

privata, lo sviluppo della concorrenza e quello del nostro paese.

Confido, allora, nel vostro buonsenso. Se così non sarà, la nostra opposizione sarà dura, ma non cieca, come abbiamo dimostrato in tutti questi giorni, in tutte queste settimane, con i nostri emendamenti, le nostre proposte e anche con gli apprezzamenti (se c'è da farli, li faremo). Faremo la nostra battaglia affinché questo provvedimento non venga approvato, perché è un provvedimento, nella sostanza, dannoso per il nostro paese, che crea confusione e che, certamente, non porta niente di buono per il nostro futuro (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Constatato l'assenza dell'onorevole Nieddu: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Quartiani. Ne ha facoltà.

ERMINIO ANGELO QUARTIANI. Signor Presidente, signor sottosegretario di Stato, onorevoli colleghi, a fine novembre 2002, oggi, siamo a discutere di un collegato alla legge finanziaria 2001 che ha perso gran parte del suo presunto valore originario ed è stato oggetto di incursioni, peraltro, di dubbia efficacia in alcuni casi e in altri, invece, in palese contrasto con le esigenze dell'economia italiana, così come si sono andate evolvendo nell'arco di questi nove mesi (tanti sono i mesi che ci separano dalla prima lettura di questo provvedimento, con un peggioramento del contenuto).

Vi sono previste norme di spesa che, incidendo sull'anno finanziario 2002, appaiono ormai di fatto inutilizzabili dai soggetti destinatari, in quanto impossibilitati, nell'arco di pochi giorni utili, ad espletare le pratiche necessarie. Si pensi, ad esempio, a quelle norme che definiscono l'accesso ad alcuni fondi destinati all'innovazione delle piccole imprese. Per ciò stesso queste norme producono un effetto distorto sulle previsioni di spesa per il 2002 ed incidono invece per il 2003 e gli anni a venire, senza che sia chiaro se

saranno recepite dalla legge finanziaria e nel bilancio preventivo 2003.

Il buonsenso vorrebbe che, per questo motivo, ma anche per motivazioni di ordine più generale, alcuni capi dei cinque contenuti nel provvedimento, se non l'insieme del provvedimento in esame, venissero superati e inseriti in una normativa di riordino più organica riguardante ciascun settore al quale sono riferiti. Penso al settore delle assicurazioni, con particolare attenzione naturalmente alla RC auto, che tanto incide sulla qualità della vita degli italiani e sulle loro tasche, penso al settore dell'energia, per il quale la Camera in Commissione in sede referente sta oggi già esaminando il disegno di legge di riordino e riforma, a seguito di un ordine del giorno approvato dalla Camera stessa, che dovrebbe dare ordine ad interventi legislativi parziali e casuali, di cui lo stesso Governo si è fatto dispensatore nei mesi scorsi, ora sulla costruzione di nuove centrali, ora su meno chiare materie concernenti le tariffe, il mercato, la liberalizzazione dello stesso, tra l'altro incidendo sul ruolo delle autorità.

Anziché il buonsenso, nel corso dell'esame al Senato, il Governo e la maggioranza hanno seguito un incomprensibile disegno di « complessificazione » del collegato, portandolo da 36 a 46 articoli, allargando la sfera delle materie sulle quali il collegato interviene. Ad esempio, un nuovo articolo introdotto, il 6, prevede la possibilità di esenzione dal contributo previsto dalla legge vigente gravante sulle attività di installazione e fornitura di rete di telecomunicazioni pubbliche, di fornitura al pubblico di servizi di telefonia vocale e di servizi di comunicazioni mobili, riferendo questa esenzione alla larga banda: è un articolo inutile se si limita alla sola possibilità, dato che non risulta chiaro chi potrebbe tramutarlo in misura legislativa certa; è un « articolo annuncio », invece, se si limita a promettere un intervento dello Stato per favorire l'iniziativa privata in un settore nel quale anche le piccole imprese sono sottoposte a enormi rischi di investimento finalizzato all'innovazione e abbisognerebbero, invece, di

maggiore disponibilità di bilancio, ben più di queste semplici promesse. Altro esempio è rappresentato dal capo II riguardante il rapporto tra la ricerca e la proprietà industriale di marchi e brevetti. Addirittura qui sono contenute diverse deleghe al Governo.

Vi è, insomma, in ogni capo dell'articolo, uno stillicidio di rinvii a nuovi provvedimenti di delega, che rischia di produrre complicazioni regolamentari e confusione normativa in un settore in cui gli operatori attendono uno strumento compiuto che semplifichi il ricorso alla tutela brevettuale e garantisca insieme tutela e competitività a livello internazionale.

Forse, al riguardo sarebbe meglio destinare fondi per rendere più agevole la ricerca universitaria, in particolare delle facoltà scientifiche e tecniche, oggi impoverita da logiche mosse dal solo profitto immediato, per non parlare delle assicurazioni RC su cui già si sono soffermati diversi colleghi.

Mi preme osservare come nel settore delle assicurazioni RC auto, come in quello riguardante l'energia, si consolidi una cultura, prevalente nel Governo e nella maggioranza, tesa a depotenziare il ruolo di controllo e di regolazione delle autorità indipendenti, si tratti di Isvap o dell'autorità per l'energia elettrica e il gas. È questo, dunque, un collegato che dovrebbe porsi l'obiettivo di favorire la concorrenza mentre tende, al contrario, a negarne alcune basilari regole per un equilibrato sviluppo, a cominciare, per l'appunto, dal riconoscimento che un mercato libero presuppone un basso tasso di presenza dello Stato e della burocrazia ministeriale ed un alto tasso di regolazione e di autoregolazione; qualità che solo una presenza di solide e affermate autorità indipendenti e terze può contribuire ad affermare come connotato di un mercato sempre meno comparativo e sempre più capace di porre al centro di una effettiva liberalizzazione gli interessi del cittadino utente e la qualità del servizio, ove si

tratta di servizi di pubblica utilità quale, appunto, può essere quello dell'energia elettrica e del gas.

L'intero capo IV riguarda il settore energetico. Oltre la già richiamata necessità di ricondurre norme in disordine sparso entro un provvedimento complessivo di riordino, gli articoli che si diffondono su questa materia, o sono superflui, o contengono soluzioni che dovrebbero essere, comunque, soggette a revisione perché in contrasto con la normativa vigente o con gli stessi indirizzi individuati dall'indagine conoscitiva e fatti propri dal Governo.

Si prenda, ad esempio, l'articolo 27 che prevede l'intervento finanziario pubblico per infrastrutture di trasporto e stoccaggio del gas. Ora, a proposito di liberalizzazione, onorevole sottosegretario e colleghi della maggioranza, l'utilità dell'intervento finanziario pubblico nella realizzazione di infrastrutture per l'approvvigionamento internazionale di energia è già dubbio, poiché si tratta di attività che in mercati liberalizzati o in via di liberalizzazione devono trovare nel ricavo economico la loro principale motivazione ed è noto che le previsioni di aumento dei consumi italiani prefigurano un mercato di per sé sufficiente a remunerare gli investitori in questo campo. L'intervento dello Stato è perciò inutile quando il gestore della rete è remunerato dalle tariffe. Vorrei dirlo ai liberisti della Casa delle libertà.

Al Senato è stato poi introdotto un comma in netto contrasto con quanto deciso nel Consiglio europeo di Barcellona ed anche con quanto — ci dice una nota di agenzia di stampa — è in via di soluzione in termini di accordo sulla liberalizzazione del mercato dell'energia a Bruxelles, nonché con tutta la precedente legislazione nazionale e con le nuove proposte di direttiva europea sull'energia. In cosa consiste? Si cerca di tradurre in legge il passaggio da accessi regolati alla rete del gas, cioè tariffe pubbliche non discriminatorie per tutti gli operatori, ad accessi negoziati, cioè trattative tra gli operatori. Ora, solo la Germania ha optato per questo tipo di accesso mentre persino la

Francia sta optando per accessi regolati, estendendo la competenza sul gas all'autorità per l'energia, seguendo il modello italiano. Questo è un punto importante perché la regolazione indipendente è il fattore decisivo di contemperazione dell'evidente potere di mercato esercitabile dagli ex monopolisti. Il comma è la palese trascrizione in norma dell'ispirazione dirigista e ministerialista propria di questo Governo che si accompagna ad una logica di discriminazione tra operatori. Un'ispirazione, peraltro, che si ritrova anche negli altri articoli.

Infine, l'articolo 35 è, nel disegno di legge collegato, un capolavoro di contraddizione in termini perché, come osservato dall'autorità per l'energia elettrica e il gas in una nota al Parlamento, in materia di importazione e fornitura di energia elettrica, la norma proposta potrebbe ingessare il mercato allo *statu quo* del 2002, con ciò inducendo nel mercato comportamenti negativi dei soggetti interessati alla definizione di priorità nell'assegnazione delle capacità di trasporto sulla rete di interconnessione con l'estero; potrebbe, cioè, venir meno, per come è scritta la norma, la causa di interrompibilità dei contratti stipulati per il 2002, al momento non automaticamente estendibile al 2003 e al 2004, cosa che, invece, con il disegno di legge collegato, potrebbe accadere. Tutto ciò genererebbe un effetto paralizzante in tutto il mercato dell'elettricità e, poiché il disegno di legge collegato contiene questa norma — anzi, il mercato ha già procrastinato nel tempo la sottoscrizione di acquisti che, in genere, sull'energia importata, si avviano a fine estate —, il risultato è che, finché il ministero non comunica quale sia la quota riservata per le assegnazioni prioritarie, nessuno può fare previsioni, nessuno conclude accordi all'estero e, naturalmente, più tardi gli operatori vanno a contrattare più trovano i prezzi alti; tutto ciò con buona pace della futura borsa elettrica e dell'abbassamento dei prezzi che, invece, clienti idonei ed un mercato libero dovrebbero conseguire.

Poiché, allora, il problema non è di qualche giorno in più o in meno (dato che

sono già passati nove mesi, ne possono passare anche dieci o undici) e poiché non è stata riscontrata alcuna urgenza per questo collegato, non comprendo perché ci si debba « blindare » in modo tale da non ritrovare un comune intendimento anche attraverso un'azione fortemente migliorativa della legge.

Ora, il provvedimento va assolutamente rivisto in molte parti significative (così come in parti inutili e in diverse parti è controproducente).

Ai colleghi della maggioranza voglio dire che non sempre è possibile cavarsela con la presentazione di ordini del giorno che, peraltro, il Governo non è in grado di onorare e non dimostra di voler osservare.

Al collega relatore e alla maggioranza di centrodestra suggerisco, perciò, un atteggiamento più disponibile ad un ulteriore lavoro di revisione del collegato, più di quanto non sia stato fatto in Commissione di merito respingendo ogni proposta migliorativa presentata dai Democratici di sinistra e dall'Ulivo.

L'opposizione, cari colleghi, non blocca alcuna legge! È assurdo che vi rivolgiate a noi indicandoci come i frenatori della ripresa economica solo perché siamo in disaccordo con questo collegato! Quest'ultimo non può ribaltare la negatività della legge finanziaria per tutte quelle materie che voi ritenete con il collegato di poter proporre all'attenzione di un miglioramento.

Questo collegato, più che la concorrenza favorisce distorsioni centralistiche e statalistiche del mercato e, più che l'iniziativa privata, rilancia il ruolo dello Stato nei confronti dell'impresa, degli utenti e delle famiglie italiane. Ma è a questi soggetti, alla loro promozione, alla loro difesa, alla loro capacità di innovarsi nel mercato e di stare nel mercato internazionale, piuttosto che a logiche di pura autoreferenzialità che vi appartengono, che occorre indirizzare l'azione legislativa anche nel settore delle attività produttive! Signori colleghi del centrodestra, anziché ascoltare queste voci interne che vi portano a negare la possibilità di un'azione migliorativa di questo collegato e di altre

iniziative e provvedimenti (quale quello che sarà in discussione nelle prossime ore, riguardante anch'esso un punto importante — quello dell'energia — nell'articolo 6 della legge di semplificazione), vi esorto ad ascoltare di più il paese e meno il vostro istinto di depotenziare l'azione riformatrice dei Governi di centrosinistra che vi hanno preceduto con quella foga distruttrice di riforme in campo economico e delle attività produttive. Penso alla legge Bersani e alla legge Letta, le quali hanno dato buona prova di sé e dovrebbero, indipendentemente dalla colorazione della guida del Governo, essere un punto importante intorno al quale sia la maggioranza, sia l'opposizione dovrebbero lavorare nell'interesse del paese (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita-DL, l'Ulivo*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Quartiani.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 2031-bis-B)**

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

LUIGI GASTALDI, *Relatore*. Signor Presidente, desidero ringraziare tutti i colleghi che sono intervenuti e ripetere che, come ho già anticipato nella relazione, il testo del provvedimento è indubbiamente migliorabile ma, a questo punto, cari colleghi, si tratta di scegliere se perseguire tale miglioramento con il rischio di non pervenire in tempo utile all'approvazione di questo collegato oppure se chiudere l'iter e conseguire gli effetti positivi che il provvedimento senza dubbio reca.

Come relatore, ritengo si debbano senz'altro approvare le disposizioni contenute nel collegato che importanti settori produttivi nazionali attendono da tempo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MARIO VALDUCCI, *Sottosegretario di Stato per le attività produttive*. Il Governo rinuncia alla replica.

PRESIDENTE. Sta bene.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S. 776 — Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione — Legge di semplificazione 2001 (approvato dal Senato) (2579) e delle abbinare proposte di legge: Giacco ed altri; Rivolta ed altri; Serena (296-1510-2316) (ore 18,20).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione — Legge di semplificazione 2001; e delle abbinare proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Giacco ed altri; Rivolta ed altri; Serena.

La ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 2579)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Anedda.

GIAN FRANCO ANEDDA, *Relatore*. Signor Presidente, al fine di ottenere il massimo dei risultati possibili con il minimo sforzo, non ripeterò ciò che è scritto

nella relazione. Si tratta di una relazione dettagliata, diffusa e credo di poter dire completa, considerata anche la complessità del provvedimento in discussione.

Il disegno di legge di semplificazione del quale discutiamo perviene alla Camera dopo l'approvazione del Senato, ma è stato modificato dalla Commissione, anche su intervento del Governo, con l'approvazione di alcune proposte emendative. Tale disegno di legge — questo è il dato più importante — modifica l'ambito e la struttura della legge annuale di semplificazione, come era prevista dalla legge n. 59 del 1997, e prevede deleghe al Governo per l'emanazione di decreti legislativi.

Si tratta di diversi decreti legislativi, tutti tesi alla semplificazione, riguardanti il riassetto normativo in materia di produzione normativa, di sicurezza del lavoro, di assicurazioni, di incentivi alle attività produttive, di regolamentazione dei prodotti alimentari, di tutela dei consumatori, di metrologia legale, di internazionalizzazione delle imprese, di informazione e, infine, il riassetto delle disposizioni concernenti il corpo dei vigili del fuoco.

Il disegno di legge in discussione stabilisce, inoltre, che le autorità amministrative indipendenti debbano inviare una relazione al Parlamento. È prevista una regolamentazione per il parere reso dalla Corte dei conti e con riferimento alle norme riguardanti i concorsi per l'accesso alla Corte dei conti medesima. È prevista una relazione della Corte dei conti ed è previsto un intervento della stessa per verificare la congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge delega. Infine, è previsto un intervento sulla struttura con riferimento agli impiegati delle amministrazioni dello Stato circa i requisiti di appartenenza. Si istituisce, ancora, il registro informatico degli adempimenti amministrativi, la banca dati per la legislazione in materia di pubblico impiego ed un sito telematico nel quale la Presidenza del Consiglio dei ministri può pubblicare notizie relative ad iniziative normative del Governo nonché disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando

forme di partecipazione del cittadino in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.

Per quanto riguarda la materia delle deleghe, pronuncerò fra breve poche parole. Ciò che interessa sottolineare — dal momento che si tratta di un dato importante — è che il provvedimento modifica la filosofia della legge di semplificazione.

Nello sforzo apprezzabile compiuto dagli altri governi per giungere ad un sistema di semplificazione della legislazione era stato scelto il sistema dei testi unici, cioè, la raccolta di tutti i provvedimenti e regolamenti — ferma restando la differenza tra le due fonti — in un unico testo. Bisogna dire che la scelta compiuta dai precedenti governi — ripeto, pur apprezzabile — non ha ottenuto i risultati che tutti auspicavamo. Mi riferisco alla legislazione — chiamiamola così — sedimentata, ma dirò qualcosa anche per quanto riguarda la legislazione attuale.

Nel provvedimento in esame la scelta è completamente diversa: il Governo con gli strumenti dei decreti legislativi propone la redazione di codici, dunque, ha la possibilità di intervenire, modificando, laddove la modifica appaia necessaria, i testi attualmente vigenti. La differenza, come è facile avvertire, è enorme, giacché prima si trattava soltanto di un lavoro di compilazione, mentre ora si tratta di un lavoro di rifacimento, che è auspicabile venga concluso rapidamente.

Infatti, è indubbio — ed il Parlamento lo ha detto anche ufficialmente in numerose occasioni — che la legislazione italiana appare sempre più frammentaria e confusa e, perciò, di difficile lettura. Le difficoltà vi sono anche per gli addetti ai lavori, figuriamoci per il destinatario delle norme — non voglio addentrarmi nel grande dibattito in materia — che è il cittadino. Quest'ultimo non riesce più ad orientarsi perché le leggi molto spesso — nel passato prossimo, nel passato remoto ma, ahimè, anche attualmente — non ricorrono alla tecnica della legislazione. Spesso, cioè, le norme che regolano una stessa materia si ritrovano in diversi prov-

vedimenti di legge e, come sappiamo, anche nella legge finanziaria il cui oggetto dovrebbe essere completamente diverso rispetto alla materia. Le difficoltà sono di tutta evidenza e la legge intende intervenire su questo.

So che, quando parleremo di questa nuova filosofia della legge di semplificazione e, ancora di più, quando tratteremo delle singole deleghe, avremo le censure dell'opposizione. Le comprendo perché se ancora mi trovassi all'opposizione, credo che solleverei le stesse critiche per una ragione di fondo, anch'essa comprensibile: l'opposizione non si fida del Governo, la maggioranza sì. Tuttavia, l'opposizione e la maggioranza insieme, al di fuori dei ruoli, sanno benissimo che, senza il decreto legislativo e senza la delega dalla quale scaturiscano le singole norme, non si giunge alla semplificazione. L'esempio evidente di quanto mi sono permesso di dire lo vediamo quando il Parlamento è chiamato ad esprimere il doveroso parere sui decreti legislativi.

Il Parlamento — va detto con molto riguardo, ma deve essere detto —, di fronte a provvedimenti che sono corposi, costituiti da numerosi articoli, molto spesso (non sempre) conduce un esame molto meno incisivo di quello che condurrebbe qualora si trattasse di una proposta o di un disegno di legge. È inutile indagarne le cause, questo è il fatto. Tuttavia, parlando della delega e del decreto legislativo, dobbiamo dire che non è giustificata la critica secondo cui di fronte ad un decreto legislativo non vi sarebbe il controllo del Parlamento. Tale controllo infatti vi è, dal momento che il Parlamento può esercitarlo (ed anche nella maniera più incisiva); lo esercita dopo i pareri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti e può esercitarlo eventualmente anche dopo aver sentito — come il Governo in ogni caso fa sempre, preventivamente — le parti sociali. È indubbio allora che non si può fare la critica aprioristica all'uso della delega, ma bisogna invece riconoscere che la delega e il decreto legislativo sono gli strumenti

necessari per ottenere il risultato che tutti auspichiamo: la semplificazione e il coordinamento normativo.

Soggiacendo (o subendo) a una abitudine professionale, credo che occorra dare una dimostrazione del dato al quale ho accennato. Tale dimostrazione la troviamo ad esempio esaminando il disegno di legge atto Camera n. 2031, del quale si è svolta prima la discussione sulle linee generali, con riferimento alle disposizioni in materia di responsabilità civile automobilistica. Partiti dalla legge n. 990 del 1969 sull'assicurazione obbligatoria, non credo vi sia stato Governo che non sia intervenuto, una o più volte, su questa legge. Non solo, ma agli interventi (afferenti alla legge) da parte dei governi si sono sovrapposte tutte le norme regolamentari che attengono ai rapporti di controllo sulle imprese e che sostanzialmente attengono ai rapporti tra il cittadino e l'impresa. Il disegno di legge che ho appena menzionato ne è la migliore delle dimostrazioni, perché ciascuna delle norme qui indicate interviene per modificare il quadro generale dell'assicurazione obbligatoria.

Rimango dell'opinione — senza ovviamente entrare nel merito della norma — che questo, pur dettato da necessità politiche pressanti e immanenti, sia un pessimo modo di legiferare, al quale si sovrappone l'ancor peggiore modo di legiferare, quando una norma del tutto particolare viene inserita, come ricordavo all'inizio, in quel lungo treno al quale ciascuno di noi tenta di aggiungere un vagone, che risponde al nome di legge finanziaria. Al riguardo, vi sono norme (anche in tema di assicurazione), inserite nella legge finanziaria, che molto spesso solo un attento cultore delle leggi riesce a rintracciare.

Siccome continuo a preoccuparmi del cittadino, il quale non ha il dovere di rivolgersi ad un tecnico ma deve essere posto in condizione di comprendere, è evidente che tale soggetto soffre della difficoltà di lettura e della difficoltà di interpretazione.

Infatti, nel sovrapporsi delle norme in testi diversi, molto spesso non esattamente

coordinati proprio a causa della suddetta sovrapposizione, assistiamo al non esaltante fenomeno delle differenze di interpretazione, che non vengono risolte nell'immediato, ma dopo anni di contrasti anche giurisprudenziali e — cosa ancor più grave — dopo anni di decisioni dell'apparato burocratico, talvolta dello Stato, talvolta privato — come capita per le assicurazioni, per rifarmi all'esempio precedente —, che costituiscono un danno ancor più grave per il cittadino medesimo.

Allora, tutto ciò che ho affermato — non credo debordando dall'oggetto del provvedimenti in esame, ma forse debordando dalla prassi parlamentare in tema di relazione ad una proposta di legge — evidenzia quanto sia esatta, doverosa e necessaria la nuova regolamentazione prevista dalla legge di semplificazione.

L'auspicio è che le deleghe vengano attuate e che ciò avvenga rapidamente nei termini previsti, al fine di ottenere la semplificazione della legislazione nel suo complesso.

Credo che, nell'esaminare i singoli articoli, potranno essere discussi eventuali problemi specifici; tuttavia, in termini generali, mi permetto di affermare che, una volta tanto, nei criteri e nei principi direttivi indicati per le deleghe, siamo usciti dal generico.

Ricordo — perché eravamo nel vero — quante censure furono fatte ai precedenti Governi quando, proponendo una delega, al fine di prevedere il più possibile senza violare la medesima delega, mantenevano i criteri ed i principi direttivi nell'ambito della più vasta genericità. Ritengo che le deleghe proposte e che ho in precedenza indicato sfuggano a queste osservazioni, in quanto sono precise, dettagliate e non generiche.

Occorre soltanto svolgere un'osservazione al Parlamento in ordine alla soppressione, proposta e accettata dalla Commissione, di una delega attinente al riassetto in materia di energia. Si tratta di una soppressione — poi ascolteremo in proposito il parere del Governo — derivante dal fatto che un testo coordinato in materia di energia è attualmente all'esame del Se-

nato; dunque, mancando indicazioni più precise, è apparso inutile attribuire una delega che, in fin dei conti, è già prevista in un disegno di legge proposto dal Governo.

Non credo ci siano controindicazioni relative a questa soppressione, che reputo utile sempre al fine di evitare le sovrapposizioni improprie. In termini di chiarezza — ho concluso, signor Presidente —, il testo proposto non soltanto impone al Governo, come già nel testo base di semplificazione, l'indicazione specifica delle norme abrogate, ma attribuisce a quest'ultimo — se vorrà esercitarlo come auguriamo che sia —, il potere di indicare in un testo, in termini puramente ricognitivi, anche le norme implicitamente abrogate, onde evitare — mediante l'approvazione del testo suddetto — che, sulla abrogazione implicita di una norma o di un'altra si apra un ulteriore contenzioso con conseguenti complicazioni e difficoltà. Questa è la ragione per cui il relatore, per quanto lo riguarda, disposto ad accettare tutti i suggerimenti costruttivi che siano proposti entro l'ambito indicato nella relazione, propone l'approvazione del disegno di legge (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza. Signor Presidente, onorevoli deputati, ringrazio innanzitutto il relatore non soltanto per la relazione scritta che ha voluto presentare in questa sede, ma anche per gli ulteriori approfondimenti svolti nel corso del suo intervento orale, di inizio della discussione sulle linee generali riguardo al provvedimento in esame. Voglio ringraziare lui ma anche il presidente Bruno, per il lavoro di raccordo e coordinamento effettuato in Commissione al fine di garantire un testo quanto più organico possibile.

Il disegno di legge, come ricordava il relatore, svolge la funzione quadro di

norma madre, contenente l'indicazione di metodi e schemi procedurali che, di anno in anno, saranno utilizzati per il conseguimento degli obiettivi di riassetto normativo. Questo, previsto dal disegno di legge, si basa sui nuovi principi contenuti nell'articolo 1 del provvedimento in esame. Si prevede l'abbandono della mera delegificazione, rivelatasi strumento insufficiente a liberare l'ordinamento dal disordine normativo che lo caratterizza in quanto limitata ad abbassarne solo il grado.

Il nuovo sistema mira a liberalizzare intere materie attraverso la riduzione quantitativa delle norme e dei poteri della pubblica amministrazione. Ogni anno, la legge di semplificazione, in sede di riassetto normativo, presentata al Parlamento contestualmente ad una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto, contiene una serie di deleghe legislative al Governo in materie indicate come priorità per ciascun ministero. Per le materie oggetto di riassetto è prevista l'emanazione di decreti legislativi delegati, per la normativa primaria, e di regolamenti, *ex* articolo 17, commi 1 e 2, della legge n. 400 del 1988, per la normativa secondaria.

Viene abbandonato il sistema del testo unico in quanto ritenuto strumento dal carattere essenzialmente conservativo dell'assetto esistente, in favore di un altro al quale l'ordinamento attribuisce poteri innovativi. Parlo del decreto legislativo, con cui si può modificare la disciplina di sostanza che regola i poteri amministrativi e i rapporti con il cittadino. Del resto, il testo unico misto si è caratterizzato negativamente per la commistione tra fonti di diritto di livelli diversi, legislative e regolamentari, e certamente non ha contribuito, per l'esperienza che abbiamo fatto, a garantire i vari livelli di certezza giuridica.

Tra i criteri ispiratori della delega legislativa devo segnalare quello guida, finalizzato alla liberalizzazione, da attuarsi attraverso l'eliminazione generalizzata dell'autorizzazione delle misure limitanti la libertà contrattuale. Una volta liberaliz-

zato il settore, onorevoli colleghi, mediante il riassetto normativo, si potrà redigere il codice dell'intera materia.

Quindi, il codice sostituisce lo strumento del testo unico.

Nelle funzioni riservate allo Stato, che non sono oggetto di riassetto e liberalizzazione — per esempio, l'ordine pubblico e l'amministrazione della giustizia —, si può continuare ad intervenire mediante semplificazione procedimentale. Un ruolo di assoluta rilevanza viene riconosciuto ai ministeri di settore, sia nell'individuazione delle priorità, sia nell'elaborazione dei provvedimenti normativi, sia nella partecipazione attiva alla realizzazione di obiettivi fissati. In realtà, è questa la novità, perché la Presidenza del Consiglio funge da cabina di regia che provvede al lavoro di coordinamento e di impulso nella fase di deliberazione del disegno di legge di semplificazione, di attuazione e di riassetto, o addirittura ad un lavoro sostitutivo in caso di inerzia delle pubbliche amministrazioni.

Il disegno di legge originario già prevedeva alcune deleghe per il riassetto normativo e per l'emanazione dei relativi codici. In particolare, in materia di produzione normativa, qualità di regolazione, sicurezza e lavoro, assicurazione, sostegno pubblico alle imprese, informatizzazione che si incentra soprattutto sulla valenza probatoria — questo è importante — del ricorso a strumenti giuridici genericamente identificati con il termine « firma » ma non corrispondente a istituti giuridici del nostro codice civile. A seguito degli emendamenti apportati al testo esaminato in prima lettura al Senato, sono attualmente previste nuove deleghe in materia di tutela dei consumatori, con particolare riguardo ai contratti a distanza e alle televendite, e in materia di metrologia legale e di internazionalizzazione delle imprese. A seguito delle modifiche apportate dalla I Commissione della Camera dei deputati, tra le altre, sono state inserite norme relative al riassetto delle disposizioni relative al corpo nazionale dei vigili

del fuoco, all'accesso alla magistratura, alla Corte dei conti e alla dirigenza pubblica.

Pronto a rispondere a problemi ed a questioni che vorranno porre gli onorevoli deputati, voglio chiudere questo breve intervento anticipando l'intenzione del Governo di ripresentare alcuni emendamenti relativi ad impegni che il Governo si è assunto con l'opposizione anche in quest'aula in occasione della discussione del disegno di legge sulla dirigenza in materia di osmosi tra pubblici e privati dipendenti, di individuazione dei requisiti dei soggetti che svolgono compiti tecnico-scientifici e di riserva, nonché di riformulazione della copertura finanziaria.

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

ANTONIO BOCCIA. Signor Presidente, come preannunziato dal relatore, questo provvedimento, di fatto, comporta una serie di deleghe che il Parlamento dà al Governo e ovviamente, mi consenta di dire, che la maggioranza di questa Camera darà a questo Governo. Infatti, di certo, né il gruppo della Margherita né tutto il centrosinistra avrebbero ardito fino al punto di immaginare e prevedere un provvedimento di delega così ampia e diffusa e, diciamo anche, così pericoloso per l'assetto complessivo dei poteri nel nostro paese. D'altro canto, l'esperienza in questo caso ci è favorevole, perché le cosiddette leggi Bassanini di grande riforma istituzionale sono state votate in quest'aula, discusse ed elaborate nella Commissione competente e, diciamo anche, al centro di un incontro *bipartisan* tra maggioranza ed opposizione: quindi, un diverso stile e anche una diversa volontà politica.

Di deleghe indirette ne vengono per il più generale provvedimento di semplificazione e di riassetto normativo e di deleghe, invece, specifiche ne sono previste in questo provvedimento. Credo che, fino a quando cominceremo a votare, la catena di questi articoli di delega probabilmente si allungherà, visto che poco fa un funzionario della Camera mi ha portato un

articolo aggiuntivo che ha introdotto una nuova delega.

Quindi, probabilmente, fino a quando voteremo gli emendamenti relativi al provvedimento in esame, la catena di queste deleghe si allungherà ancora.

Signor Presidente, si tratta di deleghe al Governo da parte della maggioranza e del Parlamento che, in qualche modo, segnano, caratterizzano, esemplificano il portato di fondo di questi 500 giorni di governo del centrodestra. Signor Presidente, più volte ho segnalato in quest'aula — lei ne è testimone, anche se può non condividere le mie idee — episodi di fortissima trasgressione degli equilibri tra i poteri previsti nella nostra Costituzione, con una chiara, chiarissima intenzione del Governo di appropriarsi di poteri del Parlamento. Questi 500 giorni, in fondo, sono stati caratterizzati da tali avvenimenti, non è questo l'ultimo episodio ma sicuramente — mi permetta di dirlo, signor Presidente — è il più grave per la qualità ed anche per la quantità. Si tratta, infatti, di un provvedimento che contiene solo e soltanto deleghe. Una di queste è di ordine generale ed è relativa alla semplificazione, al riassetto normativo, che prevede poi tutta una serie di decreti legislativi ed una quindicina di articoli, ognuno contenente una delega per un determinato settore, per una determinata materia.

Signor Presidente, è evidente che è questa la questione relativa al provvedimento in esame e cioè il trasferimento del potere legislativo dal Parlamento al Governo. Si tratta di uno stravolgimento del rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo, al quale stiamo assistendo dall'inizio della legislatura e che, certamente, rappresenta una caratterizzazione della volontà politica del centrodestra.

Signor Presidente, formalmente la cosa potrebbe anche filare bene perché, in fondo, è il Parlamento che delega il Governo. Infatti, è la maggioranza parlamentare che approverà questo provvedimento e delegherà il Governo. Quindi, formalmente, il procedimento descritto potrebbe essere corretto, però cosa vi è dietro? Dietro vi è una latente insofferenza da

parte dell'esecutivo e del suo Presidente nei confronti del lavoro parlamentare. Ciò è alla base di questa ripetizione di deleghe, di decreti-legge e di richieste di delega. Di fatto questo Governo, nelle Commissioni parlamentari ed in Assemblea, su niente ha aperto un confronto. Debbo dire che non vi è stato mai da parte del Governo e della maggioranza un minimo di volontà ad aprire un confronto su temi che, come poi dirò, riguardano la casa comune e non la maggioranza o l'opposizione.

Questo provvedimento, in fondo, è emblematico ed il primo colpo lo dà proprio al Parlamento; infatti, quando si va a semplificare, lo si fa eliminando il dibattito parlamentare. È come se il Parlamento fosse vissuto come un fastidio, come se il lavoro delle Commissioni, gli emendamenti, gli interventi, le nostre discussioni fossero una perdita di tempo. Siccome poi stiamo trattando un provvedimento di semplificazione, la prima semplificazione che il Governo propone è quella di dire al Parlamento di togliersi di mezzo: questa è la sostanza! Quindi, è paradossale ed emblematico che questo provvedimento di semplificazione compia la prima semplificazione eliminando il Parlamento da questo procedimento.

Il provvedimento in esame contiene una chicca e lo dico al relatore affinché vi possa porre rimedio (non ho inteso presentare emendamenti al riguardo perché è come se fosse un po' sporcarsi le mani): secondo le disposizioni del comma 2 dell'articolo 1, il disegno di legge di cui al comma 1 prevede l'emanazione di decreti legislativi. Forse, con un po' di buon gusto e di garbo, anche se per una piccola motivazione di orgoglio parlamentare, non sarebbe stato male prevedere la possibilità dell'emanazione di decreti legislativi. Al contrario, l'indicazione dell'obbligo da parte del disegno di legge di prevedere le deleghe mi pare francamente un gesto violento nei confronti della nostra autonomia e del potere che rappresentiamo.

A meno che si contempra la probabilità di tale previsione, forse, nel corso dell'esame del provvedimento che dobbiamo approvare, potremmo immaginare di in-

tervenire non necessariamente con un disegno di legge e con l'emanazione di decreti legislativi e decidere anche di provvedervi direttamente, atteso che ogni anno dobbiamo aspettarci l'approvazione di questo disegno di legge.

Perché siamo così critici, oltre che per tali motivi di ordine generale? Ringrazio intanto il relatore per l'onestà che ha dimostrato nel preannunciare le nostre critiche (gliene do volentieri atto). D'altro canto, anche per le esperienze che stiamo vivendo, è un doveroso riconoscimento di lealtà comportamentale.

Siamo fortemente critici perché la semplificazione non passa attraverso la predisposizione di testi unici e la delegificazione (scelta da noi compiuta nella scorsa legislatura). Ciò significherebbe rispettare il Parlamento e la sua potestà legislativa e attribuire al Governo il potere di riordinare la materia e non di riscrittura o di nuova codificazione della stessa. Si procede invece ad un riassetto normativo che passa proprio attraverso una delega, ad una nuova codificazione e, quindi, ad una innovazione di principi e di contenuti delle materie (si va alla sostanza della legislazione corrente).

Pertanto, non si tratta di una delega volta a sburocratizzare, a snellire, a semplificare, così come noi avevamo propriamente previsto ed immaginavamo che si dovesse continuare a prevedere, bensì di una delega finalizzata a rivedere scelte legislative generali e fondamentali, con la conseguente sostituzione di fatto, in un colpo solo, del Parlamento.

Siamo fortemente contrari perché, mentre con i testi unici e la delegificazione si è veramente avviato un processo di semplificazione che ha reso più trasparente la comprensione delle norme da parte dei cittadini (perché mirava a rendere più efficiente e più efficace l'azione della pubblica amministrazione ed a stabilire un rapporto più corretto tra istituzioni e utenti delle istituzioni), con questa delega alla codificazione non è detto che tutto ciò si realizzi. Anzi, vi è il rischio, e da parte mia il sospetto, che si renda più

complessa e farraginoso la legislazione, aggiungendo nuove norme e non riducendole.

Altro che liberalizzazione! Vi è la proliferazione di strumenti di riassetto, non adeguatamente coordinati. Al riguardo, mi chiedo, collega relatore, chi altri se non il Parlamento ha il compito di coordinare la legislazione? Noi, anzi voi state di fatto per affidare al Governo questa azione di coordinamento.

Tuttavia questa proliferazione, a mio avviso, comporterà un aumento della complessità normativa, rendendo l'accesso alla norma, da parte dei cittadini, sicuramente più difficile. Il rischio di un peggioramento è dunque notevole.

Con le leggi Bassanini, le grandi leggi di riforma della pubblica amministrazione varate dal centrosinistra si perseguiva l'obiettivo di alleggerire i carichi burocratici inutili, rendendo più semplice e comprensibile la legislazione. Ora questa vostra impostazione mette a rischio tali risultati.

Siamo quindi contrari e ci opporremo — lo faremo nei prossimi giorni, ma anche fin da stasera, — perché, oltre a questa previsione di ordine generale, ciclica, annuale, ben disciplinata, con la quale ci si vincola, per quel che vale, sin da oggi a che vi siano decreti legislativi e non altri strumenti, in questo provvedimento si fornisce l'esempio di cosa ci aspetta per il futuro, se il centrodestra dovesse continuare a governare nei prossimi anni. Ci aspettano provvedimenti come questo, nel quale si delega il Governo a riesaminare, a procedere ad un riassetto normativo, riscrivendo le norme sulla sicurezza e la tutela della salute dei lavoratori, le assicurazioni, gli incentivi alle attività produttive, la tutela dei consumatori, la metrologia legale, l'internazionalizzazione delle imprese, il riassetto in materia di informatizzazione, quello delle disposizioni relative al corpo nazionale dei vigili del fuoco, quello in materia di prodotti alimentari e, ultimo arrivato, *ad horas*, il riassetto in materia di ordinamento del

notariato e degli archivi notarili. Non è detto che sino a domani non si aggiunga qualche altro articolo.

Pertanto, se questo è ciò che dobbiamo aspettarci, si comprende bene il rischio, il pericolo ed una certa apprensione, conoscendo i metodi, le scelte, lo stile, nonché la volontà di chi ci governa, perché potremo aspettarci di chiudere letteralmente il Parlamento; se continuiamo con questa quantità — non voglio dire qualità — di deleghe legislative, non vi sarà più motivo di un Parlamento e quindi della democrazia nel nostro paese. Avremo un Presidente del Consiglio molto forte, un esecutivo fortissimo e da qualche parte parlamentari della maggioranza che chinano la testa e approvano le deleghe al Governo. Si tratta quindi di una spoliatura delle prerogative del legislativo in linea generale ed anche del potere di dettare norme di dettaglio in materie molto significative. È previsto che ogni anno il Governo ci riproponga questi provvedimenti ed è pertanto evidente una tendenza strategica e politica del centrodestra a spogliare il Parlamento a favore di un accentramento di poteri, anche legislativi, nelle mani del Governo, con uno stravolgimento ed il progressivo snaturamento della struttura equilibrata della nostra Costituzione.

Si pone quindi come necessaria una riflessione sulla qualità della democrazia, in questa fase, nel nostro paese. Vi sono molti motivi, dai conflitti sociali a questa legislazione d'assalto, a tutta una serie di leggi al limite della norma naturale, oltre che al limite del rispetto della Costituzione, che abbiamo dovuto subire in quest'aula; se la china è questa, essendoci ancora tre anni e mezzo di legislatura, la preoccupazione che questo provvedimento apra la strada a deleghe di più ampio respiro, su materie magari nelle quali in questa sede potrebbe scaturire qualche piccolo problema per la stessa maggioranza, comincia ad essere reale.

Se guardiamo ai contenuti di queste deleghe, ci accorgiamo dell'esistenza di un altro vizio, perché alcuni di questi articoli delegano materie per le quali la competenza è per lo meno concorrente e, in

qualche caso, forse, anche esclusiva delle regioni! E noi continuiamo non soltanto con il riordino normativo, la delegificazione e i testi unici, ma continuiamo a fare sostanzialmente delle leggi quadro: vi è stato anche il tentativo di individuare i principi ai quali dovevano ispirarsi le regioni nel fare le loro leggi e le loro leggi, mentre queste materie, ai sensi della Costituzione vigente, non rientrano più nella nostra competenza!

Dunque il Governo si appresta da una parte, sotto la spinta della Lega, a varare il cosiddetto provvedimento sulla devoluzione — che è una significativa premessa allo sgretolamento dell'unità nazionale e del sistema — con il conclamato intento di operare un decentramento di funzioni in senso federale verso le regioni; dall'altra — e da quando si è insediato non è la prima volta, lasciatemelo dire, da presidente di regione — Governo e maggioranza interferiscono, si sovrappongono e si riappropriano ingiustamente ed illegittimamente, come la Corte costituzionale ha cominciato a riconoscere, di materie che la riforma del titolo V ha ormai trasferito a regioni, province e comuni.

Quindi, anche in questo caso, vi sono elementi che lasciano forti dubbi e perplessità sulla costituzionalità del provvedimento, anche per gli aspetti di trasgressione delle competenze nei confronti delle regioni. Si tratta di una contraddizione sistematica, di una violazione continua della Costituzione. Basta andare a rivedere tutte le questioni pregiudiziali di costituzionalità che la maggioranza ha presentato: un giorno verrà pubblicata una raccolta unica e calcoleremo il numero complessivo, per vedere anche come si vigila su queste norme, ma credo che, alla fine, ad essa si potrà affiancare, signor Presidente, una pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale che ormai si ripetono: praticamente la Corte si sostituisce al legislatore, perché ormai i conflitti vengono decisi con la giurisprudenza dell'alta Corte e non con le leggi del Parlamento.

Il provvedimento in discussione, dunque, presenta questi profili di preoccupazione per la qualità della democrazia, per

l'andamento complessivo della pubblica amministrazione, per i profili di costituzionalità, per gli assetti dei poteri; ma alla fine, mi consenta di dire, se si leggono alcuni criteri — non tutti, ma alcuni, perché il testo è stato fortemente migliorato, bisogna riconoscerlo —, rimangono ancora genericismi, che rendono questi criteri e questi principi abbastanza flessibili, per cui noi, di fatto, diamo al Governo un potere enorme, che difficilmente potrà essere incardinato all'interno dei binari che noi stiamo delineando. L'idea della maggioranza non è solo quella di dare all'esecutivo un potere forte, un potere che travalica anche la previsione del titolo V della Costituzione, attribuendo ad esso una forza non proprio costituzionale, ma anche di conferirgli un potere così ampio che non riusciremo — o, per meglio dire, non volete — a fissare dei criteri e dei principi che rappresentino un argine a questa situazione di strapotere.

Ho segnato un'altra chicca (vorrei dire all'onorevole relatore che forse fa ancora in tempo, in ventiquattro ore, a porre rimedio): è singolare che, da un lato, nella relazione sia accolto con favore l'allargamento dell'analisi di impatto della regolamentazione alle autorità amministrative indipendenti (all'articolo 12 del provvedimento, l'AIR viene estesa alle autorità indipendenti), e, dall'altro, trasgredendo la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, proprio su questo provvedimento — un classico sul quale ci vorrebbe il parere e l'analisi di impatto della regolamentazione —, tale parere non è stato ancora pubblicato nel bollettino. Non ne siamo, quindi, in possesso. Da una parte, dunque, si fa l'osanna a questa previsione e, dall'altra, noi per primi, cadiamo nella contraddizione di non avere l'analisi in relazione ad un provvedimento che, invece, si presta ad averla. D'altro canto, ciò è previsto da una circolare del Presidente del Consiglio dei ministri. Si tratta, dunque, di un'altra piccola trasgressione.

Mi rivolgo non tanto al relatore e al presidente della Commissione, quanto alla maggioranza: non vi è la benché minima iniziativa per tentare di costruire provve-

dimenti — per quanto abominevoli, come questo al nostro esame che prevede una delega devastante — con un minimo di compartecipazione (dal mio punto di vista, per ridurre i danni) da parte delle opposizioni. In fondo, questa è casa comune. Non credo, infatti, che, ogni cinque anni, possiamo riscrivere le norme che disciplinano la vita della nostra comunità. Era, invece, necessario compiere questo tentativo. Ho già ricordato che, in passato, lo abbiamo compiuto in occasione delle leggi Bassanini. Si potevano trovare (forse si può ancora fare, se vi è un po' di buona volontà) delle soluzioni. Sarebbe già stato meglio, per quanto riguarda gli aspetti più generali e qualche delega di settore, concordare l'esame in Commissione in sede legislativa. Ciò avrebbe evitato il pericolo di perdere tempo e di ingolfare il Parlamento. Non vi sarebbe stata alcuna attività ostruzionistica, concordando l'esame di alcune questioni — direi quella madre — in sede legislativa, nella I Commissione della Camera dei deputati e nella omologa Commissione del Senato della Repubblica. Certamente, ciò avrebbe consentito di lasciare qui la sede del coordinamento e di tutelare, in qualche modo, le prerogative proprie del Parlamento. Si deve sottolineare che — lo si evince dal provvedimento —, senza un coordinamento generale, questa serie di sistemazioni normative finirà per essere un grande pateracchio. La sede, dunque, per fare questo coordinamento avrebbe dovuto essere il Parlamento.

Mi avvio alla conclusione, esprimendo un giudizio molto critico che preannuncia un voto contrario. Sicuramente giudico disdicevole che il Governo chieda queste deleghe (è il Governo stesso, infatti, a chiedere al Parlamento queste deleghe); ciò dimostra tutta la spocchia e l'improntitudine. Ma è ancora più disdicevole — mi perdonino i colleghi del centrodestra — che la maggioranza affidi al Governo, con il proprio voto, queste deleghe, spogliando il Parlamento — ma, alla fine, se stessi — dei poteri che, invece, gli italiani, gli elettori, hanno messo nelle loro mani.

Noi dell'opposizione, ovviamente, non concorreremo a quest'azione di bassa qualità democratica: voteremo contro questo provvedimento!

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Boccia.

È iscritto a parlare l'onorevole Schmidt. Ne ha facoltà.

GIULIO SCHMIDT. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, com'è stato ricordato più volte, stasera, per effetto della cosiddetta prima legge Bassanini, ci troviamo ad ottemperare al consueto appuntamento annuale con la legge di semplificazione.

La ricorrenza dell'appuntamento riguarda anche altri provvedimenti, in particolare il documento di programmazione economico-finanziaria e lo stesso disegno di legge finanziaria; tuttavia, se i provvedimenti da ultimo citati rappresentano il momento culminante della politica del Governo per quanto riguarda gli effetti sulle tasche dei cittadini, la legge di semplificazione costituisce, invece, il momento culminante per quanto riguarda la qualità della vita del cittadino a fronte della marea di disposizioni, legislative e regolamentari, che ne complicano — e, spesso, diciamo pure esasperano — il rapporto con le istituzioni.

Con la legge di semplificazione, quindi, il Governo definisce obiettivi e strumenti per rendere più chiaro il complesso delle leggi e dei regolamenti riguardanti i vari settori dell'ordinamento e dell'amministrazione pubblica. Per questa ragione, l'opera di semplificazione è un pilastro fondamentale del processo di ammodernamento: con essa, il nostro paese si gioca, ogni anno, una carta importante, che segna le tappe del nostro sviluppo verso una maggiore democraticità del sistema anche nel confronto internazionale.

Siamo partiti in ritardo, con anni di arretrato (dovuti ai passati governi, i quali hanno ingolfato il sistema normativo), ma, come ha giustamente sottolineato l'OCSE, l'Italia ha fatto passi da gigante e sta viaggiando a ritmi che sono i più veloci

registrati in Europa. L'Italia del 2002 è molto diversa dall'Italia di fine novecento. Siamo ormai passati da uno Stato interventista, rigido e centralista ad uno orientato al federalismo dei poteri, alla liberalizzazione dei mercati, alle privatizzazioni ed all'assunzione di precise responsabilità a tutti i livelli istituzionali costituzionalmente rilevanti: Stato, regioni, province e comuni. Ci lasciamo alle spalle grandi fasi della nostra storia repubblicana; ci lasciamo alle spalle quattro grandi cicli della produzione legislativa in funzione degli indirizzi dei governi e dei parlamenti nella politica del nostro sviluppo.

E come non ricordare, onorevoli colleghi, la prima fase (che durò 23 anni: dal 1950 al 1973), la cosiddetta età della rinascita, caratterizzata dalla crescita dei salari e dal recupero, rispetto agli altri paesi, della nostra qualità tecnologica, ma anche da una forte ed invasiva presenza dello Stato nel sistema economico, finanziario ed industriale del paese, oppure la seconda fase, che prese l'avvio dopo la crisi petrolifera, nella quale si avviò la crescita esponenziale del debito pubblico, avvenne la stagnazione dello sviluppo delle grandi imprese ed apparve evidente la diversità tra nord e sud, tra regione e regione? Quest'ultima fu la fase in cui l'economia nazionale — diciamo chiaramente! — fu sostenuta soprattutto dalle piccole e medie imprese, nonostante i lacci e laccioli che di queste ostacolavano la crescita ed il consolidamento.

Come non ricordare la terza fase che si avvia proprio agli inizi degli anni novanta, l'era del trattato di Maastricht, della caduta della prima Repubblica, dell'introduzione del sistema maggioritario? Una fase accompagnata da una più attenta responsabilizzazione dei cittadini più sensibili al rapporto tra costo della vita e qualità dei servizi dello Stato. Allora, bisognava gestire l'emergenza, perché il prezzo da pagare era il collasso della pubblica amministrazione, del sistema economico, del rilancio dell'Italia in Europa. Allora, arrivarono le prime timide aperture al mercato, la liberalizzazione di alcuni settori importanti dell'economia pubblica, e ar-

rivò finalmente il processo di semplificazione normativa in funzione dell'abbattimento dei costi delle imprese. Ecco il 1997, da cui prende origine il provvedimento di cui discutiamo oggi; l'inizio della quarta fase, con le leggi di riforma Bassanini. In quel momento, dal centralismo autoreferenziale dello Stato siamo passati al decentramento delle funzioni secondo il principio di sussidiarietà sancito dal trattato di Maastricht. Decentramento, non ancora federalismo, ovvero autonomia di poteri ai vari livelli istituzionali, non solo nelle funzioni, ma soprattutto nelle risorse. E oggi quindi siamo entrati nella quinta fase storica, la prima del terzo millennio: la fase che possiamo chiamare di liberazione delle attività, secondo i principi e i criteri di un vero ed autentico federalismo, che non può che cominciare con un serio processo di semplificazione del complesso normativo, tutto teso all'ammodernamento del paese.

Oggi l'Italia è in grado di porsi obiettivi sempre più ambiziosi e quest'anno, infatti, nel disegno di legge di semplificazione c'è una precisa presa di posizione del Governo. La legge Bassanini ha rappresentato un primo valido strumento di semplificazione, ma i risultati che ha prodotto si sono rivelati al di sotto delle aspettative rispetto alle esigenze del paese. In realtà, come ha ricordato il relatore, si è proceduto sostanzialmente ad un abbassamento del grado delle fonti. Si sono trasformate le leggi in regolamenti, senza andare concretamente ad incidere sul sistema confuso dei precetti. Con un'evidente intenzionalità di invertire la rotta, il Governo ha quindi novellato, riscrivendolo, l'intero articolo 20 della legge Bassanini. Si punta, cioè, più in alto, si punta alla semplificazione, attraverso un radicale riassetto normativo, e alla codificazione. I testi unici, in cui viene fatta per lo più la pura e semplice compilazione delle leggi attinenti ad una specifica materia, lasciano ora il posto a codici redatti per materia con la delega, data dal Parlamento al Governo, di modificare e riformare le discipline con uno spirito fortemente innovativo. E per quanto riguarda gli assetti normativi di

carattere generale, si punta sul conferimento di deleghe quadro, nel rispetto del dettato costituzionale dell'articolo 76 e dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 per quanto riguarda i ministeri.

Onorevoli colleghi, questo, a mio avviso, è un provvedimento di svolta nel quale il principio ispiratore è la liberalizzazione dell'attività e non il decentramento di funzioni amministrative, è l'eliminazione di vincoli e di procedure, è la promozione di interventi di autoregolazione, è la fine dell'era delle autorizzazioni. Le materie soggette al riassetto normativo sono rilevanti: produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione, sicurezza del lavoro, assicurazioni, incentivi alle attività produttive, tutela dei consumatori, metrologia legale, internazionalizzazione delle imprese, informatizzazione.

Rispetto al testo originario, come è già stato ricordato, è stata soppressa la materia dell'energia in quanto al Senato è in discussione un provvedimento organico, mentre ne sono state aggiunte altre: il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di prodotti alimentari, il riassetto delle disposizioni riguardanti il corpo nazionale dei vigili del fuoco.

In Senato, un emendamento del Governo ha aggiunto tra i provvedimenti da delegificare — e mi sembra degno di nota — quello relativo all'astensione anticipata dal lavoro delle donne in stato di gravidanza e quello relativo ai regolamenti interni degli istituti penitenziari. Il disegno di legge interviene anche sulle funzioni amministrative mantenute — questo va sottolineato — ovvero quelle che non sono oggetto di dismissione nell'ambito generale di un'opera di liberalizzazione. In questo senso vengono dettati criteri e principi nel pieno rispetto del dettato costituzionale.

Il testo che ci apprestiamo a valutare presenta altre significative modifiche, risultato di un costruttivo e civile confronto tra maggioranza ed opposizione in Senato e nelle Commissioni di merito. Alcune osservazioni svolte in discussione nella I Commissione (Affari costituzionali) sono state recepite. Ad esempio è stata soppressa la lettera f) del comma 1 dell'arti-

colo 2, laddove il Governo veniva delegato ad individuare i principi fondamentali della legislazione statale cui avrebbero dovuto attenersi le regioni nell'attività di semplificazione e di riassetto normativo, visto che al Senato è in esame un provvedimento organico che affronta, in generale, questo rilevante e delicatissimo argomento; sempre all'articolo 2 è stato aggiunto il comma 4 dove si precisa che il decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione è emanato previo parere delle Commissioni parlamentari competenti reso entro 60 giorni dalla richiesta. Con un emendamento del Governo si propone anche il riassetto delle disposizioni in materia di ordinamento del notariato.

Francamente, contrariamente a quanto ritiene il collega Boccia, la legge di semplificazione che ci prepariamo a discutere e ad approvare viene esaminata, quest'anno, nel pieno della consapevolezza delle modifiche apportate al titolo V della seconda parte della Costituzione. Il Governo, a nostro avviso, ha rispettato, con grande scrupolo, il nuovo dettato costituzionale richiamando puntualmente la Conferenza unificata, sia nella definizione del programma di interventi sia nell'acquisizione di indirizzi, proposte ed osservazioni per l'adozione di strumenti comuni tra Governo ed enti territoriali. La legge di semplificazione è una legge di principi e criteri, non tanto e non solo nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, ma anche in quelle di competenza concorrente a norma dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

Concludo, affermando che il gruppo che rappresento non può che sostenere, con forte convinzione, questo provvedimento che si contraddistingue per la forte carica innovativa e che rappresenta il fondamento del principio secondo cui non c'è sviluppo senza libertà: un principio che il programma di Governo della Casa delle libertà ha sempre sostenuto come necessario per il definitivo rilancio del paese, per un'Italia sempre più libera, sempre più

efficiente, trasparente e competitiva, per un'Italia con un volto legislativo sempre più semplice: in una parola, comprensibile a tutti.

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

RICCARDO MARONE. Desidero ringraziare anzitutto il relatore, onorevole Anedda, per l'equilibrio della sua relazione, nella quale ha evidenziato le problematiche di questa materia — estremamente delicata — anche se ovviamente, da deputato della maggioranza, lei ha poi risolto tutti i problemi in senso favorevole a questo testo legislativo. Tuttavia, il problema non consiste nell'essere favorevoli o meno a quest'ultimo: il problema è di carattere generale!

Vorrei anzitutto far notare alcune contraddizioni in questa stessa legge perché, se il buongiorno si vede dal mattino, mi piacerebbe domandarvi come si possa parlare di semplificazione della legislazione alla luce del nuovo articolo 20. Quest'ultimo presenta ben nove incisi — se non ho contato male — ed è assolutamente incomprensibile nella sua formulazione: è la negazione della semplificazione!

Leggo: « il Governo, sulla base di un programma di priorità di interventi » — virgola! — « definito » — virgola! — « con deliberazione del Consiglio dei ministri » — virgola! — « in relazione alle proposte formulate dai ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 (...), entro la data del 30 aprile » — virgola! — « presenta al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge » e via dicendo. Ditemi voi se una tale formulazione può concepirsi proprio all'interno di una legge di semplificazione!

Devo dire che, oltre tutto, noi come Commissione, abbiamo forse anche un po' contribuito a peggiorarla...

GIAN FRANCO ANEDDA. Se non ci fossero le virgole!

RICCARDO MARONE. Peggio sarebbe se non ci fossero le virgole!

Inoltre, l'altro aspetto un po' paradossale di questa legge è — come giustamente avete rilevato — che se, da un lato, essa rappresenta, per così dire, una svolta epocale dei codici, della legislazione per materia, dall'altro, proprio nella legge di semplificazione c'è di tutto!

In questa legge vi sono argomenti che nulla hanno a che vedere con la semplificazione. Si tratta di un'elencazione di una serie di provvedimenti, di materie del tutto estranee che, appunto, evidenziano un po', per così dire, il paradosso della legge di semplificazione stessa.

Tale semplificazione — mi rivolgo all'onorevole Anedda, il quale mi sembra che abbia affrontato con grande rigore il tema in discussione — è un po' il paradosso di questi anni. Stiamo scoprendo i testi unici, i quali invece sono stati sostanzialmente il cuore della legislazione amministrativa del secolo passato.

L'onorevole sottosegretario sa bene che fino agli anni ottanta, abbiamo lavorato sui testi unici. Poi, abbiamo cominciato a mettere mano — non ai testi unici — ad una legislazione spaventosa, la quale ha creato un vero e proprio disordine legislativo: più abbiamo creato disordine legislativo e più abbiamo cominciato a parlare di semplificazione.

Quindi, oggi, non stiamo scoprendo qualcosa di nuovo. Forse, stiamo tornando al passato, opportunamente. Tale processo di semplificazione mi vede assolutamente favorevole, tuttavia ritengo sia utile mettere un po' in chiaro le cose.

Perché è avvenuto ciò? Dobbiamo porci un tale quesito anche con riguardo all'analisi storica dell'evoluzione legislativa in questo paese, altrimenti i fenomeni non si comprendono bene.

Rispondo: per due ragioni. Innanzitutto — il fenomeno è destinato ad aumentare con l'ampliamento della delegazione —, più intervengono nella legislazione le burocrazie dei ministeri, più viene esautorato il ruolo del Parlamento, più c'è la tendenza a non intervenire attraverso leggi di principi bensì con regolamenti. Ciò è naturale poiché nell'ambito delle burocrazie ministeriali, dove un direttore generale è abi-