



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE  
ARTIGIANI E PICCOLE IMPRESE MESTRE (CGIA)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE  
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

7<sup>a</sup> seduta: mercoledì 22 ottobre 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

## INDICE

### Audizione dei rappresentanti dell'Associazione artigiani e piccole imprese Mestre (CGIA)

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore . Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>		BORTOLUSSI . . . . . Pag. 3, 11, 15 e <i>passim</i>
FOTI (PDL), deputato . . . . . 9		ZABEO . . . . . 6, 16

*I lavori hanno inizio alle ore 14,05.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

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

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione artigiani e piccole imprese Mestre (CGIA)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 7 ottobre scorso.

È oggi prevista l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione artigiani e piccole imprese Mestre (CGIA).

Sono presenti il dottor Giuseppe Bortolussi, segretario generale dell'Associazione e il dottor Paolo Zabeo, coordinatore dell'ufficio studi, che ringrazio per avere accolto il nostro invito.

Desidero far presente che non si tratta di un'audizione di carattere sindacale, ma tecnico-scientifica e ha come riferimento il lavoro svolto dall'ufficio studi della CGIA il quale ha acquisito un'autorevolezza che abbiamo potuto verificare in questi anni. Per tale motivo, è sembrato doveroso alla Commissione estendere anche a queste realtà (non solo a quelle ufficiali, ma anche a quelle del mondo privato, sociale, non «tगतo», ai laici) il campo di approfondimento e di verifica delle scelte legislative e politiche sottoposte alla Commissione.

Ricordo che l'ufficio studi non solo elabora ricerche, documenti sull'artigianato e le piccole imprese, ma cura anche la pubblicazione di riviste che trattano di temi economici relativi alla piccola impresa.

Do quindi la parola ai nostri ospiti, che offriranno un contributo che sarà sicuramente interessante e utile per il lavoro della Commissione.

*BORTOLUSSI.* Signor Presidente, la ringrazio per l'invito che ci ha rivolto.

Inizio il mio intervento dicendo che non è la prima volta che collaboriamo in quanto, a suo tempo, da parte del Ministro *pro-tempore*, Visco, ci è stato chiesto cosa intendevamo per semplificazione amministrativa.

Dal nostro contributo è poi scaturito il modello F24 per il pagamento unico dell'INPS e INAIL. Questo è accaduto perché da sempre conduciamo delle battaglie di carattere sindacale supportate da documenti, studi, ricerche e indagini che suffragano le nostre tesi.

Da anni sosteniamo che nel nostro Paese sarebbe necessaria una semplificazione di tipo legislativo e amministrativo per consentire alle aziende di svolgere il loro lavoro eliminando alcune delle incombenze che hanno e che sono molto costose. Bisogna notare che siamo un'associazione sindacale, ma anche di servizi nel senso che ci occupiamo dell'amministrazione, della contabilità di migliaia di imprese e, quindi, anche delle altre incombenze, come l'amministrazione delle paghe, i cedolini paga, la contabilità e le dichiarazioni dei redditi. Dal lavoro che noi svolgiamo ci siamo resi conto che si potrebbero realizzare notevoli semplificazioni come quelle che abbiamo proposto all'allora ministro Visco. Dall'elenco fornitogli sono scaturite tante iniziative, anche se secondo noi non sono sufficienti.

Un'iniziativa importante che è stata preannunciata è la sperimentazione della domanda unica per aprire un'azienda, che avrebbe dovuto essere avviata ad agosto di quest'anno, ma che credo slitterà a febbraio dell'anno prossimo. La domanda unica è una delle innovazioni più positive e importanti adottate perché consentirà con un'unica domanda di aprire la partita IVA, di essere iscritto all'albo delle imprese e di essere iscritto automaticamente all'INPS e INAIL. Spero che la sperimentazione venga fatta al più presto e che dia buoni risultati, in modo da risolvere in breve tempo questo problema che ha il nostro Paese poiché in Italia occorrono molti più mesi rispetto ad altri Paesi europei per aprire un'azienda.

Esistono anche altre questioni su cui sarebbe necessario intervenire con una semplificazione legislativa, anche se mi rendo conto che è molto difficile da attuare. In effetti, qualsiasi cosa si tenti di fare è sempre molto difficile capire quali siano le regole. Questo lo abbiamo constatato anche dal punto di vista amministrativo nei riguardi della pubblica amministrazione locale. Qualsiasi iniziativa, infatti, si presta a più interpretazioni e ad un ricorso al TAR, che non si sa mai come andrà a finire. Anche se ascoltiamo i pareri di illustri professori di diritto amministrativo per sapere se una cosa si può fare, poi risulta sempre che la questione è difficilmente risolvibile; non si capisce come possa andare a finire o come, dopo un eventuale ricorso al TAR o al Consiglio di Stato, la ragione venga riconosciuta a chi all'inizio sembrava avere torto.

Si tratta, quindi, di una situazione che, secondo me, è difficile da gestire per l'azienda; ha dei costi, soprattutto per la gran parte delle micro e piccole aziende, che – lo ricordo – sono quelle al di sotto dei 10 addetti, che rappresentano circa il 93 per cento di tutte le imprese italiane e che contribuiscono all'80 per cento dei nuovi posti di lavoro che si creano ogni anno. Queste microimprese non hanno una struttura amministrativa e a ciò supplisce un'organizzazione di categoria come la nostra, ma ciò non è sufficiente perché anche noi comportiamo dei costi.

La semplificazione dovrebbe avvenire per tutte le domande da presentarsi alla pubblica amministrazione. Per esempio, la Camera di commercio in provincia di Venezia – non so se ciò è avvenuto anche altrove – ha fatto una sperimentazione che ha dato buoni risultati: lo sportello diffuso ha trasformato le nostre organizzazioni in un'appendice della Camera di commercio. Noi esaminiamo le pratiche, le garantiamo, le preistruiamo, apponiamo quasi un bollo, un certificato di qualità, e le inoltriamo telematicamente alla Camera di commercio. Questo ha consentito di ridurre i tempi quasi a zero.

Si sta tentando di realizzare un'operazione identica con il Comune di Venezia; la sperimentazione è già cominciata, anche se non ha dato grandi risultati perché la pubblica amministrazione ha problemi di piattaforma informatica. Anche questa iniziativa, però, potrebbe portare a una notevole semplificazione. Insisto sullo sportello diffuso e cioè sulla collaborazione tra pubblica amministrazione e soggetti privati rappresentativi come le associazioni di categoria che possono garantire la qualità della domanda. Il Comune di Venezia sta, per esempio, sperimentando un progetto di semplificazione con gli ordini professionali di architetti e ingegneri e con le associazioni di categoria perché qualsiasi operazione (dall'installazione di un'insegna o di una tenda all'autorizzazione amministrativa) sia fatta per via telematica. Lo sportello diffuso si riferisce principalmente alle associazioni di categoria di commercianti, artigiani, esercenti, industriali che hanno più sedi in un territorio; per il cittadino, quindi, anziché attraversare tutta la Provincia per recarsi nella sede centrale della Camera di commercio, risulta più vantaggioso rivolgersi ad un ufficio nel suo paese per avere una sorta di certificazione di qualità che attesti che l'istruttoria è fatta bene, dopodiché questa viene inviata per via telematica direttamente alla Camera di commercio.

La stessa cosa si sta tentando di fare anche con gli ordini per quanto riguarda una serie di adempimenti che vanno dalla semplice DIA alla notificazione di inizio attività. Tutte queste cose si possono fare per via telematica con l'aiuto delle organizzazioni di categoria e, se lo si facesse, si otterrebbero risultati considerevoli: da un lato, infatti, si darebbe importanza a questi organismi intermedi, dall'altro si potrebbe sgravare di molto la pubblica amministrazione. È un po' quello che già avviene con l'INPS per quanto riguarda i CAF. Questi ultimi però hanno una caratteristica, quella di essere in qualche misura pagati dallo Stato, dall'INPS, per le loro prestazioni; nel caso delle organizzazioni di categoria la cosa potrebbe essere completamente gratuita.

Secondo me, quella delineata è la semplificazione più efficace che si possa attuare. Naturalmente quella a livello legislativo è molto più difficile da realizzare, ma risulta del pari indispensabile. Per la mia attività, ho occasione di parlarne anche con illustri professionisti e con professori universitari, i quali non mi danno mai garanzia di nulla, mi dicono che ogni causa ha una sua stella e non si sa mai che fine fa, *habent sua sidera lites*. È un vecchio trucco, ma è anche una realtà, perché poi bisogna perdersi tanto tempo e non si è mai sicuri di niente. Il cittadino, da parte sua,

avrebbe bisogno di sapere se una determinata cosa si può fare o meno. Capita molto spesso ad una persona, ad esempio, di iniziare un'attività, o anche una semplice procedura amministrativa, che magari è molto costosa, dopodiché risulta che non può farlo. Oppure apre un'attività – perché adesso, con il sistema della DIA e della CIA, della comunicazione di inizio attività, si manda la comunicazione e si crede di essere a posto – e poi, dopo che ha aperto, che ha comprato gli scaffali, che ha esposto la merce, si trova a dover chiudere perché non rispetta una normativa, o alcuni aspetti della normativa, che magari non conoscevano neanche gli esperti.

Questo in buona sostanza è ciò che avevo da dire. Il dottor Zabeo vi illustrerà la questione in maniera molto più scientifica, ma tenevo a sottolineare che lo sportello diffuso e la semplificazione legislativa sono due cose molto facili a dirsi e molto difficili a farsi. Ribadisco, peraltro, che lo sportello diffuso, a mio avviso, potrebbe essere realizzato piuttosto rapidamente: basterebbe comprenderne l'importanza, capire quali sono i risvolti ed il meccanismo di funzionamento.

*ZABEO.* Signor Presidente, anch'io ringrazio lei e la Commissione per l'invito che ci è stato rivolto. Colgo l'occasione per sottolineare che abbiamo realizzato qualche tempo fa un documento – lasceremo poi agli uffici tutto il materiale perché possa essere distribuito ai parlamentari – che valuta i costi della burocrazia che gravano sul mondo delle piccole imprese, in particolar modo sulle cosiddette microimprese, quelle al di sotto dei 10 dipendenti, che rappresentano il tessuto connettivo della nostra economia. Ricordo che quelle sotto i 10 dipendenti sono circa il 92-93 per cento dell'intera platea delle imprese italiane, ma quelle sotto i venti dipendenti sono addirittura il 98 per cento (quindi quasi la totalità) e che questo 98 per cento di imprese sotto i 20 dipendenti dà lavoro a circa due terzi dei lavoratori dipendenti italiani, escluso il pubblico impiego. Parliamo quindi della grande maggioranza del mondo produttivo nazionale.

Il documento che abbiamo realizzato è costituito da due capitoli. Nel primo abbiamo svolto un'indagine su un campione di circa 800 piccole imprese al di sotto dei 20 dipendenti distribuite su tutto il territorio nazionale per capire come gli imprenditori – siano essi artigiani, commercianti o soggetti di altri settori produttivi – vivano la questione della burocrazia in prima persona, come operatori economici. Il secondo contiene, invece, un'elaborazione che abbiamo fatto dei dati ISTAT che dimensionano il peso della burocrazia dal punto di vista economico, quindi sul mondo delle piccole e piccolissime imprese.

Per quanto riguarda in estrema sintesi la prima parte, cioè quella relativa all'indagine, sulla base delle nostre interviste oltre il 25 per cento degli intervistati dichiara che la burocrazia grava sulla propria attività a fronte degli adempimenti imposti dagli enti pubblici. Per una percentuale più ridotta (circa il 22 per cento) l'aggravio è relativo alle procedure di gestione contabile: quindi, è legato alla fiscalità, spesso anche ad una le-

gislazione fiscale difficilmente decifrabile. Vedremo comunque che spesso si delegano le competenze altrove. Vi sono invece percentuali molto minori in relazione alle procedure bancarie (16 per cento), alle procedure di gestione interna e via via gli altri aspetti.

Un'altra domanda che abbiamo rivolto a questo campione di imprese ha riguardato il peso della burocrazia a fronte della diversa dimensione dell'impresa. Il campione, dicevamo, era di imprese da 0 a 19 addetti: si è potuto constatare che mediamente le ore settimanali sottratte al lavoro perché in qualche modo impiegate per fronteggiare la burocrazia, sono circa 3,2 e hanno un'incidenza complessiva sul fatturato annuo attorno al 9 per cento. Per imprese piccole e piccolissime, si tratta di cifre molto significative.

Abbiamo cercato anche di capire chi assolve gli adempimenti burocratici all'interno dell'azienda e abbiamo visto che per quanto riguarda le aziende con dipendenti oltre la metà di tali incombenze vengono devolute a consulenti esterni. Quindi, chiaramente, ci si appoggia alle associazioni di categoria o a liberi professionisti. Per quanto riguarda invece le aziende senza dipendenti, il titolare dell'azienda si fa carico di oltre il 40 per cento di tali incombenze. Tenete presente un dato che ai più è sconosciuto: il 70 per cento delle imprese artigianali e commerciali non ha dipendenti, quindi è costituita solo dal titolare o magari dal collaboratore familiare che può essere il figlio o la moglie. Evidentemente questo la dice lunga sul fatto che l'imprenditore di se stesso, il lavoratore autonomo, che lavora senza dipendenti, oltre a svolgere la sua attività debba farsi carico anche di tutti questi adempimenti talvolta oggettivamente difficili.

Tra coloro che si affidano all'esterno, a consulenti esterni, abbiamo cercato di capire quanti lo fanno totalmente e quanti parzialmente e abbiamo visto che quasi il 20 per cento consegna totalmente, chiavi in mano, diciamo così, l'onere a soggetti esterni e quindi si impegna solo per la burocrazia spicciola, quella che riesce comunque ad affrontare da solo con successo.

Infine, abbiamo cercato di capire se ultimamente le cose sono migliorate o no. Noi che studiamo, analizziamo e verifichiamo anche la legislazione abbiamo visto che negli ultimi anni, pur con estrema fatica, il quadro si è abbastanza semplificato; dalla legge Bassanini in poi sono stati fatti dei passi avanti importanti. Tuttavia, la percezione dell'imprenditore non è questa. Infatti, quasi due terzi degli intervistati afferma che negli ultimi tre anni il peso della burocrazia è invece aumentato; per un 35 per cento è rimasto invariato; solo un 6 per cento degli intervistati circa ha dichiarato che la burocrazia in qualche modo si è alleggerita. Oggettivamente, però, negli ultimi 15 anni sono stati fatti molti passi avanti sia nel rapporto tra Stato centrale e impresa sia in quello tra impresa ed enti locali.

Venendo alla seconda parte del documento, riguardante l'analisi dei dati ISTAT, abbiamo cercato di capire quale fosse dal punto di vista economico il peso che le piccole aziende sono chiamate ad affrontare annualmente. In questo caso il campione è allargato e riguarda le piccole e me-

die imprese – quindi fino a 500 addetti – perché l'ISTAT così le definisce e così ha condotto l'indagine. Il risultato della nostra elaborazione dei dati ISTAT è che il peso economico per le piccole e medie imprese è pari a circa 1.200 euro l'anno per addetto. Questo è il costo della burocrazia in senso lato che le aziende devono affrontare e che purtroppo (è un dato abbastanza intuitivo) incide di più sulle imprese piccole e piccolissime piuttosto che su quelle medio-grandi. Ad esempio, per la classe aziendale tra i 3 e i 5 addetti, si superano i 1.500 euro, mentre per le imprese tra i 50 e i 500 addetti si arriva a 720 euro. Questo avviene perché più piccole sono le aziende, meno la loro struttura è organizzata; conseguentemente, il peso della burocrazia si fa sentire maggiormente. È chiaro che una struttura medio-grande (un'azienda con 100, 150 o 200 dipendenti) ha al proprio interno uffici amministrativi che sono in grado di affrontare la burocrazia in senso lato; il carico economico è quindi minore.

Da questa stessa elaborazione abbiamo cercato di capire il numero medio di adempimenti per addetto; nel novero di tali adempimenti rientrano l'aspetto fiscale, la tenuta dei libri paga, la burocrazia in termini di sicurezza, ambiente, lavoro, eccetera. Anche in questo caso, il numero medio di adempimenti richiesti in un anno è pari a circa 5,5 con punte di 8 per le aziende piccolissime; tale media si abbassa per le aziende medio grandi, aggirandosi intorno a 3. Un dato forse tra i più interessanti è costituito dal numero medio di giornate dedicate ad adempimenti per addetto; tale numero medio è pari a circa 4,5 giorni. Si tratta di un carico di tempo sicuramente importante, che viene sottratto all'attività lavorativa; tale carico tocca punte di 5,5 giorni per le piccolissime aziende (sotto i 5 dipendenti), mentre scende a 3 giorni lavorativi per le aziende con un numero di dipendenti compreso tra 50 e 500.

Accenno infine ad un ultimo dato; si tratta di un dato generale e conosciuto, ma che è sempre importante ribadire. Il costo totale della burocrazia è stimato dall'ISTAT intorno ad 11,5 miliardi di euro l'anno. Capite benissimo che si tratta di una cifra molto consistente. Anche questo dato assume un peso diverso a seconda delle dimensioni dell'azienda: le piccole e le piccolissime imprese vengono colpite maggiormente, mentre le imprese medio-grandi, essendo organizzate e strutturate, riescono ad affrontare il problema in maniera migliore.

Questo è, in estrema sintesi, il risultato emerso da questa analisi, che lasceremo agli atti. Ricordo che, per un Paese costituito soprattutto da microimprese (che non sono solo numericamente le più importanti e significative, ma sono anche quelle che danno più lavoro), gravare tali imprese di un carico di oltre 11,5 miliardi di euro è oggettivamente inaccettabile. Questo ritarda la crescita e ritarda soprattutto la competizione di tali strutture con i nostri competitori internazionali.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Bortolussi e il dottor Zabeo per la loro esposizione. Do ora la parola ai membri della Commissione che intendono intervenire per porre domande o avanzare richieste di chiarimento.

FOTI. Signor Presidente, vorrei innanzitutto esternarle i miei complimenti per la convocazione di oggi, che mi sembra rappresenti una piccola rottura rispetto alle audizioni fino ad oggi effettuate; queste ultime riguardavano soprattutto gli aspetti accademici del problema, sicuramente importanti, ma impostati con un taglio più scientifico che pratico.

È necessario fare una considerazione preliminare: si può parlare di semplificazione amministrativa solo in quanto vi è prima una semplificazione legislativa. Io sono fondatamente preoccupato di un fatto: ogni qual volta si mette mano ad una legge, anche ad una legge di semplificazione, coscientemente o incoscientemente si riversano poi sull'aspetto amministrativo una serie di incombenze, che danno successivamente origine ad un insieme di contenziosi (cui prima si faceva riferimento). Secondo me, uno dei problemi principali è che la nostra vuole essere *deregulation* senza in realtà essere veramente tale, in quanto ad essa si accompagna un insieme di regole, frapposte ai vari livelli (regionali, provinciali, comunali e, in alcuni casi, anche circoscrizionali), che effettivamente creano un labirinto all'interno del quale il sistema delle imprese e, più genericamente, il comune cittadino finiscono per perdersi.

I dati sono senz'altro significativi. Noi molto spesso, signor Presidente, ci poniamo il problema di come abbassare la pressione fiscale alle imprese. Se si tagliassero soltanto i costi indiretti della burocrazia, senza agire sulle aliquote, si libererebbero per le imprese risorse significative, che potrebbero essere impiegate in modo sicuramente più produttivo. Si tenga ben presente il livello medio delle imprese, che è stato qui evidenziato, e i costi diretti e indiretti che esse sopportano.

Vorrei rivolgere una domanda agli auditi. Mi riferisco soprattutto a una loro considerazione finale, secondo la quale, sebbene vi siano stati dei miglioramenti sotto il profilo burocratico, la percezione di tali miglioramenti da parte degli associati è rimasta ancora modesta. Questo è l'aspetto che deve preoccupare di più, perché significa che è talmente forte il carico burocratico richiesto nel corso degli anni che oggi qualsiasi alleggerimento non viene in realtà percepito come tale.

Proprio sotto questo aspetto vorrei riferirmi all'esempio dello sportello diffuso, proponendo una considerazione. Sarebbe forse opportuno che, una volta terminato questo esperimento da parte della Camera di commercio di Venezia, venissero individuate, almeno nelle città capoluogo, una serie di camere di commercio diffuse su tutto il territorio nazionale (anche questo dobbiamo dirlo), che inizino questo esperimento in accordo con lo Stato. Dico questo, in considerazione soprattutto di una cosa conclusiva, che vorrei sottolineare. La firma digitale, ad esempio, è uno di quegli aspetti che dovrebbero farci riflettere. Non è infatti possibile che, anche alla Camera dei deputati, pur avendo i *computer*, *Internet* e quant'altro, se vogliamo consegnare un'interrogazione o una proposta di legge dobbiamo ancora sottoscriverla di persona, perché, se la mandiamo via *e-mail*, nonostante l'*e-mail* sia a noi riservata, essa non è ritenuta elemento sufficiente di certificazione.

La nostra Commissione ha una funzione diversa, perché si occupa della semplificazione di tipo giuridico, quindi si rivolge soprattutto alla riduzione della massa di norme oggi esistenti, molte delle quali contraddittorie tra di loro. È questo il motivo per cui nessun docente, anche universitario, si pronuncia mai sulla fondatezza non tanto di una richiesta, quanto del suo possibile accoglimento in giudizio; si tratta di un modo molto semplice e noto – come sa bene il Presidente – per non assumersi responsabilità in ordine all'esito del contenzioso. Ma, a prescindere da questo, io ritengo che un tale monitoraggio ci possa servire nelle audizioni future per cercare di mettere in rete alcune iniziative che, pur avendo un impatto legislativo minimale, potrebbero avere invece un impatto notevolmente favorevole sotto il profilo della diminuzione dei carichi burocratici.

PRESIDENTE. Noi che facciamo parte di questa Commissione siamo stimolati a porci innanzitutto la domanda se i risultati del lavoro che svolgiamo siano quanto meno percepiti dall'utente finale, che indubbiamente ha anche delle difficoltà di tipo quasi psicologico. Ma tale quesito, secondo me, rappresenta una sorta di cartina tornasole, perché spesso, con tutta la buona volontà che si può avere, si producono formulazioni legislative improprie, resistenze da parte della burocrazia o collegamenti che non funzionano. Ci sono poi strumenti meravigliosi, come *Internet* e l'informatica, che a distanza di anni non vengono ancora testati dai nostri uffici, che pure fanno parte di strutture e istituzioni che dovrebbero essere le prime a sperimentare sulla propria pelle la bontà di questi marchingegni di diffusione ormai comune.

Su questo punto vorrei chiedere alcuni ulteriori approfondimenti. Il dottor Bortolussi ha parlato di difficoltà di colloquio (facciamo l'esempio del Comune di Venezia e delle piattaforme informatiche). Cosa è stato fatto e cosa ritenete che si possa fare nel prossimo futuro? Si tenga conto che noi stiamo parlando adesso con un'associazione di categoria molto presente, ma che tuttavia non esaurisce l'universo mondo né del settore delle piccole imprese, né del sistema imprenditoriale in genere. Per cui, vi è anche la necessità di stabilire delle connessioni e un linguaggio comune tra i vari soggetti che rappresentano le imprese in generale, in modo che poi, senza ridurre il pluralismo associativo (che è una grande ricchezza), si cerchi di portare ad unità quantomeno gli strumenti da utilizzare per essere al servizio delle imprese.

La seconda questione riguarda il disegno di legge n. 1082 (ora all'esame del Senato) sulla pubblica amministrazione e la giustizia civile, che prevede una serie di norme di semplificazione che intervengono sia sulla legge n. 241 del 1990 che sullo sportello unico.

Se avete avuto l'opportunità di seguire il provvedimento alla Camera dei deputati, saremmo lieti di ricevere qualche suggerimento di modo che, sia come Commissione che come parlamentari, in particolare al Senato, in questo momento, si possa intervenire per migliorare una certa norma che si condivide nella sostanza o che può essere stata espressa anche in maniera adeguata, ma che può essere migliorata nei suoi effetti.

La terza questione riguarda quanto detto dal dottor Zabeo a proposito dei costi annui delle imprese per gli adempimenti burocratici. Li quantificava in 11,5 miliardi di euro. Questa stessa cifra è stata data in altra occasione, proprio in questa Commissione, relativamente ai soli adempimenti informativi, cioè non a quelli relativi alle attività, ma a quelli relativi alla comunicazione di quanto svolto dall'impresa per onorare un obbligo o un onere posto dalla legge. Chiederei, quindi, di chiarire meglio questo passaggio perché è chiaro che ridurre gli oneri informativi è più semplice che ridurre gli oneri di sostanza. L'esempio che si era fatto anche in questa Commissione dimostrava che una cosa è mettere in opera una porta antincendio, altro è comunicare all'ente «x» l'avvenuta effettuazione di tale lavoro. Per il problema degli oneri informativi, quindi, credo che la risposta stia nella possibilità di utilizzare ancor meglio lo sportello diffuso, come è stato definito.

Vi è poi un'ultima questione. La normativa per la sicurezza sui luoghi di lavoro, che è stata approvata con largo consenso parlamentare e che sta per entrare in vigore, al di là delle finalità politiche e sociali, pone a carico del sistema delle imprese e delle professioni una serie di oneri molto rilevanti che possono aumentare di gran lunga quei costi che prima venivano citati e che, forse, con una maggior riflessione possono anche essere ridotti con una semplificazione di certe procedure distinguendo, per esempio, tra la grande impresa e la microimpresa o tra imprese che lavorano in un settore e altre che operano in un altro, dove i rischi sul luogo di lavoro sono completamente diversi. Da quello che si è visto, invece, c'è un'omogeneizzazione sia sul piano della dimensione che su quello delle attività che porta oneri incredibili soprattutto per quel 90 per cento di imprese che costituiscono il tessuto produttivo del nostro Paese.

*BORTOLUSSI.* Signor Presidente, partirò dall'ultima questione. Il problema vero, reale, grande e forse insolubile in questo Paese è l'eccesso di legislazione che ha creato confusione.

Io, quando sento parlare il mio amico, nonché compagno di corso al primo anno di giurisprudenza a Padova – lui poi è passato a scienze politiche –, Renato Brunetta, penso che non riuscirà nei suoi intenti se prima non si provvederà a una semplificazione della legislazione. Tutte le regole sono inutili se non c'è una semplificazione. Sono stato e tuttora sono assessore alle attività produttive nel Comune di Venezia e vedo che, per quanta buona volontà ci mettano i dipendenti, non sanno come orientarsi: noi abbiamo avvocatura civile, esperti, professori che ci forniscono consulenza ma, nonostante questo, non ne veniamo fuori. Senza la semplificazione legislativa e amministrativa, quindi, non si andrà da nessuna parte. Bisogna, pertanto, fare dei testi unici e dei codici: la gente deve sapersi orientare perché oggi è veramente impossibile. Salta sempre fuori un'altra legge che contraddice la precedente, per cui non andiamo da nessuna parte.

Detto questo, c'è una specificità tutta italiana. Le faccio un esempio. Lei mi parlava di sicurezza sul posto di lavoro. Nel 1994 è stato introdotto il decreto legislativo n. 626 che ha molti meriti perché, anche se oggi si parla tanto di morti e di incidenti sul lavoro, bisogna ricordare che, con l'introduzione del decreto, gli infortuni si sono quasi dimezzati. Una cosa, quindi, è fare propaganda, un'altra è guardare gli effetti. Il decreto legislativo n. 626 pertanto ha dei suoi meriti. Il provvedimento, quando è stato introdotto, ha avuto però bisogno di manifestazioni di piazza da parte delle piccole imprese per essere rimodellato. Faccio due esempi: la differenza di 2 centimetri su una porta obbligava a rifarla; spesso, se si trattava di una porta blindata, si doveva spendere una cifra spropositata e ciò non aveva nessun senso perché la carrozzella per gli handicappati ci passava prima e ci passava anche dopo. I due centimetri di differenza non avevano senso. Si è andati a trattare e i 2 centimetri sono stati tolti, ma ciò è stato ottenuto a fatica.

Un altro caso interessante è quello dei due coniugi ceramisti toscani che avevano l'appartamento al piano superiore e il laboratorio a quello inferiore. Sopra avevano un bagno, giù dovevano averne due: uno per i maschi e l'altro per le femmine. Questa è spesso la legislazione in Italia. Il decreto legislativo n. 626, recepisce una normativa europea, ma se andate in Francia, Germania, Inghilterra, vedete un'applicazione totalmente diversa, molto più lassiva in ogni caso. Se andate in un qualsiasi ristorante parigino all'aperto o al chiuso vedrete fili volanti, prese, eccetera. Sicuramente questo non fa piacere; però, non condivido neanche l'applicazione così precisa e decisa in un Paese dove non è preciso niente. Il decreto legislativo n. 626, quindi, in Italia è stato molto importante, ma è stato rimodellato da vere manifestazioni di piazza perché il recepimento in Italia è avvenuto con un rigore e una severità diversi rispetto ad altri Paesi europei; per esempio, in Inghilterra è applicato alle aziende con più di 50 addetti e non alle microimprese. Questo è il problema in Italia dove molto spesso si lascia correre tutto, ma in certe cose poi si è di una precisione che stupisce e che non ha alcun senso.

La legge poi, non essendo spesso così chiara, lascia molto spazio alle interpretazioni: il vigile locale che viene a fare un sopralluogo per verificare se hai fatto esattamente quello che hai dichiarato nella denuncia di inizio attività (DIA) osserva tutto fino al centimetro. Se hai scritto che tra un interruttore e un altro ci sono 50 centimetri, ma in realtà ce ne sono 49, ti blocca l'attività. Questo è il nostro Paese; rendiamocene conto. Si tratta di una legislazione per certi versi caotica, ripetitiva, ridondante, che non permette, anche a chi voglia rispettarla, di capire bene cosa si deve fare.

Vi è poi un'applicazione che più volte va al di là del dettato della norma stessa e che molto spesso è perversa. La normativa di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994 in altri Paesi è applicata in maniera sostanzialmente più tranquilla; da noi non è così. Personalmente, ho riconosciuto i meriti del decreto legislativo n. 626, ma adesso l'efficacia della normativa per la sicurezza sul luogo di lavoro dipende da come essa viene applicata.

Per esempio, c'è un accordo bilaterale con i sindacati che può piacere o non piacere, ma che fa sì che le organizzazioni di categoria (se vogliamo, è un'altra versione dello sportello diffuso) si configurino come organismi intermedi della democrazia, funzionali anche alla sicurezza. In sostanza, in virtù del citato accordo tra sindacati ed organizzazioni di categoria, noi garantiamo per quelle aziende che c'è il rispetto della norma e che sono state effettuate tutte le attività necessarie perché l'azienda sia in regola. Ciò fa sì che vengano abbattuti i costi, per esempio, di controllo, sorveglianza o altro. Noi stipuliamo dei contratti e diciamo al nostro associato: devi fare tutte queste cose, quando le hai fatte sei a posto. Molto spesso chi viene a fare l'ispezione apre i registri, vede che queste attività sono state svolte e certificate, va a controllare a campione; ovviamente se non trova tutto a posto perde la fiducia e a quel punto fa controlli a tappeto, ma è solo una possibilità.

Per quanto riguarda il dialogo tra le diverse piattaforme informatiche, è noto, purtroppo, che l'informatizzazione è avvenuta in maniera abbastanza selvaggia, nel senso che ogni ufficio ha provveduto a modo suo. Quindi, ad esempio, l'ufficio urbanistica ha un suo programma e il SUAP (lo sportello unico attività produttive) ne ha un altro per cui, quando i due sistemi devono dialogare, non ci riescono: se io chiedo un parere all'ufficio urbanistica non lo ricevo per via telematica ma via fax, perché i sistemi informatici non sono in grado di dialogare fra loro. È in atto, per questo motivo, un'opera di semplificazione, in cui avviene, paradossalmente, che chi si è informatizzato prima risulta penalizzato perché deve procedere ad una omogeneizzazione dei sistemi, mentre chi non vi ha mai provveduto magari compra una piattaforma unica che funziona per tutti. Il problema del dialogo comunque esiste.

È stata ricordata la normativa sullo sportello unico: ebbene, devo dirvi che lo sportello unico non esiste. Ho fatto un'indagine a questo riguardo: lo sportello unico che sta proprio sotto il mio assessorado a Venezia è uno dei pochi che funziona, ma in tutta Italia saranno sette o otto. Al fine di copiare le migliori pratiche, abbiamo chiesto informazioni in tutta Italia: ebbene, con l'eccezione di un paio di Comuni nel Friuli e la città di Ferrara, lo sportello unico esiste *pro forma*, di fatto non esiste. La procedura per cui il cittadino si rivolge ad uno sportello unico che acquisisce tutti i pareri ed emana il provvedimento in Italia non ha mai neanche cominciato a funzionare. Molti Comuni hanno appeso la targa SUAP, sportello unico attività produttive, ma in realtà non esiste e quindi la prima cosa sarebbe di realizzarlo.

Sempre in tema di semplificazione, vorrei farvi alcuni esempi. Un caso di semplificazione che potrebbe essere molto utile è la realizzazione della fattura *standard*, che farebbe risparmiare moltissimo. Nel nostro Paese, invece, le fatture sono di vario formato e possono andare da un formato A6 ad uno 50 per 70, che evidentemente è difficile da trasmettere, da imputare, e quant'altro. Noi abbiamo in Italia la fattura elettronica, che rappresenta una realtà molto avanzata, ma non abbiamo una fattura *standard*, cioè con dei campi predefiniti: per esempio, l'imponibile, l'IVA,

il totale. Con una misura *standard* (potrebbe essere il formato A4), tale che la fattura sia trasmissibile per via telematica, stampabile, ricevibile da tutti, facilmente imputabile, facilmente leggibile anche da sistemi informatici di imputazione automatica, si risparmierebbe molto lavoro agli studi, alle associazioni che rendono i servizi e quindi anche al cliente. Poiché la maggior parte delle fatture è ancora cartacea, una semplificazione come quella ad esempio volta a prevedere per la fattura *standard* un formato A4 con determinati campi sarebbe certamente auspicabile; magari verrebbe il tipografo a reclamare, ma renderebbe il nostro Paese senz'altro più all'avanguardia. Ad oggi, però, la fattura *standard* non è una realtà. È stato fatto molto, invece, per la contabilità paghe, con il discorso relativo al registro unico.

Dunque, semplificazione legislativa e standardizzazione dove è possibile, e devo dire che parlando con i tecnici vengono fuori mille possibilità di standardizzazione.

Siccome lo criticavamo a morte tutti i giorni, il ministro Visco ad un certo punto mi ha telefonato – ci conosciamo da più di vent'anni – e mi ha detto: fatemi avere un elenco di quello che volete. Noi lo abbiamo fatto, e oggi abbiamo l'F24, che funziona; prima si andava a pagare in tre date diverse tre cose diverse, adesso si paga tutto in una data unica. Non ci voleva un genio, eppure questa semplice misura ha semplificato moltissimo gli adempimenti: in questo modo una persona parte da casa una volta al mese per fare queste cose, magari passa dallo studio e poi va in banca, oppure provvede direttamente tramite lo studio o l'associazione. Qualcosa di simile si potrebbe fare a livello di standardizzazione; magari si potrebbe chiedere a qualche organizzazione anche a livello nazionale, un elenco di cose da standardizzare. Sarebbe una possibilità.

Lo sportello diffuso, credetemi, è l'uovo di Colombo e può risolvere molto dei rapporti con la pubblica amministrazione. Il libero professionista potrebbe ricevere e trasmettere le pratiche certificate direttamente da lui al Comune, alle amministrazioni pubbliche. In effetti è un qualcosa che già avviene, perché il commercialista lo fa già per la dichiarazione dei redditi, il CAF lo fa già per il cittadino; potrebbe avvenire anche per tutti gli altri adempimenti. Ad esempio, l'architetto, o l'ingegnere, per tutte le domande che può fare alla pubblica amministrazione, potrebbe mettere un timbro o una sigla e dichiarare: questa istanza è stata compilata come si deve, ho già fatto io la preistruttoria, voi analizzatela e, se lo ritenete, la bocciate. Voi capite che semplificazione sarebbe.

Un elemento che si rende necessario a breve, direi quasi (oso dirlo ma mi rendo conto che non è possibile) per decreto, è la posta certificata e la firma digitale. Anche questo è uno strumento che a volte già c'è, ma non viene utilizzato: bisognerebbe imporlo. Il Comune di Venezia, che pure è avanzato telematicamente, e le camere di commercio ce l'hanno già; probabilmente è presente in tutta Italia, solo che non si usa.

Padova è stata la patria dell'informatizzazione delle camere di commercio: vi era una persona molto avveduta, che ci teneva e l'ha inventata, poi l'hanno diffusa in tutto il territorio. Forse è per quello che a Padova e

a Venezia si usa, ma lo sportello diffuso alle camere di commercio è l'esempio. Si fa tutto: si va allo sportello periferico e si fa tutto in Camera di commercio, senza altre file. Uno strumento del genere si potrebbe realizzare anche presso i Comuni. Sarebbe una semplificazione enorme il poter presentare tutte le domande, i progetti, le richieste, in via informatica.

Quindi, io sono per la diffusione di tale sportello che però si sostanzia solo se il Comune è in grado di usare la posta certificata e la firma digitale. Sarebbe un grande risparmio non solo in termini di forze e di energie, ma anche dal punto di vista economico.

Per quanto riguarda il costo di trasmissione e la percezione che ne ha la gente, bisogna osservare che nel tempo le incombenze sono molto aumentate. Una volta uno faceva il suo lavoro; poi, negli anni Settanta, sono state via via introdotte l'IVA, la contabilità, in un crescendo di incombenze. Lasciamo perdere il fatto che vi è stata una sostanziale semplificazione in alcuni settori; si ha comunque l'impressione di dover pagare sempre di più e di dover fare sempre di più. Molti, però, capiscono che è necessario.

**PRESIDENTE.** È come il costo della benzina. Quando aumenta, si percepisce; quando diminuisce, si percepisce meno.

**BORTOLUSSI.** Però si deve fare sempre di più. Ad esempio: prima il corso di pronto soccorso, poi la certificazione antincendio, poi il decreto legislativo n. 626 del 1994, poi questi adempimenti si devono ripetere; le scadenze sono continue. Anche in questo caso forse, con uno sguardo più accurato, si potrebbe semplificare, ridurre, far coincidere certi tempi e certe incombenze, in modo da renderne più semplice anche la percezione. È come se si chiedesse di pagare, non dico un'unica tassa, ma almeno dieci tasse in un'unica soluzione (oppure ratealmente, ma presentando un'unica dichiarazione); se invece si è costretti a presentare cento dichiarazioni, è chiaro che si diventa matti. La sostanza non cambia per lo Stato, sul piano del gettito, ma cambia per chi deve adempiere a tali incombenze, anche se poi deve pagare la stessa cifra.

Per quanto riguarda il costo dell'informazione, noi abbiamo eseguito un calcolo (si tratta chiaramente di una stima, ma siamo convinti che sia esatta); il costo di trasmissione dei dati è molto inferiore. Il discorso dell'obbligo della trasmissione telematica, svolta da professionisti, fa sì che chiunque, anche il privato che prima svolgeva da solo certe incombenze, debba ricorrere o al professionista o a noi. È chiaro che questo aspetto viene vissuto indistintamente come un'imposizione, come un ulteriore obbligo burocratico. Il diretto interessato non può più assolvere di persona a tale incombenza, andando direttamente alla posta o allo sportello bancario, ma deve rivolgersi ad un commercialista o all'associazione di categoria, cioè deve ricorrere ad un intermediario. Questo ha anche un costo; il commercialista, per la trasmissione telematica di una dichiarazione dei redditi, si fa pagare anche 200 euro. Quindi c'è la percezione di un costo molto elevato. Le assicuro tuttavia, signor Presidente, che la stima realizzata

da noi è molto accurata e corrisponde, per le piccole imprese, al costo della burocrazia (tenuta paghe, contabilità, e così via). Il costo della trasmissione è molto inferiore.

**PRESIDENTE.** Per quanto riguarda la questione della posta certificata e della firma digitale, credo che le norme ci siano; bisogna però rendere obbligatorio l'utilizzo di tali strumenti. La normativa prevede infatti solo la possibilità di tale utilizzo. Ma questa normativa è stata approvata nella XIV legislatura, quando era Ministro per l'innovazione e le tecnologie l'onorevole Stanca; sono passati già tre o quattro anni e, in tale lasso di tempo, vi è stata una notevole diffusione dell'uso degli strumenti informatici, anche nei pubblici uffici.

**BORTOLUSSI.** Le riferisco una mia esperienza come privato. Noi abbiamo più di cento dipendenti e stiamo combattendo le nostre battaglie per l'archiviazione informatica. L'archiviazione informatica è automatica: quando si elabora un cedolino paga, questo, automaticamente, va in archivio. Ciò avviene in maniera organica, facilitando il reperimento dei documenti. Eppure ci sono dei dipendenti (si tratta della stragrande maggioranza) che fanno fatica ad accettare tale novità e non la vorrebbero; qualche ufficio periferico non sotto controllo, ad esempio, non ha adottato tale modalità. Quindi io non dico che sia facile, dico che è difficile. Ma, dal punto di vista burocratico, con l'archiviazione informatica il risparmio è notevole; c'è la sicurezza di trovare tutto sul proprio *computer*, in maniera ordinata. L'informatica oggi è la soluzione: io obbligo i miei collaboratori ad usare l'*e-mail* anche per il dialogo interno, così resta traccia e si possono elaborare statistiche, ad esempio, sulle richieste di chiarimenti. Mi rendo conto tuttavia che non è facile. Nella pubblica amministrazione si dovrebbe rendere obbligatorio l'utilizzo di tali strumenti.

**ZABEO.** Per quanto riguarda la questione dei costi, gli 11,5 miliardi di euro richiamati sono legati agli adempimenti amministrativi, cioè a quella burocrazia indotta da una legislazione spesso difficile da interpretare, che genera una serie di problemi. Faccio un esempio per far capire la differenza tra i costi degli adempimenti e i costi diretti, su cui spesso si fa confusione. Ormai in tutte le grandi città vi sono intere aree urbane che sono vietate al traffico (la cosiddetta ZTL, zona a traffico limitato). Ad esempio, a Mestre, una città medio-piccola, con quasi 200.000 abitanti, ci sono delle aree interdette alla circolazione. Questo comporta dei problemi per chi svolge attività di pronto intervento o di manutenzione (bruciatoristi, caldaisti, elettricisti, e via dicendo); costoro, nel momento in cui sono chiamati da clienti che si trovano all'interno di queste aree, per poter passare attraverso i varchi (controllati da telecamere) senza ricevere multe hanno l'obbligo di segnalare via fax entro 48 ore al comando dei vigili urbani l'entrata e l'uscita con il tale automezzo alla tale ora, del tale giorno. Il che significa che l'autista deve chiamare la segretaria, stare al telefono e dettare gli orari; la segretaria, a sua volta, deve inviare il fax

e deve archivarlo. Il costo di tutto ciò rientra tra i costi degli adempimenti burocratici. Si tratta di un costo difficile da quantificare, perché è abbastanza soggettivo; esso tuttavia rientra, in maniera molto semplificata, in quegli 11,5 miliardi di euro di cui parlavamo. La soluzione che si è riusciti a trovare, e che il buonsenso e la ragionevolezza ci suggeriscono, consiste nel far pagare un permesso di accesso a queste persone (70-80 euro all'anno per automezzo), in modo che siano autorizzati ad entrare all'interno delle zone a traffico limitato. Questi 70 euro (che consentono di non dover inviare più il fax ogni volta che si entra) costituiscono comunque un costo a carico dell'azienda; tale costo, tuttavia, non è più quantificabile tra gli adempimenti amministrativi legati alla burocrazia. Si tratta comunque di un costo che l'azienda è chiamata a sostenere. Questa è la differenza tra costi diretti e costi indiretti legati alla burocrazia. L'invio del fax è un costo diretto della burocrazia, la quale impone tale procedura, altrimenti scatta la sanzione amministrativa. Dall'altro lato, il problema può essere risolto attraverso l'acquisto di un permesso che ha anch'esso un costo, il quale tuttavia non può essere catalogato alla voce adempimenti burocratici. Questo è un esempio molto semplice e banale, che però chiarisce efficacemente la differenza tra costi diretti e indiretti della burocrazia.

*BORTOLUSSI.* Il Comune di Padova lo fa, il Comune di Venezia no. A Padova, pagando una determinata cifra, si può registrare la targa del proprio automezzo ed entrare nella zona a traffico limitato. È vero che tale strumento si presta anche a qualche abuso, perché magari qualcuno lo utilizza per andare al cinema e non per svolgere un intervento; si tratta tuttavia di uno strumento che ha semplificato notevolmente. Invece a Venezia c'è tutto un viavai di fax, che devono essere catalogati e registrati, con il rischio di non ritrovarli e di dare adito a successive contestazioni; in questo modo si perdono giornate intere.

**PRESIDENTE.** Ringrazio gli auditi per la loro disponibilità e anche per l'esemplificazione di quest'ultimo aspetto. Qualcuno potrebbe suggerire di abolire le ZTL; poiché questo non è possibile, bisogna trovare una qualche modalità che non gravi troppo su chi per lavoro ha necessità di accedere a determinate zone.

Qualora vogliate far pervenire alla Commissione documentazioni specifiche sugli argomenti affrontati, esse saranno molto utili e gradite.

*BORTOLUSSI.* Ci riserviamo di inviare documentazione più sistematica su quello che abbiamo detto, anche con esempi pratici di possibili semplificazioni.

**PRESIDENTE.** Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,05.*





