

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
**Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e X
(Attività produttive, commercio e turismo)**

Resoconto di venerdì 24 febbraio 2012

Venerdì 24 febbraio 2012. - Presidenza del presidente della X Commissione, Manuela DAL LAGO, indi del presidente della I Commissione, Donato BRUNO. - Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi.

DL 5/2012: Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo. C. 4940 Governo.
(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 21 febbraio 2012.

Laura FRONER (PD) sottolinea che, dopo la lettura delle osservazioni contenute nella lettera inviata ieri dal Presidente della Repubblica alle Camere, il lavoro delle Commissioni sul provvedimento di urgenza in esame dovrà essere ancora più oculato nella scelta delle proposte emendative da presentare. Auspica che i relatori e il Governo possano accogliere le proposte migliorative del testo sulla via di ulteriori semplificazioni relative alle diverse materie recate da un decreto-legge per sua natura composito.

Espresso apprezzamento per i contributi offerti questa mattina dai soggetti intervenuti in audizione informale, ritiene che con l'accoglimento di alcune modifiche mirate si possa giungere all'approvazione di un testo efficace per l'attività delle imprese e del sistema Paese nel suo complesso.

Alberto TORAZZI (LNP) osserva preliminarmente che i contributi offerti nelle audizioni informali confermano il suo pessimo giudizio sul testo in esame espresso sinteticamente anche nella precedente seduta. Sarebbe stato necessario partire con provvedimenti di semplificazione economica, affrontare in un secondo momento le tematiche relative alla ricerca e all'università, per poi approfondire tutta la parte ambientale. Il Governo ha invece voluto adottare un provvedimento estremamente complesso e disomogeneo in tempi brevissimi, commettendo molti errori. Richiamando alcuni suggerimenti forniti in audizione da Legautonomie, sottolinea che le disposizioni dell'articolo 1, più che semplificare i procedimenti, produrranno un allungamento dei tempi di adozione di un provvedimento amministrativo da 60 a 90 giorni, perché il dirigente inerte sa che un altro organo interviene nella decisione, senza peraltro subire significative azioni disciplinari. In proposito, osserva che da circa trent'anni nell'industria giapponese e da venticinque in Europa vi sono procedure informatiche applicate ai procedimenti che potrebbero essere utilmente prese a modello anche nella pubblica amministrazione. Osserva altresì che l'articolo 1 risente di un'impostazione palesemente antidemocratica poiché il potere sostitutivo, in caso di inerzia del dirigente, è affidato al segretario comunale e non al sindaco eletto dai cittadini. Con riferimento all'articolo 5, lamenta che semplificare gli adempimenti necessari al cambio di residenza comporta uno scardinamento dei controlli sull'immigrazione e, in alcune zone d'Italia, spazi più ampi per le infiltrazioni mafiose.

L'articolo 9, in materia di dichiarazione di conformità degli impianti termici, non prevedendo la clausola che non vi debbano essere nuovi o maggiori oneri a carico dei cittadini, probabilmente farà ricadere sulle loro spalle ulteriori spese.

Stigmatizza che, all'articolo 12, tra le semplificazioni per l'esercizio dell'attività economica, non vi sia alcun riferimento a uno dei più gravi problemi delle imprese: il ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. In materia di controlli sulle imprese, osserva che Equitalia svolge, in realtà, una funzione di gabelliere verificando unicamente il versamento dell'IRAP, peraltro in un

momento di estrema difficoltà economica, invece di stanare gli evasori. Rileva che all'articolo 17, recante disposizioni di semplificazione in materia di assunzione di lavoratori extra UE, in realtà, si cerca di aggirare la cosiddetta legge Bossi-Fini. Per quanto riguarda invece le norme ambientali, sottolinea l'inopportunità di quelle relative ai dragaggi richiamando questioni che hanno coinvolto il territorio di Venezia.

Lamenta che, all'articolo 29, si restituisce alla competenza statale il comparto bieticolo-saccarifero, mentre le disposizioni in materia di ricerca non richiamano in alcun modo il ruolo delle PMI come parte essenziale ed integrante dello sviluppo della ricerca industriale.

Richiamata criticamente la disposizione che prevede la soppressione della chiusura domenicale e festiva delle imprese di panificazione (articolo 40), evidenzia i rischi per la salute dei cittadini di una eccessiva semplificazione dei permessi necessari per l'attività temporanea di somministrazione di cibi e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose o eventi locali straordinari; aggiunge che queste disposizioni favoriscono quanti esercitano in forma abusiva tali attività. Con riferimento all'articolo 57, in materia di infrastrutture energetiche strategiche, rileva che il trasferimento di alcune funzioni dalle regioni allo Stato centrale comporterà conseguenze negative sul territorio e la sua popolazione, mentre all'articolo 58 viene riconosciuto un eccessivo potere all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Giudica, infine, eccessivamente centralistico il contenuto dell'articolo 61 che dovrebbe essere soppresso.

Anna Teresa FORMISANO (UdCpTP), richiamata preliminarmente la lettera inviata ieri alle Camere e al Presidente Monti dal Presidente della Repubblica, auspica che il lavoro delle Commissioni sul testo in esame sia estremamente focalizzato ai procedimenti di semplificazione in modo da poter offrire un contributo significativo alle imprese in un momento di gravissima crisi economica, prevedendo anche risorse per la ricerca applicata.

Auspica che l'approvazione di un provvedimento efficace e mirato possa testimoniare la presenza della politica per favorire il rilancio del sistema produttivo, diversamente da quanto avvenuto con la legge-manifesto sullo sportello unico che, nelle intenzioni del Parlamento, voleva essere uno strumento di semplificazione ma che, in realtà, è disapplicata su quasi tutto il territorio nazionale.

Roberto ZACCARIA (PD) ricorda che nella giornata di ieri è pervenuta ai Presidenti di Camera e Senato una lettera del Capo dello Stato nella quale viene richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 che, per ragioni esclusivamente procedurali, ha annullato alcune disposizioni inserite dalle Camere nel decreto-legge cosiddetto «mille proroghe» dello scorso anno. In sostanza la Corte costituzionale ha affermato che nell'articolo 77 della Costituzione si rinviene un limite costituzionale alla emendabilità dei decreti-legge in sede di conversione dei medesimi. Rileva che tale sentenza pone un problema della massima rilevanza politico-istituzionale: nel momento in cui, infatti, la legislazione si realizza pressoché esclusivamente mediante decreti-legge, limitare il potere delle Camere di apportare modifiche ai decreti-legge stessi equivale a comprimere sensibilmente il potere dei parlamentari di partecipare all'attività legislativa. Nel momento in cui tutta la legislazione si realizza per decreto-legge, il Presidente della Repubblica non può, in altre parole, chiedere al Parlamento di non emendare i decreti-legge.

Fa presente, tra l'altro, che mentre in materia economica e di liberalizzazioni il ricorso al decreto-legge è forse comprensibile, almeno metà delle norme in materia di semplificazione contenute nel decreto-legge in esame avrebbero potuto essere inserite in un ordinario disegno di legge di iniziativa del Governo, il che avrebbe consentito al Parlamento di lavorare in modo più sereno e costruttivo su un testo che presenta non pochi profili problematici, al punto di essere stato oggetto di uno tra i pareri più complessi espressi in questa legislatura dal Comitato per la legislazione. Segnala che tra i molti punti critici segnalati dal Comitato per la legislazione c'è un uso improprio delle autorizzazioni alla delegificazione - il decreto ne contiene ben sette - le quali sono configurate in sostanza sul modello delle deleghe legislative: sono infatti corredate da principi e criteri direttivi,

laddove il modello della delegificazione prevedrebbe che il legislatore, nel momento in cui delegifica una materia, identificasse e disciplinasse direttamente, conservando alla fonte primaria, i profili generali e quelli che considera prioritari.

Rilevato altresì che il decreto in esame prevede il rinvio, per l'attuazione di numerosi punti, a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che dovranno necessariamente avere portata normativa, ricorda che si dovrebbe in questi casi prevedere il ricorso ai regolamenti di cui all'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, per i quali, tra l'altro, è prevista la previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, che è in effetti di grande importanza quando si modifica l'ordinamento.

Stigmatizza poi il ricorso a decreti ministeriali qualificati come «di natura non regolamentare», sottolineando che si tratta di atti su cui la Corte costituzionale ha già avuto modo di richiamare l'attenzione rilevandone la natura incerta e ai quali si ricorre sostanzialmente al fine di eludere la riserva di potestà regolamentare delle regioni di cui all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, nonché di poter fare a meno del parere del Consiglio di Stato normalmente previsto sugli schemi di atti normativi.

Premesso poi che quelli addotti sono solo tre tra gli esempi possibili di aspetti critici del provvedimento, esprime l'avviso che sarebbe il caso di valutare l'eventuale stralcio di una parte delle disposizioni contenute nel decreto-legge e il loro trasferimento in un disegno di legge ordinario, che il Parlamento potrebbe certamente esaminare con rapidità, ma anche con la necessaria ponderazione.

Conclude auspicando che in ogni caso i rilievi del Comitato per la legislazione siano tenuti a debita considerazione.

Gabriele CIMADORO (IdV) ritiene innanzitutto che il provvedimento in esame - che senza dubbio rappresenta un intervento normativo di notevole complessità - debba costituire solo il primo di una serie di necessari interventi di semplificazione. Giudica in questo senso molto utili i contributi giunti dalle audizioni informali di questa mattina che hanno offerto notevoli spunti di riflessione alle Commissioni, al fine di migliorare il testo in esame.

Sottolinea, in particolare, la necessità di interventi di semplificazione nel settore della giustizia amministrativa, la cui lentezza risulta un costo notevole a carico delle imprese; altro aspetto cruciale è rappresentato dal meccanismo del silenzio-assenso nel procedimento amministrativo in quanto non sono previsti termini perentori di conclusione del procedimento, che può protrarsi anche per anni, con conseguenze assai negative per le imprese.

Preannuncia, quindi, la presentazione di una serie di proposte emendative da parte del proprio gruppo.

Giovanni FAVA (LNP) condivide il merito e la sostanza dell'intervento del collega Zaccaria sul monito del Presidente Napolitano. Osserva che, ad una valutazione esclusivamente politica, il contenuto della lettera inviata ieri dal Presidente della Repubblica potrebbe apparire ultroneo rispetto alla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, ma ritiene che il punto prioritario del messaggio sia l'ormai consueta eterogeneità di contenuto dei decreti-legge. Sottolinea, pertanto, che la decretazione d'urgenza dovrebbe essere caratterizzata da una maggiore specificità di contenuti, secondo il dettato costituzionale. L'emendabilità dei provvedimenti d'urgenza rappresenta un'irrinunciabile prerogativa di cui il Parlamento non deve essere in alcun modo espropriato. Aggiunge che il testo all'esame delle Commissioni risulta assai eterogeneo e interessa le competenze di numerose Commissioni permanenti. Condivide l'opportunità, evocata dal collega Zaccaria, di ipotizzare lo stralcio di alcune disposizioni che potrebbero diventare oggetto di specifici disegni di legge che il Parlamento esaminerebbe con maggiore attenzione. Stigmatizza, altresì, il fatto che non da oggi il Parlamento risulti spogliato dell'iniziativa legislativa per cui risulterà davvero cruciale il giudizio di ammissibilità degli emendamenti anche sul provvedimento in esame. Preannuncia, quindi, la presentazione di proposte emendative di carattere

non ostruzionistico da parte del proprio gruppo, auspicando che i criteri che saranno adottati per il giudizio di ammissibilità non siano eccessivamente rigidi.

Andrea LULLI (PD) condivide le osservazioni svolte dal collega Zaccaria sulla lettera del Presidente Napolitano relativamente all'emendabilità dei decreti-legge, auspicando che la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 possa contrastare una prassi ormai consolidata nel tempo che ha finito per incidere sui corretti rapporti istituzionali fra Governo e Parlamento. Passando al merito del provvedimento in esame, condivide la critica al ricorso eccessivo a provvedimenti di natura non regolamentare, esprimendo tuttavia un orientamento complessivamente favorevole.

Sottolinea, in particolare, l'importanza delle disposizioni recate dall'articolo 1 che velocizzano notevolmente l'*iter* decisionale della pubblica amministrazione. Avverte, tuttavia, che il maggior problema nei processi decisionali della PA non è tanto l'inerzia della dirigenza, quanto la pratica diffusa della sospensione dei termini del procedimento in via di autotutela, che comporta anche la sospensione dei termini previsti per l'istituto del silenzio-assenso. Ricorda che nella legge sullo Statuto delle imprese, recentemente approvata, si è cercato proprio di limitare il potere delle pubbliche amministrazioni di allungare indefinitamente i tempi del procedimento amministrativo, stabilendo che la sospensione in via di autotutela possa essere applicata una sola volta all'interno del medesimo procedimento. La questione riguarda tutte le amministrazioni e rappresenta uno dei principali motivi di ritardo nel rilascio delle autorizzazioni. Osserva che la semplificazione degli adempimenti si traduce in un vantaggio dei cittadini onesti, cui bisogna dare fiducia, perché chi intende aggirare le regole trova il modo per farlo in ogni caso.

Occorrono interventi decisi volti a modificare profondamente il rapporto fra cittadini e PA e a tutelare il loro diritto a non essere gravati da eccessivi adempimenti burocratici. Emblematico è, in questo senso, quanto sta succedendo nel settore dell'immigrazione in cui gli eccessivi adempimenti mettono in difficoltà anche le persone oneste spingendole verso comportamenti al limite della legalità.

Giudica favorevolmente le semplificazioni previste per le imprese e nel settore ambientale, paventando il rischio che eccessivi oneri burocratici possano favorire comportamenti elusivi. Esprime apprezzamento, inoltre, per la proposta di Confindustria di intervenire sulle norme del Codice civile dedicate alla costituzione delle società a responsabilità limitata, prevedendo la possibilità di procedervi anche mediante scrittura privata e non più soltanto nella forma di atto pubblico.

Auspica, infine, un confronto costruttivo tra le forze politiche e con il Governo in sede di esame del provvedimento d'urgenza, nell'ottica di un necessario miglioramento delle disposizioni in esso contenute,

Emanuela MUNERATO (LNP), premesso che si soffermerà solo su talune disposizioni del decreto in esame attinenti alla materia del lavoro, evidenzia la validità di alcune norme, come l'articolo 15, in tema di astensione anticipata dal lavoro delle lavoratrici in gravidanza, e l'articolo 18, relativo alla semplificazione in materia di assunzioni e di collocamento obbligatorio, e la criticità di altre, come gli articoli 16 e 17.

In particolare, rileva che il comma 7 dell'articolo 16 prevede che dal 1° maggio 2012, per i pagamenti effettuati presso le sedi Inps, possano utilizzarsi esclusivamente strumenti di pagamento elettronici bancari o postali. Con il cosiddetto «decreto salva-Italia» si era già disposto l'abbassamento dei limiti per l'uso del contante, ora addirittura si prevede l'abolizione dell'utilizzo di denaro o assegni, tutto a scapito dell'utente, che dovrà pagare spese e commissioni bancarie e postali.

Rileva che il comma 8 dello stesso articolo, demanda a un decreto interministeriale la definizione delle fattispecie e dei termini entro i quali procedere al recupero delle prestazioni previdenziali indebitamente corrisposte, prevedendo che ciò avvenga comunque non oltre il secondo anno

successivo a quello della verifica.

In proposito ritiene opportuno dare certezza non solo ai termini entro i quali si effettua il recupero, ma anche a quelli entro i quali si effettua la verifica, onde evitare casi come quello denunciato giorni fa sulla stampa locale di un pensionato ottantenne con 700 euro di pensione al mese che ha ricevuto dall'Inps la richiesta di restituzione di 4 mila euro a seguito della accertamento di errori di conteggio sulla sua pensione commessi negli anni 2002, 2003 e 2004. In pratica, ben 8 anni dopo aver commesso l'errore l'Inps ha chiesto la restituzione di una somma smisurata per un pensionato che percepisce una pensione poco maggiore della minima.

Anche l'articolo 17 presenta, a suo avviso, profili di criticità. In particolare, il comma 10, nel semplificare le modalità di comunicazione della stipula del contratto di soggiorno, lascia in dubbio se restino valide le formalità e le condizioni per la stipula del contratto medesimo previste dalla cosiddetta legge Bossi-Fini, che richiede la garanzia, da parte del datore di lavoro, dell'alloggio e della copertura delle eventuali spese di rientro in patria dello straniero.

Rileva poi che il comma 2 dell'articolo 17 introduce il principio del silenzio-assenso per le richieste di assunzione per lavoro stagionale, prevedendo altresì la proroga del permesso di soggiorno in caso di nuove opportunità di lavoro stagionale anche da parte di altro datore di lavoro, fermo restando il limite dei nove mesi; il comma 3-bis a sua volta dispone che, in caso di nuova opportunità di lavoro stagionale, offerta dallo stesso o altro datore di lavoro, l'autorizzazione al lavoro stagionale si intende prorogata ed il permesso di soggiorno può essere rinnovato.

Al riguardo fa presente che tale meccanismo di proroghe rischia di determinare il superamento del limite dei nove mesi di validità massima dell'autorizzazione.

Per questi motivi preannuncia la presentazione di emendamenti da parte del suo gruppo.

Fabio MERONI (LNP), premesso di condividere le riflessioni svolte dal deputato Zaccaria sul ruolo del Parlamento, ricorda che le audizioni informali di questa mattina hanno chiarito che anche i diretti interessati e destinatari delle norme ritengono il decreto-legge in esame insufficiente e bisognoso di modifiche in più punti. Ritiene pertanto opportuno il rallentamento di passo auspicato dal deputato Zaccaria ed si augura che il Governo voglia tenere in conto le osservazioni svolte dai soggetti auditi questa mattina, anche perché non potrebbe certamente considerarsi efficace un provvedimento di semplificazione e di sviluppo che non soddisfi il «cliente finale», vale a dire le imprese.

Quanto alle disposizioni contenute nel decreto in esame, si limita ad osservare che, nei grandi comuni, accertare l'effettiva residenza dei cittadini in tempi brevi è estremamente difficile, come sa chiunque conosca da vicino le realtà locali: ed è questo il caso di molti parlamentari, che hanno esperienza come amministratori locali e possono quindi contribuire coi loro emendamenti a migliorare il provvedimento.

Quanto infine alla emendabilità dei decreti-legge, valuta con accenti fortemente negativi la scelta del Presidente della Repubblica - il cui ruolo dovrebbe essere, a suo avviso, esclusivamente notarile - di interferire nei lavori delle Camere, ponendo limiti all'attività emendativa dei parlamentari con una lettera che, tra l'altro, non può neppure essere oggetto di discussione parlamentare.

Il ministro Filippo PATRONI GRIFFI conferma la disponibilità del Governo a valutare con attenzione tutte le proposte emendative che saranno giudicate ammissibili. Assicura che farà tesoro delle raccomandazioni dell'onorevole Zaccaria, sottolineando che, al di là del dato strettamente giuridico, il Governo ha ritenuto necessario adottare nei primi cento giorni di attività tre provvedimenti d'urto su economia, liberalizzazioni e semplificazioni.

Manuela DAL LAGO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare del provvedimento e ricorda che il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato a martedì 28 febbraio alle ore 12. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.