

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione. A.C. 3209-bis – Governo (Parere alla I Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

Mercoledì 12 maggio 2010. — Presidenza
del presidente Antonino LO PRESTI.

La seduta comincia alle 15.35.

Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione.

AC 3209-bis – Governo.
(Parere alla I Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Vincenzo GIBIINO, *relatore*, ricorda che il provvedimento in esame è stato dichiarato collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2010-2013 nella risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il testo originario del provvedimento risulta, a seguito dell'esame svolto in Commissione, profondamente mutato. Infatti,

per effetto delle numerose modifiche da questa introdotte, esso risulta composto di 48 articoli, riguardanti numerosi settori dell'ordinamento e riconducibili ad una pluralità di oggetti e di finalità che si connettono a quella prevalente, consistente nella semplificazione dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese.

A suo avviso, in un siffatto *modus operandi* non può ritenersi che sia dia un seguito del tutto soddisfacente al monito contenuto nel messaggio del Presidente della Repubblica del 31 marzo 2010 di rinvio alle Camere del disegno di legge 1441-*quater*. In quell'occasione il Capo dello Stato aveva infatti evidenziato in termini critici la natura eterogenea del testo che gli era stato sottoposto. Una simile critica potrebbe probabilmente essere rivolta anche al provvedimento in esame e ciò lo ha indotto a richiamare alcuni passi del messaggio presidenziale nella proposta di parere che ha predisposto.

Passa quindi ad illustrare la proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3209-bis, nel testo risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito, da

ultimo, nella seduta dell'11 maggio 2010, e rilevato che:

esso reca due deleghe al Governo volte all'adozione della « Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche » e dei loro dipendenti nei confronti dei cittadini (articolo 28) ed all'adozione di codici e testi unici di riassetto complessivo delle vigenti norme generali concernenti l'attività amministrativa (articolo 30), nonché la proroga dei termini di esercizio di una delega legislativa già esistente in scadenza nel mese di agosto 2010, in materia di riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese (articolo 1-ter) ed un'integrazione dei principi di delega contenuti nell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (articolo 9-ter); a tali previsioni si affiancano poi numerose disposizioni contenute nei 30 articoli originari (di cui 3 sono stati stralciati e 3 soppressi) e nei 24 nuovi articoli aggiunti in Commissione che incidono su un ampio spettro di settori normativi e sono finalizzati, prevalentemente, a ridurre gli adempimenti necessari all'attività di imprese ovvero a snellire procedimenti amministrativi, migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, nonché incentivare la digitalizzazione di documenti da conservare o produrre (ad esempio, le cartelle cliniche, le ricette mediche, le pagelle scolastiche e gli adempimenti connessi alla frequenza universitaria ecc.); non appaiono tuttavia strettamente connessi a tale finalità le norme sulla produzione e ritiro dal commercio di farmaci (articolo 4-bis), quelle concernenti il funzionamento della Corte dei conti (articolo 13) e lo smaltimento di apparecchiature elettroniche (articolo 20-ter);

in riferimento alle finalità del provvedimento, esso reca anche disposizioni volte a dare attuazione al programma di riduzione degli oneri gravanti su cittadini e imprese prevedendo che talune tipologie di atti (regolamenti ministeriali e interministeriali, nonché provvedimenti amministrativi a carattere generale) siano corredate di un « elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e le imprese

introdotti o eliminati con gli atti medesimi » (articolo 9-bis), nonché, ad integrazione della disciplina in materia di AIR, l'obbligo di corredare ogni schema di atto normativo da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei ministri con « *l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e le imprese introdotti o eliminati con i medesimi atti normativi* » e finanche il divieto per l'amministrazione proponente di « *introdurre nuovi oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese senza dimostrare di averne ridotti o eliminati altri, anche con altro atto normativo, per un pari importo stimato* » (articolo 10-bis), divieto che si concretizza nell'impossibilità per tali atti di essere sottoposti all'approvazione del Consiglio dei ministri (articolo 10-bis);

in relazione al suo contenuto estremamente ampio e complesso, la sua configurazione non sfugge ad una valutazione critica sotto il profilo dell'omogeneità anche in relazione a quanto rilevato nel recente messaggio di rinvio alle Camere, da parte del Presidente della Repubblica, del disegno di legge n. 1441-*quater*, ove si evidenziava la « configurazione marcatamente eterogenea » e dunque « gli effetti negativi di questo modo di legiferare sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla organicità del sistema normativo e quindi sulla certezza del diritto »;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in gran parte oggetto di modifiche non testuali; a titolo esemplificativo si segnalano gli articoli: 1-bis (sportello unico); 2 (comunicazione unica per la nascita dell'impresa); 4 (conservazione delle cartelle cliniche); 7-*quater* (elenchi agricoli); 9-bis (riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese); 10 (comunicazioni tramite posta elettronica certificata); 13 (adeguamento delle funzioni della Corte dei conti all'evoluzione del quadro ordinamentale); 17 (ricetta medica elettronica); 18 (pagella elettronica e

università digitale); 21-*bis* (formazione continua dei pubblici dipendenti); 23 (potenziamento del Dipartimento della funzione pubblica);

esso inoltre reca una disposizione di interpretazione autentica (articolo 24-*bis*) per la quale andrebbe verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui « deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo »;

esso riproduce in modo sostanzialmente testuale, all'articolo 7-*quater*, una disposizione già approvata dalla Camera lo scorso 29 aprile 2010, nell'ambito del progetto di legge recante « Misure straordinarie per il sostegno del reddito e per la tutela di determinate categorie di lavoratori », e che dunque è attualmente all'esame del Senato (A.S. 2147);

esso incide, inoltre, agli articoli 1-*bis*, 8-*bis*, 10 e 10-*bis*, su materie già oggetto di delegificazione ovvero disciplinate da strumenti normativi di rango secondario, integrando una modalità di produzione legislativa che ove produca frammentarie modifiche all'atto gerarchicamente subordinato, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

il testo presenta numerosi richiami normativi effettuati in forma generica: ad esempio, l'articolo 8-*ter*, novellando il secondo comma dell'articolo 2556 del codice civile, richiama il « rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione dei documenti informatici ovvero redatti in forma pubblica o per scrittura privata autenticata »;

il disegno di legge, nel testo presentato dal Governo, è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 1-*bis* – che modifica in modo indiretto taluni profili dell'attività dello sportello unico per le attività produttive per il quale l'articolo 38 del decreto-legge n. 112 del 2008 prevede che sia adottato un regolamento di delegificazione per la semplificazione ed il riordino della relativa disciplina – si riformolino le disposizioni in termini di norme generali regolatrici della materia in conformità ai canoni dell'istituto della delegificazione secondo il modello codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400;

sia soppresso l'articolo 8-*bis* – che affida ad un decreto ministeriale la disciplina delle autorizzazioni di talune tipologie di trasporto stradale – in quanto esso incide in modo indiretto su una disciplina che il Codice della strada (decreto del Presidente della Repubblica n. 495 del 1992) demanda ad uno strumento di esecuzione ed attuazione adottato nelle forme del regolamento di delegificazione; in alternativa alla soppressione della disposizione, potendo la norma primaria limitarsi ad autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla normativa secondaria, si proceda a riformulare in tal senso la norma in questione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 7, comma 2, si elimini il riferimento all'articolo 403 del decreto del Presidente della Repubblica 547 del 1955, atteso che il citato decreto risulta ormai abrogato dall'articolo 304 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Il Comitato osserva altresì:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 5-*bis*, comma 2, lettere *c*) ed *e*) – che, nell'ambito di un'ampia riforma dell'istituto della Conferenza di servizi, incide sulla disciplina della VIA e della VAS e sulle modalità di espressione dell'assenso delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità – dovrebbe verificarsi l'esigenza di un coordinamento con i due testi normativi che disciplinano in modo organico tali aspetti, ed in particolare con il Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004) e il cosiddetto Codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006), che all'articolo 19 già si riferisce ai rapporti tra i contenuti della VIA e della VAS; al riguardo si ricorda che l'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 152 precisa che « *le norme di cui al presente decreto non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa, mediante modifica o abrogazione delle singole disposizioni in esso contenute* » ed in modo analogo si esprime anche l'articolo 183 del citato decreto legislativo n. 42;

analogamente, all'articolo 6, comma 2 – che incide in modo non testuale sul testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (D.Lgs. n. 286 del 1998) – dovrebbe valutarsi l'opportunità di effettuare una modifica espressa del citato Testo unico;

all'articolo 7-*quater* – che, come detto in premessa, risulta già stato approvato in un testo sostanzialmente identico dalla Camera dei deputati ed è attualmente all'esame del Senato – dovrebbe comunque valutarsi l'opportunità di riformulare il comma 2 nel senso di modificare la disposizione in esso richiamata, e non limitarsi all'abrogazione degli *elenchi* da essa disciplinati;

all'art 10-*bis* – che sotto la rubrica « *modifiche in materia di analisi di impatto della regolamentazione* » introduce specifiche modifiche all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 riguardanti l'individuazione e la stima degli oneri informativi e amministrativi previsti da schemi di atti normativi da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei ministri – dovrebbe preliminarmente precisarsi se facciano parte integrante della relazione AIR:

a) il previsto elenco di tutti gli oneri *informativi* gravanti sui cittadini e le imprese introdotti o eliminati con i medesimi atti normativi;

b) l'attestazione dell'amministrazione proponente secondo cui è rispettato il divieto di « *introdurre nuovi oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese senza dimostrare di averne ridotti o eliminati altri, anche con altro atto normativo, per un pari importo stimato* »;

c) la verifica da parte del Consiglio dei ministri del rispetto dei suddetti adempimenti;

d) la stima dei costi gravanti sui destinatari di ciascun onere informativo, secondo criteri da individuare con la prevista direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri;

conseguentemente, dovrebbe valutarsi l'esigenza di evitare che vi siano sovrapposizioni con quanto disposto, in tema di AIR, dal regolamento emanato in attuazione del citato articolo 14 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170/2008), il quale già prevede che « *le proposte di atti normativi da sottoporre*

all'esame del Consiglio dei Ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR », salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9 e che l'AIR deve recare « *la puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI) ovvero tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche* »;

all'articolo 20-*bis* – il cui comma 2 è finalizzato ad eliminare il riferimento ad un « *analogo indirizzo di posta elettronica* » nei commi 6, 7, 8 e 9, dell'articolo 16 del decreto-legge n. 185 del 2008 – dovrebbe verificarsi se la medesima operazione debba essere effettuata anche con riferimento al comma 10 del citato articolo 16, che reca la medesima locuzione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1-*ter* – che proroga la delega per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese, incidendo sull'iniziativa dei decreti legislativi ivi previsti (estesa al Ministro per la pubblica amministrazione) e prevedendo, tra l'altro, un meccanismo di scorrimento della delega, qualora il termine di 40 giorni previsto per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega – dovrebbe precisarsi che un analogo meccanismo di scorrimento del termine opera anche qualora il termine per l'espressione del parere scada *successivamente* al termine per l'esercizio della delega;

all'articolo 3, comma 2, andrebbe valutata l'opportunità di verificare se i decreti del Ministro dell'interno ivi richiamati siano già stati adottati ed in questo caso indicarne gli estremi;

all'articolo 4, comma 2 – ove si demanda la definizione delle modalità di conservazione in forma digitale delle car-

telle cliniche ad un regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988 e si dispone che esso indichi anche « *la decorrenza degli adempimenti di cui al comma 1* » – dovrebbe preliminarmente precisarsi che, trattandosi di un decreto interministeriale, esso è adottato, non « *su proposta dei Ministri della salute e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della difesa e per la semplificazione normativa, bensì direttamente dai Ministri competenti*; inoltre, dovrebbe altresì verificarsi l'opportunità di prevedere termini per l'adozione del suddetto regolamento, anche in ragione del fatto che da esso dipende la decorrenza degli effetti della norma di legge;

all'articolo 6, comma 3 – che rinvia ad un decreto ministeriale taluni aspetti della nuova disciplina in materia di comunicazione alla autorità di pubblica sicurezza e dispone che la medesima nuova disciplina non opera fino alla data indicata nel decreto – dovrebbe valutarsi se tale previsione sia coordinata con quanto stabilito dal successivo comma 4, che invece dispone abrogazioni destinate ad operare immediatamente;

all'articolo 13 – che fa seguito ad altri interventi che, in tempi recenti, hanno interessato la Corte dei conti e sui quali il Comitato per la legislazione ha già avuto modo di sollecitare un'opera di coordinamento complessivo della normativa preesistente già notevolmente stratificata che poggia, principalmente, sulla legge n. 20 del 1994 (« *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti* ») e sul testo unico delle leggi sulla Corte dei conti di cui al regio decreto n. 1214 del 1934, nonché sull'estensione alla Corte dei conti di un complesso normativo originariamente dettato per i soli organi di governo della giustizia amministrativa – dovrebbe precisarsi l'ambito delle decisioni impugnabili, atteso che la disposizione si riferisce in modo generico a « *deliberazioni conclusive di controlli su gestione di particolare rilevanza per il sistema della finanza pubblica* » adottate

dalle sezioni di controllo della Corte dei conti, circostanza che determina peraltro una « giurisdizionalizzazione » di tale funzione; al riguardo, dovrebbe altresì verificarsi se la locuzione « regolamenti *indipendenti* » sia congrua in relazione all'obiettivo di indicare i cosiddetti regolamenti di autorganizzazione degli organi di rilevanza costituzionale;

all'articolo 17, comma 1 – in materia di ricetta medica elettronica – dovrebbe precisarsi la natura del regolamento ivi previsto;

all'articolo 30 – ove si definisce l'oggetto della delega finalizzata alla semplificazione e al riassetto complessivo delle vigenti norme generali, facendo riferimento sia alle materie (« attività amministrativa, i procedimenti, i poteri e i doveri delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti ») sia alle disposizioni contenute in atti normativi espressamente elencati – dovrebbe precisarsi che l'oggetto della delega riguarda le materie e che l'elenco degli atti è solo indicativo delle possibili partizioni dei futuri codici o testi unici. »

Roberto ZACCARIA rileva che il provvedimento in esame ha subito un'imponente azione emendativa da cui è scaturita un'oggettiva configurazione marcatamente complessa ed eterogenea.

In sostanza, nel testo licenziato dalle Commissioni, esso presenta le medesime caratteristiche del disegno di legge in materia giuslavoristica, su cui il Presidente della Repubblica ha ritenuto di chiedere alle Camere un riesame e che ha originato il puntuale monito su « *gli effetti negativi di questo modo di legiferare* », come opportunamente è stato segnalato dal relatore nella sua proposta di parere che dichiara di condividere pienamente.

Con il suo intervento intende rimarcare come sia particolarmente grave il fatto che non si sia tenuto conto delle indicazioni fornite dal Capo dello Stato, a distanza di così poco tempo dal suo messaggio.

Sottopone dunque alla valutazione del Presidente Lo Presti anche l'opportunità di rendere edotta la Presidenza della Camera di tali criticità. Infatti, il provvedimento, per come si è venuto a configurare, oltre che destare preoccupazione per la scarsa inerenza alla finalità di semplificazione amministrativa, si è incardinato in procedimenti parlamentari la cui modalità di svolgimento non ha consentito di sviluppare una soddisfacente attività consultiva da parte delle Commissioni competenti, né tanto meno un'adeguata azione emendativa.

Infine, nel valutare positivamente la presenza delle relazioni di accompagnamento sull'analisi di impatto della regolamentazione e tecnico-normativa, deve tuttavia evidenziarne la loro limitata funzione, atteso che esse si riferiscono evidentemente al testo originario.

Antonino LO PRESTI, *presidente*, condivide la valutazione dei profili problematici connessi ad un provvedimento estremamente complesso che pure si pone ambiziosi obiettivi di semplificazione. Non ritiene tuttavia che vi siano le condizioni procedurali per invocare un intervento del Presidente della Camera, tanto più che si è ancora in una fase iniziale del procedimento di esame parlamentare. La problematica cui l'onorevole Zaccaria ha fatto riferimento risulta, a suo avviso, già evidenziata in modo adeguato nel parere che viene reso nella seduta odierna, in linea con le funzioni proprie del Comitato per la legislazione.

Roberto ZACCARIA ribadisce il proprio giudizio critico sul provvedimento e sul relativo procedimento di esame, che presentano gli stessi difetti riscontrati dalla Presidenza della Repubblica nel citato messaggio presidenziale.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 16.05.