica prevista dal Decreto, ed a non sprecare la preziosa occasione.

Si introduce, poi, l'agenda per le semplificazioni. È certamente vero che i processi di semplificazione, che coinvolgono diversi soggetti competenti alle modifiche normative ed ai provvedimenti attuativi, necessitano di un coordinamento. A questa esigenza, tuttavia, l'Agenda risponde in modo soltanto parziale: lo strumento resta circoscritto al livello delle amministrazioni, centrali e locali, ed alla fase della progettazione dell'intervento di semplificazione. Nella prospettiva di un ciclo annuale di semplificazione, invece, il coinvolgimento con le parti sociali andrebbe valorizzato e reso trasparente e stabile, immaginando una fase di raccolta delle sollecitazioni che vada al di là della sola consultazione telematica, ma che si concretizzi nell'ausilio delle parti sociali nella redazione dei testi normativi e nella valutazione e modifica delle prassi; inoltre, il ciclo di semplificazione non può essere disciplinato nella sola fase "ascendente", relativa alla

individuazione delle misure di semplificazione; ma deve proseguire alla valutazione della fase “discendente”, di attuazione delle misure, che troppo spesso rimangono sulla carta, non recepite dalla prassi amministrativa. Rispetto a queste esigenze di partecipazione e osservazione delle ricadute applicative, lo strumento dell’Agenda rischia di rimanere “nella tasca” del Dipartimento della Funzione Pubblica, mentre occorrerebbe predisporre un ciclo di semplificazione allargato.

Infine, nella prospettiva già indicata dal Ministro in alcuni suoi recenti interventi, occorre “semplificare la semplificazione”: andrebbe perciò ripreso il tema delle valutazioni dell’impatto delle normative e della qualità della normazione, anche ripensando il ruolo degli organi tecnici che a livello governativo intervengono in proposito, e che sembrano avere oggi smarrito la loro funzione originaria.

Sono tutti interventi che crediamo possano trovare spazio nella legge delega che il Dipartimento della Funzione Pubblica sta predisponendo: lo scopo è quello di costituire un ambiente istituzionale funzionale, all’interno del quale convogliare lo sforzo di ciascuno per le semplificazioni.

Certamente non mancherà il contributo del mondo delle professioni intellettuali.

Roma, 8 luglio 2014