

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE****RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA****31.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 MARZO 2014**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI****INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA</b>		Bruni Francesco (FI-PdL) .....	5
		D'Adda Erica (PD) .....	4
		Lavagno Fabio (SEL) .....	5
		Mucci Mara (M5S) .....	6
		Pagliari Giorgio (PD) .....	4
<b>Esame del documento conclusivo:</b>		<b>ALLEGATO:</b> Proposta di documento conclusivo .....	7
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 5, 6		
Angioni Ignazio (PD) .....	4		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
BRUNO TABACCI

**La seduta comincia alle 14.15.**

**Esame del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. La seduta di oggi è dedicata all'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, la cui bozza è stata inviata ieri mattina a tutti i componenti la Commissione.

Nel redigerla, ho avuto modo di misurare l'imponente lavoro svolto in poco più di tre mesi e di apprezzare particolarmente l'attiva partecipazione di diversi componenti della Commissione che, con le loro domande e le loro osservazioni, hanno acconsentito di approfondire diversi temi.

La bozza del documento conclusivo è, quindi, il frutto di un lavoro collettivo ed è strutturata in sette capitoli.

I primi tre capitoli danno conto del contesto dell'indagine dal punto di vista istituzionale, partendo da una breve presentazione della Commissione per illustrare, quindi, il programma dell'indagine conoscitiva e le audizioni che sono state effettuate.

Il capitolo 4 entra nel vivo dell'indagine, dando conto, per sommi capi, degli argomenti trattati nelle singole audizioni, raggruppati in base alle categorie dei soggetti auditi: l'OCSE; l'ambito governativo; il più ampio ambito istituzionale (Consiglio di Stato; Corte dei conti; Autorità indipendenti; tavolo istituzionale per la semplificazione; regioni, province e comuni); le organizzazioni imprenditoriali; le organizzazioni della cooperazione; le

organizzazioni sindacali; le organizzazioni professionali; le organizzazioni dei consumatori; gli esperti.

Il capitolo 5 dà quindi conto del quadro emerso dall'indagine, sintetizzando le questioni generali più ricorrentemente sollevate in materia di semplificazione normativa e amministrativa:

la quantità e la volatilità delle norme;

il disordine normativo;

la mancata attuazione;

il non funzionamento delle norme;

la qualità della legislazione;

le complicazioni derivanti dall'assetto territoriale;

il mancato funzionamento delle norme sulla qualità della normazione e la semplificazione;

i costi per i cittadini e per le imprese;

la funzionalità delle nuove tecnologie informatiche rispetto alla semplificazione;

le consultazioni pubbliche, la partecipazione e l'analisi di impatto.

Il capitolo 6 cerca di passare dalla diagnosi, che è emersa chiara e assolutamente condivisa, alla terapia, che invece è di ben più difficile individuazione. Il capitolo si sofferma su alcune questioni di ordine generale, con specifico riguardo ai rapporti tra politica ed amministrazione ed ai processi decisionali che ne conseguono, incapaci di decollare verso linee strategiche prevalenti rispetto agli interessi particolari.

L'ultimo capitolo traccia le possibili linee di azione della Commissione, soffermandosi, in particolare, su un'iniziativa

legislativa che potrebbe affrontare alcune macroquestioni emerse nel corso dell'indagine:

1. il riconoscimento alla Commissione di un ruolo a tutto campo;
2. l'introduzione di una programmazione degli interventi legislativi, condivisa tra Governo e Parlamento;
3. una drastica riduzione dei tempi per l'adozione dei regolamenti;
4. la modifica di alcune norme vigenti in materia di azione amministrativa.

A questa iniziativa ordinaria si potrebbe affiancare un'iniziativa legislativa costituzionale che preveda l'introduzione nel sistema delle fonti delle leggi organiche, così da rafforzare e rendere vincolanti per il legislatore sia le leggi sulla produzione normativa sia le leggi sui diritti di cittadini ed imprese.

Invito i colleghi a svolgere interventi di carattere generale. Le questioni di dettaglio potranno essere trattate in maniera informale anche attraverso lo scambio di *e-mail*.

Quello che vorrei fosse tra di noi definito è che, poiché non intendo chiedere una proroga, non essendovi ragione di farlo, entro lunedì noi dobbiamo concludere i nostri lavori.

Inoltre, l'approvazione del documento nei tempi previsti ne consentirà la presa in considerazione da parte del Governo ai fini della definizione delle linee programmatiche in materia di semplificazione.

IGNAZIO ANGIONI. Ringrazio il presidente per il lavoro svolto, che contiene spunti interessanti. Avrei considerato utile uno slittamento di due settimane per poter meditare meglio il documento e consentire a tutti i gruppi di dare il proprio contributo.

PRESIDENTE. Segnalo che la richiesta di proroga andrebbe deliberata formalmente e sottoposta ai presidenti delle Camere e comporterebbe quindi un note-

vole slittamento dei tempi. Considero opportuno arrivare alla votazione del documento entro lunedì.

IGNAZIO ANGIONI. Prendo atto delle considerazioni del presidente, impegnandomi, anche a nome del mio gruppo, a fornire elementi e proposte entro lunedì. Propongo di integrare il documento con un riferimento al processo riformatore che si è avviato con l'approvazione da parte del Senato, nella seduta di ieri, del disegno di legge di riforma delle province, delle città metropolitane e delle unioni di comuni. Ritengo che il documento conclusivo dovrebbe porsi in sintonia con tale processo riformatore e non possa quindi prospettare il superamento delle regioni quando già si stanno superando le province. Invito quindi ad una maggiore cautela, ferma restando la necessità di una messa a punto del Titolo V.

ERICA D'ADDA. Ringrazio il presidente per il lavoro svolto, associandomi alle considerazioni del senatore Angioni sulla problematica dell'assetto territoriale: occorrerebbe evitare che il documento rischi di diventare contraddittorio non soltanto rispetto al tema delle province, ma anche con riguardo alle prospettive di riforma del Senato in Senato delle autonomie. Né ritengo che si possa affrontare la questione istituzionale soltanto sulla base dei costi e degli scandali, ferma restando la necessità di una riflessione complessiva sull'argomento.

GIORGIO PAGLIARI. In ragione dell'attuale quadro costituzionale, che prevede quattro livelli territoriali (Stato, regioni, province — città metropolitane e comuni), considero indispensabile sia una riflessione sull'attuale assetto delle regioni, anche con riguardo al tema della specialità, che, fermi restando gli Statuti speciali, andrebbe comunque ripensata, sia una semplificazione dei rapporti tra leggi statali e leggi regionali, sopprimendo le competenze concorrenti e definendo in maniera precisa le competenze statali e quelle regionali.

Per quanto riguarda le conclusioni del documento, propongo, in una logica costruttiva, di rendere più incisive le parti riguardanti sia la semplificazione normativa, che va affrontata attraverso una vasta opera di elaborazione di testi unici compilativi, sia la semplificazione amministrativa, decidendo a monte se si voglia privilegiare un'amministrazione ancora legata alla logica dei controlli preventivi, ovvero un'amministrazione che incentri la sua azione sui controlli successivi.

Considero fondamentale definire il ruolo e l'operatività della Commissione.

FRANCESCO BRUNI. Mi ritrovo in molte delle considerazioni del collega Pagliari e ribadisco la necessità di sistemare la parte relativa alle regioni e di essere più incisivi in ordine alla semplificazione amministrativa, che deve interessare tutti i livelli territoriali.

PRESIDENTE, prima di dare la parola ai colleghi deputati, avverto che intendo convocare la Commissione lunedì pomeriggio alle 18.30.

FABIO LAVAGNO. Intervengo brevemente rivolgendo un ringraziamento per il lavoro svolto, che rispecchia quello della Commissione. Non è un ringraziamento formale, ma sostanziale.

Evidenzio poi alcuni aspetti già affrontati sulla questione della potestà legislativa delle regioni, non disgiunta da una critica rispetto alla capacità e alla qualità legislativa delle regioni, oltre che rispetto alla loro capacità gestionale.

Secondo me, non dobbiamo perdere l'obiettivo. Non è necessariamente la quantità dei soggetti che producono leggi a determinare una degenerazione legislativa. Se sostenessimo questo, faremmo un sillogismo in base al quale più persone fanno leggi più queste leggi vengono fatte male e, pertanto, una maggiore rappresentanza democratica crea una degenerazione normativa. Non possiamo permetterci di andare verso un sillogismo di questo genere.

Quando noi facciamo una critica alle regioni, peraltro, diciamo che hanno su-

bito, dalla loro istituzione a oggi, un processo di « amministrativizzazione » parallelamente a una degenerazione legislativa. Forse andrebbero qualificate e puntualizzate meglio la natura e la potestà legislativa delle regioni, senza incamminarci necessariamente sul terreno impervio di cui dicevo prima.

L'altro aspetto che tenderei a smorzare è il giudizio negativo, nell'ambito del documento, sulle riforme attuate negli anni Novanta, sulla legge Bassanini *in primis*. Sembra che dalla legge Bassanini nasca lo *spoils system* e, quindi, una deresponsabilizzazione dei dirigenti.

Io andrei più cauto nel giudicare un processo comunque innovativo che le riforme di fine anni Novanta hanno prodotto in questo Paese, processo quanto meno apprezzabile per le novità introdotte. Ciò non è disgiunto dal fatto che la deresponsabilizzazione della dirigenza è forse molto più addebitabile a colpe della politica e della sua capacità di indirizzo e di controllo che non a un processo normativo innovativo.

A me sembra che ci sia, nonostante gli interventi precedenti non l'abbiano valutata positivamente, una parte di intervento positiva della Commissione, che forse andrebbe ampliata. Si tratta di quella parte che, in buona sostanza, si riferisce alla necessità di andare verso codici autoapplicativi, anche avvalendosi del Consiglio di Stato. Magari varrebbe la pena, quando si fa riferimento alle norme di semplificazione e di delegificazione, approfondire questo aspetto. Si tratta di un aspetto effettivamente qualificante di operatività della Commissione, sul quale potremmo puntare maggiormente.

Rispetto a quanto si diceva sui processi amministrativi io ho posizioni diverse da quelle che sono state espresse, ma inviterei, prima di buttare via il bambino con l'acqua sporca, a valutare la necessità di un confronto serio. Ci sono alcune urgenze che venivano denunciate ed evidenziate, ma forse esiste anche, da parte di chi ha il compito di amministrare, la garanzia della capacità programmatica, che non può essere delegata *in toto* al privato,

attraverso una forma di iniziativa privata e di deregolamentazione, per come veniva definita.

Inviterei, quindi, a non porre degli *aut aut* rispetto a queste questioni, pur su posizioni molto differenti, e, invece, a confrontarci. Anche questo rientra nella questione quantitativa e qualitativa.

Dobbiamo arrivare alla considerazione che 8.000 comuni in Italia non sono per forza un male, ma sono poco funzionali o poco capaci di gestire una realtà territoriale variegata.

Mi spiace, anch'io avrei preferito avere un po' più di tempo, ma capisco le necessità istituzionali, e non politiche, di arrivare a una definizione rapida del documento. Spero che il documento subisca poi anche le modifiche segnalate in questa prima parte di discussione. Lunedì vedremo di affrontarla nel miglior modo possibile e in maniera trasparente, come abbiamo sempre lavorato.

**PRESIDENTE.** Mi metterò da subito al lavoro per recepire i suggerimenti formulati nella seduta odierna, fermo restando che il documento dovrà avere mordente, anche e soprattutto nella parte relativa all'assetto territoriale, oggetto, nel corso delle audizioni, di unanimi e robuste critiche.

**MARA MUCCI.** Concordo pienamente sul fatto che la semplificazione sia il grosso problema di questa nazione. Non so come faremo, però, a venirci incontro sul tema delle riforme costituzionali, anche se vi sono comunque delle basi condivise, a partire dalla necessità di ridefinire le materie di legislazione concorrente. In particolare, l'attenzione dovrebbe concen-

trarsi su alcune materie di importanza cruciale, come il turismo, con l'attribuzione al livello statale degli indirizzi generali, e la sanità, ove si rende necessaria una centrale unica e trasparente degli acquisti.

Altro tema fondamentale e di natura trasversale è quello dell'informatizzazione, riguardo alla quale avanderò puntuali proposte di integrazione del documento.

Capisco anche la necessità di chiudere nei tempi che ci eravamo dati.

**PRESIDENTE.** Concordo con l'onorevole Mucci circa la rilevanza strategica della materia sanitaria. La sanità in Italia costa oltre 115 miliardi e costituisce il grosso della spesa regionale. Il punto è che l'obiettivo fissato dalla Costituzione è quello di una sanità che si rivolge a tutti i cittadini, avendo la cura e l'attenzione nei confronti dei più poveri, quindi è universale. Proprio per questo dovrebbe ricadere nella competenza legislativa dello Stato.

Rinnovo l'invito ai componenti la Commissione ad inviare ulteriori contributi oltre quelli già forniti oggi.

Rinvio il seguito dell'esame del documento conclusivo alla seduta che sarà convocata lunedì 31 marzo alle 18.30.

**La seduta termina alle 15.10.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VALENTINO FRANCONI**

---

*Licenziato per la stampa  
il 28 ottobre 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa.****PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO****1. La Commissione parlamentare per la semplificazione.**

La Commissione parlamentare per la semplificazione, nell'attuale conformazione, è stata prevista dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, con specifico riferimento alla procedure denominata « taglia-leggi ». Essa è anche l'erede della Commissione parlamentare prevista dall'articolo 5 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che fu chiamata a pronunciarsi su tutti gli schemi di decreti legislativi ivi previsti, volti a ridefinire, a Costituzione vigente, l'assetto territoriale delle competenze amministrative ed a verificarne lo stato di attuazione.

La Commissione ha proceduto all'elezione dell'ufficio di presidenza il 15 ottobre 2013. Quest'ultimo, già nella prima riunione allargata ai rappresentanti dei gruppi, svoltasi il 24 ottobre, ha concordato di procedere ad un'indagine conoscitiva sui temi della semplificazione legislativa ed amministrativa. Mentre lavorava alla stesura del programma, la Commissione ha proceduto, il 31 ottobre, all'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Gianpiero D'Alia, che ha costituito una sorta di efficace prologo.

Il programma dell'indagine, previa acquisizione delle intese con i Presidenti della Camera e del Senato, è stato approvato dalla Commissione il 19 novembre.

**2. Il programma dell'indagine conoscitiva.**

Il programma dell'indagine conoscitiva, approvato all'unanimità dalla Commissione, parte dal presupposto che la sem-

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

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

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

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

la diffusa e convinta aspirazione trasversale alla semplificazione amministrativa fatica a trovare lineare applicazione, dovendo fare i conti con politiche settoriali ove spesso prevalgono i fattori di complicazione, dovuti talora anche alla rivendicazione di ruolo da parte di soggetti vocati a funzioni di intermediazione;

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

Negli intendimenti della Commissione, l'indagine conoscitiva avrebbe dovuto consentire — e così è stato — una piena presa di coscienza dello stato dell'arte, nella fase iniziale della legislatura, permettendo di individuare le migliori pratiche da diffondere e le criticità da superare, attraverso l'interazione con tutti i soggetti interessati: OCSE, istituzioni, imprese, sindacati, liberi professionisti, cittadini.

### **3. Le audizioni svolte nel corso dell'indagine.**

Le audizioni sono iniziate il 4 dicembre e sono proseguite fino al 13 marzo 2014. Nel corso di poco più di tre mesi, nonostante la pausa dovuta alle festività di fine anno e gli accadimenti politico-istituzionali, che hanno portato alla formazione di un nuovo Governo, la Commissione ha effettuato 30 sedute, procedendo all'audizione di una vasta platea di soggetti:

in ambito governativo, sono stati ascoltati i Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio dei ministri Giovanni Legnini e Filippo Patroni Griffi, i Ministri per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo Dario Franceschini e per gli affari regionali Graziano Delrio, nonché il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ed il Capo del Dipartimento per il ordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio. Non è stato possibile procedere, come era negli intendimenti della Commissione, all'audizione dei Ministri di settore e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione del nuovo Governo perché la fase conclusiva del ciclo di audizioni si è sovrapposta al cambio della compagine governativa;

nel più vasto ambito istituzionale, sono stati coinvolti i vertici del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, le autorità amministrative indipendenti, nonché regioni, province e comuni;

è stato audito, all'inizio dell'indagine, il Capo del Directorate per la Governance pubblica e lo Sviluppo territoriale dell'OCSE, Rolf Alter;

la Commissione ha avuto un ampio confronto con le organizzazioni rappresentative del mondo imprenditoriale, sindacale, cooperativo, delle professioni e dei consumatori e utenti;

sono stati ascoltati esperti della materia e docenti universitari.

La ricchezza delle audizioni svolte, cui hanno partecipato (con rare eccezioni) le personalità di vertice dei soggetti coinvolti, è testimoniata non soltanto dai resoconti stenografici delle sedute, ma anche dall'approfondito e variegato materiale documentario messo a disposizione della Commissione. I resoconti stenografici allegati al presente documento evidenziano anche la partecipazione dei componenti la Commissione a dibattiti sempre ricchi di stimoli e di riflessioni, che il presente documento cerca di riprendere e rilanciare.

### **4. Gli argomenti delle audizioni.**

Come già accennato, al presente documento sono allegati i resoconti stenografici delle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva. Il presente paragrafo si limita pertanto a dar conto degli argomenti principali trattati nelle audizioni, raggruppati in base alle categorie dei soggetti auditi.

#### **OCSE:**

Il dottor Rolf Alter, capo del Directorate per la governance pubblica e lo sviluppo territoriale dell'OCSE, ha rimarcato l'importanza delle politiche di regolazione nell'ottica della competitività, evidenziando come la semplificazione non raggiunga risultati concreti, se questi ultimi non vengono percepiti dagli interessati (cittadini ed imprese) e non sono trasversali a tutti i livelli di governo.



**Ambito governativo:**

il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Filippo Patroni Griffi, ed il Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo Dario Franceschini, si sono soffermati sull'uso degli strumenti normativi e la relativa attuazione, sottolineando la necessità di introdurre strumenti di programmazione legislativa e di progettazione dei singoli provvedimenti che consentano di migliorarne la qualità e la tenuta nel tempo ed evidenziando le iniziative assunte dal Governo Letta in questa direzione. Il Ministro Franceschini ha anche rimarcato la necessità di riforme costituzionali e regolamentari.

Il Ministro per gli affari regionali Graziano Delrio ha esordito con il riferimento alla semplificazione intesa non solo come riduzione di oneri burocratici, ma anche come funzionamento più semplificato del sistema istituzionale territoriale multilivello, che genera un notevole contenzioso costituzionale, che egli ha cercato — con successo — di ridurre grazie ad un'azione di mediazione preventiva con le regioni. Da ultimo, ha segnalato che la riduzione al minimo o l'eliminazione delle materie di legislazione concorrente, unitamente all'istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie, potrebbe costituire uno degli elementi più importanti di semplificazione istituzionale.

Il Sottosegretario alla presidenza del Consiglio Giovanni Legnini ha illustrato le attività di monitoraggio effettuate dall'ufficio per l'attuazione del programma di Governo, soffermandosi sui motivi della mancata o ritardata attuazione di molti degli adempimenti previsti, con particolare riguardo alla complessità dei procedimenti attuativi e dell'acquisizione dei concerti tra Ministri (soprattutto il Ministro dell'economia e delle finanze è sovraccaricato impropriamente di numerosi concerti, cui non riesce a far fronte).

Il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, consigliere Carlo Deodato, ha integrato tali considerazioni

con ulteriori spunti in materia di analisi e verifica di impatto della regolamentazione, rilevandone le criticità e dando conto del nuovo regolamento in materia predisposto dal Governo.

Il Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio, consigliera Diana Agosti, ha descritto le funzioni del Dipartimento rilevanti ai fini dell'indagine: la verifica della fattibilità delle iniziative legislative; l'attuazione in via amministrativa delle politiche del Governo.

**Istituzioni:****Consiglio di Stato:**

il presidente Giorgio Giovannini ha trattato la semplificazione sia normativa sia amministrativa.

Per quanto concerne la semplificazione normativa, è partito dalla riforma del Titolo V della Costituzione, per soffermarsi poi sullo stato della legislazione primaria, caratterizzato da non poche oscurità, incoerenze e lacune, che impongono di riprendere il cammino della redazione di testi unici e della codificazione.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, ha trattato sia gli aspetti organizzativi, sia quelli procedurali, soffermandosi sulla conferenza di servizi, sugli sportelli unici e sulla segnalazione certificata di inizio attività (segnalandone le possibili evoluzioni normative), nonché sull'utilizzo dei mezzi informatici.

**Corte dei conti:**

il presidente Raffaele Squitieri, premesso che il sistema italiano risulta segnato da disfunzioni connesse anche con gli elementi di accentuato formalismo che tradizionalmente lo caratterizzano, si è soffermato su quattro questioni principali che attengono alla semplificazione normativa, alla semplificazione amministrativa, alla semplificazione fiscale e al contributo che i controlli sono in grado di offrire

all'opera di semplificazione, evidenziando anche il ruolo giocato dalle nuove tecnologie informatiche e le relative criticità.

Ulteriori considerazioni hanno riguardato i temi della semplificazione e della trasparenza delle procedure di bilancio e di quelle per la realizzazione degli investimenti pubblici.

### ***Conferenza della Regioni:***

Concettina Ciminiello, assessore della Regione Lazio, e Andrea Simi, dirigente del Segretariato generale della regione Lazio hanno sottolineato i risultati positivi conseguiti dal tavolo istituzionale per la semplificazione istituito presso la Conferenza unificata, evidenziando la necessità che Stato, regioni e autonomie procedano di intesa tra di loro.

### ***Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome:***

ha depositato un documento che sottolinea, anche con esemplificazioni, l'interesse delle Assemblee per la qualità della formazione e la semplificazione, evidenziando l'importanza della confluenza nel programma Normattiva anche delle leggi regionali e la necessità di intensificare il dialogo tra le Assemblee legislative statali e regionali.

### ***Unione delle province d'Italia:***

Tiziano Lepri, assessore della provincia di Firenze e coordinatore nazionale degli assessori dell'area istituzionale, organizzazione e personale dell'Unione delle province d'Italia, ha auspicato che la riforma del Titolo V dia effettiva attuazione ai principi — in esso contenuti — di sussidiarietà ed adeguatezza, invitando ad una riflessione sul sistema delle province e le unioni di comuni ed a valutare la necessità

di disboscare i circa 7.000 enti di varia natura che stanno tra i comuni e le regioni e si occupano di moltissimi ambiti.

### ***Associazione nazionale dei comuni italiani:***

ha depositato un documento che rimarca l'importanza e le criticità dei processi di informatizzazione e dematerializzazione degli atti in corso, evidenziando gli sforzi compiuti per l'attivazione degli Sportelli unici per le attività produttive. Le proposte di semplificazione devono incidere principalmente sullo svolgimento in modalità telematica della conferenza di servizi/commissione pareri. Il documento si conclude con alcune proposte emendative al disegno di legge SD. 958, in materia di semplificazione.

### ***Tavolo istituzionale per la semplificazione:***

la consigliera Silvia Paparo ha dato conto delle attività svolte e dei risultati conseguiti dal Tavolo, che ha lavorato alla misurazione degli oneri amministrativi in taluni settori definendo un cronoprogramma di attività e con il coinvolgimento degli stakeholder. Coerentemente con questo metodo, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha lanciato la consultazione telematica sulle cento procedure più complicate da semplificare. Le imprese hanno indicato nell'ordine: fisco; edilizia; autorizzazioni d'inizio delle attività di impresa; Documento unico di regolarità contributiva; adempimenti in materia di sicurezza del lavoro; i cittadini hanno indicato: fisco; edilizia; accesso alle prestazioni sanitarie; procedure per i disabili; adempimenti in materia di lavoro e previdenza.

### ***Autorità indipendenti:***

#### ***Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico:***

il presidente Guido Pier Paolo Bortoni ha illustrato le azioni intraprese dall'Autorità, nell'ultimo triennio, in cinque am-

biti: la valutazione dell'impatto della regolazione generale; la semplificazione della disciplina dei procedimenti individuali, la regolazione individuale o l'enforcement; la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e, in particolare, degli obblighi informativi a carico degli operatori dei tre settori; la facilità di accesso ai mercati di gestione dei processi in un ambiente liberalizzato come quello dell'energia; la messa a disposizione di diversi strumenti semplici a supporto delle scelte dei consumatori.

***Autorità garante della concorrenza e del mercato:***

il presidente Giovanni Pitruzzella, premesso che il confronto tra autorità indipendenti e Parlamento dovrebbe essere costante anche perché esiste un'accountability delle autorità nei confronti del Parlamento, ha affrontato il tema della certezza dei tempi della decisione e quindi delle varie forme di silenzio, evidenziandone i profili problematici ed auspicando una responsabilizzazione delle amministrazioni, realizzabile anche attraverso il recupero di una cultura del risultato. Altro tema centrale concerne la certezza del diritto, cui sarebbe funzionale lo svolgimento delle analisi di impatto della regolazione e rendere trasparente il processo di formazione degli atti normativi di attuazione delle leggi.

***Autorità per le garanzie nelle comunicazioni:***

il presidente Angelo Cardani, dopo aver sintetizzato le caratteristiche peculiari dell'Agcom nel sistema delle Autorità indipendenti, ha illustrato le attività poste in essere dall'Autorità stessa in materia di semplificazione amministrativa, accennando ad alcuni aspetti problematici registrati nel corso degli anni ed indicando possibili soluzioni per rendere più efficiente l'azione dell'Autorità a beneficio della collettività.

***Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB):***

il vice direttore generale Giuseppe D'Agostino, dopo aver tracciato il quadro normativo e istituzionale di riferimento, particolarmente complesso anche a livello europeo, si è soffermato sulla semplificazione normativa e sulla strategia operativa della CONSOB, in chiave di semplificazione amministrativa, basata anche sulla digitalizzazione delle procedure.

***Banca d'Italia e Istituto di vigilanza sulle assicurazioni:***

il direttore generale della Banca d'Italia Salvatore Rossi è, in ragione del suo incarico, anche presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni. Non è potuto intervenire in audizione ma ha inviato una memoria che traccia un quadro delle esperienze di regolamentazione dei due istituti, segnalando l'importanza delle analisi di impatto e delle pubbliche consultazioni preventive sui nuovi progetti di regolamentazione, e dà conto delle iniziative adottate per la semplificazione normativa ed amministrativa. La parte conclusiva della memoria allarga il discorso ad una prospettiva generale, evidenziando la necessità di cambiare in profondità il modo di produrre nuove norme, verificandone in anticipo l'impatto e la pronta attuabilità.

***Organizzazioni imprenditoriali:***

***Organizzazioni agricole:***

Massimiliano Giansanti, presidente di Confagricoltura di Roma, si è concentrato su tre questioni: il rispetto della proporzionalità (il carico della burocrazia deve essere proporzionato alla dimensione aziendale); la misurazione degli oneri amministrativi; il monitoraggio dell'impatto degli oneri burocratici sulle aziende agricole. Con riguardo a tali questioni, ha

proposto 4 linee di azione, riguardanti i controlli amministrativi aziendali (che vanno coordinati, anche per evitare duplicazioni), i rapporti tra pubblica amministrazione e mondo delle imprese, la semplificazione atta a favorire la crescita delle aziende, le misure da adottare in materia ambientale.

Gianfranco Calabria (Coldiretti) ha sottolineato le criticità dello Sportello unico per le imprese (SUAP), richiamando la necessità di un ruolo sussidiario di agenzie private e segnalando le 19 leggi regionali che attuano in modo organico la sussidiarietà orizzontale, investendo soggetti privati di funzioni amministrative.

Enrico Fravili (Copagri) ha evidenziato le differenze esistenti da regione a regione, invitando a partire dalle cose più facili.

#### ***R.ETE Imprese Italia:***

Mario Bussoni, segretario generale di Confesercenti, ha evidenziato che, nel quadro della crisi recessiva in atto, portare avanti i processi di semplificazione normativa e di snellimento burocratico è un'azione necessaria per riavviare l'economia, ridisegnando una traiettoria di crescita e recuperando il forte gap concorrenziale che separa l'Italia dagli altri Paesi europei. Ha quindi formulato diverse proposte relative a possibili semplificazioni settoriali, segnalando il ruolo che potrebbe essere svolto, in funzione di sussidiarietà orizzontale, dalle Agenzie per le imprese.

Roberto Cerminara (Confcommercio) ha propugnato il modello alternativo e in concorrenza al SUAP (del quale ha evidenziato le criticità) rappresentato dalle Agenzie per le imprese.

#### ***Confindustria:***

il presidente Giorgio Squinzi ha premesso che affrontare il tema della semplificazione significa riprogrammare le politiche pubbliche ripartendo dalla centralità dell'impresa e creando le condizioni per valorizzare le capacità di lavorare e

produrre, così da rilanciare crescita e occupazione, soffermandosi sulla mancata attuazione di tante semplificazioni soltanto annunciate, tra le quali cita i SUAP, che non hanno ancora prodotto risultati percepibili. Ha tracciato quindi un quadro complessivo della situazione, auspicando talune misure, tra le quali: il rispetto del divieto di gold plating nel recepimento delle norme europee; che la regolazione sia preceduta da un'analisi di impatto e che sia scritta e diffusa in modo da garantire la certezza del diritto; la riduzione degli oneri burocratici nei settori più critici per chi fa impresa (lavoro e previdenza, salute e sicurezza sul lavoro, infrastrutture, beni culturali, ambiente, appalti, fisco); la riforma del Titolo V, in modo da evitare che l'intrecciarsi dei diversi livelli di governo duplichi o triplichi le responsabilità su una stessa materia; un rapporto migliore tra pubblica amministrazione e imprese.

#### ***Federdistribuzione:***

il presidente Giovanni Cobolli Gigli ha incentrato il proprio intervento sulle difficoltà derivanti dalla difformità normativa a livello regionale e locale e dalla burocrazia, cui la distribuzione moderna organizzata dedica l'1,15 per cento all'anno del suo fatturato, soffermandosi poi su taluni settori (fisco; lavoro; salute e sicurezza sul lavoro; concorrenza e liberalizzazioni).

#### ***Organizzazioni dell'edilizia:***

Paolo Buzzetti, presidente dell'ANCE, individuate le ragioni storiche dell'inefficienza della pubblica amministrazione e della complicazione, tra le quali include la riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, ha segnalato le direttrici da seguire, con specifico riguardo alla semplificazione normativa ed alle semplificazioni in ambito fiscale e lavoristico.

Giorgio Spaziani Testa, segretario generale di Confedilizia, ha ripreso il di-

scorso relativo alla riforma del Titolo V, estendendolo anche ai poteri regolamentari dei comuni e soffermandosi quindi sul settore fiscale, dove sarebbe necessario elevare al rango costituzionale alcuni principi fondamentali contenuti nello Statuto del contribuente, risalenti al 2000, ma quasi mai applicati, al fine di imporre il rispetto anche al legislatore.

### **Confetra:**

il presidente Nereo Marcucci si è soffermato su due ambiti tematici: la riforma del Titolo V per quanto attiene alla politica dei trasporti, al fine di superare la frammentazione del Paese, della quale ha citato eclatanti esempi; le cose possibili in tempi ragionevoli, con particolare riguardo ai controlli doganali, all'archivio unico nazionale dei veicoli, al pagamento delle tasse di circolazione ed alla responsabilità solidale negli appalti.

### **Organizzazioni della cooperazione:**

Bruno Busacca (Legacoop), ferma restando l'importanza di ammodernare le procedure, ampliare la digitalizzazione, rafforzare i collegamenti telematici tra le imprese e la pubblica amministrazione e tra le pubbliche amministrazioni, ha considerato necessaria una riflessione a più ampio raggio sul modello istituzionale, con particolare riguardo al bicameralismo perfetto ed ai rapporti Stato-regioni.

Toni Della Vecchia (Confcooperative) ha segnalato che negli ultimi anni le politiche di semplificazione legislativa si sono concentrate su alcuni settori, dimenticandone altri fondamentali, rispetto ai quali i cittadini e le imprese chiedono una grande rivoluzione semplificatrice. Si è fatto cenno al tema dell'amministrazione della giustizia; l'altro grande tema è quello del rapporto con il fisco.

### **Organizzazioni sindacali:**

Susanna Camusso, segretario generale della CGIL, premesso che semplificazione

non deve significare riduzione dei controlli e della coerenza di alcune norme, ha individuato alcuni orizzonti della semplificazione, che dovrebbe essere nel contempo istituzionale, legislativa, burocratica e fiscale.

Fulvio Giacomassi, segretario generale della CISL, ha auspicato che tutti gli interventi frammentari siano riportati dentro una politica strategica nazionale, che dovrebbe interessare lo Stato e le sue articolazioni, anche per superare l'estrema varietà delle situazioni (per esempio, ogni comune ha il suo regolamento edilizio).

Giancarlo Serafini, funzionario della UIL, premesso che secondo Confartigianato le imprese spendono quasi 31 miliardi all'anno in burocrazia, ha considerato necessario semplificare l'azione amministrativa, anche investendo in nuove tecnologie (in particolare: attivazione di una rete tra enti; velocità della connessione; unicità del PIN per accedere ai servizi on line).

Paolo Varesi, vicesegretario generale della UGL, ha sottolineato la necessità di ripensare la Pubblica amministrazione in termini di fruibilità, segnalando che il tema centrale è la riforma del sistema fiscale.

### **Organizzazioni professionali:**

Claudia Alessandrelli (Confprofessioni) ha evidenziato il ruolo fondamentale del professionista come filtro fra gli interessi e le aspettative della Pubblica Amministrazione e le esigenze sia della società civile sia del mondo imprenditoriale, soffermandosi, in particolare, sui temi della semplificazione normativa (anche con riguardo all'assetto delle competenze tra Stato e regioni) e dell'attuazione degli adempimenti previsti negli atti normativi, formulando tre proposte concrete.

La presidente del Coordinamento delle libere associazioni professionali Emiliana Alessandrucci ha illustrato il variegato mondo professionale che fa capo all'organizzazione da lei presieduta.

Il presidente dell'Unione nazionale professionisti pratiche amministrative Nicola

Testa ha evidenziato che la semplificazione passa dal web, sostenendo tale affermazione con esempi concreti (SUAP; firma digitale, posta certificata).

### **Organizzazioni dei consumatori:**

Fabio Picciolini (Adiconsum) ha evidenziato che la pleora di leggi e di regolamenti comunali si ripercuote sul cittadino in modo tale che non soltanto è tenuto a moltissimi adempimenti, ma è anche avviluppato da un'assoluta incertezza.

Vincenzo Barrasso (Asso-Consum) ha considerato necessaria la semplificazione sia normativa (anche con riguardo al recepimento delle norme europee ed all'assetto dei rapporti tra Stato e regioni) sia amministrativa (a partire dall'accelerazione dell'Agenda digitale), indicando quindi ambiti specifici sui quali intervenire (edilizia, infrastrutture e paesaggio; lavoro e previdenza; salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; fisco).

Pasquale Ruzza (Federconsumatori) ha sostenuto che va ridotto al minimo il processo autorizzativo delle attività economiche, prevedendo un successivo e rigoroso controllo circa il rispetto delle norme in materia di igiene, di salubrità, di antinfortunistica, di tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale e superando così le norme autorizzative preventive, legate a concetti da vecchio pubblico impiego e a criteri obsoleti.

### **Esperti:**

Il consigliere Luigi Giampaolino, presidente emerito della Corte dei conti, ha organicamente collegato i problemi della semplificazione alla debolezza della pubblica amministrazione, che andrebbe affrontata in maniera strutturale, con una vera e propria rifondazione, mentre si procede con interventi di carattere procedurale.

Il dottor Alessandro Pajno, presidente della V sezione del Consiglio di Stato, ha evidenziato le criticità dell'attuale situa-

zione di complessità normativa ed amministrativa, frutto anche di una crisi sistemica dei meccanismi portanti del Paese, che si riflette nel progressivo aggrovigliarsi dei processi decisionali fino a punte parossistiche, nell'incapacità di definire gerarchie di finalità e di interessi, alla cui mancanza suppliscono i meccanismi procedurali.

Il professor Vincenzo Cerulli Irelli ha annotato come gli strumenti messi in campo per migliorare la qualità della legislazione (dall'analisi preventiva di impatto alla verifica *ex post*) sono quasi ignorati da una legislazione che va per conto suo.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, si è soffermato su due questioni: la prima è quella di stabilire quali attività private necessitano di un provvedimento amministrativo a carattere abilitativo e quali attività, pur non potendo essere del tutto liberalizzate, possano essere assoggettate a un procedimento di controllo estremamente semplificato, la cosiddetta SCIA, cioè la Segnalazione certificata di inizio attività; la seconda questione attiene al fatto che l'azione amministrativa coinvolge in genere una pluralità molto ampia di interessi pubblici, che dovrebbero essere mediati per arrivare ad una conclusione in tempi certi dei procedimenti.

Il professor Filippo Satta ha evidenziato la perdita della capacità di individuare e tutelare gli interessi attivi della popolazione per affiancarli con misure frenanti, con misure di tutela di altri interessi, che si ritiene possano essere tutelati solo attraverso misure conservative e paralizzanti. Nessuna semplificazione è, possibile se non si comincia a chiarire quali sono gli interessi frenanti e come debbano essere gestiti, partendo magari da singoli settori.

La professoressa Maria Alessandra Sandulli ha compiuto una disamina di taluni strumenti (il silenzio-assenso, la denuncia di inizio di attività prima e la segnalazione semplificata di inizio di attività dopo) che, pensati in un'ottica di semplificazione, in realtà costituiscono ele-

menti di complicazione, perché non danno ai cittadini ed alle imprese nessuna garanzia e certezza, mantenendo in capo alle amministrazioni un forte potere di autotutela. Ha proposto alcuni correttivi in grado di risolvere tali problemi.

Il professor Nicola Lupo ha tracciato un bilancio complessivamente negativo di quanto realizzato sul piano della semplificazione legislativa negli ultimi venti anni, evidenziando che gli obiettivi perseguiti sono in larga parte falliti e che occorre abbandonare mire palinsestiche, puntando su orizzonti più raggiungibili. Ha quindi evidenziato che il tasso di complessità nei procedimenti normativi è talmente elevato che occorre trovare un bilanciamento un po' diverso tra tecnica e politica, a vantaggio di quest'ultima. A questo scopo, occorre una programmazione legislativa, raccordata con il ciclo decisionale europeo.

Il professor Efsio Espa ha rilevato la situazione di criticità sul piano della semplificazione amministrativa (e più direttamente dei rapporti Stato-imprese), che ormai travalica le osservazioni di natura puramente amministrativa e istituzionale, e si traduce in costi veri e propri e in una immagine, anche nel contesto globalizzato, ormai quasi imbarazzante. Ha quindi evidenziato le criticità nell'applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Il professor Giulio Vesperini ha posto in luce talune tendenze, tra le quali: la tendenza della normativa sulla semplificazione a soffrire della stessa ipertrofia dalla quale è affetta la produzione normativa nel suo complesso; la tendenza a complicare più di quanto si semplifica: tra il 1994 ed il 2008 sono state censite 5.868 misure di semplificazione e 6.655 di complicazione; la tendenza alla dimensione conoscitiva delle politiche di semplificazione; la tendenza alla dimensione policentrica delle misure di semplificazione, che non sono più solamente statali, ma interessano anche le regioni da un lato e l'Unione europea dall'altro.

Gli ultimi aspetti trattati riguardano l'emergere di taluni elementi positivi e il

modo in cui si conforma un'organizzazione di governo delle politiche di semplificazione.

## 5. Le risultanze dell'indagine.

Dalle audizioni emerge un quadro drammatico, soprattutto in una prolungata situazione di crisi economico-sociale, che avrebbe dovuto spronare a porre in essere tutte le misure di semplificazione possibili per dare nuova energia — a costo zero, ed anzi con evidenti risparmi — ai cittadini ed alle imprese.

La percezione, ormai unanime, è che il Paese si sia ormai auto-avviluppato in una miriade di lacci e laccioli, rappresentati da leggi nazionali e regionali, normative europee recepite sempre parzialmente e sempre in ritardo dal Parlamento, e provvedimenti amministrativi di varia natura, origine e portata, che hanno finito col paralizzarlo, come il Lemuel Gulliver di Jonathan Swift.

Indubbiamente occorrerà sciogliere ad uno ad uno, e laddove possibile per gruppi — o forse sarebbe ancora più corretto parlare di grumi, sottintendendo i grumi di interessi che spesso si celano dietro la complicazione — questi nodi.

Ma ancora più necessario probabilmente dovrebbe risultare per il Parlamento risalire alle radici dei problemi, facendo tesoro dell'esperienza degli ultimi anni, che insegna che mentre da una parte si tenta di semplificare — non sempre in modo organico, né ordinato e talvolta con effetti opposti a quelli preventivati — spesso dall'altra le forze della complicazione riescono a produrre più norme di quante se ne aboliscano.

Il rapporto tra norme eliminate dall'ordinamento e norme che entrano in vigore, secondo i dati forniti dalla Corte dei Conti, è di 1,2 nuove norme per ogni norma abrogata.

Risalire alle radici significa allora avere innanzitutto il coraggio di ridurre il numero dei soggetti dotati di potestà legislativa. Se i rubinetti aperti sono troppi, controllare il flusso dell'acqua in uscita è

naturalmente molto complesso. Se poi ogni rubinetto può essere aperto o chiuso indipendentemente dagli altri, risulta ancora più palese l'impossibilità di avere una mappatura precisa degli eventuali sprechi, delle perdite, delle inefficienze. Ed è esattamente questa la situazione in cui si trova l'Italia nel 2014.

Invece, questi anni sono stati sfruttati soltanto in minima parte, nonostante le nuove sensibilità affermatesi e gli sforzi compiuti a decorrere dall'inizio degli anni novanta.

I risultati raggiunti sono complessivamente molto modesti, mentre il quadro normativo ed amministrativo è andato complicandosi anziché semplificandosi. È indubbio che una parte dell'economia poggia sulla complicazione, che ha comportato, negli ultimi decenni, anche la nascita ed il consolidamento di nuove professioni (dal consulente del lavoro al consulente per la sicurezza sui luoghi di lavoro).

Molto incisive, in questo senso, appaiono le parole del dottor Salvatore Rossi, direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'IVASS: «È stato fatto negli ultimi anni qualche progresso lungo la strada della semplificazione amministrativa e normativa. Cito, fra gli altri, tre esempi ben noti: la segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA); i programmi di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese (MOA); gli sportelli unici. I progressi sono tuttavia insufficienti. Non si è modificata in profondità la percezione negativa che gli imprenditori italiani e stranieri hanno del funzionamento dell'apparato amministrativo. A radicarla contribuiscono la tortuosità e la lentezza dei processi di riforma: si pensi proprio al caso dello sportello unico per le attività produttive, istituito nel 1998 e non ancora pienamente efficace. Non basta la regola, prevista dal decreto «Semplifica Italia», secondo cui per ogni nuovo onere amministrativo che si ritenga di introdurre occorre eliminarne uno esistente. Bisognerebbe che le amministrazioni fossero obbligate a una drastica semplificazione degli oneri vigenti,

programmata in tempi certi e trasparenti, verificata periodicamente in modi accessibili al pubblico».

Le audizioni, come accennato, hanno consentito di acquisire un quadro esaustivo, nel quale hanno trovato posto sia le macroquestioni attinenti agli snodi istituzionali (con particolare riguardo alle complicazioni derivanti dall'assetto territoriale) ed ai rapporti tra politica e amministrazione, sia questioni di indubbio rilievo ma più settoriali.

Lasciando sullo sfondo (per riprenderlo nella parte conclusiva) il tema dei rapporti tra politica e pubblica amministrazione, le questioni emerse con maggiore frequenza sono così sintetizzabili:

### **5.1. La quantità e la volatilità delle norme.**

Anche se la complicazione non è originata soltanto dal numero delle leggi, può essere comunque utile qualche dato statistico. L'ordinamento continua ad essere caratterizzato da un numero eccessivo (e tutt'oggi inconfondibile) di norme, spesso instabili e soggette a continue modifiche.

Una quantificazione sicura delle leggi vigenti non è in alcun modo possibile, a causa, soprattutto, di una stratificazione normativa che vede l'accumulo di norme nel corso del tempo, in mancanza, spesso, dei necessari raccordi con la legislazione vigente.

Nella XVI legislatura è stato compiuto comunque uno sforzo di semplificazione, dando attuazione alla legge n. 246/2005.

In tutto, sono stati abrogati 67.872 atti normativi, di varia natura.

Come però ha osservato il consigliere Alessandro Pajno, presidente della V sezione del Consiglio di Stato, «La riduzione dello stock normativo, che pure era un obiettivo importante, ha mostrato i suoi limiti e ha assunto un valore prevalentemente spettacolare, ma non di sostanza, riducendosi, per di più con una non indifferente quantità di errori, all'eliminazione di norme che, in quanto ormai esaurite, non risultavano in concreto più appli-



cate e, quindi, obiettivamente non erano rilevanti nei rapporti intersoggettivi ».

È stata anche effettuata una ricognizione di tutta la normativa pubblicata fino al 31 dicembre 1969 e considerata tuttora vigente, che sconta però importanti esclusioni (per es: codici e testi unici; leggi di ratifica).

Il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 contiene negli allegati tutte le disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, che ammontano a poco meno di 3.300 (3.236 « salvate dal decreto legislativo; qualche decina salvate successivamente).

Si tratta però di un quadro molto parziale, perché sconta, come già accennato, numerose esclusioni.

Per la normativa pubblicata successivamente al 1° gennaio 1970, sono possibili soltanto stime di larga massima.

### 5.2. *Il disordine normativo.*

Sulla delega taglia-leggi contenuta nell'articolo 14 della legge n. 246/2005 si innestava una seconda fase, che avrebbe dovuto portare all'emanazione di codici settoriali e che è stata attuata soltanto in minima parte (codice dell'ordinamento militare e testo unico delle norme regolamentari in materia; codice del turismo). La delega non ha quindi posto rimedio ad un altro grave problema strutturale della legislazione italiana, dispersa in numerosissimi provvedimenti, sempre più spesso a contenuto omnibus o multisettoriale. Questa evenienza, sommata alla stratificazione normativa che si sussegue nel tempo senza gli opportuni raccordi, provoca ulteriori difficoltà a chi voglia ricostruire il quadro normativo vigente nei singoli settori. Infine, anche là dove esistono, codici e testi unici vengono affiancati da normative che ne vanificano la loro natura di testi unitari di riferimento per la disciplina di singoli settori, come denunciato con particolare forza, tra gli altri, dal Ministro France-

schini, dal presidente di Confindustria, Squinzi e dalla professoressa Sandulli.

### 5.3. *La mancata attuazione.*

Si tratta di una questione che si può declinare almeno in due modi, con riguardo:

agli adempimenti previsti e mai adottati o adottati con gravi ritardi (diversi dei quali riguardanti la semplificazione);

alle norme che — nonostante l'adozione dei relativi adempimenti — trovano un'attuazione molto parziale: l'esempio ricorrente durante tutto il corso dell'indagine è stato quello dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), ormai istituito in moltissime realtà ma realmente funzionante soltanto in un numero limitato di casi.

Riguardo agli adempimenti previsti e mai adottati o adottati con gravi ritardi, si può annotare che alla data del 4 febbraio 2014 risultavano attuati 405 degli 883 adempimenti previsti nei provvedimenti legislativi approvati nella vigenza del Governo Monti e 57 adempimenti dei 394 previsti nella vigenza del Governo Letta (il basso numero delle attuazioni sconta in questo caso la relativa giovinezza delle previsioni, molte delle quali contenute nella legge di stabilità 2014).

In proposito, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega all'attuazione del programma di governo, sen. Legnini, ha sottolineato con forza due questioni:

la necessità che le norme siano sempre più auto applicative: siano cioè efficaci di per sé, senza necessità di atti ulteriori;

il tema relativo a difficoltà e tempistica dei concerti tra Ministeri, soprattutto quando coinvolgono il Ministero dell'economia e delle finanze. La previsione dei concerti tra Ministri, spesso inevitabile dati gli intrecci tra le competenze ministeriali ed il ruolo trasversale

di taluni Dicasteri (a partire da quello dell'economia e delle finanze), si rivela anche, molte volte, strumentale a rendere difficoltosa o impossibile l'adozione dell'atto, vanificando così tutte quelle norme che si limitano a rimandare ad un successivo atto la definizione di determinate misure.

Confindustria ha consegnato agli atti della Commissione una tabella molto eloquente, relativa all'attuazione – o meglio alla generalizzata inattuazione – delle misure di semplificazione previste nell'arco di cinque anni, dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, fino al decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69.

Il presidente degli industriali, Giorgio Squinzi, si è in particolare soffermato sugli sportelli unici per le attività produttive, definendoli « una misura che avrebbe dovuto imprimere una svolta e che non ha ancora prodotto risultati percepibili. Sebbene siano stati istituiti in quasi tutti i comuni, tali sportelli non svolgono la funzione per cui erano stati pensati, cioè gestire integralmente i procedimenti di interesse delle imprese senza costringere l'imprenditore a una sorta di pellegrinaggio tra i vari uffici pubblici ».

In più, ha ricordato che « nel 2011 era stata adottata una norma che sanciva il principio dell'acquisizione d'ufficio dei documenti già in possesso delle pubbliche amministrazioni. Peccato che, salvo lodevoli eccezioni, la prassi degli uffici non si sia uniformata a questo principio ».

#### **5.4. Il non funzionamento delle norme.**

In altri casi, norme pensate con la finalità di semplificare non hanno avuto gli esiti attesi: l'esempio ricorrente in questo ambito è stato quello della conferenza di servizi, pensata come momento risolutore delle controversie tra amministrazioni ma che ha dimostrato evidenti difficoltà di funzionamento, dovute, essenzialmente, a due problemi ricorrenti: le procedure complesse e la tempistica conseguentemente dilatata; l'impossibilità di conferire

priorità agli interessi in gioco, con le conseguenze derivanti dal dissenso espresso anche da una sola delle amministrazioni chiamate in causa.

Le difficoltà sono testimoniate dal fatto che la conferenza di servizi, disciplinata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (originariamente dal solo articolo 14), è stata via via integrata (la legge 15 maggio 1997, n. 127 ha introdotto gli articoli 14-bis, 14-ter e 14-quater; la legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha introdotto l'articolo 14-quinquies) e modificata da altri 11 provvedimenti (inclusi quelli integrativi citati).

Sempre con riguardo alla certezza dei tempi della decisione amministrativa, un'altra complessa questione problematica attiene al funzionamento delle diverse discipline del silenzio della pubblica amministrazione come sostitutivo del provvedimento amministrativo. In particolare il professor Pitruzzella, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e la professoressa Sandulli hanno evidenziato come sia difficile per i cittadini e per le imprese – soprattutto in presenza di investimenti cospicui – fare affidamento sul semplice silenzio della pubblica amministrazione, che non li mette comunque al riparo da successive contestazioni.

#### **5.5. La qualità delle norme.**

Sotto il profilo qualitativo, nonostante l'attenzione posta anche a livello politico, il quadro presenta molte ombre, dovute a norme di difficile lettura, formulate con ricorso ad un dizionario per iniziati, spesso ambigue, il più delle volte comprensibili soltanto attraverso la consultazione delle disposizioni in esse richiamate, talora così astruse che anche il legislatore necessita che gli vengano spiegate. In tali condizioni invocare il principio « ignorantia legis non excusat » nei confronti del cittadino rischia di apparire perfino beffardo, tanto più che già nel lontano 1993 la Corte Costituzionale si era espressa ribadendo il dovere dello

Stato di rendere conoscibili le proprie norme. Ma, al contrario, la tendenza si è orientata nel corso degli anni alla costruzione di norme sempre più dettagliate e tale dettaglio, molte volte eccessivo, tende a facilitare il contenzioso, obbliga cittadini ed imprese ad affidarsi a specialisti e infine, può essere potenziale terreno di coltura della corruzione. Eppure, come ha detto il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Angelo Cardani, « La semplificazione e la qualità della regolazione rappresentano una condizione necessaria per la creazione di un contesto normativo e amministrativo atto a favorire produttività, investimenti e innovazione. È, quindi, essenziale per agevolare l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza. In quest'accezione la semplificazione assume una valenza strategica e non procrastinabile per sostenere competitività e crescita nel Paese ».

### **5.6. Le complicazioni derivanti dall'assetto territoriale.**

Un altro dato costante, emerso in tutte le audizioni, concerne la frammentazione del quadro regolatorio innescata dalla riforma del Titolo V nel 2001. In particolare, la potestà legislativa regionale concorrente con quella dello Stato in una serie di materie strategiche per lo sviluppo competitivo del Paese, unitamente alla potestà regolamentare dei comuni hanno determinato la scomposizione dell'Italia in un mosaico le cui tessere tendono ad allontanarsi sempre di più. L'esempio più eclatante è stato fornito da Confetra: i trasporti eccezionali hanno bisogno di un permesso per ogni Regione che attraversano. Anche le considerazioni svolte dai rappresentanti del tavolo istituzionale per la semplificazione sugli sforzi in essere per uniformare la modulistica tra gli oltre 8.000 comuni italiani sono sintomatiche di una situazione assurdamente frastagliata, che impone a cittadini ed imprenditori continui adattamenti: come ha detto Andrea Simi, dirigente del segretariato generale della regione Lazio, « Una delle cose

che maggiormente sono lamentate dalle imprese è la diversità delle procedure amministrative, che è attestata da una diversità oggettiva nella modulistica. Un'impresa che lavora in più realtà territoriali si trova a dover esperire dei procedimenti diversi, a dover riempire moduli diversi e a dover acquisire dati diversi, con un evidente grave dispendio, anche economico, in termini di ore-uomo ». Il presidente di Federdistribuzione, Giovanni Cobolli Gigli, ha citato una segnalazione dell'Agcom del 2 ottobre del 2012, che faceva riferimento ad « una situazione di federalismo confuso e irresponsabile ».

Non da ultimo, inoltre, alla luce degli ormai quotidiani scandali che investono le regioni italiane, occorre perfino chiedersi se esse abbiano ancora un senso e soprattutto se abbia un senso l'esercizio da parte loro di funzioni legislative o se, nell'ottica della semplificazione, non sia il caso di ridurre la potestà legislativa ai soli Parlamento e Governo, nei limiti e nelle forme previste dalla Costituzione. La domanda appare ancora più legittima nel momento in cui, proprio in ragione della necessità di semplificare e accelerare i processi decisori e di razionalizzare i costi della politica, ci si pone quale obiettivo — all'apparenza largamente condiviso — da un lato l'abolizione delle province e dall'altro la sostanziale sottrazione della potestà legislativa ad uno dei due rami del Parlamento.

È pienamente appurato, peraltro, che nella giungla delle leggi, delle leggine, dei regolamenti, si annidi il primo degli incentivi alla corruzione, male endemico del nostro Paese che viene ormai misurato in circa 60 miliardi di euro all'anno sottratti alla legalità e al buon funzionamento del sistema economico e dello Stato.

L'utilizzo della complicazione normativa con finalità corruttive è oggetto di molte indagini da parte della magistratura, ad esempio, nel campo della sanità, perfino nelle regioni in cui i livelli di servizio al malato sono più elevati. La suddivisione del sistema sanitario nazionale in venti sottosistemi, uno per regione, con livelli essenziali di assistenza e costi del tutto differenti tra loro senza alcuna plausibile

giustificazione, e la stessa composizione delle voci di spesa dei bilanci delle amministrazioni regionali, con un peso pari a circa l'80 per cento della sanità sul totale delle uscite, rendono urgente un intervento da parte del Parlamento che da un lato riduca i margini di sprechi e corruzione e dall'altro garantisca una regia univoca (a cominciare dagli acquisti e dai costi delle prestazioni).

Analogamente merita di essere affrontato il tema del rapporto tra turismo e Regioni.

Se, dunque, una nuova riforma del titolo V della Costituzione, auspicata dall'attuale Governo, appare utile e indispensabile proprio per rimediare agli errori compiuti, come del resto praticamente tutti i soggetti auditi dalla Commissione hanno inteso ribadire, per raggiungere risultati concretamente efficaci sotto il profilo della semplificazione e del contenimento dei costi potrebbe essere utile un intervento assai più drastico nella direzione suindicata, che ridisegni l'assetto territoriale dello Stato, valutando l'opportunità dell'abolizione tout court delle regioni, piuttosto che il loro accorpamento, e in ogni caso provvedendo alla cancellazione delle loro competenze legislative in materia di sanità e turismo. Spetterà naturalmente in ogni caso al Parlamento e al Governo valutare quali tra queste soluzioni adottare.

### **5.7. Le norme in materia di qualità della normazione e di semplificazione.**

Non sembrano sfuggire a tutte le problematiche appena richiamate le norme riguardanti la qualità della legislazione e la semplificazione, che costituiscono un complesso, stratificato e inattuato corpus normativo. A titolo puramente esemplificativo si segnalano:

#### *sulla qualità della legislazione:*

l'articolo 13-bis (1) della legge n. 400/1988, che stabilisce alcuni principi il cui rispetto garantirebbe norme più leggibili di

quanto non siano oggi, a quasi 4 anni dalla sua entrata in vigore (l'articolo 13-bis fu introdotto dalla legge 18 giugno 2009, n. 691;

#### *sulla semplificazione normativa:*

l'articolo 17-bis della legge n. 400/1988 (anch'esso introdotto dalla legge n. 69/2009) prevede la possibilità per il

(1) « Art. 13-bis. Chiarezza dei testi normativi.

1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:

a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;

b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.

3. Periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-bis adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici ».

Governo, senza necessità di alcuna delega specifica, di organizzare le normative settoriali in testi unici compilativi, la cui elaborazione può anche demandare al Consiglio di Stato; analogamente, l'articolo 17, comma 4-ter della stessa legge autorizza permanentemente il Governo « al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete »;

*sulla semplificazione amministrativa:*

gli articoli 7 e 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, riguardanti, rispettivamente, la riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese e la compensazione degli oneri regolatori, informativi e amministrativi;

il principio in base al quale « Gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse », sancito dall'articolo 14, comma 24-bis (e seguenti) della legge n. 246/2005;

le tre disposizioni che si sono succedute — con formulazioni analoghe ma diverse — tra l'estate 2011 e l'inverno 2012 in materia di abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, che prevedevano l'adozione di regolamenti di delegificazione, mai adottati (articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138; articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1; articolo 12 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5);

l'articolo 14 del decreto-legge n. 5/2012, da ultimo citato, che, in materia di semplificazione dei controlli, rimanda anch'esso a regolamenti di delegificazione mai adottati, che avrebbero dovuto dare concreta attuazione « ai principi della semplicità, della proporzionalità dei controlli stessi e dei relativi adempimenti

burocratici alla effettiva tutela del rischio, nonché del coordinamento dell'azione svolta dalle amministrazioni statali, regionali e locali »;

*sulle analisi a corredo delle decisioni normative:*

da tempo sono entrate in vigore compiute discipline — di rango legislativo e regolamentare — riguardanti le relazioni per l'analisi tecnico-normativa, l'analisi di impatto della regolamentazione e la verifica dell'impatto della regolamentazione. Sembra prossimo all'emanazione un nuovo regolamento in materia di analisi di impatto, sottoposto nei mesi scorsi a consultazione pubblica. Questi adempimenti, però, vengono spesso vissuti in maniera puramente formale, quando invece — la ha ricordato Rolf Alter, capo del Direttorato per la Governance pubblica e lo Sviluppo territoriale dell'OCSE — « una buona analisi di impatto della regolamentazione richiede un cospicuo investimento dal punto di vista di tempo e capacità. Inoltre, la valutazione deve essere realizzata ben prima che una legge avanzi lungo l'iter che conduce alla sua approvazione. Ciò significa che bisogna garantire un determinato assetto istituzionale, ma anche la presenza di risorse umane in grado di realizzare queste analisi ». Questo tipo di analisi, ha sottolineato il dottor Alter, lungi dal restringere il margine di autonomia decisionale politica, permette di acquisire le informazioni per garantire che l'intervento legislativo sia un intervento di qualità.

**5.8. I costi per i cittadini e le imprese.**

Tutti gli aspetti sopra evidenziati hanno costi sempre più insostenibili per i cittadini e le imprese, soprattutto in un periodo prolungato di crisi socio-economica come quello che stiamo vivendo. Giovanni Cobolli Gigli, presidente di Federdistribuzione, ha segnalato « che la distribuzione moderna organizzata dedica l'1,15 per cento all'anno del suo fatturato, cioè 1,4 miliardi, per spese di burocrazia. Secondo

uno studio che noi abbiamo fatto, almeno il 20 per cento di queste spese potrebbe essere risparmiato attraverso un processo di semplificazione e di razionalizzazione».

Nereo Marcucci, Presidente di Confetra, ha riportato «i dati – non sospetti di partigianeria – del Rapporto annuale della Banca mondiale, che quantifica in 18 giorni il tempo necessario a importare una determinata merce in Italia e in 19 giorni il tempo necessario a fare un'esportazione, contro i 7 giorni dell'Olanda, i 9 della Germania e i 10 di Francia e Spagna»: si tratta di un evidente svantaggio competitivo per tutto il Paese.

### **5.9. Digitalizzazione e semplificazione.**

Tutti gli auditi hanno sottolineato la funzionalità della digitalizzazione rispetto ad una semplificazione delle procedure e ad un abbattimento dei costi, evidenziando la necessità di «rafforzare i collegamenti telematici tra le imprese e la Pubblica amministrazione e tra le stesse Pubbliche amministrazioni» (così Bruno Busacca, responsabile per le relazioni istituzionali di Legacoop). Il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Pitruzzella, ha segnalato che «In Gran Bretagna, si stanno sperimentando molte procedure di gara sul Web e questo crea minori costi per le imprese, trasparenza, evita gli accordi tra le imprese. Non c'è la situazione della segnalazione di qualche nominativo. È tutto molto più lineare».

Sono stati sottolineati due aspetti, attinenti alla velocità ed alla semplicità della connessione. Quest'ultimo profilo investe la possibilità di registrarsi ai diversi siti utilizzando sempre gli stessi identificativi e codici di accesso, che potrebbero essere desunti dalla carta d'identità.

### **5.10. Consultazioni pubbliche, partecipazione, analisi di impatto.**

Digitalizzazione, velocità e semplicità della connessione alla rete risultano fon-

damentali anche al fine di facilitare lo svolgimento di consultazioni pubbliche telematiche, da tempo in uso nelle Autorità indipendenti e sempre più diffuse a livello governativo. Le consultazioni accrescono trasparenza e democraticità dei processi decisionali in quanto:

rappresentano «un bilanciare importante per un'autorità indipendente che, non traendo legittimazione da un'elezione popolare e, comunque, non emanando direttamente dalla sovranità popolare, contempera questa sua indipendenza con una continua consultazione e partecipazione dal basso, nel senso più largo possibile, alle proprie decisioni», come ha evidenziato l'ingegner Guido Pier Paolo Bortoni, Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico;

costituiscono parte essenziale dell'analisi di impatto della regolamentazione, in assenza della quale – lo ha annotato il professor Pitruzzella – «e quindi di una chiarezza sugli obiettivi che vogliamo perseguire, difficilmente possiamo migliorare il quadro normativo».

### **6. Dalla diagnosi alla terapia.**

La diagnosi è chiara ed è stata condivisa, nel corso dell'indagine, da tutti i soggetti che vi hanno partecipato; sull'approccio terapeutico si sono manifestati due orientamenti di massima: uno favorevole ad interventi di aggiustamento incisivi ma di portata limitata; uno volto a prospettare un salto culturale.

La Commissione ritiene che le due direzioni non siano in contrasto: da un lato, appare evidente la necessità di un radicale salto culturale, che però abbisogna della necessaria condivisione e di tempi congrui e può essere anticipato da interventi più limitati che preparino al salto stesso.

La necessità di un approccio culturale a tutto campo appare evidente alla luce della storia dei tentativi di semplificazione compiuti dall'inizio della metà degli anni novanta ad oggi, che hanno permesso di ottenere risultati molto parziali, sul dop-

pio versante della semplificazione sia legislativa, sia amministrativa, con riguardo al pregresso, senza incidere in maniera strutturale, a regime.

Sul fronte della semplificazione legislativa, la pur vasta operazione taglia-leggi ha comportato l'abrogazione di una massa imponente di atti, in notevole misura però già obsoleti e sconosciuti ai più: essa, pertanto, non ha arrecato reali vantaggi, che si sarebbero potuti conseguire attraverso una manutenzione costante dell'ordinamento e una complessiva operazione di raccolta delle normative settoriali in testi unici.

Sul fronte amministrativo, la semplificazione di numerosi procedimenti è stata accompagnata dall'imposizione di nuovi oneri amministrativi; si è dato luogo a veri e propri proclami di difficilissima attuazione e rimasti inesorabilmente sulla carta; le misure concrete pensate come risolutive per la semplificazione stentano a trovare attuazione.

Quel che è mancato fino ad oggi è stato l'inquadramento della problematica della semplificazione nel crocevia dei rapporti che legano politica, amministrazione, magistratura e imprese e cittadini.

Tra politica ed amministrazione vanno ristabilite le dovute gerarchie e le reciproche responsabilità, anche tornando al principio fondamentale dell'accesso alla pubblica amministrazione per pubblico concorso, cui vi possono essere eccezioni ma che non può essere superato in maniera generalizzata. Paradossalmente, le politiche legislative volte ad individuare e rafforzare la responsabilità dirigenziale hanno prodotto per molti versi l'effetto opposto di deresponsabilizzare i dirigenti.

Nell'ottica di una progressiva perdita di autorevolezza e competenza tecnica della Pubblica Amministrazione hanno inciso negativamente, sia pur originate da buoni propositi, le cosiddette leggi Bassanini del 1997 e, soprattutto, Frattini del 2002, che hanno introdotto nel nostro Paese le regole dello *spoils system*, pratica mutuata dai Paesi anglosassoni e dagli Stati Uniti in particolare.

Il continuo, « bulimico », andirivieni di dirigenti della Pubblica Amministrazione, orientato dal principio della necessità di assicurare il rapporto fiduciario tra il livello politico eletto pro tempore ed il livello amministrativo, ha inevitabilmente posto quasi in secondo piano il principio cardine della terzietà della P.A.

Le ricadute sia in termini qualitativi che quantitativi sul piano della produzione normativa secondaria sono state e sono tutt'ora pesanti.

Maggiore è la garanzia e l'effettività della terzietà di una norma emanata da una P.A. terza, maggiore è la probabilità di una sua capacità di rimanere valida nel tempo, assicurando certezza e stabilità del diritto, oggi unanimemente invocate per restituire attrattività al sistema economico e ordinamentale italiano.

Al contrario, l'avvicinarsi senza sosta dei dirigenti amministrativi, oltre a produrre un effetto spaesamento sull'utenza — dei cittadini come delle imprese — porta con sé un inevitabile stimolo a produrre ad ogni piè sospinto nuove norme e nuovi regolamenti, sia « per lasciare un'impronta » del proprio passaggio nell'Amministrazione, sia per adeguarne il funzionamento ai nuovi indirizzi politici che via via si stratificano, quando non si contrappongono.

Intervenire anche in quest'ottica, superando il meccanismo dello *spoils system* risulta pertanto indifferibile. Non per sostituirlo con un'anacronistica inamovibilità dei dirigenti della PA, ma per rendere possibile un salto di qualità al passo con i tempi della struttura fondamentale centrale e periferica dello Stato, introducendo sistemi di valutazione periodica del lavoro, del raggiungimento degli obiettivi e del grado di soddisfazione dei cittadini, dai quali far dipendere la conferma o meno dei dirigenti amministrativi. Criteri obiettivi ed oggettivamente misurabili, orientati al buon funzionamento dei servizi dello Stato e delle sue articolazioni periferiche, sicuramente più validi rispetto al criterio della « fedeltà » al potere politico pro tempore.

Per altro verso, invece, la complicazione normativa ha consentito alla struttura burocratica di sottrarsi alle responsabilità anche trovando rifugio nella copertura legislativa, sempre più a maglie strette, cioè con norme sempre più di dettaglio. Il Ministro Franceschini ha parlato in proposito di una « deresponsabilizzazione delle strutture » che fa sì « che spesso i funzionari e i dirigenti dello Stato chiedono una norma di legge che copra un rischio da responsabilità, non accorgendosi che in questo modo si irrigidisce sempre di più il procedimento ».

Le norme sempre più dettagliate, lungi dal rivelarsi efficaci, sono state fertile terreno di coltura per un contenzioso giurisdizionale arrivato a livelli insostenibili quando non di diffusi fenomeni corruttivi.

Si è così passati — per usare la felice formulazione del presidente Giampaolino — dalla identificazione dei dipendenti pubblici con la struttura amministrativa alla personalizzazione, scevra però da responsabilità.

In assenza di una reciproca fiducia o perlomeno di un'apertura di credito tra politica, amministrazione, magistratura ed imprese e cittadini ogni tentativo di semplificazione è destinato a naufragare. Questa apertura di credito, è stato ribadito più volte in Commissione, sia dai parlamentari, sia dagli auditi (tra gli altri, la segretaria generale della CGIL, Susanna Camusso), non va confusa con una debolezza ed una assenza di controlli da parte della pubblica amministrazione.

Però, soltanto superando le reciproche diffidenze sarà possibile scrivere leggi più chiare e meno dettagliate ed aprire spazi ai cittadini ed alle imprese, passando dall'attuale visione burocratica della moltiplicazione degli adempimenti formali ad una loro drastica riduzione, per concentrarsi, invece, su una logica di risultato, sui controlli sul campo e sulla eventuale, tempestiva e certa erogazione delle sanzioni.

Questo cambio di approccio faciliterebbe anche i rapporti diretti tra pubblica amministrazione e cittadini ed imprese,

consentendo di iniziare ad erodere la vasta area dei soggetti vocati ad intermediare tra di loro.

Strumentale a questo cambio di prospettiva è anche un intervento sostanziale e non procedimentale atto a superare la frammentazione normativa, che — lo ha detto il Consigliere Alessandro Pajno — « è un epifenomeno dell'incapacità di una decisione politica coerente che si assume nel tempo e della responsabilità di una scelta finale ». Lo stesso Pajno ha sottolineato che « la complicazione legislativa italiana, ma l'osservazione vale anche per la complicazione amministrativa, è dovuta non solo alla crisi economica, ma anche a una più profonda crisi dei meccanismi portanti del Paese, che si riflette nel progressivo aggrovigliarsi dei processi decisionali fino a punte parossistiche.

Il problema concerne, quindi, i processi decisionali reali, incapaci di decollare verso linee strategiche prevalenti rispetto a interessi particolari e sezionali e l'incapacità di definire prefisse gerarchie di finalità e di interessi alla cui mancanza suppliscono i meccanismi procedimentali ». Sarebbe quindi fondamentale stabilire una gerarchia degli interessi pubblici, che spesso confliggono tra di loro senza possibilità di soluzione, in modo di avere chiaro — anche per periodi di tempo determinati — gli interessi che devono prevalere rispetto agli altri. Ciò implica scelte forti e responsabili da parte della politica.

Infine, appare indispensabile una chiara assunzione di responsabilità, superando il più possibile il principio del silenzio assenso, che ha costituito un momento di svolta importante per i cittadini e le imprese, ma che non li mette al riparo da successivi interventi della pubblica amministrazione, lasciandoli indefinitamente nell'incertezza.

Per seguire questa direzione di marcia, occorre un cambio di mentalità che può essere facilitato da una costante attenzione e vigilanza sui flussi normativi, in sede governativa e parlamentare. Da un lato la Presidenza del Consiglio (ed in particolare il Dipartimento per gli affari giuridici e



legislativi ed il Dipartimento per la funzione pubblica) e dall'altro la Commissione parlamentare per la semplificazione potrebbero giocare un ruolo fondamentale nel vigilare sulla scrittura delle norme e sull'introduzione di nuovi, ingiustificati oneri a carico di cittadini ed imprese.

### **7. Le linee di azione della Commissione.**

Per incamminarsi sulla strada indicata, la Commissione potrebbe dare seguito all'indagine conoscitiva assumendo le seguenti iniziative:

1. una costante azione di indirizzo nei confronti del Governo, anche con la presentazione, da parte dei propri componenti, di mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno volti, in primo luogo:

*a)* a rendere operanti le disposizioni già vigenti in materia di qualità della legislazione, di redazione dell'analisi di impatto della legislazione, dell'analisi tecnico-normativa, nonché di verifica dell'impatto della regolamentazione;

*b)* ad incentivare le migliori pratiche in uso nelle amministrazioni, che pure ci sono e producono risultati importanti (in particolare, sono stati evidenziati i risultati raggiunti attraverso il metodo di misurazione degli oneri amministrativi);

*c)* ad un sistematico e costante lavoro di redazione di codici e testi unici, anche avvalendosi dell'opera del Consiglio di Stato e partendo dalla redazione di testi unici compilativi, come primo passo verso il riordino delle normative settoriali, anche nell'ottica della semplificazione amministrativa: una mozione in tal senso è stata già presentata dai componenti della Commissione, sia alla Camera (n. 1-00265), sia al Senato (n. 1-00183);

2. la presentazione di una iniziativa legislativa ordinaria che persegua i seguenti obiettivi:

*a)* il riconoscimento alla Commissione di un ruolo a tutto campo, che le permetta di vigilare sulla attuazione delle

norme vigenti, sollecitando il Governo all'attuazione delle migliori pratiche e pronunciandosi in sede consultiva su tutti i provvedimenti che incidano sugli oneri amministrativi a carico di cittadini ed imprese;

*b)* la disciplina di una fase di programmazione degli interventi legislativi da porre in essere e della loro progettazione: valorizzando le suggestioni già presenti nella legge di contabilità pubblica, si potrebbe allargare l'orizzonte del DEF e dell'attuazione del programma nazionale di riforma facendo riferimento non soltanto ai disegni di legge collegati ma a tutte le iniziative del Governo, che dovrebbe anche indicare il relativo crono programma; un'adeguata progettazione legislativa dovrebbe essere garantita dal rispetto delle norme già richiamate sulla produzione normativa, su AIR e ATN, nonché dal pieno rispetto della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza. Il DEF stesso potrebbe essere l'ambito nel quale definire, di anno in anno, gli interessi pubblici strategici, che prevalgono sugli altri;

*c)* una drastica riduzione dei tempi per l'adozione dei regolamenti, individuando termini e procedure per superare il mancato concerto tra Ministri e Ministeri;

*d)* la modifica delle norme vigenti in materia di azione amministrativa, con specifico riguardo all'attività consultiva, alle valutazioni tecniche, al silenzio assenso ed alla SCIA;

3. la presentazione di proposte di modifica dei regolamenti parlamentari che, facendo sistema con l'iniziativa legislativa, stabiliscano le procedure per l'esercizio delle attività della Commissione;

4. la presentazione di una iniziativa legislativa costituzionale che preveda l'introduzione nel sistema delle fonti delle leggi organiche, così da rafforzare e rendere vincolanti per il legislatore sia le leggi sulla produzione normativa sia le leggi sui diritti di cittadini ed imprese: dalla legge

400 del 1988, sulla potestà normativa del Governo, alla legge 212 del 2000, ovvero lo statuto del contribuente. Tra l'altro, il riconoscimento della legge n. 400/1988 come legge organica consentirebbe di dare maggiore forza alle disposizioni in essa presenti sui limiti di contenuto dei decreti-legge, limitandone l'uso da parte del Governo. Alla categoria delle leggi organiche dovrebbero essere anche ascritti codici e testi unici, al fine di porli al riparo da continue modifiche, magari operate con decreti-legge.

Sempre sul piano costituzionale, la Commissione prende atto che la bozza di riforma del Titolo V disponibile sul sito del Governo affronta in maniera radicale

la questione della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, eliminandola completamente e così venendo incontro agli auspici espressi dalla massima parte dei soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva. La riforma dovrebbe consentire di chiarire la distribuzione delle responsabilità tra Stato e Regioni e quindi di ridurre la conflittualità davanti alla Corte costituzionale.

A tale riforma, si dovrebbe accompagnare una più complessiva rivisitazione dell'assetto delle competenze tra i livelli territoriali, anche al fine di garantire uniformità delle procedure e della modulistica su tutto il territorio nazionale.

PAGINA BIANCA

€ 2,00



\*17STC0005640\*