

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

MARTEDÌ 1° FEBBRAIO 2005

91a seduta

Presidenza del vice Presidente

Karl ZELLER

La seduta inizia alle ore 14,30.

IN SEDE CONSULTIVA

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

(Parere alla 1a Commissione del Senato della Repubblica. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riferisce alla Commissione il vice presidente onorevole ZELLER, il quale esordisce rilevando come il disegno di legge in titolo costituisca una nuova tappa di un processo che, a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, ed attraverso la legge 29 luglio 2003, n. 229, recante "legge di semplificazione per l'anno 2001", ha interessato più di cento procedimenti.

Il provvedimento in esame si conforma innanzitutto al programma di priorità di interventi approvato il 27 febbraio 2004 dal Consiglio dei Ministri.

Specificatamente all'ambito di intervento della Commissione parlamentare per le questioni regionali, va notato altresì che il testo normativo in esame ha recepito una serie di osservazioni che sono state formulate dalle Regioni in sede di Conferenza Unificata il 23 settembre 2004, le quali concernevano principalmente la materia degli adempimenti amministrativi delle imprese.

Impostato sul modello anche detto "a cascata" - che partendo da principi e criteri direttivi, scende ai decreti legislativi attuativi delle deleghe previste ed eventualmente arriva ai regolamenti governativi emanati ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400 - il disegno di legge in titolo, oltre a prevedere alcuni interventi specifici, elabora una serie di codici per le materie trattate. Con ciò, si intende fornire per ogni singola materia uno strumento di facile consultazione, tendenzialmente completo e dotato di una certa innovatività rispetto ai testi unici "misti" del passato. La propensione verso la modernizzazione e l'attenzione verso le esigenze del pubblico si esprimono già nell'articolo 1, laddove, tra i principi generali cui attenersi, viene inclusa la più estesa e

ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

I settori sui quali si è deciso di intervenire con il presente disegno di legge, non omogenei tra loro, sono in alcuni casi caratterizzati dalla disorganicità della normativa vigente, spesso frutto di stratificazioni nel tempo; in altri - quali ad esempio gli adempimenti amministrativi delle imprese sopra citati - la nuova regolamentazione mira soprattutto a favorire lo sviluppo delle attività economiche e all'accrescimento della competitività del cosiddetto sistema Paese. All'interno della variegata area compresa dal provvedimento in titolo, i settori maggiormente interessati afferiscono alle competenze dei Ministeri dell'Interno, della Difesa, degli Affari Esteri, delle Attività Produttive e della Presidenza del Consiglio. Si tratta, come già emerge dalle rubriche degli articoli, di settori afferenti alla competenza esclusiva dello Stato, per i quali non emergono particolari motivi di attenzione da parte della Commissione, nell'ambito della sua competenza.

Un'attenzione particolare merita invece - per quanto concerne le questioni affrontate dal provvedimento in titolo, nelle materie che più da vicino riguardano le Autonomie territoriali - l'articolo 4, relativo alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, sia pure con "esclusione di quelli fiscali, previdenziali e di quelli gravanti sulle [imprese] stesse in qualità di datori di lavoro" (comma 1). Il provvedimento di semplificazione in esame porta avanti una linea coerente con altre recenti iniziative, quali ad esempio l'istituzione degli sportelli unici per le attività produttive. Il riassetto previsto dall'articolo 4 in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, concerne le disposizioni di competenza esclusiva statale, di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione (una precisazione, quest'ultima, suggerita dalle Regioni).

Viene affermato - prosegue il relatore, onorevole ZELLER - il principio della liberalizzazione dell'attività di impresa, con riguardo alle fasi di avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione dell'attività. Tale fine dovrà essere attuato attraverso la determinazione delle ipotesi tassative nelle quali l'attività d'impresa è soggetta a provvedimenti di autorizzazione, di licenza o di assenso, comunque denominati, nonché mediante l'abrogazione di tutte le disposizioni non richiamate esplicitamente, fatte salve quelle derivanti da obblighi imposti dalla normativa comunitaria.

Per le fattispecie che rientrano invece nelle predette ipotesi tassative, si dispone comunque la semplificazione, la razionalizzazione e lo snellimento degli adempimenti, nonché la previsione di forme di autoregolazione, ove non vi contrastino interessi pubblici primari e la delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa.

Sempre nel caso in cui ricorrano le ipotesi tassative che ostano alla piena liberalizzazione, le misure alternative verranno adottate previa consultazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche, produttive e professionali interessate.

Il provvedimento in esame - evidenzia l'onorevole ZELLER - riconosce inoltre l'opportunità di favorire i processi di coordinamento dell'esercizio delle competenze normative statali e regionali, di armonizzazione della regolamentazione, di conseguimento di livelli minimi di semplificazione e l'individuazione di forme idonee alla realtà delle imprese piccole e medie e di quelle artigiane. In funzione di tali scopi, il

comma 2 dell'articolo 4 prevede che il Governo e le Regioni promuovano intese ed accordi nel quadro delle ordinarie sedi di collaborazione procedimentale. Secondo il comma 3, peraltro, sulla base di tali accordi, anche le Regioni adeguano la propria legislazione concernente gli adempimenti amministrativi delle imprese. Come già osservato in apertura, l'articolo 4 è stato oggetto di particolare attenzione nel parere reso dalla Conferenza Unificata, sul disegno di legge in esame, nel corso della riunione del 23 settembre 2004.

Nel merito è stato osservato che il tenore dell'articolo - e quindi della delega da esso recata - si presenta particolarmente ampio ed indefinibile a priori, potendo tra l'altro riguardare non solo le attività amministrative che condizionano l'inizio dell'attività di impresa, ma anche quelle che ne condizionano lo svolgimento, potendo così impattare su competenze in materia economica che la Costituzione assegna alle Regioni sia in via concorrente che esclusiva.

Osserva, peraltro, che le argomentazioni espresse nel corso della sopra citata riunione sono state tutte fatte proprie dal Governo ed incluse nel testo proposto. Ciò premesso, i tre commi presentano aspetti meritevoli di essere esaminati nel dettaglio. Per quanto riguarda il comma 1, l'oggetto della delega appare assai ampio e quindi suscettibile di espandersi su materie di competenza regionale, pur apparendo saldamente ancorato a competenze esclusivamente statali, in tutti i casi in cui l'intreccio delle competenze non renderà possibile una ripartizione netta.

Per quanto riguarda il comma 2, benché l'ambito del disposto riguardi l'attività normativa delle Regioni il cui esercizio autonomo è costituzionalmente garantito, esso prevede l'utilizzo di strumenti pienamente consensuali - quali gli accordi o le intese previsti dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 - che sembrano salvaguardare in modo sufficiente la responsabilità propria delle Autonomie. Si potrebbe peraltro osservare che il comma si apre coinvolgendo le sole Regioni ed il Governo, mentre se la sede prescelta è quella della Conferenza Unificata, sono coinvolti anche gli Enti territoriali infra-regionali;

Il comma 3 - che, come detto, discende da una precisa osservazione delle Autonomie territoriali - appare tuttavia una limitazione atipica alla legislazione regionale, in quanto posta da una disposizione statale in forma diversa da quella in cui normalmente si manifesta il principio fondamentale. Appare preferibile, al riguardo, sostanziare l'indirizzo che si intende indicare alla legislazione regionale ad un parametro specifico, certo e tipico.

Tutto ciò premesso il relatore, onorevole ZELLER, propone uno schema di parere del seguente tenore:

"La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato il disegno di legge in titolo, apprezzato che - in materia di regolazione dell'attività d'impresa - l'adeguamento della legislazione regionale agli indirizzi di cui il testo normativo in esame è espressione si dovrà svolgere sulla base di criteri definiti consensualmente tra Stati e Regioni alla luce del comma 2 dell'articolo 4;

ritenuto tuttavia che l'articolo 4, al comma 3, contiene anche una limitazione atipica alla legislazione regionale, in quanto prescrive ad essa un indirizzo dal carattere: generale, perché consistente in una non meglio specificata coerenza con il contenuto dei decreti legislativi emanandi in un ambito di delega assai ampio; indeterminato, perché non è ovviamente noto il contenuto dei decreti legislativi; atipico, perché si riferisce alla

"coerenza";

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

valuti il Governo l'opportunità di porre ad ulteriore criterio dell'adeguamento della legislazione regionale alle finalità e agli obiettivi stabiliti dallo stesso articolo 4 la "coerenza con i decreti legislativi di cui al comma 1", e ciò anche considerando che:

a) i principi contenuti nel comma 1, validi per la delega al Governo nelle materie di competenza esclusivamente statale, ragionevolmente contengono anche - quantomeno perché desumibili - principi fondamentali in materie di competenze concorrenti, tanto più in tema di impresa dove l'intreccio delle materie - più volte rilevato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza in tema di rapporti Stato-Regioni - non rende possibile riferirsi ad una netta ripartizione di competenze;

b) "le finalità e gli obiettivi stabiliti" dall' articolo 4 in esame - che il terzo comma impone finalisticamente alle Regioni - pervadono evidentemente anche l'attività delegata, senza che ci sia pertanto nuovamente bisogno di richiamarla anche specificamente e - inevitabilmente - nel dettaglio.

Gli obiettivi della richiesta "coerenza" della legislazione regionale sarebbero pertanto perseguibili anche in assenza dell'espressione atipica cui il comma 3 pare subordinare l'esercizio della legislazione regionale.

Si ritiene infine opportuno che siano fatte salve le competenze delle Autonomie a statuto speciale, inserendo - alla fine del disegno di legge in esame - una clausola di salvaguardia consistente nell'invito a tali Autonomie ad adeguare la propria normativa in materia agli obiettivi previsti dalla normativa in esame, compatibilmente con lo statuto e con le relative norme di attuazione".

Si apre successivamente un breve confronto di opinioni al quale partecipano il senatore MICHELINI e lo stesso relatore, onorevole ZELLER.

Viene infine posto ai voti ed approvato lo schema di parere nel testo illustrato dal relatore.

La seduta termina alle ore 15.