

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per la semplificazione

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa (<i>Deliberazione</i>)	253
ALLEGATO (<i>Programma approvato dalla Commissione</i>)	256

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 19 novembre 2013. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI.

La seduta comincia alle 10.45.

Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa.

(*Deliberazione*).

Bruno TABACCI, *presidente*, comunica che la riunione di oggi è finalizzata alla deliberazione del programma dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa.

Sul programma, frutto di un'ampia consultazione in sede di ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, è stata acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento, la prescritta intesa dei Presidenti delle Camere.

Si tratta di un programma particolarmente ricco ed impegnativo, la cui elaborazione è stata resa possibile dalla competente partecipazione alle riunioni dell'ufficio di presidenza di numerosi componenti della Commissione.

Nell'ambito dell'indagine la Commissione avrà modo di sentire i rappresentanti dei vertici delle istituzioni, del mondo imprenditoriale e sindacale, dei liberi professionisti e dei cittadini, nonché i massimi esperti del settore.

Come già ha anticipato in sede di ufficio di presidenza, penserebbe di svolgere le audizioni, in via generale, in ampie sessioni, che potrebbero svolgersi anche al lunedì pomeriggio ed al venerdì mattina, per evitare sovrapposizioni con il lavoro delle Assemblee di Camera e Senato.

La prima sessione si potrà svolgere con rappresentanti dell'OCSE o, qualora questi richiedano più tempo per prepararsi, con interlocutori italiani, al fine di effettuare un primo giro d'orizzonte.

La senatrice Erica D'ADDA (PD) giudica interessante ed intenso il programma dell'indagine, che la Commissione potrebbe eventualmente seguire anche articolandosi in gruppi di lavoro, vista la quantità delle audizioni previste.

Bruno TABACCI, *presidente*, ritiene che si debba necessariamente svolgere l'indagine in un periodo concentrato di tempo, anche per dare il senso di una direzione di marcia che la Commissione vuole intraprendere in maniera unitaria, acqui-

sendo documentazione e contributi utili per la predisposizione del documento conclusivo e per la prospettazione di precisi indirizzi ed interventi legislativi. Occorre infatti un'azione concreta ed efficace per fronteggiare una situazione che, sul fronte della semplificazione, non esita a definire drammatica. Per la predisposizione del documento conclusivo potrebbe risultare opportuna anche l'articolazione in gruppi di lavoro suggerita dalla senatrice D'Adda.

La senatrice Rosa Maria DI GIORGI (PD) condivide l'impostazione del programma e l'individuazione dei soggetti da audire, condividendo le considerazioni del Presidente circa la complessità del tema, al centro dell'attenzione da almeno venti anni, senza che si siano registrati progressi evidenti. Considera opportuno che la Commissione, della quale ha chiesto espressamente di far parte, compia tutti gli sforzi possibili in vista di una reale riforma del sistema, per la quale si apre forse oggi qualche concreta prospettiva e che potrebbe contraddistinguere la XVII legislatura, anche in forza delle istanze di semplificazione provenienti da tante parti. Si augura che le risultanze dell'indagine conoscitiva consentano anche la messa a punto, entro il prossimo mese di giugno, di una iniziativa legislativa condivisa dai componenti della Commissione.

Il senatore Pasquale SOLLO (PD) concorda con la senatrice Di Giorgi, sostenendo che occorrerà anche coraggio per non fermarsi di fronte alle resistenze che da tanti anni impediscono palpabili progressi nel campo delle semplificazioni.

La senatrice Isabella DE MONTE (PD) suggerisce che potrebbe essere utile effettuare una comparazione tra regioni transfrontaliere, con specifico riguardo agli adempimenti burocratici richiesti alle imprese nelle regioni del Nord-est italiano, rispetto a quelli richiesti dalle confinanti regioni austriache e slovene.

Mino TARICCO (PD) si associa al suggerimento della senatrice Da Monte circa

l'opportunità di una comparazione, definendo completo il programma dell'indagine e considerando opportuno effettuarla anche al lunedì pomeriggio ed al venerdì mattina, come proposto dal Presidente. Eventuali iniziative legislative potranno essere valutate in corso d'opera, anche al fine di presentare emendamenti condivisi su determinati provvedimenti.

Emanuele PRATAVIERA (LNA) prende atto con soddisfazione che nella redazione del programma si sia tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti formulati in sede di ufficio di presidenza. Si augura che i soggetti coinvolti nell'indagine possano contribuire ad individuare precise coordinate di lavoro, a partire dalle iniziative legislative che potrebbero essere messe in cantiere già durante lo svolgimento delle audizioni.

Il senatore Giorgio PAGLIARI (PD) sottolinea come il tema della semplificazione si possa declinare sia sotto il profilo legislativo, sia sotto il profilo amministrativo. Con riguardo al primo profilo, segnala l'opportunità di porre mano all'elaborazione di testi unici compilativi, che raccolgano in contesti omogenei le singole normative di settore, senza imporre nuove scelte discrezionali. Con riguardo al secondo profilo, ritiene che gli interventi di semplificazione previsti dal disegno di legge S. 958 siano importanti ma non sufficienti: invita a riflettere sull'opportunità di integrare la legge n. 241 del 1990 (sul procedimento amministrativo) con l'individuazione di una serie di criteri generali in materia di semplificazione amministrativa, immediatamente e sempre applicabili.

Federico GELLI (PD) ritiene che il tema della semplificazione non si presti a particolari invenzioni ma necessiti piuttosto di azioni concrete, come quella intrapresa dalla Regione Toscana e da altre Regioni con l'approvazione di leggi periodiche di manutenzione e semplificazione normativa. Proprio il fronte regionale potrebbe essere utile per raccogliere spunti, modelli

e l'indicazione di *best practices*. Anche su questa base si potrebbe redigere, già entro marzo, un indice delle materie più sensibili che potrebbero costituire oggetto di un'iniziativa legislativa.

Bruno TABACCI, *presidente*, ringrazia tutti i parlamentari intervenuti per il loro contributo e per la loro spinta propulsiva, che si augura possa portare a sviluppare azioni concrete già in tempi brevi. A titolo esemplificativo, prendendo spunto dalle considerazioni del senatore Pagliari, si potrebbe elaborare un atto di indirizzo che solleciti il Governo a dare finalmente attuazione all'articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988, che autorizza il Governo alla elaborazione di testi unici compilativi. Si tratta di una norma che consentirebbe di mettere ordine nella legislazione vigente, ma che non è mai stata utilizzata.

Anche la comparazione sarà indubbiamente utile, vista la competizione globale cui è chiamato il sistema Italia e la

necessità di attrarre investimenti nel nostro Paese con normative chiare e non penalizzanti.

L'elaborazione di una iniziativa legislativa sarà indubbiamente un'operazione complessa, che richiederà un'opportuna tempistica: la data di giugno gli appare realistica, per aver tempo di lavorare sulle risultanze dell'indagine conoscitiva, che nel frattempo verranno condensate nel documento conclusivo.

Propone, in conclusione, di deliberare lo svolgimento dell'indagine conoscitiva in base al programma concordato in sede di ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, sul quale è stata acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento, la prescritta intesa dei Presidenti delle Camere (*vedi allegato*).

La Commissione approva all'unanimità la proposta del presidente.

La seduta termina alle 11.25.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa.**PROGRAMMA APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La semplificazione normativa ed amministrativa costituiscono uno dei nodi fondamentali per lo sviluppo del Paese. Obiettivo condiviso da tutte le forze politiche e rilanciato di volta in volta dal Governo, deve fare i conti con taluni fattori che ne ostacolano il perseguimento:

un sistema di regole sempre più complesso e globalmente integrato, composto da un insieme di linee di indirizzo e regolazioni internazionali, europee, statali, regionali, provinciali e comunali;

prassi legislative statali che privilegiano l'utilizzo della decretazione d'urgenza anche per la definizione di interventi ordinamentali, non consentendo né una progettazione legislativa a monte né una adeguata istruttoria parlamentare a valle. Anche da tali prassi discende una diffusa volatilità dei testi normativi, che diventa difficile implementare;

una sempre più spiccata tendenza a trasformare gli atti legislativi in una sorta di portaerei, sulla cui pista di decollo vengono collocati numerosi aerei, che poi stentano a prendere il volo: gli atti legislativi, cioè, sono sempre meno auto applicativi, demandando la loro attuazione ad un numero crescente di adempimenti, talora difficilmente riconducibili al sistema delle fonti;

la diffusa e convinta aspirazione trasversale alla semplificazione amministrativa fatica a trovare lineare applicazione, dovendo fare i conti con politiche settoriali ove spesso prevalgono i fattori di complicazione, dovuti talora anche

alla rivendicazione di ruolo da parte dei soggetti rappresentativi delle diverse categorie;

un sistema dei controlli e sanzionatorio non sempre adeguato ed efficace.

L'indagine conoscitiva consentirà una piena presa di coscienza dello stato dell'arte, nella fase iniziale della legislatura, permettendo di individuare le migliori pratiche da diffondere e le criticità da superare, attraverso l'interazione con tutti i soggetti interessati: istituzioni, imprese, sindacati, liberi professionisti, cittadini. Sarà interessante audire anche l'OCSE, per avere un quadro in prospettiva comparata ed una fotografia dell'Italia vista da fuori.

Si elencano di seguito, per ciascun ambito, i soggetti che verranno auditi e l'oggetto dell'audizione:

Ocse:

La situazione italiana nel quadro OCSE e le linee di intervento possibili.

Istituzioni:

Con riguardo agli aspetti di carattere generale ed a strumenti e metodi della legislazione:

il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Gianpiero D'Alia: l'azione di semplificazione: obiettivi e risultati;

il Ministro per i rapporti con il Parlamento Dario Franceschini: l'utilizzo degli strumenti normativi tra Governo e Parlamento;

il Ministro per gli affari regionali e le autonomie Graziano Delrio; una delegazione di Presidenti di Regione, dell'UPI e dell'ANCI: gli snodi della semplificazione tra Stato, Regioni e comuni;

il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri Filippo Patroni Griffi: le iniziative utili per rendere più ordinata l'attività normativa del Governo e rendere i provvedimenti più auto applicativi;

il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giovanni Legnini: il monitoraggio e la verifica dell'attuazione, sia in via legislativa che amministrativa, del programma del Governo e delle politiche settoriali;

il capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (consigliere Carlo Deodato): le misure atte a migliorare la qualità dei testi normativi, anche con riguardo alla elaborazione delle relazioni per l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolazione;

il capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo (dottoressa Diana Agosti): la verifica di fattibilità delle iniziative legislative e l'attuazione in via amministrativa delle politiche del Governo;

i rappresentanti del Tavolo istituzionale per la semplificazione (istituito con l'accordo in sede di Conferenza Unificata del 10 maggio 2012): le iniziative in atto, con particolare riguardo alle attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi;

delegazioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti: i problemi riscontrati e le iniziative possibili.

Con riguardo ai temi della semplificazione nei singoli settori:

i Ministri dell'economia e delle finanze Fabrizio Saccomanni, della giustizia Annamaria Cancellieri, del lavoro e delle politiche sociali Enrico Giovannini e dello sviluppo economico Flavio Zanonato: la situazione attuale, le iniziative in corso, le prospettive di semplificazione legislativa ed amministrativa;

i vertici delle Autorità indipendenti dotate di poteri di regolazione (in particolare: Banca d'Italia, Consob, Isvap, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per l'energia elettrica e il gas, Autorità garante delle comunicazioni): regolazioni tecniche, semplificazione, analisi di impatto e valutazione ex post.

Potranno essere auditi altri soggetti istituzionali.

Imprese:

Confindustria, le organizzazioni afferenti a R.Ete Imprese Italia (Casartigiani, CNA, Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti), le organizzazioni dell'edilizia, dell'agricoltura e del mondo cooperativo: le semplificazioni possibili a breve, medio e lungo termine.

Sindacati:

(In particolare: CISL, CGIL, UGL, UIL; Unione sindacale di base): le semplificazioni possibili a breve, medio e lungo termine.

Liberi professionisti:

Rappresentanze di taluni ordini professionali (in particolare: avvocati; notai; commercialisti; architetti; ingegneri): attività professionale e semplificazione.

Cittadini:

Una delegazione del Consiglio nazionale consumatori e utenti (che riunisce le seguenti associazioni: Acu, Adiconsum, Adoc, Adusbef, Altroconsumo, Asso-consum, Assoutenti, Associazione utenti dei servizi radiotelevisivi, Casa del consuma-

tore, Centro Tutela Consumatori Utenti Alto Adige, Cittadinanzattiva, Codacons, Codici – Centro per i diritti del cittadino, Confconsumatori, Federconsumatori, Lega consumatori, Movimento consumatori, Movimento difesa del cittadino, Unione nazionale consumatori): il punto di vista degli utenti e le iniziative auspicabili per la semplificazione.

Docenti ed esperti della materia:

Docenti universitari, ricercatori ed esperti della materia: lo stato dell'arte e le soluzioni possibili per la semplificazione.

L'indagine si concluderà entro il 31 marzo 2014.