

UFFICIO DEI RESOCONTI

BOZZE NON CORRETTE

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XV LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione legislativa**

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

16^a seduta: martedì 11 dicembre 2007

Presidenza del presidente FUDA

I N D I C E

Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno Pajno

Audizione del presidente della Confederazione produttori agricoli (COPAGRI) e del presidente della Confederazione italiana agricoltori (CIA)

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Costituente Socialista: Misto-CS; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Intervengono il sottosegretario di Stato per l'interno Pajno, accompagnato dall'avvocato Danilo Del Gaizo, capo dell'ufficio legislativo del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dal professor Damiano Nocilla, capo del Dipartimento per le riforme istituzionali, dal consigliere Luigi Carbone, vice segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal dottor Ciro Silvestro, vice prefetto aggiunto presso il Gabinetto del Ministro per l'interno, e dalla dottoressa Silvia Paparo, vice capo di gabinetto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione; il dottor Giovan Battista Aiuto, presidente della Confederazione produttori agricoli, accompagnato dal dottor Francesco Verrascina, vice presidente vicario; il dottor Giordano Pascucci, presidente della Confederazione italiana agricoltori della Toscana e responsabile sussidiarietà e semplificazione amministrativa, accompagnato dal dottor Carmine Masoni, responsabile dell'ufficio legislativo della Confederazione italiana agricoltori.

I lavori hanno inizio alle ore 10,10 .

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno Pajno

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'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, sospesa nella seduta del 20 novembre scorso.

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.

Sono oggi previste alcune audizioni. La prima è quella del sottosegretario di Stato per l'interno Pajno.

Desidero anzitutto rivolgere a lui e ai suoi collaboratori un saluto e un ringraziamento per la partecipazione.

Oggi è una giornata importante dato che la seduta odierna è la prima in cui affrontiamo specificamente la materia oggetto dei lavori della nostra

Commissione. Il sottosegretario Pajno illustrerà ciò che è stato predisposto dal comitato interministeriale con riferimento allo stato di attuazione del procedimento di abrogazione generalizzata di norme, cosiddetto "taglia-leggi", introdotto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, un ambito quindi che rappresenta l'attività principale della nostra Commissione.

Nel dare la parola all'onorevole Sottosegretario, lo invito a lasciare tutta la documentazione che ritiene necessario mettere a disposizione della Commissione.

PAJNO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Come il presidente Fuda ha anticipato, l'oggetto di questo incontro con la Commissione per la semplificazione della legislazione riguarda le informazioni che intendo dare sull'attuazione del cosiddetto provvedimento "taglia-leggi". Mi riferisco, cioè, a quel meccanismo previsto dalla legge di semplificazione n. 246 del 2005, che costituisce uno degli impegni significativi del Governo, ma rappresenta anche una delle scelte legislative fatte in precedenza nel quadro delle politiche generali di semplificazione non solo amministrativa, ma anche normativa, volte ad affrontare in modo significativo l'ipertrofia, la complessità, la mancanza di coerenza dell'ordinamento legislativo con

strumenti che siano di tipo sistemico e non si fermino semplicemente alla denuncia della difficoltà ma cerchino di affrontarla.

Ricordo brevemente che la legge di semplificazione e di riassetto normativo n. 246 del 2005 ha disposto che nei due anni successivi alla sua entrata in vigore, con un meccanismo denominato "taglia-leggi", siano abrogati automaticamente tutti gli atti dello Stato con forza e valore di legge anteriori al 1° gennaio 1980 per i quali non venga espressamente previsto il mantenimento in vigore attraverso appositi decreti delegati. La legge stessa ha indicato le categorie di norme sottratte *ab origine* al meccanismo in questione, realizzando quindi una prima selezione: non rientrano nel meccanismo codici e testi unici, disposizioni in materia previdenziale ed assistenziale, disposizioni relative all'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, ordinamento della magistratura e dell'avvocatura dello Stato e il riparto di giurisdizione, le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi emanati ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 131 del 2003 avente per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di legislazione concorrente, le disposizioni tributarie e di bilancio, le disposizioni in materia previdenziale ed assistenziale, le disposizioni che costituiscono

adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria, le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

La legge contiene altresì una delega per la semplificazione e il riassetto delle varie materie oggetto dei decreti delegati, consentendo in questo modo un successivo intervento che si iscrive nell'ordine delle attività che già caratterizzano l'attività della Commissione. Mi riferisco cioè ad iniziative volte alla sostanziale liberalizzazione, semplificazione e riduzione degli oneri e non soltanto ad un accorpamento formale di legge.

Il meccanismo che la norma ha previsto si articola sostanzialmente in due momenti: il primo è di carattere ricognitivo e prevede che entro i due anni dall'entrata in vigore della legge, quindi entro il 16 dicembre del 2007, il Governo provveda a raccogliere sostanzialmente la normativa vigente, indicando in particolare quella anteriore al 1970 (perché su quella è destinato a operare il meccanismo "taglia-leggi"), indicando anche eventuali antinomie, difetti di coordinamento e di osservazioni. Il Governo è dunque chiamato a effettuare un primo monitoraggio dello *stock* della legislazione vigente che consenta di avere la massa critica all'interno della quale intervenire nei successivi due anni con i decreti legislativi che indicheranno le discipline destinate sostanzialmente a rimanere in vigore

perché ritenute significative all'interno dell'ordinamento giuridico.

Il meccanismo delineato è conosciuto in Europa perché si muove sulla scia di indicazioni già formulate in sede di Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ed è orientato sostanzialmente a chiedere e ottenere una verifica della perdurante necessità di mantenere in vigore uno *stock* di regole più datate - quelle anteriori al 1970 - attraverso una sorta di prova di resistenza che viene effettuata con la selezione fatta attraverso i decreti delegati.

Dal legislatore del 2005, quindi nella scorsa legislatura, ma sulla scorta di un dibattito continuo che si è svolto in tutti gli anni, tale obiettivo di carattere cassatorio è stato combinato con il fine del riassetto normativo. Vale a dire che la stessa legge del 2005 profila l'operazione legata al cosiddetto "taglia-leggi", non soltanto come una mera eliminazione di norme, ma prevedendo anche la possibilità di introdurre forme di riassetto e di semplificazione, quindi anche di dare corpo a *stock* di norme collegate fra di loro secondo un criterio più moderno e legato all'esigenza del tempo. Si configura, quindi, sostanzialmente una possibilità di intervento più significativo, non soltanto eliminatorio, ma anche conformativo rispetto a principi che sono stati più volte richiamati nell'ordinamento.

Il monitoraggio dello *stock* della legislazione statale vigente assume un rilievo ancora più importante a fronte del nuovo assetto di competenze derivante dalla nota riforma del Titolo V della Costituzione, che ha comportato una restrizione dell'intervento statale, sia in via legislativa che regolamentare, con ricadute sulla qualificazione della normativa statale in termini di cedevolezza rispetto alla potestà legislativa regionale e sulla definizione degli ambiti della delegificazione. Sulla raccolta di queste disposizioni opera il nuovo quadro delle fonti normative legato al Titolo V, quindi molte delle norme che saranno prese in considerazione in questa operazione e che sono destinate a perdurare potranno essere ritenute cedevoli, sono cioè destinate a rimanere in vigore fino a quando le Regioni (che ora, in base alla legge costituzionale n. 3 del 2001, sono titolari della potestà normativa) a loro volta non esercitino tale potere.

A volte, le opportunità non vengono mai da sole, perché la possibilità di attuare il "taglia-leggi" si è incrociata con un'altra importante riforma che ha visto la luce proprio in questi tempi e che, in sostanza, è volta a modificare la classificazione del bilancio. Quest'anno è stato compiuto un importante sforzo teso a migliorare la leggibilità del bilancio dello Stato e a favorire processi di verifica della qualità della spesa pubblica nella

prospettiva della riallocazione delle risorse e del contenimento dell'indebitamento.

La riclassificazione del bilancio dello Stato, articolato a partire dal 2008 in missioni istituzionali e in programmi di spesa, incontra rilevanti ostacoli nella rigidità e obsolescenza della legislazione di spesa; da ciò deriva l'opportunità di incrociare il fenomeno del "taglia-leggi" con la riclassificazione del bilancio. In sede di riordino della legislazione vigente sarà infatti opportuno verificare la possibilità di procedere ad una revisione della legislazione di spesa relativa ai settori nei quali tali fenomeni sono più diffusi; ciò consentirà quindi di sfruttare a pieno le operazioni insite nella riclassificazione del bilancio appena varata.

In ottemperanza al dettato legislativo, il Governo ha realizzato tale operazione in due modi: da una parte ha introdotto sostanzialmente l'esperienza del "taglia-leggi" all'interno del piano annuale di semplificazione del 2007, dando indicazioni specifiche con riferimento a questa operazione; dall'altra, ha nominato un comitato interministeriale per l'indirizzo, cioè un gruppo di lavoro di commissari responsabili, e ha indicato me come Sottosegretario delegato alla supervisione e a riferire alla Commissione competente e al Parlamento, in modo da predisporre gli

strumenti di attuazione di questo piano.

In particolare, le indicazioni del piano annuale di semplificazione hanno sottolineato: la necessità di utilizzare idonei strumenti informatici nell'attuazione del "taglia-leggi", puntando alla realizzazione di un'apposita banca dati e alla ricostruzione dei settori dell'ordinamento statale attraverso il concorso di ciascun Ministero; la necessità di un'attività di controllo incrociato della legislazione censita dalle singole amministrazioni con quella risultante da altre banche giuridiche; la possibilità che le problematiche evidenziate durante la prima fase di attuazione, relativa alla ricognizione della normativa vigente, suggeriscano possibili ed eventuali modifiche alla norma di delega; la facoltà, anche con riguardo al "taglia-leggi", come per altri profili del piano, che i soggetti responsabili si avvalgano, durante l'attività di attuazione, dei risultati di iniziative di consultazione pubblica (utili, tra l'altro, a fornire indicazioni con riguardo all'individuazione di incongruenze e antinomie normative).

Il comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione ha provveduto a costituire un apposito comitato tecnico destinato a svolgere compiti di raccordo nei confronti delle amministrazioni di settore coinvolte nell'attuazione del "taglia-leggi",

individuando inoltre le strutture della Presidenza del Consiglio destinate a contribuire all'efficacia della complessiva regia delle attività necessarie alla ricognizione della legislazione. Ogni Dicastero ha individuato al suo interno uno specifico referente, un responsabile di questa attività. Il comitato tecnico ha raccordato la propria attività con il CNIPA (Centro nazionale per informatica nella pubblica amministrazione) per il tramite dell'ufficio del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

Questo costituisce il quadro organizzativo che è stato predisposto per operare in questo senso. Il comitato interministeriale ha indicato un comitato tecnico, composto da tre persone qui presenti: l'avvocato Danilo Del Gaizo, capo dell'ufficio legislativo del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il professor Damiano Nocilla, capo del dipartimento per le riforme istituzionali, e il consigliere Luigi Carbone, vice segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Inoltre, sono stato indicato come il referente in Parlamento con compiti di indirizzo generale del comitato.

Si è strutturata un'attività basata, da una parte, sul concorso di tutte le amministrazioni interessate, che avevano il compito di censire le norme di

loro competenza, creando dei responsabili del procedimento all'interno delle singole amministrazioni; dall'altra, è stata previamente preparata e distribuita una scheda informatica contenente le indicazioni necessarie a tutte le amministrazioni.

Inoltre, con il concorso del CNIPA, si è operato un raffronto tra il materiale fornito dalle singole amministrazioni e le altre banche dati esistenti, in modo da verificare l'attendibilità dei dati ottenuti dalle singole amministrazioni rispetto a quelli delle banche dati accessibili a tutti, nonché l'efficacia di tale operazione.

Come è stato sottolineato anche dal piano per la semplificazione, il sistema di pubblicazione ufficiale sul *web* della normativa vigente di cui all'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 è ancora in fase di realizzazione. Ricorderete che la legge n. 205 del 2000 faceva riferimento al piano ex articolo 107, a tale banca dati che avrebbe dovuto svilupparsi con il concorso della Camera, del Senato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per costituire il *plafond* necessario per realizzare tale opera. Poiché tale processo ha avuto delle difficoltà attuative, si è dovuto, per onorare l'impegno previsto dalla norma, preconstituire uno strumento diverso, che vi ho appena descritto in sintesi, al fine di ottenere i risultati

della banca dati e, nello stesso tempo, poter rispettare i termini previsti dalle indicazioni legislative. Da questo punto di vista, esiste una connessione tra i due elementi. L'inizio dell'attuazione del sistema "taglia-leggi" consente di avere adesso una banca dati che rifluirà a beneficio del sistema generale e potrà costituire un'attuazione importante anche con riferimento alle indicazioni contenute nell'articolo 107.

Il comitato tecnico, nel cominciare a fornire le indicazioni per la verifica delle disposizioni legislative statali vigenti dell'articolo 14, comma 12, della legge n. 246 del 2005, ossia di questa attività materiale, cronologicamente distinta e propedeutica rispetto alla delega legislativa, ha fornito due fondamentali osservazioni metodologiche. Si è scelto di avere la ricostruzione di un quadro esaustivo della normativa legislativa non espressamente abrogata, in particolare di quella emanata prima del 31 dicembre 1969. Ciò al fine di impedire che l'automaticità dell'effetto abrogativo per le norme anteriori al 1970, non individuate come indispensabili, si risolva nell'eliminazione al buio, per così dire, di un consistente numero di atti normativi. La realizzazione di un elenco generale, come quello creato, apre la possibilità di individuare singolarmente, accanto a norme indispensabili, anche singole norme

destinate ad essere abrogate per l'operatività della delega "taglia-leggi".

Nella legge vi era poi un richiamo ai "diversi settori legislativi". È stato necessario compiere delle scelte circa l'identificazione di tali settori. Piuttosto che un dibattito di tipo scientifico, in questo caso è stata compiuta una scelta di tipo operativo. Il richiamo ai "diversi settori legislativi" contenuti nella legge ha consentito la scelta, a carattere operativo, di una classificazione convenzionale per strutturare la ricognizione della normativa vigente da parte delle amministrazioni. Lo strumento di riferimento è stato individuato nel sistema di classificazione TESEO (Tesauro Senato per l'organizzazione dei documenti parlamentari), un tesauro non specializzato in una particolare disciplina, ma applicabile all'intera realtà sociale, giuridica e scientifica, al fine di riconnettere tale esperienza a una struttura e a un archivio già viventi.

L'ultima versione di TESEO comprende anche alcune nuove estensioni rappresentate da 43 grandi aree tematiche. Quanto alle indicazioni operative fornite dal comitato tecnico, occorre sottolineare la necessità di prendere in considerazione tutte le fonti primarie, verificando preliminarmente l'effettiva qualificabilità della fonte come tale. Ci sono molti atti che nelle banche dati sono indicati come decreti del Presidente

della Repubblica, ma non tutti hanno natura di fonti primarie. Molti di essi sono fonti secondarie o atti regolamentari; altri sono addirittura atti amministrativi. Inoltre, va ricordata la necessità di includere negli elenchi ricognitivi anche le leggi e le disposizioni legislative ricomprese nelle eccezioni indicate al comma 17 dell'articolo 14. In altre parole, abbiamo chiesto di indicare anche le leggi che rientrano nelle materie escluse, per non lasciare all'arbitrio delle amministrazioni, ma sottoporre sostanzialmente ad una valutazione del comitato, prima, e della Commissione, poi, anche questo tipo di attività, in modo da avere un'identificazione più puntuale e certa dell'effettività di tali esclusioni.

Tra le indicazioni operative vi è poi la necessità di includere negli elenchi ricognitivi anche le leggi e le disposizioni legislative entrate in vigore a partire dal 1° gennaio 1970, per il periodo successivo e fino al periodo vigente, in modo da iniziare a preconstituire uno strumento che non sia limitato all'indicazione storica che viene data, ossia l'abrogazione delle leggi fino al 1970, ma uno strumento capace di proiettarsi oltre tale obiettivo.

Il comitato tecnico ha evidenziato inoltre come necessaria la verifica che la ricognizione includa tendenzialmente ogni norma non espressamente

abrogata. Il criterio è stato quello di inserire tutte le norme che non sono oggetto di abrogazione espressa. Quindi è possibile che ci siano norme che sono state oggetto di abrogazione tacita. Va sottolineata anche l'attenzione particolare da dedicare a leggi e disposizioni legislative recanti la disciplina di settori trasversali su cui operino più amministrazioni, specificando quali sono le amministrazioni interessate. Ad esempio, l'amministrazione del settore del personale o del rapporto di impiego è un tipico settore trasversale, nel quale operano, con competenze generali, alcuni Dipartimenti come quello della funzione pubblica, ma anche tutti i settori amministrativi, perché ognuna delle amministrazioni ha notizie che riguardano il pubblico impiego. Anche qui la richiesta è di segnalare quei casi in cui le norme siano richiamate da più amministrazioni, in modo da porre in relazione il sistema normativo con le amministrazioni ad esso interessate.

Si è inoltre richiamata l'attenzione sulla verifica dell'autonoma rilevazione delle leggi di novella e di quelle di conversione, così da indicare non soltanto le leggi, ma anche le esplicite novelle legislative, nonché le leggi di conversione dei decreti-legge.

Si è poi sottolineata la necessità di verificare che la ricognizione

fosse stata effettuata da Dicasteri, anche con riferimento alla normativa concernente enti vigilati ed Autorità indipendenti. Ci sono infatti blocchi di settori (ciò vale soprattutto per la disciplina successiva al 1970) in cui la normativa non è riferibile in via esclusiva ad un singolo ambito amministrativo circoscrivibile ad un Ministero, ma riguarda invece, ad esempio, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas o l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato: si tratta cioè di settori riconducibili all'interno delle competenze dell'amministrazione centrale.

L'esito di tale processo è rappresentato dalla costituzione di una nuova banca dati giuridica, espressamente finalizzata a fornire al legislatore strumenti di supporto per la produzione e la semplificazione della normativa primaria.

Quanto al risultato dell'attività di ricognizione, essa ha permesso sostanzialmente di individuare, con un margine di approssimazione del 3-4 per cento, circa 21.000 atti legislativi, di cui circa 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969. Gli atti individuati sono stati poi censiti direttamente dalle amministrazioni in un apposito *database*, che abbiamo chiamato "Taglialeggiweb" (una vera e propria banca dati creata dalle amministrazioni e da esse consultabile), ovvero sono stati identificati grazie

all'analisi delle altre banche dati giuridiche esistenti, ed evidenziati in uno specifico archivio informatico di controllo.

Come ho detto anche all'inizio, il dato fornito dalle amministrazioni è stato confrontato con i dati risultanti dagli altri archivi informatici, in modo da avere due archivi, uno riguardante il censimento compiuto dalle amministrazioni e l'altro relativo, invece, al censimento basato sulle banche dati obiettivamente esistenti sul mercato. In particolare, il "Taglialeggiweb", cioè la banca dati creata dalle amministrazioni, ha censito circa 9.000 atti, di cui circa 3.000 pubblicati nel periodo 1860-1969. Attraverso un confronto con i dati risultanti dalle altre banche dati, quindi non censiti direttamente dalle amministrazioni (conducendo sostanzialmente un'operazione di verifica dell'attività delle amministrazioni), sono stati poi recuperati circa 12.000 atti, di cui 4.000 emanati nel periodo 1860-1969.

Abbiamo quindi due insiemi di norme (norme censite dalle amministrazioni e norme ricavate da altre banche dati) che, congiuntamente, costituiscono il frutto finale della ricognizione, il primo dato sull'universo rappresentato dagli atti con forza e valore di legge vigenti, cioè non espressamente abrogati: il dato complessivo, risultante

dall'insieme di queste banche dati, è di circa 21.000 atti, di cui quasi 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969. Faccio presente, per inciso, che il dato di 21.000 atti corrisponde sostanzialmente, con un'approssimazione abbastanza ragionevole, ad altri dati forniti, ad esempio, da Sabino Cassese, che aveva parlato di circa 25.000 leggi.

Allo stesso tempo, buona parte degli atti non censiti dalle amministrazioni, ma risultanti da banche dati diverse, rappresenta la principale massa critica candidata all'eliminazione attraverso il riassetto o l'effetto ghigliottina del meccanismo "taglia-leggi". Molti di questi atti, infatti, sono riconducibili a norme primarie che le singole amministrazioni non hanno ritenuto di censire in quanto, per esempio, leggi-provvedimento o leggi che hanno esaurito i loro effetti o da considerare implicitamente abrogate.

In particolare, confrontando i due archivi, dai dati non censiti direttamente dalle amministrazioni (raccolti in modo per così dire meno ragionato) si evidenzia la presenza di norme abrogate implicitamente, di norme i cui effetti sono esauriti o di norme che erano destinate a fotografare una certa situazione e che, ormai, non hanno più ragion d'essere. È chiaro che buona parte di tali norme sarà probabilmente oggetto

di eliminazione a seguito del meccanismo "taglia-leggi", proprio perché norme non più vigenti e quindi non più utili per rimanere all'interno dell'ordinamento.

La ricognizione della normativa vigente aveva come oggetto anche l'evidenziazione di incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi. Questa indicazione è stata letta, innanzitutto, come ricognizione delle tipologie possibili di criticità, con l'individuazione di una prima casistica, per passare poi ad una fase successiva di ulteriore approfondimento e di confronto con la Commissione, volta a scrutinare anche le esigenze di riassetto e, nel quadro del dibattito in materia, la completa determinazione ed elencazione delle incongruenze e delle antinomie e, soprattutto, la predisposizione delle soluzioni dirette al loro superamento ad opera dello stesso legislatore delegato.

L'individuazione delle antinomie e delle incongruenze impone, infatti, non una semplice operazione meccanica di valutazione della legislazione, ma un vero e proprio studio delle disposizioni normative volto ad accertare contrapposizioni: si richiedono, quindi, apposite verifiche di sistema, oltre ad un confronto e ad un dibattito su questi profili.

Sul piano operativo si è posta, ovviamente, l'esigenza di scegliere

un'accezione comunemente condivisa per i concetti di incongruenza e di antinomia, in modo da poterli utilizzare in questo tipo di operazione. Nella relazione che sarà successivamente trasmessa alla Commissione, troverete sviluppato il ragionamento che ha portato alla scelta di queste nozioni, sia sul piano scientifico sia, soprattutto, sul piano del riscontro con l'esperienza normativa esistente.

In particolare, per incongruenza si è inteso sostanzialmente un difetto di logicità nella collocazione sistematica delle norme, che può essere originato da un'irrazionale delineazione dell'assetto normativo che, pur senza tradursi in un vero e proprio difetto di ragionevolezza, determina un'ampia diversificazione tra una norma e le norme, nonostante l'identità sostanziale dei profili oggetto di tutela. L'incongruenza può tuttavia derivare anche dal mancato allineamento della norma ad un principio direttivo generale contenuto nel contesto normativo o ad un contesto normativo mutato rispetto a quello vigente al momento della sua emanazione. L'incongruenza, dunque, può essere intesa sia dal punto di vista statico, per così dire, perché il difetto di logicità può riguardare appunto la legislazione nella sua configurazione statica, sia dal punto di vista dinamico, guardando cioè allo sviluppo dinamico delle norme nel

tempo, evidenziandosi un disallineamento tra le stesse.

Per quanto riguarda, invece, la nozione di antinomia, per il senso comune essa rappresenta una contraddizione, reale o apparente, tra due leggi o disposizioni normative e suppone sostanzialmente il superamento delle regole che vengono tradizionalmente utilizzate per risolvere le incongruenze: il criterio specialità-generalità, il criterio della deroga e, normalmente, tutta la disciplina che serve a regolare il cosiddetto concorso di norme.

Il conflitto normativo consiste quindi nella contemporanea vigenza di due o più disposizioni contraddittorie che in astratto possono elidersi a vicenda. L'antinomia reale, però, costituisce l'esito di un processo volto all'applicazione delle norme in cui l'interprete non ha potuto risolvere il conflitto utilizzando i criteri sul concorso di norme che l'ordinamento pone a sua disposizione. È stata quindi raccolta una prima tipologia di tale antinomia, riservandosi poi un ulteriore approfondimento su questo materiale raccolto da svolgere attraverso il lavoro in Commissione dove potranno emergere altri suggerimenti.

Non dirò quali sono le diverse categorie di incongruenze, ma vorrei avviarmi alla conclusione, anche perché in questo momento si delinea un

ruolo estremamente importante del Governo e del Parlamento. Infatti, con l'esperienza del "taglia-leggi" è offerta all'Esecutivo e al Parlamento, per il tramite della Commissione, la base conoscitiva necessaria a intervenire in maniera nuova sullo *stock* di legislazione per far fronte a una delle più pressanti richieste provenienti dagli operatori e dai cittadini, quella cioè di ridurre i costi legati alla necessità di conoscere e orientarsi in un panorama legislativo eccessivamente complesso e farraginoso.

Alla stregua di una prima, sia pur approssimativa, proiezione si può prevedere che almeno un quarto dei circa 21.000 atti censiti potrà in qualche modo essere eliminato. All'esito di tale processo, Parlamento e Governo potranno realizzare: l'incremento del grado di conoscibilità, da parte di cittadini e operatori, della normativa vigente; la razionalizzazione del *corpus* normativo, con l'esclusione di disposizioni che si siano esaurite o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, garantendo la coerenza giuridica, logica e sistematica della disciplina; l'individuazione di punti nodali della disciplina di settore, grazie all'identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione di diritti costituzionali dei cittadini, di disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore e di norme la cui abrogazione

comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica.

Si apre così una nuova fase, successiva rispetto alla ricognizione ragionata effettuata, nella quale si porranno alcune questioni che accenno soltanto, ma che dovranno essere oggetto di dibattito e di confronto in Commissione, dato che le disposizioni legislative anteriori al 1970 sono in realtà collocabili all'interno di tre insiemi: alcune norme restano in vigore, altre vengono abrogate implicitamente e altre ancora sono appartenenti ai settori esclusi indicati dalla legge. Questi confini rimangono esposti ad una attività di interpretazione degli operatori, come quella del giudice: ad esempio, visto che nelle controversie civili, penali e amministrative va sempre applicata la norma vigente che ha disciplinato il rapporto, se ho concluso un contratto in una certa data, quel rapporto sarà disciplinato dalla disposizione vigente al momento in cui è stato concluso. Si pone dunque il problema di come delineare i rapporti tra questi settori.

Inoltre, la soluzione di tali questioni, che il Governo intende affrontare insieme alla Commissione, darà indicazioni sul modalità di elaborazione dei decreti delegati, che potranno configurarsi come meri elenchi di norme da abrogare, come elenchi ragionati che diano indicazioni successive, o ancora come liste a cui, per esempio, siano annesse delle

tabelle dove si elenchino i possibili settori esclusi, garantendo, però, anche su quelli un grado di certezza. Questo aspetto, tuttavia, deve essere lasciato al dibattito da svolgere in Commissione tra Governo e Parlamento.

Sarà necessario individuare priorità in relazione alle singole materie, concentrando il maggiore sforzo di riassetto e semplificazione sui settori effettivamente più sofferenti. Anche in questo caso il contributo della Commissione, che sta svolgendo importanti audizioni, appare decisivo perché potrà indicare al Governo i settori su cui ritiene più importante, sistemico e necessario l'intervento di riassetto, anche considerando le scadenze temporali. Questi settori potrebbero coincidere con le aree di regolazione prioritarie indicate dal piano annuale di semplificazione che, a titolo esemplificativo, sono *privacy*, ambiente e paesaggio, fisco e dogane, sicurezza civile, localizzazione di impianti industriali, previdenza e contributi, igiene e sicurezza sul lavoro; oppure potrebbero riguardare quelle che presentano la più confusa stratificazione delle fonti, quali, ad esempio, il pubblico impiego, l'ordinamento militare, il processo amministrativo, l'immigrazione, i trasporti e i servizi pubblici.

Vanno poi definiti i rapporti tra la delega "taglia-leggi" e le deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero intercorrere, con propri

criteri e principi direttivi, nello spazio di tempo intercorrente fino alla data finale del dicembre 2009, in cui siamo chiamati ad emanare i decreti legislativi che, con il concorso della Commissione, provvederemo a redigere. Nello stesso tempo è, tuttavia, possibile che altre amministrazioni intendano intraprendere attività di raccolta in testo unico e in altre iniziative legislative; pertanto, si pone il problema, da verificare in Commissione, circa l'eventuale connessione da realizzare tra questi due fenomeni, dal momento che sia l'uno che l'altro sono opere di razionalizzazione normativa: il primo - cioè il "taglia-leggi" - determina un effetto cassatorio, ma anche di riordino, mentre l'altro ha esclusivamente un effetto di riordino.

Restano infine da approfondire le problematiche relative ai decreti legislativi integrativi e correttivi che sono ulteriormente previsti dalla disciplina del 2005. Occorrerà chiarire se tali decreti legislativi correttivi, eventualmente emanati nei due anni successivi, cioè entro il 2011, potranno indicare ulteriori disposizioni da far restare in vigore, magari perché sfuggite in prima battuta all'attenzione del legislatore delegato, determinando quindi una possibilità di *repechage* di legislazione (nell'ipotesi occorrerà disciplinare gli effetti nel tempo sui rapporti

esistenti), nonché eventuali altri problemi che potrebbero essere oggetto di mera correzione.

Da questo punto di vista, quando avrò depositato la relazione contenente le indicazioni che vi ho riferito, la Commissione potrà approfondire tutte le questioni da me citate, considerare questo *stock* di leggi e indicare tutte le opportune iniziative da assumere. In ogni caso, mi fa piacere aver potuto illustrare alla Commissione questi dati, perché adesso è possibile cominciare ad intraprendere una collaborazione su questi testi a partire da una base che, al di là delle criticità esistenti, delle possibili difficoltà e delle approssimazioni che certamente vanno fatte, costituisce una base che prima di tale operazione non esisteva nel nostro ordinamento, né nell'esperienza delle amministrazioni italiane.

Prima di concludere, vorrei soffermarmi su alcuni dati che indicano i problemi che il "taglia-leggi" consente di evidenziare. Ad esempio, abbiamo censito, su 9.000 atti, il numero delle amministrazioni segnalanti: abbiamo cioè rilevato che 7.031 atti normativi sono stati segnalati da una sola amministrazione, mentre 1.618 da due amministrazioni; inoltre, 22 amministrazioni hanno segnalato una sola norma. Questo dato è interessante perché indica la verticalità dell'ordinamento giuridico: se il

primo sul piano numerico è il Ministero dell'economia e delle finanze avendo questo segnalato più di 7.000 atti, ciò significa che si è costruito un ordinamento verticale fatto da questo tipo di norme.

Un altro dato interessante riguarda la distribuzione degli atti censiti dalle amministrazioni per numero di singoli articoli d'interesse: su 9.000 atti segnalati dalle amministrazioni, per 1.924 sono stati segnalati più articoli d'interesse; un articolo di interesse è stato segnalato per 1.156 atti, più di quattro articoli d'interesse per 237 atti. Ciò dà il segno della frammentarietà dell'ordinamento e significa che in realtà l'amministrazione è frammentata anche in questo caso.

Vi è poi una tabella che divide gli atti normativi di rango primario per amministrazione. L'aspetto interessante è che il maggiore numero di segnalazioni concerne il Ministero dell'economia e delle finanze, e in particolare il settore delle finanze: in totale 3.260 atti, di cui 2.563 dopo il 1970 e 697 prima del 1970 (è interessante rilevare l'accelerazione verificatasi dopo il 1970). Al secondo posto vi è il Ministero della difesa con 2.005 atti, di cui 1.042 prima del 1970 e 963 successivi al 1970 (il processo è inverso rispetto al Ministero delle finanze). Segue il Ministero della giustizia con 1.956 atti, di cui 1.264 dopo il 1970 e 692 prima di tale

anno. Anche in questo caso, rientra nell'esperienza comune che si fa in Parlamento l'intervento sulla giustizia. Al quarto posto vi è la Presidenza del Consiglio dei ministri e al quinto il Ministero dell'interno. Tali dati, sistematicamente ordinati, sono contenuti nella relazione che entro pochi giorni invierò alla Commissione.

GIUDICE. Vorrei ringraziare il sottosegretario Pajno, di cui conosco la grande professionalità, per la puntuale relazione che ci ha esposto. Credo che il principio di disboscare per costruire una legislazione migliore sia condiviso da tutte le forze politiche. Mi lasci però enunciare qualche perplessità, poiché tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare. Ritengo che questo processo sia auspicabile, ma si potrà avviare solo se affiancato da riforme costituzionali serie, a cominciare dal sistema elettorale, rispetto al quale vi è un dibattito nella I Commissione della Camera. Aggiungerei anche la necessità di rivedere i Regolamenti di Camera e Senato.

Mi rendo conto che si tratta di processi lunghi e complessi, ma speravo e mi auguravo che dopo l'approvazione del "taglia-leggi" ci fosse uno stop e si cominciasse ad operare in termini di correttezza. È avvenuto esattamente il contrario. Non mi riferisco solo all'attuale maggioranza e a

questo Governo; più precisamente, parlo del periodo che va dagli ultimi anni della precedente legislatura, in cui eravamo maggioranza, all'inizio di questa, in cui siamo opposizione. Credo che lo stato della legislazione abbia conosciuto un peggioramento notevole, con il risultato di rendere lo stato della legislazione un elemento quasi incomprensibile per l'utente finale, ossia per il cittadino.

Siamo riusciti a fare di tutto e di più, portando in vita commi di articoli abrogati ed intervenendo, anche recentemente con il disegno di legge finanziaria, a correggere il decreto collegato, approvato solo pochi giorni prima. Si tratta di un modo un po' schizofrenico di legiferare che, a mio avviso, ha fortemente peggiorato lo stato dell'arte. Lei, onorevole Sottosegretario, ricordava poco fa alcune norme di questa finanziaria, che doveva essere un provvedimento snello alla luce della riclassificazione del bilancio dello Stato. In realtà, dall'intenzione iniziale di una finanziaria snella, fatta da non più di 90 articoli, al Senato si è arrivati a 151, e credo che alla Camera il numero degli articoli rischi persino di essere raddoppiato. Tutto ciò induce a fare approfondite riflessioni poiché la causa è proprio la mancanza di una stagione di riforme che ritengo ormai assolutamente essenziale e necessaria per il Paese.

Un'ulteriore riflessione che desidero fare, onorevole Sottosegretario, riguarda l'uso improprio e spesso violento, per così dire, della decretazione d'urgenza, che finisce per avere una forte ricaduta sulla qualità della legislazione. Quando un Parlamento è stato impegnato per il 70 per cento della sua attività a fare leggi di conversione di decreti, che non hanno nulla in comune con le caratteristiche del decreto, ossia né i presupposti di urgenza né l'immediata applicabilità, le leggi di conversione diventano treni che passano e su cui si tenta di caricare tutto il possibile, e la situazione non può che peggiorare ed aggravarsi. Penso che disboscare e procedere a un riordino sia un'esigenza sentita dal Paese, ma credo che il percorso sarà difficile se prima non si metterà mano seriamente alle riforme istituzionali e a una revisione dei Regolamenti di Camera e Senato. Solo allora si potrà avviare il percorso che lei ci ha illustrato e che oggi mi appare assolutamente teorico. Certamente è qualcosa a cui dobbiamo tendere, ma nello stato attuale credo sia un percorso difficile, se non quasi impossibile.

COSTA. Signor Presidente, desidero ringraziare anch'io il Sottosegretario per sua la chiara ed esaustiva relazione. Questa è la prima occasione nella quale ci troviamo effettivamente a discutere dell'obiettivo e dell'oggetto

sociale di questa Commissione. Sicuramente vi sarà l'occasione anche per intavolare un percorso di lavoro che ci consenta di raggiungere gli obiettivi che sono stati fissati. Devo ribadire - e lo abbiamo già fatto in alcune circostanze - la validità anche della scansione temporale che il cosiddetto "taglia-leggi" ha dato, perché sono state fissate delle norme sui tempi, forse in modo un po' scioccante dal punto di vista normativo, ma sicuramente è stata data la possibilità all'Esecutivo di darsi dei tempi, delle strutture e degli obiettivi.

Mi sembra che, stando alla relazione del Sottosegretario, si inizino a vedere i primi risultati, almeno dal punto di vista ricognitivo. Non dimentichiamo che uno dei principali punti interrogativi del nostro Paese riguardava il numero di leggi applicabili. Se ne sono sentite di tutti i colori: dai 25.000 atti del professor Cassese agli oltre 60.000 di chi vi ha incluso altri atti non normativi. Se non sbaglio, vi era anche uno studio della Camera in proposito.

In realtà, bisogna considerare che cosa viene incluso in tali cifre. Nei 21.000 atti legislativi individuati non sono compresi i regolamenti, ma anche questi ultimi costituiscono norme che vanno ad incidere sulla vita quotidiana e creano determinati aspetti burocratici, nonché delle spese.

Anche questo è un aspetto molto importante: teniamo conto che l'eccesso di leggi viene criticato e contestato molto spesso perché c'è una forte differenza tra il numero di leggi del nostro Paese e quello di altri Paesi europei. Tale critica non si basa su una considerazione fine a se stessa, poiché l'eccesso di leggi genera burocrazia e questa produce un eccesso di spesa. Laddove vi è una legge, vi è l'esigenza di avere uffici, controlli, personale, strutture ed adempimenti per i cittadini. Ciò provoca dei costi per lo Stato e la nascita di uno Stato sempre meno liberale, nel senso che si vanno ad individuare dei percorsi e dei paletti continui per i cittadini, che sono sempre più disorientati.

Mi corre l'obbligo di svolgere alcune considerazioni sulla disparità numerica che emerge tra i dati censiti dalle amministrazioni e quelli in possesso del comitato interministeriale. Ciò significa, innanzitutto, che neppure le amministrazioni conoscono la situazione relativa alle norme che ad esse si applicano o, quantomeno, che non hanno avuto la buona volontà di ricostruirla.

PAJNO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Forse hanno fatto una selezione più rigorosa.

COSTA. Bisogna vedere la chiave di lettura utilizzata. In ogni caso, se guardiamo, per esempio, alle varie ramificazioni del nostro Esecutivo, dubito che i Ministri, i Sottosegretari o anche i direttori generali siano a conoscenza di tutte le dipanazioni normative che attengono al loro operato.

A mio avviso, quindi, da questo punto di vista si dovrebbe procedere in modo ragionato, anche se non troppo, attenendosi ai tempi, alle norme e all'esigenza di disboscare questa giungla normativa.

Quanto poi alle leggi regionali (in merito alle quali non avremmo sicuramente neppure la competenza per poter intervenire), sicuramente esse rappresentano una parte molto importante della giungla legislativa. Penso comunque - e mi riaggancio così all'intervento del collega Giudice - che, in un'ottica di riforme costituzionali, sia importante intervenire anche sotto questo profilo perché se ci limitassimo ad un'operazione di disboscamento a livello centrale, rischieremmo di creare un federalismo "a gambe all'aria", lasciando alle Regioni la competenza in quelle materie in cui viene meno la normativa statale.

Detto questo, auspico che si possa giungere davvero a delineare un percorso rapido che consenta di rispondere a quell'esigenza di

semplificazione di cui si è parlato qui oggi in termini tecnici, ma che è particolarmente sentita anche in termini pratici.

MELLANO. Ringrazio innanzitutto il presidente Fuda per avere previsto l'odierna audizione ed il Sottosegretario per la relazione, che ci ha voluto presentare in anticipo rispetto alla scadenza del 16 dicembre, che studieremo attentamente perché è talmente ricca di dati, osservazioni e stimoli, da meritare una rilettura e una riflessione attente.

Vorrei svolgere qui alcune considerazioni - forse marginali - sulla base dei dati di cui disponiamo, cominciando col dire che anch'io sono preoccupato per l'incongruenza anche molto forte che esiste fra i dati risultanti dalle banche dati giuridiche comunemente usate e quelli censiti, invece, dalle amministrazioni. Ovviamente, volendo leggere la situazione in positivo, possiamo dire - e credo sia condivisibile - che le amministrazioni operano una selezione tenendo conto della vigenza e dell'attualità della norma.

Ritengo, dunque, che il nostro primo ed essenziale compito sia di fissare e fotografare il quadro della realtà esistente, proprio allo scopo di diffondere la conoscenza di una situazione che rappresenta la base di

qualsiasi intervento.

Sono però preoccupato, signor Sottosegretario, perché come lei diceva prima, se non ho capito male, realisticamente potremmo pensare di incidere solo su un quarto delle circa 7.000 norme antecedenti al 1970. Lei stesso ha aggiunto, inoltre, che si dovrà prevedere in ogni caso un meccanismo di ripescaggio, soprattutto se nel tagliare le norme non si riesce ad essere troppo precisi o se per alcune previsioni normative si ravvisa la necessità della loro persistenza. Condivido anche le preoccupazioni espresse dagli altri colleghi intervenuti, per cui credo che forse dovremmo porci come obiettivo di essere un po' *tranchantes*, non tanto nel senso di essere sommari (perché in questo caso la parola ha un'accezione negativa), ma piuttosto nel senso di fissare paletti molto rigorosi per evitare che la nostra semplificazione diventi, al contrario, una complicazione, addirittura con norme dichiarate decadute e poi recuperate, oltretutto operando su un numero di atti non così elevato come quello da noi previsto.

A queste preoccupazioni si accompagna comunque la consapevolezza dell'assoluta necessità ed urgenza di un intervento, soprattutto dopo avere ascoltato la relazione del Sottosegretario e dopo il

lavoro svolto da questa Commissione nel suo primo anno e mezzo di attività. Forse è questa, davvero, la sfida più importante che abbiamo di fronte nella nostra attività di parlamentari, perché, più che fare altre leggi, bisognerebbe riuscire a delineare un quadro normativo ordinato e consapevole per noi innanzitutto, ma più in generale per tutti gli operatori e i cittadini. Infatti, se non si riesce a far chiarezza sulle norme effettivamente vigenti, ne va di mezzo la democrazia e si trasforma il Paese e il nostro assetto istituzionale.

Con queste preoccupazioni, ma anche con la fiducia e la consapevolezza che ho espresso, credo sia possibile cominciare a lavorare anche con quel tanto di approssimazione e di durezza che il meccanismo "taglia-leggi" impone.

SCARPETTI, Ringrazio il Sottosegretario per la relazione che ha svolto e per la documentazione che vorrà trasmettere successivamente alla Commissione che, almeno per quanto mi riguarda, costituirà un importante momento di approfondimento delle tante cose che sono state dette qui oggi.

Sono d'accordo con chi dice che finalmente abbiamo individuato la nostra missione: al di là delle diverse funzioni e dei vari ruoli, infatti, è

importante che ci sia quel rapporto di collaborazione cui anche il Sottosegretario ha fatto riferimento.

Se ho ben capito due sono sostanzialmente i filoni su cui il Sottosegretario ed il comitato tecnico stanno lavorando: uno è rappresentato dalla ricognizione della normativa esistente ai fini dell'attuazione del meccanismo "taglia-leggi"; l'altro riguarda, invece, il riassetto e la semplificazione della normativa.

Quanto al primo aspetto, concordo con le osservazioni sviluppate sia nella relazione che negli interventi dei colleghi, in particolare per quanto concerne la normativa regionale sulla quale occorre riflettere, al di là della questione relativa alle materie oggetto di legislazione concorrente: in proposito, penso si richieda una certa rigidità, secondo quanto di volta in volta necessario. Per quanto riguarda poi la seconda fase del lavoro, mi pare essa sia di particolare rilievo per la nostra missione.

Condivido la posizione espressa dall'onorevole Giudice sulla necessità di riforme profonde perchè si possa effettivamente realizzare una semplificazione: la legge finanziaria, ad esempio, dovrebbe essere superata e si dovrebbe ragionare in termini di bilancio dello Stato, così come le leggi di settore dovrebbero essere tali.

Per la mia precedente esperienza di amministratore locale, mi sono spesso trovato di fronte agli effetti prodotti dalla ricaduta di norme che non solo avevano più fonti, ma erano anche diversamente interpretabili, tant'è che da noi è molto fiorente l'attività degli studi legali proprio per l'interpretazione delle norme. Tuttavia, se non si procede ad un riordino della normativa, per alcune materie ci troveremo di fronte alle norme comunitarie, alle leggi di settore e alle leggi finanziarie che ogni anno stabiliscono qualcosa: penso, ad esempio, al settore dei servizi pubblici locali, per rimanere in un ambito che conosco.

A mio avviso sarebbe già importante - questo mi pare lo spirito del ragionamento fatto all'inizio - se il lavoro di ricognizione e di riassetto ipotizzasse, ai fini della semplificazione, quantomeno dei blocchi di settore, stabilendo poi per ciascuno di essi la normativa vigente e quella ormai non più esistente. Questo comunque sarebbe già un primo passo importante nel rapporto fra il legislatore e il fruitore della norma: mi riferisco cioè al fatto di sapere che in quel settore ci sono delle norme che sono in qualche modo ricomprese. Ora non si affronta più questo argomento, ma ritengo che ciò determinerà anche la necessità di testi unici e di armonizzazione delle norme, e ciò rappresenterebbe già un'importante operazione di

semplificazione.

In conclusione, credo che le considerazioni che sono state fatte oggi in questa sede siano una buona base per valutare ciò che è possibile fare in un percorso non semplice, ma alquanto complesso.

PAJNO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, desidero soltanto ringraziare tutti gli intervenuti perché tutti i contributi centrano problemi reali ed esistenti, inoltre cominciano da subito a fornire spunti di riflessione importanti anche per l'attività futura.

Vorrei rassicurare tutti ad un tempo sulla prudenza, ma anche sulla determinazione nel realizzare quest'operazione; certamente, infatti, occorre essere prudenti, ma anche determinati e non cercare di risparmiare, atteso che la vera partita sarà riuscire a determinare le norme indispensabili e quelle di cui, invece, si può fare a meno. A questo riguardo, conto su un intervento decisivo della Commissione anche al fine di bilanciare eventuali difficoltà provenienti dalle resistenze naturali che le amministrazioni possono prospettare in questo quadro. Vi dico subito che questa determinazione è la stessa che ci ha portato nel giro di pochi mesi a compiere un lavoro che sembrava addirittura non potesse essere svolto.

Il numero che ho indicato è prudente, ma non tende verso il basso; non cerco, infatti, di creare aspettative destinate a essere deluse, tuttavia queste grandezze potranno sicuramente crescere rispetto alle indicazioni fornite.

In ultimo, vorrei altresì specificare che la fase del riordino offre grandi opportunità, perché all'esito di questo lavoro di ricognizione si avrà una base normativa che ci consentirà di intervenire su diversi settori. Il fatto di agire utilizzando i decreti legislativi in termini ablatori e cassatori, o per ipotizzare nuovi riordini e una nuova codificazione, rappresenta una grande opzione offerta al Governo, ma anche al Parlamento, che dovrà fornire le indicazioni necessarie in questo senso.

Credo che su ciò potremo lavorare e per questo ringrazio sentitamente la Commissione. In effetti, sono d'accordo con l'onorevole Giudice quando sostiene che questa è un'emergenza del Paese e pertanto va affrontata insieme a tutte le altre.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Pajno per il suo intervento e per la sua relazione ampia e puntuale. Ringrazio altresì tutti i membri della Commissione che hanno partecipato, nonostante ci siano alcune difficoltà:

mi rivolgo sia ai deputati presenti, perché alla Camera è in corso l'esame dei documenti finanziari e di bilancio, sia ai colleghi senatori impegnati con il disegno di legge di riforma elettorale in Commissione affari costituzionali.

PAJNO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Desidero precisare che il documento che depositerò agli atti della Commissione è solo un appunto rispetto a quanto ho appena riferito; la relazione completa sarà depositata tra qualche giorno e conterrà tutti gli allegati necessari.

Audizione del presidente della Confederazione produttori agricoli (COPAGRI) e del presidente della Confederazione italiana agricoltori (CIA)

PRESIDENTE. Segue l'audizione del presidente della Confederazione produttori agricoli (COPAGRI) e del presidente della Confederazione italiana agricoltori (CIA).

Sono presenti il dottor Giovan Battista Aiuto, presidente della Confederazione produttori agricoli, accompagnato dal dottor Francesco

Verrascina, vice presidente vicario; il dottor Giordano Pascucci, presidente della Confederazione italiana agricoltori della Toscana e responsabile sussidiarietà e semplificazione amministrativa, accompagnato dal dottor Carmine Masoni, responsabile dell'ufficio legislativo della Confederazione italiana agricoltori.

Nel ringraziare gli ospiti intervenuti, cedo loro subito la parola.

PASCUCCI. Signor Presidente, intervengo in sostituzione del dottor Giuseppe Politi, presidente della CIA, il quale è stato trattenuto in ufficio per impegni urgenti e non può quindi essere oggi presente. Porgo pertanto alla Commissione le sue scuse insieme ai suoi migliori auguri.

Desidero esprimere il ringraziamento della CIA per la convocazione odierna che ci dà la possibilità di affrontare il tema della semplificazione dei procedimenti e delle norme, per noi particolarmente importante e sentito. Proprio per questo abbiamo promosso una petizione popolare con la raccolta di firme, che consegneremo nei prossimi giorni ai Presidenti del Senato e della Camera, in cui richiediamo la semplificazione dei procedimenti che nel nostro settore sono particolarmente complessi e sacrificano la competitività delle nostre imprese.

Nei mesi scorsi abbiamo svolto un'indagine (iniziata in realtà da alcuni anni) e siamo giunti alla determinazione che, per quanto riguarda il settore agricolo, ormai oltre 100 giornate vengono spese per svolgere gli adempimenti richiesti dalle norme regionali, nazionali e comunitarie; si tratta quindi di tre mesi di attività che vanno a pesare sulla competitività delle nostre imprese.

Come è stato stabilito dalle direttive comunitarie e dal lavoro svolto a livello europeo, la burocrazia ha una forte incidenza nel settore economico. Crediamo di dover riuscire a raggiungere, da oggi al 2012, l'obiettivo di una riduzione del carico burocratico a livello italiano del 25 per cento. Per questo, non solo abbiamo realizzato la suddetta petizione popolare con la raccolta di firme, ma stiamo mettendo a punto una serie di proposte che possano consentire concretamente di ridurre il carico burocratico per le imprese, e a tal fine abbiamo individuato dei punti sui quali è necessario riuscire a ottenere dei risultati.

Chiaramente, uno degli aspetti fondamentali su cui occorre agire riguarda la gestione dei premi comunitari; rispetto a questo tema infatti in agricoltura alcuni passaggi importanti sono svolti dallo Stato membro, poi c'è l'applicazione a livello nazionale e in seguito la materia delegata a

livello territoriale.

Prima di affrontare tale aspetto nello specifico, occorre rilevare che esso ci riporta all'esigenza di riuscire ad avere, attraverso le riforme costituzionali e istituzionali, un diverso riparto di competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali. Inoltre, l'esigenza di un raccordo più stretto tra Stato, Regioni e autonomie locali è un elemento sul quale bisogna intervenire, tant'è vero che, per quanto riguarda il nostro settore, pur essendo l'agricoltura una materia delegata alle Regioni, spesso lo Stato rappresenta l'Italia a livello europeo, mentre la gestione e l'attuazione di molte norme è svolta a livello territoriale. Questo è un punto critico sul quale occorre intervenire perché troppo spesso c'è un dualismo di competenze tra Regioni e Stato; bisognerebbe pertanto riuscire a rendere più omogenee le attività della Conferenza Stato-Regioni in questo settore.

Per quanto riguarda specificamente gli interventi nel settore agricolo, come abbiamo detto, sicuramente la riforma della politica agricola comune (PAC) e la sua applicazione in Italia rappresenta un nodo sul quale occorre intervenire per rendere maggiormente efficiente il sistema attraverso un riordino non solo delle norme, ma soprattutto delle competenze, facendo in modo che il Ministero e le Regioni abbiano la potestà di legiferare.

Successivamente l'attuazione delle norme deve essere affidata agli enti strumentali, come AGEA coordinamento (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), e agli organismi pagatori regionali. Anche in questo caso, però, il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, per il futuro, deve essere rafforzato.

Abbiamo individuato altri punti sui quali è necessario intervenire, non solo per quanto riguarda la semplificazione delle norme degli aiuti comunitari, ma soprattutto in relazione all'attuazione dello sportello unico per l'impresa e la dichiarazione unica di attività per l'impresa, che non sono attualmente in vigore per il nostro settore. Si tratta di una serie di questioni sulle quali consegnerò un documento a questa Commissione, con proposte di semplificazione specifica riguardo ai singoli temi. Ci aspettiamo che si possano intraprendere delle iniziative non solo con la modifica delle normative vigenti; crediamo che anche con le attuali norme si possano introdurre meccanismi di reale semplificazione e di alleggerimento del carico burocratico, perché questo è un punto che sta creando forti difficoltà alla competitività delle nostre imprese.

AIUTO. Anche noi della Confederazione produttori agricoli, già da qualche anno abbiamo lavorato con il Ministero e con il Parlamento attorno all'esigenza della semplificazione delle norme e delle procedure nel settore agricolo. È di tutta evidenza che tale esigenza ha una relazione seria con i problemi della competitività delle imprese. Evitare che l'operatore agricolo sia occupato per tanti giorni all'anno nel disbrigo delle sue pratiche burocratiche rappresenta palesemente un valore economico in sé.

Signor Presidente, anche noi abbiamo preparato un documento da consegnare alla Commissione in modo da lasciare una traccia del lavoro che abbiamo compiuto. Le questioni importanti sono quelle sottolineate in precedenza dal collega della CIA e riguardano la PAC (politica agricola comune), la semplificazione delle procedure e delle norme, l'esigenza di chiarificazione e soprattutto la possibilità di fare ricorso sempre più spesso all'autocertificazione. Tutto ciò al fine di ridurre le condizioni che ostacolano lo sviluppo dell'agricoltura. Nel nostro documento abbiamo fatto riferimento alla multifunzionalità, che andrebbe concretizzata e realizzata sul piano legislativo. Non si tratta solo di semplificare delegificando (la delegificazione che si propone la Commissione è un

lavoro molto utile), ma anche di elaborare un testo unico che possa essere di orientamento per tutti gli agricoltori e per la loro rappresentanza sociale.

Ringraziamo pertanto la Commissione per il lavoro che sta svolgendo. Vorrei cogliere l'occasione anche per scusarci per quanto avvenuto la settimana scorsa: un altro importante lavoro al CNEL ci ha messo nelle condizioni di poter essere presenti solo in ritardo.

PRESIDENTE. Con riferimento al documento da voi redatto in materia di semplificazione dei procedimenti e delle norme da presentare ai Presidenti del Senato e della Camera, vorrei pregare il dottor Pascucci, di trasmetterne copia anche alla Commissione per conoscenza.

Se inoltre avete un documento scritto da consegnare, possiamo intanto acquisirlo e distribuirlo in copia ai colleghi.

MELLANO. Signor Presidente, quello agricolo è un importantissimo settore del nostro Paese su cui, oltre alle legislazioni europee degli ultimi decenni, ci sono stati interventi molto consistenti da parte delle Regioni. A livello regionale, in particolare, e sulla gestione dell'agricoltura in Italia, in generale, le organizzazioni rappresentative presenti all'audizione odierna,

così come tante altre organizzazioni del nostro Paese, hanno avuto un ruolo decisivo. In modo provocatorio vorrei sottolineare quanto sia determinante anche il vostro impegno nello sciogliere e semplificare le procedure burocratiche. In molti casi, nel tentativo di costruire controlli e meccanismi di garanzia, come sempre succede (quindi non è una critica specifica rivolta alle vostre organizzazioni), le organizzazioni si autoalimentano e in qualche modo si autoconservano, per così dire.

Spesso nasce il dubbio che determinati meccanismi procedurali siano dettati anche dall'interesse delle associazioni di categoria di fidelizzare i propri membri ma, pur costruendo certo un rapporto di aiuto e di sinergia, in molti casi la burocrazia si autoalimenta. Vorrei capire se su questo terreno vi è davvero un interesse concreto di tutti per una gestione semplificata. Provengo dalla provincia di Cuneo, dove vi sono molti coltivatori diretti e conosco molto bene quella realtà. Gli aiuti, la PAC e l'intervento europeo sono stati gestiti, in particolare da noi, in modo da farli diventare una rete, una cinghia di trasmissione fra gli operatori e le organizzazioni di categoria. Queste ultime stanno svolgendo un lavoro preziosissimo ed encomiabile, ma in molti casi può nascere il dubbio che non si riesca ad intervenire su questo settore, semplificando e tagliando,

proprio a causa di un interesse all'autoconservazione.

MASONI. Signor Presidente, è indubbio che vi sia un intreccio di competenze tra Stato-Regioni e norme preordinate dell'Unione europea. L'agricoltura, che è materia quasi innominata nel nuovo Titolo V della Costituzione, dovrebbe riavere una sua ricollocazione da tale punto di vista, probabilmente non in misura orizzontale, ma verticale, definendo le competenze dello Stato, le competenze legislative delle Regioni e le competenze amministrative degli enti locali decentrati.

Uno studio recente, pubblicato la scorsa settimana e commissionato dalla sesta direzione generale dell'agricoltura dell'Unione europea, ha analizzato i costi amministrativi di cinque Stati europei che hanno scelto forme di pagamento per gli aiuti della PAC diversificati: il metodo storico, come in Italia, il metodo dinamico, come nel caso della Danimarca, la regionalizzazione, come in altri Stati. I risultati di tale studio mostrano che l'Italia ha i costi amministrativi più bassi. Gran parte della mole di lavoro e delle attività della pubblica amministrazione è stata infatti concordata in precedenza nelle modalità, nei tempi, nell'efficienza da raggiungere e poi affidata, sempre sotto controllo, a degli enti, i CAA (Centri autorizzati di

assistenza agricola), che sono stati costituiti secondo precise norme di legge.

Attualmente la PAC si sta ulteriormente semplificando, mentre in precedenza era diventata più complessa a causa dell'ingresso di altre organizzazioni comuni di mercato (per il tabacco, l'ortofrutta e in seguito il vino). Tuttavia, sono certo che, come mostra lo stesso studio, che invito i commissari a leggere, i passi di concertazione, oserei dire di sussidiarietà verticale, realizzati tra rami della pubblica amministrazione in termini di conoscenza, informatizzazione, possibilità di sistema e di rete, daranno ulteriori risparmi alla pubblica amministrazione per aggiustare la PAC in Italia.

PASCUCCI. Vorrei precisare meglio che non abbiamo ancora consegnato il documento al quale ho fatto riferimento, cioè la petizione popolare, che sarà presentata invece ai Presidenti del Senato e della Camera il 21 dicembre prossimo.

Stiamo inoltre lavorando su precise proposte di semplificazione relative ai singoli argomenti, che inseriremo in un *dossier* più puntuale rispetto a quello che consegniamo oggi alla Commissione, nel quale, per

brevità, ci siamo limitati soltanto a sintetizzare alcune osservazioni di carattere più generale.

Quanto alle considerazioni svolte prima dall'onorevole Mellano, la nostra organizzazione, insieme ad altre, ha salutato ieri con favore la mancata approvazione alla Camera dell'emendamento che prevedeva la denuncia trimestrale per le imprese con un volume di affari inferiore ai 7.000 euro; mi risulta, comunque, che non sono mancate altre organizzazioni favorevoli invece a quella proposta.

Ritengo quindi pertinente l'osservazione dell'onorevole Mellano e siamo d'accordo sull'opportunità di attribuire a ciascuno il suo merito.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo dato ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa con questa le odierne audizioni e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,40.

