



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XV LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLA
LEGISLAZIONE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLO
STATO DI ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO PER
L'ABROGAZIONE GENERALIZZATA DI NORME DI CUI
ALL'ARTICOLO 14 DELLA LEGGE 28 NOVEMBRE 2005, N. 246

5^a seduta: martedì 6 marzo 2007

Presidenza del presidente FUDA

I N D I C E

Audizione del dottor Ivano Spallanzani, consigliere del CNEL

PRESIDENTE:		
– FUDA (<i>Misto-PDM</i>), senatore	Pag. 3, 7,	
	8 e <i>passim</i>	
ALBONETTI (<i>RC-SE</i>), senatore	12	
BORGHESI (<i>IdV</i>), deputato	7, 11	
GIUDICE (<i>FI</i>), deputato	9	
LEDDI MAIOLA (<i>Ulivo</i>), deputato	14, 15	
SAPORITO (<i>AN</i>), senatore	9, 14	
SCARPETTI (<i>Ulivo</i>), senatore	7, 8	
		<i>SPALLANZANI</i> Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA.

Interviene il dottor Ivano Spallanzani, consigliere del CNEL

I lavori hanno inizio alle ore 11,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del dottor Ivano Spallanzani, consigliere del CNEL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla semplificazione della legislazione, con particolare riferimento allo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

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 ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

La pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà inoltre assicurata anche dalla pubblicazione del resoconto stenografico.

Vorrei dare il benvenuto al dottor Spallanzani che ringrazio per la puntualità e disponibilità. Egli è stato a lungo presidente della Confartigianato ed è, quindi, particolarmente esperto in materia di semplificazione amministrativa e legislativa. Ora è consigliere del CNEL, ma non è qui in veste di suo rappresentante, dal momento che il CNEL sta predisponendo un documento ufficiale sulla materia al nostro esame, del quale formalizzerà la presentazione tra qualche mese. Pertanto, per una questione di correttezza, egli non potrà anticipare nella sua illustrazione i contenuti del documento, pur rappresentandoci la sua esperienza in materia.

Cedo pertanto la parola al nostro ospite.

SPALLANZANI. La ringrazio, signor Presidente, per l'invito. Sono particolarmente lieto di poter rappresentare ai parlamentari le nostre opinioni in merito al grossissimo problema della semplificazione del sistema legislativo e regolamentare. Credo che sia un tema fondamentale per la competitività economica.

Come ha detto il presidente Fuda, sono consigliere del CNEL ed ho presieduto per 12 anni la Confartigianato. Mi sono relazionato con 11 Governi, nell'arco di tre legislature, e per trent'anni ho avuto modo di osservare da vicino il sistema della piccola imprenditoria, inizialmente nella mia Provincia, poi a livello regionale, successivamente a livello nazionale.

Il CNEL mi ha assegnato il compito di guidare un gruppo che si occupa, appunto, della semplificazione in relazione alla competitività del nostro sistema economico, sia per quanto riguarda problemi di ordine legislativo e regolamentare, sia per quanto riguarda gli ostacoli che si frappon-

gono all'internazionalizzazione delle imprese, specialmente per quanto riguarda le piccole e medie imprese. Poiché il documento ufficiale del CNEL sarà pronto tra circa un mese e mezzo e dovrà essere sottoposto all'esame dell'assemblea, non posso illustrare, se non per sommi capi, come ha anticipato il Presidente, quali siano le conclusioni della nostra analisi.

La battaglia fondamentale, al di là delle questioni fiscali (ovviamente è sempre meglio pagare meno tasse), deve basarsi sul fatto che il nostro sistema produttivo è costituito da aziende per il 97,5 per cento con meno di 15 dipendenti e per il 95 per cento con meno di 10 dipendenti: questo è il dato di partenza imprescindibile.

Parto da un concetto fondamentale: ciò che ho notato in tanti anni – pur cercando, assieme ai Ministri in carica, di alleviare questo problema – è che il legislatore (fatta salva la massima stima e il rispetto che nutro nei suoi confronti, perché rappresenta il popolo italiano) ha sempre legiferato con una mentalità e una cultura proprie della grande impresa; quantomeno, ha legiferato come se nel nostro sistema produttivo vi fossero prevalentemente aziende con almeno 100 dipendenti (anziché con meno di dieci). Credo che questo sia il grande problema degli ultimi anni: ci troviamo di fronte a una legislazione che, a nostro avviso, si rivolge a un sistema produttivo che non esiste o che incide nel nostro Paese solo nella percentuale del 2 o 3 per cento. Pertanto la stessa legislazione non risponde alla realtà dell'Italia, quella di un sistema produttivo polverizzato, e così crea problemi per il nostro Paese e ne blocca le potenzialità. Mi riferisco, ad esempio, alla legge n. 626 del 1994, ai provvedimenti a difesa dell'ambiente e in materia di rifiuti e alle stesse leggi fiscali: si tratta di disposizioni che, al di là dei costi che comportano, si rivelano anche molto inficcienti in termini temporali. Ad esempio, è stato calcolato che, tutti gli anni, siamo liberati dagli impegni burocratici in data 8 maggio. Fino a quella data e per circa 87 giorni lavorativi dobbiamo adempiere a questioni d'ordine burocratico.

Questo sistema legislativo è molto più pesante nel Mezzogiorno dove, oltre a sussistere il problema legato alla scarsità degli insediamenti produttivi, l'associazionismo economico è molto più tenue rispetto al Nord e ad altre Regioni. Non c'è, quindi, la stessa volontà di mettersi insieme per risolvere problemi collettivi e, non riunendosi in associazioni che possano fornire servizi competitivi, e quindi gli imprenditori del Mezzogiorno devono rivolgersi ai privati a costi molto maggiori che al Centro-Nord. Pertanto, il sistema legislativo è più penalizzante per il Mezzogiorno.

I piccoli imprenditori, a differenza di quanto avviene in altri Paesi, si scontrano con un sistema legislativo che, al di là dei costi, è anche poco comprensibile e contraddittorio, nonché molto differente da quello degli altri Paesi europei. Qualche tempo fa, abbiamo realizzato uno studio sulla legge n. 626: in Italia, vi sono 15 potenziali controllori per la legge sulla sicurezza sul lavoro. Certamente, bisogna che il concetto di sicurezza sia preservato, valorizzato e ampliato, ma se garantire la sicurezza significa incorrere in burocratismi, se significa limitarsi a controllare, ad esempio, la riga gialla di un muletto, non se ne è percepito esattamente il senso;

diventa solo un adempimento di tipo burocratico e non si traduce in una legislazione che agevola la sicurezza sul lavoro. In altri Paesi europei, ad esempio in Germania, anziché esservi 15 controllori sulla sicurezza, ve ne sono due.

Recentemente ho partecipato a un dibattito sul tema dell'armonizzazione fiscale cui era presente il professore Dominique Salvatore, che sicuramente conoscete. L'armonizzazione fiscale può avere un valore quando si ricevono gli stessi servizi: pago un *tot*, ma ricevo un servizio equivalente a quello erogato in Germania. Ciò può anche essere tollerabile, ma il vero problema dell'Italia e dell'Europa, sul piano della competitività, è l'armonizzazione legislativa. Vi sono leggi in Italia molto più complicate da applicare rispetto ad altri Paesi europei, dal momento che siamo in presenza di un sistema produttivo più polverizzato, dove prevalgono piccole imprese con pochi dipendenti e non aziende con più di 100 dipendenti. Un grande passo da compiere è sicuramente quello dell'armonizzazione fiscale (a patto che poi vi siano gli stessi servizi di altri Paesi), ma credo che sia fondamentale, per favorire la competitività, armonizzare il sistema legislativo italiano, sui vari temi che toccano la piccola e media impresa; altrimenti resteremo «handicappati» e la nostra situazione sarà sempre peggiore rispetto a quella di altri Paesi europei.

Vorrei riferirvi un esempio – mi scuso se è un po' drastico – che feci un giorno al ministro Visco, parlando del lavoro sommerso: per me il sommerso esiste perché l'acqua è alta. Vale a dire: le leggi sono talmente irrispettabili, dal punto di vista del piccolo imprenditore, che egli è costretto a nascondersi. Se abbasseremo il livello legislativo, probabilmente il sommerso emergerà da sé.

Indipendentemente da chi fosse al Governo, ho sempre avuto ottimi rapporti con gli Esecutivi – di destra, di sinistra o di centro – ma quando fu votata la legge in materia di lavoro sommerso, la reputai sbagliata, perché si basava sul presupposto che ci si nascondesse solo per non pagare i contributi o le tasse, mentre i piccoli imprenditori si nascondono perché hanno paura delle ASL e dei vigili del fuoco, prima ancora che della Guardia di Finanza. Il problema non è fiscale o contributivo, ma legislativo; infatti, la questione del sommerso non è stata risolta. Pertanto, la legge sul sommerso era sbagliata. Ricordo che dissi al professor Gros Pietro che la legge aveva affrontato la questione nel modo sbagliato: la gente teme che l'intervento dell'ispettorato del lavoro determini la contestazione di reati penali; ma se non si pagano le tasse i reati penali non ci sono quasi mai.

L'altro discorso – mi scuso di nuovo per l'esempio drastico – concerne gli altri Paesi europei dove, a mio avviso, il sistema legislativo aiuta il sistema produttivo. Si tratta di una sorta di *tapis roulant*: in Germania si va più forte perché la burocrazia e la legislazione aiutano il sistema; in Italia, invece, il *tapis roulant* procede al rovescio, cioè più il sistema produttivo corre, più il sistema legislativo lo contrasta. Questo non tanto dal punto di vista della questione fiscale o dei contributi alle imprese, ma proprio dal punto di vista del sistema legislativo. Pur avendo la massima

stima per i ragionieri, penso che non sia possibile che chi vuole fare l'imprenditore debba fare anche il ragioniere; se avesse voluto fare il ragioniere avrebbe studiato ragioneria. Siamo stati tutti costretti a diventare burocrati (lo dico in tono positivo perché ognuno deve fare il mestiere che ha scelto) mentre siamo imprenditori e abbiamo una grande creatività, la grande creatività del popolo italiano. Ho viaggiato per dodici anni, visitando tutta l'Italia, da Capo Passero a Sondrio, e ho riscontrato la grande voglia di lavorare e la grande creatività del popolo italiano. È vero che in questo Paese ci sono dei grandi scontri, ma come imprenditore ho sempre considerato fondamentale uno scontro (personalmente non sono mai entrato in alcun Partito proprio perché non mi sono mai voluto scontrare con nessuno e quindi ho sempre fatto il sindacalista) che non è tra Nord e Sud, tra proletario e padrone, tra destra o sinistra. Lo scontro nel settore imprenditoriale avviene tra la grande creatività del popolo italiano imprenditore e la grande creatività del popolo italiano burocrate; faccio di tutto per inventare qualcosa, per andare sul mercato e chi regola il settore fa di tutto per fermarmi. Anche se ciò accade involontariamente, lo scontro è comunque continuo. La voglia di lavorare in Italia c'è, ma spesso viene snaturata e sminuita da tutte queste leggi. Ci sono probabilmente anche interventi esterni. Si possono fare anche altri esempi in relazione alle direttive europee: se una direttiva europea stabilisce che la domenica si deve andare a Messa, magari in Italia si precisa che lo si deve fare indossando la cravatta a pallini, la camicia azzurra e le scarpe di una certa marca, guidando una determinata automobile e solo alle nove del mattino; in questo modo però si rischia che la gente non vada più a Messa. Questo si chiama sommerso: la gente non riesce a rispettare le leggi perché dall'Europa arriva una direttiva generica o generale che invece, a mio avviso, non viene recepita come tale. Certo, a volte sono emanate anche direttive molto stringenti, ma spesso si tratta di direttive generiche che vengono recepite in modo molto polverizzato e parcellizzato, con l'introduzione di tutta una serie di particolari che questo sistema produttivo non sopporta e pertanto si dà alla macchia e nasce il lavoro nero.

Sono tanti anni che intervengo a vari livelli, non solo a livello parlamentare, ma anche a livello economico e bancario, con professori di politica economica. Esprimo il massimo rispetto per questi professori, però, pur non volendo generalizzare, credo che la loro concezione investa solo il sistema produttivo della grande impresa e, dal momento che conoscono solo quello, propongono che tutti gli imprenditori diventino grandi. Il filosofo Blondel parlava di una volontà volente che non si trasforma mai in volontà voluta; c'è la volontà volente di far diventare tutti grandi, mentre con il *downsizing* i grandi diventano sempre più piccoli. Dato che tutti dovrebbero diventare grandi, le leggi sono predisposte come se tutti fossero tali. Pertanto queste leggi diventano irrazionali perché basate sull'irreale per opposto logico hegeliano e quando l'irrazionale piove sul reale crea questo grosso problema nel nostro sistema produttivo.

Rivolgo il mio ringraziamento al presidente Fuda poiché credo che l'opera di questa Commissione – alla quale le organizzazioni di categoria

manifesteranno, a mio avviso, disponibilità alla piena collaborazione in quanto soffrono i problemi del burocratismo che trasferiscono anche ai loro associati – sia meritoria per l'economia e la competitività del Paese, al fine di attenuare al minimo questi problemi che per le finanze dello Stato sono a costo zero. Se si eliminerà il sistema, mantenendo una legislazione semplice, comprensibile e applicabile alle aziende da uno a quindici dipendenti, credo che si potrà realizzare un grande passo avanti, risolvendo uno dei più grossi problemi del nostro Paese; non a caso siamo al quarantaduesimo posto nella competitività e al sessantesimo nelle libertà economiche. Ciò significa che ci sono parametri per cui tali questioni saltano fuori; noi, come piccoli imprenditori, le viviamo tutti i giorni.

BORGHESI. Signor Presidente, vorrei rivolgere al dottor Spallanzani una domanda di carattere formale. Vorrei cioè capire se le opinioni del dottor Spallanzani, espresse in modo accalorato, siano personali o esprimano il punto di vista del CNEL che lui rappresenta. Volevo quindi capire se questo rapporto del CNEL, che è ancora *in fieri* e sarà approvato a breve, riporta questi giudizi oppure se essi sono aggiunti da lei alla questione centrale.

SPALLANZANI. Onorevole Borghesi, mi scuso se mi sono accalorato, ma, essendo emiliano, questo fa parte del mio modo di esprimermi. La relazione che farà il CNEL è basata su una serie di problemi e riporta tutti i dati che spiegano perché ci troviamo in questa situazione. Ad esempio, illustra tutti i costi relativi alle varie disposizioni legislative, una per una, comprese le questioni fiscali. La relazione conterrà non solo le motivazioni ma anche i suggerimenti che, come diceva prima il Presidente, non posso fornire adesso perché non sono legittimato a farlo fino a quando quel documento non sarà stato esaminato dall'assemblea. Pertanto, nella relazione vi saranno anche suggerimenti per uscire da questa situazione. Ritengo che la legge n. 246 del 2005 possa essere sicuramente utile per arrivare, non dico a una soluzione, ma quantomeno ad affrontare questo grave problema.

PRESIDENTE. Avevo spiegato che il dottor Spallanzani era stato chiamato come rappresentante del CNEL, poi si sono posti problemi formali e, per non rimandare l'audizione, abbiamo comunque avuto un incontro. Si tratta di ascoltare; si può poi condividere o meno quanto si ascolta.

SCARPETTI. Signor Presidente, i presupposti di base del ragionamento svolto sono condivisibili; questo è appunto uno dei motivi per cui ci troviamo in questa Commissione.

Dottor Spallanzani, non ho capito bene se dal suo ragionamento si dovrebbe concludere che ci vogliono due regimi normativi diversi per la grande e la piccola impresa. Ho ascoltato il suo riferimento alla normativa sul tema della sicurezza e a quella ambientale; ho capito che il suo ragionamento ruota attorno al fatto che le piccole imprese hanno una loro di-

versità rispetto alle grandi imprese; lei immagina che ci possano essere normative diverse?

SPALLANZANI. Senatore Scarpetti, come lei sa, ci sono tante leggi dello Stato che suddividono le imprese in base al numero dei dipendenti; lo Statuto dei lavoratori è un esempio tipico.

SCARPETTI. Non è proprio uguale alla sicurezza.

SPALLANZANI. D'accordo, però, è un esempio del criterio di suddivisione della legislazione in relazione alla piccola e grande impresa; si afferma un principio. Tra l'altro voglio sottolineare che, ad esempio, la Confapi (Confederazione italiana della piccola e media industria), audita dal CNEL, ha affermato che il numero dei dipendenti può rappresentare un limite per lo sviluppo dell'impresa; è una critica che essi avanzano perché naturalmente vorrebbero che le imprese si ingrandissero.

Il ragionamento non si basa tanto sulla divisione della legislazione per la grande o la piccola impresa, perché anzitutto bisognerebbe poi sapere dove finisce l'una e comincia l'altra, ma sulla necessità di una legislazione semplice, predisposta per la piccola impresa, che probabilmente sarebbe di facile applicazione anche per le grandi imprese. Invece purtroppo il nostro sistema legislativo è fatto per la grande impresa e cioè con costi immani per la piccola impresa. Bisognerebbe trovare il giusto equilibrio, come sempre, con buonsenso, mantenendo naturalmente i regimi di sicurezza e la tutela dell'ambiente, però cercando di evitare i burocratismi che viviamo quotidianamente e che creano sempre e comunque insicurezza. Come dicevo prima, in un'azienda possono andare 15 controllori: se uno dice che si deve fare una cosa e un altro che bisogna fare una cosa diversa, ne consegue che la gente è insicura del proprio lavoro e questa tensione, a mio avviso, genera anche scarsa voglia di lavorare.

Come presidente nazionale di Confartigianato sono arrivato a Roma quando era in carica il Governo De Mita; lo ricordo a testimonianza del fatto che la questione è generale, indipendentemente dal tipo di Governo. È una questione generale di mentalità: pochi conoscono la piccola impresa, mentre tanti conoscono la grande impresa e, conoscendo la grande impresa, si legifera per essa e si applicano le norme alla piccola. Credo quindi, senatore Scarpetti, che se ci fosse la cultura della piccola impresa (certo, è difficile conoscere il sistema produttivo italiano) probabilmente il legislatore verificherebbe l'impatto della legislazione (tra l'altro, mi pare che anche la legge ne preveda lo studio) sul nostro sistema produttivo. Si dovrebbe fare una valutazione: cosa succederebbe nel nostro sistema produttivo che ha oltre il 97 per cento di aziende con meno di 15 dipendenti? Tale quesito probabilmente risponderebbe alla sua domanda e non si creerebbero discriminazioni tra grande e piccola impresa.

PRESIDENTE. Vorrei dire al senatore Scarpetti che l'intervento del presidente Spallanzani fa seguito a tutta una serie di audizioni di tutte le

categorie che il CNEL ha fatto per la stesura del documento che prima o poi potremo visionare, controllare, verificare e analizzare. Ad ogni modo, il dato che colpisce, a mio avviso, è il fatto che una stessa direttiva comunitaria venga recepita in Italia con la previsione di 15 controlli e in Germania con due. Questo ci dovrebbe far riflettere prima ancora di un diverso impianto legislativo per la piccola o la grande impresa.

GIUDICE. Dottor Spallanzani, la ringrazio per il quadro che ci ha presentato, e che peraltro condivido assolutamente, in particolare per quanto concerne la riflessione sull'acqua alta dove un sommerso chiaramente trova spazio. Io credo che, oltre alle tematiche che lei ci ha rappresentato, vi sia un altro problema fondamentale, un problema di base che questa Commissione deve assolutamente affrontare.

In una democrazia vi è ciò che è permesso e ciò che non è permesso, ma è anomalo che in una democrazia ciò che non è permesso non si può fare e ciò che è permesso si deve autorizzare: o è permesso o non lo è. Il vincolo secondo cui ciò che è permesso si deve autorizzare, lo ritengo il vero vincolo politico che deve essere rimosso. Ciò che non è permesso non è permesso, ma ciò che è permesso si può fare e non deve essere sottoposto ad autorizzazione, salvo che, a seguito di quei controlli di cui parlavamo prima, si accerti una violazione: quindi la scure del controllo deve essere fortissima.

Faccio sempre un esempio elementare: le sovrintendenze hanno, nelle varie Province – parlo, per esempio, di Palermo – una serie di giacenze di autorizzazioni. Ricordo che nel mese scorso c'erano circa 30.000 pratiche che attendevano l'autorizzazione della sovrintendenza; ipotizziamo che l'80 per cento di queste pratiche riceverà il nulla osta perché permesse e in regola. Ipotizziamo poi che ognuno di questi lavori valga una ristrutturazione – un balcone, una facciata – per 30.000 euro; vogliamo moltiplicarlo per le pratiche incagliate per determinarne l'incidenza sul prodotto interno lordo o sulla crescita economica di quella zona? Questo per dire che, in realtà, la burocrazia frena e allora il tema fondamentale è affrontare questo problema: il possibile si deve poter fare senza autorizzazione a patto che lo Stato vigili sulla liceità di quanto fatto. Fino a quando ciò che è possibile è autorizzato e ciò che non è possibile non va fatto credo il sistema sarà sempre più complicato e il livello dell'acqua non potrà mai scendere.

SAPORITO. Ringrazio il presidente Spallanzani, come sempre molto puntuale e preciso. Vorrei calare però quanto ha detto – ed è un obiettivo della nostra Commissione – in un quadro operativo.

Da dieci anni a questa parte abbiamo fatto due grandi modifiche che riguardano i rapporti tra cittadini titolari di diritti e cittadini imprenditori dello Stato: la modifica della legge n. 241 del 1990, sul cosiddetto accesso alla documentazione (ma in realtà sul rapporto tra Stato e cittadini e sulla loro uguaglianza, prevista dalla seconda norma, sul piano dei diritti e dei doveri) e la semplificazione legislativa. Quest'ultima si muove sulla scia

di altri provvedimenti varati da tutti i Governi, a testimonianza di una sensibilità di tutti, soprattutto con l'acquisizione della consapevolezza che la burocrazia è un elemento della competitività e che quindi questo problema va in qualche modo risolto.

Recentemente sono state approvate due leggi, ancora da applicare, che sono il risultato di un confronto politico ma anche di un confronto con le forze sociali: il provvedimento «taglialeggi», che abbiamo discusso con Confartigianato, Confindustria, Confcommercio, e la cosiddetta introduzione della DIA, dichiarazione di inizio attività. Questi provvedimenti non hanno avuto ancora attuazione perché c'è stato il cambio di Governo e purtroppo questo Governo vuole cambiare tutto, comprese le cose fatte bene. D'altra parte tali leggi sono state il prodotto di una concordanza: nel Governo di centro-sinistra, il relatore era Frattini, che era di destra, laddove nella passata legislatura relatori erano Bassanini e Villone, di sinistra in un Governo di centro-destra. Ciò a testimonianza del fatto che su questi argomenti la convergenza si trova.

Allora noi dovremmo applicare queste leggi; soprattutto il provvedimento «taglialeggi» ci dà l'occasione di individuare le leggi che complessivamente danneggiano non soltanto la piccola impresa ma anche la grande impresa. D'altra parte, per la sua attuazione, prevista entro il mese di novembre di quest'anno, dovrebbero essere varati i decreti di ricognizione; la nostra sensazione (lo abbiamo già detto, senza offesa) è che il Governo non voglia rispettare questo termine e che anzi abbia già tentato di spostarlo attraverso emendamenti presentati a qualche disegno di legge. Noi fino ad ora abbiamo resistito.

In quella sede, quando si farà la ricognizione delle leggi da abrogare e di quelle da tenere in vita, si potrebbe pensare di inserire clausole di flessibilità delle norme. Capisco che abbiamo un vincolo dell'ordinamento dato dalla generalità della legge che non fa distinzione. Vero è però che, alla luce della realtà di oggi e dell'esistenza di una costituzione materiale rispetto a quella formale, possiamo tentare di introdurre qualche modifica prevedendo la gradualità o la flessibilità delle norme. D'altra parte, come mi pare abbia ricordato lei stesso, ci sono uffici che devono verificare preventivamente, quindi prima del varo della legge, l'impatto che la stessa avrà sulla società e sulle categorie. Gli strumenti quindi già ci sono; speriamo che anche il CNEL, che è un organo previsto dalla Costituzione, ma soprattutto le associazioni di categoria – perlomeno le più significative – incomincino a vedere cosa bisogna fare delle norme che rimangono, per tentare di adattare alla realtà di cui lei ha parlato.

Noi però (io faccio parte dell'opposizione) abbiamo il dubbio che su questo tema effettivamente si guardi alla grande impresa e non alla piccola. Ho questa sensazione anche alla luce di quello che ho fatto nella passata legislatura proprio in questo settore: presso la Funzione pubblica vi erano le rappresentanze delle categorie per applicare le leggi di semplificazione delle normative, valutando come erano prima delle modifiche. Certo, però, se un'indicazione veniva dalla Confindustria, il Governo la ascoltava; questo accade per tutti i Governi, questo di oggi e quelli di

ieri, perché in qualche modo si ascolta più Confindustria che non le piccole e medie imprese. Dunque bisogna tornare, sono d'accordo con lei, all'antica attenzione che nel nostro Paese le forze politiche avevano per le piccole e medie imprese: se ne parla tanto ma se ne parla soltanto. In linea di principio si dice che dobbiamo aiutare le piccole e medie imprese ma in realtà neppure con la legislazione si riesce a dare seguito e contenuto a questi impegni che tutti noi diciamo di volere.

PRESIDENTE. Con riferimento all'intervento del senatore Saporito, ricordo che prossimamente procederemo all'audizione del ministro Nicolais che ci darà conto del programma che si va definendo.

Con riferimento alla data del 31 marzo come termine per la ricognizione, proprio per la necessità di accelerare (e abbiamo più volte tra di noi, a livello informale, fatto qualche osservazione sul fatto che spesso vengono emanati decreti che toccano qualche settore ma non incidono in maniera significativa sul sistema, che deve avere come obiettivo quello di semplificare ma in termini concreti, con ricadute immediate) ho l'impressione che si vada delineando un percorso molto più incisivo e determinato che va a legare sia il concetto del «taglialeggi» sia quello dei decreti in essere. Tra l'altro, pare che possa essere delegato il sottosegretario all'interno per questo lavoro di raccordo e coordinamento tra la Commissione ed il Comitato interministeriale. Quindi, a questo mi riferivo; vuoi per la spinta che questa Commissione bene o male è riuscita a dare, vuoi per le osservazioni ed i quesiti che abbiamo posto, vi è la necessità di concordare un percorso che ci porti entro il 31 marzo a definire determinati obiettivi che possano essere raggiunti entro quella data.

BORGHESI. Signor Presidente, ho sentito nel corso del dibattito un'affermazione che desta in me una certa perplessità: ho sentito dire che forse dovremmo attuare un doppio binario di legislazione, uno per la grande impresa e uno per la piccola impresa. Ebbene, non credo che sia questo il problema, e non lo credo perché le direttive a livello internazionale non sono mai pensate per le piccole imprese, anzi essenzialmente sono pensate proprio per la dimensione della grande impresa. Lo dico anche sulla base dell'esperienza che vivo personalmente, perché sono un professore universitario (non di politica economica perché incorrerei negli strali del nostro interlocutore, però sempre di materia aziendale) e faccio parte di un gruppo di lavoro che a livello internazionale sta elaborando le norme ISO sulla gestione delle imprese. In tale contesto, dove sono presenti americani, australiani, canadesi ed europei di vari Stati (ad esempio inglesi), la battaglia che tutte le volte combattono gli italiani ed i tedeschi è proprio quella che, quando si scrivono norme internazionali che riguardano le imprese, non si prenda come riferimento la grande impresa, proprio perché questo è un problema tipicamente italiano e in qualche misura anche tedesco. A livello internazionale, in linea di principio, i ragionamenti hanno sempre come riferimento la grande impresa, quindi quello

evidenziato è un problema nostro, interno, e non si tratta di immaginare due legislazioni diverse.

ALBONETTI. Volevo fare una domanda al dottor Spallanzani, che ringrazio di essere qui oggi: volevo chiedere se, all'interno di un discorso generale che ho ben compreso, potesse dettagliare ed eventualmente anche ordinare, secondo un suo criterio di importanza, i settori che risultano particolarmente penalizzati da un eccesso di burocrazia (la sicurezza, l'ambiente, l'igiene, i rapporti lavorativi, i rapporti con le camere di commercio e gli enti locali); ciò anche al fine di dare una mano a questa Commissione rispetto ad eventuali settori in cui agire prioritariamente. Tra l'altro, avevamo indicato la logistica come uno di questi settori; vorrei sapere se al riguardo vi siano eventualmente osservazioni specifiche, così come eventualmente, se lo riterrà opportuno, le chiederei di indicarci se nell'ambito delle tipologie delle imprese vi siano, anche qui, settori particolarmente penalizzati, oltre alla differenza tra Nord e Sud che lei ricordava.

SPALLANZANI. Innanzi tutto sono d'accordo con quanto veniva detto poco fa; si parla di «potere di sportello» in riferimento al potere, appunto, di bloccare o quanto meno di ritardare le varie autorizzazioni. Posso citare altri casi, che poi sono ricordati nello studio del CNEL: per definire un fallimento mediamente occorrono in Italia 7 anni, 7 mesi e 16 giorni. Non abbiamo la possibilità di avere un rapido adempimento contrattualistico, cioè che un contratto venga definito in poco tempo, perché anche qui si hanno tempi lunghissimi e vi sono tutta una serie di fattori, come quello che lei ha citato, che sono impeditivi al suo espletarsi. Tra l'altro, quando si valuta la questione delle libertà economiche, alcuni dei parametri considerati sono sicuramente questi.

Senatore Saporito, credo che proprio la legge n. 246 richiami la fondamentale questione della AIR (analisi dell'impatto della regolazione), come pure è fondamentale la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) sul sistema produttivo. Il discorso deve sempre partire dal fatto che in Italia il 97 per cento delle imprese ha meno di 15 dipendenti; è questa la base. Credo che sia difficile cambiare questo sistema: sicuramente avrete visto che vi sono leggi che incentivano, diciamo così, il mettersi insieme, ma hanno avuto poco successo perché la nostra mentalità è diversa, è un dato di fatto. Quando ci si reca in un villaggio imprenditoriale, si trova qualche centinaio di capannoni e si raccomanda agli imprenditori di mettersi insieme, di ingrandirsi. Ma la prima risposta a queste sollecitazioni è chiedere a cosa serva mettersi insieme, mentre la seconda è che non si trovano più nemmeno gli operai. Quindi, sono tutti discorsi campati in aria. Si sollecitano gli imprenditori ad ingrandirsi per ottenere i contributi. Però non si ingrandisce nessuno, oppure si ingrandiscono solo quei pochi di cui già si sapeva che si dovevano ingrandire. Ribadisco: questo è il nostro sistema produttivo, è la nostra creatività italiana.

Tra l'altro, il costituente, ragionando in prospettiva, con l'articolo 45, comma 2, della Costituzione, si è occupato del settore che ho presieduto

per tanti anni. Fu il senatore Michele Gortani di Tolmezzo a presentare il testo recepito nella Costituzione, che recita: «La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato». L'Italia è l'unico Paese al mondo in cui è prevista una specifica tutela dell'artigianato. Fu una grande visione del costituente: egli comprese che, con l'artigianato e la piccola impresa, si sarebbe potuto risolvere il problema dei grandi licenziamenti del dopoguerra, come quelli che ebbero luogo presso l'azienda Maserati. Tanta gente trovò lavoro nella piccola impresa e nell'artigianato. Questa è la storia italiana. Ancora oggi, permane questa nostra creatività.

Ricordo che quando scomparve Enzo Ferrari, Biagi scrisse un articolo di fondo sul «Corriere della Sera», definendolo «un grande artigiano». C'è chi rimane piccolo e chi poi diventa grande. Naturalmente bisogna che il piccolo possa espandersi. Perdonate il parallelo, ma non si può dare un piatto di tagliatelle al ragù a un bambino di un anno, solo perché deve diventare grande: la ritengo una mentalità sbagliata. Il bambino deve mangiare ciò che si addice a un bambino. È un concetto alquanto intuitivo: in Italia vi sono tante piccole imprese che vorrebbero diventare grandi ma essendo «massacrate» da tutto un insieme di leggi, non possono farlo.

Senatore Albonetti, anche al CNEL abbiamo avanzato la richiesta di una semplificazione legislativa, naturalmente preservando le garanzie sulla tutela del lavoro previste dalla legge n. 626. Le organizzazioni di categoria hanno tutti gli strumenti per garantire la sicurezza. Dalle parti nostre, tutti coloro che indossano una tuta da lavoro sono quasi «deificati», non solo per una ragione campanilistica: guai a chi tocca gli operai. Ciò nonostante, non si può multare un'azienda solo perché, ad esempio, in un bagno senza finestra il ventilatore si disattiva dopo due minuti, anziché dopo due minuti e mezzo. Sono cose incredibili. Questi sono piccoli burocratismi, dettati dalla legge n. 626 e dai provvedimenti sull'ambiente e sui rifiuti, ma occorre attuare una semplificazione. Inoltre, esistono delle duplicazioni.

Per quanto riguarda il tema della logistica, nel 1990, all'epoca del VI governo Andreotti, l'allora Ministro del commercio con l'estero Ruggiero istituì la Commissione presieduta dal professor Sabino Cassese per verificare quali fossero i costi aggiuntivi sostenuti dall'Italia, a confronto con gli altri Paesi europei, nel settore delle esportazioni che ricoprivano al tempo circa il 7 per cento del mercato. Allora, vi era anche il problema delle dogane, della logistica e del credito alle esportazioni. Ciò che suggerisco anche oggi è di verificare i costi delle esportazioni (il CNEL è in possesso di tali dati), perché sono ancora molto maggiori rispetto ad altri Paesi europei a causa delle spese burocratiche. Si tratta del cosiddetto «prezzo fuori porta» e anche questo è un aspetto da verificare.

La Commissione Cassese affrontò il tema logistico, bancario, assicurativo, finanziario, fiscale e doganale e indicò persino alcune soluzioni. Chissà se non convenga riesaminare i suddetti temi, specificatamente per quanto concerne il settore delle esportazioni. L'Italia è un Paese che deve esportare. Pensate che il 30 per cento dell'*export* italiano è procurato da aziende con meno di 10 dipendenti.

SAPORITO. Qual è il rapporto tra la quota destinata alle esportazioni e quella destinata al mercato interno?

SPALLANZANI. Circa il 90 per cento della produzione è destinata al mercato interno.

Infatti, mentre si esortano tutte le imprese a diventare più grandi, in concomitanza con i fenomeni della globalizzazione e dell'internazionalizzazione, si produce invece – come dicevo prima – l'effetto contrario, il cosiddetto *downsizing*: le aziende stanno diventando più piccole. Inoltre, occorre considerare che il 90 per cento della produzione è destinata al mercato interno. Sembra di assistere al secondo atto di una commedia di Pirandello, in cui si sviluppa la logica dell'illogicità. Si invitano le imprese ad ingrandirsi per adeguarsi alla globalizzazione, quando il 90 per cento della produzione italiana è destinata al nostro mercato.

Per rispondere al senatore Albonetti, credo che queste siano le questioni più rilevanti: la sicurezza sul lavoro, l'ambiente e la fiscalità sulle imprese. Le tasse, infatti, comportano costi elevatissimi: secondo i nostri dati, in Italia si pagano molti più tributi rispetto ad altri Paesi europei. Per quanto concerne le più recenti disposizioni (è solo un ragguaglio numerico), l'elenco dei clienti e dei fornitori costa al sistema imprenditoriale 257 milioni di euro, il modello F24 costa 225 milioni di euro, i corrispettivi giornalieri 155 milioni di euro e l'aggiornamento del *software* 70 milioni di euro. Sono tutti dati a nostra disposizione: la Confindustria ha stabilito che si dedicano 10 milioni di ore lavorative alla burocrazia. Secondo l'Unioncamere, il costo della burocrazia in Italia ammonta a 13,7 miliardi di euro, un punto percentuale di PIL. Secondo la Confartigianato le procedure di chiusura del fallimento comportano costi dalle due alle sei volte superiori rispetto ad altri Paesi europei.

LEDDI MAIOLA. Vorrei fare un'osservazione al dottor Spallanzani: convengo con lei quando sostiene che richiedere alle piccole imprese di associarsi è un *pressing* innaturale e fuori tempo, ma questo non ha funzionato nemmeno a far associare i piccoli Comuni: logiche di siffatta natura non hanno funzionato – per dirla in termini molto semplici – proprio per via del DNA del Paese.

Credo anche che sia un problema superato, dal momento che il 95 per cento del sistema imprenditoriale del nostro Paese, costituito dalle piccole e medie imprese, è oggettivamente in ripresa: ciò significa che chi è sopravvissuto, chi ha avuto la capacità di reggere alla globalizzazione, ha superato l'esame e comincia a stare sul mercato. Quindi, mi pare che ci troviamo già in una fase in cui non è più necessario incentivare le imprese all'accorpamento.

Lei ha detto ciò che ho già sentito pressantemente negli ultimi tempi, da parte di chi rappresenta la piccola e media impresa (settore artigianale e commerciale), in merito alla necessità che il Governo presti un'attenzione particolare a questioni specifiche: non un generico interesse, ma un'azione volta a fornire gli elementi necessari affinché il settore, ora

in ripresa, non venga ostacolato o rallentato e perché possa dispiegarsi al meglio. Questo è considerato – se ho ben capito – uno dei supporti principali della semplificazione amministrativa.

Se conveniamo sul punto, mi chiedo se esista, secondo l'osservatorio del CNEL (a tale scopo scientificamente dotato), una piattaforma contrattuale, vale a dire una proposta operativa che porti ad individuare un certo numero di leggi rispetto alle quali, secondo la vostra prospettiva (cioè di chi applica le norme e – come lei sostiene – le subisce), formulare proposte emendative. Lei potrebbe obiettare: siete voi i legislatori e a voi spetta tale compito. Credo però che possiamo venirci incontro proprio sotto il profilo pragmatico. Sono sei i provvedimenti (non migliaia) – che lei ha citato per settori – a provocare determinati rallentamenti. Il nostro obiettivo è arrivare alla loro semplificazione, perché ci consentirebbe di lavorare. È una piattaforma molto pragmatica di confronto su cui si può lavorare. Credo che il CNEL possa fornire un buon supporto.

SPALLANZANI. Il CNEL non può presentare emendamenti o entrare nel merito dei provvedimenti. Alle categorie già è consentita la segnalazione di proposte di semplificazione, per quanto riguarda la legge n. 626, quella sui rifiuti e sull'ambiente. Noi abbiamo ricavato dalle categorie gli aspetti complessivi del problema, ad esempio, in merito ai costi dei singoli provvedimenti.

LEDDI MAIOLA. I grandi numeri li abbiamo anche noi.

SPALLANZANI. Le categorie hanno anche la facoltà di segnalare dove esistono doppioni e dove è possibile elidere delle disposizioni.

LEDDI MAIOLA. Questo è il materiale che a noi serve.

SPALLANZANI. I dati che vi ho fornito oggi sono contenuti nel documento ufficiale del CNEL che consegnerò.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Spallanzani per il contributo fornitoci, con l'intesa che lo convocheremo nuovamente allorquando sarà pronto il documento ufficiale del CNEL, ai fini di quella ricostruzione che ci è utile per fornire un contributo serio alla semplificazione legislativa.

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

I lavori terminano alle ore 12.

