

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 672 del 16/9/2005

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 9.

omissis

...

Discussione del disegno di legge: S. 3186 - Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (Approvato dal Senato) (A.C. 5864).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.

Avverto che lo schema recante la [ripartizione dei tempi](#) è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

(Discussione sulle linee generali - A.C. 5864)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente. Il relatore, onorevole Migliori, ha facoltà di svolgere la relazione.

RICCARDO MIGLIORI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, giunge oggi al nostro esame un provvedimento di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 significativo ed imponente sia dal punto di vista dell'articolazione quantitativa sia da quello della pregnanza qualitativa. Già approvato dal Senato, esso giunge all'esame di questa Assemblea forte del contributo che è stato offerto in sede referente, pur nella consapevolezza delle difficoltà che si opponevano all'accoglimento di proposte emendative, stante l'urgenza derivante dall'imminente chiusura della legislatura e la conseguente esigenza di un'approvazione la più celere possibile, onde non disperdere gli aspetti di grande rilievo politico che lo caratterizzano. Si tratta, infatti, di un provvedimento che rende in qualche misura irreversibile, in quanto tende a perpetuarlo nel corso dei prossimi anni, quel processo di modernizzazione normativa, di innovazione della disciplina di livello regolamentare, di semplificazione, che non è più un aspetto di natura episodica nel nostro paese, ma costituisce ormai una linea di tendenza che appartiene, oserei dire, al patrimonio culturale e programmatico delle forze politiche del nostro paese e che è stata contrassegnata, soprattutto nella parte terminale della passata legislatura, ma anche in questa, da elementi dinamici significativi. All'articolo 1, il provvedimento in esame apporta nuove modifiche all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, la cosiddetta «legge Bassanini» e, di fatto, dà attuazione e conseguenza operativa alla legge n. 229 del 2003, con la finalità di integrare il processo di riordino normativo e di razionalizzazione delle procedure amministrative affidato alle leggi di semplificazione annuali, con

nuove disposizioni ed ulteriori principi e criteri direttivi aventi ad oggetto il riassetto per materie della disciplina di livello regolamentare, tenendo conto dei principi regolatori dell'attività amministrativa e soprattutto del raccordo con la dimensione europea (elemento non secondario, che nelle finalità del disegno di legge è ben presente).

L'articolo 2, invece, è volto ad introdurre, sempre nell'ambito della legge n. 59 del 1997, un nuovo articolo 20-ter nel quale si prevedono meccanismi di carattere generale e sistematico per coordinare e rendere omogenee iniziative volte a migliorare la qualità normativa dell'ordinamento nel suo complesso, a livello statale, regionale e locale.

Questo aspetto, che ritroveremo anche all'articolo 5, riguardante l'esigenza di un'armonizzazione, non solo tempistica, ma anche normativa, delle legislazioni statali e regionali in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, a mio avviso, è strategico. Infatti, anche il nuovo titolo V della Costituzione, al di là della prassi, risponde all'esigenza di una compiuta armonizzazione delle legislazioni, i cui effetti perversi, altrimenti, corrono il rischio di bloccare una serie di processi (mi riferisco al comparto della competitività delle imprese); ciò potrebbe determinare effetti estremamente negativi. Dunque, l'elemento della «amalgamabilità», della armonizzazione normativa, ma non solo, delle legislazioni nazionali e regionali in materie costituzionalmente concorrenti, è presente nel provvedimento in esame come finalità strategica, ma, a mio avviso, colleghi, sarà al centro di una serie di processi normativi nella prossima legislatura, essendo questo uno degli elementi essenziali sui quali si è svolto in questi anni in aula il confronto parlamentare, ancora in atto.

L'articolo 3 conferisce al Governo una delega per il riassetto delle disposizioni che disciplinano le provvidenze per le vittime del dovere, del servizio, del terrorismo e della criminalità organizzata.

L'articolo 4 reca una delega al Governo ai fini del riordino delle procedure di gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri.

La delega conferita all'articolo 5 al Governo, come ricordavo precedentemente, è finalizzata al riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, con evidente esclusione degli adempimenti amministrativi fiscali, previdenziali e di quelli gravanti sulle imprese in qualità di datori di lavoro.

In questo contesto si prevede, nei commi in cui si articola la normativa in questione, che il Governo e le regioni promuovano intese ed accordi in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza unificata, con lo scopo di favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative statali e regionali in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, nonché l'armonizzazione della regolamentazione relativa alla semplificazione degli adempimenti medesimi.

Siamo su un piano strategico che tende a dare sostegno alla internazionalizzazione delle imprese e alla competitività complessiva del sistema produttivo del nostro paese, eliminando proprio quelle incongruenze e quelle contraddizioni che si sono registrate nell'applicazione nel corso di questa legislatura nazionale e nel corso delle iniziali legislature regionali di elementi di contrasto anche interpretativo di natura costituzionale, ma anche, oserei dire, di natura operativa ordinamentale, che è bene contribuire a superare.

Anche l'articolo 6 è volto a conferire una delega al Governo da esercitare a fini del riassetto normativo delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità.

L'articolo 7 conferisce al Governo una delega per il riassetto normativo in materia di ordinamento del notariato, con particolare riguardo al procedimento disciplinare degli archivi notarili. Ricordo che questo articolo, unito ad altro successivo, concerne un'esigenza da tempo avvertita da parte del notariato italiano di procedere celermente, dopo anni di difficoltà operative, tenendo conto delle leggi fondamentali preposte al settore, precedenti addirittura alla prima guerra mondiale e che male si potevano applicare agli aspetti di natura informatica che caratterizzano ormai la vita del notariato italiano.

Si aprirà domenica a Pesaro il congresso nazionale del notariato italiano e ritengo che sia di buon auspicio il fatto di provvedere a dare una svolta storica attraverso una effettiva modernizzazione

normativa di un comparto che è essenziale anche per la certezza del diritto nell'ambito dei negozi privati dei cittadini del nostro paese.

L'articolo 8 è volto a modificare il comma 5 dell'articolo 119 del nuovo codice della strada, mentre all'articolo 9 è prevista la modifica della normativa di rango primario che riguarda il Ministero degli affari esteri con finalità di razionalizzazione e maggiore funzionalità dell'amministrazione medesima.

L'articolo 10 è volto ad apportare modifiche a due articoli del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, mentre l'articolo 11 autorizza la semplificazione di procedimenti di competenza del Ministero dell'interno attraverso l'emanazione di regolamenti di delegificazione.

L'articolo 12, da me richiamato precedentemente, provvede ad apportare modifiche di semplificazione legislativa all'ordinamento del notariato e degli archivi notarili; ciò è soprattutto significativo laddove viene prevista, tra l'altro, una sanatoria degli effetti civili degli atti aventi ad oggetto il trasferimento, lo scioglimento e la costituzione della comunione di diritti reali relativi a terreni, incidendo sull'articolo 30 del testo unico in materia edilizia, mentre al comma 7 si integra la legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'istituzione del sistema di registrazione dei testamenti, firmata a Basilea il 16 maggio 1972, prevedendo che l'obbligo di iscrizione nel registro generale dei testamenti possa essere adempiuto anche in via telematica.

L'articolo 13 reca modifiche al decreto-legge n. 35 del 2005, in materia di semplificazione amministrativa delle operazioni relative ai veicoli, prevedendo in particolare che l'autenticazione della sottoscrizione per gli atti e le dichiarazioni aventi ad oggetto l'alienazione dei veicoli registrati nel pubblico registro automobilistico (PRA) possa essere effettuata gratuitamente in forma amministrativa.

L'articolo 14 apporta due puntuali modifiche di carattere terminologico agli articoli 19 e 20 della legge n. 241 del 1990, recante disposizioni generali concernenti l'attività amministrativa, disciplinando la denuncia di inizio attività e l'istituto base del silenzio assenso.

L'articolo 15 costituisce l'elemento, oserei dire, di spicco del provvedimento complessivamente inteso, riguardando quella cosiddetta «norma ghigliottina» che prevede, al termine della già avviata ricognizione delle leggi statali vigenti, l'abrogazione di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, con l'eccezione di quelle previste dal comma 17, che sono evidentemente di varia natura e la cui essenzialità è oggettiva, variando dalle disposizioni dei vari codici (penale, di procedura civile, di procedura penale e della navigazione) alle disposizioni che disciplinano gli ordinamenti degli organi costituzionali e alle disposizioni inerenti gli obblighi imposti dalla normativa comunitaria: tanto per ricordare grossolanamente le deroghe più evidenti. Tutto ciò, colleghi, avverrà - sempre nella logica dell'introduzione di misure concrete in materia di semplificazione - dopo la valutazione dell'impatto della regolamentazione e dopo, altresì, la verifica dell'impatto della stessa (strumenti di cui ai commi da 1 ad 11 dell'articolo); si tratta quindi di un processo di successivo azionamento concreto dei diversi passaggi previsti da questo articolo che, definito «norma ghigliottina», intende - a mio avviso, in alcune migliaia di casi (e quindi con un'imponente concretizzazione) - rendere più agevole il rapporto tra cittadini e ordinamento normativo facilitando, quindi, ancor più l'interpretazione della norma da parte dei cittadini. L'articolo 16 affida al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di predisporre annualmente un rapporto che dia conto della «qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione» e della «produttività degli uffici e del personale». L'articolo 17 apporta modifiche alle procedure di mobilità con la finalità di rendere più efficienti i rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprese «nel rispetto del contenimento dei costi». Vorrei sottolineare due aspetti di questo articolo...

PRESIDENTE. Le chiedo scusa, onorevole relatore, ma devo fare, per così dire, il cerbero; il tempo a sua disposizione sarebbe terminato. Naturalmente, lei ha il dovere di illustrare nella completezza il provvedimento, ma l'avverto che i tempi tecnici sarebbero superati.

RICCARDO MIGLIORI, *Relatore*. Presidente, la ringrazio, ma ignoravo di avere limiti così stretti.

PRESIDENTE Onorevole, mi correva l'obbligo di avvertirla; lei sta assolvendo benissimo il suo compito.

RICCARDO MIGLIORI, *Relatore*. Vorrei arrivare alla conclusione del mio ragionamento....

PRESIDENTE. Può farlo senz'altro; le ricordo però che deve concludere.

RICCARDO MIGLIORI, *Relatore*. La ringrazio. In particolare, due aspetti sono significativi. In primo luogo, richiamo la norma volta a sanzionare la nullità degli accordi, degli atti o delle clausole dei contratti collettivi che intendono eludere l'obbligo di ricorrere alla mobilità prima di procedere al reclutamento di nuovo personale. L'altro elemento altrettanto innovativo è la norma di cui alla lettera c) dell'articolo che, circa il trattamento del dipendente trasferito per mobilità, dispone che «salvo diversa previsione», al dipendente «si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione» cui è stato destinato. All'articolo 19, si prevedono ulteriori decreti legislativi per quanto riguarda le materie ricomprese negli articoli cui si fa riferimento. Gli articoli 20 e 21, infine, recano norme, rispettivamente, in materia di invarianza finanziaria e di abrogazioni. Colleghi, terminando l'elencazione degli articoli di cui si compone questo provvedimento, vorrei svolgere talune brevissime riflessioni. Una, di natura metodologica, è la seguente; purtroppo, abbiamo registrato da parte dell'opposizione, in sede di espressione del voto in Commissione, forse anche nel contesto di un'aspra polemica contingente tra le forze politiche, un atteggiamento di chiusura. Atteggiamento ben differente dal comportamento che le stesse forze politiche di opposizione hanno tenuto al Senato quando il medesimo provvedimento è stato esaminato in quel ramo del Parlamento; al Senato, infatti, alcuni gruppi importanti dell'opposizione non fecero mancare, non solo il loro apporto, ma anche il loro consenso e il loro voto favorevole sul provvedimento. Anzi, per certi aspetti, ricordando alcune dichiarazioni di voto, quanto si contestava al Governo ed alla maggioranza era di avere ritardato l'applicazione di tutte le norme di semplificazione recate dal provvedimento giacché l'iter del provvedimento avrebbe dovuto compiersi anni addietro, all'inizio della legislatura e non verso il termine della stessa. Alla Camera dei deputati, in sede di Commissione, l'opposizione in fase di voto si è espressa invece, a differenza del Senato, in senso contrario; spero che il nostro confronto possa far modificare tale atteggiamento in questo ramo del Parlamento.

Voglio dire che quell'eccesso di delega al Governo, che nel dibattito svolto in sede di Commissione è stato criticamente evidenziato, è figlio della stessa logica ispiratrice della legge n. 59 del 1997, che reca la firma dell'allora ministro Bassanini. Noi, infatti, abbiamo seguito uno schema che prevede il conferimento di una delega da parte del Parlamento e che dallo stesso Parlamento viene verificata, evidentemente, attraverso l'attività di controllo di una Commissione parlamentare di carattere speciale la cui costituzione, non a caso, viene prevista dal provvedimento in esame. Questo da un punto di vista metodologico. Sotto un profilo sostanziale - e concludo, signor Presidente -, vorrei dire che nutriamo la convinzione che, seppur al termine dell'attuale legislatura, con la presentazione del disegno di legge in esame, la maggioranza ed il Governo sono stati coerenti con l'impostazione di carattere programmatico generale che ci ha visto propendere verso la semplificazione normativa.

Ritengo che il provvedimento in esame, che si prefigge, in prospettiva, l'obiettivo di abrogare probabilmente alcune migliaia di leggi inutili, renda più libero e trasparente il nostro paese da invasioni normative che hanno incrinato non poco la certezza del diritto e la trasparenza nel rapporto tra istituzioni e cittadini. Siamo fieri di aver svolto tale lavoro, ed auspico che il Parlamento lo apprezzi, in virtù della coerenza politica e programmatica che ne ha contraddistinto sia la sua attivazione, sia gli aspetti consequenziali di ordine pratico.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Migliori, e mi scusi ancora se l'ho interrotta. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Sta bene. È iscritto a parlare l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, intervengo per svolgere alcune considerazioni sul disegno di legge n. 5864, concernente la semplificazione ed il riassetto normativo per l'anno 2005, che si inserisce, come è noto, nell'ambito di un percorso che possiamo ormai definire ampiamente sperimentato, volto a snellire la grande mole di leggi e provvedimenti esistenti nel nostro ordinamento.

Desidero subito anticipare che il mio intervento si focalizzerà essenzialmente su alcuni argomenti principali, partendo dalla prima applicazione dell'idea di semplificazione per giungere a trattare i problemi attinenti al delicatissimo rapporto tra le fonti normative. Tutto ciò, naturalmente - non voglio allarmarvi -, sarà svolto in termini sintetici, data la conoscenza che voi avete di tale materia. Signor Presidente, sono particolarmente lieto del fatto che sia lei a presiedere la seduta odierna, data la sensibilità che, per la sua professione originaria ed attuale, dimostra verso questi temi, che potremmo definire semplici e complessi allo stesso tempo. Ricordo che la semplificazione, come istituto generale, era inizialmente nata, per l'appunto, con l'obiettivo di semplificare i procedimenti amministrativi, al fine di riequilibrare il rapporto tra pubblici poteri e cittadini. Successivamente, dal piano dell'amministrazione (questa era l'idea iniziale), si è spostata a quello della legislazione, tentando di porre rimedio all'enorme quantità di leggi che, in qualche modo, rendevano complesso l'ordinamento e non consentivano una piena applicazione del principio della certezza del diritto. Non è un caso, infatti, che i primi strumenti ad essere utilizzati ai fini della semplificazione siano stati i regolamenti di delegificazione, i quali, dietro autorizzazione legislativa - e comincio a sottolineare il ruolo del Parlamento, che, in questa materia, deve essere sempre preliminare -, si prestavano ad incidere su singoli procedimenti, spostando la disciplina della relativa materia dalla fonte primaria a quella secondaria. In questo modo, si rendeva la materia oggetto di intervento suscettibile di essere modificata più facilmente e più rapidamente, mediante l'esercizio della potestà regolamentare, e sempre, naturalmente, nel rispetto di eventuali riserve di legge. Per conferire maggiore organicità a tale operazione, iniziata con l'approvazione della legge n. 537 del 1993, la già ricordata legge n. 59 del 1997 aveva previsto, all'articolo 20, uno strumento particolare, vale a dire la legge annuale di semplificazione, attraverso la quale si poteva incidere, in maniera più strutturata, sul problema della riduzione del fenomeno della iperlegificazione, mediante interventi diretti o autorizzazione alla delegificazione. Tale strumento avrebbe dovuto avere cadenza annuale, sul modello della legge comunitaria, al fine di rendere sistematica l'opera di riordino, ma conservando sempre in «cabina di regia» il Parlamento. La prassi ha tuttavia dimostrato come non si è riusciti ad approvare sistematicamente tale tipo di legge e lo conferma la circostanza che l'ultima legge di semplificazione, quella per il 2001, sia stata approvata nel 2003, con uno slittamento molto rilevante dei tempi. Proprio tale legge, la n. 229 del 2003, ha orientato il processo di semplificazione verso un modello parzialmente diverso: non finalizzato alla riduzione dei singoli procedimenti, ma volto ad un riassetto per grandi materie. Tale mutamento di prospettiva è avvenuto anche in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che ha fortemente ridotto, a favore delle regioni, la potestà regolamentare del Governo, limitata alle sole materie in cui lo Stato esercita una potestà legislativa esclusiva. A conferma di tutto ciò il Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005, aggiornato al 31 dicembre 2004, evidenzia come si sia registrata una diminuzione del numero di autorizzazioni alla delegificazione e, di conseguenza, una riduzione degli stessi regolamenti di delegificazione approvati. Quindi, si è passati da un sistema ad un altro, ma il nuovo non ha offerto un grande rendimento.

Il problema della semplificazione si è posto, perciò, in termini che potremmo definire molto diversi, ovvero nel senso di tentare di ridurre la produzione legislativa, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche - e soprattutto - sotto quello qualitativo. Ciò spiega come la tendenza recente abbia preferito utilizzare lo strumento della delega legislativa, mediante cui si poteva anche operare una modifica sostanziale della disciplina di un determinato settore, e raccogliere tali insiemi di norme nei cosiddetti codici di settore. Ogni codice regola un ambito molto circoscritto: ricordiamo, ad esempio, la materia della comunicazione e della televisione, in particolare, in cui sono stati varati tali codici, a prescindere dal merito e del riordino. Ogni codice, come dicevo, regola un ambito molto circoscritto e - come sottolineato anche dal Consiglio di Stato nei suoi pareri - si pongono altre novità in tale percorso, con frequenti problemi di «perimetrazione» tra i vari codici di settore. Infatti, nel momento in cui si procede ad un riordino, sono sempre possibili sovrapposizioni. Recentemente, tuttavia, abbiamo assistito a fenomeni alquanto contrastanti e disordinati, che hanno reso ancora più difficile per l'operatore del diritto - un tempo si cercava la certezza del diritto, oggi, con tale nuova tecnica, si ritorna in una situazione di incertezza - a districarsi tra le norme finalizzate alla semplificazione. Infatti, numerosi interventi di vera o presunta semplificazione sono stati introdotti in decreti-legge, anche quando erano inseriti in progetti di legge all'esame delle Assemblee e, in alcuni casi, si è assistito ad un vero e proprio «rincorrersi» di norme, alla ricerca di quella di più celere approvazione. Questo *caos* normativo, che - come è evidente - va in senso diametralmente opposto alla semplificazione, deriva dalla prassi - nefasta, mi sembra il caso di usare tale espressione - delle diverse tipologie dei decreti *omnibus*, ormai divenuti la regola di questo Governo. Mi limito a citare qualche esempio, quale il tristemente famoso decreto-legge sulla competitività, il n. 35 del 2005, che conteneva un coacervo di norme, e il provvedimento di semplificazione oggi in discussione. Tali interventi normativi, se sono legittimi sotto un profilo meramente formale, non lo sono sotto quello della coerenza dell'utilizzo delle fonti, come spesso lamenta il Comitato per la legislazione, poiché l'utilizzo di fonti diverse rispetto allo scopo proprio di ciascuno strumento può causare effetti contrastanti o totalmente contraddittori rispetto alle finalità della semplificazione e si dovrà chiarire che l'obiettivo è quello della semplificazione, ma se lo si persegue con strumenti così disordinati, il fine viene sostanzialmente smentito dagli strumenti utilizzati.

Su tale trama di considerazioni si inserisce la discussa norma «taglialeggi», ovvero l'articolo 15 del provvedimento in esame. Vorrei ricordare che il rapporto che ho appena citato dedica a questa norma uno spazio significativo, segnalandola all'attenzione di tutti gli studiosi. Come lei comprenderà, signor Presidente, un giurista rimane molto impressionato dal fatto che vi sia una norma che improvvisamente - come ha ricordato anche il relatore - con un meccanismo ghigliottina taglia fuori tutta una serie di disposizioni. Vorrei analizzare questo aspetto: peraltro, le disposizioni contenute nel provvedimento non sono tutte discutibili; ma, certamente, questa è altamente discutibile. Nei commi da 12 a 24 si configura un meccanismo volto all'abrogazione di tutte le norme entrate in vigore prima del 1° gennaio 1970, anche se successivamente modificate. Tale compito è delegato quasi interamente al Governo. Prima ho detto che la cabina di regia era nel Parlamento; in questo caso, essa si sposta. Si tratta di un aspetto molto delicato. Poi, vedremo che il regista non ricopre tale ruolo nella citata operazione. Nonostante la norma sia stata emendata più volte al Senato per attenuare la brutalità del meccanismo, così come appariva nella prima versione presentata dal Governo, mi pare che lo stesso meccanismo di delega legislativa venga completamente stravolto. La norma opera con un eccessivo automatismo e su un arco temporale eccessivamente ampio, anche se il riferimento alle leggi pubblicate anteriormente al 1970 sembra l'unico oggetto definito della delega (ricordo che questo è un parametro costituzionale). Tra l'altro, lo stesso limite temporale è facilmente aggirabile, posto che possono essere soggette alla ghigliottina anche le modifiche legislative successive al 1970, a meno che non venga dichiarata l'indispensabile permanenza in vigore. Ma chi decide l'indispensabile permanenza in vigore? Lo vedremo tra un attimo.

In secondo luogo, i principi e i criteri direttivi sono formulati in maniera alquanto vaga per una delega di tale portata. In particolare, ai sensi della lettera *a*), non possono essere salvate disposizioni già oggetto di abrogazione tacita e implicita. Sarebbe, tra l'altro, dubbio che, in caso contrario, salva espressa autorizzazione, il Governo potesse far rivivere norme già espressamente abrogate dalle Camere.

Secondo la lettera *b*), devono rientrare tra quelle abrogate le disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete. Mi domando: può considerarsi questo un principio o un criterio direttivo? In particolare, qual è la valenza giuridica e, soprattutto, l'oggettiva concretezza dell'inciso «comunque obsolete»? La lettera *c*) prevede opportunamente che vengano individuate le norme la cui abrogazione comporterebbe una lesione dei diritti costituzionali dei cittadini. Almeno questa è un'ancora di salvezza. Ma il Governo deve, poi, individuare le disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, ai sensi della lettera *d*). Tale indicazione sembra priva di ogni valenza direttiva dell'azione del Governo. È, infatti, rimessa interamente dalla discrezionalità del legislatore delegato la valutazione di ciò che è o, semplicemente, è ritenuto indispensabile. Anche gli altri criteri (li indico sommariamente: organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei; garanzia della coerenza logica e sistematica della normativa; identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica) sono assai sfumati e di oggetto non definito.

Signor Presidente, mi avvio alla conclusione. Veniamo ora alle modalità di esercizio della delega. Questo aspetto è molto importante alla luce dei rapporti con il Parlamento. Si prevedono 24 mesi per la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti ed ulteriori 24 mesi per l'adozione dei decreti legislativi. Essi dovranno, allo stesso tempo, salvare le disposizioni antecedenti al 1970, di cui il Governo ritenga indispensabile la permanenza in vigore, e semplificare e riassetare ciò che rimane. Il Governo disporrà, infine, di ulteriori 24 mesi per l'emanazione dei decreti integrativi o correttivi.

Stiamo, pertanto, conferendo un potere legislativo al Governo di tipo negativo, ovvero concentrato ad abrogare norme, ma pur sempre ovviamente un potere legislativo. Esso copre un periodo di 72 mesi che prevede come oggetto una legislazione di circa 22 anni, se si considera come termine *a quo* solo quello dell'entrata in vigore della Costituzione, perché, com'è ovvio, ben si potrebbe andare a ritroso nel tempo. Ebbene, anche volendo salvare direttamente in questo provvedimento determinate categorie di leggi - mi riferisco alle eccezioni espressamente previste al comma 17 -, non mi pare che uno spostamento verso l'esecutivo di un potere siffatto possa giovare all'ordinamento e - lo vorrei dire sommamente - anche ad una corretta applicazione del principio democratico. Infatti, quelle leggi furono fatte da Parlamenti eletti con un certo criterio e oggi, invece, vengono abrogate con il sistema che sto descrivendo. È prevista una serie di eccezioni che non sono menzionate perché la norma indica tra le disposizioni da salvare - questo è un dubbio che vorrei sollevare - solo quelle che garantiscono i diritti costituzionali dei cittadini. Dicevo prima che almeno questo mi pare sia giusto, ma che ne sarà delle norme che regolano la posizione dello straniero o che disciplinano la posizione dei non cittadini? Nel nostro ordinamento costituzionale anche essi hanno una tutela, ma in questa legge vengono dimenticati, e non solo in questa legge, naturalmente.

Inoltre, perché non stringere di più l'ambito di delega, escludendo dall'abrogazione tutte le norme la cui mancanza potrebbe avere effetti lesivi diretti o indiretti su una norma costituzionale o sulla sua attuazione? Noi sappiamo che, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione c'è una molteplicità di leggi che garantiscono i diritti sociali in attuazione di norme costituzionali. Tali leggi possono essere spazzate via con disinvoltura? Non credo proprio! Lo stesso discorso vale anche per quelle norme rilevanti per il funzionamento della pubblica amministrazione o dei servizi pubblici essenziali.

Pur volendo tentare di apporre dei correttivi a tale norma, l'ambito di azione dei futuri decreti legislativi risulterebbe sempre troppo vasto e troppo opinabile o, ancora, eccessivamente

indeterminato, con la conseguenza della violazione dell'articolo 76 della Costituzione, secondo il quale la delega legislativa, come la decretazione d'urgenza, costituisce una deroga temporanea - qui parliamo di 72 mesi! - all'attribuzione dell'esercizio della funzione legislativa collettivamente attribuita alle Camere *ex* articolo 70 della Costituzione. Inoltre, è proprio il metodo con cui si procede a questo tipo di delega a risultare bizzarro o, quanto meno, molto singolare. Infatti, si dà la possibilità al Governo di agire in due fasi. Nella prima lo si legittima ad indicare egli stesso l'oggetto della delega, individuando le disposizioni statali vigenti. Ciò è abbastanza insolito, una sorta di autodeterminazione dell'oggetto! Successivamente, dopo aver disegnato il panorama normativo, è lo stesso Governo che sceglie le norme da salvare. Non contenti di ciò, nel caso in cui fosse eccessivamente complicato realizzare tale opera monumentale, si dispone che, decorso il termine previsto di 24 mesi più 24 successivi - ascolti, signor Presidente, perché io sono tuttora incredulo! - tutte le disposizioni non salvate si considerano abrogate automaticamente. Si tratta di una sorta di silenzio-assenso introdotto sul sistema normativo: una cosa impressionante! Ci chiediamo se tale effetto ghigliottina operi indipendentemente dall'azione del Governo, per il semplice trascorrere del tempo. Resterebbe poi, ovviamente, la possibilità di emanare decreti correttivi che prolungherebbero ancora di più il monopolio della funzione legislativa in capo al Governo, ossia quasi per un'intera legislatura. L'unico intervento che tale legge prevede per il Parlamento si distingue in due momenti. Dedico l'ultima riflessione a questo ruolo ancillare attribuito al Parlamento. Dopo avere individuato le disposizioni vigenti, il Governo si presenta alle Camere con una relazione finale. Vivaddio! Almeno questo c'è! Nulla è detto, però, in merito al potere delle Camere su questa relazione, se debbano esprimersi con un voto, se possano emendarla o se debbano solo prenderne atto. Il secondo tipo di intervento è un pochino più incisivo ed è esercitato mediante una Commissione bicamerale *ad hoc* sul modello di quelle già esistenti, che opererebbe dalla prossima legislatura con funzioni di verifica periodica dello stato di avanzamento e consultiva sugli schemi di decreto. Ovviamente, non si attribuisce effetto vincolante a tali pareri, ben potendo essere superati se dopo una proroga del termine non vengono definitivamente resi. Tale mortificazione del Parlamento è inaccettabile. Fare *tabula rasa* di tutta la legislazione antecedente al 1970 potrebbe, infatti, comportare vuoti normativi di dubbia costituzionalità, oltre a complicare notevolmente l'attività dell'interprete laddove si troverà a dover individuare le norme che così nebulosamente sono state escluse direttamente dal legislatore dall'abrogazione generalizzata. Questo tipo di intervento vanifica anche la stessa *ratio* delle leggi di semplificazione - mi pare di averlo dimostrato -, che rischiano di diventare contenitori vuoti e privi di ricadute effettive nell'ordinamento. In conclusione, possiamo dire che con tale disposizione, così come è concepita, si dà vita ad un pericoloso pasticcio, per di più in sicuro contrasto, almeno nelle parti che ho richiamato, con i principi costituzionali che regolano il nostro delicatissimo sistema delle fonti. Mi pare ve ne sia abbastanza per eliminarla o per modificarla radicalmente. Vorrei svolgere due telegrafiche considerazioni finali. Signor Presidente, è un po' singolare il destino di chi opera in quest'aula, perché è stritolato tra leggi di carattere generale, come la legge comunitaria, la legge sulla semplificazione, la legge finanziaria, e provvedimenti *ad hoc* molto mirati, quali i decreti-legge *omnibus*, che diventano altrettante piccole leggi finanziarie realizzate con lo strumento del decreto-legge. In mezzo a ciò, leggi di carattere ordinamentale ve sono molto poche e quando le incontriamo - mi riferisco, ad esempio, alla giustizia - siamo bloccati dai maxi emendamenti e dalle questioni di fiducia. Quindi, il ruolo del Parlamento e del parlamentare - lei lo sa meglio di me perché ha un'esperienza più antica - è molto complesso. Vorrei rispondere al relatore, che ha insinuato il dubbio che il nostro atteggiamento su questo disegno di legge sia motivato da considerazioni contingenti, legate all'ostruzionismo sull'ipotesi ventilata di quel terribile intervento in materia elettorale. Signor Presidente, credo che le considerazioni da me svolte servano a dimostrare che, almeno su questo punto, non vi è un interesse personale mio, del mio gruppo, dell'Unione o dell'intero Parlamento ad evitare queste cose, che ci fanno sorridere, se vogliamo non essere più drastici.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Perrotta, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Marone. Ne ha facoltà.

RICCARDO MARONE. Signor Presidente, credo che questo disegno di legge di semplificazione ci consenta alcune riflessioni di carattere generale, ed il collega Zaccaria ha già svolto un'analisi puntuale ed approfondita. Ritengo che innanzitutto dobbiamo porci il problema se, da quando abbiamo avviato il processo di semplificazione, questo sia stato realizzato o meno. Da molti anni parliamo di semplificazione; anche in questa legislatura ne abbiamo parlato molte volte. Stiamo cercando di avviare un processo di codificazione: a mio avviso, si tratta di un termine sbagliatissimo nel diritto amministrativo. Prima si parlava di testi unici ma, come ho detto più volte, ogni ministro della funzione pubblica deve dare il suo tocco di personalità alla questione. Credo che, a fronte di un'impostazione che tende alla semplificazione per il passato, non abbiamo un metodo analogo di semplificazione per il futuro. Se vogliamo creare sistemi di semplificazione, dobbiamo innanzitutto semplificare la legislazione che elaboriamo. Ci stiamo solo preoccupando del passato. Come ha giustamente ricordato il collega Zaccaria, ad esempio, il decreto-legge sulla competitività è un obbrobrio, è la negazione della semplificazione. Dunque, o seguiamo il metodo della semplificazione e lo applichiamo occupandoci non tanto del passato ma del futuro o, viceversa, realizziamo ancora una volta un intervento di facciata, che serve a molto poco.

Pertanto, credo che dovremmo finalmente decidere se portare avanti il processo di delegificazione, parola che, ormai, non si usa quasi più, perché passata di moda. La semplificazione e la delegificazione sono due aspetti del medesimo problema, che devono rappresentare la linea di condotta della futura legislazione. Ci preoccupiamo tanto dell'abrogazione delle norme, ma ricordo che la prima cosa che mi dissero all'università è che nel diritto romano non ci si preoccupava mai di abrogare le norme, perché le stesse cadevano per desuetudine (credo che il diritto romano sia stato il più grande diritto che abbiamo avuto). Pertanto, ci dobbiamo porre non tanto il problema dell'abrogazione delle norme, quanto quello della produzione legislativa ai fini della semplificazione.

Tale problema risulta aggravato dalla tendenza attuale alla delega legislativa, che conduce alla produzione di norme sempre più complesse e sempre più di carattere regolamentare e non legislativo. Questo è il tema su cui dobbiamo riflettere.

Prima di parlare delle deleghe che tale disegno di legge di semplificazione ancora una volta, paradossalmente, contiene (è, infatti, un esempio di conferimento di deleghe), vorrei sottolineare che stiamo procedendo sulla base di alcune contraddizioni di fondo. Ad esempio, con riferimento alla legge sul procedimento amministrativo, si è spinto per un'impostazione di tipo privato, che mi ha visto sempre molto dubbioso e critico; tuttavia, nell'articolo 1 del vostro disegno di legge di semplificazione, prevedete la riconduzione delle intese, degli accordi, nonché delle conferenze di servizi ad uno o più schemi base o modelli di riferimento, il che è la negazione della libertà della normativa del diritto privato. Mettiamoci d'accordo! Voi volete solo affermare un processo di libertà delle forme normative, perché, ovviamente, si spinge sempre più verso norme centralizzate, perché il Governo centrale è sempre molto restio ad abbandonare il proprio potere. Questa è una strada che è stata sempre percorsa. Basta leggere le considerazioni di Massimo Severo Giannini sulle autonomie locali: l'autonomia regolamentare degli enti locali nel nostro paese è sempre esistita. È esistita nello Stato liberale come affermazione di principio, ma non si è mai concretizzata di fatto, per la sussistenza di modelli di regolamento ministeriale che le autonomie locali copiavano. Questo è il dato storico del Novecento. Ogni comune poteva adottare il proprio regolamento edilizio, come il sottosegretario sa bene.

Tutto ciò ha vanificato le autonomie degli enti locali, e prevedere modelli o schemi significa negare il principio che volete affermare.

Per quanto riguarda l'articolo 2, esso contiene una nutrita serie di deleghe legislative, ma credo che, dal punto vista politico, dovrete riflettere. Vi trovate a fine legislatura con l'acqua alla gola, tanto

che state presentando una nuova legge elettorale per cercare di salvarvi (non credo che governerete nella prossima legislatura).

RICCARDO MIGLIORI, *Relatore*. È un atto di speranza!

RICCARDO MARONE. È un atto di speranza, ma non credo che le leggi si possano fare con atti di speranza. Fate in genere atti disperati, come la legge elettorale che volete approvare!

PRESIDENTE. Non di carità...!

RICCARDO MARONE. Se è un atto di carità nei nostri confronti, quando governeremo, potrebbe anche essere interessante! Vorrei svolgere una riflessione di fondo, come ha ricordato ampiamente il collega Zaccaria, e mi riferisco al problema dalla funzione del Parlamento. Dobbiamo ancora una volta essere chiari: non sta scritto da nessuna parte che un'Assemblea elettiva debba avere un potere legislativo (del resto, mi pare che l'Unione europea non abbia questo schema organizzativo ed istituzionale), ma, quando è previsto, bisogna consentirgli di esercitarlo. Questo è il problema di fondo.

Avete proposto una legge di riforma costituzionale volta a cambiare le regole dell'organizzazione istituzionale dello Stato? Non mi sembra. Allora, occorre decidere se si voglia mantenere un Parlamento con potere legislativo o se, al contrario, si voglia procedere verso un Parlamento con poteri di controllo. In linea teorica, lo si potrebbe fare - l'onorevole Zaccaria, professore di diritto costituzionale, controlla ciò che dico -, ma non lo si è fatto e nessuno di noi per ora si sogna di farlo. In realtà si tende verso un regime volto ad esautorare la funzione legislativa del Parlamento, senza prevedere una specifica funzione di controllo. Infatti, sappiamo tutti che la presentazione in Parlamento dei decreti legislativi non consente l'esplicazione di una funzione di controllo di merito sulla legislazione prodotta dal Governo.

E non mi si dica - come correttamente ha affermato il relatore - che ciò è cominciato già nella XIII legislatura. È vero, tuttavia nella passata legislatura tale strada fu scelta perché la Corte costituzionale si decise a dichiarare incostituzionale la reiterazione dei decreti-legge. Quindi, vi fu una situazione di emergenza legislativa. Ora, occorre cominciare a riflettere, uscendo da quell'emergenza e pensando che la strada imboccata non è risolutiva per il potere legislativo, ma rappresenta l'esatto contrario del processo di semplificazione. Infatti, è ovvio che se si trasferisce il potere legislativo nelle sedi ministeriali si produrranno sempre più leggi simili a regolamenti, norme complesse, norme inutili.

Intendo proseguire nell'enunciazione di osservazioni di carattere generale in quanto, più che il provvedimento in esame, mi interessa lo spirito di fondo che anima testi di questo genere. La tendenza è la realizzazione di forme di federalismo. Ma, ad esempio nell'articolo 2, si evidenzia una quasi maniacale tendenza alla omogeneizzazione, nell'ambito della produzione legislativa e normativa, tra i poteri dello Stato, delle regioni e di altri enti. Se effettivamente si vuole procedere verso il federalismo - mi pare che ormai si ricominci a discutere anche di questo -, occorre ricordare che il federalismo è diversificazione, altrimenti che senso ha prevedere tante sedi legislative se non si vuole esaltare la diversificazione proveniente dal territorio?

Questo è il federalismo, se proprio vogliamo farlo, altrimenti torniamo allo Stato centralizzato. Mi sembra paradossale avviarci ancora una volta su una strada, averne paura e tornare lentamente indietro con forme di controllo centralizzato sulla diversificazione dei poteri che mano a mano attribuiamo. Si desiderano sedi di legislazione diversificata, attribuendo una serie di materie alle regioni perché si ritiene che esistano ragioni territoriali che necessitano di tali forme differenziate e poi, invece, si dà vita in misura sempre crescente a luoghi di omogeneizzazione. Questo è sbagliato, perché dobbiamo prevedere luoghi di confronto in cui avvenga la discussione tra le diverse realtà. Non deve esserci omogeneizzazione, bensì luoghi di composizione dei conflitti. Il federalismo deve

essere conflitto e poi devono esistere luoghi di compensazione e approfondimento che consentano allo Stato di esprimere la propria linea unitaria. Invece, sempre maggiormente esiste la tendenza ad inserire nelle leggi la concezione dell'omogeneizzazione della legislazione. Se si vuole omogeneizzare la legislazione, lasciamo la competenza legislativa allo Stato ed eliminiamo il problema. Altrimenti, è tutto inutile.

Vorrei ora fare riferimento ad un tema che il sottosegretario Saporito conosce assai bene. Ricordo che con Caianiello si progettava un testo unico sull'urbanistica, ma lo stesso Caianiello obiettò che l'urbanistica è una materia a competenza regionale e, quindi, che ogni regione può legiferare come vuole. Ovviamente Caianiello in quel momento aveva ragione. O seguiamo la strada delle competenze delle regioni e della diversificazione, e allora non si può parlare di omogeneizzazione, oppure si compie un passo in direzione del federalismo, ma subito dopo lo Stato ne fa uno indietro per riprendersi il proprio potere.

In merito all'articolo 15, l'approfondita analisi dell'onorevole Zaccaria, relativa al problema dell'abrogazione, forse ha impedito di notare quanto era contenuto prima. A mio avviso si tratta di un esempio esilarante di legislazione; in proposito, invito il relatore a leggere con attenzione perché forse il parere del Governo gli ha impedito di migliorare questo testo. Ma come scriviamo queste leggi? Stiamo parlando di una legge di semplificazione e, quindi, invito a leggere il sesto comma: «I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati (...)». Signor sottosegretario, le ricordo che stiamo parlando di una legge. Il comma 8 recita: «Il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR. Il DAGL, su motivata richiesta all'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR». Ma che cosa significa?

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Si tratta di istituti già esistenti e nomi di organismi già presenti.

RICCARDO MARONE. Signor sottosegretario, non lo metto in dubbio, la fantasia del legislatore non ha limiti. Ma occorre una legge per fare questo? Nientedimeno? Voi state proponendo una riforma costituzionale dove il Primo ministro determina la politica del Governo e poi, in sede legislativa, prevedete la regolamentazione di aspetti per i quali francamente sarebbe sufficiente un regolamento. Un Governo deve osservare tutti i passaggi per dar vita ad una produzione legislativa, come ad esempio quella relativa alla competitività. Allora mi chiedo se quel decreto sia passato per l'AIR, la VIR e il DAGL. È tutto paradossale, come un castello costruito senza tenere in alcun conto la realtà politica esistente. Infine, arriviamo al tema delle abrogazioni. Anche in questo caso non posso che condividere le osservazioni svolte dall'onorevole Zaccaria. Non si può cambiare in continuazione metodo, né esautorare, oltretutto, il Parlamento della sua funzione. Nel tempo a disposizione, perché non preparate un disegno di legge in cui siano indicate le leggi da abrogare? Perché invertire i procedimenti? Peraltro, non vi è alcuna urgenza di intervenire. Se intendete compiere un'operazione di questo tipo, incaricate il ministero di studiare quali siano le norme da abrogare, preparate una proposta di legge d'iniziativa governativa e discutiamone. Perché bisogna invertire i procedimenti? Perché questa «mania» di conferire deleghe al Governo anche su temi che non rivestono alcuna urgenza? Si tratta di quelle che potrebbero essere definite forme di semplificazione della vita amministrativa dello Stato, per le quali si può aspettare qualche mese, in quanto se si procede frettolosamente si sacrificano principi ben più importanti, come quelli sul ruolo del Parlamento. Numerosi aspetti sfuggono. Ad esempio, leggendo il testo ci si accorge che state eliminando il vincolo di pertinenzialità dei parcheggi previsti dalla legge Tognoli. Ciò significa negare quindici anni di legislazione in materia di mobilità, aprire il mercato ai parcheggi e vanificare completamente tutto quanto è stato fatto in quindici anni. Significa introdurre una legislazione derogatoria per i parcheggi; si trattava infatti di parcheggi pertinentziali che non potevano essere venduti separatamente dalla casa e che oggi invece vanno sul libero mercato. Non ce ne siamo accorti, e credo non se ne sia accorto neppure il relatore.

RICCARDO MIGLIORI, *Relatore*. C'erano gli emendamenti al riguardo...

RICCARDO MARONE. C'erano gli emendamenti, e fortunatamente credo ve ne sia ancora uno. Con questo metodo, si determinano tali situazioni. Mi chiedo cosa accadrà non tanto per il ruolo del Parlamento, quanto per quello del Governo: chi, fra i ministri, controllerà l'infinito elenco di leggi abrogate preparato da qualche funzionario? Lei, signor sottosegretario, si prenderà la briga di controllare una ad una le norme da abrogare indicate dal funzionario del ministero? Ho alcuni dubbi al riguardo; lei è una persona molto attenta, e lo farà, ma lo faranno gli altri ministri? Probabilmente, i ministri e il Presidente del Consiglio si troveranno di fronte a leggi che saranno state abrogate senza che se ne siano accorti! Sappiamo, avendo partecipato ad organi di governo collegiali, come si procede in tali organi: le decisioni vengono assunte per grandi linee, nessuno va a leggere gli atti parola per parola, perché non ve ne sarebbe il tempo. Dunque, verranno abrogate leggi dello Stato non per volontà del Governo, ma probabilmente per volontà di un impiegato ministeriale.

Tale riflessione dovrebbe essere svolta, quando si avviano questi processi. Si tratta, infatti, di una riflessione di fondo, che va ben al di là del provvedimento in esame e del modo in cui ora state legiferando e che individua le linee di tendenza nella legislazione. Ritengo, dunque, che tale riflessione debba essere svolta, in quanto il tema riguarda tutti, non soltanto la maggioranza o l'opposizione. Come è stato ricordato dall'onorevole Migliori, si tratta di problemi che si sono verificati nella scorsa legislatura, quando governava il centrosinistra, che vi sono ora e che vi saranno certamente nella prossima legislatura. Tali temi, dunque, non ci devono vedere distanti in virtù dell'appartenenza a schieramenti politici diversi: essi riguardano tutti e investono ruoli fondamentali nell'ambito delle istituzioni. Da parte di questo Governo, a mio avviso, non vi è stata molta attenzione nei confronti delle istituzioni, ma auspico che alcune riflessioni possano essere svolte.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

...

(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 5864)

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Ringrazio il relatore e i colleghi intervenuti, i quali hanno evidenziato il quadro generale dei rapporti tra Governo e Parlamento, includendo nella loro analisi delle norme introdotte, forse un po' parossisticamente (come si fa con le pubbliche amministrazioni), anche le denominazioni assegnate al fine di fornire un quadro generale di critica. Li ringrazio anche per questo aspetto, ma non posso non svolgere alcune precisazioni. Ricordo che negli anni passati vi fu una fase essenziale, importantissima dal punto di vista politico in relazione al tema della legislazione, della semplificazione. Non si è trattato però di una scelta compiuta solo da alcuni ministri (da Bassanini e da altri prima di lui), perché in qualche modo desideravano inventare qualcosa di nuovo come la semplificazione. Essi, piuttosto, hanno agito anche perché il cittadino non è solo titolare di diritti o di pretese giuridiche, ma è anche cittadino imprenditore. Infatti, l'impresa, negli ultimi anni, ha manifestato alle funzioni generali dello Stato - quella legislativa del Parlamento, ma anche quella del Governo - l'esigenza di semplificare il rapporto tra le istituzioni statali (tutte, quindi l'amministrazione centrale, ma anche regioni, province e comuni) e i cittadini imprenditori. È stato un metodo che noi abbiamo ereditato dalla passata legislatura. La legge n. 59 del 1997 è stata varata nella precedente legislatura: fu un'ottima intuizione, dovuta anche alle pressioni

provenienti dal mondo imprenditoriale. Tale legge è stata qui largamente evocata, ma non citata in dettaglio. Se dovessi ricordare i principi e i criteri direttivi della legge n. 59 del 1997, sono sicuro che rivolgereste maggiori critiche di quanto non abbiate fatto nei confronti del nostro provvedimento, ora in discussione. L'attuale Governo ha ritenuto utile quella intuizione: abbiamo ripreso quel cammino; abbiamo ascoltato le imprese. Onorevoli deputati, questo provvedimento è frutto di un anno di confronto nel comparto della funzione pubblica, nelle aule parlamentari, nella I Commissione, insieme ai rappresentanti delle imprese. Moltissime delle misure inserite nel testo in esame sono frutto di una richiesta pressante degli imprenditori, che non possono vedere nello Stato e nelle sue istituzioni (che varano regolamenti e rilasciano licenze e autorizzazioni) un nemico di chi vuol fare impresa. Questo è il criterio che abbiamo seguito. Onorevole Marone, il problema non risiede nei rapporti fra Parlamento e Governo. Si dice: viene lesa in qualche modo la prerogativa del Parlamento (è stato sottolineato in alcuni interventi, anche dal collega Zaccaria). Il problema, piuttosto, risiede nel comportamento generale che Parlamento e Governo devono porre in essere nei confronti delle imprese, dei cittadini portatori di diritti o dei cittadini che vogliono fare impresa. Non si tratta di una battaglia tra Governo e Parlamento. Onorevole, in risposta al criterio da lei preso a spunto per avanzare una critica le dico: il Governo non può fare altro che semplificare la normativa esistente. Le normative in atto e quelle che verranno competono al Parlamento! Noi non possiamo intervenire nelle prerogative del Parlamento, nelle scelte delle Camere su come realizzare le leggi per il futuro. Il Governo, con il disegno di legge in esame, ha fotografato la situazione normativa esistente e ha manifestato la volontà di intervenire perché è il sistema Italia che lo chiede. Abbiamo quindi presentato tali proposte, modificando i parametri e le regole della «legge Bassanini», che si fondava su due criteri fondamentali: la delegificazione e i testi unici. Erano questi i parametri della semplificazione realizzata dal Governo nella scorsa legislatura. Forse tale normativa nacque sulla scorta di risultati negativi; non lo dice questo Governo, ma lo hanno sostenuto le imprese. Ricordo che, prima delle elezioni del 2001, Confindustria organizzò un grande convegno a Parma, nel quale accusò il Governo di allora, l'onorevole Bassanini e la funzione pubblica, nonché la Presidenza del Consiglio di non aver fornito risposte alla domanda di semplificazione che proveniva da Confindustria e dagli imprenditori. Questo fu uno degli elementi per cui noi probabilmente vincemmo le elezioni politiche dell'aprile 2001. Noi non abbiamo cambiato le procedure adottate dai Governi precedenti perché le riteniamo buone, al massimo possiamo migliorarle alla luce delle esigenze di oggi. Noi abbiamo semplicemente sostituito i due parametri - delegificazione e testi unici - sulla base di un'analisi dei risultati ottenuti che erano nulli; basti pensare, ad esempio, al testo unico il quale mette insieme tutte le varie norme, ma non dice quale sia quella prevalente. Per questo motivo abbiamo istituito accanto a questi due parametri due nuovi criteri di semplificazione legislativa e di riassetto normativo. I nuovi criteri sono: i decreti legislativi e i codici. Si tratta di criteri con cui noi tentiamo di raggiungere quei risultati che non si sono ottenuti, per via delle difese delle organizzazioni di categoria e quant'altro, con i due parametri precedenti, lasciando comunque impregiudicato l'assetto del disegno riformatore in ordine ai rapporti tra cittadini, imprenditori e Stato, rapporti che sono stati eliminati dal Governo precedente. Desidero poi rispondere in ordine alla VIR e all'AIR. Si è trattato di esigenze che si sono manifestate forse più per la cultura riformista di sinistra che non per la cultura di questo Governo. Con questi due strumenti si prevede, prima di adottare un atto normativo, di effettuare un'analisi di come la norma in questione potrebbe modificare i rapporti con i cittadini. Quello appena descritto è l'AIR (analisi dell'impatto della regolamentazione) che ha lo scopo di valutare l'impatto della norma. C'è poi l'obbligo di verificare se dall'applicazione di quella data norma si raggiungeranno gli obiettivi che la stessa si prefiggeva. Quest'ultima è la VIR (verifica dell'impatto della regolamentazione)

RICCARDO MARONE. Per il decreto sulla competitività l'avete fatto?

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Onorevole Marone, l'abbiamo fatto! Ho voluto fare queste precisazioni al fine di fornire alcune risposte ai quesiti sollevati. Questi sono temi sui quali noi ci confrontiamo, e su molti aspetti ritengo siamo tutti d'accordo. Mi soffermo ora a sottolineare lo spirito con cui noi vogliamo affrontare queste tematiche. Già con le modifiche apportate alla legge 7 agosto 1990, n. 241, abbiamo introdotto un sistema di modernizzazione della pubblica amministrazione. Successivamente è stato approvato il decreto in materia di competitività; adesso rimane da operare sulla legge in materia di semplificazione e riassetto normativo. A giudizio del Governo e della maggioranza i provvedimenti citati sono i tre pilastri su cui si può operare una modernizzazione dello Stato. Queste cose evidentemente non ce le inventiamo noi, ma le predisponiamo con le categorie interessate, cioè con i cittadini imprenditori e portatori di diritti. Non sappiamo né se le facciamo bene né se otterremo dei risultati; alcune contraddizioni insite in esse i colleghi dell'opposizione le hanno già poste in evidenza. Tuttavia, lo schema su cui operiamo è quello appena delineato. L'onorevole Zaccaria nel suo apprezzabile intervento poneva in rilievo l'esclusione del Parlamento. A questo riguardo faccio presente che l'esclusione del Parlamento si può osservare anche nella legge n. 59 del 1997, con la famosa commissione amministrativa. Ricordo, inoltre, agli autorevoli colleghi che hanno posto in evidenza questo aspetto di emarginazione del Parlamento, l'opportunità di procedere mediante delega legislativa su una data materia quando ciò risponde meglio alle varie esigenze che si manifestano. Di ciò noi rispondiamo facendo salvi i principi costituzionali. D'altra parte, l'apposita Commissione bicamerale può anche intervenire e bloccare tutto perché essa esprime un parere politico vincolante. In passato, in tema di delega legislativa, ricordo il provvedimento avente ad oggetto il riordino degli enti di ricerca. L'opera della Commissione bicamerale è stata determinante, in questa legislatura, per il cambiamento delle motivazioni di fondo che connotavano alcuni decreti legislativi.

Per carità, niente è ottimo! Ad esempio, posso convenire sul fatto che, per quanto concerne il «taglia-leggi», potevamo fare qualcosa di più organico. Con la mia sensibilità giuridica, non è che non senta anch'io il problema dei rapporti tra fonti del diritto o che non avverta il pericolo che si annida nell'abrogazione di norme anteriori al 1970: aspettative, diritti, pretese e *status* possono rinvenire il loro fondamento giuridico in leggi che possiamo modificare. L'abbiamo capito e, proprio per questo, abbiamo previsto una clausola «aperta»: avremo tre anni per rivedere, per ritornare sulle cose, per integrare. Il sistema troverà applicazione in via sperimentale, dopo di che procederemo alle necessarie verifiche: se avremo sbagliato completamente, il Governo che verrà cambierà, ma facciamo questo tentativo, che ci è stato chiesto soprattutto dagli imprenditori. Il problema delle leggi che fanno capo a livelli istituzionali diversi è quello che veramente mortifica l'impresa. Noi abbiamo tentato di indicare una soluzione. Speriamo che la risposta sia positiva, di apprezzamento; tuttavia, con spirito di umiltà, ci proponiamo di verificare quello che succederà. Nel riservarmi di intervenire nel prosieguo, in occasione dell'esame degli articoli, sulle specifiche questioni sollevate, intendo esprimere un auspicio: la legge di semplificazione per il 2001 fu approvata nel 2003; spero che questo Governo e questo Parlamento possano avere l'orgoglio di affermare che la legge di semplificazione per il 2005 è stata approvata nell'anno 2005. Grazie.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il sottosegretario Saporito, desidero complimentarmi con i presenti per gli interventi che ho ascoltato. Mi spiace che la Camera non sia al completo dei suoi componenti; spesso, le discussioni più interessanti e più approfondite avvengono in una sorta di contumacia dei parlamentari, i quali, naturalmente, si dedicano ad altri importanti impegni fuori di questa sede.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.