

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
CARLO GIOVANARDI

**La seduta comincia alle 16.**

MARIA BURANI PROCACCINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta dell'11 gennaio 1999.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Aleffi, Bindi, Brancati, Bressa, Furio Colombo, Copercini, D'Alema, De Luca, Teresio Delfino, Dini, Evangelisti, Fassino, Gnaga, Leccese, Mangiacavallo, Masi, Pennacchi, Ranieri, Scaglia e Sinisi sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono venti, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Discussione del disegno di legge: S. 3506 — Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi — Legge di semplificazione 1998 (approvato dal Senato) (5403) e dell'abbinata proposta di legge: Cerulli Irelli ed altri: Proroga del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (5368) (ore 16,05).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già

approvato dal Senato: Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi — Legge di semplificazione 1998; e dell'abbinata proposta di legge d'iniziativa dei deputati Cerulli Irelli ed altri: Proroga del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 5403)**

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 17 dicembre 1998 e dell'11 gennaio 1999 della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame delle proposte di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 30 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 10 minuti, con il limite massimo di 15 minuti per gli interventi di ciascun deputato;

Il tempo a disposizione dei gruppi, complessivamente pari a 5 ore e 15 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 32 minuti;

forza Italia: 1 ora e 1 minuto;

alleanza nazionale: 56 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 45 minuti;

UDR: 30 minuti;

comunista: 30 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, complessivamente pari a 37 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 8 minuti; rifondazione comunista: 7 minuti; CCD: 7 minuti; Italia dei valori: 5 minuti; socialisti democratici italiani: 5 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 5403)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Cananzi, ha facoltà di svolgere la relazione.

RAFFAELE CANANZI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, il disegno di legge approvato dal Senato il 12 novembre 1998 viene ora all'esame della Camera con alcune modifiche elaborate in sede referente dalla I Commissione, anche con riguardo ai pareri espressi dalle altre Commissioni e dal Comitato per la legislazione.

Si tratta di un progetto di legge importante perché apre un itinerario, con cadenza annuale, di un'attività normativa volta ad attuare l'articolo 20 della prima legge cosiddetta Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59) sulla riforma della pubblica amministrazione. Si ricorderà che quella legge ha trasferito funzioni e compiti

statali alle regioni e agli enti locali; ha disposto la riforma della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri; ha previsto la presentazione annuale, da parte del Governo, di un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi. Il progetto di legge in esame adempie quest'ultima previsione e propone altresì le norme di delega o delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari.

Nel nostro ordinamento v'è una enorme produzione di leggi. Dall'unità d'Italia ad oggi si è stratificata una congerie legislativa assai ingombrante, poco accessibile alla conoscenza di coloro - i cittadini - che sono tenuti a rispettare la legge, assai complessa per gli stessi operatori del diritto e per l'ordinato procedere dello stesso legislatore. Questa « inflazione legislativa » (è difficile stabilire il reale numero delle leggi, in tutto o in parte, vigenti, alcune delle quali, peraltro, sono cadute in desuetudine) va combattuta in due forme specifiche: la prima è quella di utilizzare la legge da parte del Parlamento solo e soltanto per quelle materie che devono essere disciplinate necessariamente con legge o perché la Costituzione le riserva alla legge o perché la natura dei diritti e degli interessi coinvolti è di particolare importanza e generalità; la seconda è la cosiddetta « delegificazione », cioè quella operazione in virtù della quale si ottiene il trasferimento della funzione normativa su materie determinate dalla sede legislativa ad altra sede normativa. In linea di massima, da una legge o da un complesso di leggi si passa ad un regolamento, con la definitiva conseguenza che su quella materia, divenuta regolamentare, opererà integrazioni e modifiche non il potere legislativo ma il potere esecutivo.

Il disegno di legge in esame indicava, negli allegati 1 e 2, ben 161 procedimenti da delegificare che, unitamente ai 61 già previsti nelle leggi n. 59 del 1997 e n. 191 del 1998, costituiscono il primo nucleo di ben 222 provvedimenti da trasferire dalla sede legislativa a quella regolamentare.

Il secondo obiettivo del progetto in esame è quello della cosiddetta « semplificazione amministrativa ». I procedimenti amministrativi che si sono venuti configurando nel corso dei quasi 140 anni di unità del paese sono complessi, talvolta ambigui, spesso contraddittori e, quindi, non idonei a rendere spedita e chiara la risposta che l'amministrazione pubblica deve saper dare alle esigenze dei cittadini con esercizio certo della funzione e con comportamenti chiari e trasparenti. La semplificazione, perciò, tende a rendere i procedimenti amministrativi più facili, più rapidi, più efficaci, sia riducendo le fasi di ciascun procedimento, sia richiedendo per essi non l'intervento di molte amministrazioni ma soltanto di quelle la cui competenza è effettivamente indispensabile per quel tipo di procedimento. Nel quadro di questo obiettivo va pure inclusa la individuazione dei procedimenti amministrativi la cui regolamentazione spetta non allo Stato ma alle regioni e agli enti locali, fermi i principi che la legge statale deve, secondo il disposto costituzionale (articoli 117 e 128), dettare.

Il terzo obiettivo, infine, è quello, se così si può dire, di ricondurre a ragione il sistema legislativo, un « ordinamento impazzito », come qualche autore lo definisce. Si tratta di redigere testi unici concernenti materie e settori omogenei, anche comprendenti, ove opportuno, in un unico contesto e con le adeguate evidenziazioni, sia disposizioni legislative sia disposizioni regolamentari. Questa tipologia redazionale riordina organicamente la disciplina, contiene in argini ristretti la forza alluvionale della normazione, consente la leggibilità della complessiva disciplina di una materia e ne agevola, perciò, sia la conoscenza che l'applicabilità e, quindi, il rispetto.

Per l'attività normativa del nostro paese questa dei testi unici è un'operazione fondamentale se si vuole veramente dare ordine e, quindi, accrescere il rispetto della legge. È un'operazione che costituisce elemento essenziale per sviluppare la cultura della legalità.

Gli effetti di questi obiettivi si combinano perché, certamente, delegificando si riordina e riordinando si rende evidente ciò che si deve delegificare.

Il progetto, poi, è pure importante perché in via sperimentale disciplina la cosiddetta « analisi dell'impatto della regolamentazione », in modo da avere un quadro corretto, nei limiti della buona prevedibilità e sulla base di parametri adeguati, del modo in cui la nuova disciplina finirà con l'incidere sia sull'attività amministrativa sia sulla vita ordinaria dei cittadini. Si tratta di un buon passo avanti perché la normazione in Italia non sia dettata in astratto ma idonea concretamente ad essere attuata nei suoi risvolti effettivi e finali.

Naturalmente, e di conseguenza, il progetto dota la Presidenza del Consiglio di organismi di esperti per ottenere rapidamente i risultati che si prefigurano.

Se questi costituiscono gli obiettivi di fondo, in linea generale è ancora il caso di osservare che il Parlamento europeo, a partire dal 1989, ha approvato numerose risoluzioni sulla semplificazione e chiarificazione. La dichiarazione n. 39 sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria, allegata al Trattato di Amsterdam, impegna a fare il massimo sforzo per accelerare la codificazione dei testi legislativi, incentivando l'adozione e l'applicazione di un metodo di lavoro accelerato per la codificazione dei testi legislativi, secondo quanto stabilito dall'accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994, così da rendere la legislazione stessa più accessibile e trasparente.

Il fatto che siano pendenti provvedimenti legislativi concernenti materie delegificande non comporta di per sé l'arresto della legificazione quando essa è volta a cambiare i principi di riferimento. È evidente che, in questo caso, è compito del Governo predisporre l'iter più consono per la delegificazione, potendosi avvalere di quanto disposto dalla lettera c) dell'articolo 2 del disegno di legge in esame e dovendosi tener conto della diversa va-

lenza, rispetto alla semplificazione e al riordino, delle norme contenute in codici o in fonti legislative diverse.

Vi è poi da considerare che all'articolo 7, che contiene le norme finali, il disegno di legge prevede che l'attività di semplificazione e di riordino possano comprendere norme emanate entro un anno dall'entrata in vigore di questa legge purché riguardino le materie ivi previste e si tratti di norme procedurali o organizzative. L'estensione, perciò, riguarda anche norme primarie, purché attinenti alle materie già devolute alla semplificazione, e con quelle specifiche caratteristiche, per quanto attiene al procedimento e all'organizzazione, che per loro intrinseca natura si inscrivono più nei regolamenti che nelle leggi formali.

È bene pure sottolineare che l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, finalizzato a favorire la semplificazione dei procedimenti amministrativi, ha individuato uno strumento per la realizzazione di tale obiettivo: il disegno di legge annuale per la delegificazione di norme concernenti i procedimenti. Tale disegno di legge, da presentare alle Camere entro il 31 gennaio di ogni anno, opera sostanzialmente mediante la proposta al Parlamento dell'autorizzazione all'emanazione di regolamenti del Governo, con indicazione dei criteri per l'esercizio della potestà regolamentare e per la delegificazione delle norme che disciplinano i procedimenti amministrativi riportati in allegato al medesimo disegno di legge; nonché mediante la proposta delle norme di delega o di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari (comma 11 dell'articolo 20). Si segnala, peraltro, che il disegno di legge in esame non si limita ad applicare l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 ma, per un verso, introduce oggetti ulteriori rispetto al contenuto indicato nella cosiddetta legge Bassanini 1 e, per altro verso, propone esso stesso modifiche ed integrazioni al medesimo articolo 20 citato. L'esame dei nove articoli del testo di legge renderà più chiaro il percorso per realiz-

zare gli obiettivi prefissi; si darà conto, nel contempo, delle modifiche apportate al testo del Senato.

Il comma 1 dell'articolo 1, applicando l'articolo 20, autorizza il Governo all'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la delegificazione e la semplificazione dei procedimenti elencati negli allegati 1 (procedimenti da semplificare) e 2 (procedimenti strumentali) del disegno di legge. L'individuazione dei criteri e dei principi per l'emanazione dei suddetti regolamenti è effettuata mediante rinvio allo stesso articolo 20 della legge n. 59 ed agli articoli 2, 3, e 4 del disegno di legge in esame. La disposizione, pertanto, non individua specificamente i criteri per l'emanazione dei regolamenti di delegificazione, preferendo invece il richiamo ai principi generali contenuti in materia della legge n. 59, che viene su questo punto integrata dallo stesso disegno di legge. La suddivisione in due distinti elenchi dei procedimenti da semplificare, innovativa rispetto alla disciplina prevista dallo stesso articolo 20 della legge n. 59, si basa sul rinvio, che sta a fondamento dell'allegato 2, all'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59. Tale articolo, tuttavia, tratta di alcuni compiti di rilievo nazionale esclusi dal processo di conferimento di funzioni a regioni ed enti locali e non invece dei procedimenti cosiddetti strumentali (cioè quando diversi procedimenti siano tra loro condizionati o siano tutti necessari per l'esercizio di una attività privata o pubblica), previsti dall'articolo 20, comma 5, lettera a), della legge n. 59. Si è ritenuto, pertanto, di modificare la rubrica dell'allegato 2 sostituendo le parole « ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997 » con « ai sensi dell'articolo 20, comma 5, lettera a), della legge n. 59 del 1997 ».

Il comma 2 dell'articolo in esame affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di individuare forme stabili di consultazione

delle organizzazioni e categorie interessate ai processi di regolazione e semplificazione.

Nell'allegato 1, rispetto ai 161 procedimenti contenuti nel testo del Senato si è ritenuto — seguendo l'avviso espresso dalle competenti Commissioni di merito — di stralciare al n. 9 (concernente i beni confiscati) il richiamo all'articolo 259 del codice di procedura penale e al n. 11 (atti tributari e giurisdizionali) il richiamo generico ai codici, nonché di escludere il n. 14 per la delicatezza della materia (si tratta del regolamento interno degli istituti penitenziari).

Si sono pure esclusi i numeri 50 e 58 (procedimento per la semplificazione della procedura di nomina dei componenti delle commissioni tributarie e procedimento per la riscossione delle imposte indirette) per le ragioni evidenziate nel parere della Commissione finanze nonché quelli ai nn. 62 e 63, aggiunti su richiesta del Governo ma poi espunti per le ragioni espresse nel parere della Commissione difesa.

La materia codicistica, o codicizzata a seguito di inserzioni avvenute per successive modifiche o integrazioni a disposizioni contenute nei codici è, in linea di massima, da escludersi dall'oggetto della semplificazione, salvo che, per la loro natura, le disposizioni stesse (procedimenti amministrativi o formule organizzatorie) si prestino ad essere meglio inquadrati in norme regolamentari, ed espunte pertanto dai codici, che dovrebbero contenere materia di singolare normazione primaria organica e sistematica.

Signor Presidente, per quanto riguarda gli articoli 2, 3, 6, 7, 8 e 9, chiedo che la Presidenza consenta la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna di considerazioni integrative della mia relazione.

**PRESIDENTE.** La Presidenza lo consente. Prego il relatore di continuare il suo intervento.

**RAFFAELE CANANZI, Relatore.** Signor Presidente, desidero soffermarmi, invece,

sugli articoli 4 e 5, cioè le disposizioni più discusse anche in sede di Commissione.

L'articolo 4 disciplina a titolo sperimentale l'analisi dell'impatto della regolamentazione. La nuova normazione di leggi e di regolamenti comporta un impatto attuativo o applicativo sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sull'attività dei cittadini e delle imprese. L'analisi e la valutazione di tale impatto è assai rilevante perché la novità normativa non resti lettera morta ma, al contrario, sia espressa in modo da trovare la più puntuale e proficua applicazione. Poiché si tratta di un'analisi per titoli o sperimentale, è opportuno che i contenuti dell'analisi stessa non siano stabiliti per legge, ma vengano disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia per la loro eventuale modificabilità, anche rapida, sia perché la più ampia e minuta disciplina può renderli assai più puntuali rispetto all'obiettivo prefisso. Sarà poi compito del legislatore futuro, alla luce di una sufficiente sperimentazione, dettare i contenuti della relazione sull'impatto della regolamentazione.

Ecco perché la disposizione dell'articolo 4, la cui funzione è a mero titolo sperimentale, utilizza il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anche se, nel quadro dell'esperimento, consente già alle Commissioni parlamentari di richiedere al Governo una relazione sull'impatto ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Con l'articolo 5 si autorizza il Governo a presentare alle Camere una relazione avente ad oggetto il programma di riordino delle norme legislative e regolamentari che disciplinano le fattispecie previste e le materie elencate al comma 1. Sulla base degli indirizzi definiti dalle Camere, entro il 31 gennaio 1999, alla luce della relazione presentata, il Governo adotta un programma di riordino da attuare mediante l'emanazione di testi unici. La delega legislativa ha il termine del 31 dicembre del 2001 per la vastità delle materie da coordinare in testi unici. Sono indicati, al comma 2, principi e criteri direttivi della delega il cui fulcro è costi-

tuito — lettera *d*) — dal limite di un coordinamento formale dei testi legislativi o regolamentari — mentre si coordina, si può delegificare — con la possibilità di apportare « modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo ».

Si tratta, perciò, di un coordinamento formale che ammette soltanto innovazioni di carattere logico-sistematico e lessicale. D'altro canto — come è noto ed ormai dal 1940 riconosciuto da autorevole dottrina — non esiste un testo unico meramente compilativo. Occorre rendere utile agli obiettivi, indicati in capo alla presente relazione, la redazione dei testi unici senza delegare modifiche sostanziali, ma senza neppure irrigidirsi su un formalismo che la necessità ordinamentale contemporanea, prima di non sopportare, non può ammettere.

Da questa operazione di coordinamento normativo (semplificazione, ove necessaria, e riordino) emergeranno: norme abrogate, esplicitamente o implicitamente; norme da abrogare perché ripetitive, ad efficacia scaduta, comunque ridondanti ma non incidenti sulla sostanza; norme ritenute non aderenti al testo ma eventualmente parallele (per alternatività di procedura o per contenuto non puntuale) tali da dover essere conservate ma fuori dal testo unico. Di questa triplice tipologia va fatta espressa menzione, con distinte indicazioni, nel testo unico o nei suoi allegati.

È evidente, poi, che l'aggiornamento periodico di ciascun testo unico non può che avvenire con gli stessi limiti dell'autorizzazione al coordinamento come sopra delineati.

L'articolo 5, per un verso, annuncia l'entrata in vigore di una legge generale sull'attività normativa dove la delega al Governo per l'emanazione di testi unici potrà essere pure ancorata a diversi principi e criteri, per altro verso detta il procedimento per l'emanazione dei testi unici.

È opportuno che l'attuale comma 6 dell'articolo 5 sia inserito, per la migliore

comprensione della disposizione e perché risulti chiaro che la delega è conferita al Governo e non ai singoli suoi componenti, tra gli attuali commi 3 e 4. Risulterà così chiaro che tutti gli schemi di testi unici sono deliberati dal Consiglio dei ministri prima della loro trasmissione alle Camere per il prescritto parere: sia quelli redatti direttamente dal Governo sia quelli la cui redazione viene demandata al Consiglio di Stato. È evidente che su questi ultimi non occorre acquisire il parere del medesimo organo di consulenza, parere che, invece, va obbligatoriamente richiesto dal Governo sia al Consiglio di Stato prima che alle Commissioni parlamentari dopo ed in ogni caso.

Dall'esame delle singole disposizioni si evince la grande importanza del disegno di legge in esame. Si dà inizio ad una grande opera di delegificazione che dovrebbe rendere il Governo più responsabile del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione e, nel contempo, il Parlamento deputato a discutere ed approvare le grandi leggi dello Stato, quelle cioè che attengono ai contenuti fondamentali dei diritti delle persone fisiche e giuridiche private, sul piano civile, politico e sociale e soltanto quelli attributivi di poteri ed esplicativi di indirizzi generali per le persone giuridiche pubbliche.

L'auspicio è che si tenga fede a questa impostazione e a questo programma. L'annunciata legge generale sull'attività normativa dovrebbe, poi, rendere più armonico ed incisivo il processo per emergere dalla confusione legislativa in cui il paese rischia di soffocare.

I tempi lunghi non sono consentiti. Partire dal poco per arrivare presto al molto è già cominciare bene.

Va dato atto a maggioranza ed opposizione che in questo spirito si è ben lavorato nel rendere i pareri delle Commissioni, nell'ottimo contributo del Comitato per la legislazione, nell'attenta solerzia, accompagnata da intelligente competenza, della Commissione affari costituzionali (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO BASSANINI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, sarò molto breve perché l'ampia, articolata e convincente relazione dell'onorevole Cananzi esime il rappresentante del Governo dall'espone ulteriori argomentazioni e valutazioni. In questa sede, pertanto, associandomi alle considerazioni finali del relatore, vorrei solo dare atto alla Commissione ed ai colleghi qui presenti dell'importante contributo fornito, anche personalmente, non solo al provvedimento in esame, ma anche a quelli precedenti, di cui questo disegno di legge rappresenta uno svolgimento ed una estensione. Ciò in attesa del provvedimento generale sulla legislazione e sulla normazione a cui la Commissione affari costituzionali della Camera sta lavorando.

È stato fatto un percorso importante che, anche oggi, si conferma come un percorso che prescinde dagli interessi e dalle contrapposizioni tra le parti politiche perché riguarda l'ammodernamento della normazione e della regolamentazione nel nostro paese. Questo percorso importante ha avuto inizio, ne voglio dare atto, con le proposte avanzate dall'onorevole Frattini, quando era ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, in materia di semplificazione e snellimento dei procedimenti amministrativi. Siamo partiti da quelle proposte con una importante iniziativa del Governo, a cui si è aggiunto un ancor più importante contributo sia delle Commissioni parlamentari competenti sia delle Assemblee di Camera e Senato, nel triennio 1996-1998. Questo percorso è stato arricchito, integrato e completato.

Già altre volte abbiamo osservato come a ciò abbiamo contribuito tutte le forze politiche e tutti i gruppi parlamentari senza distinzione, ciascuna ovviamente con le sue idee, le sue convinzioni e le sue posizioni, ma con una comune condivisione dell'esigenza di affrontare il tema dell'eccesso e della confusione dei nostri

regolamenti, della macchinosità dei procedimenti di decisione e di controllo delle procedure amministrative e, quindi, della necessità di un'opera di revisione che non finisce certamente con questo provvedimento e con le misure che verranno prese per la sua attuazione. Questa è un'opera di dimensioni e di portata assai impegnative che, probabilmente, verrà definita dalla legge generale sulla legislazione. Essa oggi, però, segna un altro passo in avanti anche perché, come ha giustamente sottolineato il relatore Cananzi, è necessario avviare in modo sperimentale una serie di procedure ed una attività nuova. In base ai risultati dell'attività della Commissione affari costituzionali, avremo probabilmente l'organizzazione della normazione in testi unici quale strumento generale di semplificazione, razionalizzazione e garanzia di una migliore conoscibilità e trasparenza delle norme. Lo stesso relatore ha osservato che questo rappresenta altresì uno strumento fondamentale per garantire la legalità: per garantire il rispetto delle leggi occorre rendere l'insieme della normazione più facilmente conoscibile e comprensibile.

Tuttavia è opportuno, anche sull'esempio delle più significative esperienze straniere, che Governo e Parlamento comincino a misurarsi in maniera sperimentale con questa attività in modo da arrivare al momento in cui la semplificazione e la riorganizzazione della normazione in testi unici diverranno sistematici avendo alle spalle una serie di esperienze che consentiranno di procedere più rapidamente e di evitare errori. Questo è il senso del provvedimento, che quindi si iscrive in un processo ed io credo che tra le cose estremamente positive che debbono essere sottolineate vi sia il fatto che in questi anni si è venuta acquisendo da parte di tutti la consapevolezza che al processo di ammodernamento del nostro sistema normativo ed amministrativo debbono contribuire e partecipare tutti. Siamo, io credo legittimamente, su un terreno di convergenza e di lavoro comune e in tale ambito sbaglierebbe il Governo ad arroccarsi su posizioni pregiudiziali, e credo ci

debba essere dato atto di non averlo fatto; analogamente, su questo terreno sbaglierebbero le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, ad assumere posizioni pregiudiziali e a rifiutare il loro contributo; dobbiamo a tutti dare loro atto di non averlo fatto e di avere, anzi, fornito su questo, come sui precedenti provvedimenti che si iscrivono nello stesso contesto della semplificazione e dello snellimento della regolamentazione, contributi importanti. Siamo pochi oggi in quest'aula, ma mi fa molto piacere dare atto ai colleghi Migliori e Frattini, al presidente Maccanico ed ai colleghi Cananzi e Maselli di essere tra coloro che hanno dato, anche personalmente, alcuni tra i più rilevanti contributi all'elaborazione di queste riforme, che sono importanti per rendere il nostro paese ed il suo sistema normativo ed amministrativo più moderni ed al passo con i tempi.

**PRESIDENTE.** Grazie, signor sottosegretario: speriamo che nessuno dei non citati si offenda.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Frattini. Ne ha facoltà.

**FRANCO FRATTINI.** Signor Presidente, colleghi, ancora una volta ci troviamo ad esaminare un tassello di questa riforma della pubblica amministrazione a cui stiamo lavorando da qualche anno, una riforma di cui affrontiamo le varie parti in progressione, come diceva il sottosegretario Bassanini, al quale oggettivamente va il merito di aver dato un impulso a questo lavoro del Parlamento — non ho difficoltà ad ammetterlo pubblicamente, l'ho detto altre volte —, innanzitutto proponendo iniziative in larga parte condivisibili, perché non caratterizzate da un'impostazione di parte, come egli stesso ha riconosciuto. A lui va inoltre il merito di confrontarsi con le opposizioni, accogliendo buona parte delle proposte che noi ed i colleghi di alleanza nazionale — è qui presente il collega Migliori — abbiamo formulato e che sono entrate a far parte costitutiva delle varie leggi che dal 1996 ad oggi si sono succe-

dute. Gli va inoltre riconosciuto il merito di resistere alle pressioni centraliste e conservatrici che, debbo dirlo francamente, anche all'interno della maggioranza di cui il sottosegretario Bassanini è espressione si sono manifestate in molte occasioni.

Ora questa riforma passa ad una delle fasi più importanti, quella dello snellimento dell'impalcatura normativa del nostro sistema. Si tratta di obiettivi che certamente debbono essere condivisi e per i quali tutte le forze politiche si devono adoperare, obiettivi che mirano a dare un grande impulso di efficienza alla pubblica amministrazione, a combattere — come è stato detto anche dal relatore — l'illegalità ed a stroncare definitivamente la corruzione che si annida sempre dentro la complicatezza dei procedimenti, dentro le lungaggini procedurali, all'interno di quelle norme complesse e farraginose che hanno fatto, purtroppo, del nostro paese un fanalino di coda, quanto a coerenza e sistematicità dell'impalcatura normativa. È un obiettivo di fondo, quindi, che non sarà facile raggiungere nei modi che tutti noi presenti in quest'aula, dal Presidente al rappresentante del Governo ed ai colleghi, ci auguriamo.

Credo che alcuni siano i punti che meritano rapidamente di essere ricordati; anzitutto, la novità dell'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione. Si tratta di una novità importante e lo sottolineo perché, in un recente passato, mi appassionai a questo tema sviluppato dall'OCSE in un importante documento nel quale si segnalava proprio la necessità, tra i diversi criteri per migliorare la qualità normativa, dell'analisi di impatto amministrativo, esattamente ciò che viene introdotto dal provvedimento al nostro esame.

Desidero poi spendere una parola relativamente al ruolo del Comitato per la legislazione, un'iniziativa importante che ha cominciato a funzionare e per la quale rivolgo al Presidente dell'Assemblea e al rappresentante del Governo un appello ad adoperarsi, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, affinché il ruolo di

tale Comitato venga potenziato. Credo che esso, almeno nello spirito con il quale ha funzionato sinora, in questi primi due semestri di attività, guidato da un presidente di turno prima della maggioranza e poi della minoranza, possa dare alle Commissioni parlamentari un contributo straordinario per l'istruttoria legislativa. Penso che non soltanto il sottosegretario Bassanini ma tutti i ministri del Governo dovrebbero essere in qualche modo sensibilizzati affinché le conclusioni del Comitato diventino davvero *pars construens* di un provvedimento; è questo uno degli obiettivi a cui tengo particolarmente.

Quanto ai testi unici, ho ascoltato e condivido l'impostazione del relatore. Aggiungo, ed è oggetto di un mio emendamento, che per quanto riguarda la sorte degli schemi di decreto credo si possa introdurre un meccanismo che preveda la trasmissione contestuale di tali schemi sia alle Commissioni parlamentari competenti sia al Consiglio di Stato, in modo che, sia per le une sia per l'altro, i termini previsti per il parere siano costituiti da giorni dedicati all'esame effettivo dello schema. La mia proposta prevede che il parere delle Commissioni parlamentari sia espresso entro un termine decorrente dalla data di deposito del parere del Consiglio di Stato; in altre parole, desidererei che si introducesse il principio secondo il quale il Parlamento, oltre ad essere l'ultimo ad esprimersi, lo faccia avendo la disponibilità degli elementi istruttori, quindi anche del parere del Consiglio di Stato, con uno spazio di tempo a disposizione tale da consentire di deliberare a seguito di un esame sereno che, non dimentichiamolo, riguarda schemi normativi talora di particolare importanza.

Cogliendo la presente occasione, segnalo un altro punto alla sensibilità del rappresentante del Governo. Il percorso di semplificazione ha un senso se porta ad una riduzione dell'impalcatura normativa. Noi, come gruppo di forza Italia — e spero anche come altre forze di opposizione —, proporremo in sede di Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma

amministrativa che il Governo presenti periodicamente un saldo tra le norme di semplificazione introdotte e le norme soppresse. In qualche modo, vorrei introdurre un percorso regolare di evidenziazione dell'andamento riduttivo del sistema normativo. Al riguardo, sarebbe da me particolarmente apprezzata una parola di condivisione di tale obiettivo da parte del Governo di modo che si possa avviare, mentre definiamo le nuove norme, un monitoraggio costante sugli effetti benefici dell'indicata riduzione; infatti, non semplifichiamo soltanto per semplificare, ma anche e soprattutto per sfozzire, eliminare. Se saldo negativo vi deve essere, venga allora evidenziato periodicamente in un confronto tra Governo e Parlamento. Un ultimo tema è quello del raccordo fra questo percorso di semplificazione, di snellimento e l'attività di devoluzione delle competenze amministrative agli enti territoriali: è evidente che snelliamo e semplifichiamo nel presupposto che vengano attuate le regole di attribuzione delle competenze, con procedure semplificate, ad organi diversi da quelli centrali; manteniamo allora — ancora un appello al Governo — quella costante correlazione tra il percorso attuativo del decentramento ed il percorso semplificativo delle regole procedurali.

A nulla varrebbe (uso un paradosso) semplificare le regole, se i protagonisti — coloro che dovranno attuarle, una volta semplificate — non sono pronti ad assumersi le competenze. Questo, ovviamente, tocca il problema dell'attuazione delle norme per il trasferimento finanziario anzitutto alle regioni: sappiamo che è un punto delicatissimo dell'attuazione della riforma e personalmente sono favorevole ad affrontare da subito, vorrei dire già nella prospettiva della prossima manovra finanziaria, una nuova modalità di collegamento tra l'esercizio delle funzioni trasferite ed i mezzi per l'approvvigionamento finanziario: avviamoci verso un sistema che sia non più di finanza derivata, ma di progressivo aumento delle quote di finanza propria. Oggi, però, dovendo attuare regole già in vigore,

preoccupiamoci subito di dare attuazione a quei decreti sui trasferimenti finanziari che hanno un'importanza pregiudiziale, affinché tutta l'impalcatura della semplificazione possa funzionare.

Sarebbe ben strano che noi ci preoccupassimo di rendere agili e snelle le norme per i cittadini e per le imprese e poi ci trovassimo di fronte all'impossibilità delle regioni e degli enti locali di cominciare ad esercitare le funzioni: quale utilità vi sarebbe? Ecco quindi la necessità, che si pone nella norma e che va sperimentata al massimo, di un confronto permanente con tutti gli enti territoriali, interessati non solo alla semplificazione delle regole ma anche all'effettività dell'assunzione delle nuove competenze, una volta semplificate. Per queste ragioni, esprimo sin d'ora un'adesione al provvedimento in esame: il gruppo di forza Italia ha presentato degli emendamenti che verranno esaminati, ma le finalità e gli obiettivi sono quelli cui anche noi stiamo lavorando da tempo e questa è un'occasione buona per realizzarli (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Migliori. Ne ha facoltà.

**RICCARDO MIGLIORI.** Signor Presidente, colleghi, svolgerò a nome del gruppo di alleanza nazionale brevi riflessioni circa il disegno di legge in esame, già approvato dal Senato il 12 novembre 1998: esso, in qualche misura, si ricollega, da un punto di vista sia concettuale, sia normativo, alla legge n. 59 del 1997, che ha rappresentato il primo anello di una catena di provvedimenti volti alla semplificazione e alla modernizzazione della pubblica amministrazione nel suo complesso, nonché (come ricordava il collega Frattini) ad un significativo processo di decentramento.

Abbiamo dato, ritengo, come opposizione (lo ricordava il collega Cananzi, oltre al sottosegretario Bassanini), un contributo significativo, affinché, rispetto a quello approvato dal Senato della Repubblica, il testo ora in esame risultasse migliore, più chiaro, più intellegibile, più

funzionale, sia negli aspetti di scorrimento procedurale, sia rispetto all'esigenza di contatto e di partecipazione del Parlamento, attraverso le Commissioni competenti, al processo complessivo che viene posto in essere. Voglio soprattutto sottolineare il lavoro importante e significativo che il Comitato per la legislazione, presieduto dall'onorevole Anedda, ha fornito alla Commissione affari costituzionali trovando anche un punto di sintesi politica tra riflessioni che, in una certa fase del nostro confronto, sembravano poter produrre una divaricazione, che in un settore come questo, in un campo di confronto, oserei dire, naturalmente *bipartisan* sarebbe stata, a mio avviso, non propedeutica a stagioni di ulteriore e più progredita capacità riformatrice della nostra Assemblea.

Voglio, quindi, sottolineare questo lavoro del Comitato per la legislazione, perché esso è stato oggettivamente un elemento cardine per poi far uscire in modo unitario dalla Commissione affari costituzionali un provvedimento siffatto.

Voglio anche aggiungere che probabilmente — il collega Frattini è stato molto chiaro al riguardo — diamo una sottolineatura diversa, a livello interpretativo, di questo provvedimento; esso, infatti, non è esaustivo di una logica riformatrice. Non solo: se tutti siamo d'accordo che il disboscamento, la semplificazione rappresentano una premessa per una pubblica amministrazione più alta e nobile, più estranea a qualsivoglia tipo di fenomeno corruttivo, non di meno ciò non può accontentare chi — come avviene sul versante del centro-destra — sostiene che possa e debba aprirsi una fase, non solo di gestione di testi unici e di semplificazione, ma anche di deregolamentazione, di denormativizzazione di segmenti significativi del rapporto fra istituzioni e cittadini. Si tratta di un obiettivo che ritengo abbiano anche molti colleghi della maggioranza, ma che, probabilmente, appartiene ad una seconda fase, ulteriore rispetto ad un meccanismo che, sia pure in modo significativo, viene ora messo in moto.

Il lavoro della Commissione affari costituzionali ha prodotto lo stralcio — lo ha ricordato bene il collega relatore Cananzi — di alcuni procedimenti che erano stati previsti e che, per la loro delicatezza, richiedevano una particolare attenzione e ciò anche raccogliendo, in particolare, il deliberato unitario della Commissione difesa.

Penso sia stato fatto un lavoro positivo anche in merito alla delineazione di confini certi tra questo provvedimento di semplificazione ed i codici, per quel che riguarda elementi essenziali della loro operatività. Ritengo che una puntualizzazione migliore si sia registrata per quanto riguarda potenziali debordamenti del processo meramente compilativo in eventuali, surrettizi sconfinamenti di carattere normativo dell'attività complessiva di regolamentazione.

Si è trattato di un lavoro importante, non solo da un punto di vista oggettivo, di ottica amministrativa neutrale, ma anche di confronto politico.

Infine, colleghi, signor Presidente, ho colto con favore le riflessioni del sottosegretario Bassanini sul ruolo che i gruppi parlamentari nel loro complesso — anche quelli di minoranza — hanno avuto in questo nostro lavoro. Non di meno sento il dovere di fare una riflessione critica, che spero alcuni colleghi intendano riprendere nel dibattito complessivo, nel confronto sugli emendamenti o in sede di dichiarazione di voto: penso che il Parlamento, al di là del lavoro della Commissione bicamerale sull'attuazione della legge n. 59 del 1997, debba vedere in questa « quarta Bassanini » anche un momento di riflessione sull'operatività complessiva di questo significativo processo di semplificazione e di delega.

Si tratta di sottolineare che su questo tema c'è insoddisfazione rispetto al processo che si è messo in moto, pure imponente. Infatti, come ha rilevato il collega Frattini, non sempre il trasferimento delle competenze è propedeutico per il trasferimento di risorse, di finan-

ziamenti e di personale (per rendere effettivamente gestibili le funzioni allocate perifericamente).

Inoltre, il sottosegretario Bassanini sa bene che questa legislazione ordinaria ha incontrato momenti di contraddizione nell'attività del presente Governo, così come del precedente esecutivo: è il caso delle legislazioni di settore prodotte dal Consiglio dei ministri come se queste leggi non esistessero o dei tentativi di riaccentrare competenze già delegate dalle leggi in vigore.

La mia preoccupazione si basa anche su un'osservazione di fondo: il Governo D'Alema ha diviso e frantumato un'allocatione unitaria di competenze ministeriali precedentemente assegnate al ministro Bassanini; oggi quelle competenze sono distribuite fra i ministri per le riforme istituzionali, per la funzione pubblica e per gli affari regionali. Si è reso necessario quindi — e non potrebbe essere altrimenti — che presso la Presidenza del Consiglio operasse un sottosegretario con funzioni di coordinamento.

Sotto il profilo squisitamente politico, colleghi, va poi segnalato con preoccupazione l'atteggiamento del ministro per gli affari regionali, che ha definito incostituzionale una legge del consiglio regionale dell'Emilia-Romagna ancora *in itinere*, preannunciando la sua iniziativa per sottoporre la questione della illegittimità costituzionale al Consiglio dei ministri. Mai, nella storia a volte dura della contrapposizione fra lo Stato centrale e le regioni, si era assistito ad una dichiarazione così palesemente lesiva del sistema complessivo delle autonomie locali nel nostro paese. Al di là di ogni polemica politica — e senza entrare in qualunque giudizio di merito e di metodo sulla vicenda — occorre anche sottolineare con preoccupazione l'ingresso della DIGOS nella sede del consiglio regionale della Campania per prelevare atti che costituiscono *interna corporis*, cioè i verbali dell'assemblea sull'elezione del presidente della giunta regionale.

Le mie considerazioni vanno quindi considerate più dal punto di vista di

un'analisi preoccupata che in senso polemico. Infatti, nel momento in cui si assiste ad un processo così significativo di trasferimento di deleghe e di competenze, le prospettive dei rapporti le autonomie locali e le venature centralistiche (nuove e vecchie) di natura burocratica o politica sono veramente buie. Ecco perché, al di là di una valutazione positiva sul provvedimento in esame, ho ritenuto opportuno introdurre nel dibattito elementi di quotidianità politica e di specifico confronto politico: il contesto nel quale si colloca il provvedimento in discussione non può esimere il Parlamento da una riflessione complessiva sullo stato dei rapporti tra Stato centrale ed autonomie locali, che nella presente fase è denso di forti preoccupazioni (*Applausi*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 5403)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Cananzi.

RAFFAELE CANANZI, *Relatore*. Signor Presidente, le indicazioni che sono pervenute saranno tenute nella debita considerazione in sede di Comitato dei nove.

Per quanto riguarda le questioni di carattere generale poste dal collega Migliori, nel corso dell'esame degli emendamenti, con particolare riguardo ad alcuni punti del disegno di legge, potremo fare qualche sottolineatura particolare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO BASSANINI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, vorrei ancora una volta ringraziare gli onorevoli deputati che sono intervenuti ed hanno espresso — insieme al consenso da parte loro e dei loro gruppi — una serie di

preoccupazioni e di rilievi legittimi, ai quali il Governo intende prestare la massima attenzione.

Innanzitutto, vorrei associarmi all'aprezzamento espresso dal relatore, onorevole Cananzi, per il contributo che è stato fornito dal Comitato per la legislazione.

La Commissione, con il parere favorevole del Governo, ha puntualmente ricevuto i rilievi posti dal Comitato per la legislazione, che hanno contribuito al raffinamento ed al miglioramento del testo del disegno di legge ed al chiarimento di possibili incertezze sulla sua interpretazione e sulla sua applicazione.

Vorrei dire ai colleghi, onorevoli Migliori e Frattini, che l'asse centrale del provvedimento richiede la necessità di una intelligente operazione per la quale il collega Migliori ha usato la parola «disboscamento»: una operazione non soltanto di semplificazione dei procedimenti amministrativi, di decisione e di controllo, o di esercizio delle attività amministrative, ma anche di riduzione dei vincoli e delle regole che impongono oneri e rigidità non necessarie ai cittadini, alle associazioni, alle formazioni sociali ed alle imprese.

Ritengo che, quando il collega Migliori ha parlato di deregolamentazione, non abbia inteso auspicare una società senza regole: nessuna società moderna vive senza regole. Il problema è rappresentato dall'accumularsi, nel nostro sistema normativo, di regole, vincoli e limiti, che non rispondono — o non rispondono nel modo più opportuno e conveniente — all'esigenza di garantire i diritti, le libertà dei cittadini e gli interessi generali della collettività.

Sappiamo che le regole sono necessarie per garantire i diritti e le libertà dei cittadini, nonché gli interessi generali della collettività. Sappiamo anche che tali regole non debbono essere inutilmente restrittive o costrittive delle libertà dei cittadini, delle loro iniziative, del libero esplicarsi delle loro scelte, tutte le volte che non confliggono con diritti di altri cittadini, di altre formazioni sociali o con gli interessi generali della collettività.

Esiste, tuttora, una gran massa di regole che impongono adempimenti, limiti e rigidità e che, quindi, vanno disboscate. Il disegno di legge al nostro esame vi provvede: le disposizioni contenute negli articoli 1 e 2 vanno, infatti, lette alla luce dei principi e dei criteri direttivi della legge n. 59 del 1997 e della legge n. 191 del 1998, che stabiliscono le *guide-line* dell'attività di delegificazione e di semplificazione regolamentare; semplificazione che, con questo provvedimento, viene estesa ad altre materie. Tra queste vi è anche quella della soppressione di norme e attività amministrative che si ingeriscono in quelle dei privati e delle imprese in modo non necessario o eccessivamente oneroso.

Dunque l'idea, che prima l'onorevole Migliori ha enunciato con un'espressione che a me è sembrata felice, di realizzare in questo modo un'amministrazione più alta e più nobile, che non si ingerisce inutilmente nelle attività dei singoli ma che è volta a garantire il rispetto e la realizzazione dei diritti, delle libertà fondamentali dei cittadini, degli interessi generali della collettività, ebbene questa idea è già compresa, anche se naturalmente c'è ancora molto lavoro da compiere, nelle disposizioni della normativa in esame, come lo era del resto nelle leggi precedenti.

Più complesso è il lavoro di valutazione di quanta strada sia stata finora fatta sulla base dei precedenti provvedimenti. Non c'è dubbio che si siano verificati difficoltà, resistenze e ritardi. Questo provvedimento tende anche a mettere in campo strumenti nuovi per superare alcune di queste difficoltà; tende a dare una copertura amministrativa ad un lavoro di semplificazione della regolazione e dei procedimenti che si è rivelato nella impostazione delle precedenti leggi nn. 59 e 191 sostanzialmente privo di strumenti adeguati, affidato come era — per dirla molto brutalmente — agli uffici legislativi esistenti (quelli della Presidenza del Consiglio, della funzione pubblica e dei singoli ministeri), uffici legislativi oberati dal lavoro di normale, ordinaria produzione

legislativa, al servizio degli indirizzi e dell'attuazione del programma di Governo, come è inevitabile.

Questa attività, già organizzata e indirizzata dal Parlamento con le precedenti leggi nn. 59 e 191, ha obiettivamente segnato il passo. Non posso non riconoscere la fondatezza di alcune preoccupazioni espresse a tale riguardo. Anche per questo occorre (così come del resto è previsto dagli articoli 3 e seguenti del provvedimento) cominciare ad organizzare una struttura dedicata, che sia espressamente destinata all'attività di delegificazione, semplificazione e snellimento della regolamentazione. Da tempo una struttura simile è presente in Gran Bretagna; recentemente è stata costituita anche in Francia e in Olanda, e ha dato dei risultati importanti. È significativo che nel caso britannico essa sia sopravvissuta al mutare delle maggioranze, all'alternarsi delle maggioranze, magari cambiando il nome: da *deregulation unit* siamo passati a *better regulation unit*; in ogni caso il lavoro è segnato da una consistente continuità sostanziale oltre che da una continuità personale dei tecnici e degli esperti che lavorano in questa struttura del Governo inglese. Anche noi cerchiamo di attrezzarci a questo. Per questo introduciamo una procedura nuova, ancorché non inventata. Il Governo ha proposto questo disegno di legge che è l'analisi dell'impatto della regolamentazione.

Vorrei ricordare ai colleghi presenti — che già lo sanno — non solo che questa analisi dell'impatto della regolamentazione ha esperienze precedenti importanti in altri paesi europei, ma che anche recentemente, con il documento approvato il 20 maggio dai ministri della funzione pubblica a Lancaster house a Londra e, poi, con un successivo documento approvato il 13 novembre a Vienna, si è data a questa attività (consistente nell'analisi dell'impatto della regolamentazione al fine di ottimizzare la regolazione, garantendo pienamente, attraverso il sistema della regolazione stessa, i diritti e le libertà dei cittadini e gli interessi generali della collettività, riducendo al minimo gli effetti di

pressione, rigidità, oneri e vincoli accollati ai cittadini, alle organizzazioni non governative, alle associazioni e alle imprese) la dimensione di un indirizzo europeo, condiviso dai quindici Governi dell'Unione europea, indipendentemente dai diversi orientamenti e indirizzi politici che questi governi esprimono.

Infine, vi è una connessione — che il collega Frattini ha giustamente messo in rilievo — tra il proseguire e il rafforzarsi, vincendo ritardi, resistenze e difficoltà, del lavoro di snellimento e di semplificazione della regolamentazione e l'attuazione di una riforma complessa che ha, nell'evoluzione di compiti, poteri e risorse alle regioni e agli enti locali, nell'attuazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, uno dei suoi indirizzi o pilastri fondamentali.

Non direi — onorevole Migliori — che vi è il rischio di una divaricazione tra il trasferimento dei compiti e dei poteri e il trasferimento delle risorse. Direi piuttosto che un certo ritardo nella definizione delle risorse ha comportato come effetto, data la correlazione inscindibile che è stata giustamente stabilita dalla legge n. 59 tra il trasferimento dei poteri dei compiti e il trasferimento delle risorse, un certo ritardo nella attuazione complessiva dell'operazione di decentramento e di attuazione del principio di sussidiarietà, di devoluzione di responsabilità, di compiti e di poteri alle regioni e agli enti locali. Ciò deve, bensì, come la legge opportunamente stabilisce, essere scaglionato in un arco triennale che tuttavia avrebbe dovuto cominciare già nel primo anno del triennio.

Anche in questo caso, penso che sia opportuno — non è l'oggetto diretto di questo provvedimento — fare il punto e valutare i modi con i quali dare una accelerazione che consenta di superare difficoltà e resistenze.

Come è noto, nel frattempo sono stati messi a punto tre decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di identificazione delle risorse: quello relativo al Ministero del lavoro e ai servizi per l'impiego, all'esame del Parlamento, e quelli relativi all'individuazione delle ri-

sorse in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca e di uffici metrici, che sono stati in questi giorni trasmessi al parere della conferenza unificata prima di essere inviati al Parlamento per i relativi pareri.

Ma essi incontrano, soprattutto il primo, difficoltà e contestazioni che indicano come il problema non sia rappresentato solo dalle resistenze delle amministrazioni, ma come vi sia una questione più complessa, che investe anche la cultura politica del nostro paese e le reazioni della società nel suo insieme, delle varie organizzazioni in cui essa si articola.

L'altro profilo è stato opportunamente sottolineato dal collega Frattini; il Governo intende procedere nella direzione di predisporre non tanto nella prossima finanziaria, quanto già nel collegato ordinamentale sui problemi fiscali all'esame del Senato, gli indirizzi di una riforma del nostro sistema complessivo di finanza pubblica che cominci ad attuare i principi del federalismo fiscale. Esso non può che andare nel senso di attribuire alle regioni e agli enti locali strumenti più rilevanti ed incisivi di finanza propria, non derivata, che consenta di allargare l'area dell'autonomia impositiva vera e propria, attraverso il finanziamento di una quota maggiore dei bilanci delle regioni e degli enti locali non già tramite trasferimenti dal bilancio dello Stato bensì mediante tributi propri o quote di tributi erariali gestibili e manovrabili direttamente dagli enti locali, in sostituzione di quote di trasferimenti.

Vorrei quindi dirlo chiaramente, per evitare interpretazioni scorrette: ciò avverrà senza alcun aumento della pressione fiscale, sostituendo corrispondenti quote di gettito oggi destinate al bilancio dello Stato, e perciò in equivalenza di gettito. Non vorrei che da questa affermazione, che credo risponda ad un indirizzo ampiamente condiviso, derivasse la notizia che annunciamo aumenti di pressione fiscale: non annunciamo alcun aumento in questo senso, ma al contrario un necessario sviluppo verso un sistema che, accogliendo le linee generali tracciate dallo stesso programma di Governo, consentirà

agli enti locali di sostituire quote di entrate derivanti dal bilancio dello Stato con quote di autonomia impositiva sostitutiva di entrate dello Stato e quindi con invarianza di pressione fiscale per i cittadini contribuenti.

In questo senso mi pare siano accoglibili le preoccupazioni ed i suggerimenti espressi dagli intervenuti nel dibattito, che torno a ringraziare, insieme con il presidente della Commissione e con il relatore, onorevole Cananzi (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Paissan e Brunale; Migliori ed altri; Pistelli: Disposizioni relative alla Tenuta di San Rossore (4421-4748-4896) (ore 17,18).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Paissan e Brunale; Migliori ed altri; Pistelli: Disposizioni relative alla Tenuta di San Rossore.

**(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 4421)**

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito delle riunioni del 17 dicembre 1998 e dell'11 gennaio 1999 della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, commi 7 e 9, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 25 minuti;

Governo: 25 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 15 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 36 minuti;

forza Italia: 33 minuti;

alleanza nazionale: 33 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 31 minuti;

UDR: 30 minuti;

comunista: 30 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti;

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 45 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 10 minuti; rifondazione comunista: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Italia dei valori: 6 minuti; socialisti democratici italiani: 5 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali - A.C. 4421)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore onorevole Maselli.

DOMENICO MASELLI, *Relatore*. Signor Presidente, rappresentanti del Governo, colleghe, colleghi, la tenuta di San Rossore, estesa 4.700 ettari, è una parte del più vasto tratto di territorio costiero tirrenico posto tra la foce del Serchio, il lago di Massaciuccoli e la foce dell'Arno. Questo territorio più ampio, che nel 1090 costituiva la cosiddetta *silva magna*, venne considerato un esempio generale nel Me-

diterraneo di macchia mediterranea complessiva e fu più tardi diviso in due o tre parti.

Nel 1521 Jacopo Salviati ne acquisiva un'importante porzione, poi passata alla famiglia Borghese di Roma, mentre i Medici fondavano la tenuta ducale e poi granducale di San Rossore che il *Dizionario geografico toscano* del Repetti, scritto durante il dominio di Leopoldo II cento anni fa, chiamava « Cascine reali vecchie e nuove », ricordando la particolarità che in quel luogo venivano allevati, accanto agli animali tipici della zona (daini, cinghiali e cavalli), anche dromedari rimasti fino quasi ai nostri giorni. Atipico è anche il fatto che proprio accanto al parco durava il feudo di Massarosa, strano esempio di feudo del capitolo del Duomo di Lucca durato in seno alla repubblica lucchese fino al 1799.

Si tratta, dunque, di una serie di realtà particolari. È certamente strano un feudo in piena repubblica.

L'archivio storico lombardo nel 1905 invitava allo studio di tutta questa zona come particolarmente ricca per il nostro paese.

La tenuta di San Rossore passò dai Medici ai Lorena, poi a Vittorio Emanuele II, già quando reggeva la Toscana come principe eletto del popolo toscano e poi, con l'unità d'Italia, in forza del plebiscito di annessione della Toscana, al Regno d'Italia. La tenuta successivamente passò, insieme alla villa Roseberi di Napoli, quindi a sé, alla Presidenza della Repubblica, in forza della legge 21 febbraio 1957, n. 32.

Da questo punto di vista, la prima osservazione da fare è l'importanza ecologica di questa parte del territorio del parco. Chi desidera più notizie in proposito può attingerle dalle relazioni alle tre proposte di legge che qui stiamo esaminando e vorrei che si tenesse conto di come ognuna delle tre proposte metta in luce particolari diversi relativamente a questa tenuta. Ad esempio, la relazione dell'onorevole Migliori evidenzia la presenza di lame di acqua dolce a breve distanza dal mare. Si tratta di un aspetto

veramente importante ed atipico che rischia di essere perso del tutto per l'erosione della costa marittima dovuta all'inquinamento. In alcuni punti (per fortuna solo in alcuni punti) si verificano trenta metri di erosione in un anno. Siamo dunque di fronte ad un grossissimo pericolo.

Devo dire che l'amministrazione della Presidenza della Repubblica si accorse di questo pericolo e se ne accorse proprio l'allora segretario generale, ora qui presente, che istituì una commissione del CNR per studiare le ragioni del degrado. In realtà, in un documento pubblico ho trovato il termine « degradazione », ma credo che il Presidente sia d'accordo con me che si debba dire degrado e non degradazione in questo caso...

PRESIDENTE. Approfondiremo il problema.

DOMENICO MASELLI, *Relatore*. Il degrado provocava questa sciagura (perché di sciagura si tratta). Vi sono tre gravi rischi: il primo, l'erosione dal mare; il secondo l'aerosol, dovuto ai prodotti chimici che entrano in contatto con il fogliame di alcuni tipi di piante, che rischiamo di perdere definitivamente; il terzo, è dovuto al fatto che gli animali in piena libertà stanno distruggendo tutta la flora (mi riferisco, in particolare, ai cinghiali ed ai daini che, essendo molto prolifici, richiedono una politica adeguata).

A seguito del lavoro in Commissione, nel 1990, si decise di dare tale bene in convenzione al Ministero dell'agricoltura. I risultati non parvero essere quelli attesi; ecco allora che, siccome il 21 febbraio 1957 era stato creato con la legge regionale n. 32 il parco di Migliarino, San Rossore e Massacciuccoli, sembrò più adeguata alla tutela del territorio una convenzione con la regione Toscana. Essa è stata realizzata nel 1995 e ha dato risultati parzialmente soddisfacenti; dico parzialmente non perché la regione abbia trascurato tale aspetto, ma perché l'aggravarsi del problema ecologico italiano crea necessità di intervento sempre mag-