

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MERCOLEDÌ 9 MARZO 2005

494ª Seduta

Presidenza del Presidente

PASTORE

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Saporito.

La seduta inizia alle ore 15,25.

Omissis

(3186) Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 2 marzo.

Il presidente **PASTORE** (FI) informa che sono stati presentati alcuni subemendamenti, pubblicati in allegato al presente resoconto e relativi ai nuovi emendamenti del Governo già presentati nella seduta precedente.

Il sottosegretario SAPORITO, a nome del Governo, ricorda che alcune parti del disegno di legge in titolo, in particolare l'articolo 4, che reca disposizioni per il riassetto normativo in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, nonché alcuni degli emendamenti presentati dal Governo, in particolare quelli sulla dichiarazione di inizio attività (11.0.200), sul silenzio-assenso (11.0.300) e sull'abrogazione di norme legislative (11.0.600, 11.0.700 e 11.0.800) sono ancora oggetto di attenta considerazione da parte del Governo e, allo stato, costituiscono, soprattutto gli emendamenti, solo proposte ancora molto provvisorie, suscettibili di perfezionamenti e precisazioni anche notevoli. Inoltre, almeno una parte di tali disposizioni potrebbe confluire nei provvedimenti - un decreto-legge e un disegno di legge - che il Governo si appresta a definire nell'ambito della iniziativa per migliorare la competitività del Paese e promuovere lo sviluppo economico.

Al fine di valutare con la necessaria ponderazione le correzioni o integrazioni conseguenti sul disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, invita dunque la Commissione a rinviare a una seduta successiva l'esame di merito dei nuovi emendamenti presentati dal Governo.

Il senatore **BASSANINI** (DS-U) condivide la proposta del rappresentante del Governo, rilevando che sulle disposizioni in esame permangono margini di incertezza che devono essere eliminati, trattandosi di una materia in cui la formulazione delle norme è particolarmente importante.

Richiama l'attenzione, quindi, sulle finalità diverse della dichiarazione di inizio attività e del silenzio-assenso; la previsione di quest'ultimo istituto per alcune fattispecie specifiche di procedimenti, a suo giudizio, potrebbe infatti determinare conseguenze aberranti, come ad esempio nella assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare o nella concessione del porto d'armi. A

suo avviso, allora, le ipotesi in cui il semplice decorso del tempo equivale all'accoglimento di un'istanza, dovrebbero essere dettagliatamente individuate, in modo da evitare casi limite, che sarebbero dannosi per l'interesse generale.

Il senatore **TURRONI** (*Verdi-Un*) sottolinea che la proposta del Governo di introdurre la dichiarazione di inizio attività e il criterio generale del silenzio-assenso al fine di semplificare e accelerare le procedure amministrative, potrebbe determinare effetti devastanti per interessi tutelati anche dalla Costituzione, come i beni culturali e l'ambiente. A suo avviso, verrebbero meno così i controlli e le garanzie poste dall'ordinamento per assicurare che quei beni siano utilizzati a fini generali e non distrutti o manomessi per scopi o vantaggi privati. In proposito, cita il caso della esportazione di beni archeologici o di opere d'arte, nonché le procedure per l'iscrizione agli asili nido, per cui potrebbe verificarsi l'ipotesi che siano ammessi prioritariamente i bambini per i quali la domanda è stata presentata in anticipo o quelli scelti in base a criteri casuali o arbitrari.

Invita il Governo, quindi, a riflettere attentamente sulla formulazione delle disposizioni, tenendo anche conto che la tutela della qualità dei luoghi in cui le imprese insediano i loro stabilimenti è un elemento particolarmente importante ai fini della loro competitività.

Il senatore **MAFFIOLI** (*UDC*) condivide le preoccupazioni espresse dai senatori Bassanini e Turroni. Invita a riflettere, soprattutto, sulle conseguenze di una attività edilizia realizzata in contrasto con la normativa urbanistica e con il solo onere della autocertificazione da presentare con la dichiarazione di inizio attività: in tal caso l'abbattimento dell'opera potrebbe avvenire solo se vi fosse uno specifico interesse pubblico da tutelare.

Quanto al silenzio-assenso, a suo avviso, l'istituto dovrebbe essere applicato solo per fattispecie specifiche, poiché talvolta gli adempimenti amministrativi sono particolarmente onerosi e i ritardi burocratici produrrebbero conseguenze devastanti.

Il senatore **SCARABOSIO** (*FI*) condivide alcune delle considerazioni svolte nel dibattito ma ritiene che la norma generale possa essere applicata in modo diverso a seconda del procedimento amministrativo. Infatti, talvolta, il criterio del silenzio-assenso è l'unico che permette al cittadino di mettere in mora la pubblica amministrazione, chiedendo conto delle conseguenze dovute alla sua inadempienza.

Il senatore **STIFFONI** (*LP*) si riserva di approfondire il testo degli emendamenti formulati dal Governo, dopo le modifiche preannunciate, convinto che le disposizioni non daranno luogo alle gravi conseguenze che sono state ipotizzate.

Il senatore **BASSANINI** (*DS-U*) sottolinea la necessità di individuare soluzioni che riducano i carichi burocratici e i ritardi dell'attività amministrativa, in modo da ridurre il ritardo competitivo che affligge attualmente il Paese, ma che allo stesso tempo salvaguardino anche interessi generali che in molti casi coincidono con valori tutelati dalla Costituzione.

Chiede, quindi, che la Commissione acquisisca una indagine svolta di recente dalla Banca mondiale, dal titolo "Doing Business 2004", secondo la quale l'Italia si colloca al penultimo posto nella classifica che rappresenta il tempo necessario per ottenere l'adempimento di un obbligo contrattuale, in particolare a causa della durata dei procedimenti giudiziari civili.

D'altro canto, vi sono altri aspetti dell'attività amministrativa per i quali i dati appaiono più confortanti per l'Italia. Dunque, a suo giudizio, l'iniziativa di semplificazione e di snellimento dovrebbe essere misurata e riferita a ciascuna particolare attività, attraverso soluzioni differenziate che siano certamente coraggiose, ma anche sostenibili.

Il presidente **PASTORE** ritiene comprensibile la richiesta del Governo, di rinviare il seguito dell'esame degli emendamenti a un momento successivo alla definizione dei provvedimenti sulla competitività, in considerazione dell'indubbio collegamento che vi è con la materia della semplificazione e dello snellimento degli adempimenti amministrativi delle imprese.

Giudica, tuttavia, assai utile che la Commissione abbia potuto acquisire e prendere una prima cognizione di tali emendamenti, sia pure in una forma evidentemente solo provvisoria. Per quanto riguarda la norma che disciplina l'applicazione dell'autocertificazione con la dichiarazione di inizio attività, ritiene che si tratti di una soluzione equilibrata, visto che si riferisce a procedimenti che il privato attiva al fine di esercitare un diritto che gli è riconosciuto dalla legge. Inoltre, in

questa ipotesi, è sempre possibile un controllo successivo della pubblica amministrazione, che garantisce da eventuali abusi o attività in contrasto con la legge.

È invece diverso, a suo avviso, l'ambito di applicazione del silenzio-assenso, che produce la formazione di un atto amministrativo la cui revoca o annullamento sarebbero possibili solo con l'attivazione di un procedimento successivo o in base a un ricorso degli interessati. A suo avviso, si può affermare il principio generale, ma è opportuno individuare i meccanismi di garanzia e controlli tali da evitare situazioni di danno per l'interesse pubblico.

Infine, per quanto riguarda la norma generale di abrogazione, ritiene che eventuali perplessità potrebbero essere superate prevedendo che l'elenco delle leggi sottratte alla abrogazione sia comunque oggetto di un voto da parte del Parlamento.

Il sottosegretario SAPORITO ringrazia i senatori che sono intervenuti e apprezza il contenuto delle loro considerazioni.

Precisa che il Governo è consapevole della necessità di comporre l'interesse dei cittadini e delle imprese alla celerità e alla semplicità delle procedure con l'interesse generale protetto anche da alcune specifiche norme costituzionali.

Anche per quanto riguarda la norma di abrogazione generale, il Governo si preoccupa di assicurare un armonico rapporto fra le fonti del diritto e non solo di abrogare leggi antiche o comunque obsolete. Inoltre, ritiene che si tratti di materia che non può essere delegata *tout court* al Governo, rimanendo centrale l'opera del Parlamento, cui compete la funzione legislativa.

Il senatore BASSANINI invita il Presidente a rivendicare presso la Presidenza del Senato la competenza della Commissione affari costituzionali sulle disposizioni di riassetto normativo in materia di adempimenti amministrativi delle imprese e anche su quelle che riguardano la dichiarazione di inizio attività e il silenzio-assenso. In particolare, a tale ultimo proposito si può ben affermare una piena competenza della Commissione, trattandosi di questione che riguarda l'ordinamento generale della pubblica amministrazione. Nell'ipotesi che esse siano riprodotte anche all'interno dei provvedimenti in materia di miglioramento della competitività del Paese, a suo avviso, la Commissione non dovrebbe comunque essere spogliata del suo ruolo, come avverrebbe invece se potesse pronunciarsi solo in sede consultiva.

Il presidente PASTORE assicura che farà presente la questione alla Presidenza del Senato e chiederà che sia garantita la competenza della Commissione affari costituzionali sulle parti del disegno di legge, e sugli emendamenti anche aggiuntivi, che riguardano materie tradizionalmente oggetto della sua attività.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,15.