

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

RELAZIONI AL PARLAMENTO:

Relazione concernente la liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese. Doc. XXVII, n. 1 (<i>Esame ai sensi dell'articolo 124, comma 2, del Regolamento e rinvio</i>)	107
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	111

RELAZIONI AL PARLAMENTO

Martedì 21 maggio 2013. — Presidenza del vicepresidente Ignazio ABRIGNANI.

La seduta comincia alle 13.40

Relazione concernente la liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese.

Doc. XXVII, n. 1.

(*Esame ai sensi dell'articolo 124, comma 2, del Regolamento e rinvio*).

Raffaello VIGNALI (Pdl), *relatore*, sottolinea preliminarmente che la Relazione concernente la liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese, sottoposta all'esame della X Commissione, è stata presentata alle Camere – ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 – in data 25 marzo 2013, dal Governo Monti, in carica al momento della presentazione.

L'articolo 1 del decreto-legge n. 1 del 2012 prevede infatti un procedimento di

riregolazione delle attività economiche a livello statale, da realizzarsi attraverso strumenti di delegificazione, che mira all'abrogazione delle norme che, a vario titolo e in diverso modo, prevedono limitazioni o pongono condizioni o divieti che ostacolano l'iniziativa economica o frenano l'ingresso nei mercati di nuovi operatori, fatte salve le regolamentazioni giustificate da « un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario » (articolo 1, comma 1, lettera *a*), e che siano adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite (articolo 1, comma 1, lettera *b*).

Allo stesso scopo, l'articolo 1, comma 2, prevede che « le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche » siano « interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale » e indica una serie d'interessi pubblici, anche di rango costituzionale, che possono giustificare limiti e controlli, volti, ad esempio, « ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili con-

trasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari

L'intervento di liberalizzazione è articolato in tre fasi.

In via preliminare è prevista l'approvazione da parte delle Camere di una relazione del Governo che specifichi periodi ed ambiti di intervento dei futuri atti regolamentari (comma 3). In attuazione di tale previsione è stata presentato alle Camere il documento in oggetto.

Con l'approvazione della Relazione da parte delle Camere entriamo quindi nella seconda fase: il Governo adotta uno o più regolamenti di delegificazione che, secondo quanto previsto dal citato articolo 1, comma 3, nonché dall'articolo 12 del decreto-legge n. 5 del 2012 (decreto-legge semplificazioni):

individuano le attività che necessitano di un preventivo atto di assenso;

elencano i requisiti per l'esercizio delle attività economiche;

stabiliscono i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo *ex post* da parte dell'amministrazione;

individuano le disposizioni di legge e regolamentari dello Stato che vengono abrogate a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti stessi (comma 1):

individuano le attività sottoposte ad autorizzazione, a SCIA con asseverazioni o senza, a mera comunicazione e quelle del tutto libere (articolo 12, comma 4, decreto-legge n. 5 del 2012).

Ricorda in proposito che l'articolo 12, comma 4 del citato decreto-legge n. 5 del 2012 semplificazioni, ha ampliato la portata del comma in esame prevedendo che con i regolamenti di cui sopra siano altresì individuate le attività sottoposte: ad autorizzazione: a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) con asseverazioni; a SCIA senza asseverazioni; a mera comunicazione; quelle del tutto libere.

Per quanto attiene ai principi e criteri direttivi cui deve uniformarsi il Governo

nell'adozione dei regolamenti, la norma di delegificazione rinvia altresì all'articolo 34 del decreto-legge n. 201 del 2012 che a sua volta contiene una serie di previsioni in merito alla liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli *ex ante*.

Ricorda in particolare che l'articolo 34 del decreto-legge 201 del 2011 tende a promuovere una sostanziale liberalizzazione di tutte le categorie di attività economiche: imprenditoriali, commerciali, artigianali e autonome. A tal fine elenca una serie di principi e alcune tipologie di restrizioni, eventualmente preesistenti, da considerarsi abrogate. Per quanto riguarda i principi, si dispone che la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di atti amministrativi preventivi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Con l'entrata in vigore dei regolamenti è prevista l'abrogazione di:

norme che dispongono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione per l'avvio di un'attività economica; le restrizioni alle attività economiche potranno permanere solo nel caso in cui siano previste a tutela di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità.

norme recanti divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati alle finalità pubbliche perseguite;

le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale che intralciano l'avvio di nuove attività economiche; condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore; alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici; limitano o condizio-

nano le tutele dei consumatori nei loro confronti [comma 1, lettere a) e b)].

La terza fase della procedura di delegificazione prevede che sugli schemi di regolamenti adottati, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato rende parere obbligatorio, nel termine di trenta giorni, anche in merito al rispetto del principio di proporzionalità.

In mancanza del parere nel termine, lo stesso s'intende rilasciato positivamente.

Segnala peraltro che il termine per l'adozione dei regolamenti di delegificazione di cui la relazione in oggetto è il presupposto, è scaduto il 31 dicembre 2012.

Secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 1 del 2012, il contenuto della Relazione dovrebbe consistere nella specificazione dei « periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari » di delegificazione che individuino le attività liberalizzate e semplifichino gli adempimenti procedurali e le forme di controllo da parte dell'Amministrazione.

Il documento del Governo in esame è articolato in cinque paragrafi.

I primi tre consistono sostanzialmente in una ricognizione della normativa in materia di liberalizzazione delle attività economiche nonché di semplificazione delle procedure degli adempimenti delle imprese. In particolare, la relazione si sofferma (paragrafo 3) sulla ricognizione delle previsioni degli articoli 12 e 14 del decreto-legge n. 5 del 2012 in materia di interventi sperimentali di semplificazione amministrativa i quali dovrebbero essere prodromici all'attività di riordino normativo in tema di liberalizzazione e semplificazione.

La Relazione elenca quindi tutte le sperimentazioni tuttora in corso.

Una volta compiuta questa ampia attività ricognitiva delle norme previste in materia di liberalizzazione e semplificazione, il Governo affronta (paragrafo 4) quello che in base al presupposto normativo deve essere il contenuto proprio della Relazione stessa: la specificazione dei periodi e degli ambiti di intervento. Al ri-

guardo, la Relazione governativa non contiene indicazioni dirette né dei periodi né degli ambiti di intervento dei regolamenti di delegificazione.

Più specificamente il Documento in esame fa riferimento ad alcuni documenti, che non sono allegati, ed attività che costituiranno la base per individuare successivamente gli ambiti di intervento, ovvero i settori economici da assoggettare a regolamentazione:

una tabella redatta dal Ministero dello sviluppo economico (Direzione Generale per il Mercato), riferita ai procedimenti di propria competenza, che riporta gli eventuali requisiti, il titolo di legittimazione dell'attività nonché, nel caso di previsione dell'autorizzazione, i relativi tempi di formazione del silenzio assenso; le proposte di abrogazione dei regimi autorizzatori, formulate assieme all'Ufficio legislativo del Ministero dello sviluppo economico, anche tenendo conto della cd. « direttiva servizi »;

la mappatura elaborata dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione che individua le attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) con asseverazioni o a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione e quelle del tutto libere;

gli interventi sperimentali di semplificazione amministrativa in ambito regionale previsti dal decreto-legge n. 5 del 2012 (attualmente in corso, su base volontaria, in Abruzzo, Sicilia, Toscana, Veneto e in provincia di Potenza).

Sia per quanto attiene ai periodi, sia per quanto attiene agli ambiti di intervento, la Relazione insiste sulla preventiva acquisizione dei risultati delle attività di sperimentazione in ambito regionale, ricordando anche quanto asserito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2012, nella quale la Corte inquadra il principio della liberalizzazione delle attività economiche nell'ambito della

« tutela della concorrenza » e teorizza al riguardo una sorta di competenza a mosaico, in cui Stato e Regioni devono cooperare nel perseguimento di un fine comune nei rispettivi ambiti di competenza.

Nell'ultimo paragrafo (paragrafo 5) sono formulati alcuni indirizzi per la futura disciplina delle attività non interamente liberalizzate.

Al riguardo, il Governo non specifica i singoli ambiti di intervento dei successivi regolamenti, ma si limita a sottolineare l'opportunità di regolare singolarmente le diverse tipologie di attività economiche, ipotizzando l'adozione, eventualmente previo accordo in Conferenza unificata, di una griglia di linee guida, specifiche per ogni singola attività economica, che individui con certezza la normativa di accesso e la relativa modulistica amministrativa, fornendo ai cittadini e alle imprese un unico strumento normativo che funga da « guida pratica » per consentire il più semplice e rapido accesso alla singola attività economica di interesse. Viene sottolineata quindi la potenzialità della rete *Internet* come strumento di semplificazione per gli adempimenti necessari, tramite la valorizzazione degli sportelli unici comunali per le imprese sia tramite il potenziamento informatico delle Amministrazioni e la piena interoperabilità delle relative banche dati.

In conclusione ed in estrema sintesi, nella Relazione si afferma come l'adozione dei regolamenti in esame a seguito delle attività di sperimentazione potrà facilitare l'accesso alle attività economiche eliminando vincoli e limiti autorizzativi, semplificare la vita di impresa introducendo procedure informatiche e semplificazioni procedurali ed introdurre risparmi di gestione sia per la PA sia per le imprese.

Rileva quindi il carattere estremamente astratto dei contenuti della Relazione in esame, della quale non può esimersi dall'evidenziare la « leggerezza »: la relazione infatti non dà conto delle iniziative e degli interventi di liberalizzazione che il Governo dovrebbe emanare, né della loro tempistica; nella medesima relazione, inoltre, non sono allegati gli atti conoscitivi

che avrebbero potuto fornire indicazioni ed informazioni più strutturate alle Commissioni di Camera e Senato, ai fini dell'approvazione, tramite risoluzione, del documento.

Nel preannunciare l'intenzione di predisporre una dettagliata proposta di risoluzione da sottoporre all'approvazione della Commissione e non essendo previsto un termine perentorio per la conclusione dell'esame del documento in titolo, propone di svolgere alcune audizioni dei principali soggetti istituzionali competenti quali il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, il presidente dell'autorità *Antitrust* ed il Garante per le micro, piccole e medie imprese, al fine di far emergere con maggiore chiarezza le criticità relative agli specifici interventi di liberalizzazione e semplificazione prospettati.

Auspica che ovviamente su tale proposta vi sia l'adesione da parte degli altri gruppi presenti in Commissione.

Luigi TARANTO (PD) condivide innanzitutto l'osservazione del relatore Vignali in merito alla genericità dei contenuti della Relazione. Sottolinea che era lecito attendersi una Relazione densa di contenuti in base ai quali elaborare un atto di indirizzo al Governo, considerato che il documento in esame costituisce un elemento importante dei processi di liberalizzazione e semplificazione. Ricorda che il decreto-legge n. 1 del 2012 affida a questa Relazione due precisi compiti: fornire informazioni sulla periodizzazione dell'attività di deregolamentazione e sugli ambiti di intervento dei regolamenti di delegificazione. Rileva, tuttavia, che la Relazione in esame non offre né l'uno né l'altro elemento e, in sostanza, dà meramente conto dei più recenti interventi di semplificazione e liberalizzazione senza fornire elementi concreti sui futuri sviluppi. La Relazione fornisce altresì una serie di informazioni sintetiche su sperimentazioni in corso rispetto alle quali non sono stati tuttavia acquisiti gli esiti finali. Osserva che è arduo, con gli scarni elementi a disposizione, elaborare un atto di

indirizzo Governo, soprattutto in considerazione del fatto che questa attività dovrebbe svolgersi all'interno di uno schema a mosaico per cui la tutela della concorrenza è materia di competenza esclusiva dello Stato, mentre sono affidate alla competenza esclusiva o residuale delle regioni molte materie che riguardano l'esercizio dell'attività di impresa. Condivide la proposta del relatore Vignali di procedere a un breve ciclo di audizioni per colmare le lacune informative della Relazione, soprattutto con riferimento all'attività di ricognizione che sarebbe stata svolta presso il Ministero dello sviluppo economico di cui nulla è allegato nel documento. Suggestisce infine di inserire tra i soggetti auditi, tenendo conto di un'esplícita indicazione contenuta nello Statuto delle imprese, le associazioni di rappresentanza delle imprese.

Mattia FANTINATI (M5S) condivide la proposta formulata dal relatore di procedere ad un breve ciclo di audizioni per approfondire i temi oggetto della relazione

del Governo sulle liberalizzazioni nell'ambito delle quali includerebbe anche i rappresentanti delle associazioni dei consumatori al fine di poter acquisire le valutazioni dei soggetti destinatari finali degli interventi di semplificazione e di liberalizzazione delle attività economiche.

Ignazio ABRIGNANI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, specificando che eventuali integrazioni e ulteriori proposte relative alle audizioni potranno essere avanzate nel corso dell'ufficio di presidenza.

La seduta termina alle 14.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Martedì 21 maggio 2013.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14 alle 14.15.