



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

**INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA
NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEL
DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

197^a seduta: giovedì 18 settembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO
indi del vice presidente MORRA

I N D I C E

Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni

PRESIDENTE:		
– FINOCCHIARO	<i>Pag. 3, 6, 10 e passim</i>	
– MORRA	25, 26, 34	
COCIANCICH (PD)	24	
CRIMI (M5S)	10	
DEL BARBA (PD)	15	
DE PETRIS (Misto-SEL)	7, 28	
ENDRIZZI (M5S)	6	
* LANZILLOTTA (SCpI)	9, 23	
* PAGLIARI (PD)	15, 31, 34	
		* CERMINARA <i>Pag. 19</i>
		* DARDANELLO 15, 24
		* FOCCILLO 25, 29, 32
		* GAGLIARDI 24
		* GIACOMASSI 30
		* MACCAFERRI 11, 15
		* PATRONE 4, 7, 9 e <i>passim</i>
		* PERRINI 26
		ROMANO 33

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Intervengono il ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Maria Anna Madia, il vice ministro della giustizia Costa e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per il Corpo forestale dello Stato, Cesare Patrone, Capo del Corpo forestale dello Stato, per Confindustria, Gaetano Maccaferri, Vicepresidente per la Semplificazione e l'Ambiente, per Unioncamere, Ferruccio Dardanello, Presidente, e Claudio Gagliardi, Segretario Generale, per R.E.T.E. Imprese Italia, Roberto Cerminara, Responsabile Settore Commercio e Legislazione d'impresa, Confcommercio – Imprese per l'Italia, per FP CGIL, CISL FP, UIL PA – UIL FPL, Marinella Perrini, Responsabile FP CGIL rapporti con il Parlamento, e Gerardo Romano, Coordinatore Nazionale UIL PA, per la UIL, Antonio Foccillo, Segretario Confederale, e per la CISL, Fulvio Giacomassi, Segretario Confederale Dipartimento Politiche contrattuali del pubblico impiego e della formazione.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, sospesa nella seduta pomeridiana del 16 settembre.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso 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.

È oggi prevista l'audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni. Ringrazio innanzitutto i nostri ospiti. Ricordo che ciascuno dei soggetti auditi, svolgerà un intervento che invito a contenere nell'ambito di dieci minuti, fatta salva la possibilità di depositare testi scritti che verranno poi distribuiti ai colleghi. Anche l'invio di ulteriori testi scritti

nel corso dell'esame del provvedimento sarà non solo consentito, ma aiuterà la Commissione nel proprio lavoro.

Lascio quindi la parola a Cesare Patrone, capo del Corpo forestale dello Stato.

PATRONE. Il nostro Paese è un eccezionale serbatoio di biodiversità animale e vegetale che si sposa ad una diversità morfologica del territorio e ad un patrimonio storico, culturale e ambientale che ne fanno un *unicum* al mondo.

In premessa, vorrei quindi fare delle valutazioni a proposito di questo «modello Italia».

Nel 1992 a Rio de Janeiro è accaduto qualcosa di importantissimo dal punto di vista culturale per la questione ambientale, dal momento che si è compreso che il degrado del territorio derivava anche dalla povertà e non solo dall'azione dei Paesi ricchi che consumano energia.

Questo modello si è poi sviluppato nel tempo ed è accaduto che i Paesi occidentali, sviluppati e ricchi, sono stati obbligati a introitare la questione ambientale; la protezione della natura si è allora legata profondamente al modello di sviluppo economico e sociale dei Paesi. Ricordo che il contesto italiano è particolare ed unico nel mondo perché in esso possono realizzarsi produzioni di assoluto rilievo. Ad esempio, l'Italia rappresenta il Paese più importante a livello europeo in campo alimentare; per quanto riguarda il prodotto agroalimentare, l'Europa è infatti un'attrazione mediterranea. In questo contesto il nostro Paese detiene un quarto dei prodotti con certificazioni DOP (denominazione di origine protetta) e IGP (indicazione geografica protetta) e nel mondo, dal punto di vista economico e non solo culturale, è considerato quello che produce maggiore qualità sotto il profilo alimentare.

Noi non produciamo carne e latte come i tedeschi, ma quel tipo di carne, quel tipo di latte e quel tipo di pomodori che hanno una specificità e un valore nel mondo. Ebbene, in un contesto di questo tipo, dove l'Italia vanta la maggiore biodiversità vegetale ed animale dell'Europa e la maggiore biodiversità agroalimentare, è ovvio che i settori dell'ambiente, dell'agricoltura e dell'alimentazione siano strettamente interconnessi e costituiscano un tutt'uno, al punto che, a mio modo di vedere, si rende necessaria un'amministrazione dello Stato che tenga ben presente questi tre settori. Vi sono temi quali la gestione delle riserve, gli OGM (per i quali vale un discorso di tipo economico che va oltre la questione del loro essere nocivi o meno per la salute), la «terra dei fuochi», il maltrattamento degli animali e l'educazione ambientale, che devono essere afferenti ad un'unica istituzione che sia culturalmente attrezzata per operare in questi contesti.

Signora Presidente, mi permetto di evidenziare un esempio molto importante che fa riferimento a quanto accaduto nei mesi scorsi. Nel merito, in relazione alla questione della cosiddetta «terra dei fuochi» i Ministeri dell'agricoltura, dell'ambiente e della salute, al riguardo competenti, hanno concordato nell'individuare nella persona del capo del Corpo fore-

stale dello Stato, il nuovo coordinatore del gruppo di lavoro che opererà in tale contesto. Ricordo che nell'area interessata da questo fenomeno non vi sono solamente problemi di polizia, ma anche di risanamento sociale che presuppongono una serie di attività quali prelievi, contatti con la magistratura (quattro procure competenti), analisi del prelievo dell'Istituto superiore di sanità e dell'Istituto zooprofilattico, dell'Agenzia regionale protezione ambientale della Campania (ARPAC) e così via, tutto ciò al fine di fornire al magistrato il dato sensibile relativo a quanto deve essere bonificato e al Governo e ai Ministri competenti gli elementi necessari a capire se quel determinato terreno è o meno idoneo alla coltivazione.

La situazione è quindi molto complessa e solo il Corpo forestale riesce ad attivare tutta questa filiera. Per quanto riguarda la nostra azione credo che entro fine mese saremo in grado di fornire i primi dati e, così, dopo 30 anni ci saranno finalmente dei terreni con il bollino verde.

Occorre però considerare che questo tipo di situazione vale per l'intera Italia ove tutto risulta strettamente interconnesso. Basti in tal senso pensare all'episodio che ha riguardato un orso o a questioni quali la gestione degli incendi in Sicilia, che quest'anno ha visto un'ottima collaborazione tra il Corpo forestale siciliano e il Corpo forestale dello Stato e questo perché la Regione siciliana registra notevoli risparmi utilizzando gli aerei dello Stato.

Alla luce di quanto detto, in linea con il disegno di legge del ministro Madia e con gli intenti del Governo, ritengo vero, quanto evidenziato dal Presidente del Consiglio nel corso di una trasmissione televisiva quando ha affermato che il Corpo forestale necessita di cambiamenti perché non funziona più bene (attualmente il nostro organico è composto da circa 8.000 unità, anche se purtroppo occorre segnalare che al riguardo molti giornalisti fanno confusione tra questi addetti e gli operai forestali della Regione Calabria). In tal senso una grossa opportunità ci viene offerta dall'articolo 7 del cosiddetto disegno di legge Madia e noi vogliamo sfruttarla attraverso una visione chiara e concreta che deriva anche dai rapporti continui che intratteniamo con le istituzioni del territorio. Ricordo, al riguardo, che abbiamo già stretto accordi con la polizia provinciale e che ieri abbiamo incontrato il nuovo capo del Corpo forestale della Sicilia con il quale abbiamo constatato il fatto di trovarci dalla stessa parte della barricata.

Pertanto, alla luce di quanto osservato si propone l'assorbimento nel Corpo forestale dello Stato sia del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari – settore nel quale siamo i primi nel mondo – sia dei Corpi di polizia provinciale. In tal senso, stiamo peraltro già lavorando e abbiamo stipulato delle convenzioni con le Province del Veneto. Segnalo che c'è un grosso consenso da parte anche della polizia provinciale, che grazie a tale iniziativa vedrebbe una rivalutazione morale e politica dell'ottimo lavoro che svolge.

Si propone altresì l'assunzione, da parte del Corpo forestale dello Stato, dei compiti di direzione tecnica dei parchi nazionali che vanno di-

stinti da quelli inerenti la direzione più prettamente politica, svolta dai presidenti e dai consigli di amministrazione. C'è dunque l'esigenza di una struttura tecnica che svolga determinati compiti e il Corpo forestale ha in sé le professionalità necessarie per svolgerli, considerato che il nostro Corpo già esercita attività di sorveglianza in tutti i parchi nazionali.

Un'ultima proposta più difficile da realizzare, ma anche più interessante e, secondo me, di grandissimo valore anche per il «modello Italia» cui facevo prima riferimento, riguarda l'accorpamento al Corpo forestale dello Stato dei Corpi forestali regionali della Sicilia, della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia. Ciò richiederebbe ovviamente una procedura lunga e difficile, che tenga in considerazione situazioni intermedie riguardanti, ad esempio, Regioni come la Sicilia, di grande valore ambientale, alimentare e agricolo, in cui però il Corpo forestale regionale non può accedere ai dati sensibili del Ministero dell'interno. Ritengo che in virtù di questa riunione in un unico soggetto istituzionale vi sarebbero ricadute non solo in termini di organico – che dalle attuali 8.000 unità passerebbe a 10.000 o 12.000 unità – ma anche di risparmio perché ovviamente si metterebbero a regime, attraverso procedure indicate da tecnici, i ruoli speciali e la formazione nelle nostre scuole, che ultimamente ha visto dei rallentamenti. Ricordo in proposito la nuova scuola che abbiamo aperto in una zona di frontiera quale è per l'appunto quella di Castel Volturno, dove abbiamo indirizzato dei fondi e dei progetti del Programma operativo nazionale (PON).

Ritengo, quindi, che si tratterebbe di un'operazione positiva non solo per il Corpo forestale, ma soprattutto per l'Italia perché questo modello di amministrazione del Corpo forestale, o come lo si vorrà chiamare, potrebbe diventare l'ancella di uno schema di sviluppo in cui noi siamo veramente gli unici al mondo.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Patrone per la sua relazione e lascio la parola ai colleghi.

ENDRIZZI (M5S). Signora Presidente, vorrei che il Capo del Corpo forestale dello Stato fornisse un chiarimento. Sono sensibile alla suggestione della razionalizzazione, dell'accorpamento, della semplificazione e del coordinamento, ciò detto, nel momento in cui il Corpo forestale dello Stato dovesse assorbire personale, compiti e funzioni della polizia provinciale, si potrebbe ipotizzare di porlo alle dipendenze del Ministero dell'interno e non più del Ministero delle politiche agricole. Aggiungo che potremmo trovarci a dover attuare la stessa architettura anche per quanto riguarda la Polizia postale, portandola sotto il controllo del Ministero dello sviluppo economico. Un altro modello potrebbe essere quello che prevede un Ministero dell'interno che raggruppa e riorganizza i corpi che si occupano di controllo, monitoraggio, azione deterrente e d'indagine nei diversi settori, tra cui quello agricolo, ambientale e forestale, delle telecomunicazioni e della repressione delle frodi e dei reati in ambito economico e così

via. Ci sono quindi due modelli alternativi cui fare riferimento e mi interesserebbe sapere come nel merito si ponga il Corpo forestale dello Stato.

PATRONE. Ritengo che il Ministero dell'interno non abbia gli estremi per intendere certe problematiche e che quindi prevedere un modello che faccia riferimento a questo Dicastero rappresenterebbe un errore in primo luogo sotto il profilo culturale. Per altro non si avrebbe alcun risparmio. Di ciò noi abbiamo la dimostrazione concreta nella gestione della Foresta di Tarvisio, costituita da 20.000 ettari – di proprietà del Fondo edifici di culto, ente del Ministero dell'interno – che sono gestiti dal Corpo forestale dello Stato e questo perché il nostro Corpo può gestire una foresta di tale estensione.

Ricordo poi che noi svolgiamo già funzioni di polizia giudiziaria; siamo la quinta tra le forze di polizia di cui rappresentiamo l'1,5 per cento. Nell'ipotesi prospettata, quindi, acquisiremmo delle qualifiche particolari, ma permarrebbero quelle già in atto. Ricordo inoltre che, essendo presenti nelle sezioni di polizia giudiziaria, collaboriamo fortemente all'azione di lotta alla mafia e siamo entrati a far parte della Direzione investigativa antimafia (DIA).

A mio modo di vedere, fare del Corpo forestale dello Stato un semplice settore della polizia di Stato risulterebbe limitativo e riduttivo in quanto in tal caso non si terrebbe conto del fatto che l'azione in tema di OGM, di discariche o di maltrattamento di animali (basti pensare al caso dell'orsa Daniza che in questi giorni ha catturato l'attenzione dei giornali), può essere gestita solo da una forza di polizia dotata di un grandissimo *background* tecnico quale appunto quello di cui dispone il nostro Corpo.

Quanto ai 130.000 ettari di riserva dello Stato, si tratta di un patrimonio formidabile, tra cui si trova anche la già citata Foresta di Tarvisio, che, ripeto, il Ministero dell'interno ha voluto fosse gestito dal Corpo forestale dello Stato, e questo perché l'azione di tutela di tale patrimonio deve essere portata avanti da una forza di polizia che fa repressione di reati ambientali (il Corpo forestale dello Stato rileva più del 50 per cento dei reati ambientali), e questa è un'azione in cui l'aspetto tecnico e gestionale gioca un ruolo di grandissima importanza. Diversamente ritengo che via sia una inadeguatezza sul piano culturale delle altre forze di polizia nel gestire la problematica ambientale ed agricolo-alimentare.

DE PETRIS (Misto-SEL). Come premessa al mio intervento, tengo a sottolineare che da sempre sono dell'avviso che, soprattutto per quanto riguarda le forze di polizia, si renda necessario perseguire la specializzazione, accorpendo ciò che è uguale. Tanto per fare un esempio, se subisco un furto non mi metto a discutere se sia meglio chiamare i Carabinieri o la Polizia di Stato, chiamo chi mi capita prima, perché i due Corpi fanno più o meno le stesse cose.

Vi sono però anche strutture con particolari caratteristiche come il Nucleo antisofisticazioni e sanità e come il Nucleo operativo ecologico

dei Carabinieri, ma in tal caso si tratta di specializzazioni sulle quali mi riservo di soffermarmi più avanti.

A questo proposito aggiungo anche che il disegno di legge sui reati ambientali, pur essendo stato approvato dalla Camera quasi all'unanimità, giace in Commissione giustizia da qualche mese. Ciò per sottolineare come in questi anni le esigenze, manifestate anche da parte della società civile, di preservare il nostro territorio e le sue specializzazioni abbiano in realtà incontrato una serie di problemi e attendano ancora una risposta compiuta. Diventa pertanto prioritario inserire e riconoscere nel codice penale dei reati ambientali che per essere perseguiti necessitano di specializzazione. In tal senso, quindi, sarebbe a mio avviso opportuno accorpare sotto la guida del Ministero dell'interno tutto quello che è simile. Non vorrei invece – e mi rivolgo alla signora Ministra – che questa finalità non fosse perseguita nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione visto che vi è sempre la tendenza a essere forti con i deboli e deboli con i forti.

Noi abbiamo invece l'esigenza di una polizia specializzata. In questi anni, per tanti motivi, il Corpo forestale ha rappresentato proprio la risposta a questa esigenza di specializzazione, in primo luogo nel settore della sicurezza alimentare, che è strettamente connessa, come mostra la vicenda della Campania e della cosiddetta terra dei fuochi, alla sicurezza ambientale, per non parlare poi dell'iperspecializzazione necessaria per perseguire una serie di reati, come il maltrattamento di animali, fattispecie che prima non esisteva. Tanto per fare un esempio di carattere personale. Quando mi avvelenarono il gatto, non mi fu possibile rivolgermi al commissario di polizia, perché se lo avessi fatto mi avrebbero preso per matta; talvolta questo è quanto accade anche quando il reato è previsto e questo perché manca una preparazione in merito, una specializzazione, una capacità di intervento e di prevenzione.

Ritengo pertanto che sarebbe opportuno portare avanti operazioni di accorpamento tendendo alla specializzazione. Abbiamo discusso a lungo di questo tema, soffermandoci per un mese e mezzo sul problema delle Province. Immagino che lei, signora Presidente, ricorderà che abbiamo avuto modo più volte di sollevare – anche con vari emendamenti – la questione della polizia provinciale, e non per salvaguardare qualcuno, ma per tentare di recuperare alcune professionalità in materia di rifiuti e di risorse idriche proprio perché è necessario non disperdere questo patrimonio. Abbiamo presentato e discusso la possibilità di una razionalizzazione e di un accorpamento al fine di poter disporre di un corpo iperspecializzato, in grado di affrontare problematiche che riguardano anche l'azione della DIA stante la presenza di reati di ecomafia. Ricordo che sul tema dell'ecomafia è stata istituita una Commissione parlamentare bicamerale, ma certo non si può più pensare di lavorare per venti anni su questa materia e sui i reati i cui proventi costituiscono una delle fonti di arricchimento della criminalità organizzata per poi vederli impuniti, e questo perché era più conveniente far smaltire i rifiuti dalla camorra! Non si può per vent'anni continuare a istituire Commissioni sulle ecomafie e poi, quando

si rende necessario razionalizzare e garantire efficienza, dimenticarsi del problema!

Penso allora che uno sforzo di razionalizzazione debba essere fatto, sia per quanto riguarda i Nuclei cui ho fatto prima riferimento, sia nei confronti dei Ministeri competenti. In tal senso chiedo al Capo del Corpo forestale dello Stato se questi percorsi che riguardano la DIA, anche a livello delle sue articolazioni territoriali, così come la razionalizzazione del Corpo e delle risorse, siano compatibili con l'esigenza di specializzazione ma, al contempo, di compattezza del Corpo stesso, non per motivi corporativi, ma ai fini dell'assunzione di ulteriori specializzazioni.

LANZILLOTTA (*SCpI*). Signora Presidente, volevo solo sapere in quali altri Paesi in ambito pubblico e statale esista una organizzazione come quella del nostro Corpo forestale dello Stato.

PATRONE. Quanto all'ultima domanda segnalo che negli Stati Uniti d'America ad esempio a Filadelfia esistono i *rangers* che dipendono dal Dipartimento dell'interno, ma sono agenti federali. In Europa la situazione è più articolata e probabilmente non vi sono strutture come il Corpo federale dello Stato.

In riferimento alle osservazioni della senatrice De Petris, posso assicurare che l'azione presso le procure della Repubblica è così decisa che siamo entrati anche nella Direzione investigativa antimafia (fortemente voluti dal capo della DIA); aggiungo che in questi giorni stiamo ragionando con il procuratore antimafia della possibilità di intraprendere analogo percorso anche per quanto riguarda la Direzione distrettuale antimafia (DDA). I reati di tipo ambientale, infatti, hanno una grande pericolosità sociale. La camorra investe sull'ambiente perché conviene e perché i rischi sono minori, ne sono un esempio le vicende che hanno riguardato le discariche, la «terra dei fuochi» o le frodi alimentari (le mozzarelle); analogo discorso vale per le contraffazioni che hanno riguardato il parmigiano reggiano, visto che anche in questo ambito si rischia pochissimo e si ha un grande *business*.

Presso il casello autostradale di Orte stazionano delle pattuglie miste, composte da agenti della Polizia stradale e da guardie del Corpo forestale. La Polizia stradale, di grande competenza, ferma i camion e il Corpo forestale effettua le ispezioni per verificare eventuali maltrattamenti di animali o la presenza di rifiuti non adeguati. Quindi, due Corpi di polizia svolgono congiuntamente il lavoro sul territorio.

Così come svolgiamo delle operazioni congiunte con la Guardia di finanza, dal momento che essa ha grande esperienza per gli aspetti finanziari. Delle operazioni congiunte sono assolutamente auspicabili (come ad esempio accade alle dogane), perché permettono davvero e con più facilità di individuare i reati.

Ritengo che l'assorbimento nel Corpo forestale dello Stato dei Corpi di polizia provinciale con le relative competenze in materia di caccia, pesca, controllo del territorio e urbanistica potrebbe rappresentare una

grande boccata di ossigeno per il Corpo forestale, che si dedica particolarmente alle sezioni di polizia giudiziaria.

CRIMI (M5S). Sempre restando nell'ottica delle domande finora poste, vorrei sapere quale è la differenza sostanziale tra il rimanere corpo autonomo e diventare invece una sezione specializzata (o qualunque sia la forma con la quale potrebbe essere individuata la vostra struttura all'interno di una organizzazione più complessa). Sostanzialmente, quale è la differenza e che cosa comporterebbe tale trasformazione?

Quanto alla questione posta a proposito dei Corpi di polizia che svolgono lo stesso compito, ricordo che in realtà in certe operazioni sono impiegati magari cinque o sei uomini dello stesso Corpo, e questo perché tra loro hanno competenze diverse (uomini dell'Unità cinofila con i cani antidroga e magari agenti di altre sezioni criminali). La questione, quindi, non riguarda quante forze sono coinvolte, bensì quanti unità specializzate servono in un intervento.

PATRONE. Segnalo che il Corpo forestale dello Stato avrà un bilancio di 500 milioni e di questi, in ogni caso, 450 milioni (l'ammontare della spesa per il personale) rimarrebbero intonsi, perché gli appartenenti al Corpo forestale non verrebbero certo licenziati. In primo luogo, quindi, nell'ipotesi prospettata, non vi sarebbe alcun risparmio.

In secondo luogo – nell'eventualità anche che una parte del Corpo forestale passasse ai Comuni, così come si evince dal disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche – mi chiedo se una operazione antidroga o come quella che ha riguardato l'orsa Daniza troverebbe cittadinanza presso la Polizia di Stato. È una questione di priorità. Il Parlamento e il Governo devono decidere se esista una priorità di accorpamento (magari decisa tanto per accorpate), oppure se ci siano altre priorità, quali la conta degli alberi prevista in base al Protocollo di Kyoto, modelli di sviluppo economico o la tutela della mozzarella e del parmigiano reggiano che invece, a mio avviso, sono operazioni di grande impatto economico.

Si comprende l'importanza dell'azione che sta svolgendo il Corpo forestale dello Stato per l'Italia in materia di OGM, dal punto di vista economico? Per comprendere tale operazione bisogna rendersi conto veramente che introdurre gli OGM, così come prevede la legge, equivale a realizzare delle produzioni che si possono ottenere ovunque, mentre noi siamo famosi nel mondo per le produzioni DOP e IGP che garantiscono reddito alla nostra comunità nazionale. Questo è un fatto di grande impatto sia sul piano economico, sia in termini di promozione di un modello culturale.

PRESIDENTE. Ringraziamo il Capo del Corpo forestale dello Stato, Cesare Patrone, e tutti i componenti della delegazione per questa audizione e per il contributo che daranno anche in futuro ai nostri lavori.

Nel congedare i nostri ospiti gli ricordo che, qualora avessero ulteriore documentazione, potranno senz'altro farla pervenire agli uffici della Commissione.

Do ora la parola ai rappresentanti di Confindustria ai quali rivolgo il nostro saluto.

È presente il dottor Gaetano Maccaferri, vicepresidente per la semplificazione e l'ambiente, al quale comunico che, essendo stati previsti per questa indagine conoscitiva dei tempi piuttosto ristretti – e di questo in parte mi scuso – sarebbe bene che ogni intervento non superasse i dieci minuti. È ovvio che qualunque contributo scritto, che dovesse essere disponibile già oggi o che dovesse pervenire anche successivamente, sarà acquisito dalla Commissione e messo a disposizione dei senatori, al di là del fatto che sarà comunque possibile prevedere altre audizioni su singole questioni anche nel corso dell'esame del provvedimento oggetto della nostra indagine.

Cedo dunque la parola al dottor Maccaferri, che ringrazio per aver accettato il nostro invito.

MACCAFERRI. Signora Presidente, oltre a ringraziare per la presenza il ministro Madia e il sottosegretario Rughetti, ringrazio lei e la Commissione per l'opportunità che ci viene data di esprimere oggi il nostro parere e di dare il nostro piccolo contributo alla discussione di questo provvedimento che secondo noi, com'è peraltro noto, è di assoluta rilevanza.

Già in occasione di una recente audizione alla quale abbiamo preso parte nel corso dei lavori sul disegno di legge costituzionale, abbiamo avuto modo di far riferimento allo scenario interno nel quale queste riforme si muovono, che è evidentemente di tipo economico. Si tratta di numeri che conosciamo: abbiamo verificato che purtroppo anche quest'anno il PIL sarà leggermente negativo. La situazione dal 2007 al 2014 ha portato ad un calo di oltre il 9 per cento del PIL, con una produzione industriale che è crollata di ben il 25 per cento, con la chiusura di oltre 90.000 imprese. Ciò ha comportato evidentemente anche una crescita del numero dei disoccupati, che sono più che raddoppiati: oggi nel nostro Paese se ne contano circa 3,2 milioni.

Questo è il quadro della situazione nella quale ci troviamo, che sicuramente, al di là della crisi mondiale e delle problematiche specifiche dell'economia, trova una radice nelle stesse difficoltà e nei mali della pubblica amministrazione italiana.

Direi che è ormai coscienza condivisa a livello internazionale che la crescita economica è legata anche alla qualità delle istituzioni, oltre che alla qualità e all'efficienza delle pubbliche amministrazioni. È quanto ha sostenuto recentemente la stessa Commissione europea affermando, appunto, che l'efficienza della pubblica amministrazione è un motore assoluto di competitività. Purtroppo nel nostro Paese anche questa considerazione fino ad oggi non è stata tenuta in conto in maniera efficiente, per cui gli indici di competitività che tutti gli anni vengono pubblicati da vari istituti nel mondo ci vedono sempre agli ultimi posti in Europa, nonché fra

gli ultimi posti tra i Paesi OCSE. Il World Economic Forum, ad esempio, ci pone al 49° posto su 148 Paesi, mentre la Banca mondiale al 65° posto su 180.

Ci muoviamo effettivamente in una realtà che rende la vita delle imprese estremamente difficile; ne consegue che, perché si possa parlare di crescita, di sviluppo e di rinascita del Paese, è precondizione assolutamente necessaria una ritrovata efficienza della pubblica amministrazione.

Alla luce di queste considerazioni è evidente, allora, che la posizione di Confindustria rispetto al provvedimento del quale si sta discutendo non può che essere decisamente favorevole, tenuto conto anche del diverso approccio rispetto a quello adottato fino ad oggi, fatto essenzialmente di decreti-leggi: negli ultimi sei anni sono stati circa 30 i decreti-legge che, a vario titolo, sono intervenuti nel settore della pubblica amministrazione, senza tuttavia ottenere risultati, anzi, complicando ulteriormente il quadro.

L'approccio organico che caratterizza questo provvedimento ci fa invece ben sperare che questa sia davvero la volta buona per raggiungere dei risultati concreti.

Il provvedimento adottato quest'estate – mi riferisco al decreto-legge n. 90 – è stato sicuramente un primo tassello, ma senza le importanti norme contenute nel disegno di legge alla nostra attenzione non si può veramente pensare di parlare di una riforma della pubblica amministrazione.

È perciò davvero necessario e più che opportuno che da parte del Parlamento – il Governo ha già fatto le sue scelte – si affrontino con coraggio i nodi che da sempre caratterizzano l'inefficienza della pubblica amministrazione.

Sicuramente sarà necessario anche imporre all'intervento una certa «velocità», visto che al provvedimento dovrà seguire tutta una serie di decreti attuativi, che sarà fondamentale che procedano rapidamente.

Nel merito la nostra valutazione è positiva in quanto nel disegno di legge si punta, da un lato, a velocizzare e rendere certi i procedimenti per migliorare i rapporti tra pubblica amministrazione ed imprese, dall'altro, a riorganizzare la pubblica amministrazione per ridurre i costi e migliorare la funzionalità, nonché a rivedere il perimetro delle partecipate pubbliche, che costituisce uno dei fardelli effettivamente non più sostenibili dalla nostra economia.

Per quanto riguarda il primo punto, direi che è fondamentale il tema dei tempi e dei modi con cui la pubblica amministrazione agisce oggi e dovrà agire in futuro. Non è più possibile pensare che le pratiche autorizzative e i vari provvedimenti, che vengono adottati a livello locale, siano protratti all'infinito o che siano pregiudicati da prese di posizione di singoli funzionari o di singole autorità locali.

Parlando poi di provvedimenti complessi, quelli che vedono cioè il coinvolgimento di varie amministrazioni – questo è un aspetto importante – nel disegno di legge viene affrontato il tema della Conferenza dei servizi, con una specifica delega al Governo per il riordino della relativa disciplina.

La Conferenza dei servizi è uno di quegli istituti nati anni fa, modificati decine di volte, che non hanno però ancora trovato un'efficienza minimale. Si rende dunque assolutamente necessario dare certezza ed adeguatezza tecnica alle decisioni e deve essere chiarito, una volta per tutte, che le decisioni della Conferenza dei servizi non possono essere di carattere politico, trattandosi di atti amministrativi che devono essere adottati sulla base di regole e non già di valutazioni di carattere politico.

In questo senso il fatto di prevedere, in caso di dissensi espressi in Conferenza, che il confronto possa essere spostato ad altra sede va sicuramente in una direzione positiva. La delega al riguardo prevista, che giudichiamo positivamente, potrebbe essere sicuramente rafforzata, assicurando un più efficace sistema di composizione degli interessi pubblici.

L'altro grosso tema su cui da tempo insistiamo e che troviamo presente in questo provvedimento, in maniera assolutamente positiva, è quello del potere di autotutela. Oggi, per come è regolato – in buona sostanza esso non è regolato, perché non ha limiti, né di tempo né di sostanza – tale potere è in realtà una specie di ghigliottina che impedisce la concreta attivazione di tutti gli strumenti semplificati, che nel frattempo sono stati messi in piedi, come i vari provvedimenti di autocertificazione. È tutto bello, ma se esiste *ad libitum* questa minaccia di intervento in autotutela, che poi cancella le autorizzazioni, è chiaro che le aziende non partono con le loro operazioni. Questo è un altro grosso vincolo, a cui si mette mano in modo positivo.

Per quanto riguarda la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, anche in questo caso la nostra valutazione è positiva, perché troviamo apprezzabile la delega, nella parte in cui prevede la razionalizzazione di alcuni enti pubblici e soprattutto il riordino degli uffici interni della dirigenza, prevedendo, soprattutto a livello di territorio, l'unificazione degli uffici e una razionalizzazione che, da un lato, è in grado di rendere più efficienti i servizi e, dall'altro, consente probabilmente di valorizzare le competenze dei dipendenti.

Sempre a livello di riorganizzazione della pubblica amministrazione e di presenza sui territori, c'è poi la delega riguardante la riforma del sistema camerale, che giudichiamo positivamente. In questo caso i contenuti che condividiamo sono sicuramente la riduzione del numero delle Camere di commercio e la soppressione delle unioni regionali.

A nostro avviso è anche assolutamente necessario provvedere a una riduzione sia delle partecipazioni societarie, sia, soprattutto, delle aziende speciali, che le Camere di commercio hanno messo in piedi in questi anni, in numero davvero enorme.

Ci sono poi i temi della razionalizzazione degli organi di governo e della riduzione delle funzioni camerali a quelle maggiormente di loro pertinenza statutaria: *in primis* il registro delle imprese e poi anche l'azione di sostegno e di supporto alle attività produttive (penso in particolare all'accesso al credito, con i consorzi fidi). In questo senso, secondo noi, la misura della riduzione degli oneri camerali – che sia del 50 per cento o di altra entità – va nella giusta direzione, mentre la completa eliminazione

degli oneri camerali metterebbe in discussione la reale capacità di sopravvivenza di tale sistema.

Quanto al terzo punto, quello del perimetro pubblico, è anch'esso assolutamente fondamentale, sul lato sia delle partecipazioni pubbliche, sia dei servizi pubblici locali. Abbiamo letto tutti quanto è stato riportato dai giornali, in questi ultimi giorni, sul tema delle società pubbliche: il commissario Cottarelli ha fatto un'ispezione lucidissima e a nostro avviso abbastanza drammatica della situazione e riteniamo dunque che occorra procedere in maniera molto determinata e decisa a ridurre questa fonte di spreco e a farlo in maniera sostanziale: i numeri sono infatti importanti. Se pensiamo soprattutto a tutte le società che non svolgono attività di servizio pubblico, ma in concorrenza con altre attività di mercato, e a tutte le società in cronica perdita, comprendiamo che si tratta davvero di un mondo su cui bisogna intervenire in maniera estremamente decisa.

Il fatto che nella delega non sia mai prevista la parola «dismissioni» desta qualche perplessità. Ci piacerebbe infatti trovare anche quella parola nel provvedimento, e credo che si dovrebbe parlare di numerose dismissioni.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali, anche in questo caso sono apprezzabili la logica e l'ottica in cui si muove il provvedimento che prevede un approccio organico e un riassetto che crei delle pre-condizioni di maggiore competitività in questo settore. Invece che una fonte di spreco di risorse, tale settore, se affidato al mercato, potrebbe oggettivamente essere in grado di generare opportunità e valori in termini molto significativi e il resto del mondo sta lì a dimostrarlo.

Arrivando rapidamente alla conclusione, torno al concetto fondamentale che riprendono gli osservatori internazionali e che concerne il ruolo che l'efficienza della macchina della pubblica amministrazione svolge come propulsore di competitività, in chiave di crescita economica e di aumento della ricchezza.

Credo che in Italia il tema dell'efficienza e, in qualche modo, anche dell'equità dell'attività della pubblica amministrazione sia un grosso tema, su cui si gioca almeno in parte la legittimazione delle istituzioni e dei poteri dello Stato. Oggi i cittadini e le imprese fanno sempre più fatica, in una situazione di crisi economica così drammatica: dunque, in una situazione così difficile (finché l'economia andava, *transeat*), in cui i cittadini, le imprese e i lavoratori, volenti o nolenti, sono chiamati a fare dei sacrifici molto importanti, lo spettacolo dello spreco e dell'inefficienza non è davvero più sopportabile. Per questo noi di Confindustria ci poniamo questo tema, che fa parte della nostra *mission*.

Il nostro auspicio è che anche da parte del Governo e del Parlamento ci sia un forte spirito e senso di responsabilità, in una fase complessa e di fronte a scelte che non sono certo facili, perché operare riforme così profonde, vuol dire andare a intaccare dei privilegi e delle incrostazioni che si sono incancrenite nel tempo e dunque anche scontentare qualcuno. Da una parte ci sono i cittadini e le imprese e dall'altra ci sono gli interessi costituiti e l'incrostazione delle rendite di posizione.

Questa è la vostra sfida nel dimostrare che tenete davvero al bene del Paese.

PAGLIARI (PD). Vorrei chiedere un chiarimento per capire se ho compreso bene: il nostro audito ritiene che, tra le funzioni delle Camere di commercio, debba permanere quella di tenuta del registro delle imprese?

MACCAFERRI. È così: riteniamo che la tenuta del registro delle imprese sia una funzione che le Camere di commercio hanno sempre svolto con efficienza, per cui, trasferendola, si corre il rischio di perdere qualcosa che al momento sta funzionando bene. C'è poi tutto il resto, da considerare.

DEL BARBA (PD). Intervengo nello stesso ambito. Il nostro audito, a proposito delle Camere di commercio, ha fatto riferimento al ritorno di funzioni più snelle, e mi sembra che le abbia definite «statutarie». In realtà, la legge n. 580 del 1993 definisce un pacchetto di funzioni molto ampio per le Camere di commercio. Vorrei sapere dunque se abbia individuato, in particolare, delle funzioni che ritiene prioritarie tra quelle che ora svolgono le Camere di commercio e, ancora più in particolare, se immagini che le funzioni di promozione e internazionalizzazione, ovvero quelle che non sono afferenti a servizi di tipo amministrativo, possano permanere ancora in capo a questo tipo di istituzioni ed enti.

MACCAFERRI. Al riguardo direi, innanzitutto, che un'attività – ne ho accennato anche nel corso della mia relazione – è quella legata all'accesso al credito. Il mondo dei confidi trova effettivamente anche nelle Camere di commercio un importante riferimento.

Ritengo poi che il tema della promozione all'estero debba essere oggetto di un ragionamento più complessivo, considerato che oggi in Italia i soggetti che si occupano di questa attività sono in realtà decisamente troppi e poco efficienti. Va dunque effettuato un ragionamento complessivo con gli organismi regionali e governativi.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora i nostri ospiti e, congedandoli, ricordo loro che se avranno ulteriore documentazione da fornire potranno senz'altro consegnarla agli uffici della Commissione.

Ascolteremo ora i rappresentanti di Unioncamere, che ringrazio per la loro presenza qui oggi. Saluto il Presidente di Unioncamere, Ferruccio Dardanello, e il segretario generale Claudio Gagliardi e lascio loro la parola.

DARDANELLO. Signor Presidente, a nome dell'Unione delle Camere di commercio italiane ringrazio lei e tutta la Commissione per l'opportunità oggi offertaci di offrire il nostro contributo ai lavori della Commissione relativamente al processo di modernizzazione della pubblica ammi-

nistrazione di cui al provvedimento alla vostra attenzione, una riforma che riteniamo sicuramente urgente per il Paese e anche per il sistema delle imprese italiane.

Non mi soffermerò nel dettaglio dei dati contenuti nel corposo *dossier* che abbiamo provveduto ad inviarvi e che potrete approfondire successivamente. Tali dati ci dicono che oggi le imprese italiane hanno sicuramente la necessità di avere al loro fianco una istituzione capace di interpretarne i bisogni e le esigenze onde poter continuare in questo processo – che noi auspichiamo e che reputiamo possibile – di ripresa economica e di valorizzazione del sistema delle imprese italiane.

Tengo a sottolineare un dato che probabilmente è conosciuto da pochi, mi riferisco al fatto che il sistema delle imprese italiane oggi conta 6.078.000 imprese. Ora, se in Italia vi sono 60 milioni di abitanti, ciò significa che nel nostro Paese c'è una impresa ogni 10 abitanti. Siamo quindi di fronte alla più grande struttura imprenditoriale esistente al mondo, che lega l'impresa al territorio, ed è proprio sull'impresa e sui suoi bisogni che abbiamo costruito i 150 anni della storia del nostro sistema camerale.

Questo provvedimento, così atteso e discusso, contempla anche il riordino della istituzione delle Camere di commercio, istituzione che, come dicevo, da tanti anni è protagonista. Già Cavour l'aveva immaginata 150 anni fa, per mettere insieme l'economia dei territori e per trovare gli strumenti di coesione economica del nostro Paese; siamo pertanto assolutamente convinti della indispensabilità di questa istituzione e, suffragati anche dai bisogni dell'economia, dei territori e delle imprese, della necessità della sua presenza all'interno del nostro Paese.

Siamo anche convinti, però, dell'opportunità di procedere a una riforma che valorizzi la specificità del sistema camerale, affinché possa diventare uno strumento di sviluppo ancora più efficace ed efficiente al servizio dell'economia delle imprese.

Tanto è vero che su questo tema già da tempo, per lo meno negli ultimi mesi, su base volontaria abbiamo iniziato un percorso di riorganizzazione della nostra struttura che auspichiamo possa poi, nella fase successiva di questo processo voluto dal disegno di legge, essere rafforzato sulla base dei provvedimenti legislativi.

Per questo siamo disponibili già oggi a ragionare su una ridefinizione delle circoscrizioni territoriali in coerenza con i processi di accorpamento. Riteniamo che questo processo porterà a un numero di Camere di commercio che, a partire dalle attuali 105 (espressioni delle 105 territorialità provinciali), potrà aggirarsi tra le 50 e le 60 Camere, con una specificità che possa tener conto delle caratteristiche geoeconomiche dei territori e di un numero di imprese sufficiente a garantire a ciascuna Camera, a supporto delle economie locali, le risorse necessarie per poter andare avanti e rispondere ai bisogni.

Occorre però fare chiarezza sui vari passaggi e sugli obiettivi di tale riforma, anche perché in assenza di chiarezza diventa difficile per noi proseguire nel nostro lavoro ed avere certezza sul nostro futuro.

Riteniamo che una riforma non possa prescindere dalla conferma della natura pubblica delle Camere di commercio, che sono oggi dotate di autonomia funzionale, e della certezza sui finanziamenti necessari per condurre delle politiche e trasferire dei servizi. Del resto, se non si hanno certezze sulle entrate tutto ciò diventa non solo difficile, ma quasi impossibile da realizzare.

Vale la pena ricordare che il sistema camerale è già stato oggetto di un drastico taglio della sua principale fonte di finanziamento. Così come voglio rammentare che le Camere di commercio si autofinanziano esclusivamente con il contributo delle imprese, dal momento che da ben 25 anni non godono di nessun trasferimento dello Stato e quindi operano con autonomo sovvenzionamento da parte delle imprese italiane.

Come sicuramente saprete, per quanto riguarda le prossime annualità, nello specifico già nel 2015, le risorse di cui disponevamo registreranno una riduzione di circa un terzo, per arrivare nel 2016 ad una riduzione del 40 per cento che nell'anno successivo si attesterà al 50 per cento.

Il disegno di legge alla vostra attenzione prevede addirittura l'azzeramento di queste risorse, ma a nostro avviso è quasi impossibile immaginare di definire strategie senza disporre di risorse e con dei compiti, ruoli e funzioni dai quali non si può prescindere se il Paese vuole crescere; a meno che non si ipotizzino nuovi ingenti trasferimenti dello Stato tali da compensare le risorse che in qualche modo verrebbero meno. Risorse che, realisticamente, nei prossimi tre anni, anche solo con la riduzione di una percentuale inferiore al 50 per cento, porteranno il Paese ad avere non solo investimenti dimezzati, ma anche effetti recessivi per le economie locali che si avvicineranno ad oltre 2.500.000.000 euro (2,5 miliardi) di PIL.

Tutta questa difficoltà si riverbererà negativamente anche per quanto riguarda la forza lavoro e, in assenza di risorse adeguate, prevediamo esuberi potenziali nel numero minimo di 2.500 unità, divise e trasferite in tutto il nostro Paese. Tutto ciò, e mi piace sottolinearlo, a fronte di un esiguo risparmio effettivo per le imprese. Complessivamente, a partire dalla microimpresa italiana per arrivare alla grandissima impresa italiana, dividendo questo passaggio per il numero delle imprese, si otterrebbe un risparmio per gli imprenditori italiani pari in media a 63 euro all'anno, cioè poco più di 5,25 euro al mese. Consideriamo poi che per 4.200.000 piccole imprese il risparmio ottenuto sarebbe solo di 2,60 euro al mese. Una cifra che sicuramente non è compatibile con nessun processo di crescita, di sviluppo o di risparmio effettivo necessario per ricreare le «ali» che noi riteniamo indispensabili. Anche perché se ci mancasse la benzina, rischieremmo di diventare non più quell'ente utile che noi oggi siamo, ma un ente inutile da inserire tra quelli che è necessario individuare nel numero e modificare.

Chiediamo, pertanto, di avere queste certezze che costituiscono la benzina indispensabile per programmare il nostro futuro.

Abbiamo bisogno anche di capire, sulla base del provvedimento alla vostra attenzione, quali saranno i nostri compiti, ruoli e funzioni. Oggi noi

lavoriamo principalmente sui temi della semplificazione, della certezza del diritto, della internazionalizzazione e del credito, che sono gli elementi portanti, nonché della semplificazione della giustizia civile attraverso gli strumenti di giustizia alternativa.

Tutti temi che costituiscono la base fondante delle necessità che vive oggi il nostro Paese.

La semplificazione, in particolare, è sempre stato uno degli elementi che ci ha maggiormente caratterizzato e che vogliamo continui a caratterizzarci, così da rendere meno complicata la vita già tortuosa che i nostri imprenditori affrontano ogni giorno. Proprio in materia di semplificazione, ad esempio, in questi anni siamo riusciti a dare delle risposte straordinarie con lo sportello unico per le attività produttive nei Comuni italiani. Ad oggi sono circa 3.800 i Comuni che hanno affidato questo compito alle Camere di commercio, così da individuare nell'ambito della pubblica amministrazione un unico punto di accesso per quanti svolgono un'attività economica.

Credo che su questo tema nel tempo e con la nostra storia abbiamo dimostrato che cosa siamo in grado di fare, anche grazie agli investimenti che abbiamo saputo porre in essere come istituzione economica autofinanziata dalle imprese: da questo punto di vista, sul campo dell'innovazione abbiamo speso risorse, ottimizzando in questo modo i nostri risultati.

Nell'ottica della grande riforma in discussione, una delle nostre maggiori preoccupazioni riguarda la trasformazione del sistema di finanziamento delle Camere di commercio, con l'affidamento al Ministero dello sviluppo economico – che è anche il nostro Ministero vigilante – della tenuta del registro delle imprese. Da questo punto di vista chiediamo di mantenere la tenuta del registro, che rappresenta l'architrave e la parte più importante di tutto il lavoro che abbiamo svolto in questi anni. Non dimentichiamo che il registro gestito dalle Camere di commercio italiane è stato ed è oggi uno dei vanti del nostro Paese, visto che è stato addirittura riconosciuto a livello europeo e mondiale come una *best practice*, dietro cui c'è tutto il prezioso lavoro che abbiamo fatto negli anni nei territori, garantendo la certezza del diritto, oltre che la sicurezza dell'informazione economica e di tutti i dati contenuti nel registro.

Immaginare di trasferire la tenuta del registro delle imprese ad un'istituzione come il Ministero dello sviluppo economico che, sia pur strategica ed importante, non ha tuttavia alle spalle un bagaglio di 30 anni di lavoro, di tecnologie, di investimenti e di opportunità, ci sembra una scelta sbagliata. Siamo qui anche a difendere con forza questa funzione, che riteniamo debba essere una di quelle basilari su cui costruire un'innovazione anche nell'ambito della pubblica amministrazione.

Oltre alla certezza di poter continuare a gestire questo strumento centrale del nostro lavoro, avremmo anche bisogno di poter continuare a fare tutte quelle cose che in questi anni ci hanno caratterizzato.

Ho parlato prima di credito alle imprese, che è stato indispensabile negli ultimi anni nel nostro Paese: fino ad oggi abbiamo finanziato, ad esempio, consorzi di garanzia collettiva dei fidi con immense risorse finanziarie che, purtroppo, con il taglio che siamo costretti a subire, non

avremo più dal prossimo anno. Non riusciremo poi più a porre in essere tutte quelle azioni di internazionalizzazione che hanno permesso alle 200.000 imprese italiane che abbiamo accompagnato negli anni di poter avere quella porta di ingresso e quel supporto indispensabile per portare sul mercato globale quel *made in Italy* che il mondo – viva Dio! – sogna ancora di gustare e di possedere.

Abbiamo quindi la certezza e la consapevolezza che serva un’istituzione con le nostre caratteristiche, e che se tutto questo verrà meno avremo probabilmente molte più difficoltà a percorrere tutte le strade della crescita, che noi vorremmo che il Paese continui invece in qualche modo a seguire.

Un altro problema che vogliamo evidenziare – ho fatto qui solo un rapido sunto delle cose che avremmo da dire, per le quali rinvio al documento che consegniamo agli atti – è quello della disoccupazione. Pensiamo alla preoccupazione che stanno vivendo in questo momento tutti coloro che si trovano ad operare in questo mondo, che è fatto in parte di dipendenti pubblici e, in parte, di lavoratori che non sono dipendenti pubblici, ma che svolgono la loro attività all’interno di strutture che fanno parte del nostro sistema.

Le cifre sono preoccupanti, e anche se è stato detto che, nel percorso ipotizzato, si vedrà di garantire questi lavoratori, chiediamo che non sia solo in una fase transitoria. Auspichiamo che questo avvenga, così da dare speranze a chi lavora, ma soprattutto al fine di valorizzare quelle professionalità che probabilmente in tutti questi anni ci hanno fatto diventare, agli occhi delle imprese italiane, un’istituzione su cui poter contare anche per il futuro.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai rappresentanti di R.E.T.E. Imprese Italia.

CERMINARA. Sono Roberto Cerminara, responsabile del settore commercio e legislazione d’impresa, Confcommercio-Imprese per l’Italia. Intervengo in sostituzione del dottor Rivolta che, a causa del protrarsi dell’attesa, si è dovuto allontanare per un impegno concomitante presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Comincio col ringraziare in maniera davvero sincera la Commissione per questa occasione, che consente a R.E.T.E. Imprese Italia di esporre il proprio punto di vista su un tema fondamentale.

Sono sicuro che quanto sto per dire sia stato già espresso dai colleghi dell’organizzazione imprenditoriale che ci ha preceduto. In ogni caso, ove così non fosse, vogliamo qui ribadire l’importanza della semplificazione delle procedure amministrative e, quindi, della riorganizzazione della pubblica amministrazione che riteniamo, in generale, sia fondamentale, anche perché quello che si risparmia dal punto di vista amministrativo non finisce in un fondo delle isole Cayman, ma torna nel *business*. Questa è sicuramente la cosa più semplice per dare alle imprese un aiuto in più in questa fase in cui tutte le risorse, a nostro avviso, dovrebbero essere prioritariamente dedicate a consolidare la ripresa.

Su questa considerazione di fondo permettetemi di sviluppare dunque delle valutazioni specifiche in relazione ad alcuni degli articoli che interessano più da vicino il mondo delle imprese che noi rappresentiamo.

Comincerei con una considerazione generale, ma molto semplice. Riconosciamo certamente la grande importanza delle nuove norme che sono prodotte, così come riconosciamo l'attenzione che il Ministro ha voluto darci con la sua presenza a questa audizione, ma riteniamo fondamentale che, oltre all'introduzione di nuove norme, si ponga attenzione, in maniera direi quasi feroce, alla fase di implementazione.

Alcune delle norme contenute in questo disegno di legge sono in parte riproduttive di concetti e di principi che già esistono nel nostro ordinamento: ciò è sicuramente positivo, ma bisognerebbe anche cercare di andare un po' più avanti.

Nel merito, lo stesso articolo 1 del provvedimento, ad esempio, è già paradigmatico di questa notazione di fondo che mi sono permesso di rappresentare. Molti di quei concetti sono infatti già contenuti in altre norme che apprezziamo, tanto per fare alcuni esempi, il Codice dell'amministrazione digitale o i principi di semplificazione introdotti nella riforma dello sportello unico per l'edilizia. Quindi, il nostro suggerimento – ci permetteremo di sottoporvi queste nostre proposte anche in forma emendativa – riguarda lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP). A nostro avviso, in caso di procedure soggette a Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), che sono le più semplici e che pongono minori problemi autorizzativi, la gestione telematica dovrebbe a nostro avviso andare interamente al sistema camerale: lo ripeto, mi riferisco alla semplice gestione telematica, non alle competenze. Attualmente soffriamo infatti di una dicotomia dal momento che una parte dei Comuni «viaggia» sul sistema camerale, attraverso la rete «Infocamere» e un'altra non lo fa. Questo è un problema per le nostre agenzie delle imprese, che abbiamo costituito per semplificare il rapporto tra impresa e pubblica amministrazione, perché ciò ci costringe a scaricare la documentazione, che poi deve essere inviata attraverso posta elettronica certificata (PEC), causando un sostanziale e poco funzionale ritardo. La nostra proposta è dunque quella di prevedere la gestione telematica su una piattaforma unica che consenta a questi soggetti un dialogo immediato e veramente telematico, al posto della finzione che vi ho rappresentato in precedenza.

L'articolo 1 del disegno di legge delega propone un'altra norma che apprezziamo molto a proposito del documento unico contenente i dati di proprietà e circolazione dei veicoli. La norma va benissimo e la apprezziamo enormemente, ma auspichiamo al riguardo un po' più di coraggio; vorremmo cioè poter vedere in questo articolo il definitivo superamento del doppio archivio relativo ai veicoli, che esiste soltanto in Italia e che è fonte di oggettive complicazioni. Ci permettiamo dunque di rappresentare un'altra sollecitazione: si potrebbe infatti cogliere l'occasione costituita dalla delega su questo tema, per introdurre quella che chiamiamo la carta d'identità dei veicoli, ovvero un unico documento in cui viene racchiusa tutta la storia dell'automezzo, comprendente cioè anche tutte

le revisioni importanti che ha sostenuto, gli interventi e la polizza RC auto. Riteniamo che tale documento potrebbe costituire un aiuto, anche ai fini della sicurezza, per le amministrazioni preposte ai controlli.

Vorremmo avanzare un'altra piccola osservazione relativa all'articolo 2, sulla Conferenza dei servizi. Condividiamo i criteri di delega contenuti in tale articolo, ma ci permettiamo di rappresentarvi solo un dubbio relativo alla lettera *f*) del comma 1, riguardante le decisioni prese a maggioranza, laddove siano in gioco temi connessi alla salute o alla tutela dell'ambiente. In questo caso, secondo noi, è necessario un supplemento di ponderazione, perché le amministrazioni non hanno tutte lo stesso peso. Se considerate la presenza di una Regione, di una Provincia e di un Comune in una Conferenza dei servizi, risulta difficile pensare che la Provincia e il Comune, essendo due enti distinti, possano pesare automaticamente più della Regione, che è un ente solo. Su questo tema e limitatamente ai grandi temi, come l'ambiente, la salute o l'incolumità pubblica, non ci sembra che il criterio della decisione a maggioranza sia quello più funzionale. Certamente è un criterio semplice, ma ci sembra anche un po' semplicistico.

L'articolo 3 riguarda il silenzio assenso nell'acquisizione di atti di concerto tra amministrazioni statali. In proposito chiediamo un chiarimento, perché ci sembra di rilevare una dicotomia; infatti, mentre nel caso in cui non siano in gioco provvedimenti che riguardino ad esempio la tutela ambientale o la salute si prevede una seconda istanza (qualora manchi l'accordo tra amministrazioni il secondo comma prevede che intervenga la Presidenza del Consiglio dei ministri), ciò non viene previsto nelle fattispecie considerate al comma 3. Ciò non è in contraddizione con quello che vi ho rappresentato in precedenza, pur tuttavia rileviamo come la procedura rimanga a metà. Vorremmo pertanto capire che cosa accade se manca l'accordo; almeno sarebbe opportuno chiarire la definizione di questo procedimento, diversamente si rischia ancora una volta di avviare qualcosa di buono, che però nella pratica si troverà davanti a numerosi problemi.

L'articolo 4 è un altro articolo importante, ma anch'esso risulta meramente riproduttivo di norme già esistenti, nel senso che di fatto i contenuti di questo articolo esistono già e sono gli stessi, o sono molto simili a quelli dell'articolo 1 del decreto-legge n. 1 del 2012, come modificato dal successivo decreto-legge n. 5 del 2012. Anche in questa circostanza non siamo innamorati di uno strumento in particolare: va bene quindi qualunque strumento si scelga, che siano i regolamenti previsti nell'articolo 1 del decreto-legge che ho appena citato o il decreto legislativo previsto dal disegno di legge delega in esame. Quello che però al riguardo ci preme sottolineare è la necessità della definizione puntuale dei procedimenti per cui è prevista la SCIA e di quelli per cui tale segnalazione certificata di inizio attività non è prevista. Infatti, l'istituto della SCIA, che è tendenzialmente positivo, soffre di una mancanza di chiarezza che ne rende un po' incerto l'ambito di applicazione. Dunque, la definizione puntuale di cosa va o non va in SCIA è per noi l'obiettivo da conseguire. Ribadisco che lo strumento

usato per raggiungere tale obiettivo per noi non costituisce un problema, purché però esso venga raggiunto. Questo è dunque un esempio dell'implementazione a cui ho fatto riferimento all'inizio del mio intervento.

A proposito dell'articolo 5, apprezziamo la volontà sottesa a questa norma di ridurre le fattispecie in cui l'amministrazione agisce in autotutela, in caso di SCIA. Innanzitutto – e non è una questione di sottile diritto amministrativo – va detto che la SCIA non è un provvedimento amministrativo e quindi l'autotutela non dovrebbe essere prevista. In ogni caso, vorremmo che al riguardo si dimostrasse un po' più di coraggio, per cui, invece di limitare, come si fa nella lettera a) dell'articolo 5, l'utilizzo dell'autotutela solo ai casi previsti nella norma, la si potrebbe tranquillamente eliminare, perché il procedimento non resterebbe monco. Oltre ai casi di cui al comma 3 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, qui citato, c'è il successivo comma 4, che consente comunque una via di uscita. Questa è la nostra proposta, che ci permettiamo di sottoporre alla vostra attenzione.

Infine, desidero fare un'ultima annotazione relativa all'articolo 9, sulla riforma delle Camere di commercio. Il presidente di Unioncamere, Ferruccio Dardanello, vi ha già fornito il quadro, quindi noi ci limitiamo a sottolineare soltanto due punti. L'abolizione del diritto annuale non ci vede convinti e non la condividiamo perché la funzione di promozione dello sviluppo economico svolta dalle Camere di commercio ha un riflesso sulle economie dei territori, è una funzione non banale ed è apprezzata dalle imprese, per cui privare ogni anno il sistema camerale di ulteriori 400 milioni di euro, secondo i nostri calcoli (sicuramente l'Unioncamere avrà dati più precisi), ci sembra senz'altro un «di meno» e non un «di più». Senza arrivare a una completa eliminazione del diritto annuale, si potrebbe ragionare sul concetto dei costi *standard*. Ciò è già stato fatto nel decreto-legge n. 90 del 2014 sulla riforma del diritto di segreteria e riteniamo che un identico criterio potrebbe essere approcciato per riorganizzazione il diritto annuale.

L'altro elemento che non ci convince della riorganizzazione delle Camere di commercio, così come viene proposta nell'articolo 9 del provvedimento, è quello relativo al trasferimento delle funzioni del registro delle imprese al Ministero dello sviluppo economico. Con molta onestà, il registro delle imprese funziona bene, è una *best practice* e non è un orpello inutile. Dobbiamo essere consapevoli che, nella migliore delle ipotesi, quand'anche a regime il trasferimento risultasse indolore – ovvero qualora il nuovo sistema funzionasse bene come quello attuale – nell'immediato ci sarà sicuramente un aumento dei costi, perché si toglie una mole di lavoro non indifferente a una struttura che funziona, per darlo a una struttura che non è attrezzata a svolgerlo. Non dimenticate, infatti, che il registro delle imprese è al centro di tutta una serie di elementi ormai fondamentali nella vita delle imprese, quali il fascicolo dell'impresa, lo Sportello unico attività produttive (SUAP), la comunicazione unica, la posta elettronica certificata (PEC). Non si tratta di aspetti banali, considerato che ci sono norme che costituiscono un obbligo in tal senso, Ripeto, ci sono norme

che obbligano tutte le imprese, anche le più piccole, all'utilizzo di questi strumenti. Quindi, occorre riflettere bene e cercare di evitare effetti perversi, o addirittura negativi, nei confronti del sistema imprenditoriale.

Infine, a nostro avviso, nella riforma delle Camere di commercio si potrebbe pensare a qualche criterio per cercare di ridurre il contenzioso che attualmente affligge il sistema nel suo complesso al momento del rinnovo degli organi.

Come organizzazione imprenditoriale, siamo ovviamente convinti che la designazione debba sempre partire dalle organizzazioni imprenditoriali, ma limitandole a quelle più rappresentative, come quelle firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Ci sembra questo un criterio più ragionevole al fine di evitare una pletora di designazioni che poi sfociano inevitabilmente in ricorsi che, nella migliore delle ipotesi, allungano e stressano inutilmente i tempi di tutta la macchina.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Cerminara per il suo intervento, e ricordo che, se R.E.T.E. Imprese Italia avrà ulteriore documentazione da fornire, potrà senz'altro farla pervenire agli uffici della Commissione. Do quindi la parola ai colleghi.

Presidenza del vice presidente MORRA

LANZILLOTTA (*SCpI*). Signor Presidente, tra le molte considerazioni interessanti che abbiamo ascoltato, ce ne è una sulla quale vorrei un chiarimento. Nell'ambito della riorganizzazione delle Camere di commercio, una parte riguarda i servizi e, quindi, la ristatalizzazione del registro delle imprese (un'operazione a mio avviso discutibile) e una parte concerne la partecipazione a società.

L'impressione, credo condivisa da tutti coloro che amministrano territori, è che, quanto più sono scarse le risorse pubbliche, tanto più le Camere di commercio, che dispongono di un po' di risorse, diventano il fulcro della politica urbana di sviluppo economico, di sviluppo urbanistico e di investimenti infrastrutturali. A mio avviso, questo è un compito esorbitante rispetto alla missione delle Camere di commercio, e denota anche il fatto che le risorse sono sovrabbondanti rispetto invece al fabbisogno necessario a compiere la loro missione.

Quanto ai contributi che le imprese sono obbligate a versare (non sono risorse pubbliche, ma sono comunque risorse parafiscali, perché determinate dalla legge), quanta parte di questi è destinata ai servizi e quanta invece è finalizzata alle altre attività che meno rientrano nella missione istituzionale delle Camere di commercio? E quale è quindi la percentuale di contributi?

COCIANCICH (PD). Signor Presidente, mi rivolgo al presidente Dardanello che ha accennato alla possibilità di accorpamenti delle Camere di commercio che, se ho ben compreso, sarebbero in fase di studio. Effettivamente, 105 Camere di commercio su tutto il territorio nazionale rappresentano una organizzazione estremamente ramificata, e mi domando fino a che punto efficiente. Quale soglia voi invece ritenete adeguata rispetto al numero delle imprese e dei valori economici transati? Mi piacerebbe avere un'idea più chiara della vostra opinione al riguardo.

DARDANELLO. Per rispondere al senatore Cociancich, i numeri che secondo noi possono risultare compatibili con una adeguata efficienza territoriale ed economica prevedono una Camera di commercio che raccolga almeno tra le 70.000 e le 80.000 imprese.

È vero che si fa riferimento a Camere con tante imprese e con ingenti risorse ma, con il taglio previsto del 35 per cento, circa un terzo delle Camere di commercio non avranno più risorse a disposizione per fare interventi di qualsiasi tipo, anche quelli indispensabili per il credito, per la internazionalizzazione o per la vivacità del territorio.

Quindi, alla luce anche di una contrazione delle entrate, se non vi sono almeno 80.000 imprese il cui contributo economico possa permettere di mantenere i servizi indispensabili, diventerà difficile, o quasi impossibile, mantenere un *plafond* di servizi adeguato alle esigenze del territorio.

GAGLIARDI. Segnalo che il tema delle risorse in questi anni è stato all'attenzione di tutti gli organi delle Camere di commercio nella necessità di aiutare i territori ad affrontare l'attuale momento di crisi.

In particolare, negli ultimi tre anni abbiamo valutato sulla base dei bilanci che il 35 per cento circa delle risorse provenienti dal diritto annuale sono state impegnate nei servizi riguardanti la competitività delle imprese per sostenere l'accesso ai mercati, in particolare a quelli globali. Le Camere di commercio sono uno dei soggetti più importanti che, sul territorio, consentono di stabilire un rapporto diretto con i mercati esteri, grazie anche ad un rete mondiale di Camere di commercio.

Voi sapete, infatti, che del sistema camerale fanno parte le Camere di commercio in Italia e le Camere di commercio italiane all'estero. Questo ponte viene in qualche maniera ad aiutare lo sviluppo delle imprese italiane sui mercati internazionali.

Il 35 per cento delle risorse quindi è destinato alla competitività. Circa il 32 per cento è finalizzato ai servizi di regolazione del mercato: dal registro delle imprese, alle attività di metrologia, alla giustizia alternativa, alle attività che quindi servono per garantire la certezza del mercato. Il 7 per cento è destinato invece ai temi della competitività del territorio, ovvero quelle azioni, in parte ricordate anche nell'intervento della senatrice Lanzillotta, volte ad aiutare lo sviluppo delle filiere strategiche del territorio nel campo del turismo, dell'economia della conoscenza, o delle filiere produttive e dei distretti.

Ai servizi di organizzazione interna va il 26 per cento delle risorse. Quindi, vi è capacità di restituire al territorio, e non soltanto in termini di trasferimenti diretti. Ogni anno sono circa 500 i milioni di euro in trasferimenti al territorio.

Il gettito del diritto annuale ammonta quest'anno a circa 720 milioni di euro. Fino all'anno scorso le Camere hanno erogato 500 milioni di euro. L'anno prossimo, dovendo subire il 35 per cento di taglio delle risorse, ovviamente non saranno in condizione di farlo, perché non disporranno materialmente di queste risorse.

Questo è l'effetto recessivo che, come si evince dalla documentazione che abbiamo messo a vostra disposizione, stimiamo come inevitabile, avendo anche già segnalato un tema a nostro parere cruciale in questo momento, che è quello dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese.

Voi sapete quanto le piccole imprese soffrano di questo problema. Le Camere di commercio hanno garantito ogni anno, fino agli ultimi bilanci disponibili approvati, tra gli 80 e i 100 milioni di euro per supportare i consorzi fidi, che costituiscono poi la strumentazione fondamentale per ottenere la garanzia nel momento in cui una piccola impresa chiede un prestito in banca.

La legge di stabilità dello scorso anno chiede alle Camere di commercio di garantire, per quest'anno e per ciascuno dei prossimi due anni, 70 milioni di euro, ma noi temiamo fortemente che questo taglio di risorse possa mettere in dubbio la possibilità di continuare in questa azione. Ciò è stato segnalato, e noi speriamo che nei prossimi provvedimenti si possa porre rimedio a tale tema.

Quindi, dei circa 720 milioni di euro di diritto annuale, negli ultimi anni sono stati erogati mediamente al territorio 500 milioni, anche traendo dalle risorse eventualmente residue dai bilanci precedenti, perché gli ultimi anni sono stati anni di crisi che hanno costretto le Camere di commercio ad attingere anche alle riserve.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e do la parola ai rappresentanti sindacali. Sono presenti, per FP CGIL, CISL FP, UIL PA – UIL FPL, Marinella Perrini, responsabile FP CGIL rapporti con il Parlamento, e Gerardo Romano, coordinatore nazionale UIL PA, per la UIL, Antonio Foccillo, segretario confederale, e per la CISL, Fulvio Giacomassi, segretario confederale del Dipartimento politiche contrattuali del pubblico impiego e della formazione, che ringrazio per la loro presenza e ai quali cedo la parola.

FOCCILLO. Buonasera a tutti. Sono Antonio Foccillo, segretario confederale UIL.

Signor Presidente, intervengo brevemente solo per una precisazione di carattere metodologico. Questa sera prenderà la parola un solo rappresentante, a nome delle tre organizzazioni di categoria presenti, che hanno presentato tra l'altro un documento unitario. Entro stasera poi – o al mas-

simo domani mattina – i rappresentanti delle tre Confederazioni sindacali qui presenti, che intervengono solo in caso di eventuali domande, invieranno alla Commissione un documento.

PRESIDENTE. La Presidenza ne prende atto.

PERRINI. Sono Marinella Perrini, responsabile per FP CGIL dei rapporti con il Parlamento.

Quella di oggi sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche è la seconda audizione cui partecipiamo in Parlamento, dopo quella alla Camera sul decreto legge n. 90. Per quanto ci riguarda, continuiamo a chiedere di essere auditi, perché siamo i primi ad essere convinti che la riforma della pubblica amministrazione sia importante e perché vogliamo che, al centro di questa riforma, ci sia la difesa e l'ampliamento dei servizi e dei diritti dei cittadini.

Questa riforma, però, ha due velocità – il decreto-legge, da un lato, e il disegno di legge delega, dall'altro – e non capiamo bene perché si sia fatta una scelta di questo tipo. Continuiamo tra l'altro a dire che è una riforma che non ci piace, sia per le cose che «non ci troviamo dentro», sia per le cose che «ci troviamo dentro».

Nello specifico, «non ci troviamo dentro» il contratto e la valorizzazione della contrattazione, non solo come autorità salariale, ma anche come strumento di adeguamento ed ammodernamento del rapporto di lavoro alle esigenze dell'organizzazione, oltre che del contesto sociale, che pure vanno mutando, e di cui bisogna comunque tener conto.

A fortiori «non ci troviamo» ovviamente un rilancio dei rapporti con le organizzazioni sindacali e la tanto auspicata cancellazione delle norme Brunetta – che pure abbiamo chiesto a gran voce – che hanno costituito e costituiscono sicuramente un catenaccio alla qualità della contrattazione integrativa e alle potenzialità che la stessa ha in termini di produttività.

«Non ci troviamo», poi, sicuramente quel concreto alleggerimento della burocrazia a vantaggio dei servizi, affinché gli stessi siano più funzionali alle esigenze dei cittadini. La maggiore funzionalità costituisce un obiettivo al quale anche il nostro progetto di riforma della pubblica amministrazione ambisce e che, sia come sindacati di categoria, sia come Confederazioni, abbiamo sempre avanzato e che unitariamente avanziamo.

Che cosa invece «troviamo dentro» questo disegno di legge e non condividiamo?

Troviamo una rilegificazione di materie afferenti alla contrattazione, addirittura di materie proprie della contrattazione integrativa: gli esempi sono moltissimi, dal lavoro ripartito all'indicazione, addirittura, di percentuali fisse del salario accessorio, come quella inerente il 15 per cento dell'indennità di funzione dei dirigenti, che è proprio una materia specifica della contrattazione integrativa per la dirigenza.

Troviamo, altresì, la centralizzazione del sistema decisionale, che riemerge in più punti di questo disegno di legge delega: quando si parla di riorganizzazione dei Ministeri, ad esempio, nel momento in cui si dice che

l'inattività dei Ministeri determina l'intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oppure quando si parla di uffici territoriali e di riorganizzazione delle funzioni dello Stato sul territorio, che pongono innanzitutto un problema di prossimità del servizio rispetto ai cittadini. In particolare, scegliere di individuare – e questo aspetto va chiarito considerato che il disegno di legge delega è al riguardo molto vago – un unico ufficio territoriale dello Stato, in un unico posto fisico, significa allontanare il cittadino dal servizio che lo Stato dovrebbe, al contrario, diffondere il più possibile sul territorio. Dall'altra parte, la stessa previsione della gestione degli uffici territoriali dello Stato da parte di un unico rappresentante del Governo – il prefetto – individua una centralizzazione del sistema decisionale che evidenzia innanzitutto una sfiducia nei confronti delle amministrazioni territoriali e della gestione delle stesse da parte della dirigenza che sta sul territorio, facendo al contempo sì che non vi sia la possibilità di una gestione plurale e più condivisa.

Nel provvedimento troviamo inoltre – e anche questo non ci vede d'accordo – una asimmetria regolativa per quanto riguarda gli enti territoriali, e questo è evidente, perché bisogna mettere insieme una riforma della pubblica amministrazione, che comunque impatta sugli enti territoriali, con la riforma del Titolo V e con la legge Delrio. Si determina dunque un attrito evidente tra norme, del quale occorre sicuramente discutere ed al quale si deve in qualche modo porre rimedio.

C'è anche un eccesso di regolazione per quanto riguarda la dirigenza di merito, cui fa fronte la mancanza assoluta di una regolazione per la dirigenza di cooptazione (il riferimento, per intenderci, è all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

La dirigenza per cooptazione è regolata soltanto dall'articolo 11 del decreto legge n. 90. Ne consegue che, se vogliamo prendere questa norma (l'articolo 19 comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001) a riferimento per una riforma della dirigenza – anche se quella si riferisce soltanto agli enti locali e alla cooptazione *intuitu personae* – dobbiamo credere che, per quanto riguarda la dirigenza per cooptazione, vi sia praticamente l'uso illimitato di tale possibilità per chi effettua le nomine.

L'aumento della percentuale al 30 per cento, insieme al 5 per cento previsto nel Testo unico enti locali al di fuori dell'organico, fanno in modo che vi siano delle possibilità incredibili di assunzione di queste persone, mentre, al contrario, un eccesso di regolazione della dirigenza di ruolo fa sì che la stessa sia sempre meno potenziata e valorizzata. Tutto questo, a nostro avviso, non è assolutamente giusto e, anzi, comporta una discriminazione che intacca quell'imparzialità e quella terzietà che secondo noi la dirigenza deve avere per svolgere il suo ruolo e fare in modo che vengano svolte imparzialmente le funzioni dell'amministrazione, a livello territoriale così come a livello centrale.

Quanto alla questione dei ruoli unici, nutriamo molte perplessità rispetto alla terzietà ed imparzialità di possibili commissioni incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Che cosa significhi questa previsione non lo abbiamo ancora capito ed è chiaro che un disegno di

legge delega, che contiene norme di carattere più generale rispetto ai decreti attuativi, non lo dice. Vorremmo però capire in che modo verrà garantita l'imparzialità di una commissione incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, così come vorremmo capire in che termini sarà poi garantita l'imparzialità dei criteri di scelta di questi dirigenti.

Allo stesso modo, rispetto all'accesso alla dirigenza, vorremmo anche che ci fosse chiarito come la possibilità di scelta di queste commissioni non vada ad intaccare l'autonomia che le Regioni hanno in materia di autoregolamentazione e, quindi, di scelta dei propri dirigenti, anche perché questo potrebbe costituire invece un elemento di incostituzionalità della norma stessa.

Abbiamo dubbi, poi, in materia di licenziabilità: siamo convinti che quanto previsto possa rappresentare una norma di *spoil system* avanzato ed estremo e analoghe perplessità esprimiamo anche per quanto riguarda la rotazione triennale. Una norma di questo tipo può convincerci nel momento in cui non è indiscriminata, nel senso che potremmo considerarla una norma valida per specifiche figure che hanno professionalità particolari, che possono in qualche modo essere più a contatto con dati particolarmente sensibili (penso al bilancio, agli appalti e così via). Quando si tratta però di gestioni amministrative non particolarmente sensibili, la rotazione triennale ci convince poco, anche perché ci sarebbe appena il tempo di insediarsi e di capire come funziona il lavoro, che già si dovrebbe ruotare. La rotazione indiscriminata dunque per noi non ha senso.

Non voglio tuttavia qui entrare nel merito delle questioni che già affrontiamo nel documento che abbiamo predisposto ed al quale perciò rinviemo.

Siamo comunque convinti che senza un reale e leale confronto con le organizzazioni sindacali non sia possibile realizzare una fruttuosa riforma della pubblica amministrazione, che sia e possa essere anche volano di sviluppo e non soltanto un salvadanaio senza fondo; riteniamo anzi che operare al di fuori di tale contesto sia sbagliato e dannoso, non soltanto per i lavoratori ma anche per i cittadini e per l'intero Paese.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Signor Presidente, avrei tantissime domande da porre, specialmente su l'aspetto molto delicato riguardante la vicenda della dirigenza fiduciaria e quindi dell'aumento della percentuale al 30 per cento.

Purtroppo, negli ultimi anni, per una serie di meccanismi (a partire anche dallo *spoil system*), si è messo sempre più in discussione il principio della terzietà della pubblica amministrazione e – ahimè – anche quella della continuità dell'azione amministrativa, ma questo sarebbe un lungo discorso.

Desidero però porre una domanda precisa sulla questione della gestione degli Uffici territoriali dello Stato (UTS) da parte del prefetto. Al riguardo condivido le perplessità espresse circa il rischio di centralizzazione del sistema decisionale nella figura del prefetto, considerato anche

che tempo fa si discuteva dell'ipotesi di abolizione delle prefetture, mentre ora tutto viene di nuovo accentrato.

In riferimento poi al tema della prossimità e del rapporto di erogazione dei servizi ai cittadini, quale potrebbe essere, secondo voi, un ufficio territoriale capace di accorpare e razionalizzare ma, al contempo, caratterizzato dall'efficienza?

Nel vostro documento avete avanzato alcune critiche su una serie di questioni rispetto alle quali non posso che manifestare anche la mia preoccupazione. Molte vostre considerazioni (una per tutte quelle sulla percentuale del 30 per cento) sono molto precise, mentre altre questioni, quale ad esempio quelle riguardanti il tema del rapporto di erogazione di servizi ai cittadini, sono piuttosto vaghe.

FOCCILLO. Mi presento nuovamente. Sono Antonio Foccillo, segretario confederale UIL.

Signor Presidente, anch'io considero un po' anomalo che a capo di un unico ufficio, chiamato a coordinare diversi ordinamenti organizzativi e normativi, relativi a Ministeri e enti locali, interni ad uno stesso Ministero e tra Ministeri diversi (occorre considerare, ad esempio, che il Ministero del lavoro o quello dei beni culturali hanno ordinamenti ben diversi rispetto a quello del Ministero degli interni) si ponga un prefetto. Ciò rischia di creare dei problemi, perché ad esempio il prefetto potrebbe non avere le conoscenze necessarie, laddove ha certamente l'autorevolezza e l'autorità. Sarebbe certamente diverso se a ricoprire quell'incarico fosse un dirigente.

Noi avevamo contestata tale ipotesi anche in passato, quando si affermava di voler andare verso un decentramento dei poteri dello Stato a vantaggio delle Regioni, mentre poi, a livello territoriale, si proponeva di accentrare tutto in un ufficio con a capo il prefetto. All'epoca, per fortuna, tale proposta non venne accettata, ma vedo che oggi viene riavanzata.

Nell'amministrazione pubblica non si inventa niente considerato che abbiamo sperimentato tutti i tipi di riorganizzazioni. Tanto è vero che uno degli strumenti più veloci, individuato addirittura con le leggi Bassanini, era lo sportello unico che nel provvedimento in esame viene riproposto, ma in maniera solo accennata. Ebbene, lo sportello unico potrebbe funzionare laddove al suo interno fossero raccolte le diverse professionalità della amministrazione pubblica in grado di rispondere alle richieste dei cittadini. In tal modo, infatti, oltre alla normativa si unificherebbe anche la possibilità di intervento. Ovviamente, a ciò va aggiunta la semplificazione delle procedure e la delegificazione, perché in questi ultimi anni, tra interventi delle *Authority* e i vari altri interventi normativi, il numero delle leggi che gravitano sull'azione della pubblica amministrazione si è ampliato rispetto alle 150.000 norme di un tempo.

Giustamente, la collega Perrini sottolineava le nostre perplessità; infatti, se la riforma della pubblica amministrazione è una necessità – come noi stessi riteniamo – proprio al fine di rendere efficiente la macchina pubblica e dare risposte ai cittadini, per quale ragione allora con un dise-

gno di legge si opera un intervento – guarda caso – per far rientrare i sindacalisti, laddove il disegno di legge sulla riforma della pubblica amministrazione prevede invece 8 deleghe, la più veloce delle quali vedrà la luce entro 12 mesi e l'altra entro tre anni?

Sappiamo infatti bene che nei tre anni successivi all'approvazione del provvedimento di delega potranno cambiare molte cose e che quindi vi è il rischio di non attuarla affatto. Sarebbe stato forse opportuno fare l'inverso.

Il ministro Madia si è spesso lamentata del fatto che noi non avessimo avanzato proposte; faccio però presente che ciò non è avvenuto perché non c'è stato confronto. Ripeto, non c'è mai stato un confronto nel merito.

Adesso è stata definita una normativa quale la legge delega che prevede un *iter* molto lungo, e quindi spero che il Ministro ci dia la possibilità, al di là delle nostre valutazioni odierne (che le faremo pervenire a breve), di svolgere un confronto vero e quindi anche di far emergere la nostra opposizione, che non è pregiudiziale o preconcepita, ma di merito.

Vorremmo, però, come abbiamo sempre fatto nei momenti più importanti, contribuire a migliorare il sistema con la nostra esperienza e la nostra capacità di rappresentare chi lavora, anche perché occorre considerare che l'interesse primario a far funzionare il sistema è soprattutto di chi in quel sistema lavora.

GIACOMASSI. Sono Fulvio Giacomassi, segretario confederale del Dipartimento politiche contrattuali del pubblico impiego e della formazione della CISL.

Signor Presidente, le questioni poste sono importanti e puntuali, come credo si evinca anche dalla lettura del documento consegnato.

Per quanto mi riguarda volevo solo riprendere e sottoporre due considerazioni di carattere generale, così che possiate discuterne.

La prima: i sindacati sono fortemente interessati alla realizzazione di una riforma della pubblica amministrazione e quindi non intendono tirarsi indietro rispetto a questo impegno perché la consideriamo un valore per il Paese. È chiaro, però, che per essere interlocutori bisogna partire dal fatto che siamo di fronte ad un cambiamento profondo, quale è per l'appunto quello che si sta mettendo in campo che ha bisogno di una forte partecipazione. Sotto il profilo della normativa è giusto occuparsi di questi temi per legge. Mi chiedo però se si può immaginare di attuare una riforma così complessa e pervasiva calando delle norme dall'alto, oppure non sia più opportuno prevedere – così come è avvenuto con l'odierna audizione – anche dei percorsi che prevedano il coinvolgimento delle parti sociali? Siamo infatti dell'avviso che per declinare tale progetto occorra immaginare percorsi che coinvolgano i corpi intermedi e la cittadinanza.

Quello al nostro esame è infatti un cambiamento importante.

Inoltre, in questo caso si interviene sul rapporto di lavoro e quindi si rende necessario interloquire con chi lavora, con chi deve fare formazione o è chiamato a modificare il proprio modo di lavorare. Ebbene, quello che

mi chiedo è se, al riguardo, si attiverà la contrattazione oppure si immagina che tutto debba avvenire per legge? Questa seconda ipotesi a nostro avviso rappresenterebbe un ritorno al Medioevo, e non credo che questa sia l'idea sottostante alla presente riforma.

Se si reputa che occorra riattivare la contrattazione tra le parti, onde regolare meglio i rapporti di lavoro e accompagnare questi processi, allora questa è una considerazione che anche la Commissione dovrebbe valutare attentamente per suggerire al Governo un'azione conseguente, anche per ciò che concerne i temi della semplificazione e degli appalti.

A proposito, ad esempio, del tema, prima sollevato, della dirigenza, ritengo che, se non si chiarisce bene il fatto che l'organo politico è organo di indirizzo, controllo e vigilanza, e che l'attività gestionale spetta ai dirigenti, diventi poi difficile che, con i vari strumenti, si riesca poi a regolare al meglio le cose!

Nel merito vi faremo avere comunque un intervento di carattere generale, visto che sul particolare si è espressa già molto bene la collega che è appena intervenuta.

PAGLIARI (PD). Credo che questa indagine conoscitiva sia l'occasione per fare una riflessione molto franca.

Non affronto il tema del rapporto con il Governo e del ruolo della contrattazione, rispetto al quale la Commissione può soltanto ascoltare quello che i soggetti interessati hanno da dire, offrendo la possibilità di un confronto. Il tema di fondo è, invece, l'approccio rispetto alla questione della riforma della pubblica amministrazione. Lasciatemi dire, allora, con la franchezza e la responsabilità di chi rispetta le opinioni di ciascuno, che ritengo essenziale il coinvolgimento di tutti nel processo di riforma per cui penso che, da questo punto di vista, ognuno debba «aprirsi» rispetto ai propri naturali orizzonti.

Innanzitutto tengo a sottolineare che il tema della riforma della pubblica amministrazione è diverso, a mio modo di vedere, dal tema della riforma del pubblico impiego.

C'è prima una questione di fondo sulla quale vorrei sentire le vostre opinioni – magari in un altro momento, visto che la Presidente ha dato dei tempi piuttosto stretti – perché, nell'ambito della più generale riforma della pubblica amministrazione, la questione delle funzioni si collega inescindibilmente con quella dell'organizzazione, quindi la questione del modello di amministrazione e di procedimento si lega poi col tema dell'organizzazione e, dunque, anche dell'impiego.

Diventa allora centrale il tema del tipo di amministrazione che si vuole immaginare: si tratta di un passaggio fondamentale, che credo nello sviluppo del discorso possa essere anche ulteriormente approfondito e che in questo disegno di legge è toccato nel momento in cui si prevede l'assegnazione al Governo di alcune deleghe, come quelle sulla SCIA e sulla Conferenza dei servizi.

Il tentativo oggi – come risulta da alcuni passaggi del disegno di legge – è quello di tendere a semplificare, con un'amministrazione che in-

tervenga in fase di controllo successivo, perché questo ci dice la legislazione che è maturata nel tempo. Siamo partiti dal modello del 1865 di una pubblica amministrazione autoritativa, dell'autorizzazione preventiva, per passare poi di fatto – in termini di costituzione materiale, con un'accelerazione negli ultimi vent'anni – ad una pubblica amministrazione del controllo successivo.

Questo comporta necessariamente anche un cambiamento di approccio da parte del legislatore nel senso che, mentre avevamo prima una pubblica amministrazione delle autorizzazioni, cui andava ad aggiungersi «un pezzo» di pubblica amministrazione del controllo successivo, l'obiettivo è oggi quello di una pubblica amministrazione del controllo successivo cui vada ad aggiungersi «un pezzo» di amministrazione dell'autorizzazione preventiva. Questo tipo di impostazione ha una sua perfetta logica anche rispetto alle competenze e alle funzioni che abbiamo di fronte, nel senso che ci sono competenze rispetto alle quali, a mio modo di vedere, è essenziale l'intervento di una pubblica amministrazione dell'autorizzazione preventiva (penso ad esempio al diritto alla salute, all'ambiente). Ci sono però altri ambiti in cui, non è solo l'esigenza economica, ma è la stessa esigenza sociale a richiedere che l'amministrazione intervenga casomai con un controllo successivo.

Tutto questo comporta una riflessione che si riverbera poi anche sui profili strettamente organizzativi – sul ruolo delle Camere di commercio, ma anche sullo stesso modello di municipalità, di Regione e così via – nonché sul tema del pubblico impiego e della dirigenza, sul quale però non entro.

Quanto alle osservazioni che sono state fatte, sulla questione dei concorsi, ad esempio, credo che sia necessario riflettere molto attentamente. Il tema dell'imparzialità del livello concorsuale abbisogna dello sforzo di tutti, ma, a mio modo di vedere, per l'esperienza che ho fatto ad altro livello, non si può non prendere atto che bisogna mutare il modello, perché occorre fare anche un discorso di professionalità.

Non vedo la negatività del ruolo unico, né dei ruoli fungibili: la mia non è una critica, ma sto esprimendo il mio pensiero. Capisco bene che è un tema che deve essere trattato, ma scindere i due aspetti: da un lato, quello della misura per il futuro, dall'altro, quello della disciplina transitoria. Non so se ho reso l'idea del quadro, ma si tratta di due aspetti complementari, sui quali interverrei in modo diversificato e credo che il vostro contributo su questo piano sia assolutamente essenziale.

FOCCILLO. Quello che diceva adesso il senatore Pagliari è molto interessante e sarebbe utile ragionarci avendo più tempo a disposizione.

Proprio richiamandomi al discorso del senatore Pagliari, voglio ricordare che siamo qui oggi proprio in relazione a quella che è la nostra funzione, nel senso che, mentre i sindacati di categoria guardano alle questioni legate essenzialmente al rapporto di lavoro e a tutto ciò che ne consegue, i sindacati confederali hanno un ruolo un po' diverso. In particolare, si parla di sindacato confederale per indicare un sindacato – oggi

come in passato – che è in grado di proporre o contribuire ad individuare delle riforme che vadano nell'interesse generale perché, se è vero che rappresentiamo i sindacati del pubblico impiego, è altrettanto vero che rappresentiamo anche tanti cittadini e tanti pensionati italiani. Quindi un servizio essenziale, quello prodotto dalla pubblica amministrazione in tutti i campi – dalla scuola alla sanità e così via – è per noi di sicuro interesse.

Come sindacati confederali siamo dunque disponibilissimi a riflettere su questa materia. Il problema è che per potere ragionare e discutere dei vari punti di vista bisogna trovare una sede dove farlo. Fino ad oggi non c'è per noi stata alcuna occasione di confronto su questi temi, salvo quella che ci è stata offerta qui oggi e della quale vi ringraziamo.

ROMANO. Sono Gerardo Romano, coordinatore nazionale UIL PA. Signor Presidente, se mi è consentito vorrei solo ricordare al senatore Pagliari che CGIL, CISL e UIL avevano presentato un documento che andava proprio nella linea da lui richiamata. Anche secondo noi bisognerà passare dai controlli preventivi a quelli successive e studiare come raggiungere certi tipi di obiettivi.

Il problema è proprio quello da lei descritto, ovvero quello di capire se l'impalcatura sia coerente e se sia davvero possibile avere un prefetto che disciplina l'attività dei singoli dirigenti delle pubbliche amministrazioni quando, dall'altra parte, vi è un'altra delega in ragione della quale si entra nel merito dell'attività dei dipendenti.

Si definiscono tre ruoli dei dirigenti, diversi per specificità contrattuale (e che vanno quindi ad individuare specificità di competenze), ma poi ogni singola amministrazione può scegliere all'interno di tutte e tre indifferentemente. Credo che ciò costituisca un problema. La questione è quindi esattamente quella posta e cioè: il modello di Stato che state costruendo è quello del rispetto dei principi di cittadinanza, ovvero quello del rispetto dei principi di chi va a gestire?

Non mi ero accordato con la senatrice De Petris, ma condivido quanto ci ha prima spiegato, segnalando l'esistenza di un problema di tenuta del sistema democratico non riferito alle attuali condizioni di gestione del governo, ma, in prospettiva, legato al tipo di modello costituzionale che si sta mettendo in campo.

Il problema quindi non è dato dal fatto che queste categorie stiano indicando ciò che si può fare oppure no. Nel merito riteniamo che gli approcci, soprattutto su queste materie, dovrebbero fare riferimento anche alla dottrina che si è sviluppata negli ultimi 20 anni, e non da parte delle organizzazioni sindacali.

Quando in tema di rapporto di lavoro si interviene andando a creare delle «mostruosità» – fermo restando che la Costituzione riserva la possibilità del legislatore di intervenire nel rapporto di lavoro, specie del pubblico impiego – prevedendo che la legge deleghi alle amministrazioni di porre in atto una disciplina positiva del rapporto di lavoro, si vanno a mio avviso a realizzare costruzioni giuridiche davvero singolari. Non posso che sperare che chi ha scritto queste norme fosse al momento di-

stratto. Pertanto, se questo è solo un terreno di sperimentazione va bene così; se invece con ciò si intende costruire un sistema per un grande Paese come l'Italia, allora nutriamo veramente qualche preoccupazione.

PAGLIARI (PD). Signor Presidente, mi consenta una riflessione conclusiva. La preoccupazione per il sistema democratico è condivisa da tutti. Poi si può non essere d'accordo su una soluzione, ma questo diventa il tema del confronto vero, che pertanto assume il taglio del confronto aperto.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti dichiaro conclusa l'odierna audizione.

Ricordo che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Rinvio infine il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,10.

