

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

11.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 MAGGIO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3	D'Angiolella Rosita, <i>Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</i>	13
Audizione del Capo Ufficio coordinamento legislativo, Carlo Sica, del Capo Ufficio legislativo economia, Massimo Santoro, e del Capo Ufficio legislativo finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Francesca Quadri, e del Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Rosita D'Angiolella, sulla semplificazione normativa (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):		Mucci Mara (M5S)	16
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> ..	3, 8, 11, 13, 16, 17	Quadri Francesca, <i>Capo Ufficio legislativo finanze del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	11, 17
		Santoro Massimo, <i>Capo Ufficio legislativo economia del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	8
		Sica Carlo, <i>Capo Ufficio coordinamento legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	4
		Taricco Mino (PD)	16

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Capo Ufficio coordinamento legislativo, Carlo Sica, del Capo Ufficio legislativo economia, Massimo Santoro, e del Capo Ufficio legislativo finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Francesca Quadri, e del Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Rosita D'Angiolella, sulla semplificazione normativa.

PRESIDENTE. Con la seduta di oggi prosegue il breve ciclo di audizioni dei capi degli uffici legislativi iniziato lo scorso 12 marzo. Sono presenti, per il Ministero dell'economia e delle finanze, il capo dell'Ufficio coordinamento legislativo Carlo Sica, il capo dell'Ufficio legislativo economia Massimo Santoro e il capo dell'Ufficio legislativo finanze Francesca Quadri. Per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è presente il capo dell'Ufficio legislativo Rosita D'Angiolella. Ovviamente li ringrazio per la disponibilità.

L'apporto del Ministero dell'economia e delle finanze sarà utile anche per verificare le prospettive dei processi di libera-

lizzazione in atto nei loro intrecci con le politiche di semplificazione. In più, sarebbe interessante avere un quadro dei numerosi concerti cui è chiamato il Ministero con riguardo ai numerosi adempimenti previsti per dare attuazione alle leggi (soprattutto, in questa fase, ai decreti-legge), visto che anche il tema della difficile attuazione degli atti legislativi è al centro dell'attenzione della Commissione.

Tra l'altro, questa è un'occasione davvero interessante, perché, quando noi abbiamo approfondito, nell'indagine conoscitiva autorizzata dai Presidenti di Camera e Senato, le questioni della semplificazione, questo tema dei concerti è emerso in tutta la sua forza e la sua problematicità. Anche perché, ahimè, la storia dei concerti è spesso una risposta che viene fornita in sede parlamentare, ma sollecitata dal Governo, attorno a un problema su cui non ci sono, in realtà, un'intesa e la volontà di dare una soluzione. Storicamente è stato così. Quando non si sapeva cosa fare, si rinviava a un concerto che non avrebbe mai suonato.

È evidente che questa non è una responsabilità vostra, ma, poiché voi offrite le vostre intelligenze a queste elaborazioni, converrà organizzare un sistema di resistenza. Abbiamo bisogno che le leggi che escono dal Parlamento siano in grado di funzionare e non rinviino a sedi successive. Essendo dato per scontato, nell'esperienza che ho vissuto io, a partire almeno da una decina d'anni a questa parte, che una materia non è stata sufficientemente maturata e definita e che non c'è un'intesa di tipo politico parlamentare, rinviarla a un passaggio successivo appare in tutta la sua strumentalità ed è solo fonte di confusione.

Da qui il problema dei ritardi. Il ritardo non deriva dal non voler fare: spesso è *in nuce*, in origine, nel senso che la materia non era pronta. Difficilmente, soprattutto quando si parla di questioni che abbisognano di coperture adeguate, diventano pronte.

Relativamente al settore delle finanze, sarebbe utile avere un quadro della tenuta dei numerosi testi unici in materia tributaria e delle prospettive future, anche con specifico riguardo all'attuazione delle deleghe in materia fiscale contenute nella legge n. 23 del 2014.

L'apporto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca consentirà di verificare, in un settore indubbiamente stratificato, la riuscita e la tenuta del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione e le prospettive future, con specifico riguardo alla delega contenuta nell'articolo 21 del disegno di legge C. 2994, di riforma del sistema nazionale di istruzione, che fa riferimento sia alla codificazione, sia alla redazione di un nuovo testo unico.

Sollecito, infine, una riflessione sulle potenzialità della banca dati Normattiva e sull'utilità dello strumento del testo unico compilativo ai fini del riordino normativo; su quali altri accorgimenti potrebbero prendersi, tra Parlamento e Governo, per evitare la frammentarietà e la volatilità delle decisioni legislative; sull'eventualità di inserire nella Costituzione la categoria delle leggi organiche, attribuendo magari tale rango anche ai codici.

A questo punto, do la parola ai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze.

CARLO SICA, *Capo Ufficio coordinamento legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze*. Grazie presidente e grazie alla Commissione, che ha dato al Ministero dell'economia e delle finanze l'occasione per apportare le sue idee su queste tematiche fondamentali, che interessano non solo, ovviamente, il Parlamento, ma anche l'intero Governo.

Il tema principale è quello della semplificazione. Nel mio intervento, però, mi

concentrerò sulle tre tematiche che lei, presidente, ha da ultimo ricordate, cioè la potenzialità della banca dati Normattiva, i testi unici compilativi e le iniziative che possono prendersi, tra Parlamento e Governo, per evitare la frammentarietà e la volatilità delle decisioni normative e la possibilità di ricorrere a leggi organiche da inserire nella Costituzione come principi.

In più, ovviamente, mi intratterò sul piano generale della problematica della semplificazione. Poi i miei due amici e colleghi, Francesca Quadri e Massimo Santoro, che sono capi rispettivamente dell'Ufficio legislativo finanze e dell'Ufficio legislativo economia, tratteranno più direttamente le tematiche dei due settori.

Parlare di semplificazione provenendo e stando in un Ministero che ha tre strutture legislative sembra, in effetti, un'anomalia. Lei, però, presidente, poco fa ha ricordato la funzione trasversale che il Ministero dell'economia e delle finanze ha, alla quale si aggiungono funzioni proprie. Ovviamente, il settore finanziario e il settore chiamiamolo *ex bilancio*, che oggi è legge di stabilità, almeno fino all'anno 2017 e che poi sarà legge di bilancio, sono due settori a competenza esclusiva che non sono dissimili da quelli di altri ministeri.

In più, c'è la funzione trasversale, che lei, presidente, ha ricordato, che si sostanzia nella verifica di compatibilità finanziaria, nel rispetto del principio fondamentale posto dall'articolo 81 della Costituzione e dalle leggi attuative, che richiede questa funzione di coordinamento all'interno del Ministero.

Per notizia, è la prima volta che questa funzione, pur esistente sulla carta dall'ultima riorganizzazione del Ministero, viene attivata. Devo dire che, per la mia esperienza, dal momento che sto svolgendo questa funzione, è stata attivata e viene svolta con grande soddisfazione, grazie anche alla collaborazione dei due colleghi e amici. Conosco il consigliere Quadri da tanti anni, da quando prima svolgeva la sua funzione di avvocato dello Stato — anch'io sono avvocato dello Stato — a quando è poi transitata nel Consiglio di

Stato. Anche Massimo Santoro è avvocato dello Stato. Al di là dell'intesa funzionale, c'è anche un'intesa amicale, che è molto importante.

Detto questo, le tematiche della semplificazione sono tematiche da tempo all'attenzione del Governo e del Parlamento. Mi riferisco alla tematica della semplificazione normativa e alla tematica della semplificazione amministrativa. Su questo secondo punto spendo due brevi parole.

La semplificazione amministrativa, cioè la semplificazione delle norme e dei procedimenti che si rivolgono ai cittadini, è stata da tempo attivata e perseguita dal Ministero dell'economia e delle finanze e ancora di recente, come poi vi diranno i due colleghi, provvedimenti specifici si sono indirizzati proprio verso questo obiettivo e questo versante. Da ultimo, mi viene in mente, in questo momento, la dichiarazione dei redditi precompilata, che costituirà per il cittadino uno strumento di grande utilità e di grande semplificazione.

È chiaro, però, che si tratta di una semplificazione un po' limitata, sia dalla normativa sovranazionale, che, per esempio, non consente procedimenti accelerati in determinate materie — mi viene in mente la materia ambientale, quella della valutazione di impatto ambientale, ma anche la materia dei beni culturali — sia dalle strutture interne, che spesso non consentono procedimenti accelerati.

Per esempio, e qui vengo alla tematica cui ha accennato il presidente, ossia la tematica dei concerti, non sarebbe pensabile attivare, per le funzioni di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, così come è stato attivato per altri Ministeri, l'istituto del silenzio-assenso. Voi sapete che in recenti provvedimenti normativi si è spinto molto verso l'istituto del silenzio-assenso, proprio per velocizzare questi procedimenti. È chiaro che un silenzio-assenso da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, nella sua funzione di verifica di compatibilità finanziaria, non sarebbe pensabile e ipotizzabile.

Questo non significa, ovviamente, che i ritardi siano responsabilità del Ministero

dell'economia e delle finanze. Di certo, però, la materia che questa amministrazione tratta è una materia vastissima, perché impatta su tutti i provvedimenti normativi, siano essi governativi o parlamentari. Nel passaggio da un ramo all'altro del Parlamento, come voi ci insegnate, c'è, infatti, la verifica di compatibilità finanziaria da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Si tratta di una funzione importante e fondamentale, che non sempre offre buoni risultati, perché non sempre il prodotto che arriva all'esame è stato macerato precedentemente in maniera sufficiente. Tuttavia, è una funzione che l'amministrazione svolge, a mio parere, con grande attenzione, con grande dedizione e con grande competenza.

Sul problema dei concerti ritornerò fra poco. Sulle semplificazioni, sempre in questa materia, concordo con quanto vi ha detto la collega Panzironi, capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dello sviluppo economico: più che un'esigenza di semplificare, a nostro avviso, c'è un'esigenza di abrogare normative che, tra l'altro, spesso sono superate o implicitamente abrogate da norme successive. Su quest'abrogazione implicita nel passato sono stati fatti ripetuti tentativi di introdurre disposizioni normative che imponevano, al momento dell'intervento legislativo, di abrogare in maniera espressa le norme incompatibili.

È un tentativo che non ha avuto poi grande successo, devo dire la verità, ma io credo che ci si debba tornare, ossia che si debba reiterare questa indicazione molto forte, perché sfoltire il panorama delle leggi è un servizio non solo per il cittadino, ma anche per gli attori, oltre che per gli utenti del settore. È un'esigenza importante.

Uno sfortimento è stato fatto di recente, ma forse si è andati troppo indietro, andando a toccare normative che erano in sé non più attuali. Bisognerebbe fare uno sforzo ulteriore. Noi stiamo provando ad attrezzarci in tal senso. Nei nostri provvedimenti cerchiamo di raggiungere questo obiettivo, che cercheremo di perseguire.

Cercheremo di passare questa voce, questa intenzione, anche alle altre amministrazioni.

In questo quadro, quindi, potrebbero trovare spazio dei testi unici compilativi se a essi si attribuisse anche la funzione di abrogare le norme incompatibili. Certamente il testo unico compilativo ha la funzione positiva di accorpate appunto in un unico testo le disposizioni riguardanti singole materie. A tali testi, come dicevo, si potrebbe attribuire la finalità di individuare e abrogare le norme non più compatibili con la legislazione vigente. In questo modo si potrebbe avere sfolgimento e semplificazione della materia.

Una novità potrebbe essere rappresentata dall'abrogazione espressa delle disposizioni che venissero a trovarsi in contrasto con la normativa sovranazionale. Noi sappiamo che spesso intervengono dei regolamenti comunitari, o anche delle direttive *self-executing*, che impattano sul nostro ordinamento. Non sempre e non subito vi è un intervento normativo di abrogazione delle disposizioni interne incompatibili. Io penso che questo potrebbe farsi, trattandosi di una verifica di sopravvenuta abrogazione implicita, anche con uno strumento diverso da quello legislativo. Sarebbe una presa di atto che la normativa nazionale non è compatibile con quella sovranazionale. Del resto, noi sappiamo che il magistrato chiamato a decidere un giudizio e ad applicare una normativa sovranazionale è legittimato a disapplicare la normativa interna e ad applicare la normativa sovranazionale. Pertanto, si potrebbe pensare a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a ciò ovviamente abilitati da una norma di legge, che individuino le norme che si rendono incompatibili con il sopravvenuto regolamento comunitario.

L'abrogazione dovrebbe, ovviamente, comportare — anticipo un concetto che riprenderò brevemente parlando di Normativa — la pubblicazione, in allegato, della normativa sovranazionale che impatta sulla materia. Si avrebbe così un contestuale doppio intervento di abroga-

zione di norme non più applicabili e di individuazione e indicazione delle norme, invece, applicabili.

Un altro intervento credo vada fatto sui regolamenti. Mi ricollego a ciò che diceva il presidente. Io non penso che si possa arrivare a una soppressione del rinvio ad atti esecutivi o applicativi di disposizioni legislative. Questo sicuramente comporterebbe un appesantimento della produzione normativa, perché tutto ciò che viene rimandato a un regolamento dovrebbe trovare spazio nel testo di legge e questo credo che sia difficile.

È anche vero — questo va detto e su questo dovremo sforzarci noi, che siamo le strutture tecniche del Governo — che spesso si rinvia a un regolamento perché al momento dell'adozione del provvedimento non si sa bene quale direzione seguire in un determinato ambito, oppure c'è un momento di contrasto tra le amministrazioni interessate. In tal caso si decide di rinviare a un regolamento. Si tratta di una tecnica assolutamente non buona, che proveremo a limitare. Eliminarla non sarà possibile.

Parlando, invece, dei regolamenti, noi assistiamo a due fenomeni curiosi. Uno è in antitesi a quello che ho detto poco fa: spesso si fa diventare norma di legge quella che dovrebbe essere una norma regolamentare perché così la si blindava. Il timore che oggi c'è, visto che siamo in un mondo di ricorsi al giudice, è che il regolamento finisca dinanzi al giudice. È possibile che anche la legge finisca dinanzi al giudice, al giudice delle leggi, ma ovviamente con una tenuta molto maggiore. Questo spesso induce a portare nella legge ciò che dovrebbe stare in un regolamento. Anche questa è un'abitudine non buona, che bisognerebbe cercare quanto meno di attenuare.

D'altro canto, esiste un altro fenomeno, che è esattamente opposto. Sempre più spesso si legge nei provvedimenti legislativi che le norme attuative saranno dettate da un decreto di natura non regolamentare. A parte l'anomalia della tecnica, che abbiamo sempre cercato di combattere, spesso non riuscendo allo scopo, le dispo-

sizioni regolamentari, secondo gli istituti che ci hanno insegnato, non perdono la loro natura di regolamento perché vengono chiamate « non regolamentari ». Questo è un vizio grave del procedimento di normazione, ma purtroppo è un vizio che deriva dalla tempistica dei regolamenti, dalla procedura dei regolamenti, che è una procedura lunga ed è ritenuta una procedura faticosa. Forse bisognerebbe pensare di snellire questa procedura, di snellirne i tempi.

Certo, non possiamo pensare a rinunciare al parere del Consiglio di Stato, perché la sua è una funzione importante. Spesso il Consiglio di Stato individua delle carenze, delle manchevolezze, dei vizi dell'atto regolamentare e, quindi, ne sana la legittimità. Forse, però, uno snellimento del procedimento si potrebbe ipotizzare.

In questo procedimento di semplificazione si potrebbe pensare anche a un'estensione della semplificazione del procedimento legislativo parlamentare. Mi riferisco, in particolare, alle leggi cosiddette collegate alla finanziaria e, oggi, alla legge di stabilità, che, come voi insegnate, hanno un procedimento preferenziale.

Si potrebbe pensare all'ipotesi che il Governo, nell'approvare un disegno di legge, ne indichi la natura di urgenza e che, quindi, il procedimento parlamentare si agganci a questa dichiarazione di urgenza. Diversamente, succede quello che ormai da qualche legislatura sta succedendo, cioè si ricorre in via preferenziale alla decretazione d'urgenza, il che è, francamente, un po' forzato rispetto al dettato costituzionale.

Noi, che spesso scriviamo le premesse dei decreti-legge, non nascondiamo che talora ci troviamo in difficoltà a giustificare l'urgenza e la necessità. Ci inventiamo di tutto, tant'è che spesso le motivazioni sono delle petizioni di principio. Alla fine diciamo che il decreto è necessario perché è necessario ed è urgente perché è urgente, ma non è questo che vorrebbe la Costituzione.

La tematica della semplificazione, anche per il contenimento del tempo, io l'avrei finita. Quali iniziative possono

prenderci tra Parlamento e Governo per evitare frammentarietà e volatilità ed è possibile arrivare a leggi organiche?

Io temo che a questi due quesiti, allo stato attuale e forse anche per il futuro, la risposta non possa essere positiva. Noi abbiamo una società, una tecnologia e dei rapporti internazionali che corrono sempre più veloci e a questa velocità noi dobbiamo andare appresso anche con la nostra produzione normativa. Pertanto, i bei periodi in cui si riuscivano a scrivere codici, che poi si mantenevano per trenta o quarant'anni, secondo me, purtroppo non sono più attuali.

A ciò si aggancia una finalità che voi conoscete molto meglio di noi, ossia la finalità politica, la finalità dell'intervento del Governo o del singolo Ministro, che porta, secondo me ormai inevitabilmente, a rendere estremamente difficili interventi organici e, per così dire, a regime.

Io temo che la produzione volatile e frammentaria non possa essere evitata, e con questo direi che ho fornito la risposta anche al terzo quesito. Inserire nella Costituzione la categoria delle leggi organiche le renderebbe giocoforza più ingessate e in qualche modo attrarrebbe al Governo, che quella legge organica riesce a far approvare, una forza che forse non è giusta e rispettosa dei successivi Governi.

L'ultima notazione riguarda la banca dati Normattiva. Normattiva nacque con la legge finanziaria — all'epoca si chiamava così — per l'anno 2001. Allora nacque l'idea. La nascita è di un paio d'anni successiva. Noi, però, la vedemmo nascere ed io me ne sento, sia pure in piccolissima parte, un po' padre, insieme a Luigi Carbone, a Filippo Patroni Griffi e a tutti gli altri che vi collaborarono.

Devo dire che Normattiva è cresciuta. Io ho letto l'audizione dell'avvocato Manzoni, che ci ha riferito lo stato dell'arte di Normattiva e ci ha detto che sostanzialmente la prima fase di Normattiva è chiusa. Si è riusciti ad andare indietro fino alle prime leggi e a trasferirle in Normattiva.

Non possiamo nasconderci che Normattiva è una figlia utile, ma che al

momento attuale è un po' bruttina e anche un po' scorbatica di carattere. L'impatto visivo è bruttissimo. Non si riesce a estrarre un testo e a fare un copia e incolla. Non c'è verso di farlo. Lo strumento, però, è utile e la finalità è indispensabile: si tratta di dare al cittadino la possibilità di accedere gratuitamente alle norme vigenti in Italia.

Ovviamente, questo lo dovremmo fare cercando anche di copiare un po' quello che fanno i privati. Dovremmo impegnarci ulteriormente in quest'avventura, che è un'avventura positiva e, per quanto ci riguarda, dovremmo anche trovare ulteriori risorse per poterla far crescere ulteriormente.

Io ho finito. Vi ringrazio dell'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie, avvocato Sica. Do la parola all'avvocato Santoro.

MASSIMO SANTORO, *Capo Ufficio legislativo economia del Ministero dell'economia e delle finanze*. Grazie, presidente. Occupandomi del settore economia dell'Ufficio legislativo del Ministero, mi soffermerò su molti temi. Anche al fine di non togliere spazio ai colleghi e di non prendere troppo tempo nell'esposizione, mi permetterei di consegnare alla Commissione una memoria scritta che affronta più nel dettaglio i temi che tratterò.

Mi concentrerò, invece, adesso su quelli che mi sembrano più interessanti e di portata maggiormente attuale, primo fra tutti la riforma della legge di bilancio, che, come è stato scritto anche nel Documento di economia e finanza, troverà attuazione per la legge di stabilità 2017. Essa comporta novità rilevanti sia sulla struttura del bilancio, sia sulla composizione della legge di bilancio, nei modi che vi dirò più avanti.

Inoltre, dirò alcune cose di rilievo sulla semplificazione in materia di finanza locale, un'altra materia molto importante per il Paese, che ha visto numerosi interventi di semplificazione che hanno avuto la loro regia e la loro nascita anche presso il Ministero dell'economia e delle finanze

e, in particolare, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Farò quindi un breve accenno alla disciplina di semplificazione prevista in materia di acquisti di beni e servizi, un'area particolarmente rilevante non soltanto per la semplificazione della materia, ma anche per la connessione di questa materia con i risultati di riduzione della spesa che se ne ottengono. È una materia, anche questa, piuttosto attuale.

Poi farò soltanto un breve cenno ad altri strumenti di semplificazione normativa, ma soprattutto amministrativa, per i quali nel dettaglio rinverò alla relazione che consegnerò alla Commissione.

Partendo dalla riforma del bilancio, in materia di semplificazione, ha una sua particolare importanza l'attuazione della riforma del bilancio che è stata prevista dalla legge n. 243 del 2012, con la quale si è data attuazione al principio dell'equilibrio del bilancio. Tale principio è stato introdotto nell'ordinamento con la legge costituzionale n. 1 del 2012, anche a seguito e comunque in coerenza con i principi comunitari e il dibattito comunitario che si è sviluppato in questi anni.

Una delle misure fondamentali della legge n. 243 è l'accorpamento in un unico documento, composto di due sezioni, delle attuali leggi di bilancio e di stabilità, con la precisa individuazione dei contenuti di ciascuna delle due sezioni. L'integrazione di questi due documenti, che attualmente compongono la manovra di finanza pubblica, consentirà, rispetto a quanto accade oggi, non soltanto di ottenere una razionalizzazione dello svolgimento della sessione di bilancio, che, come tutti voi sapete, è molto complessa e si articola occupando parecchie notti, oltre che parecchi giorni, di quel periodo dell'anno, ma anche di focalizzare la discussione e la decisione parlamentare su un unico documento che rappresenta il complesso delle risorse pubbliche sulla cui valutazione è chiamata l'attenzione del Parlamento.

Questo nuovo strumento, che rappresenta l'accorpamento di due strumenti esistenti, ma anche, in un certo senso, una modifica e un'integrazione sostanziale dei

due strumenti, rafforzerà non soltanto il ruolo allocativo della manovra, ma anche il controllo, come detto prima, del Parlamento e dell'opinione pubblica sulla spesa pubblica. Ci sarà, quindi, una maggiore evidenza delle scelte compiute dal Governo e dal legislatore sulla dimensione complessiva delle risorse di bilancio.

Questa riforma comporterà probabilmente la necessità, signor presidente, di porre attenzione anche ai regolamenti parlamentari rivedendo la disciplina della sessione di bilancio. Su tutto questo, che è al momento all'esame sia degli uffici delle Camere, sia degli uffici del Ministero, si sta sviluppando un ampio dibattito.

Un'altra semplificazione rilevante in materia di legge di bilancio deriva dall'attuazione delle deleghe previste dall'articolo 1 della legge n. 89 del 2014 in materia di legge di contabilità e di finanza pubblica. In particolare, il contributo che ha un particolare rilievo in materia di semplificazione è ravvisabile nella revisione delle missioni e dei programmi che attualmente costituiscono le dimensioni base sulla cui struttura è articolato il bilancio di tutte le amministrazioni centrali dello Stato.

Oltre alle missioni e ai programmi, la riforma prevede l'introduzione per le spese dello Stato della figura delle azioni, che saranno componenti dei medesimi programmi e unità elementari del bilancio. Le azioni saranno costituite con riferimento alla destinazione di spesa. Anche qui, con riferimento alla tematica della semplificazione, esse permetteranno una maggiore ricognizione e una maggiore attenzione alle attività svolte e ai servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche. Potranno, quindi, costituire strumenti utili per la valutazione dei risultati conseguiti rispetto ai programmi di spesa e alle politiche pubbliche che i programmi di spesa rappresentano.

Infine, nell'ottica della semplificazione, è allo studio, sempre in attuazione di una delega, ossia di quella portata dall'articolo 40 della legge n. 196 del 2009, anche una revisione degli attuali strumenti amministrativi con i quali vengono disposte le

variazioni di bilancio, in modo da rendere più semplice apportare queste variazioni a esito delle varie manovre che vengono compiute nella sessione di bilancio.

Mi limiterei a fornire queste informazioni, per adesso, anche perché il dibattito sull'accorpamento dei due provvedimenti, sulle procedure con le quali questo avverrà e anche sulle procedure parlamentari che regoleranno l'attuazione di questa unificazione è ancora in corso ed è soggetto ad approfondimenti.

Un'ulteriore area di semplificazione della quale ci occupiamo, e che ha visto in questi anni parecchi interventi, è quella della finanza locale. Il Governo, sempre in un obiettivo generale di semplificazione, ha posto particolare attenzione agli adempimenti cui sono chiamati gli enti locali. In particolare, ricordo la riforma contabile degli enti territoriali, che è stata disposta con il decreto legislativo n. 118 del 2011, contenente numerose novità che hanno un forte senso di semplificazione e di omogeneizzazione degli adempimenti richiesti agli enti territoriali e locali.

In particolare, tra i vari elementi delle riforme, ricordo l'aver riunito in un unico documento contabile il bilancio di previsione e il bilancio pluriennale, evitando così agli enti territoriali una doppia attività di aggiornamento delle previsioni contabili, e il fatto di avere introdotto per gli enti locali un Documento unico di programmazione, che riunisce in un solo documento i documenti riguardanti la programmazione del fabbisogno di personale, i lavori pubblici e il Piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni immobili.

Inoltre, è stato introdotto un sistema di codifica delle transazioni elementari che rende omogenee le attività degli enti territoriali e un esercizio particolarmente complesso e importante è stato anche quello di prevedere l'adozione di principi contabili, di applicazione generalizzata, di specificazione e di interpretazione delle norme contabili in generale.

Questi principi costituiscono dei veri e propri manuali operativi messi a disposizione degli enti e corredati da numerosi

esempi pratici, che riguardano la programmazione, la contabilità finanziaria, la contabilità economico-patrimoniale e il bilancio consolidato. Vengono indicate con chiarezza le modalità di applicazione della riforma contabile. Noi crediamo che si tratti di uno strumento di semplificazione molto rilevante per gli enti locali e per gli enti territoriali, che spesso hanno — soprattutto quelli più piccoli — parecchie difficoltà nell'eseguire gli adempimenti previsti dalle complesse leggi di contabilità di cui siamo dotati.

Infatti, sono previste anche delle ulteriori semplificazioni per i comuni più piccoli. Per esempio, gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti elaboreranno un Documento unico di programmazione semplificato. Poi ci sono delle altre semplificazioni previste proprio per i comuni più piccoli per rendere loro la vita più semplice, nell'ottica di semplificazione della quale ci occupiamo.

Anche gli oneri di comunicazione a carico dei comuni sono stati ridotti. Si è cercato di semplificare le attività dei responsabili finanziari degli enti locali al fine di ridurre il numero delle comunicazioni dei dati, correlati alla gestione contabile, che devono essere trasmessi per le verifiche del caso all'amministrazione centrale e, nel caso, alla Ragioneria generale dello Stato.

Sono stati fatti anche ulteriori interventi di semplificazione in materia di tesoreria statale, portando a compimento — il processo sarà finalizzato entro il 2016 — la dematerializzazione dei titoli di pagamento delle amministrazioni statali che si avvalgono di servizi di tesoreria per il tramite della Banca d'Italia, al fine di permettere non soltanto una più celere esecuzione delle transazioni, ma anche e soprattutto un'efficace ricognizione delle transazioni effettuate anche a fini di controllo.

Un ulteriore settore sul quale richiamo la vostra attenzione, e nel quale sono stati fatti e sono ancora in corso degli sforzi di semplificazione, è la materia della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche

amministrazioni. In questo settore si è sviluppata negli ultimi anni una tendenza molto forte al rafforzamento dei processi di centralizzazione, esternalizzazione e informazione. Questi sono i tre principi cardine. Pensiamo, per esempio, a Consip, che svolge una funzione di aggregazione per le procedure di acquisto dei beni e servizi.

Si tratta di un settore molto complesso, nel quale sono intervenute numerose norme che si sono susseguite negli anni e che forse oggi non sono dotate dell'omogeneità che sarebbe necessaria, anche al fine di raggiungere meglio gli obiettivi di riduzione della spesa che sono prefissati e stanno sotto queste disposizioni e ne costituiscono forse anche la vera ragione, oltre a quelle di semplificazione.

In quest'ottica noi staremmo immaginando anche di predisporre una norma di delega legislativa per la riorganizzazione complessiva della disciplina del settore degli acquisti dei beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, cercando di fare una ricognizione delle norme esistenti, un'eliminazione di quelle che non sono state attuate per la loro complessità e un'introduzione di norme di dettaglio che possano registrare gli strumenti in atto.

Le aree alle quali ho accennato sono quelle di semplificazione normativa più rilevanti. Come dicevo prima, nel documento che consegnerò alla Commissione richiamo l'attenzione su ulteriori interventi di semplificazione che qui mi limiterò soltanto ad accennare, anche, come dicevo all'inizio, per non sottrarre troppo tempo. Ricordo pertanto soltanto gli sforzi di semplificazione che sono stati fatti dal Ministero dell'economia e delle finanze in materia di fattura elettronica, piattaforma per la certificazione dei crediti e banche dati delle pubbliche amministrazioni.

Questi tre strumenti, che sono strumenti altamente tecnologici e informatizzati, consentono soprattutto una ricognizione dei pagamenti incrociati ai fornitori, dei pagamenti dovuti e dei pagamenti da fare, in modo da riuscire ad avere finalmente una migliore percezione di quali

siano gli impegni del Governo e delle amministrazioni pubbliche, non soltanto nei confronti delle altre amministrazioni, ma anche dei privati, soprattutto in relazione al delicato tema dei crediti commerciali. Su questo tema noi forniremo una serie di informazioni più dettagliate, comprensive di numeri e di schemi, per le quali rinvio alla memoria scritta.

Svolgo un ultimo accenno alle semplificazioni che sono state realizzate di recente, con un richiamo al trasferimento dei servizi di pagamento connessi al rapporto di conto di pagamento, ossia al famoso trasferimento dei conti correnti, una disposizione di semplificazione non soltanto normativa, ma anche amministrativa, per il cittadino, che da ultimo è stata realizzata con l'*Investment Compact* di recente attuazione. È una norma che è stata introdotta — sì — con un decreto-legge, ma che è stata migliorata e puntualizzata dall'attività parlamentare compiuta in fase di conversione.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, avvocato Santoro. Do la parola al consigliere Francesca Quadri.

FRANCESCA QUADRI, Capo Ufficio legislativo finanze del Ministero dell'economia e delle finanze. Grazie, presidente. A me spetta il compito di trattare l'argomento delle semplificazioni nella materia fiscale. Si tratta di una materia caratterizzata dalla presenza di un corpo normativo molto ampio e complesso. Questo è un settore in cui viene fortemente sentita l'esigenza di semplificazione, anche perché la semplificazione, insieme alla certezza del diritto, nella materia fiscale in maniera particolare, viene considerata un fattore di crescita per le imprese, perché contribuisce all'aumento della competitività delle imprese a livello internazionale.

È questo il motivo per il quale la legge n. 23 del 2014, che ha conferito al Governo una delega a intervenire in vasti settori della materia tributaria, pone al centro dell'attenzione, come principio ispiratore cardine indicato nell'articolo 1, pro-

prio la semplificazione e il coordinamento delle procedure e degli adempimenti tributari.

Non può certamente trascurarsi di considerare che la pluralità di adempimenti che il contribuente e le imprese sono tenuti a rispettare, insieme a una pluralità di termini, comportano, oltre naturalmente alla necessità di assolvimento degli obblighi tributari, alcuni oneri aggiuntivi che gravano sulle imprese e sui contribuenti e che influiscono sulla loro competitività a livello anche internazionale.

Compito del Governo è, quindi, quello di impegnarsi nella redazione di testi di decreti legislativi che incidano nella materia delle semplificazioni. L'articolo 7 della legge delega è dedicato proprio alle semplificazioni e ha imposto al Governo di intervenire riducendo gli adempimenti, eliminando duplicazioni inutili e svolgendo, quindi, un'opera di coordinamento a diversi livelli un po' in quasi tutti i settori della normativa fiscale tributaria.

Il Governo ha emanato, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 7, il primo dei decreti legislativi che danno attuazione alla delega fiscale, il decreto n. 175 del 2014, con cui si è intervenuti con una serie di norme e di interventi a favore dei contribuenti, persone fisiche e imprese, anche nel settore della fiscalità internazionale.

L'intervento forse più noto è quello che anche l'avvocato Sica ricordava, cioè quello dell'introduzione della dichiarazione precompilata, ossia del 730 precompilato, che comporta in questo esercizio, in questa annualità, un primo esperimento attraverso il quale si intende pervenire a una modalità di assolvimento degli obblighi fiscali da parte del contribuente più semplice e meno onerosa.

L'amministrazione finanziaria utilizza i dati presenti nell'anagrafe tributaria, nonché tutte le informazioni che provengono da parte di terzi, quali banche e assicurazioni — presto utilizzerà anche i dati del servizio sanitario e, quindi, la dichiarazione precompilata potrà essere integrata anche attraverso l'inserimento delle spese sanitarie da parte del contribuente — e le

mette direttamente a disposizione per via telematica. Questo comporta la possibilità da parte del contribuente non solo di verificare la correttezza dei dati esposti, ma anche di integrarli attraverso le informazioni di cui l'amministrazione finanziaria ancora non dispone.

Ciò permette un alleggerimento non solo degli oneri dichiarativi del contribuente, ma anche e soprattutto nella fase dei controlli *ex post*, perché elimina la fase di controlli automatizzati nel caso in cui la dichiarazione venga accettata senza modifiche da parte del contribuente.

Altri interventi sul piano della semplificazione riguardano le imprese e, in particolare, il settore dei rimborsi IVA. L'articolo 38-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 è stato oggetto di una procedura da parte della Commissione europea proprio per gli appesantimenti procedurali e burocratici, nonché per gli oneri connessi con gli adempimenti che l'impresa deve affrontare per poter ottenere i rimborsi IVA, non da ultimo quello dell'obbligo della fideiussione, che ha sollevato problemi per le difficoltà connesse soprattutto con i costi che quest'onere comporta.

Ciò ha dato luogo all'intervento riformatore con cui si è ampliata la possibilità di ottenere rimborsi in maniera più automatica con minori adempimenti e ha ridotto l'ambito concentrando l'attenzione soprattutto nei riguardi dei contribuenti « a rischio » di obbligo di fideiussione.

Altri tipi di semplificazione sono intervenuti anche sul fronte degli adempimenti comunicativi, cercando di concentrare in un'unica comunicazione annuale le operazioni nei Paesi *blacklist*, ovvero unificando gli obblighi di comunicazione per quanto riguarda l'adozione di regimi opzionali.

Si tratta, insomma, di un'operazione generale che tende a sfoltire quegli adempimenti che nel tempo si sono stratificati e che, se sono stati cagionati e introdotti da legislazioni preordinate, il più delle volte, al contrasto dell'evasione o dell'elusione fiscale, nel tempo, hanno tuttavia comportato — effettivamente — una so-

vraabbondanza di comunicazioni, spesso superflue, in quanto duplicati di informazioni che l'amministrazione può già avere in suo possesso.

Su questo versante acquista particolare rilievo anche l'utilizzazione dell'innovazione tecnologica, che molto può fare per sostituirsi all'adempimento di oneri da parte dei contribuenti. In questa direzione va la proposta, per ora all'esame delle Commissioni parlamentari, dopo una prima approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, di decreto legislativo sulla fatturazione elettronica.

La fatturazione elettronica, come ricordava il collega Santoro, costituisce già una realtà nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione, ma l'intento è quello di incoraggiarne l'utilizzo anche nei rapporti commerciali tra privati. La strada prescelta dalla legge delega e dal legislatore delegato è quella di giungere a questo traguardo nei rapporti commerciali e, quindi, della fatturazione esclusivamente per via elettronica, attraverso un meccanismo basato non sull'obbligo, ma sulla premialità. Si tratta, cioè, di premiare chi si attrezza e aderisce a questo sistema attraverso l'eliminazione di obblighi e di adempimenti, come, per esempio, quello della comunicazione dello spesometro, che tanto aggrava i costi delle imprese, le comunicazioni delle operazioni con Paesi *blacklist*, le comunicazioni degli acquisti di beni e servizi intracomunitari, nonché l'attivazione da parte della pubblica amministrazione di strumenti quasi di tutoraggio nei confronti delle piccole e medie imprese da cui esse possano trarre giovamento, ossia con una sorta di assistenza, e contemporaneamente alleggerendosi anche dagli obblighi riguardanti le scritture contabili.

Questa è la sfida che oggi viene intrapresa allo scopo di sollevare da adempimenti e comunicazioni — nel senso della loro semplificazione — le imprese, attivando degli strumenti tecnologici che siano assolutamente in grado, però, di non abbassare il livello di guardia da parte dell'amministrazione finanziaria sul piano dei controlli.

Proprio l'argomento dei controlli dà lo spunto per soffermarsi ulteriormente, quanto a semplificazione, su quello che si sta facendo in senso innovativo nel rapporto tra fisco e contribuente. L'idea è quella di rafforzare la fase preventiva rispetto al procedimento di controllo successivo di accertamento tributario, potenziando quella che viene conosciuta come *tax compliance*, a livello OCSE giudicata come uno strumento per combattere l'evasione fiscale, nello stesso tempo semplificando le procedure e il rapporto tra fisco e contribuente.

In questa direzione si è andati sia nell'esercizio della delega fiscale, sia attraverso norme contenute nella legge di stabilità 2015, che concernono il potenziamento del ravvedimento da parte del contribuente, attraverso un allungamento dei termini a sua disposizione per poter rivedere le proprie dichiarazioni.

L'idea è che per poter incoraggiare gli investimenti internazionali, ma anche l'internazionalizzazione delle nostre imprese, in un ambiente economico ormai caratterizzato dalla globalizzazione, non si possa prescindere dalla messa a disposizione di strumenti che semplifichino gli adempimenti da parte dei contribuenti e conferiscano soprattutto certezza quanto alle regole che disciplinano il rapporto tra fisco e contribuente. Semplificazione e certezza del diritto sono due elementi che coesistono e contribuiscono al miglioramento del rapporto tra fisco e contribuente.

In questo quadro, nel decreto legislativo che è stato approvato in prima lettura da parte del Consiglio dei ministri e che è oggi all'esame delle Commissioni parlamentari, si è potenziato lo strumento del *ruling* internazionale, visto come mezzo attraverso il quale conferire certezza alle imprese internazionali che investono in Italia, ma anche aumentare il peso delle imprese italiane che operano a livello internazionale.

Questo comporta, naturalmente, un grande impegno da parte dell'amministrazione finanziaria, che dovrà impiegare strumenti e mezzi, a livello preventivo tra

l'altro autovincolandosi nella propria posizione, manifestata attraverso il *ruling*, rispetto agli atti successivi.

L'indicazione di procedimenti appositi e semplificati si ritrova anche nel decreto legislativo sulla certezza del diritto. In questa tematica si è ritenuto di introdurre un procedimento di accertamento *ad hoc* che tiene conto della particolare fattispecie, quella dell'abuso del diritto e dell'elusione. Tale procedimento è caratterizzato da tempi più rapidi e anche da un'esaltazione del contraddittorio, nel tentativo di realizzare, attraverso una comunicazione rafforzata tra amministrazione finanziaria e contribuente, la risoluzione di problemi in uno studio preliminare rispetto alla fase che sfocia nell'accertamento tributario. Questa, per sommi capi, è la tematica affrontata in materia di semplificazioni.

Non nascondo che questa esigenza investirà poi anche altre parti della delega fiscale, come, per esempio, il contenzioso tributario. L'esigenza di semplificazione delle procedure e della normativa pervade tutto il nostro lavoro, e costituisce al momento largo impegno del settore Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.

Grazie. Anch'io rassegnò un breve appunto in cui sono meglio e più diffusamente spiegati gli interventi che stiamo operando in materia di semplificazione.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola al capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca Rosita D'Angiolella.

ROSITA D'ANGIOLELLA, *Capo Ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca*. Buongiorno a tutti. Grazie, presidente. Grazie ai componenti della Commissione. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha conosciuto in prima battuta tutti i problemi che Carlo Sica spiegava all'inizio in materia di semplificazione. Ci troviamo di fronte, infatti, per quanto riguarda tutta la normativa, non solo del sistema istruzione, ma anche dell'università, a un sistema intricato di norme che,

in prima battuta, in considerazione della volontà del Governo di mettere a punto una riforma nazionale del sistema di istruzione, ha rappresentato la priorità.

Noi ci siamo proposti che questa non sia solo una riforma del sistema di istruzione, ma anche un riordino delle disposizioni legislative vigenti. Infatti, il titolo del nostro disegno di legge, l'Atto Camera 2994, reca come specificità il riordino delle disposizioni normative.

L'intenzione, quindi, c'era tutta, ma i problemi ci sono, altrettanto, tutti. Prima Carlo Sica parlava delle problematiche legate all'ordine sistematico di un testo unico e alla necessità di prevedere un sistema o comunque un ordine che sia sostanzialmente compilativo e un'abrogazione espressa delle disposizioni, del problema dei regolamenti che si intersecano con la normazione primaria, dei problemi dei decreti non regolamentari che vengono richiamati nel testo di legge e soprattutto della problematica dei decreti-legge che, specialmente nel settore della scuola, hanno rappresentato praticamente la regola nell'ultimo decennio.

Ci siamo posti, quindi, un obiettivo, a mio modesto avviso, molto alto e molto ambizioso, perché semplificare, per le ragioni che ci siamo detti, è difficile, per come si è stratificato tutto il sistema nazionale, direi proprio dell'ordinamento della Repubblica italiana. Nel sistema di istruzione — perdonatemi — questo diventa ancora più difficile, perché la scuola, l'università e la ricerca rappresentano ambiti diversi, ma ciascuna di esse ha una miriade di disposizioni normative che vanno coordinate, riordinate e semplificate, soprattutto per consentire all'utente, non solo a noi in prima battuta, ma anche al cittadino, di avere quella certezza del diritto che richiamava Francesca Quadri. Abbiamo, quindi, cercato di porre nella delega esattamente questi principi.

Mi spiego meglio. Come sapete, c'è stato un testo unico — non voglio qui dire cose che forse conoscete ampiamente — il testo unico del 1994, che ha tentato anch'esso un'opera di riordino. Tuttavia, già tre anni dopo, nel 1997, la prima legge sulla scuola

e sull'autonomia scolastica innestava nel tessuto normativo della scuola altre disposizioni non inserite nel testo unico.

Nel frattempo, negli anni Novanta, vengono approvati provvedimenti al di fuori del testo unico, sia a livello di decreti-legge, sia a livello di regolamenti, soprattutto perché c'era l'urgenza di legiferare in alcune materie, in particolare sulle assunzioni e sulle graduatorie a esaurimento per il settore scuola. Per l'università c'è una legge fondamentale, la n. 240 del 2010, che viene poi innestata continuamente con regolamenti. Di nuovo, quindi, il quadro normativo diventa complesso.

In più, tutte queste disposizioni normative, per la loro natura stessa, ossia per l'urgenza, non erano coordinate col testo base, col testo unico. Pertanto, con l'articolo 21 dell'atto Camera 2994, attualmente all'esame della Camera, si è cercato di agire in base non solo ai principi indicati dall'articolo 20 della legge del 1997 sulla delega al Governo, ma anche a principi che tenessero conto di un'opera del legislatore che consentisse un effettivo coordinamento tra norme.

Mi riferisco non solo al rispetto del Titolo V della Costituzione e della ripartizione di competenze tra Stato e regioni. Anche qui entriamo in un'altra problematica, perché, ovviamente, anche i rapporti tra Stato e regioni e la normativa che ne deriva a livello primario e secondario sono oggetto di nuova revisione parlamentare.

Si è stabilito, quindi, che nel nostro testo unico teniamo conto anche della normativa europea. L'altro problema grosso è infatti la previsione di disposizioni legislative statali che impattano con la normativa direttamente applicabile dell'Unione europea e, ancor più, con le pronunzie della giurisprudenza europea o della Corte costituzionale italiana e con disposizioni mai innovate o che si inseriscono nell'*iter* parlamentare nel corso del disegno di legge.

Tutto ciò va fatto con questi principi anche per la disciplina regolamentare. Infatti, il nostro principio di delega prevede che gli stessi principi consentano di riordinare anche la normativa di natura re-

golamentare, che — ripeto — nel settore scuola, benché consapevoli che andrebbe fermata, bloccata e cristallizzata rispetto alla normativa primaria, risulta essere ancora un enorme campo di azione.

Per il coordinamento occorre una tecnica compilativa, da un lato, e una tecnica innovativa, dall'altro, perché anche il nostro disegno di legge porterà, rispetto al testo unico base e alla disciplina successiva, una serie di innovazioni che si innestano e che strada facendo noi dovremo apportare al nostro testo unico.

Noi ci auguriamo che la semplificazione non rimanga una parola, ma, per quel che dico e per quel che abbiamo ascoltato anche dai colleghi, speriamo possa attuarsi, anche all'esito degli ulteriori innesti che stanno apportando la Camera e il Senato.

Un discorso, secondo me, futuro, in questo quadro tanto complicato e intricato, riguarda, però, proprio i problemi legati sia allo strumento Normattiva, sia alla possibilità di non frammentare o comunque di rendere meno volatile il sistema normativo, ossia i due punti che il presidente evidenziava nelle tracce che ci ha dato.

Che l'avvocato Manzione abbia detto che la prima fase del programma Normattiva è chiusa lo apprendo ora, perché non ho letto la sua audizione. Tuttavia, questo mi preoccupa per un motivo fondamentale: si tratta di un sistema di *software* usato dalla gran parte delle persone, ma che, secondo me, manca proprio della parte più necessaria per assicurare la semplificazione.

Secondo noi, immagino secondo quelle che sono le esigenze del Governo, Normattiva andrebbe cambiata sia a monte, sia a valle. A monte andrebbe introdotto un sistema, che io mi sono immaginata, di griglie che riguardino tutti gli interessi del Governo e che consentano anche un semplice coordinamento semantico tra i testi normativi e le disposizioni.

Siamo nel Duemila, nell'era dell'informatica. Io mi sono sempre chiesta come sia possibile che non ci sia un'unità centrale che blindi, almeno semanticamente.

Pensiamo al Ministero dell'economia e delle finanze e a quante volte deve intervenire sui testi di legge anche per clausole che incidono nei nostri testi di legge. Pensiamo alla clausola di salvaguardia, che dovrebbe rappresentare un modello comune laddove i singoli attori del Governo si cimentano.

Non solo: a valle Normattiva dovrebbe diventare un veicolo di applicazione proprio per tutta la fase regolamentare, con i decreti attuativi. Bisognerebbe rendere quello strumento meno rigido. Diceva Carlo Sica che non si può copiare e incollare. Per esempio, in quest'opera del testo unico e del riordino, se noi avessimo una base anche normativa più gestibile e duttile dal punto di vista della praticabilità, forse sarebbe, proprio tecnicamente e praticamente, più semplice anche fare un lavoro di riordino. Questo, però, non è, anche perché numerosi Ministeri, come il nostro peraltro, non hanno le risorse necessarie per dotarsi di autonomi sistemi di *software* e di banche dati che lo consentano.

Ancora oggi, ahimè — io non ho paura di dirlo; tra l'altro, io sono nuova, a differenza dei colleghi, nel sistema della pubblica amministrazione — si procede manualmente con i testi e con il controllo cartaceo dell'abrogazione espressa o tacita. Certo, gli strumenti normativi ci aiutano, ma non come potrebbero.

Altrettanto evidenzio per il problema della frammentarietà delle norme. Si parla tanto di questa *smart regulation*, un sistema, un veicolo che consentirebbe di operare proprio attraverso un linguaggio comune, semantico, che mi fa immaginare una vecchia unità centrale del Governo, che, se non erro — voi me lo potete confermare — esisteva già.

Diversamente, con riferimento alla semplificazione, noi stiamo provando con questi sistemi, che sono quelli classici, ovviamente, ossia un riscontro tra norme, l'abrogazione espressa o tacita, il necessario vaglio delle disposizioni europee. Mi auguro che approderemo presto a questo risultato con l'approvazione del disegno di legge, ma manchiamo di tutto un supporto

di collegamento unitario che, secondo me, dovrebbe esserci a livello di Governo e di Parlamento, perché lo stesso sistema di *software* ci dovrebbe essere alla Camera.

L'opera dei servizi legislativi della Camera è defaticante e onerosa, ma probabilmente non è coordinata. Sono tutti pezzi che vanno poi uniti, ma questo lo sapete meglio di me. Per me, per noi, per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca auspichiamo, ai fini di una maggiore praticabilità della semplificazione e al di là dei discorsi generali e dei problemi generali che tutti solleviamo, un veicolo di confronto normativo anche a livello semantico e la possibilità di prevedere delle banche dati specifiche per l'attuazione dei decreti previsti nei provvedimenti di legge ordinaria che ci consentano di portare avanti quest'opera.

Io termino qui, anche perché la semplificazione mi impone la sintesi. Lascero anch'io, ovviamente, una relazione per contenuti più specifici.

PRESIDENTE. Grazie ai nostri interlocutori per questa ricca audizione.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MINO TARICCO. Ringrazio per il quadro molto interessante e, per alcuni versi, esaustivo che ci è stato fatto dello stato dell'opera. Leggeremo poi con grande interesse le memorie scritte che ci avete lasciato. Pongo solo una domanda che mi è sorta spontanea prima, sentendo l'intervento della dottoressa Francesca Quadri, relativamente alla questione dei rimborsi IVA.

Su questa vicenda, anche alla luce di nuove norme che sono state introdotte, relative a provvedimenti miranti a superare l'evasione dell'IVA e via discorrendo, la lamentela che proviene forte dagli operatori è che nulla sarebbe se noi avessimo una tempistica di recupero dell'IVA a credito che fosse « razionale e potabile ».

Da questo punto di vista, per la conoscenza che avete voi del funzionamento del sistema, ci sono interventi di tipo

procedurale e normativo che potrebbero velocizzare? Il tema è la disponibilità di risorse, tanto per essere molto brutalmente chiari su questa vicenda e la necessità, a volte farraginoso, di controlli per evitare evasioni e via discorrendo, o l'« eccesso » procedurale dentro i percorsi per arrivare all'escussione dell'IVA da parte dell'operatore che è a credito? Ci sono degli interventi che potrebbero migliorare, sempre che non sia una questione di natura meramente finanziaria, la fluidità del funzionamento del sistema da un punto di vista dell'osservatorio che voi avete?

MARA MUCCI. Ringrazio anch'io gli auditi. Il quadro che ci troviamo davanti è, come al solito, abbastanza deludente. Ci sono delle soluzioni da apportare per problemi che conosciamo benissimo e che anche nelle audizioni precedenti ci sono stati sottolineati, ma oggi torniamo a sentire che, trovato il problema, la soluzione potenzialmente non lo risolve.

Carlo Sica ci ha parlato giustamente dei testi unici quale soluzione. Noi anche in passato abbiamo audito più soggetti che ci hanno proposto questa soluzione, ma questi testi diventano poi vincolanti e rigidi in un contesto che è molto mutevole. Anche questa, dunque, potrebbe non essere una soluzione.

C'è poi il problema dell'abrogazione tacita o espressa, ma sento che anche voi vi trovate in difficoltà, sia per mancanza di strumenti informatici che vi possono essere di supporto, sia perché vi trovate una quantità di norme, anche da abrogare, vecchie, o comunque con un lavoro da fare, soprattutto manuale, che non vi consente di puntare, probabilmente, tutte le vostre energie per fare un'opera di pulizia normativa che possa servire anche alla magistratura e comunque agli attori impegnati nel processo legislativo.

Dall'altra parte, anche il Parlamento è in difficoltà. Non può attuare procedimenti legislativi su tutto perché non ne ha neanche gli strumenti. A livello esecutivo voi avete molti più strumenti di noi per poter andare a fondo in determinate te-

matiche normative, strumenti che noi non abbiamo. Non si può fare tutto a livello parlamentare, ragion per cui si demanda a regolamenti attuativi o a concertazioni che ingessano il procedimento. Mi sembra che anche in questo caso sia difficile districare questa matassa, che è un po' intricata.

Dal punto di vista pratico, per esempio, mi riferisco a semplificazioni che sono state portate in atto, come il 730 precompilato, che, però, ho letto avere qualche problema. Sono stati riscontrati degli errori. Mi chiedevo a che punto foste in fase di *test* di questo strumento, che è stato già introdotto, ma che, a quanto pare, e mi sembra anche normale, ha dei problemi. Vorrei fare anche una puntualizzazione sulla certezza del diritto, che personalmente mi sta molto a cuore. Effettivamente sono stati fatti dei lavori, dal punto di vista del fisco, notevoli. Sono cambiate molte norme. Penso alle partite IVA, ma anche all'ultima introduzione dell'IMU agricola. Noi continuiamo a mettere mano nell'ambito fiscale, ma probabilmente in maniera troppo frettolosa, ragion per cui si creano dei problemi dall'altra parte e manca la certezza del diritto.

Sono in corso la riforma fiscale e la delega fiscale. Io non sono in Commissione finanze e, quindi, non so quanto sia stata affrontata la questione, ma probabilmente andrebbe rivisto tutto il sistema per poter mettere finalmente un punto. Questa è competitività del Paese. Mi chiedevo anche su questo che cosa steste pensando.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri colleghi, vediamo di organizzare qualche risposta rapida.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

FRANCESCA QUADRI, Capo Ufficio legislativo finanze del Ministero dell'economia e delle finanze. Rispondo molto rapidamente, anche perché le questioni poste involgono, tra l'altro, compiti operativi che sono propri dell'Agenzia delle entrate, per quanto riguarda soprattutto i rimborsi IVA.

Non c'è dubbio che ci sia uno sforzo notevole anche da parte dell'Agenzia delle

entrate per rispettare i termini per un sollecito rimborso dei crediti IVA e che la normativa abbia molto aiutato, sollevando i contribuenti da taluni adempimenti, anche tenuto conto, per esempio, dell'innovazione che c'è stata sul campo dell'automatismo del diritto ad avere anche gli interessi, cosa che, invece, prima presupponeva un'apposita istanza. Aggiungo anche l'impegno nell'individuare dei settori che abbiano un diritto di priorità, sui quali recentemente è stato emanato un decreto.

Il problema è sicuramente all'attenzione, particolarmente dopo l'introduzione, tra l'altro, delle norme sullo *split payment* e del *reverse charge*, che hanno ulteriormente sollevato la questione dei rimborsi IVA. Peraltro, noi siamo direttamente e costantemente osservati dalla Commissione europea. Non c'è dubbio che questo sia un campo su cui si sta facendo molto.

Per quanto riguarda la dichiarazione precompilata, è chiaro che, come dicevo, questo è un anno di sperimentazione. Non c'è dubbio che, come era prevedibile, dei problemi siano sorti. Anche qui si tratta di fissare i tempi per un rodaggio, che poi, con i tempi necessari, deve approdare a un sistema, ovviamente perfettibile, ma che naturalmente, negli intenti del legislatore, è fatto soltanto a favore del contribuente.

Sul piano dell'altro problema sollevato, quello dell'IMU agricola, Governo e Parlamento sono stati impegnati su questo fronte, aperto, tra l'altro, dal decreto-legge n. 66 del 2014, che ha posto all'attenzione il problema.

Non ci nascondiamo che sul tema si stanno compiendo ancora ulteriori approfondimenti. Tra l'altro, è noto che si sta lavorando anche alla *local tax*. In quell'ambito, che investe tutta la fiscalità locale, ci sarà probabilmente spazio per rimeditare anche questa parte della fiscalità locale, che genera un gettito fiscale. Bisogna, naturalmente, rispettare anche i vincoli di bilancio.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, chiuderei qui. Mi auguro che su

questa questione degli enti locali il lavoro legislativo vada in profondità. La mia impressione è che, se non ricostruiamo un rapporto tra tassazione locale e responsabilità amministrativa, non si vada da nessuna parte.

Il Parlamento vuole accreditarsi un pezzo di opinione pubblica, ma noi non possiamo pensare che si prescinda dai comuni. I comuni devono essere i titolari della funzione fiscale per le attività che sono loro inerenti e questo deve essere fatto in maniera chiara. Altrimenti, se noi immaginiamo di riproporre lo schema non dell'autonomia impositiva, ma della finanza che deriva dalla centralizzazione di imposte, con sovrapposizioni che sono diventate insopportabili, noi facciamo saltare il sistema.

Questo è un problema su cui devono riflettere il Parlamento, che spesso su queste cose fa un sacco di confusione, ma anche le strutture del Governo. La riflessione legislativa su questo punto è decisiva. Non so dove vogliamo andare. Certo, era molto meglio l'imposta di famiglia. I comuni valutavano se l'IMU dovesse essere o no applicata. Dipende di che cosa stiamo parlando, ma non possiamo farla attraverso una legislazione centralizzata. Ci sono dei comuni che sono a 500 metri, che si pretende di far passare per montagna e che magari producono il Barolo. Non mi pare che si tratti di un'attività agricola

depressa. Andate a vedere che cos'è e che cosa era il lago d'Iseo solo venticinque o trent'anni fa. Questa questione deve essere fotografata. Se noi non la fotografiamo, non siamo in condizione di intervenire. Se centralizziamo, non fotografiamo. Non diamo loro i soldi e, quindi, se li devono procurare. Possono anche giudicare i cittadini se chi li amministra sia capace oppure no. Diversamente, questo è un sistema che va in totale rottura.

Sono andato in coda alle osservazioni fatte dai miei colleghi sul punto specifico.

Ricordo che domani, giovedì 14 maggio, alle 8.15, avrà luogo l'audizione del Ministro Maria Anna Madia sullo stato di attuazione dell'Agenda per la semplificazione.

Ringrazio i nostri auditi, che sono stati davvero molto competenti e capaci, e mi scuso per i tempi ristretti a nostra disposizione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 17 settembre 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 2,00



17STC0011970