

SENATO DELLA REPUBBLICA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 17 NOVEMBRE 2004

450^a Seduta

Presidenza del Presidente

PASTORE

Intervengono il ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione Calderoli e per la funzione pubblica Mazzella e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher e Ventucci.

La seduta inizia alle ore 14,05.

IN SEDE REFERENTE

omissis

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

(Esame e rinvio)

Il relatore presidente PASTORE (FI) rileva che con l'esame del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 si riprende un processo di modernizzazione della normativa interrotto dal luglio 2003, in occasione dell'approvazione della legge di semplificazione per l'anno 2001. Si tratta di un disegno di legge pienamente condivisibile nel suo contenuto e negli obiettivi che si prefigge, al quale è necessario assicurare un esame parlamentare il più possibile sollecito. Il disegno di legge si divide in più parti: una prima parte è costituita dall'articolo 1, che propone una parziale modifica all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, già modificato con la precedente legge di semplificazione: si prevede, in particolare, la modifica della lettera f) del suo comma 4, estendendo l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle procedure amministrative, anche nei rapporti con i cittadini. I successivi articoli del Capo I costituiscono una seconda parte del disegno di legge in esame: con tali disposizioni si conferiscono al Governo singole deleghe per il riassetto normativo in materie nelle quali si sono susseguiti molteplici e spesso non coerenti interventi legislativi, con evidenti effetti negativi per i cittadini; nell'esercizio delle deleghe il Governo dovrà attenersi al rispetto dei principi, dei criteri direttivi e delle procedure indicate nel ricordato articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Passa quindi a illustrare le materie nelle quali il Governo viene delegato ad adottare decreti legislativi di riassetto: si tratta dei benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici in tempo di pace (articolo 2), settore nel quale la stessa qualificazione dei destinatari dei procedimenti

amministrativi rende manifesta l'opportunità di procedere a una accelerazione e a una semplificazione delle procedure; la gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri (articolo 3), per la quale si è constatato che l'apposita disciplina attualmente vigente è ormai obsoleta e scarsamente compatibile con quella vigente in Italia. Il successivo articolo 4, che delega il Governo a operare il riassetto normativo in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, rappresenta la norma forse più significativa dell'intero disegno di legge, il cui obiettivo è quello di alleviare il sistema delle imprese dai troppi oneri e adempimenti che ne aggravano attualmente l'attività. La liberalizzazione dell'attività di impresa, fatti salvi alcuni settori sensibili, consentirà finalmente al sistema delle imprese italiane di porsi in linea con quello degli altri Paesi europei, accrescendone in modo rilevante la competitività, che si misura anche in base alle modalità, alla quantità e ai tempi necessari per gli adempimenti burocratici cui l'attività di impresa è soggetta. L'articolo 5 prevede il riassetto in materia di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali: si tratta di un settore nel quale si è verificata una stratificazione di interventi legislativi che richiede un'opera di riassetto che valorizzi maggiormente la funzione del controllo strategico e consenta sempre più l'emersione di una cultura di Governo di programma, che trova specifica espressione, nell'attuale compagine di governo, nella figura del Ministro per l'attuazione del programma di Governo. Con il successivo articolo il Governo viene delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità: si tratta di una delega e che incide in una materia in cui la frammentarietà degli interventi è insita nella stessa natura dei provvedimenti legislativi, chiamati ad assicurare la tutela delle pari opportunità nei più diversi settori normativi; l'esigenza di un riordino e di una razionalizzazione delle disposizioni in materia è quindi quanto mai evidente, anche se è a suo avviso destinata a coesistere con nuovi interventi puntuali nelle singole materie.

La terza parte del disegno di legge n. 3186 coincide con il Capo II, nel quale sono dettate puntuali modifiche alla legislazione vigente in specifici settori, volte a risolvere difficoltà applicative o interpretative. Dopo aver ricordato l'articolo 7, che dispone in materia di trasporti, si sofferma sull'articolo 8 che modifica l'ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri completando l'intervento concernente tale amministrazione già interessato dalla delega di cui all'articolo 3. L'articolo 9 modifica il decreto legislativo n. 286 del 1999 in materia di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione delle pubbliche amministrazioni, mentre gli articoli 10 e 11 concernono competenza del Ministero dell'interno. Il Capo III, infine, prevede la possibilità per il Governo di adottare decreti legislativi integrativi e correttivi di quelli emanati in attuazione delle deleghe conferite dai precedenti articoli 2, 3, 4 e 5, nonché l'analoga possibilità di interventi correttivi e integrativi anche di decreti legislativi adottati ai sensi della precedente legge di semplificazione, legge n. 229 del 2003. Conclude esprimendo il proprio apprezzamento per l'impegno che il Ministro per la funzione pubblica profonde in questa materia, augurandosi che egli possa seguire da presso l'esame del disegno di legge in titolo, che auspica possa essere il più rapido possibile.

Interviene, quindi, il ministro per la funzione pubblica MAZZELLA ricordando come la semplificazione del diritto e dell'attività amministrativa costituisca il perno attorno al quale ruota gran parte delle attività del Dipartimento della funzione pubblica, istituzionalmente impegnato a perseguire una sempre maggiore efficienza della pubblica amministrazione e a rendere progressivamente più agevole, immediato e paritario il rapporto tra collettività e burocrazia.

La riduzione della distanza tra i cittadini e le imprese da un lato, e le pubbliche amministrazioni, dall'altro, si saggia infatti anche sul terreno del riordino della legislazione e della riduzione dello *stock* normativo esistente, e più in generale sul terreno della chiarezza e della facilità di consultazione delle norme; nella stessa direzione si sta muovendo, d'altra parte, il disegno di legge sulla riforma del procedimento amministrativo, attualmente in via di approvazione – auspicabilmente definitiva – da parte dell'altro ramo del Parlamento.

All'obiettivo di migliorare il rapporto della collettività con le pubbliche amministrazioni intende ora ulteriormente contribuire il disegno di legge di semplificazione per il 2005, con il quale il Governo, nel solco del nuovo ciclo della semplificazione inaugurato con la legge n. 229 del luglio 2003, intende rilanciare le politiche di semplificazione del diritto attraverso una vasta opera di riassetto normativo.

In particolare, coinvolgendo anche le Regioni, il Governo intende operare il riassetto degli adempimenti amministrativi connessi all'attività di impresa, avviando, nella prospettiva di un rilancio della competitività del sistema-Paese, un progetto di ampia liberalizzazione dai vincoli amministrativi di tipo autorizzatorio.

L'obiettivo di una "migliore regolazione" non può peraltro essere efficacemente perseguito senza una seria politica volta all'abrogazione di norme inutili, desuete o inapplicabili in quanto contrarie a fonti comunitarie. Lo stesso Governo sta mettendo a punto una norma, che auspica possa essere introdotta nel disegno di legge n. 3186, con la quale si intende eliminare dall'ordinamento giuridico interi "blocchi" di norme. Anche su questo tema delle tecniche di riduzione dello *stock* normativo formula l'auspicio che dal Parlamento possano giungere utili contributi, augurandosi inoltre l'eventuale integrazione del Capo I con ulteriori deleghe.

Il disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 è la trasposizione legislativa del contenuto del "programma di priorità degli interventi in materia di semplificazione e riassetto normativo", messo a punto dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base delle proposte formulate dalle amministrazioni di settore nel dicembre 2003 e quindi approvato dal Consiglio dei Ministri nel febbraio scorso. La fase di esame e adozione del disegno di legge di semplificazione da parte del Governo è stata particolarmente complessa, stante l'attuale formulazione dell'articolo 20, comma 1, della legge n. 59 del 1997. Rilevate tali eccessive rigidità, il Governo sta elaborando una complessiva revisione della procedura vigente, nella consapevolezza che ogni ritardo nell'avvio dell'esame parlamentare del disegno di legge annuale di semplificazione si traduce in un ritardo nell'opera di modernizzazione dell'ordinamento giuridico del Paese e in uno svantaggio in termini di competitività delle imprese italiane rispetto a quelle estere.

Segnala quindi che nell'ambito delle deleghe al Governo per il riassetto normativo e la codificazione assume un particolare rilievo la delega prevista dall'articolo 4, che definisce criteri e principi direttivi per il riassetto normativo in materia di adempimenti

delle imprese. In particolare, ha una notevole valenza politica, in quanto coincide con uno degli obiettivi principali del programma di governo ed è molto attesa da tutto il mondo imprenditoriale, l'enunciazione del principio generale della liberalizzazione dell'attività di impresa, che sarà attuato determinando nei decreti legislativi i casi tassativi nei quali l'attività d'impresa può essere condizionata a provvedimenti di autorizzazione, licenza o assenso da parte delle pubbliche amministrazioni. Per i settori esclusi dalla liberalizzazione si procederà alla semplificazione, alla razionalizzazione e allo snellimento degli adempimenti amministrativi, consultando le organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche, produttive e professionali interessate. Nel rispetto del vigente titolo V della seconda parte della Costituzione, i decreti legislativi di riassetto normativo previsti dall'articolo 4 non interverranno sugli adempimenti amministrativi, previsti da norme che attualmente rientrano nella competenza concorrente o residuale delle Regioni. Tuttavia, proprio in considerazione del significativo carico burocratico derivante da norme in materia di competenza regionale, si prevede che, anche prima dell'esercizio della delega, il Governo e le Regioni possano promuovere intese e accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, con l'obiettivo di coordinare l'esercizio delle competenze normative statali e regionali in materia di adempimenti amministrativi delle imprese; di armonizzare la regolamentazione relativa alla semplificazione, individuando forme di semplificazione omogenee su tutto il territorio nazionale degli adempimenti gravanti sulle piccole e medie imprese e sulle imprese artigiane; e, infine, con l'obiettivo di conseguire livelli minimi di semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese su tutto il territorio nazionale.

Dopo aver ricordato il contenuto delle altre disposizioni del Capo I, segnala che il Capo II del disegno di legge prevede alcuni interventi puntuali di semplificazione normativa e procedimentale (articoli da 7 a 10) e l'autorizzazione legislativa all'emanazione di regolamenti di delegificazione relativi a procedimenti in materia di competenza del Ministero dell'interno (articolo 11). Conclude, dando conto delle disposizioni transitorie e finali.

Il presidente PASTORE ringrazia il Ministro, segnalando che questi ha messo a disposizione della Commissione una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto normativo. Comunica, inoltre, che in considerazione del rilievo della delega in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, di cui all'articolo 4 del disegno di legge n. 3186, proporrà in un prossimo ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari di svolgere audizioni delle principali organizzazioni rappresentative delle categorie produttive per acquisire le loro valutazioni e gli eventuali suggerimenti in questa materia, compatibilmente con i concomitanti impegni della Commissione.

Ha quindi la parola il senatore BASSANINI (*DS-U*) il quale chiede al ministro se sia fondata la notizia secondo la quale il Governo avrebbe intenzione di presentare un disegno di legge in tema di competitività e sviluppo collegato alla manovra finanziaria, nel quale sarebbero contenute misure di semplificazione per le imprese.

Il ministro MAZZELLA chiarisce che le norme in materia di semplificazione per le imprese di cui è a conoscenza sono quelle del disegno di legge all'esame della Commissione, riservandosi tuttavia di verificare se iniziative in questo senso siano in stato di elaborazione da parte di altri ministri. Ribadisce che l'unico emendamento con il quale il Governo intende integrare il contenuto del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 è la norma cosiddetta "ghigliottina delle leggi", cui ha precedentemente accennato, che operando uno sfolgimento dello *stock* normativo risponde ad una esigenza improcrastinabile non solo dei cittadini e delle imprese ma delle stesse pubbliche amministrazioni, che sono oggi chiamate ad applicare una selva inestricabile di norme.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.