

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per le pari opportunità, in data 5 febbraio 2009, ha trasmesso la seguente nota:

«In relazione alla nota indicata in epigrafe, si allega la tabella degli atti normativi precedenti al 1° gennaio 1970 di competenza anche di questo Ministero che si ritiene di mantenere in vigore. Si precisa che per ciascun atto normativo individuato nella tabella si è provveduto ad indicare anche l'amministrazione competente in via primaria.

Per quanto riguarda il Testo Unico 1934, n. 2316, che rientra in via primaria nell'ambito delle competenze del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali, si ritiene, per quanto di sua spettanza, che almeno in parte sia ancora vigente e applicabile. Infatti, mentre molti degli articoli del citato regio decreto sono da considerarsi superati in quanto recano la disciplina dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, ente soppresso dalla legge 23 dicembre 1975 n. 698, l'articolo 25 contiene una norma da considerare ancora vigente ed applicabile di notevole importanza per quanto riguarda il divieto di fumo nei confronti dei minori. Infatti, l'articolo 25 reca al comma 1 il divieto per i tabaccaia di vendere sigarette ai minori di anni sedici con la previsione di una sanzione amministrativa che si va ad aggiungere alla previsione penale di cui all'articolo 730 c.p. (somministrazione a minori di sostanze velenose o nocive) e al secondo comma, il divieto per i minori di anni 16 di fumare in luogo pubblico, con la previsione di una sanzione amministrativa.

Per quanto poi riguarda il settore prioritario per il quale si ritiene di volere procedere con una riforma più incisiva si segnala di volere procedere alla redazione di un nuovo "Codice delle pari opportunità" al fine di riordinare tutta la normativa che rientra nel campo di applicazione delle pari opportunità».

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE PER LA FAMIGLIA

Il Sottosegretario di Stato con delega in materia di politiche per la famiglia, in data 6 maggio 2009, ha trasmesso la seguente relazione con allegati gli elenchi dei provvedimenti normativi anteriori al 1970 che rimangono in vigore e dei provvedimenti normativi anteriori al 1970 da abrogare:

«Relazione sulle iniziative ed attività svolte in ordine alla attuazione dell' art. 14, commi 14 e seguenti, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (c.d. "taglia-leggi")

Con riferimento alla complessa procedura di semplificazione e coordinamento della normativa vigente, in attuazione dell'art. 14, commi 14 e seguenti, della legge 28 novembre 2005, n. 246 gli uffici del Dipartimento delle Politiche della famiglia hanno predisposto ed inviato al Ministero per la semplificazione due elenchi.

Il primo ha incluso atti normativi emanati anteriormente al 1° gennaio 1970 da mantenere in vigore; il secondo, atti normativi emanati anteriormente al 1° gennaio 1970 da abrogare con efficacia immediata.

Per la compilazione degli elenchi ci si è coordinati con i referenti del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali in considerazione della trasversalità delle competenze.

In particolare, con riferimento al primo elenco la decisione di mantenere in vigore norme molto risalenti è scaturita dal fatto che anche se fanno riferimento a istituti ormai abrogati (ad es. Opera nazionale maternità ed infanzia) contengono competenze che sono passate in gran parte a regioni ed enti locali. Poiché nella individuazione di tali competenze, ancora oggi il riferimento potrebbe essere a tali norme, le stesse non possono essere abrogate. Potrebbero esserlo nell'ottica di una rivisitazione e di una razionalizzazione dell'intero corpo normativo in relazione alla materia di riferimento.

Con riferimento al secondo elenco, le norme da abrogare con efficacia immediata sono state individuate in quanto collegate a norme già abrogate».

DIPARTIMENTO PER LA PROTEZIONE CIVILE

L'Ufficio legislativo del Dipartimento per la protezione civile ha trasmesso, in data 25 marzo 2009, la seguente nota:

«In riferimento all'oggetto si evidenzia che le schede di attuazione del "taglia-leggi" riportano la normativa relativa alla materia di protezione civile a partire dal 1992 data in cui è stato istituito con la legge 225/92 il servizio nazionale della protezione civile. Per quanto riguarda la normativa precedente a tale data, di cui non è stata ancora effettuata una ricognizione da parte di questo Dipartimento, si anticipa che sono sicuramente da mantenere in vigore la legge 28 ottobre 1986, n. 730 (Disposizioni in materia di calamità naturali) ed il decreto-legge 12 novembre 1982, n. 829 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali o eventi eccezionali) convertito con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1982, n. 938, come peraltro comunicato con nota n. DPC7CG70047938 del 16 luglio 2008, che si allega alla presente».

Ha altresì trasmesso una comunicazione indirizzata al Ministro per la semplificazione normativa nella quale si segnalano i provvedimenti che potrebbero essere abrogati e quelli da mantenere in vigore.

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COMPETITIVITÀ DEL TURISMO

Il Capo della Segreteria tecnica del Sottosegretario di Stato per le politiche di sviluppo e competitività del turismo, in data 4 marzo 2009, ha inviato la seguente relazione:

«In via generale, si sottolinea che la materia turistica, secondo quanto previsto dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, rientra nella sfera delle competenze residuali esclusive delle Regioni, ferma restando la possibilità di un intervento normativo, anche secondario, da parte dello Stato giustificato in presenza dell'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano interno ed internazionale, nel pieno rispetto dei principi stabiliti dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza 14 gennaio 2009, n. 13).

L'attuale assetto costituzionale, pertanto, sembra essere preclusivo ad eventuali valutazioni, da parte di questo Dipartimento, che è Amministrazione dello Stato, su ipotesi di semplificazione o riordino di norme relative ad una materia che, come precisato, oggi appartiene prioritariamente alle Regioni. A maggior ragione tale assunto sembra possa riferirsi alle disposizioni legislative in materia di turismo anteriori al 1970.

Ciononostante, e tenuto conto delle competenze comunque per legge attribuite al Dipartimento, si ritiene che gli atti normativi primari vigenti, rientranti nelle anzidette competenze, segnatamente la legge quadro sul turismo (legge n. 135 del 2001), non debbano essere oggetto di riordino o di riassetto normativo.

Per quanto attiene l'individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 delle quali si è ritenuto indispensabile proporre la permanenza in vigore, si rende noto che è scaturita da un attento processo di ricognizione e monitoraggio degli atti normativi vigenti al fine di verificarne l'applicabilità. Si fa presente che, rispetto agli atti indicati nello schema predisposto dagli Uffici del Ministro per la semplificazione normativa, sono stati ravvisati ulteriori provvedimenti sulla scorta delle indicazioni pervenute dai Dirigenti del Dipartimento che hanno effettuato il controllo nell'ambito degli Uffici e Servizi sottoposti alla loro responsabilità».

STRUTTURA DI MISSIONE SPORT

Il Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei ministri con delega allo sport, in data 12 febbraio 2009, ha evidenziato che «le uniche norme vigenti antecedenti il 1970 sono state modificate negli anni successivi e non contengono disposizioni che possano essere abrogate con efficacia immediata, anche in considerazione della volontà di procedere all’emanazione di un codice che armonizzi e aggiorni tutte le disposizioni che disciplinano lo sport e che – attualmente inserite in vari contesti – necessitano di essere raccolte e rese organiche. Ad ogni buon conto si allega l’elenco delle norme primarie (in numero di 35) vigenti che si ritiene indispensabile mantenere in vigore».

III.2 Le risultanze dell'indagine conoscitiva

La Commissione ha avviato, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, un'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa.

Rinviando ai resoconti stenografici³⁹ per una completa individuazione di tutti gli elementi conoscitivi acquisiti, si riproduce in questo paragrafo una sintesi delle audizioni, con specifico riguardo ai profili relativi all'attuazione del procedimento di abrogazione generalizzata delle norme di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

1. Audizione del Capo del Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consigliere Claudio Zucchelli

Il consigliere Zucchelli, nella sua audizione del 23 luglio 2008, ha illustrato le finalità e l'avanzamento del programma *"Normattiva"*. Tale programma prende avvio con l'articolo 107 della legge finanziaria n. 388 del 2000, che ha costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo, finanziato all'epoca con 25 miliardi di lire per il quinquennio 2001-2005, avente la finalità di «promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo».

Fin dall'inizio il problema operativo principale si è rivelato quello di individuare una banca dati da cui attingere gli atti normativi. Il Comitato guida del programma – costituito dai Segretari generali della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – si è immediatamente orientato verso la ricerca di una banca dati già informatizzata che desse sufficienti garanzie di correttezza anche nell'immagazzinamento dei dati e la scelta è caduta sul CED della Corte di Cassazione. Parallelamente, è stato avviato un approfondimento tecnico volto ad individuare un meccanismo che permettesse di mettere in rete il testo effettivamente vigente al momento della ricerca. Inoltre si è pensato che questo sistema dovesse dare anche informazioni sulla multivigenza, nel senso di indicare il testo vigente alla data di volta in volta indicata.

Dopo lo stanziamento del fondo previsto dalla legge finanziaria per il 2001, la legge finanziaria per il 2007 ha previsto un ulteriore finanziamento di 500.000 euro annui che è stato soppresso dalla successiva legge finanziaria per il 2008. Al momento, sono ancora disponibili circa due milioni e mezzo di euro. Con la collaborazione del CNIPA, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, è stato realizzato un *software* adeguato (*editor*), che permette di trattare e marcare i testi e la Corte di cassazione lo sta testando in via sperimentale sugli atti a partire dall'inizio della XIV legislatura. Tale *software* consente l'aggiornamento

³⁹ Presenti anche in formato elettronico sulla pagina *web* della Commissione all'interno del sito www.parlamento.it.

automatico della banca dati con le modifiche esplicite e le "novelle". Da questo aggiornamento automatico restano escluse le abrogazioni implicite per le quali è richiesto un intervento manuale da parte di un operatore; anche in questo caso il sistema dei marcatori è di aiuto perché segnala all'operatore tutte le leggi antecedenti collegate alla materia. Per affrontare il problema delle abrogazioni implicite è stata prevista la creazione di un Comitato scientifico chiamato a svolgere un'attività interpretativa, finalizzata a corredare la banca dati di note utili ad orientare i cittadini e le amministrazioni, ma prive di valore ufficiale.

Purtroppo, ci si è accorti che il *data base* della Corte di Cassazione non era adatto per la normativa più vecchia. Infatti, la Corte di Cassazione, soltanto in un periodo abbastanza recente, ha immagazzinato nella sua banca dati gli atti normativi secondo gli *standard* necessari. Si è reso, quindi, necessario commissionare al CNIPA uno studio di fattibilità non solo sulla utilizzazione del *data base* della Cassazione ma anche sulle banche dati informatiche esistenti in questo momento.

Il consigliere Zucchelli fa presente che nell'autunno 2008, il CNIPA dovrebbe formalizzare lo studio e il Comitato guida dovrebbe compiere una scelta per acquisire la banca dati più completa ed efficiente; successivamente si dovrà passare alla fase operativa apponendo alla banca dati prescelta i marcatori. L'introduzione di queste marcature nel *data base* richiede un intervento attivo da parte di un certo numero di operatori: si è calcolato che con uno *staff* composto da 30 persone si impiegherebbero due anni e mezzo per completare la marcatura dell'intero sistema normativo.

Il programma di informatizzazione prevede sia la costruzione di una banca dati completa della normativa vigente e del testo storico (cosiddetta *multivigenza*), sia alcuni sottoprogetti curati dal CNIPA, tra i quali assume particolare importanza il sottoprogetto *X-Leges* che dovrebbe consentire alle Camere, alla Presidenza del Consiglio e al Ministero della giustizia di dialogare in via informatica e di verificare, attraverso simulazioni, l'impatto di un eventuale intervento normativo nella legislazione vigente.

In relazione al meccanismo "taglia-leggi", il consigliere Zucchelli ha messo in guardia dall'attribuire un significato eccessivo a interventi di abrogazione massiccia di disposizioni che hanno ormai esaurito i loro effetti rilevando come tali interventi, pur utili al fine della creazione di una banca dati pubblica della legislazione vigente, non abbiano importanti ricadute positive sui cittadini e sulle imprese. A suo avviso, semplificare la normativa vuol dire eliminare quanto più possibile le disposizioni che gravano sui cittadini, liberalizzare le attività umane, riportare alla società aperta e ai suoi spazi di libertà attività che, nel periodo fra le due guerre, con l'esplosione dell'amministrazione, sono stati invasi dall'intervento pubblico nell'economia.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Il documento che il consigliere Zucchelli ha consegnato alla Commissione è strutturato in distinti paragrafi: nel primo si delinea il quadro normativo, in cui si colloca il programma "*Normattiva*"; successivamente viene svolto un riepilogo delle attività svolte dal Comitato guida, attraverso le dodici delibere che esso ha adottato fino ad oggi, a partire dal 12 dicembre 2003; si dà conto poi dello stato di attuazione del programma, specificando le criticità emerse (l'altissimo numero di atti normativi primari e subprimari, la disomogeneità delle norme sulle fonti, la frammentazione e il "disordine dell'ordinamento" e, infine, i limiti delle raccolte normative elettroniche attualmente esistenti); un paragrafo viene dedicato alla situazione finanziaria, analizzata in dettaglio; infine, nell'ultimo paragrafo si dà conto delle finalità del programma e delle sue articolazioni.

2. Audizione del coordinatore dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, consigliere Luigi Carbone

Il consigliere Carbone, nella sua audizione del 23 settembre 2008, ha evidenziato come, secondo la miglior dottrina internazionale, la qualità della regolazione sia da considerare un interesse pubblico autonomo, un "bene in sé" rispetto agli interessi pubblici protetti dall'intervento normativo, un fattore di democrazia, di buona amministrazione, di sviluppo e di competitività a livello economico. Ma questo interesse autonomo, se non sostenuto da una specifica volontà politica, appare recessivo nello sviluppo delle dinamiche istituzionali ed amministrative di fronte agli altri interessi di settore, dotati di maggiore capacità di penetrazione ed affermazione. Esso va, quindi, tutelato e protetto; la scelta di nominare un Ministro per la semplificazione normativa è certamente il segno di questa protezione.

Il Governo in carica ritiene necessario accelerare il processo di semplificazione, ma senza cancellare ciò che è stato fatto in passato, nella convinzione che tale processo non ha coloriture politiche e non consiste in una azione singola, bensì in uno sforzo continuo e paziente. L'azione del Governo non può prescindere dal quadro europeo ed internazionale: l'Unione Europea ha posto come obiettivo l'abbattimento del 25 per cento dei costi della regolazione legati agli obblighi informativi e nel *Report Doing Business* l'Italia è scesa dal 59° al 65° posto, soprattutto per i tempi della giustizia. La strategia del Governo prevede un raccordo con il Parlamento, in particolare con la Commissione per la semplificazione della legislazione, con le Regioni, le autonomie locali e le parti sociali, abbandonando lo strumento delle leggi annuali di semplificazione, in favore di misure organiche a tutto campo, anche di formazione e comunicazione istituzionale. Tra gli strumenti previsti il meccanismo c. d. "taglia-leggi", la misurazione degli oneri amministrativi, i piani di riduzione degli oneri, l'AIR e il progetto "*Normattiva*".

Per quanto riguarda il "taglia-leggi", le stime dell'OCSE confermano che i Ministeri competenti tendenzialmente riescono a tagliare solo il 10 per cento di quanto andrebbe veramente abolito, una struttura centralizzata presso il *centre of the Government* può tagliare il 40 per cento, mentre l'intervento delle parti sociali può incidere sul restante 50 per cento. Non è dunque pensabile abbandonare le amministrazioni di settore a loro stesse perché esse sono, comprensibilmente, i soggetti meno indicati per attuare questo taglio, anche se non si può prescindere dal loro aiuto. Esistono alcune esigenze prioritarie per procedere nell'attuazione del "taglia-leggi". Innanzitutto, bisogna lavorare con i Ministeri di settore diffondendo la consapevolezza delle grandi potenzialità del meccanismo e diffondere la conoscenza dei due diversi *set* di principi e criteri direttivi di cui ai commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, i quali consentono non soltanto il riordino e la sistemazione organica della legislazione precedente al 1970, ma anche una sua radicale riforma per tutte le norme di settore, senza più limiti temporali. Vi sono poi alcuni nodi da sciogliere. Il primo nodo riguarda le "abrogazioni implicite" e le "conservazioni implicite". In base alla legge n. 246 del 2005 tutte le norme anteriori al 1970 non identificate e non riprodotte nei decreti legislativi saranno abrogate automaticamente allo scattare della ghigliottina. Parallelamente, tutte le norme appartenenti ai settori esclusi, saranno tutte implicitamente fatte salve. Ciò comporta un rischio di grande incertezza normativa. È necessaria, pertanto, un'individuazione espressa di tutte le singole leggi abrogate e di quelle conservate. Così come dovrebbe essere consentito di intervenire con i decreti legislativi anche per abrogare leggi ormai obsolete (attualmente la legge n. 246 consente solo di conservare, con decreti legislativi, le leggi utili). Un secondo nodo importante riguarda il coordinamento della delega "taglia-leggi" con le deleghe di riforma di settore già in corso perché molti Ministeri tendono a realizzare la riforma nel proprio settore con una delega amplissima che non contiene, però, anche principi di riordino. Il terzo nodo induce a lavorare sulla delega "taglia-leggi" per rafforzarne la portata: per esempio, riducendo il novero dei settori esclusi ed estendendo l'effetto ghigliottina. Un ulteriore aspetto problematico, riguarda la legislazione concorrente. Moltissime leggi precedenti al 1970 disciplinano le materie concorrenti anche con norme di dettaglio. Queste leggi sono cedevoli ma il problema è che, se vengono riprodotte nei decreti legislativi che ne rinnovano la vigenza, si deve indicare espressamente quali norme sono cedevoli e quali no, compiendo, quindi, un'operazione ulteriore, non prevista nel "taglia-leggi" ma in qualche modo dovuta.

È necessario, inoltre, intervenire sul livello normativo secondario, utilizzando quanto previsto dal comma 3-*bis* all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, il quale consente anche il riordino delle norme regolamentari. Lo stesso raccordo è stato anche inserito al comma 2 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008. Non è infatti pensabile riordinare e codificare il livello primario senza incidere su quello secondario.

Un ulteriore strumento a disposizione del Governo è la tecnica della misurazione degli oneri amministrativi (MOA), introdotta in via sperimentale nel 2006 e diventata una parte significativa del Piano d'azione per la semplificazione del 2007, in collaborazione con l'ISTAT. La MOA ha lo scopo di ridurre i costi lasciando inalterato il beneficio della regolazione e quindi il livello della tutela dei diritti. Essa riguarda solo gli oneri informativi, non considera quelli derivanti dall'attività discrezionale della pubblica amministrazione e non opera una distinzione tra costi e benefici.

Altre rilevanti misure previste dal Governo sono: l'attuazione delle misure previste dal decreto-legge n. 112 del 2008; un monitoraggio sistematico sull'incidenza della semplificazione; una maggiore attenzione all'impatto della normativa comunitaria, introducendo il divieto di inserire ulteriori oneri in sede di recepimento (c. d. *gold plating*); la stipula di convenzioni con università ed istituti di ricerca.

A conclusione della sua relazione, il consigliere Carbone rileva che una *policy* matura di semplificazione e *better regulation* è molto più che il solo scrivere bene leggi ed atti normativi; è una strategia – tendenzialmente neutra rispetto alle scelte politiche di settore che si compiono – di ampia portata che aiuta a rendere più leggibile e fruibile il quadro di regole del Paese; a garantire un livello di tutela adeguato, ma senza oneri inutili; a identificare il problema che si intende risolvere; a circoscriverlo dalle reazioni emotive e medianiche; a condividerlo con i destinatari; a identificare le opzioni di intervento normative o meno, e a individuarne i costi e i benefici; a focalizzarsi sull'esecuzione "in concreto" e sul monitoraggio *ex post*.

3. Audizione del consigliere Giancarlo Coraggio, presidente della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato

Nel corso dell'audizione del 1° ottobre 2008, il presidente Coraggio ha preliminarmente evidenziato le cause che hanno sinora ritardato il percorso di semplificazione e di riordino, distinguendo tra cause di tipo strutturale - tra le quali ha annoverato la mancata attenzione prestata al profilo organizzativo – e cause di tipo operativo, legate al modo in cui si è impostata l'operazione di semplificazione che doveva realizzare non solo una razionalizzazione del sistema, ma anche una riforma più sostanziale. Tale impostazione implicava scelte di carattere politico e scontava quindi il rischio di repentini arresti ed arretramenti in dipendenza di cambiamenti nella maggioranza di Governo. L'istituzione del *Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione*, la costituzione dell'*Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione* ed infine la nomina di un Ministro per la semplificazione normativa hanno rappresentato, a suo avviso, un segnale importante per il rilancio delle politiche di semplificazione, anche se l'attività di riordino e di riassetto normativo rimane appannaggio delle singole amministrazioni che frappongono spesso ingiustificate resistenze.

In merito alla specifica attività della sezione consultiva del Consiglio di Stato da lui presieduta, ha richiamato alcuni casi paradigmatici, in primo luogo riguardanti gli schemi di decreti legislativi recanti codici di settore, sui quali la sezione è chiamata ad esprimere il parere. Le codificazioni di settore sinora intervenute appaiono più che strumenti di semplificazione, fonti di ulteriori complicazioni e incertezze interpretative, per non parlare della loro stabilità, messa in discussione da reiterati interventi successivi, attraverso il ricorso a decreti legislativi integrativi e correttivi. Rispetto a questi ultimi strumenti, l'Adunanza generale del Consiglio di Stato si è espressa nel senso che la loro funzione deve essere limitata all'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità e contraddizioni. Un diverso utilizzo di tale strumento stravolgerebbe la delega legislativa e inciderebbe sul rapporto tra Governo e Parlamento.

Il presidente Coraggio si è soffermato quindi sulla necessità di individuare linee guida da porre al centro delle politiche di semplificazione e di riassetto normativo. A suo avviso, il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione del 2007, sul quale la sezione consultiva si è espressa con il parere n. 2024 del 2007, contiene alcune importanti indicazioni che andrebbero riprese e valorizzate, sia rispetto alla scelta di settori sui quali concentrare l'intervento di semplificazione, sia riguardo all'obiettivo da perseguire che dovrebbe consistere in una progressiva razionalizzazione dei procedimenti in una riduzione degli oneri informativi – come richiesto dall'Unione europea – e più in generale di tutti gli oneri amministrativi.

A suo avviso, il Piano di azione ha inoltre il pregio di preoccuparsi non solo della produzione normativa a livello statale, ma anche di quella regionale prevedendo un'attività di razionalizzazione da avviare in via consensuale con le Regioni. La sezione da lui presieduta, nell'apprezzare tale sforzo, è andata oltre rilevando come lo Stato potrebbe, in caso di inerzia delle Regioni, fissare in via autonoma i livelli essenziali minimi di semplificazione con effetto vincolante per le autonomie locali.

Ha ricordato quindi che un'area fondamentale su cui si esercita la competenza consultiva della sezione normativa è quella dei pareri sugli schemi di regolamenti governativi. Negli ultimi anni si è registrata una flessione del numero di tali atti normativi emanati, dovuta in primo luogo alla riforma del Titolo V della Costituzione. Nonostante questa tendenza, il numero di regolamenti presenti nell'ordinamento rimane enorme e non si nota alcun tentativo da parte delle Amministrazioni competenti di procedere alla riduzione di tale *stock*.

La sezione da lui presieduta ha avuto modo di esprimersi anche sugli schemi di regolamenti riguardanti, rispettivamente, l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), strumenti di grande importanza e che vanno adeguatamente estesi e implementati, evitando il rischio che si risolvano in verifiche puramente formali.

Il presidente Coraggio ha espresso infine apprezzamento per l'introduzione di un meccanismo "taglia-leggi" nel decreto-legge n. 112 del 2008, condividendo la necessità di scuotere dall'inezia le Amministrazioni.

4. *Audizione del dottor Alberto Mingardi, direttore generale dell'Istituto Bruno Leoni*

Nel corso dell'audizione del 7 ottobre 2008, il dottor Mingardi ha ricordato che l'Istituto Bruno Leoni è nato nel 2003 per "promuovere in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale" e ha fatto presente che l'Istituto ha stilato di recente alcune proposte in materia di semplificazione e di qualità della regolazione che sono state raccolte in un documento consegnato alla Commissione (v. *infra*).

L'avvocato Boccalatte ha rilevato che per l'Istituto Bruno Leoni la semplificazione non deve riguardare soltanto lo *stock normativo esistente* ma anche il flusso di norme che interverranno nell'ordinamento.

Sotto il primo profilo, si potrebbe intervenire attraverso una modifica dei regolamenti parlamentari attribuendo ad una Commissione bicamerale *ad hoc* compiti di consolidamento della produzione normativa per aree tematiche, come avviene in alcuni Paesi di *common law*. Tale Commissione dovrebbe operare, in una prima fase, la ricognizione del diritto vigente e, in una seconda fase, l'elaborazione di una proposta di consolidamento con l'indicazione di quanto abrogato esplicitamente o implicitamente, delle antinomie esistenti e delle disposizioni incompatibili con il riparto delle competenze *ex* articolo 117 della Costituzione, da sottoporre ad una fase di consultazione pubblica, prima di redigere il testo definitivo di consolidamento, da approvare in Parlamento con la procedura in sede redigente.

Per quanto riguarda gli interventi sul flusso legislativo, ad avviso dell'Istituto opportune modifiche regolamentari dovrebbero stabilire che ogni progetto di legge, pena l'irricevibilità o l'improcedibilità, debba avere la forma di "novella", un oggetto limitato e debba contenere in calce il testo coordinato della novella con il testo precedentemente in vigore. Da questa previsione dovrebbero essere esclusi i decreti-legge, ma non i disegni di legge di conversione.

In sede di revisione costituzionale si dovrebbe poi prevedere l'obbligo per il legislatore statale di qualificare esplicitamente le disposizioni ritenute "principi fondamentali", in modo tale che le Regioni possano operare in un quadro più certo. Rimarrebbe comunque il potere della Corte costituzionale di sindacare l'adequatezza della qualificazione di una certa disposizione come "principio fondamentale".

L'avvocato Sileoni, a nome dell'Istituto, ha illustrato la proposta di introdurre anche nell'ordinamento italiano uno strumento di semplificazione mutuato dai Paesi di *common law* e consistente nell'obbligo di corredare con clausole di abrogazione automatica esplicita tutte le disposizioni la cui efficacia è predeterminata nel tempo (c.d. *sunset clauses*) nonché di prevedere nei regolamenti parlamentari la possibilità di attivare,

attraverso una apposita deliberazione della Conferenza dei Capigruppo su proposta del Governo, una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi che siano di attuazione del programma di governo.

Infine si è soffermata sulla facoltà di regolazione o autoregolazione riconosciuta alle autorità indipendenti e alle autonomie funzionali: tale facoltà, nella sua analisi, ha consentito il proliferare di forme atipiche di atti giuridici, con conseguenze negative sulla certezza del diritto e sulla tutela dei cittadini.

Il dottor Falasca, concludendo gli interventi dei rappresentanti dell'Istituto, ha sottolineato come la prima forma di semplificazione sia la *de-regulation* e come la "mala regolazione" rappresenti un aggravio economico per le imprese e per i cittadini: una ricerca del Formez del 2002 ha stimato in circa 5,7 miliardi di euro il costo contabile per le imprese italiane dovuto all'assenza di un quadro normativo chiaro e trasparente, mentre, secondo uno studio del Fondo monetario internazionale del 2003, un miglioramento della qualità della regolazione consentirebbe un aumento del 7 per cento del PIL dei Paesi dell'Unione europea e un incremento del 3 per cento della loro produttività.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento "*Proposte dell'Istituto Bruno Leoni alla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione*" vengono approfonditi i temi svolti durante l'audizione.

Si evidenzia come la semplificazione normativa abbia come obiettivo ultimo quello di garantire la certezza del diritto e si elencano le iniziative intraprese negli ultimi anni per semplificare l'ordinamento giuridico: i regolamenti di delegificazione; la legge annuale sulla semplificazione; la codificazione di settore; l'introduzione di AIR, ATN e VIR; la creazione del Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati; l'istituzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione; infine, il meccanismo "taglia-leggi". Viene rilevato come la scelta di legiferare dovrebbe essere l'esito di una valutazione molto accurata, al termine della quale non deve essere affatto scontata la scelta di procedere per via legislativa. In tal senso l'analisi di impatto della regolazione, per quanto non esaustiva, dovrebbe diventare una vera valutazione *ex ante* che sia di aiuto al Parlamento nelle scelte da operare.

L'Istituto ritiene necessaria una concezione nuova dell'intervento pubblico: le leggi hanno una cattiva qualità perché sono troppe e sono troppe perché si crede erroneamente che la qualità del governare dipenda dal numero di leggi che si emanano.

La direttrice su cui muoversi, in tale analisi, è il miglioramento della redazione dei testi normativi, evitando, da un lato, che le norme siano nascoste in leggi che si occupano di tutt'altro, dall'altro che siano scritte in maniera poco comprensibile, con la tecnica del rinvio a commi e articoli di altre leggi.

Viene poi rimarcato come la semplificazione normativa debba necessariamente riguardare anche la riforma della sessione di bilancio: secondo il *Rapporto sulla legislazione 2007*, circa il 41 per cento delle decisioni legislative assunte nel 2007 è compreso nel testo della legge finanziaria, la cui eterogeneità è tale da richiedere l'esame da parte di tutte le Commissioni parlamentari.

Appare necessaria, ad avviso dell'Istituto, una continua manutenzione che elimini l'incontrollata stratificazione normativa, ormai ingovernabile. La relazione dell'Istituto si sofferma analiticamente sui meccanismi, illustrati in sede di audizione, che portano ad un consolidamento della produzione normativa e sugli interventi sul flusso legislativo esistente. Un punto non affrontato nell'audizione è quello relativo all'introduzione dell'opinione dissenziente e concorrente nelle pronunce della Corte costituzionale, che consentirebbe di far emergere i termini del dibattito giuridico svoltosi in tale sede, seppure mantenendo l'anonimato dei singoli giudici.

5. Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre (CGIA)

Nell'audizione del 22 ottobre 2008, il dottor Bortolussi, segretario generale della CGIA, ha ricordato che la CGIA di Mestre sostiene da anni la necessità di una maggiore semplificazione sia legislativa che amministrativa. Sotto il primo profilo, sarebbe indispensabile una significativa riduzione e razionalizzazione della legislazione che assicuri regole certe e chiare e consenta di ridurre il contenzioso che scaturisce da una normazione eccessiva, spesso oscura, farraginosa e contraddittoria, oltre che da una normativa applicativa che va spesso al di là del dettato della legge, introducendo oneri e adempimenti accessori.

Sotto il secondo profilo basterebbe introdurre alcune semplificazioni burocratiche, quali la domanda unica per avviare l'azienda, il modello unico di fattura, la posta certificata e la firma digitale, e lo sportello diffuso per ridurre sensibilmente i costi e gli oneri burocratici, a carico dei cittadini e delle imprese. Tali semplificazioni presuppongono però un'interazione tra banche dati e sistemi informatici che la pubblica amministrazione non è sempre in grado di garantire. Ciò è dovuto, nella sua analisi, al modo caotico e non pianificato con cui è avvenuta l'informatizzazione in Italia e comporta la necessità di un adeguamento e di un aggiornamento degli strumenti informatici per consentire alle varie piattaforme di dialogare.

Il dottor Zabeo, coordinatore dell'Ufficio Studi della CGIA, ha illustrato i dati di un'indagine condotta dalla CGIA di Mestre sui costi delle burocrazia che gravano sulle piccole e micro imprese (vedi *infra*).

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel corso dell'audizione è stato consegnato un documento contenente i risultati dell'indagine condotta dalla CGIA – Mestre su *"I costi della bu-*

rocrazia che caratterizzano l'attività delle piccole e micro imprese", in cui è analizzato il rapporto che le piccole e micro imprese hanno con la burocrazia. Dall'indagine, condotta su un campione di 800 imprese con meno di 20 dipendenti, emerge che gli operatori economici oggetto dell'indagine avvertono che non è l'amministrazione pubblica al servizio dell'impresa e dei cittadini, bensì sono questi ultimi subalterni ad essa. Secondo l'indagine, in media la burocrazia occupa gli addetti di un'impresa per 16 ore settimanali, ovvero più di tre ore giornaliere sono dedicate all'assolvimento delle pratiche burocratiche, con un'incidenza media pari all'8,6 per cento del fatturato prodotto annualmente dall'azienda. Titolari e dipendenti sembrano essere solo in parte in grado di occuparsi delle pratiche amministrative e sono costretti a rivolgersi a strutture esterne per far fronte agli adempimenti previsti. Il 58,8 per cento del campione esaminato ha poi avvertito una crescita, nell'ultimo triennio, del peso della burocrazia, a fronte del 5,7 per cento che ha avvertito una diminuzione. I dati mostrano come le micro imprese sopportino, in proporzione, un costo maggiore, rispetto alle imprese più grandi, sia in termini di costo medio per addetto, sia in termini di adempimenti per addetto e di numero di giornate dedicate agli adempimenti per addetto.

6. Audizione del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione

Il ministro Brunetta, nella sua audizione del 28 ottobre 2008, ha ricordato l'impegno assunto dall'Italia in sede europea per la riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi entro il 2012, che consentirebbe di conseguire una riduzione di spesa pari a circa 75 miliardi di euro. Il perseguimento di questo obiettivo implica, a suo avviso, un cambiamento culturale profondo all'interno delle amministrazioni e rende, in via preliminare, necessaria un'operazione di trasparenza e di definizione di *standard* di efficienza e di produttività. Già nel decreto-legge n. 112 del 2008 si recepiscono le procedure di implementazione della strategia europea; nel prossimo futuro è sua intenzione trasferire queste procedure anche alle amministrazioni periferiche dello Stato e agli enti locali attraverso intese in sede di Conferenza Stato-Regioni. La digitalizzazione sarà un tema centrale in quanto molti degli oneri amministrativi sono legati alla dimensione cartacea delle procedure e alla difficoltà di accesso ai dati e alle informazioni, del pari l'introduzione del federalismo fiscale darà un contributo importante alla trasparenza, al risparmio e alla semplificazione.

In relazione al c.d. "meccanismo taglia-enti", previsto dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, fa presente di aver emanato una circolare recante criteri interpretativi per la soppressione degli enti pubblici non economici al di sotto dei 50 dipendenti; sulla base delle segnalazioni dei Ministeri vigilanti è in corso di predisposizione un elenco degli enti sottratti alla soppressione. Per quanto riguarda il problema dei ritardi nelle autorizzazioni e nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione,

il Ministro reputa che esso rappresenti uno dei motivi di maggiore sofferenza per le imprese e assicura che sta lavorando per garantire trasparenza, semplificazione e tempi certi nelle procedure e per prevedere la creazione di un fondo di garanzia che aiuti le banche a scontare i crediti.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento consegnato dal Ministro "*Misurare per semplificare. Metodo e primi risultati*" viene presentata ed analizzata l'azione del Governo per la semplificazione, in relazione alla misurazione degli oneri amministrativi – basata sullo EU Standard Cost Model (SCM), come definito dalla Commissione europea -, al calcolo dei risparmi derivanti dai tagli agli adempimenti più pesanti ed all'introduzione di nuove procedure semplificate.

L'applicazione del modello SCM per la misurazione degli oneri amministrativi informativi ha tenuto conto dell'ambiente regolatorio italiano, nel quale sono presenti più livelli di governo con poteri di regolazione; delle caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano, dove forte è la presenza di piccole e medie imprese; del ruolo degli intermediari e delle associazioni di categoria. Dalla misurazione sono esclusi gli obblighi informativi previsti dalle norme di origine comunitaria e regionale, che assumono un peso molto rilevante, in particolare nella materia ambientale. Numerose tabelle illustrano i risultati di tale indagine.

La misurazione degli oneri amministrativi ha consentito di individuare in modo sistematico gli adempimenti più onerosi da semplificare e di identificare gli ambiti di criticità e le ipotesi di riduzione, per realizzare gli interventi necessari a ridurre gli oneri. Gli effetti delle riduzioni in materia di lavoro sono stati stimati in circa 4 miliardi di euro l'anno. Un esempio concreto, illustrato nella relazione, è quello relativo alla tenuta del libro paga: la vecchia procedura comportava 10 passaggi burocratici, per un costo pari a circa 6 miliardi; la nuova procedura riduce i passaggi a 5, eliminando anche le modalità cartacee di tenuta del libro, per un costo pari a 2,6 miliardi ed un risparmio pari al 56 per cento.

Nel fascicolo "*La norma taglia-enti: articolo 26 del decreto-legge n. 112/2008*" viene spiegato in dettaglio quanto previsto dal Governo per la riduzione degli enti pubblici non economici statali, al fine della razionalizzazione della pubblica amministrazione.

7. Audizione del Presidente della Corte dei conti

Il presidente Lazzaro, nella sua audizione del 29 ottobre 2008, ha ripercorso i punti principali della relazione, messa a disposizione della Commissione (vedi *infra*).

In particolare, ha ricordato che la Corte dei conti sostiene da molto tempo la necessità della riduzione e semplificazione della normativa e dell'alleggerimento degli oneri di carattere burocratico ed è consapevole che il processo di delegificazione non è di per sé risolutivo se non viene ac-