

CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

**Resoconto stenografico dell'Assemblea
Seduta n. 322 di lunedì 17 maggio 2010**

Discussione del disegno di legge: Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione (Testo risultante dallo stralcio degli articoli 14, 25 e 27 del disegno di legge n. 3209, disposto dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 123-bis, comma 1, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 2 marzo 2010) (A.C. 3209-bis-A) (ore 15,08).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione (Testo risultante dallo stralcio degli articoli 14, 25 e 27 del disegno di legge n. 3209, disposto dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 123-bis, comma 1, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 2 marzo 2010).

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. 3209-bis-A)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare Partito Democratico ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento. Avverto, altresì, che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il presidente della Commissione affari costituzionali, onorevole Bruno, ha facoltà di svolgere la relazione in sostituzione del relatore, onorevole Orsini.

DONATO BRUNO, *Presidente della I Commissione*. Signor Presidente, il provvedimento in esame è stato dichiarato collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2010-2013 nella risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria. Dal testo, composto all'atto della presentazione alla Camera da 30 articoli, sono stati stralciati gli articoli 14, 25 e 27 all'esito dell'esame svolto ai sensi dell'articolo 123-bis del Regolamento.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MAURIZIO LUPI (ore 15,10)

DONATO BRUNO, *Presidente della I Commissione*. La I Commissione ha concluso l'esame il 12 maggio 2010, approvando numerosi emendamenti; a seguito delle modifiche introdotte, il testo si compone di 48 articoli.

L'articolo 1 interviene in materia di tenuta informatica dei libri sociali e delle scritture contabili, in particolare prevedendo che l'assolvimento degli obblighi di numerazione progressiva e vidimazione avvenga almeno una volta l'anno anziché ogni tre mesi. Il nuovo articolo 1-bis disciplina le modalità di tenuta informatica e di trasmissione telematica delle certificazioni dell'intera documentazione relativa all'attività di impresa da parte dello sportello unico delle attività produttive; l'articolo 1-ter, introdotto dalla Commissione, differisce il termine per l'esercizio della

delega per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti Pag. 3 procedurali applicabili alle imprese e introduce diverse modalità per l'adeguamento in sede regionale alle previsioni dei decreti legislativi.

All'articolo 4 la Commissione ha poi esteso alle strutture sanitarie private convenzionate l'applicazione delle disposizioni riguardanti la cartella clinica digitale; l'articolo 4-bis, introdotto dalla Commissione, reca disposizioni in materia di farmaci, tra cui la previsione relativa alla produzione di materie prime attive e l'effetto di notifica delle comunicazioni effettuate attraverso la rete telematica nazionale di farmacovigilanza.

La Commissione ha poi soppresso l'articolo 5, in quanto disposizioni analoghe sono contenute nel decreto-legge n. 40 del 2010, in corso di conversione.

Gli articoli 5-bis e 5-ter, introdotti dalla Commissione, riguardano rispettivamente la disciplina sulla conferenza di servizi recata dagli articoli 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e le disposizioni di semplificazione in materia ambientale, tra cui alcune relative alla realizzazione delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica da diporto e allo strumento attuativo di piani urbanistici. In proposito, vorrei sottolineare come le modifiche approvate non intendono in alcun modo ridurre i livelli di tutela nell'ambito del provvedimento, quanto piuttosto assicurare la necessaria speditezza nell'azione amministrativa evitando paralisi delle procedure.

La Commissione ha poi introdotto l'articolo 6-bis, che reca semplificazioni in materia di appalti; l'articolo 7-bis, che consente l'accesso alla consultazione della banca dati sinistri dell'ISVAP anche agli enti previdenziali; l'articolo 7-ter, volto a semplificare la tenuta della documentazione tecnico-amministrativa in materia di infortuni e malattie professionali; l'articolo 7-quater, che reca disposizioni volte a semplificare la tenuta degli elenchi dei lavoratori agricoli, e prevede tra l'altro la soppressione degli elenchi trimestrali; l'articolo 8-bis, che semplifica le modalità di rilascio dell'autorizzazione dei trasporti eccezionali; l'articolo 8-ter, che interviene nella disciplina codicistica della cessione d'azienda prevedendo la sottoscrizione con firma digitale dei contratti di trasferimento della proprietà o del godimento di azienda ai fini della iscrizione nel registro delle imprese; l'articolo 9-bis che dispone che i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato al fine di regolare l'esercizio dei poteri autorizzatori, concessori, certificatori nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici devono recare in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e le imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi. L'articolo 9-ter, introdotto dalla Commissione, prevede, tra i principi e criteri direttivi generali della delega prevista dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, anche l'eliminazione degli obblighi informativi non necessari o sproporzionati ai fini della tutela dell'interesse pubblico, riducendo, in particolare, in modo mirato quelli richiesti alle piccole imprese.

L'articolo 10-bis, introdotto dalla Commissione, integra la disciplina in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione recata dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, disponendo l'obbligo, per le amministrazioni proponenti, di allegare agli schemi di atti normativi da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei ministri l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e le imprese, introdotti o eliminati con i medesimi atti normativi.

L'articolo 12-bis, introdotto dalla Commissione, reca semplificazioni in materia di pubblicazione di informazioni fiscali, prevedendo la pubblicazione elettronica, in luogo di quella su *Gazzetta Ufficiale*, dell'importo della maggiorazione dell'addizionale regionale IRPEF.

L'articolo 17, concernente la disciplina della prescrizione farmaceutica e specialistica in formato elettronico, è stato riformulato dalla Commissione al solo fine di aggiornare termini non più applicabili. Resta inteso che la scansione temporale delle diverse fasi potrà essere oggetto di un Pag. 4 ulteriore approfondimento, anche al fine di prevedere l'applicazione a regime delle disposizioni sulla ricetta elettronica nei tempi previsti dal disegno di legge presentato dal Governo. La Commissione è, altresì, intervenuta sul testo dell'articolo 18, precisando che la pagella elettronica ha validità legale.

L'articolo 19-bis, introdotto dalla Commissione, stabilisce che nelle cause seriali davanti al giudice

di pace aventi ad oggetto determinati contratti, la condanna alle spese non può superare il valore della condanna principale.

L'articolo 20, recante disposizioni in materia di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), è stato soppresso dalla Commissione in quanto tali disposizioni sono già contenute nell'articolo 21 del disegno di legge comunitaria 2009.

La Commissione ha poi introdotto l'articolo 20-*bis*, che prevede, tra l'altro, quale unica forma di comunicazione con le imprese, la posta elettronica certificata, escludendo le altre forme di posta elettronica. Si estende poi anche agli stranieri residenti la possibilità di avere assegnata una casella di posta elettronica certificata.

L'articolo 20-*ter* dà attuazione ad alcune direttive comunitarie relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti, estendendo ai condizionatori d'aria e ai test di fecondazione la relativa disciplina. L'articolo 20-*quater* è volto a rendere possibile l'utilizzazione del documento informatico sottoscritto con firma digitale, al fine del conferimento di poteri di rappresentanza degli imprenditori.

L'articolo 20-*quinquies*, a sua volta, semplifica alcuni procedimenti in materia di protezione della *privacy*.

L'articolo 21-*bis* istituisce un Fondo per la formazione continua dei dipendenti pubblici. L'articolo 22, che prevedeva un ampliamento della deroga al blocco generale delle assunzioni per gli incarichi dirigenziali, è stato soppresso dalla Commissione in quanto tale blocco è stato abrogato dall'articolo 2, comma 8-*septies*, del decreto-legge n. 194 del 2009.

L'articolo 24-*bis*, introdotto dalla Commissione, reca una norma di interpretazione autentica dell'articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo n. 165 del 2001, in materia di false attestazioni o certificazioni.

L'auspicio, ad ogni modo, è quello di poter risolvere gli aspetti su cui sono emerse alcune questioni problematiche nel corso dell'iter parlamentare, in modo da superare anche le perplessità evidenziate da alcuni colleghi nel corso dell'esame nelle Commissioni di merito.

Abbiamo ricevuto i vari pareri, i quali saranno oggetto di approfondimento da parte del Comitato dei nove, che dedicherà loro un tempo particolare al fine di poter meglio, eventualmente, procedere a quelle modifiche che anche i colleghi dell'opposizione hanno presentato. Ritengo, pertanto, che domani, in Assemblea, il provvedimento potrà essere esaminato nella sua interezza.

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

ORIANO GIOVANELLI. Signor Presidente, la relazione del presidente Bruno ha già evidenziato la forte eterogeneità di questo provvedimento. Si tratta di una eterogeneità che è stata ulteriormente appesantita durante l'iter in Commissione, poiché siamo passati da un testo originario composto da 30 articoli ad un testo che vede oggi 48 articoli all'attenzione di quest'Assemblea. La prima considerazione che viene da fare è, appunto, quella della assoluta insufficienza, in termini di tempo, per la I Commissione, di poter approfondire ed entrare nel merito di queste profonde modificazioni che sono state introdotte, in particolare con gli emendamenti del relatore e del Governo. Questo deve farci riflettere: francamente non credo che sia sufficiente il ricorso ad un approfondimento specifico da parte del Comitato dei nove, ma credo che sarebbe molto più opportuno - non soltanto per la I Commissione - ridare alla Commissione la possibilità di un approfondimento di merito quale questo provvedimento merita.

L'eterogeneità del provvedimento ha comportato ovviamente il coinvolgimento di tutte le Commissioni parlamentari per pareri che non sono stati assolutamente formali. Pur nel brevissimo tempo a disposizione che esse hanno avuto per poter esprimere i loro pareri, molte Commissioni hanno approfondito il testo nel merito e sono giunte alla conclusione di porre delle osservazioni e

delle condizioni. Cinque Commissioni, un numero molto alto di Commissioni coinvolte, hanno espresso condizioni. Credo che ciò dovrebbe richiamare il Governo, il relatore e la presidenza della Commissione ad un supplemento di approfondimento per poter davvero contribuire a rendere il più possibile efficace questo provvedimento.

Questo Parlamento, lo abbiamo detto tante volte, si trova in una situazione di difficoltà perché il carattere degli atti che ci vengono proposti costringono il Parlamento a lavorare in tempi e modi assolutamente insufficienti rispetto alla sua funzione costituzionale. Tuttavia, quelle poche volte, e questa potrebbe essere una di quelle, nelle quali si può fare un lavoro di scambio e di approfondimento reciproco, fra maggioranza e opposizione, per produrre un provvedimento utile al Paese, ai cittadini e alle imprese, credo che dovremmo mettercela tutta; dovremmo contribuire affinché questo avvenga. Se andiamo avanti con il dibattito in Assemblea - così come oggi lo abbiamo - credo che questo non si otterrà e sarebbe una perdita, non solo dal punto di vista formale ma anche dal punto di vista sostanziale.

Infatti, chi non è d'accordo sul fatto di lavorare per la semplificazione della pubblica amministrazione, per ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese in termini di tempo, per garantire certezza nella risposta della stessa ai quesiti, alle esigenze e alle aspettative dei cittadini e delle imprese, per rendere un servizio quale quello che la pubblica amministrazione deve svolgere al sistema Paese? Tutti siamo d'accordo in linea di principio.

Ho negli occhi, oltre che nella mente, le parole e gli atteggiamenti dei tanti soggetti che sono stati auditi su questo provvedimento. *L'incipit* è sempre stato lo stesso: siamo tutti d'accordo sul fatto che bisogna lavorare alla semplificazione, ma, subito dopo questa affermazione di disponibilità e di buona volontà, si leggeva negli occhi lo scetticismo rispetto alla possibilità effettiva di ottenere questo risultato.

È uno scetticismo, badate, che dobbiamo guardare con grande preoccupazione perché manifesta un allontanamento, da parte della società civile, rispetto alla effettiva possibilità delle istituzioni democratiche di mettere in condizione la pubblica amministrazione di fare il suo lavoro e di svolgere un servizio fondamentale per la garanzia dei diritti di cittadinanza e per la libertà e la trasparenza del mercato, un servizio che è l'essenza stessa della funzione della pubblica amministrazione.

Dobbiamo combattere questo scetticismo e, possibilmente, dobbiamo unire le forze, far convergere le volontà per ricucire questo strappo pesante che si è creato con la società civile e che lascia terreno aperto, una prateria vasta nei confronti di un'azione di delegittimazione della funzione stessa della pubblica amministrazione: una prateria vasta per chi cavalca il populismo, per chi cavalca la denigrazione della funzione del pubblico amministratore, di colui che è chiamato nella funzione pubblica a svolgere un servizio sottolineato e riconosciuto dalla nostra Costituzione. Credo che sia questo l'atteggiamento che correttamente dobbiamo avere ed è stato questo l'atteggiamento con il quale abbiamo voluto guardare a questo provvedimento. Ma nonostante la buona volontà, non possiamo che registrare che la sensazione che si ha di fronte ad un atto di questo genere è la mancanza di una bussola, di una linea e di un disegno con Pag. 6 una prospettiva chiara: dove si vuole portare la pubblica amministrazione? Credo che ci troviamo di fronte all'ennesimo provvedimento che dà la sensazione che ci sbattiamo a destra e a sinistra per dimostrare che comunque qualcosa facciamo, che comunque qualcosa cerchiamo di fare, con il rischio, invece, che qualche volta facciamo confusione.

Non sono molto convinto che la pubblica amministrazione abbia bisogno di *spot*, cioè di messaggi tanto semplificati da determinare aspettative salvifiche, salvo poi far piombare tutti nella più amara constatazione di impotenza. Anche qui, anche in questo provvedimento vi è questo atteggiamento pericoloso, secondo me, che abbiamo già segnalato per altri provvedimenti proposti dal Ministro Brunetta. Se andiamo a vedere a valle i loro risultati, sicuramente si registra un deficit rispetto alle aspettative che avevano acceso, quasi fossimo di fronte a un continuo rilancio, a un continuo bisogno di lanciare messaggi che, in qualche modo, possano illudere. Credo che questa non sia la strada, come non lo è quella dell'eccessiva normazione.

Pensiamo di semplificare con continue norme, ma alla fine ci complichiamo la vita. Molto di quanto servirebbe per semplificare e per rendere più efficace, più efficiente e anche più economica l'azione della pubblica amministrazione in verità sta nella delegificazione, nel ricorrere a regolamenti che intervengano nel merito dei singoli aspetti che evidenziamo come dannosi nel funzionamento della macchina amministrativa, e non nell'ulteriore proliferazione di norme. Ho la sensazione che siamo dentro questo circuito vizioso, che ci porta all'illusione di semplificare norme con norme. Non credo che questo atteggiamento ci porterà molto lontano, salvo poi, in questa frenesia (prima ho usato un'espressione forse non proprio consona a questa sede, nel dire «sbattersi a destra e a sinistra»), scordarsi che aspetti normativi sui quali chiamiamo a pronunciarsi il Parlamento o a lavorare le Commissioni in verità erano già presenti in altri atti normativi, il cui iter legislativo è magari andato avanti parallelamente o che hanno preceduto questo provvedimento. È una modalità di lavorare che fa venire il mal di testa, più che risolvere i problemi, e fa correre i nostri uffici a segnalarci continuamente con il cartellino giallo o il cartellino rosso che stiamo facendo delle cose sbagliate o comunque inutili.

Lo stralcio di alcuni articoli è stato effettuato perché alcune parti di questo provvedimento, nella sua versione originaria, erano già presenti nella legge comunitaria piuttosto che in altri provvedimenti. Tuttavia, andando a scorrere il parere delle singole Commissioni e anche il documento preziosissimo che il Servizio studi ci ha messo a disposizione, vediamo che questo lavoro di pulizia non è affatto finito e che ancora in questo testo permangono delle ridondanze, cioè dei richiami ad atti normativi già in essere piuttosto che ad atti normativi che, intervenendo sulla stessa materia, mal si conciliano e non sono coordinati con il testo che ci viene sottoposto all'attenzione. A me interessa richiamare per l'appunto, il difetto, il limite, il rischio di una illusione normativa rispetto ad un problema di semplificazione, che è spesso legato a regolamenti e a modalità organizzative, che magari, proprio perché spesso comportano lo sforzo da parte dei singoli ministeri e dei singoli livelli di responsabilità politica di intervenire laddove c'è un ufficio che ha un nome e un cognome e laddove c'è un dirigente che ha un nome e un cognome, non vengono seguite. Pertanto, ci si ripara dietro alla norma di carattere generale, salvo poi metterci nelle condizioni di vanificarla ulteriormente. Quante volte infatti abbiamo dovuto prorogare i termini di tanti provvedimenti che facevano riferimento a obiettivi di semplificazione? Temo che anche questo disegno di legge oggi in discussione in Assemblea produrrà altro materiale per l'ennesimo decreto-legge milleproroghe, che è ormai uno dei provvedimenti più frequenti nel lavoro di quest'Aula. Un altro elemento secondo me significativo, di merito, in questo provvedimento Pag. 7 è l'enfasi sulla tecnologia. Sono assolutamente d'accordo sul fatto che una pubblica amministrazione moderna debba porre un forte accento sull'innovazione tecnologica, cioè sulla riduzione drastica del cartaceo e dei provvedimenti che fanno correre le persone da un ufficio all'altro, in favore di una circolazione delle notizie all'interno della pubblica amministrazione. Ciò comporta innanzitutto una interoperabilità dei sistemi informativi, che sappiamo benissimo non esistere oggi nel nostro Paese, ma comporta anche - lo dico al Governo - fare i conti, con un atto di sano realismo, sulla situazione diversificata del nostro Paese.

Chi non è d'accordo sul fatto che le cartelle cliniche debbano essere archiviate in forma elettronica? Tutti siamo d'accordo.

Siamo sicuri che il sistema sanitario in tutte le regioni del nostro Paese sia in grado di prendere questa scelta positiva e di tradurla in fatti concreti da subito o nei tempi previsti dal provvedimento? È vero che si rimanda ad accordi nella conferenza unificata e che lì si prevedranno probabilmente delle gradualità, ma questo caso è certamente come quello della ricetta elettronica e della comunicazione agli sportelli unici, che dovrebbero avvenire soltanto attraverso la tecnologia; come il dialogo fra lo sportello unico del comune rispetto a quello della Camera di commercio che dovrebbe avvenire soltanto attraverso la tecnologia, così come la denuncia dell'inizio di un'attività imprenditoriale. Sono tutti principi giusti, ma questo castello casca nell'assenza di soldi. Si dice che non si possono fare le nozze con i fichi secchi: noi non possiamo fare l'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione senza gli investimenti nella tecnologia, ossia senza metterci dei

soldi.

Faccio notare che, ad esempio, se voi andate a vedere il pericolosissimo calo degli investimenti negli ultimi anni dovuto ai tagli conseguenti ai saldi posti dai diversi provvedimenti finanziari al sistema delle autonomie e conseguenti al Patto di stabilità, noterete due voci drasticamente crollate in termini di investimenti nel sistema delle autonomie locali, che è gran parte della pubblica amministrazione nel nostro Paese (regioni, comuni e province, infatti, costituiscono gran parte della pubblica amministrazione del nostro Paese): i restauri e la manutenzione, in particolare dei beni culturali, e le tecnologie.

Non a caso, nel nostro Paese dove la pubblica amministrazione rappresenta una delle committenze più importanti per le imprese che sono nate e si sono sviluppate per produrre il *know-how* tecnologico, quelle stesse imprese oggi sono in grave sofferenza, proprio perché il committente pubblico ha smesso di investire. Questo è un aspetto pesante anche sotto il profilo della lotta alla crisi.

Annuncio tutta la disponibilità al sostegno nei confronti del Ministro Brunetta, dei sottosegretari e di coloro che lavorano con lui: facciamo una battaglia insieme perché il Governo e il Ministero dell'economia e delle finanze rivedano il Patto di stabilità per gli enti locali e per il sistema delle autonomie in funzione di queste politiche di investimento, altrimenti possiamo mettere in archivio l'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Onorevole Giovanelli, la prego di concludere.

ORIANO GIOVANELLI. È meglio che non ci prendiamo in giro, perché non andiamo da nessuna parte: non è vero che le cose che avete inserito in questo disegno di legge producano un «non-costò».

Il vostro provvedimento tocca, inoltre, aspetti delicati e mi voglio soffermare soltanto su quelli relativi agli articoli 5-*bis*, riguardante la conferenza di servizi, e 5-*ter*, concernente VAS e VIA.

PRESIDENTE. Onorevole Giovanelli, dovrebbe concludere...

ORIANO GIOVANELLI. Signor Presidente, il collega Bressa non interviene, posso usare un po' del suo tempo?

PRESIDENTE. Onorevole Giovanelli, mi avevano segnalato di avvertirla dopo venti minuti, ma può proseguire.

ORIANO GIOVANELLI. La questione della conferenza dei servizi è stata una conquista della legge n. 241 del 1990. A me ora sembra che via via ci stiamo allontanando dall'importanza della conferenza dei servizi come strumento di semplificazione, per arrivare ad un'idea normativa che cerca di ridimensionarne la funzione. Inviterei a riflettere per capire se questa è davvero una strada che porta a semplificare o ad aumentare tensioni e conflitti.

Il punto è che sarebbe bene che il Ministro per i beni e le attività culturali intervenisse sulle sue sovrintendenze e sui suoi uffici ed imponesse loro dei regolamenti che li obblighino a dare risposte certe in tempi certi. Perché non fa questo tipo di intervento piuttosto che introdurre il meccanismo del silenzio assenso? Il meccanismo del silenzio assenso, sia in tema di beni culturali sia in tema di codice ambientale, provocherà dei contenziosi di cui non abbiamo cognizione. Sapete quale sarà la risposta dei burocrati pigri se prendiamo la strada del silenzio assenso? Tanto vale che mi pronuncio con un «no», così c'è una risposta.

Io credo, invece, che la strada sia quella della responsabilizzazione del titolare del procedimento amministrativo e, nello stesso tempo, di adottare norme che impongano agli uffici dei beni culturali e a quelli che hanno competenza sulle questioni ambientali di dare delle risposte certe in tempi certi, salvo poi, se non le danno, attivare il responsabile del procedimento in modo che valuti lui la

chiusura del procedimento, senza averne la responsabilità in termini di conseguenze per la mancata efficacia ed efficienza del servizio.

Segnalo questo aspetto perché secondo me prendendo queste scorciatoie in verità non risolviamo il problema perché - lo ripeto - aumenteranno i «no» a prescindere. In secondo luogo, solletichiamo quelle componenti un po' ideologiche che tutte le volte che andiamo a sfiorare il tema ambientale e dei beni culturali alzano subito delle barriere insormontabili: dobbiamo evitare di solleticare questi atteggiamenti di chiusura.

Queste sono alcune considerazioni di merito che ho cercato di fare sul provvedimento. Concludo sul tema della delega «Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche». Innanzitutto c'è la questione della delega, credo che ne parlerà il collega Zaccaria: siete sicuri che si possono definire con delega i livelli essenziali delle prestazioni della pubblica amministrazione? Non c'è forse una riserva di legge su questo punto?

Detto questo, a me piace contestare il taglio filosofico di questa Carta: un po' come sui fannulloni e sulle assenze, il taglio è quello *top-down*, dall'alto verso il basso, il dovere. Non nascondo ovviamente che questa debba essere una strada, ma a me sembra che nelle esperienze maturate negli anni Novanta e in questi anni del Ministro Brunetta in verità una strada non percorsa e che potrebbe dare buoni frutti, soprattutto in combinazione con questa scelta, sia quella di favorire l'attivazione del destinatario del procedimento amministrativo, cioè l'utente, il cittadino. Per questo credo che dovremmo rafforzare gli elementi della partecipazione del cittadino o dei portatori di interessi legittimi al procedimento amministrativo; penso che questo aspetto debba essere rafforzato molto di più di quanto non sia oggi. Per farla breve, credo che dovremmo mettere nelle mani del cittadino e dei portatori di interessi la possibilità di attivare vere azioni di risarcimento nei confronti della pubblica amministrazione inadempiente.

Durante il Governo Prodi avevamo cominciato ad affrontare questo aspetto, ma è stato completamente stralciato. Capisco che in questo Paese c'è un po' la dittatura della Ragioneria generale dello Stato, però occorre tornare su questa riflessione, perché non è possibile che tutte le norme di innovazione, siccome possono contemplare un costo, vengano stralciate: tutte le Pag. 9 norme sane e sagge, soltanto perché potrebbero comportare un costo, vengono stralciate. È un errore.

Faccio questo esempio: durante gli anni Novanta con Bassanini per la riforma della pubblica amministrazione l'idea fu di puntare su una dirigenza motivata, valorizzata e più autonoma. Ebbe dei risultati positivi, ma poi ebbe anche insufficienze e insuccessi. Con Brunetta vediamo questa scelta, quasi fossimo a «incasermare» il sistema, molto centralista, molto dall'alto verso il basso. Secondo me, invece, manca ciò che è proprio di una cultura liberale, democratica e occidentale, ossia l'attivazione dell'utenza, che può essere la vera formula innovativa che spinge la pubblica amministrazione nel nostro Paese. Credo che il risarcimento, assieme alla partecipazione al procedimento, debba essere una strada inevitabile per innovare la pubblica amministrazione. È una pubblica amministrazione che vive momenti difficili. Se ne parla in questi giorni di crisi anche a sproposito, come se fosse tutto uguale, come se andassero bene i tagli orizzontali e lineari come soluzione dei costi del debito pubblico del nostro Paese, ma sono tutte strade sbagliate, che non tengono conto delle differenze, delle diverse pubbliche amministrazioni, del carattere plurale della pubblica amministrazione. È una pubblica amministrazione messa anche sotto il faro della corruzione. Credo - con questo concludo davvero - che sia dovere della maggioranza e dell'opposizione, del Governo in primo luogo, tenere in parallelo il provvedimento contro la corruzione e i provvedimenti di semplificazione e di innovazione della pubblica amministrazione. Se vogliamo ricostruire la stima, la fiducia e il buon nome della pubblica amministrazione nel nostro Paese e un atteggiamento diverso del cittadino e delle imprese nei suoi confronti, dobbiamo tenere in parallelo provvedimenti legislativi che agiscano su questi aspetti: riduzione dei costi, semplificazione e lotta alla corruzione. Il ritardo, invece, con il quale si affronta questo ultimo aspetto ritengo che possa in qualche modo inficiare tutte le buone volontà, che pur leggiamo tra le

pieghe del provvedimento che è all'esame dell'Aula (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gregorio Fontana. Ne ha facoltà.

GREGORIO FONTANA. Signor Presidente, come evidenziato dalla relazione del presidente Bruno, il provvedimento che giunge in Aula tratta una materia estesa e complessa, ma ci sono principi e obiettivi fondamentali sui quali mi auguro possano emergere, nel corso della discussione parlamentare, sostanziali convergenze tra maggioranza e opposizione, come del resto auspicato anche dal Governo. Siamo tutti convinti sostenitori della centralità del cittadino nella pubblica amministrazione, ma sappiamo tutti anche con quanta lentezza e fatica molti settori della pubblica amministrazione italiana si siano adeguati all'evoluzione del sistema costituzionale. La burocrazia italiana negli ultimi anni, anche su impulso del legislatore, ha fatto grandi e positivi sforzi per superare lo stereotipo di una casta attestata su una visione statocentrica e/o punitiva dei rapporti con il cittadino. Essa ha cercato cioè di non apparire più esclusivamente preoccupata della correttezza formale degli atti, a discapito dell'efficacia e dell'efficienza della propria azione, ma il lavoro da fare su questo fronte è ancora molto impegnativo. In questo senso, non solo il Parlamento, ma anche la Corte costituzionale, ha ripetutamente chiarito che la Costituzione vuole garantire l'erogazione di buoni servizi ai cittadini, non certo affermare in maniera del tutto astratta principi di correttezza formale degli atti pubblici. In particolare, dall'attività del giudice costituzionale è emersa la crescente importanza del principio di ragionevolezza quale paradigma interpretativo della Corte costituzionale, principalmente laddove i principi di eguaglianza formale o di legalità si dimostrano di per sé insufficienti a garantire il concreto godimento dei diritti civili e sociali da parte dei cittadini. Oggi, Pag. 10 grazie alle riforme approvate dal Parlamento e anche al giudice costituzionale, il paradigma della ragionevolezza ci consente di valutare l'adeguatezza dei mezzi rispetto al fine, soprattutto per quel che riguarda la garanzia della centralità del cittadino nel sistema dei pubblici poteri.

Il disegno di legge presentato dal Ministro Brunetta è inteso a colmare, finalmente, il divario esistente tra la nostra pubblica amministrazione, da una parte, e l'evoluzione della nostra cultura civile e del nostro sistema costituzionale, dall'altra. Si tratta di una proposta in perfetta continuità con le altre iniziative del Ministro, come ad esempio la nota legge Brunetta del 2009 che sta già, per parte sua, contribuendo, in maniera determinante, a modernizzare la nostra pubblica amministrazione, attraverso la valorizzazione del merito, il rafforzamento del principio di responsabilità e la razionalizzazione nell'attribuzione degli incarichi. Ora l'attenzione, dall'organizzazione interna della pubblica amministrazione, si sposta ai rapporti che quest'ultima ha con i cittadini. Per certi versi, questo disegno di legge mira a rimuovere anacronistiche barriere architettoniche che ancora si frappongono, nella nostra pubblica amministrazione, tra gli italiani ed i servizi che sono loro destinati. Nell'età della comunicazione digitale, di *facebook*, di *youtube*, della posta elettronica certificata, nonché di una sempre più diffusa cultura dei diritti, non si può infatti chiedere ai cittadini di ingaggiare una battaglia quotidiana contro timbri, permessi, documenti cartacei di varia natura, per lo più inutili, la cui produzione si rivela gravosa per le casse pubbliche e per i cittadini stessi. Ci pare emblematica, al riguardo, la proposta di una drastica semplificazione delle procedure relative all'installazione delle postazioni *internet* pubbliche. In generale, c'è, in questa come in altre iniziative del Governo, una potente promozione di tutte le nuove tecnologie di comunicazione e di accesso ai documenti e alle informazioni. Meno carta più trasparenza è un motto che sintetizza efficacemente questa piccola rivoluzione in atto nel Paese. Particolarmente apprezzate ad esempio dalle famiglie e dagli studenti saranno le misure volte a semplificare l'accesso ai dati relativi alla carriera scolastica e universitaria, ma anche quelle dedicate alla diffusione delle reti *wireless*, *voip*, in tutte le università. Altre norme vanno nella direzione di una maggiore semplificazione delle attività economiche e sociali, con particolare riguardo a quelle riconducibili all'iniziativa privata, sulla scia di quello che ha già fatto il Governo Berlusconi per

incoraggiare la diffusione e lo sviluppo dell'attività imprenditoriale. La creatività e il coraggio dei nostri piccoli e medi imprenditori, spina dorsale del sistema Italia, meritano infatti il più serio impegno dello Stato nella regolazione dei pubblici servizi. Si tratta, in un certo senso, di liberare le imprese e il sistema produttivo da una vera e propria tassa - si pensi alla giungla delle procedure burocratiche e alle tonnellate di documentazione cartacea - che grava sui bilanci in misura non minore delle imposte dirette e indirette. Una pubblica amministrazione più efficiente, al servizio dei cittadini, rafforza anche l'autorevolezza e la credibilità dello Stato e dei suoi funzionari. Insomma, non si tratta solo di fare la lotta ai fannulloni, ma di ricostruire su basi nuove il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Ci sono al riguardo, nella proposta in esame, due norme di altissimo significato simbolico e, al tempo stesso, di grande efficacia politica: la reintroduzione del giuramento dei pubblici dipendenti e la Carta dei doveri della pubblica amministrazione. Attraverso il giuramento, il dipendente delle pubbliche amministrazioni si impegna, di fronte alla comunità, ad operare nell'interesse del bene pubblico. La Carta dei doveri sancisce solennemente il ruolo centrale svolto dai pubblici dipendenti nel rapporto tra i cittadini e lo Stato. Insomma, anche per quel che riguarda la pubblica amministrazione, il Governo sta lavorando per un ritorno dello Stato, per una riaffermazione dei valori dell'unità nazionale, valori all'antitesi rispettivamente dello statalismo e del centralismo, che hanno afflitto la nostra società, le Pag. 11 nostre istituzioni per svariati decenni. L'obiettivo è quello di uno Stato moderno ed efficiente, che garantisca alcuni essenziali servizi su tutto il territorio nazionale, senza mortificare la libera iniziativa e le potenzialità della società civile, ma promuovendo la cultura del merito e della trasparenza.

Viene introdotta, con questo provvedimento, una forte discontinuità nella storia della nostra pubblica amministrazione, il che consente paradossalmente di raccogliere il meglio delle esperienze passate e di preparare il terreno per le ulteriori riforme di sistema. Per quello che riguarda il passato il riferimento alle leggi Bassanini ci pare fin troppo chiaro. Con la proposta in esame il Governo Berlusconi porta infatti a compimento la rivoluzione copernicana avviata alla fine degli anni Novanta, ponendo però un nuovo importante tassello nella realizzazione di un processo di generale modernizzazione delle nostre istituzioni. Infatti, senza una riforma della pubblica amministrazione (che riduca la spesa pubblica ma non i servizi) non è possibile - come più volte ben ribadito anche dal Governo e dal Ministro Brunetta - la costruzione di un federalismo virtuoso, basato sull'affermazione del principio di responsabilità e del criterio dell'efficienza a tutti i livelli di *governance*. Insomma la ricostruzione del settore pubblico, realizzata dal Governo, è parte integrante della grande riforma istituzionale di cui il Paese ha bisogno per competere con sempre maggiore credibilità ed efficacia sullo scenario internazionale. Certamente su questo provvedimento del Governo è necessario un serio confronto parlamentare. Sono emersi al riguardo alcuni nodi da sciogliere che, a nostro avviso, dovranno essere approfonditi con spirito di collaborazione e responsabilità. Le questioni sollevate infatti hanno carattere, in parte, prevalentemente tecnico e non riguardano invece le finalità del provvedimento che appaiono largamente condivise da maggioranza e opposizione. Il confronto che comincia oggi in Aula, infatti, può essere utile per superare i problemi emersi nella discussione in Commissione. Si tratta in sostanza di lavorare perché i differenti punti di vista evidenziati possano essere superati attraverso un costruttivo confronto tra maggioranza e opposizione, vista anche la disponibilità manifestata dal Governo. Il Governo può contare sul pieno e convinto sostegno del Popolo della Libertà a questo provvedimento, che è parte integrante del programma con cui la coalizione di centrodestra ha chiesto e ottenuto il consenso degli italiani. C'è da augurarsi che si possa contare anche sul contributo dell'opposizione. Lo spirito di collaborazione e di confronto rappresenta infatti un punto di forza delle democrazie bipolari. In questo caso si tratta di attuare un profondo rinnovamento della pubblica amministrazione, ovvero di rafforzare la credibilità delle istituzioni. Insomma, crediamo che difficilmente i cittadini (compresi quelli che hanno votato centrosinistra) capirebbero un rallentamento di questa riforma per pure ragioni di schieramento. Ci auguriamo, quindi, che non sia persa questa occasione storica per rendere un servizio agli italiani e per contribuire a rendere più moderno ed efficiente questo Paese (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Tassone. Ne ha facoltà.

MARIO TASSONE. Signor Presidente, abbiamo ascoltato alcuni interventi, iniziando da quello dell'onorevole Donato Bruno, e sono state fatte alcune considerazioni. Questo provvedimento viene all'esame dell'Assemblea dopo una serie di sedute in Commissione di merito, (anche con audizioni), ed è corredato dai pareri di quasi tutte le Commissioni coinvolte. Quindi la Commissione di merito, la Commissione Affari costituzionali è stata destinataria di una serie di valutazioni ed osservazioni che le varie Commissioni hanno espresso. Dobbiamo tuttavia fare altre valutazioni, e in particolare dobbiamo dire che i pareri di queste Commissioni sono arrivati quasi all'ultimo momento. Capisco bene che ci sono diverse Pag. 12valutazioni da fare. Mi riferisco ai lavori della Commissione, agli emendamenti da esaminare, per cui il testo viene definito e confezionato dopo l'approvazione degli emendamenti, però non c'è dubbio che molte delle Commissioni in sede consultiva - come è stato ricordato - hanno espresso osservazioni che avrebbero meritato un approfondimento molto più stringente e più forte.

Si è detto, quindi, che sarà poi il Comitato dei nove a farsi carico e a valutare queste osservazioni, però c'è un aspetto che non può essere sottaciuto, signor Presidente, ed è quello riguardante il Comitato per la legislazione. Il Comitato per la legislazione porta alla nostra attenzione un parere articolato con un'ampia motivazione ed ampi riferimenti. Qui bisogna mettersi d'accordo: in una famosa riforma (l'ultima) del Regolamento, si pensò di istituire il Comitato per la legislazione per favorire l'intelligibilità delle norme.

Una lettura, dunque, più attenta che, soprattutto, ha consentito una più facile reinterpretazione e un'accelerazione nella fase di attuazione delle norme stesse. Se dovessimo rifarci al Regolamento della Camera e a ciò che afferma il Comitato per la legislazione, questo provvedimento, che stiamo affrontando ed analizzando in quest'Aula, non dovrebbe essere esaminato ma quantomeno rivisto fin dalle fondamenta. Arrivati a questo punto poi - ovviamente mi rivolgo al Governo ma, soprattutto, alla Presidenza, che è garante del rispetto e dell'osservanza del Regolamento -, vorrei capire perché fu approvato questo Comitato per la legislazione.

Se il Comitato per la legislazione fa delle osservazioni su questo provvedimento, soprattutto in termini di sollecitazione ad una chiarezza delle norme stesse, e poi individua anche alcuni passaggi, evidenziando la confusione delle norme stesse, smentisce di fatto, quindi, quella che è l'esigenza di una semplificazione da cui trae origine questo stesso provvedimento. Ci troviamo, cioè, di fronte ad una situazione kafkiana, paradossale, non so come definirla: stiamo esaminando il provvedimento sulla semplificazione, su un'amministrazione molto più flessibile e poi, invece, abbiamo la norma a monte che crea dei problemi, delle complicazioni.

Voglio richiamare su questo aspetto - proprio in questa fase - l'attenzione del relatore (che, per dire la verità, è stato attento in tutta la fase del lavoro e dell'impegno della Commissione), del Governo, ma, soprattutto, del Presidente di turno di questa Assemblea. Vi sono dei rilievi contenuti nel parere del Comitato per la legislazione, come quando si fa riferimento ad una serie di vicende, di norme, per quanto riguarda la VAS e la VIA e, quindi, una duplicazione, un passaggio e una sovrapposizione di norme e delle norme di riferimento e dove, anche nella lettura della norma, vi è un lavoro, un affaticamento nel seguire queste procedure che dovrebbero essere di semplificazione, di accelerazione e di facile osservanza.

Ritengo che questo è un problema e mi riferisco all'articolo 5-bis, comma 2, lettere c) ed e), perché a tutto questo fa riferimento il Comitato per la legislazione. Vi sono poi anche altri aspetti che riguardano gli articoli 9-bis e 10-bis, richiamati dallo stesso Comitato per la legislazione. Poi vi è anche un riferimento nell'articolo 7-quater ad una legge recante misure straordinarie per il sostegno al reddito e la tutela di determinate categorie di lavori, che è stata approvata dalla Camera ed è all'esame del Senato della Repubblica. Abbiamo, perciò, un quadro di grande confusione: ci si richiama a norme *in fieri*, che sono all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Prevediamo tutto questo e poi vi è tutta una problematica, quella delle deleghe, che qualche collega prima di me ha voluto richiamare e ha voluto portare all'attenzione dell'Assemblea.

Per fare altre valutazioni, signor Presidente - lo dico con estrema chiarezza - parliamo da parecchio tempo di riforma della pubblica amministrazione.

Chi ha un po' di memoria storica sa che molti anni fa fu istituito il Ministero per la riforma della pubblica amministrazione. Poi qualcuno pensò di cambiare il Pag. 13 nome del Ministero: non più Ministero per la riforma della pubblica amministrazione, ma Ministero per l'organizzazione della pubblica amministrazione. Siccome il Ministero aveva lavorato, forse, con approdi insufficienti e con risultati lacunosi, si pensò di dare uno stimolo attraverso il cambiamento della dicitura. Mi ricordo il periodo in cui il Ministro era Gui, poi fu Cossiga: si interessarono anche di questa problematica, ma quello per la riforma della pubblica amministrazione fu un Ministero soprattutto di contrattazione in ordine alle controversie tra Governo e dipendenti pubblici. Vi fu un versamento di energie - non so se posso usare questo termine - da parte di chi aveva la responsabilità di quel Dicastero, sia a livello di Ministro sia a livello di sottosegretario di Stato, nel trascorrere nottate e lunghe giornate defatiganti in una contrattazione molte volte forte e improduttiva, alcune volte certamente con qualche risultato; però le energie spese non furono mai pari ai risultati raggiunti. Intanto nascevano anche le regioni: la fase dell'attuazione di tali enti spinse maggiormente a rivedere, soprattutto in tema di competenze dello Stato e delle regioni, quale era l'ambito della potestà burocratica, gestionale e amministrativa per le materie riservate allo Stato rispetto alle materie riservate alle regioni.

In questo vi è stata anche una qualche disattenzione (diciamocelo con estrema chiarezza), perché ci si è preoccupati più di definire le vicende burocratiche e gestionali nell'ambito del Governo centrale e non di essere stringenti per quanto riguarda l'attività delle regioni, delle autonomie locali, degli enti partecipati e quant'altro.

Devo anche ringraziare il sottosegretario per il riferimento che ha fatto in Commissione ad una mia sollecitazione, accogliendone lo spirito e vedendo nel tema posto un accento di verità e di realtà, che esiste all'interno della nostra pubblica amministrazione, soprattutto nelle regioni, nelle autonomie locali, negli enti a partecipazione pubblica e negli enti economici di utilità pubblica con partecipazione pubblica.

Non vi è dubbio che tutto questo ci porti ad una fase (è stata richiamata più volte): i provvedimenti che passano sotto il nome della riforma Bassanini. Cosa si è fatto con tale riforma? Con essa si è dato un taglio netto tra la responsabilità della politica e la responsabilità dell'amministrazione. Sappiamo che vi sono, all'interno di tali riforme, alcuni punti realizzati, andati avanti, altri invece non portati a compimento; alcuni elementi hanno avuto il pregio della novità e della modernità rispetto alla pesantezza della struttura burocratica. Non v'è dubbio, soprattutto, che abbiamo individuato le responsabilità della gestione amministrativa rispetto alla responsabilità di indirizzo, che rimane nell'ambito della politica. Anche con lo *spoil system*, e quindi la nomina dei dirigenti e dei dirigenti generali, dei capi dipartimento, si è evidenziata sempre di più in termini marcati la responsabilità di chi aveva la gestione decisionale, e poi, al di sotto di questa, la gestione dei procedimenti. Non v'è dubbio che abbiamo individuato un ambito di competenza: a chi ha la responsabilità politica, la gestione politica; a chi ha la responsabilità gestionale-amministrativa, la gestione amministrativa (faccio riferimento ai capi dipartimento, ai dirigenti generali, e quant'altro). La semplificazione va in due direzioni: quella di un miglior funzionamento dello Stato, e quella - lo ha detto anche il collega Andrea Orsini nella sua relazione - dello sviluppo economico, perché ammodernando le strutture, facilitando le pratiche, e quindi i finanziamenti, si raggiungono degli obiettivi che ricadono sul mercato in termini positivi, rispetto a varie pesanterezze. Molte volte - lo debbo ricordare al mio amico Orsini - le pesanterezze burocratiche servono affinché le spese vengano ad essere dilazionate: sono vecchie situazioni che si ripropongono anche nel presente, al di là degli auspici, al di là delle grandi disponibilità.

Quanto poi alla responsabilità dei dirigenti pubblici, al di là dello *spoil system*, vi è il problema della potestà della sostituzione da parte del Governo. Quant'è difficile sostituire i dirigenti generali dopo che li hai nominati! Queste cose ce le dobbiamo dire con estrema tranquillità. Oltre a ciò, nel provvedimento in esame mancano le sanzioni. Non abbiamo capito che vi è un

problema forte all'interno della pubblica amministrazione: è quello della sanzione, di chi non ottempera! Certo, vi sono i controlli, vi sono le sanzioni, ma tutto ciò non è nella centralità, nello spirito del provvedimento in esame. Possiamo infatti approvare centinaia e centinaia di norme di semplificazione: abbattiamo i termini, abbattiamo la tenuta dei registri inutili, cartacei, e li sostituiamo con i sistemi telematici. Possiamo fare tutto, ma se non vi è una responsabilizzazione, e l'istituto della destituzione, dal dirigente generale all'impiegato, abbiamo mancato un obiettivo fondamentale: quello di dare contenuto e certezza a tali riforme.

Ma soprattutto sappiamo che dobbiamo agire sulla semplificazione: molte volte le pratiche sono rendite di posizione di impiegati pubblici; esse rappresentano una fonte di potere, che diventa vessatorio nei confronti dell'utenza. I cittadini vanno certamente rispettati, come dispone il provvedimento, ma non v'è dubbio che si tratta di una problematica più complessa: anche i provvedimenti di riforma che vi sono stati nel passato non è che non nascessero sotto l'auspicio delle buone intenzioni, sotto le più rosee previsioni, per quanto riguarda i risultati e gli approdi, i traguardi da raggiungere; però sono mancati dei fattori importanti per la loro riuscita.

E poi, anche se viene contenuto lo squilibrio tra il Governo centrale e le pubbliche amministrazioni locali, le regioni, vedo in proposito ulteriori elementi di perplessità.

Quanto alle regioni, un chiarimento forse dovrà essere dato se ha un senso anche questo nostro dibattito, questa discussione sulle linee generali e quello che decideremo nel corso dell'esame degli articoli e degli emendamenti. Vorrei capire il ruolo delle regioni in tutto questo, al di là di avere esse presidenti che si fanno chiamare governatori, anche se non esiste in alcuna legge la dicitura di «governatore». Ma si fanno chiamare governatori (e saranno contenti i colleghi della Lega), quindi abbiamo un «governatorato», stiamo andando verso un federalismo che punta sui governatori secondo un'analogia con la situazione statunitense dove sono presenti gli Stati, per cui tra qualche tempo sostituiranno le regioni con gli Stati (ed avremo i governatori)! Questa è la corsa - credo - che si sta facendo in modo spasmodico, per cui tutto il lavoro che stiamo affrontando anche con questo provvedimento rischia di essere quantomeno non dico inutile ma incompleto, perché rivela una visione parziale e particolare di quella che è l'evoluzione dei tempi e dei fatti. Ritengo che non esista alcun controllo e vorrei capire che controllo si esercita poi, ad esempio, sulle Ferrovie dello Stato: il controllo viene forse esercitato dal Ministero delle comunicazioni o da quello delle infrastrutture e dei trasporti? Che dire poi sulle grandi società, sui dipendenti delle *authority*? Mi dispiace che non sia presente il mio amico, il Ministro Calderoli, che parla di riduzione del 5 per cento dell'indennità ai parlamentari. Sono d'accordo, però facciamo un conteggio: lui che è a favore della semplificazione ci riferisca quanto prendono di liquidazione gli amministratori delle Ferrovie dello Stato, dell'Alitalia e delle *authority* con tutti i *benefit*, e quanto prendono alcuni impiegati e dirigenti pubblici con tutti i *benefit*!

Facciamo giustizia in modo che il Paese non abbia soltanto da puntare il dito verso i parlamentari ma quanto meno - questo è un fatto di giustizia, di onestà e di semplificazione, ma soprattutto di onestà - abbia un quadro complessivo di una situazione di remunerazioni e di *benefit* rispetto alla quale i parlamentari dovranno certamente fare la loro parte: ma vi sono amministratori che prendono milioni e milioni e che sono pagati come i calciatori!

Questo Parlamento e questo Paese non lo sanno, ma credo che il mio amico Calderoli lo sappia e lo deve sapere: quindi ritengo che, se ha un senso intervenire in quest'Aula, egli deve venire a riferire all'Assemblea quanto prende l'amministratore delegato delle Ferrovie dello Stato e quello dell'Alitalia, quelli delle *authority*, i dirigenti generali. È tutto un insieme di dati per verificare a quanto ammontano le liquidazioni erogate, in modo che il Paese sappia quali sono i *benefit*, quali gli oneri e soprattutto quali sono i poteri.

Mentre infatti discutiamo di questo disegno di legge che vale per lo Stato, per il Governo centrale, per le regioni e per i comuni, esiste un'area di «extraterritorialità» sul piano decisionale tra quegli enti che svolgono un servizio pubblico e sono a partecipazione statale, ma che sfuggono ad ogni controllo: quando gli conviene affermano di essere soggetti al diritto privato, quando invece gli conviene dire che sono soggetti al diritto pubblico allora sono soggetti al diritto pubblico! Questa è

una Repubblica frastagliata in cui esiste un tipo di federalismo per cui ognuno fa le sue cose in una visione egoistica, mentre manca certamente un principio ed un dato di solidarietà che dovrebbero essere realizzati.

Detto questo, siamo per un esame attento anche di questo provvedimento ma siamo oltremodo delusi perché non è possibile adottare, ad esempio, una misura per dare più forza al Dipartimento della funzione pubblica (anche se capisco il problema della formazione, con il 40 per cento che deve andare al Dipartimento della funzione pubblica).

Vi è poi anche una serie di fatti, di dati e di aspetti che bisognerebbe certamente perlustrare per avere soprattutto il senso di una maggiore collaborazione e di un maggior accordo tra il Governo e il Parlamento, al fine di dare un significato alla funzionalità della pubblica amministrazione. Vi sono poi delle situazioni che noi abbiamo più volte rilevato in Commissione. Cosa significa che entro i due anni successivi alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottati ulteriori decreti legislativi correttivi e integrativi? Si tratta di un periodo lunghissimo con situazioni che non possono essere accettate.

Vi sono inoltre anche altri temi e problemi che abbiamo posto e che continueremo a proporre. Così, ad esempio, non sono riuscito a capire il ruolo della Conferenza Stato-regioni e alcuni conflitti che possono essere sorti all'interno della Conferenza unificata, di cui agli articoli del provvedimento (vi è una riunione del Consiglio dei ministri, con i presidenti delle regioni interessate o delle province di Trento e Bolzano per dirimere le controversie).

Vorrei capire alcuni problemi, temi e passaggi che credo siano importanti e su cui certamente bisognerebbe fare il punto della situazione e soprattutto riflettere. Non credo di avere altro da aggiungere; ho voluto soltanto fornire questi riferimenti, soprattutto dicendo chiaramente quanto accennato da Orsini in relazione alla legge n. 241 del 1990 e sulla reale attuazione della stessa, che rappresentò un momento forte e pulsante anche rispetto alla trasparenza della pubblica amministrazione.

Sono a favore di una accelerazione e per limitare le grigie e le vecchie visioni di supremazia e di gestione di potere della pubblica amministrazione, dove il cittadino si trova più volte, come dicevo poc'anzi, ad essere vessato e in una situazione diversa. Dovremmo cambiare culturalmente il rapporto di fondo: non vi sono diritti dei cittadini e un dovere della pubblica amministrazione, ma tutti quanti, pubblica amministrazione e cittadini, devono assumersi egualmente diritti e doveri, perché entrambi vogliono e si rivolgono verso la tutela di un diritto soggettivo che va a sfociare in un interesse legittimo perché, difendendo i diritti legittimi e veri, certamente si va avanti e questo Paese va avanti per evitare vecchi privilegi e supremazie per cui le pratiche vanno avanti. Non è un problema infatti semplicemente di iscrizioni, ma anche delle pratiche e dei progetti.

Che dire delle regioni che mantengono i progetti di cui scadono i termini e che non si sa dove vanno a finire, perché fanno sparire i documenti? Ci sono delle responsabilità, ma nessuno paga in questo Paese. Noi rischiamo di fare una bella normativa, un nuovo principio, una «grida manzoniana» in più, ma non riusciamo a capire soprattutto che si devono ottenere delle responsabilità in una visione molto più stringente.

Debbo fare un'altra considerazione ai colleghi del Governo: è difficile pretendere che alcune cose vadano avanti se sono sbagliate anche le politiche. È una situazione difficile, che troviamo anche al Ministero dell'istruzione. Ma devo dire anche un'altra cosa ai colleghi del Governo: è difficile pensare di pretendere la responsabilità e l'adempimento del proprio dovere da alcuni funzionari, ad esempio, da quelli degli organi centrali dello Stato, quando si sa che ci sono velocità diverse per quanto riguarda anche la pubblica amministrazione decentrate (mi riferisco alle Regioni). È una situazione difficile, ma allora questo è lo sforzo che deve essere fatto e deve essere fatto, in termini forti e anche stringenti, perché il problema è soprattutto di cultura e di sensibilizzazione: non si ottiene la responsabilizzazione semplicemente con la codificazione e con le norme, ma le responsabilità si ottengono se c'è un clima e un senso diverso dello Stato, delle istituzioni e soprattutto un senso di giustizia per cui il dovere non sia un'opzione e i diritti non siano un'elargizione, bensì momenti fondanti della nostra società e del nostro divenire. Ritengo che questo sia l'aspetto che dobbiamo

evidenziare. So che si correrà e si andrà avanti con l'approvazione di alcuni emendamenti e con la reiezione di altri.

Non me ne meraviglio e non me ne scandalizzo assolutamente, ma io dico che la mediazione che è venuta fuori è difficile, visto e considerato che abbiamo avuto un testo composto da trentadue articoli a cui sono seguite le integrazioni del relatore e del Governo che hanno espanso e dilatato di gran lunga l'articolato del provvedimento.

Tutto ciò sta a significare che la partenza è stata certamente defaticante e ha presentato una serie di interrogativi, di quesiti, di lacune e di zone d'ombra; alcune delle integrazioni vanno verso un giusto chiarimento, altre, invece, verso un appesantimento. Qui si è visto che ognuno cerca di fare le riforme, ma non vuole cedere poteri e alcune situazioni di privilegio e, soprattutto, di controllo di spazi e di ambiti. Ritengo che questo sia l'aspetto più importante.

Certamente, poi, andremo a finanziare - se ci saranno i soldi - le strutture statali, i sistemi telematici, informatici e di informatizzazione, ma voglio fare una battuta: cosa vogliamo informatizzare se nei tribunali, ad esempio, manca anche la carta, non funzionano i telefoni e non ci sono nemmeno le macchine? Dobbiamo svolgere una considerazione complessiva, altrimenti facciamo un lavoro a metà, insufficiente e lacunoso che, ovviamente, viene accompagnato da scarsa credibilità. Si tratta di vicende storiche che ci devono appartenere, perché nessuno di noi - almeno per quanto mi riguarda - è portato alla suggestione della polemica fine a sé stessa.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Tassone.

MARIO TASSONE. Concludo, signor Presidente. Non vi è dubbio che, quando approviamo una riforma, non si tratta di giocarci l'avvenire della maggioranza o il non-avvenire dell'opposizione, bensì di dare una risposta a questo Paese che quanto meno è confuso e disattento, ma soprattutto è demotivato.

Ritengo che le motivazioni possano derivare soltanto da norme non confuse né contraddittorie, da comportamenti coerenti e da certezze; e questo provvedimento, purtroppo, signor Presidente e signori membri del Governo, non dà alcuna certezza rispetto ai passaggi, alle innovazioni e alle riforme che molti avevano auspicato e verso le quali molti degli auditi che abbiamo ascoltato con molta attenzione in Commissione avevano indirizzato le proprie osservazioni e sollecitazioni.

Pag. 17

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Misiti. Ne ha facoltà.

AURELIO SALVATORE MISITI. Signor Presidente, effettivamente questo provvedimento riguarda un argomento molto importante, ma è chiaro che è intervenuto in un momento di difficoltà anche di carattere economico e finanziario, cioè in una situazione di crisi.

Non so se questo stato di cose tenderà ad annullare gli effetti delle norme che si applicheranno. A proposito dell'articolo 1, ad esempio, si afferma che la semplificazione della tenuta dei libri sociali da sola potrebbe consentire un risparmio complessivo per lo Stato valutato in 750 milioni di euro annui, una cifra ricavata sulla base dei dati forniti dalla Commissione europea. Lungi dal pensare ai risparmi, però, occorre dire che, per le ambizioni che ha il provvedimento di informatizzare la pubblica amministrazione, tutto dipenderà molto dai fondi che saranno messi a disposizione che qui non sono assolutamente preannunciati, né valutabili.

Certo, l'iniziativa è lodevole, poiché si tratta di disposizioni di semplificazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, nonché di delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione. Un progetto di questo genere è ambizioso, ma forse avrebbe richiesto un maggiore approfondimento, anche se, come è noto, presso la I Commissione si sono tenute delle audizioni molto importanti che hanno consentito di terminare l'aggiustamento del provvedimento

stesso in corso d'opera.

Si tratta di una visione che si può riassumere nei principi di sussidiarietà, di visione federale e liberale dello Stato, finalizzata a compiere un'opera di semplificazione ponendo la pubblica amministrazione al servizio dei cittadini. Questa è evidentemente l'intenzione: dare vita ad uno strumento normativo che componga, in un quadro sistematico, i diritti dei cittadini e i doveri delle pubbliche amministrazioni.

Però, attenzione: noi sappiamo che tutte le innovazioni in questo campo, compresa quella della semplificazione a suo tempo portata avanti dal Ministro Bassanini, predecessore di Brunetta, hanno cozzato con la realtà dei fatti e, soprattutto, con un caposaldo che manca in questo disegno di legge. Il caposaldo consisterebbe nel fatto che chi sbaglia qui non paga. È cosa difficile da ottenere nella pubblica amministrazione italiana, mediamente in tutte le zone del Paese (non mi vengano a dire che in alcune regioni ciò si otterrebbe e in altre no), e quando manca la sanzione, i termini certi e la responsabilità dei dirigenti sono assolutamente una cosa di là da venire.

Pertanto, è necessario che su questo terreno, nel dibattito in Assemblea si possano, non solo chiarire, ma anche migliorare i termini, attraverso alcuni emendamenti che sicuramente sono stati presentati, in modo tale che questi tre capisaldi vengano in qualche modo rispettati.

PRESIDENTE. La invito a concludere.

AURELIO SALVATORE MISITI. Intervengo, visto il tempo a mia disposizione, soltanto sulla questione dell'incidenza di queste disposizioni su alcune altre norme o codici (come quelli concernenti l'ambiente e i lavori pubblici) che, evidentemente, si vogliono cambiare integralmente con un provvedimento che ha finalità di altra natura. Credo che, su questo punto, bisogna riflettere bene. Una riflessione su questo terreno è necessaria in quanto...

PRESIDENTE. Deve concludere.

AURELIO SALVATORE MISITI. ...è difficile modificare normative di carattere generale attraverso questi interventi così importanti, ma secondari.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Dal Lago. Ne ha facoltà.

Pag. 18

MANUELA DAL LAGO. Signor Presidente, il provvedimento in esame collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2010 -2013, introduce, secondo noi, elementi di chiarezza e sistematicità nei rapporti tra la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese.

Nell'ottica di un sistema federale ispirato al principio di sussidiarietà, la predisposizione di leggi chiare, trasparenti, intelligibili ed agevolmente individuabili è elemento indispensabile allo snellimento degli ostacoli burocratici e al recupero di risorse da utilizzare a favore di soggetti propulsori della crescita e alla creazione soprattutto di condizioni favorevoli alle decisioni di investimento.

Un rapporto elefantiaco, come quello di oggi, con più di diecimila amministrazioni, assorbe risorse pubbliche, accresce le complicazioni, determina duplicazioni di competenza e di adempimenti. Un ambiente normativo estremamente complesso è ostile all'imprenditoria, costretta a sottrarre tempo al *business* per far fronte alla burocrazia; un onere che, secondo il Censis, incide anche sui costi complessivi delle imprese, per lo meno per il 24 per cento dei loro costi.

È per questo motivo che la semplificazione normativa introdotta riguarda giustamente differenti ambiti di regolazione, dalla digitalizzazione alle strutture ricettive, alla conferenza di servizi, alla riduzione degli oneri amministrativi e via dicendo, ed incide, secondo noi, a favore di una riduzione abbastanza significativa di tempi e costi della burocrazia.

L'introduzione di alcune innovazioni - quale, ad esempio, la cartella clinica digitale - in un settore che evidenzia significative criticità come la sanità, costituisce un volano dell'ammodernamento per tutte le aree che ancora registrano ritardi, nella certezza che sempre le migliori *performance* innescano meccanismi virtuosi ai fini del miglioramento dell'efficienza dei servizi. La regione Lombardia ha una Carta dei servizi che è stata presa a modello dal resto dell'Europa: peccato che questo non sia avvenuto in altre amministrazioni regionali italiane. Le deleghe al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione dell'intera materia costituiscono ulteriori elementi di trasparenza dell'azione amministrativa e di chiarezza normativa introdotti dal testo in esame.

La Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche raccoglierà, in un unico provvedimento, i diritti dei cittadini e i doveri delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti, in modo da definire quali comportamenti l'amministrazione è obbligata a tenere, o ad evitare, nello svolgimento delle proprie attività e nell'erogazione dei servizi, con l'individuazione anche delle sanzioni da applicare nel caso di mancato adempimento degli stessi obblighi.

Lo Stato diventerà soprattutto, finalmente, strumento al servizio del cittadino e delle imprese, in un rapporto improntato ai principi della leale collaborazione e della buona fede, da svolgersi con il minor aggravio possibile di obblighi, oneri e adempimenti a carico del cittadino.

Tra gli aspetti a nostro avviso più qualificanti del provvedimento, si evidenziano gli interventi sulla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, in particolare in materia di Conferenza dei servizi. Quest'ultima, da modulo procedurale nato a suo tempo per velocizzare l'attività amministrativa e migliorare la qualità delle decisioni pubbliche, si è poi trasformata in un ostacolo, spesso insuperabile, alla realizzazione di attività private e pubbliche, a causa dell'assenza di meccanismi rigorosi atti a superare i veti e le inerzie delle amministrazioni.

Una proposta emendativa presentata dalla Lega e approvata nella I Commissione, ha cercato di porre rimedio alle situazioni in cui l'acquisizione di tutti i pareri delle amministrazioni coinvolte nella Conferenza dei servizi incontra ritardi ed inefficienze. Si è, ad esempio, stabilito il principio che nessuna amministrazione può avere facoltà di esprimere Pag. 19dissensi al di fuori della Conferenza medesima (difetto che in questo periodo si verifica troppo spesso e, soprattutto, con molto ritardo rispetto al momento in cui è stata convocata la Conferenza dei servizi).

Tra i numerosi ambiti interessati dalla semplificazione introdotta (imprese, previdenza, assicurazione edilizia, eccetera), segnalo quelli relativi alla pubblica sicurezza, volti alla semplificazione di adempimenti per la gestione di strutture ricettive e documenti di identità; segnalo, inoltre, gli ambiti relativi alla sanità, volti alla conservazione delle cartelle cliniche, alla produzione ed etichettatura dei farmaci, alla farmaco-vigilanza, all'introduzione della ricetta medica elettronica, nonché alla tenuta del registro infortuni, che l'evolversi delle tecnologie di comunicazione ha di fatto reso inutile; segnalo, altresì, gli ambiti relativi alle procedure in materia di appalti pubblici, ancora troppo leggere rispetto ai fabbisogni reali (ma comunque finalmente qualcosa si vede), volte ad evitare il blocco dell'esecuzione dell'appalto con dannose ricadute sulla stessa stazione appaltante e la collettività amministrata; segnalo, infine, gli ambiti relativi al codice della strada, al fine di semplificare l'autorizzazione periodica del trasporto in condizione di eccezionalità. Insomma, pagelle, certificati medici, cambiamenti di residenza, rinnovo di carte di identità: dal 2010 sono tutti servizi fruibili *online*.

In materia di impatto della regolazione, le amministrazioni proponenti gli atti normativi devono obbligatoriamente allegare agli schemi degli stessi l'elenco di tutti gli oneri informativi, gravanti su cittadini e imprese, introdotti o eliminati. L'amministrazione proponente non potrà introdurre nuovi oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, senza dimostrare di averne ridotti o eliminati altri, anche con un altro atto normativo, per un pari importo stimato. Per ciascun onere informativo, dovrà essere effettuata una stima dei costi gravanti sui destinatari, secondo criteri individuati con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare - fatto positivo - entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del provvedimento in discussione.

Nell'esercizio della delega per l'adozione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche il

Governo dovrà tenere conto di principi essenziali al fine di prevedere rigorosi strumenti di tutela di diritti e interessi di cittadini e imprese.

L'attività amministrativa dovrà uniformarsi ai principi della trasparenza, della certezza dei tempi e delle procedure, della chiarezza (nel senso dell'utilizzo di un linguaggio semplice e comprensibile) e della collaborazione costruttiva (nel senso di stabilire che, in caso di provvedimento amministrativo sfavorevole, l'amministrazione è tenuta ad indicare i presupposti di fatto e le condizioni giuridiche per conseguire una decisione favorevole). Si tratta del cosiddetto principio di «dissenso costruttivo» introdotto anch'esso da una proposta emendativa della Lega.

In caso di omissioni, inadempienze o ritardi delle amministrazioni pubbliche, si prevedono specifici poteri gerarchici che consentono la motivata sostituzione di dipendenti inadempienti o la riassegnazione della titolarità di procedimenti o di singoli atti ad altri uffici.

È evidente, infatti, che il meccanismo di «incentivazione e sanzione» attiva comportamenti rilevanti ai fini della valutazione della prestazione organizzativa dell'amministrazione e delle prestazioni individuali dei pubblici dipendenti responsabili con ricadute positive, secondo noi, in termini di efficienza e di soddisfazione del cittadino.

Gli uffici della pubblica amministrazione dovranno, poi, usare un linguaggio semplice e gli impiegati dovranno essere disponibili e cortesi. Bisognerà adeguare periodicamente i termini entro i quali i procedimenti dovranno concludersi e utilizzare gli strumenti informatici per le comunicazioni.

Obiettivo della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche è, in sintesi, dire «basta» alle inefficienze e alle eventuali scortesie dell'amministrazione pubblica nei confronti dei cittadini. Con essa Pag. 20 si cercherà di raccogliere il meglio della normativa esistente e di rendere effettiva una opportuna *moral suasion* o sanzione.

Il provvedimento oggi in discussione, andando nella direzione auspicata di ridurre gli oneri a carico delle imprese e migliorare le *performance* della pubblica amministrazione, al fine di una significativa eliminazione di adempimenti e costi, si configura come un ulteriore elemento volto alla modernizzazione del Paese e un prezioso contributo alla ripresa e alla crescita economica. Allo stato attuale i risparmi annuali effettivi, imputabili alle misure di semplificazione che hanno già prodotto efficacia e concreti effetti in termini di riduzione di oneri inerenti tutti i destinatari, diretti e indiretti, dei provvedimenti di semplificazione, ammontano a quasi 15 miliardi di euro annui. La stima complessiva del risparmio annuo potenziale a regime, connesso all'attuazione di tutte le misure di semplificazione, dovrebbe essere pari a oltre 21 miliardi di euro l'anno.

Se, come risulta evidente, le ragioni della bassa crescita di un Paese sono imputabili, in gran parte, alle inefficienze del settore pubblico, una seria riforma della pubblica amministrazione e un massiccio processo di semplificazione normativa e amministrativa rappresentano per il nostro Paese, che più di altri soffre di queste inefficienze, priorità assolutamente indifferibili. Certo, con questo disegno di legge non si risolvono tutti i problemi; certo, mancano molte altre semplificazioni di cui questo Paese ha bisogno; certo, è ancora molto difficile portarle avanti perché è difficile smuovere la burocrazia attualmente esistente e convincerla ad accettare che bisogna cambiare modo di fare, di essere e di operare.

Tuttavia, di una cosa siamo convinti: bisogna andare avanti su questa strada. Non è, come leggiamo in questi giorni sui giornali, che semplificando le procedure possono aumentare i casi di corruzione politica. Infatti, è vero che in questo periodo, sui giornali si legge molto - e ne vediamo tanta - di corruzione politica (dovrà essere, poi, la magistratura a dirci dov'è il vero e dove non è il vero); ma non è vero che la semplificazione rende gli appalti più a rischio per le imprese. Questo sento di poterlo dire con grande tranquillità avendo fatto per dieci anni il presidente di provincia. Ho visto anche la difficoltà di poter operare per la difficoltà delle procedure, avendo riscontrato, in questi dieci anni, quali e quanti pareri bisogna ottenere prima di poter eseguire un'opera. Inoltre, mi sono resa conto, nei dieci anni che ho passato nella pubblica amministrazione, che tutto questo passaggio di pareri agevola moltissimo l'aumento della corruzione pubblica, perché aiuta gli accordi sottobanco.

Credo oltretutto - e con questo, signor Presidente, mi avvio alla conclusione - che tale semplificazione - e lo ripeto - sia un piccolo assaggio dal mio punto di vista, perché è necessario semplificare molto di più: infatti, si devono rivedere il codice degli appalti e tutte le procedure oggi in essere in questo Paese. Più svolgeremo attività di semplificazione - e questo sarà un fatto positivo per il Paese -, meno avremo bisogno di leggi speciali per i grandi eventi, leggi che anche noi non vediamo, in questo senso, in termini positivi, perché potremmo tutti procedere nella normalità con regole chiare, veloci e applicabili, eventualmente poi utilizzando metodi di controllo molto più raffinati sui comportamenti degli amministratori pubblici - mi permetterei di dire -, e soprattutto sui dirigenti pubblici, perché sono i primi, come leggiamo, in questo periodo, sui giornali. Il nostro orientamento sul provvedimento in esame sarà complessivamente favorevole perché - lo ripeto - è un passo in avanti iniziale importante. Riteniamo che si debba proseguire su questa strada, che si debba sempre più sburocratizzare, che si debba sempre più far capire anche ai nostri dirigenti in questo palazzo che la burocrazia uccide il Paese e non lo sta aiutando a crescere e ad uscire dall'attuale crisi economica.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà per quindici minuti.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, nel prendere la parola su questo complesso provvedimento vorrei prima di tutto manifestare un sentimento di imbarazzo, che si coglie tra le righe, perché durante la discussione sulle linee generali non è così facile riscontrare dei toni accentuati. Ho ascoltato da una parte gli interventi della maggioranza, dal relatore che ha ripercorso i temi di questo provvedimento a quelli di alcuni colleghi che hanno letto interventi di compiacimento per ciò che si sta facendo sul piano della semplificazione; dall'altra, alcuni interventi dell'opposizione - ho sentito il collega Giovanelli non solo per ragioni di appartenenza allo stesso gruppo parlamentare, ma anche per quello che ha detto - e vi è una difficoltà ad esprimersi compiutamente su un provvedimento che ha una caratteristica vistosa e che non può non colpire noi che siamo seduti in questa parte dell'Aula, ma anche chi siede nei banchi della Presidenza. Mi riferisco al rispetto elementare delle procedure parlamentari.

L'articolo 72 della Costituzione fa un'affermazione che sembra ovvia: «Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale».

Il provvedimento in esame, tra l'altro, è collegato alla manovra finanziaria e, quindi, ha particolari oneri per quanto riguarda l'esame degli emendamenti, prima dell'approdo in Aula. Il collega Giovanelli ha detto che questo provvedimento è straordinariamente eterogeneo, che sostanzialmente è partito alla Camera da 30 articoli, che poi si sono ridotti a 24, e poi è stato appesantito da altri 24 articoli. Non è un dettaglio, non è il frutto del lavoro in Commissione. In Commissione abbiamo esaminato un testo più ridotto e le audizioni sono state fatte sul testo più ridotto. Negli ultimi due giorni di esame in Commissione, quando la stessa doveva pronunciarsi e quasi tutte le altre Commissioni avrebbero dovuto esprimere un parere, è comparso un altro provvedimento. Questo non è rispetto dell'articolo 72 della Costituzione e non è rispetto dell'elaborazione della discussione in un'Aula parlamentare, perché un decreto-legge ha una procedura più lenta e più meditata. È inaccettabile! Lo dico alla Presidenza perché anche la eterogeneità in un provvedimento normale potrebbe non essere un elemento di preoccupazione, se il provvedimento stesso fosse esaminato con la dovuta attenzione. Ma qual è la ragione per la quale il 50 per cento del provvedimento viene improvvisamente manifestato a tutti? Le altre Commissioni hanno indicato le condizioni - mai così numerose come in questo provvedimento - che evidentemente incidono sulla presentazione del testo.

Voglio ricordare - perché credo che dobbiamo ricordarcene tutti - che recentemente il Presidente della Repubblica, nel messaggio molto importante con il quale ha rinviato un provvedimento alle Camere (mi riferisco all'atto Camera 1441-*quater*-D), ha sostanzialmente stigmatizzato il fatto che il provvedimento, nato con dimensioni più contenute, sia poi diventato enorme e si sia trasformato

in una legge molto complessa composta di 50 articoli, 140 commi (dovremmo ancora pesarli, o contarli). Questa caratteristica - ha detto il Presidente della Repubblica - impedisce che ci sia un esame fisiologico nella Commissione di merito e nelle altre Commissioni, cioè egli afferma che questo è un modo scorretto di esaminare i provvedimenti, perché i procedimenti legislativi sono altro. Il Presidente della Repubblica, rinviando quel provvedimento alle Camere (lo abbiamo riesaminato recentemente), ha sostanzialmente stigmatizzato questo modo di procedere. Pertanto, mi domando - e non lo domando a questa Aula abbastanza vuota data la fisionomia della discussione sulle linee generali - se prendiamo sul serio gli ammonimenti del Quirinale o se, invece, Pag. 22 facciamo finta di prenderli sul serio. Se il Presidente della Repubblica in quella occasione, con un provvedimento che è una fotocopia di questo, fa affermazioni così significative, credo sia dovere di tutti i membri di questa Camera farsene carico e valutare con rigore il rispetto di queste indicazioni per le fasi successive. Naturalmente parlo perché mi ascolti chi ha la bontà di farlo da casa o chi in qualche modo ha la bontà di leggere i resoconti.

Inoltre, devo dire che abbiamo svolto delle audizioni su metà del provvedimento, perché non potevamo farle sulla parte del provvedimento ancora inesistente. Le audizioni sono state svolte su una parte molto più contenuta, sulla quale tutto sommato abbiamo sentito espressioni anche di apprezzamento, riproposte naturalmente anche in quest'Aula.

C'è un documento che vorrei prendere tra gli altri e che è stato redatto da alcune associazioni che si sono presentate insieme (Confartigianato, Confcommercio, CNA e altre). Si tratta di una prassi molto interessante, che abbiamo apprezzato. In tale documento si dice che le misure di semplificazione non sono patrimonio di un solo Governo, ma ormai sono il risultato di un lavoro avviato anche nelle legislature precedenti (il riferimento era alla XV legislatura); si dice altresì di fare attenzione, perché dopo aver fatto il «manifesto di semplificazione», ossia dopo avere enunciato che si procederà ad alcune semplificazioni, seguano i fatti. Il citato documento sottolinea come un elemento di riflessione sia dato dalla lentezza con la quale vengono attuate norme di semplificazione sulle procedure amministrative, spesso introdotte con decreto-legge (il riferimento era al decreto-legge n. 112 del 2008). In altri termini, quei manifesti restano lì sulla carta ma ad essi non segue l'attuazione amministrativa.

Ma non solo questo. Si deve inoltre rilevare che mentre sono stati incisivi gli interventi del Governo e del Parlamento sullo sfoltimento e sulla razionalizzazione delle norme preesistenti, non altrettanto può dirsi per alcune normative introdotte *ex novo*. Al riguardo, ci viene detto di prestare attenzione, di non semplificare per il passato, perché tutto ciò che si prevede oggi non costituisce una semplificazione. Ci fanno degli esempi, ci si riferisce a norme relative al nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti introdotto dal SISTRI e qui sostanzialmente gli appesantimenti sono enormi. Qui vengono contestati uno per uno. Con una mano si semplifica e con l'altra si complica. Non so se questo sia un elemento che non debba preoccuparci. Tuttavia, ci deve preoccupare ancora di più quanto si fa qui. Lo sanno tutti i colleghi che mi ascoltano e certamente quelli che leggeranno i nostri resoconti: esiste uno strumento per rendere misurabili e verificabili gli obiettivi che Lisbona ci ha dato in ordine alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, il famoso 25 per cento. Tali strumenti esistono da diversi anni (la «legge Baccini»), ossia l'analisi sull'impatto della regolamentazione. È questo ciò che ci chiedono tutti coloro che vengono auditi: ogniquale volta fate un provvedimento, voi, Governo e Parlamento, fatevi carico dell'analisi d'impatto della regolamentazione. A parte il fatto che, se si va a leggere quello che si dice sulla modifica dell'analisi di impatto sulla regolamentazione, viene un po' da ridere, anche il Comitato per la legislazione ha provato a dirlo: state modificando degli oneri in ordine alla evidenziazione del peso burocratico dei vostri provvedimenti.

Tuttavia, vorrei segnalare a quest'Assemblea, a lei e alla Presidenza un dato che non è conosciuto, ma è raccapricciante. L'analisi di impatto della regolamentazione è ciò che ci chiedono tutti i soggetti che vengono qui in audizione (cioè quando semplificate qualcosa dicitelo e ogni volta che fate una procedura amministrativa nuova pesatela). Noi assistiamo prevalentemente all'approvazione di decreti-legge e su quarantatré disegni di legge di conversione (oggi sono di più,

ma mi riferisco al momento in cui è stato fatto il conteggio) l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) sono presenti in solo otto Pag. 23 casi. Quindi, solo il 18 per cento dei provvedimenti ha questa caratteristica. Il Governo ha fatto anche un provvedimento con il quale ha detto a se stesso: non vengono al Consiglio dei Ministri i provvedimenti sprovvisti di AIR e di ATN e, se ne sono sprovvisti, tale circostanza deve essere motivata. Nonostante questo, si continua sostanzialmente ad andare avanti senza farlo. Quindi o questa è semplificazione o è un'altra cosa: una finzione di semplificazione. Quindi, fatemi toccare un altro argomento: la Carta dei doveri, che sembra l'oggettino che viene manifestato con maggiore soddisfazione. A qualcuno viene il dubbio di pensare che la Carta dei doveri non debba essere soltanto un galateo della pubblica amministrazione? L'onorevole Dal Lago ha fatto una ricostruzione di alcuni di questi compiti degli impiegati pubblici che assomigliano ad una sorta di galateo messo per iscritto. A me hanno insegnato un'altra cosa: già l'espressione «Carta dei doveri» è un po' generale perché non fa riferimento ad una cosa molto precisa: io cittadino voglio che, a fronte di un dovere, o meglio di un obbligo della pubblica amministrazione, ci sia un mio diritto. Debbo poter reclamare verso qualcuno il fatto che quei doveri e obblighi non siano rispettati e debbo avere la possibilità di rivolgermi a un giudice o a un'altra autorità (un soggetto terzo) che mi possa dar ragione.

Mi pare che lo abbia detto il professor Natalini quando è venuto in audizione: in un Paese che ha tagliato le unghie alla *class action* e che sostanzialmente configura una serie di doveri non sanzionabili da nessuno, con chi pensate di potervela prendere? Voi pensate realmente che questa possa realmente essere una cosa seria? Questa Carta dei doveri, così com'è, non è una cosa seria perché naturalmente non prevede nessuna sanzione per le inadempienze a queste regole, cioè che sia una cosa che un cittadino può sapere.

Una volta se i treni arrivavano in ritardo, c'era una sanzione che aveva un qualche senso, adesso anche quella è attenuata. Nella pubblica amministrazione ci potrà essere un benedetto cittadino che può dire qualcosa? Ha detto benissimo l'onorevole Giovanelli prima: qui rischiamo di prenderci in giro.

Poi c'è la questione delle deleghe. Io presto una grande attenzione al numero delle deleghe; tra decreti-legge, ordinanze di necessità ed urgenza e deleghe, poi ci meravigliamo che il Parlamento in qualche settimana rimane senza niente da fare, ma è evidente che rimane senza provvedimenti da esaminare, se l'80 per cento della normazione è costituito da decreti-legge! Volete sapere quante sono le deleghe? Ormai hanno raggiunto il numero di deleghe della scorsa legislatura, ma era di due anni e l'abbiamo superata. Noi siamo sostanzialmente in una situazione in cui facciamo tutto con delega. Credo che non sfugga, come ha detto il collega Giovanelli, che ci sono delle disposizioni di delega che fanno rabbrivire, come quella dell'articolo 28: sono i decreti legislativi che fissano i principi generali dell'ordinamento ai quali le regioni, gli enti locali, compresi gli enti del Servizio sanitario, devono adeguarsi, inclusi i livelli essenziali delle prestazioni. Vi rendete conto che la Costituzione dice che è la legge che li deve indicare, mentre noi attribuiamo ai decreti legislativi del Governo, con un semplice nostro parere, il compito di indicare i principi generali che reggono il rapporto tra Stato e regioni? Queste cose non stanno né in cielo né in terra, come non stanno né in cielo né in terra - e su questo concludo, anche se ci sarebbero tante altre cose da dire - le deleghe finali: *in cauda venenum*. Noi pensiamo di legiferare ma non è vero, chi legifera è il Governo che alla fine dei nostri interventi manifesto si riserva la delega per riscrivere tutto l'ordinamento amministrativo.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

ROBERTO ZACCARIA. Tra l'altro vi ricordo che l'oggetto non è rispettato e lo dice il Comitato per la legislazione. Soprattutto - e concludo, Presidente - ci sono delle deleghe che consentono di rifare tutta la legislazione sostanziale, come Pag. 24 ha detto in Commissione l'onorevole Bressa, il quale oggi non può parlare perché non ha voce, ma voglio dargli io voce su questo punto: non si

può dare una delega per rifare tutto l'ordinamento sostanziale. Questo è un compito che spetta al Parlamento, non al Governo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Favia. Ne ha facoltà.

DAVID FAVIA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, credo che sia una bruttissima abitudine quella di nascondere sotto belle parole e bei concetti tutt'altro. È chiaro che tutti siamo per la semplificazione dei rapporti fra il cittadino e la pubblica amministrazione, ma in questa normativa e con queste disposizioni non si fa semplificazione, anzi si consentono ampie facoltà per evitare obblighi minimali e ovvi. In alcune parti questa normativa sembra fare intravedere un disegno contro dei diritti elementari, come - lo denunciavo subito - gli attentati ai diritti dei lavoratori e all'ambiente.

Dobbiamo anche criticare una certa approssimazione da parte di chi ha steso questa normativa, in quanto è opportuno sapere che gli articoli 5 e 22 sono stati cassati in quanto prevedevano norme già approvate con leggi precedenti. Basta andare a leggere attentamente il parere del Comitato per la legislazione: i pareri relativi a questo lunghissimo provvedimento parlano di una normativa confusa e mal fatta.

Andiamo a vedere nel merito questa normativa, che in realtà è un'altra normativa *ad personas*, che parla all'elettorato del centrodestra che non vuole vincoli, non quei vincoli contro i quali tutti saremmo disposti a batterci, ma non vuole quei vincoli che tutelano diritti elementari come quello all'ambiente e come quelli dei lavoratori.

Noi abbiamo depositato oggi nei termini un'ampia messe di emendamenti, che illustreremo ovviamente domani, ma in discussione sulle linee generali ci sia consentito criticare tutta una serie di misure. Ad esempio, la Conferenza di servizi da regola viene trasformata in possibilità. Questa è la distruzione di una conquista che consentiva di mettere insieme il parere di più soggetti. Oggi si tende, alla faccia del federalismo, ad una prevaricazione dell'ente sovraordinato. Per esempio, nell'ambito della tutela paesaggistica, il sovrintendente è obbligato a dare il proprio parere definitivo entro la data in cui viene tenuta la Conferenza di servizi, senza ulteriori interventi possibili. Questo credo che sia un segnale terribile, perché sotto la certezza del parere si nasconde un attacco alla tutela del paesaggio. Infatti, se entro il termine della Conferenza di servizi non è stato possibile al sovrintendente istruire adeguatamente la pratica, egli non avrà più la possibilità di rientrare sull'argomento, con il rischio di compiere misfatti a danno del paesaggio e quindi uccidere la tutela del paesaggio, a vantaggio, ad esempio, della edificazione. Questa non è semplificazione, ma distruzione della tutela del paesaggio.

Poi vi è il grande pasticcio della VAS e della VIA. La VAS vincola la VIA: spesso le due valutazioni vengono fatte da organismi ed enti diversi. Spesso la VAS viene fatta da un ente sovraordinato rispetto a quello che esprime la VIA e quindi l'ente che esprime la valutazione strategica vincola questo secondo istituto, che viene a non avere più senso.

Vi è poi il silenzio assenso per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico, mentre non è previsto, come vedremo dopo, per quanto riguarda i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione. Guarda caso è previsto proprio nei rapporti con chi rischia di essere un attentatore dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico, ma non a favore del cittadino, che spesso viene vessato dalla pubblica amministrazione.

Dobbiamo denunciare anche un'altra norma pericolosissima, quella che prevede che, se non viene raggiunta l'intesa Stato-regioni, questa non è essenziale, ma la Pag. 25 decisione spetta al Consiglio dei Ministri anche in materie che vadano ad incidere - non ho sentito la collega della Lega insorgere su questo provvedimento - su interessi primari ad esempio delle regioni.

Questa prevalenza finale del Consiglio dei ministri è veramente preoccupante: non è semplificazione, ma spesso e volentieri rischio di un abuso. Sempre in materia di ambiente, registriamo la norma che, al di fuori delle aree protette - ma questo mi sembrava veramente il minimo - rende possibile fare pontili ed ormeggi ovunque - al di fuori dei luoghi che ho ricordato

prima - liberamente.

Questo, tra l'altro, in violazione completa, quindi con forte sospetto di incostituzionalità, della competenza esclusiva in materia delle regioni. Veniamo poi non alla semplificazione, ma all'attentato in materia di diritti dei lavoratori. All'articolo 7 viene previsto in sintesi che, sui lavori non soggetti ad assicurazione obbligatoria, non graverebbe più alcun obbligo rispetto agli infortuni; sarebbero esclusi dalla denuncia all'autorità di pubblica sicurezza, senza obblighi nei confronti dell'ente assicuratore ed è probabile anche che per il combinato disposto non ne sia mai neanche informata la direzione provinciale del lavoro. Per quanto concerne gli altri lavori, soggetti alla disciplina dell'assicurazione obbligatoria, viene soppressa la denuncia alla pubblica sicurezza, in qualunque caso, anche di morte, e si prevede che debba solo essere informato l'istituto assicuratore che dovrà avvertire la direzione provinciale del lavoro ma solo nei casi di morte, lesioni gravissime o inabilità superiore a 30 giorni. A tal proposito debbo rilevare come sia stato approvato un nostro emendamento che ha tolto la dicitura «senza ritardo», sostituendola con quella più congrua «entro il primo giorno non festivo successivo». La soluzione dell'articolo 7 appare drastica, eccessivamente drastica, se l'intento del Governo è solo quello di semplificare gli oneri delle aziende, senza contare il fatto che non si trattava di adempimenti così onerosi, perché la denuncia veniva fatta per via telematica. Pertanto crediamo che queste norme non determinino una semplificazione ma favoriscano - potremmo dire - la non punizione o il ritardo della denuncia, della punizione degli infortuni sul lavoro, che avvengano in mancanza dell'osservanza delle norme previste. Potremmo definire queste norme come un tappeto rosso steso sulla triste via eccessivamente lunga e larga delle morti bianche nel nostro Paese. Altra bella perla è quella dell'articolo 8, che prevede l'abolizione del libretto di lavoro dei lavoratori dello spettacolo. Viene meno l'obbligo da parte del datore di lavoro dell'aggiornamento di questo libretto quindi, è vero che si semplifica l'onere dei datori di lavoro, ma si rende complicata la vita dei lavoratori dello spettacolo che, per conoscere la propria situazione, dovranno andare a pregare il datore di lavoro o l'ente previdenziale, con evidente aggravamento degli oneri a proprio carico. È poi prevista una copertura castale, per quanto riguarda i contratti di cessione di azienda con firma digitale. Il deposito viene previsto come possibile soltanto da parte degli intermediari o dei notai - non si capisce perché non anche da parte di altre categorie professionali egualmente abili alla bisogna -, poi c'è questa limitazione nelle cause seriali delle spese legali in misura non superiore a quella della condanna principale. Su questo si potrebbe discutere ma ci sembra che la norma non vada proprio nel senso di favorire il cittadino utente, il cittadino consumatore. Poi - come è stato ricordato da molti - ci sono gli articoli 29 e 30, quello sui doveri generali della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti verso i cittadini. Da una parte, a nostro giudizio, questa norma cozza - come altre previste da questo disegno di legge - con le competenze esclusive della regione, perché ci sembra che i livelli minimi dei doveri di prestazione nei confronti dei cittadini debbano essere previsti (ad esempio, per quanto riguarda i comuni, le province e le regioni) dalle autonomie locali. Dall'altra, è previsto, in più parti, che con delega il Governo possa intervenire sulla legislazione sostanziale. Addirittura si stabilisce Pag. 26 che possa stendere questa normativa tenuto conto della giurisprudenza prevalente, intervenuta nelle varie materie. È come dire che il decreto salva-liste (che secondo la maggioranza era interpretativo, ma tale non era), se fosse stato interpretativo, si sarebbe potuto emanare direttamente con atto amministrativo da parte del Governo. Non ci sembra che questa tesi sia sostenibile, in quanto si tratta assolutamente di materia di competenza del Parlamento. Mancano poi, nella delega sulla Carta dei doveri, normative cogenti. Vi sono parole e principi (in parte anche condivisibili) vuoti per quanto riguarda la reale possibilità di raggiungere l'obiettivo che ci si sarebbe prefissi. Manca per esempio - in proposito abbiamo presentato degli emendamenti - l'istituto del silenzio-assenso, che invece (come ricordavo prima) è stato inserito a dispetto della necessaria tutela dell'ambiente; mancano poteri sostitutivi da parte di soggetti di garanzia, come può essere la delega *ad acta*, come nel caso dei difensori civici regionali o provinciali. Insomma, ci sembra che dietro alle belle parole ci sia purtroppo un vuoto rispetto alla tutela dei diritti dei cittadini, e ci sia invece, rispetto a chi rischia di violare i diritti cosiddetti diffusi, «un troppo pieno», cioè un'eccessiva

sostanza, per cui a chi rischia di far danni viene data carta bianca, mentre ai consumatori, agli utenti, ai cittadini vengono vendute soltanto parole vuote. Il nostro parere nei confronti di questa normativa è, allo stato, assolutamente negativo. Speriamo che su una materia come questa (che dovrebbe essere terreno di una forte collaborazione nell'interesse dei cittadini) ci possa essere ancora un ripensamento da parte della maggioranza e del Governo sugli emendamenti che abbiamo depositato oggi, entro il termine ultimo delle 14. Sarebbe un bel segnale, ma non credo che questo segnale arriverà, perché - come dicevo - dietro le parole vuote ci sono fatti concreti verso un certo tipo di riferimento elettorale del centrodestra che mal tollera totalmente regole e valori.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Margiotta. Ne ha facoltà.

SALVATORE MARGIOTTA. Signor Presidente, il testo così come definito a seguito dell'esame della Commissione contiene una serie di articoli che incidono in maniera molto determinata sugli aspetti di competenza dell'VIII Commissione, in maniera particolare sulla tutela ambientale e sulle procedure di affidamento delle gare di appalto. Mi occuperò, in questo breve intervento, solo di tali aspetti, considerato che altri colleghi del Partito Democratico hanno già affrontato altri argomenti, così come, dopo di me, farà la collega Pedoto in ordine ad ulteriori aspetti della legge stessa. L'obiettivo del provvedimento è teoricamente condivisibile: semplificare le procedure della pubblica amministrazione, snellirle, velocizzarle e Dio solo sa se ciò non è particolarmente necessario per quanto riguarda l'iter che presiede alla pianificazione, alla programmazione, alla progettazione e alla realizzazione di opere pubbliche. Nell'articolato si interviene, in maniera particolare, sul funzionamento della Conferenza dei servizi.

Tale obiettivo, se coniugato al contempo con la necessità di salvaguardare trasparenza, correttezza e tutela delle risorse naturali, ambientali, paesaggistiche del nostro Paese, è certamente un obiettivo condivisibile. Così come lo spirito complessivo degli articoli 5-bis, 6-bis e 20-ter, che specificamente si occupano di tali aspetti, sarebbe apprezzabile se non fosse che gli articoli stessi prevedono una serie di inesattezze, superficialità, previsioni persino dannose, che preoccupano - e non poco come proverò a dire -, il gruppo del Partito Democratico. La stessa VIII Commissione, che ha approvato un parere a maggioranza, con il voto contrario del gruppo del Partito Democratico, che aveva chiesto di trasformare le osservazioni in condizioni, dà un parere piuttosto preoccupato ed evidenzia incongruità e rischi. Eppure, è stato appunto approvato dalla maggioranza.

Mi riferirò solo ad alcune di queste incongruità, solo ad alcuni di questi rischi. Il primo: la legge prevede l'obbligo di utilizzare, nella valutazione di impatto ambientale, risultati e prescrizioni della VAS, della valutazione ambientale strategica. La cosa è di per sé incongrua, VIA e VAS sono strumenti differenziati e distinti in quanto la VAS si occupa di piani e programmi, la valutazione di impatto ambientale si occupa, invece, di progetti, di interventi e di opere. Inoltre, spesso l'amministrazione procedente sulla prima è ben diversa da quella che si occupa della seconda e risulterebbe, dunque, assolutamente impraticabile - e forse persino incostituzionale - imporre ad una amministrazione altra il parere dell'amministrazione che precedentemente si è espressa, peraltro su una diversa materia.

In secondo luogo, la previsione del parere obbligatorio di sovrintendenza entro la convocazione della Conferenza dei servizi e la perentorietà dei 90 giorni per la valutazione di impatto ambientale, altrimenti scatta addirittura il silenzio-assenso, se da un lato, in linea teorica, sono due disposizioni che hanno delle positività, chiunque conosca queste procedure sa bene che si tratta di una vera e propria ipocrisia. In questo momento sia le sovrintendenze sia le strutture che si occupano di istruire gli studi di impatto ambientali (quasi sempre le regioni e le province) sono sottodimensionate in quanto a organico e non sarebbero mai in grado di rispettare tali tempi, con un duplice rischio. Infatti, nel caso in cui non si riesca a rispettare i tempi, si hanno due strade: o si dà un parere positivo in maniera superficiale, con grave rischio, ovviamente, per la tutela dell'ambiente, oppure, di fronte all'incapacità di esprimersi in modo congruo, si preferisce dire di no. In Italia, molto

spesso, è più facile che la pubblica amministrazione si sottragga rispetto alle proprie responsabilità, attraverso un diniego netto, e non che, invece, giudichi le cose in termini positivi. Ciò determinerebbe un vero e proprio effetto boomerang per imprese e cittadini, ottenendo esattamente il risultato opposto rispetto a quello snellimento e a quella velocizzazione che ci si era posti come obiettivo nello scrivere questo testo di legge. Inoltre, gli stessi uffici evidenziano che su questo tema vi sono profili di incostituzionalità ed anche di mancato rispetto della norma comunitaria. Il gruppo del PD è poi assolutamente contrario all'intervento sostitutivo del Consiglio dei ministri in caso di mancanza di accordo in Conferenza dei servizi tra regione e amministrazione procedente.

Ancora una volta è questo un approccio centralistico nei fatti di un Governo che si dice federalista a parole e che, invece, a mio parere, ha l'impostazione più centralistica che si ricordi negli ultimi decenni. Comunque, è per noi assolutamente inaccettabile che in presenza di dissidio tra regioni e comuni sia il Consiglio dei ministri a decidere.

Taccio a proposito dell'approccio semplicistico e superficiale, richiamato poc'anzi, sulle questioni che riguardano le strutture per la nautica da diporto e le concessioni demaniali marittime; invece, mi voglio soffermare sul comma 3 dell'articolo 5-ter, che è addirittura paradossale.

Esso prevede che non sia obbligatorio il parere della sovrintendenza nelle aree soggette a piano paesaggistico. Ovviamente è un controsenso, perché è proprio in tali aree che il parere della sovrintendenza è quanto mai necessario, a tutela delle risorse che in tali aree albergano. Per onestà intellettuale, voglio evidenziare due previsioni che personalmente ritengo positive, così come il mio gruppo: il comma 2 dell'articolo 5-ter prevede che non si ripeta la VAS sugli strumenti attuativi di piani urbanistici che abbiano già ottenuto una VAS; ovviamente, qualora gli strumenti attuativi non comportino varianti. Questo è certamente un fatto opportuno e meritorio, così come l'articolo 6-bis, che riforma, in piccole parti, il decreto legislativo n. 163 del 2003, e che prevede, nel caso in cui la ditta che ha vinto una gara di appalto fallisca nel corso dei lavori oppure si giunga ad una risoluzione del contratto per rescissione, l'obbligatorietà dell'interpello dell'impresa Pag. 28classificatasi seconda, e poi, progressivamente, delle altre, per la sostituzione dell'impresa che sta lavorando. Questa è una cosa positiva, perché comporta certamente un recupero di tempo rispetto alla necessità di esperire una nuova gara pubblica. Però, sugli appalti non bisognerebbe procedere, come si fa in questo caso, con interventi *spot*.

Sarebbe invece necessaria una riforma più complessiva del sistema degli appalti, che superi l'eccessivo ricorso al massimo ribasso come criterio per l'aggiudicazione degli stessi; che introduca dei requisiti legati alla reputazione, per cui l'impresa che lavora bene, senza contenziosi e nei termini giusti, deve essere premiata nel prosieguo della sua carriera rispetto alle altre; che prediliga la trasparenza e la diffusione delle informazioni, magari potenziando funzioni e attribuzioni dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, con un superamento complessivo di una visione ad oggi punitiva del codice degli appalti.

Credo che questa Camera dovrebbe avere l'ambizione di porre mano ad una riforma organica di una materia che oggi è davvero elemento di blocco della stessa economia, e quindi di blocco non solo della produttività di imprese e professionisti, ma, in definitiva, dell'intero sistema Paese. Signor Presidente, concludo evidenziando un'altra ipocrisia (lo ha detto, mi pare, il collega Giovanelli), che pure sottende l'intero articolato: la mancanza di risorse economiche. Non si può chiedere alla pubblica amministrazione di rispettare i tempi e di essere più efficiente, così come si fa con le sovrintendenze e con le amministrazioni che si devono occupare dell'istruttoria della valutazione di impatto ambientale e della valutazione ambientale strategica, ben sapendo che vi sono organici sottodimensionati, che è necessario potenziare, e che bisogna investire.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

SALVATORE MARGIOTTA. Concludo davvero: per come sono oggi questi articoli, il gruppo del Partito Democratico li ritiene inaccettabili. Ovviamente, ci auguriamo che possa esserci in

quest'Aula, in questa settimana, un confronto reale, aperto, concreto e serio sugli emendamenti. Ci auguriamo che non vi sia un atteggiamento preclusivo da parte della maggioranza e del Governo e che si possa provare a migliorare, nell'interesse di tutti e, ovviamente, nell'interesse supremo del Paese, un testo che, così com'è, ci lascia assolutamente insoddisfatti (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Pedoto. Ne ha facoltà.

LUCIANA PEDOTO. Signor Presidente, anch'io interverrò sulla parte del provvedimento che investe direttamente le materie di competenza della mia Commissione, che è la Commissione affari sociali.

Quindi, interverrò sugli articoli che riguardano la materia sanitaria, farmaceutica ed infortunistica. Per quanto riguarda l'articolo 4-bis, quello in materia farmaceutica, introdotto peraltro nel corso dell'esame in Commissione, ritengo che sarebbero stati necessari dei tempi di esame più lunghi, e tra l'altro lo ritengo anche di bassa qualità redazionale.

Per quanto riguarda invece gli articoli 4 e 17, quindi quelli che prevedono la digitalizzazione e l'informatizzazione della conservazione delle cartelle cliniche e della prescrizione medica, vorrei sapere se esiste qualcuno in Parlamento, ma forse anche in questo Paese, che non è d'accordo con l'informatizzazione e con la digitalizzazione. Penso che tutti concordiamo sulla bontà di questo processo e sull'inesorabilità di esso, se rientra in una logica di strategia integrata, che parta da una logica di risparmio (risparmio della carta e degli spazi, nonché velocità della comunicazione delle informazioni, della trasmissione dei dati). Solo così può essere un obiettivo condiviso da tutti, e condiviso anche da noi!

È chiaro che dev'essere sostenuto anche sotto l'aspetto organizzativo, altrimenti Pag. 29 non ce ne facciamo niente, nel senso che non può essere più un processo auspicato, questo dell'informatizzazione e della digitalizzazione: nel 2010 questi non sono processi che vengono auspicati! O peggio ancora decretato per legge, come succede anche nel provvedimento in esame, senza che vi sia uno sforzo organizzativo sotto, vicino, a fianco. Per quanto riguarda quindi l'informatizzazione delle cartelle cliniche, e poi della ricetta medica elettronica, in realtà la normativa esisteva già: quando nel 2005 è stato introdotto il codice dell'amministrazione digitale, e in quella circostanza la cartella clinica è stata definita un documento informatico, possiamo dire che la previsione normativa esisteva già.

Il processo di conservazione delle cartelle cliniche di fatto non è stato però avviato completamente, e ne sappiamo il perché: esso ha delle questioni ancora aperte, che sono legate alla conservazione in sicurezza di tali dati nel lungo periodo, alla capacità o incapacità dei sistemi di adeguarsi poi alle innovazioni; ma soprattutto sappiamo da dati in nostro possesso, da relazioni che vi sono state, che pochissime sono le ASL in grado oggi di procedere in questo modo, con la conservazione informatizzata delle cartelle cliniche.

Penso che dovremmo risolvere senz'altro prima tali questioni, se il nostro obiettivo è la gestione documentale delle cartelle cliniche: aver dovuto stabilire nuovamente tale principio per legge, senza aver previsto neanche i termini entro cui il regolamento attuativo dev'essere emanato, che cosa significa? Significa che vi è, da parte di chi ha voluto scrivere la legge, la consapevolezza che la maggior parte delle aziende non è in grado di gestire l'informatizzazione. Ma se la maggior parte delle aziende pubbliche non è in grado di farla, scriverlo per legge non cambia di molto la realtà! La domanda quindi che rivolgo volentieri in Aula stasera è: questa informatizzazione, questa digitalizzazione, la vogliamo fare, o non la vogliamo fare? È sufficiente scrivere qualcosa per legge, che si sa che non si può fare, se non si prevedono gli sforzi organizzativi, gli sforzi formativi, le risorse adeguate per farlo? È sufficiente averlo scritto per legge, e basta? Secondo me no! Ritengo fortemente che i processi di digitalizzazione possano essere gli unici - in questo momento - in grado di farci utilizzare il patrimonio informativo utile e necessario per controllare, monitorare, intervenire sull'appropriatezza delle prestazioni e delle prescrizioni, sul monitoraggio delle liste di

attesa, sul controllo della spesa farmaceutica e della spesa sanitaria, per reimpostare correttamente il rapporto tra cittadini ed istituzioni riuscendo così a migliorare anche l'offerta sanitaria. L'articolo 7, quello relativo all'infortunistica, rappresenta l'ennesima dimostrazione di come il decreto legislativo n. 81 del 2008 abbia avuto un andamento nevrotico durante tutto il suo iter ed anche dopo, visto che dopo l'emanazione di quel decreto legislativo quasi in ogni provvedimento giunto all'esame di questa Assemblea abbiamo avuto appunto una modifica, un'integrazione o una correzione del decreto legislativo n. 81 del 2008. Anche in questo testo ne abbiamo una, e mi auguro che il Governo faccia un passo indietro e riveda parte di questo articolo e di questo provvedimento.

Con la precedente normativa infatti il datore di lavoro per infortuni molto gravi abbinava alle comunicazioni agli enti competenti anche la comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza; con questa norma, invece, il datore di lavoro nel caso degli infortuni molto gravi effettua la comunicazione solo all'INAIL. È quindi scomparsa la comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza. Mi verrebbe in mente un'idea: forse qui potevamo prevedere la digitalizzazione. Se volevamo cioè semplificare il lavoro di comunicazione per il datore di lavoro forse potevamo prevedere qui la digitalizzazione, anziché annullare la comunicazione e far diventare in questo modo l'infortunio un fatto amministrativo, perché è scomparsa la comunicazione all'autorità giudiziaria.

Non mi sembra dunque che con questo articolo abbiamo semplificato le procedure, Pag. 30 piuttosto abbiamo semplificato l'infortunio (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

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. 3209-bis-A)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Orsini.

ANDREA ORSINI, *Relatore*. Signor Presidente, solo poche parole per dire che ho ascoltato con la doverosa attenzione ed il doveroso rispetto gli interventi di tutti i colleghi dell'opposizione e della maggioranza.

Dalla discussione mi pare che siano emersi alcuni aspetti interessanti e qualche spunto di replica. Il primo aspetto interessante è che, pur nell'ambito di molte osservazioni critiche settoriali, mi pare esista una generale condivisione dello spirito del provvedimento - naturalmente dello spirito, non delle specifiche tecnicità - che mi induce a credere che l'approccio già adottato in Commissione (del quale rimaniamo convinti ed al quale rimaniamo legati) di affrontare questo provvedimento in uno spirito di grande apertura e di grande volontà di condivisione in tutto ciò che si muove nella strada della semplificazione rappresenti la via corretta da seguire (e ciò fermo restando naturalmente il legittimo diritto, anzi il dovere, delle diverse forze politiche di fare la loro rispettiva parte).

Lo stesso recepimento, avvenuto nella fase di discussione in commissione, di diversi emendamenti, anche significativi, presentati dall'opposizione va assolutamente in questa strada. Ai colleghi che mi hanno preceduto devo tuttavia dire che su questo provvedimento, il quale naturalmente va a toccare una serie di materie molto ampie, si possono fare tante osservazioni e proprio per la sua struttura: la semplificazione è materia che per definizione è trasversale a infinite materie ed essa stessa è materia estremamente complessa, proprio per sua natura. So che questo può sembrare un ossimoro, una contraddizione in termini, ma in realtà nulla è più complicato che semplificare in uno stato di estrema stratificazione e groviglio delle norme, dei provvedimenti e stratificazioni successive della legislazione del nostro Paese. Non bisogna però mai commettere l'errore di quello che, con brutto termine, viene definito «benaltrismo». So anch'io e sappiamo tutti che c'è sempre qualcos'altro che si potrebbe fare in più, o prima o di diverso.

Questo provvedimento ovviamente non ha la pretesa di esaurire la materia della semplificazione, che è certo amplissima (tanto è vero che il Governo ha istituito un Dicastero apposito per trattare questa materia), tuttavia ogni lungo percorso comincia da un piccolo passo e questo non è un piccolo passo, ma un passo piuttosto significativo.

La complessità del testo naturalmente ha portato anche all'emergere nel corso della discussione di ulteriori considerazioni, aspetti e lacune che si è ritenuto opportuno colmare. Dico questo specificatamente e pensando all'intervento del collega Zaccaria, al quale vorrei soltanto ricordare intanto che le Commissioni di merito hanno potuto pronunciarsi non sul testo base, ma sul testo già emendato e, quindi, più ampio, licenziato dopo i lavori svolti dalla I Commissione, ma soprattutto vorrei segnalare che proprio le audizioni che abbiamo svolto hanno fornito al relatore e al Governo molti spunti per arricchire questo provvedimento proprio sulla base delle sollecitazioni provenienti dalle categorie e dagli esperti auditi. Che scopo avrebbe fare delle audizioni, se non quello di aiutarci a migliorare il provvedimento? È naturale che ciò che è emerso dalle audizioni svolte sia entrato nel provvedimento solamente dopo le audizioni e che non sarebbe stato possibile sottoporre i nuovi elementi alle persone che abbiamo audito, proprio perché il contributo migliorativo proviene in buona parte da loro, dalle loro stesse sollecitazioni.

A diversi colleghi che hanno fatto osservare che esistono problemi di risorse - risorse che, come i colleghi sanno, comunque non potrebbero essere affrontate nel corso dell'esame del provvedimento alla nostra attenzione, essendo questo un collegato alla finanziaria - voglio però fare osservare una questione che definirei di «filosofia» del provvedimento: noi stimiamo (e in questo siamo in pieno accordo con il Governo) che la tecnologia, l'informatizzazione, l'uso di strumenti informatici servono a ridurre e non già ad aumentare i costi. Dunque, nell'ambito delle stesse disponibilità delle amministrazioni, lo sforzo di passare dalla carta alla tecnologia non deve far prevedere ulteriori costi, ma semmai la riduzione degli stessi. Mi rivolgo tra gli altri ai colleghi Pedoto e Margiotta, che sono appena intervenuti e le cui considerazioni sono certamente importanti: a loro faccio osservare che le norme che stiamo approvando prevedono un gradualismo nell'effettiva operatività di questi meccanismi di informatizzazione.

Si tratta di un gradualismo che serve proprio a dare tempo alle amministrazioni di adeguarsi e di superare quelle disparità di modernizzazione che esistono fra aree diverse del Paese o della stessa pubblica amministrazione.

Vi è un'altra questione che mi permetto di fare osservare a diversi colleghi che sono intervenuti nella discussione e su questo vorrei essere molto chiaro e molto netto: semplificazione non significa in alcun modo abbassamento dei livelli di sicurezza circa le condizioni dei lavoratori o circa la materia assai delicata degli infortuni sul lavoro.

Nessuno più di chi vi parla, di questa maggioranza e di questo Governo - allo stesso modo, d'altronde, dei colleghi dell'opposizione - è sensibile al drammatico problema degli infortuni sul lavoro. Credo che farsi carico di questa responsabilità sia una questione comune a tutto il Parlamento, al di là degli schieramenti tra opposizione e maggioranza.

Semplificare le procedure di denuncia degli infortuni non vuol dire affatto rendere più facili gli infortuni, né diminuirne il livello di controllo e di denuncia. Il fatto di evitare una duplicazione della denuncia degli infortuni, all'INAIL e all'autorità di pubblica sicurezza, e di prevedere che sia, invece, la stessa INAIL, una volta ricevuta la denuncia, a comunicarla all'autorità di pubblica sicurezza è solo una semplificazione, un modo di rendere più rapida la procedura e di evitare di ripetere due volte un atto che, fatto una volta sola, ottiene lo stesso risultato.

Tutto ciò non ha nulla a che fare con la diminuzione del livello di sicurezza per i lavoratori e credo che su questo non vi debbano essere equivoci, proprio perché la materia è estremamente delicata. A conclusione del mio intervento, su un'altra materia estremamente delicata pure non devono esservi equivoci. In materia di Conferenza dei servizi non stiamo introducendo il principio del silenzio assenso, ma stiamo introducendo l'obbligo per le amministrazioni di pronunciarsi, che è cosa profondamente diversa.

Né le forze politiche della maggioranza, né il Governo e né il relatore - per quanto lo concerne

personalmente - accetterebbero mai la riduzione dei livelli effettivi di tutela del patrimonio paesaggistico, naturale o artistico del nostro Paese. Su questo non possono esservi né equivoci, né ambiguità e su questo vi è un impegno preciso da parte del Governo. Rendere la Conferenza dei servizi più efficiente non vuol dire in alcun modo abbassare i livelli di tutela. Fatte queste premesse, ribadisco quanto detto in apertura di questo intervento e non ho alcuna difficoltà, per quanto mi riguarda, a riprendere una sollecitazione venuta da diversi colleghi che sono intervenuti.

Il Comitato dei nove, la discussione e l'approfondimento nella fase relativa all'esame delle proposte emendative rappresenteranno senz'altro un'occasione per verificare la possibilità di migliorare insieme un provvedimento estremamente utile ed importante per il Paese e che, per quanto ci riguarda, è uno degli aspetti qualificanti dell'attività del Governo espressione di questa maggioranza.

Pag. 32

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ANDREA AUGELLO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo sia giusto, per quanti hanno partecipato al dibattito, che anche il Governo intervenga con una brevissima replica.

La discussione ha percorso molti dei temi che erano già stati sollevati in Commissione, ma ha anche aggiunto dei nuovi spunti.

In via preliminare, credo sia bene chiarire quanto già accennato dal relatore. Il provvedimento si è certamente rafforzato nel dibattito in Commissione, ma dobbiamo anche tenere conto che le audizioni, per la portata degli stimoli e dei contributi che sono giunti, hanno avuto caratteristiche quasi concertative su questo provvedimento. In realtà, quindi, l'implementazione del provvedimento è dipesa molto dalla ricchezza di quegli spunti e, avendo esso ad oggetto la materia della semplificazione, come spesso accade, la ricaduta è stata piuttosto ampia.

C'è sempre un rischio in questo genere di provvedimenti e cioè che queste ricadute nella loro ampiezza risultino persino dispersive. Però, non c'è dubbio che per ognuno dei provvedimenti - che il relatore con la sua attività emendativa ha riportato all'interno del nuovo articolato - ci sia dietro un lavoro che scaturisce dalle audizioni e da alcuni spunti emersi nel lavoro della Commissione. Bisogna poi considerare come, in questo tipo di lavoro, sia necessario trovare un punto di compromesso tra la volontà di imporre nuove norme alla pubblica amministrazione e la capacità della pubblica amministrazione di recepirle ed attuarle; tra la volontà di innovare e semplificare e la consapevolezza che dipanare una matassa è sempre molto più difficile che ingarbugliarla.

Da questo punto di vista è ovvio che il lavoro che noi oggi presentiamo all'attenzione dell'Assemblea è largamente perfettibile e certamente emendabile, però è un lavoro che ha una sua cifra, una sua qualità che è stata anche apprezzata dalle parti sociali e da tutti coloro che hanno contribuito all'elaborazione di questo testo.

Il Governo ovviamente continuerà a prestare la massima attestazione alla possibilità di migliorare il testo nel prosieguo del lavoro dell'Assemblea. Tale testo peraltro è ancora *sub iudice* della Commissione bilancio per le parti che sono state aggiunte nella fase terminale del lavoro della Commissione.

Ritengo comunque che gli spunti che ci sono stati in Commissione, lo spirito con cui anche l'opposizione ha partecipato ai lavori della Commissione e a questo dibattito d'Aula costituiscano ottime premesse per sperare in un ulteriore miglioramento di questo elaborato.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.