

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MERCOLEDÌ 9 FEBBRAIO 2005
483ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
PASTORE

Intervengono il ministro per la funzione pubblica Baccini e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Saporito e per l'interno Balocchi.

La seduta inizia alle ore 14,40.

IN SEDE REFERENTE

(3186) Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana dell'8 febbraio.

Il presidente **PASTORE** (FI), relatore, ringrazia il ministro Baccini che partecipa all'odierna riunione della Commissione, anche per illustrare le iniziative di sua competenza, nell'ambito delle politiche di Governo, sulle importanti questioni che rimangono da affrontare nella parte finale della legislatura.

Il ministro BACCINI ringrazia il Presidente per l'invito a incontrare la Commissione e si dichiara lieto di intervenire in occasione dell'esame del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, che investe una materia fra le più importanti tra quelle di competenza del Ministro per la funzione pubblica.

Si tratta di un aspetto cruciale nella modernizzazione delle attività amministrative e dunque il Governo compirà ogni sforzo al fine di ridurre i vincoli burocratici, che se da un lato ostacolano la vita delle imprese e dei cittadini, dall'altro appesantiscono l'attività dei lavoratori pubblici, costretti spesso a confrontarsi con normative complesse e di difficile interpretazione.

La semplificazione legislativa e dei procedimenti amministrativi è inoltre un mezzo per recuperare competitività internazionale. In proposito, ricorda il confronto serrato che si sta svolgendo fra i Ministri per la definizione di un provvedimento di rilancio del sistema Paese che inneschi un circolo virtuoso di competitività e di crescita economica durevole. A tal fine, la semplificazione riveste un rilievo decisivo; in particolare, le norme che riducono gli ambiti di attività soggette ad autorizzazione, con ricorso a due istituti giuridici già previsti dalla legge n. 241 del 1990 ma non attuati pienamente, la denuncia di inizio delle attività e il principio del silenzio assenso, nonché le norme che rafforzano il diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione.

Informa che il Governo si propone di realizzare una riduzione drastica delle disposizioni legislative vigenti, eventualmente attraverso emendamenti al disegno di legge in esame. L'abrogazione in via generale delle disposizioni entrate in vigore prima di una certa data sarebbe accompagnata da una delega al Governo per individuare ambiti legislativi da mantenere. Essendo tuttora in corso le verifiche tecniche e tra le amministrazioni, chiede al Presidente, relatore, e alla Commissione di indugiare un poco nel seguito dell'esame, in modo da consentire al Governo di esprimere un parere confortato dalle verifiche svolte da tutte le amministrazioni interessate sugli emendamenti e sulla proposta di stralcio delle disposizioni in materia di controllo strategico e di organizzazione (articolo 5), prospettata dal senatore Bassanini.

Il presidente **PASTORE** (FI), relatore, ringrazia il Ministro per il suo intervento e dichiara la disponibilità ad attendere che il Governo effettui le verifiche tecniche necessarie per l'espressione dei pareri sugli emendamenti.

Il senatore **BASSANINI** (DS-U) auspica che in una prossima seduta sia possibile incontrare nuovamente il ministro Baccini per conoscere l'orientamento su altre questioni di sua competenza non meno importanti della semplificazione e del riassetto normativo. Ricorda, fra l'altro, il disegno di legge n. 1966, presentato da senatori del suo Gruppo, recante la riforma della dirigenza pubblica, che attende di essere esaminato dalla Commissione; nell'approssimarsi della fine della legislatura, sarebbe opportuno che il Governo presenti a sua volta una iniziativa in materia.

Soffermandosi sulle dichiarazioni del ministro Baccini, esprime consenso sui propositi da lui enunciati, riservandosi di verificarne la concreta realizzazione. Sottolinea con soddisfazione la circostanza che il Ministro abbia colto tempestivamente lo stretto legame che intercorre fra qualità della regolazione, semplificazione burocratica e competitività del Paese, nonché le ricadute positive che derivano dall'alleggerimento dei carichi normativi, non solo per famiglie e imprese, ma per le stesse amministrazioni.

Osserva che la difficoltà maggiore nell'attività di semplificazione dipende dal fatto che essa non può esaurirsi in una mera deregolazione, data la necessità di tutelare i diritti delle persone e delle famiglie previsti dalla Costituzione. A tale riguardo, a suo avviso, esistono sostanziali differenze fra l'istituto della denuncia di avvio delle attività, con autocertificazione del rispetto delle norme di tutela dei diritti, e il meccanismo del silenzio-assenso, il ricorso al quale dovrebbe essere attentamente valutato caso per caso: infatti, talvolta, il silenzio-assenso rischia di coprire la violazione di regole poste a tutela dei diritti e comportare conseguenze negative.

Sottolinea, quindi, l'esigenza di specificare nel disegno di legge in esame che, qualora il coordinamento delle attività della pubblica amministrazione non sia esercitata dal Presidente del Consiglio dei ministri, la cui attenzione è comprensibilmente assorbita dagli impegni di politica internazionale, a causa della crescente globalizzazione e del processo di integrazione europea, esso dovrebbe essere delegato al Ministro per la funzione pubblica. Una indicazione espressa in questo senso sarebbe consigliabile, a suo avviso, anche perché la semplificazione dei procedimenti amministrativi investe la responsabilità di chi abbia una visione generale del processo di ammodernamento delle amministrazioni pubbliche.

Infine, per quanto riguarda le disposizioni di cui agli articoli 5 e 9, precisa che, se si decidesse di mantenerle nel testo, bisognerebbe chiarire che la compatibilità della programmazione strategica e dell'organizzazione dei dirigenti con il controllo dell'attuazione del programma di Governo non può implicare un intervento diretto del Ministro per l'attuazione del programma sulle singole amministrazioni, che determinerebbe conflittualità con la funzione pubblica e metterebbe in discussione il rapporto tra le strutture amministrative e i rispettivi vertici, cioè i Ministri.

Il ministro BACCINI condivide l'esigenza prospettata dal senatore Bassanini, di fissare un altro incontro con la Commissione per una più approfondita esposizione.

Quanto alle preoccupazioni circa il rischio di una indiscriminata deregolazione, sottolinea che è intenzione del Governo, al contrario, assicurare una attività legislativa meglio orientata ed eliminare solo le disposizioni effettivamente superflue.

Il ruolo della funzione pubblica è centrale nella strategia di semplificazione e di riassetto normativo ed egli si adopererà per tenere nella massima considerazione le esigenze dei cittadini e salvaguardare il ruolo delle amministrazioni pubbliche, che devono essere considerate non un ostacolo bensì un patrimonio del Paese.

Per quanto concerne il coordinamento dell'attività amministrativa, al quale il senatore Bassanini ha accennato sottolineando alcune sfumature già all'attenzione della Presidenza del Consiglio, ritiene inopportuna la *querelle* teorica sulle competenze, mentre si impegna a far valere le idee e le iniziative concrete del Dipartimento.

In ordine alle obiezioni sullo strumento del silenzio-assenso, a parte le necessarie eccezioni, ribadisce la convinzione che le amministrazioni debbano accettare la sfida, impegnandosi in ogni caso a rispondere alle richieste dei cittadini in un termine breve. Analogamente, non si può eludere l'obiettivo di eliminare eventuali sprechi di risorse.

Informa, infine, che il Dipartimento della funzione pubblica illustrerà nel dettaglio le sue iniziative in occasione del Forum della Pubblica amministrazione che si svolgerà nel prossimo mese di maggio.

Riprende l'esame degli emendamenti e dei relativi subemendamenti, pubblicati in allegato al resoconto della seduta dell'8 febbraio.

Il presidente **PASTORE** (*FI*) illustra l'emendamento 15.0.1, che integra inserendo, al comma 2, la seguente lettera: "g) che stabiliscono entrate tributarie ed extratributarie". Esso contiene disposizioni che si propongono al medesimo scopo di semplificazione della legislazione annunciato dal ministro Baccini. Nella preoccupazione che una delega generalizzata comporti una discrezionalità troppo ampia e di dubbia legittimità costituzionale, l'emendamento specifica un novero di ambiti legislativi che sarebbero esclusi dall'abrogazione e prevede il riordino delle disposizioni legislative non comprese in testi unici o codici, attraverso una delega da esercitarsi in un termine particolarmente ampio (fino al 2010). In tal modo gli uffici della pubblica amministrazione avrebbero il tempo di verificare i settori in cui sia necessario il riordino.

Il senatore **BASSANINI** (*DS-U*) esprime apprezzamento per la proposta del relatore di intervenire con una norma coraggiosa, in modo da compiere un salto di qualità nella semplificazione della legislazione. Fermo restando il principio che devono essere identificate le disposizioni da conservare in deroga alla generale abrogazione, ritiene opportuno esplicitare alcuni ambiti che è opportuno sottrarre all'effetto abrogativo, le norme dalla cui eliminazione potrebbero derivare lesioni a principi e valori costituzionali o a diritti o interessi legittimi, ovvero gravi difficoltà nel funzionamento di amministrazioni e servizi pubblici o responsabilità internazionali dello Stato. In tal modo, oltre a evitare un ingiustificato allarme per le conseguenze della norma abrogativa, si potrebbe definire una procedura-guida per l'attività di ricognizione delle norme da salvaguardare.

Il senatore **PASSIGLI** (*DS-U*) condivide lo spirito delle disposizioni proposte dal relatore e il contenuto dell'emendamento appena illustrato dal senatore Bassanini. Suggerisce di completare l'elenco delle disposizioni legislative che rimarrebbero in vigore includendovi le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

Il presidente **PASTORE** (*FI*), relatore, condivide l'esigenza di esplicitare i limiti degli effetti abrogativi, secondo quanto proposto dal senatore Bassanini, nonché il suggerimento del senatore Passigli di includere le disposizioni che hanno effetti sul piano internazionale.

Il sottosegretario **SAPORITO** sottolinea che quello indicato dal Ministro, di una drastica riduzione della mole delle disposizioni legislative, è un obiettivo politico da realizzare con le dovute cautele, comprese quelle sottolineate negli interventi dei senatori Bassanini e Passigli.

Si riserva di esprimere un parere dettagliato, in particolare sull'opportunità di introdurre una norma di generale abrogazione di disposizioni legislative, già nel disegno di legge in esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,50.