

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
VINCENZO SINISCALCHI

La seduta comincia alle 15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, sugli intendimenti e le iniziative del Governo volti alla semplificazione, alla codificazione ed al riordino normativo, nel quadro delle linee di politica per la qualità della legislazione perseguita nel corso della XIV legislatura.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, sugli intendimenti e le iniziative del Governo volti alla semplificazione, alla codificazione ed al riordino normativo, nel quadro delle linee di politica per la qualità della legislazione perseguita nel corso della XIV legislatura.

L'audizione odierna consentirà, pertanto, di acquisire importanti notizie ed elementi di informazione su tematiche di particolare interesse per il Comitato per la legislazione. Mi riferisco soprattutto ai contenuti della recente legge di semplifi-

cazione e riassetto normativo per l'anno 2005, la n. 246 del 28 novembre 2005.

Come sapete, il provvedimento, all'articolo 14, delinea un ambizioso procedimento volto alla riduzione ed alla semplificazione del *corpus* legislativo – nobile e antica aspirazione, dai tempi di Massimo Severo Giannini in poi, se i miei ricordi sono esatti –, destinato a concludersi con l'abrogazione generalizzata, che noi vogliamo chiamare « ghigliottina » o « norma taglialeggi », di norme legislative datate e non ritenute indispensabili, con contestuale « riassetto e codificazione » di quelle rimanenti.

Si tratta di un processo lungo, che maturerà nei prossimi anni, ma che è opportunamente articolato in più fasi. Esso, signor ministro, si basa sul programma di informatizzazione della legge vigente, previsto dalla legge finanziaria per il 2001, su iniziativa dell'allora vicepresidente del Comitato, onorevole Beniamino Andreatta, che tutti ricordiamo con grande rispetto e intensa emozione.

Pertanto, si avvicinano le prime scadenze di termini per adempimenti del Governo. Scade in giugno il termine per l'emanazione del decreto che definirà i criteri e le procedure di realizzazione degli strumenti istruttori e di valutazione posti a carico del Governo (analisi dell'impatto della regolamentazione, AIR, e verifica dell'impatto della regolamentazione, VIR). Sottolineo questi aspetti, che formano sempre oggetto di appassionato dibattito all'interno del Comitato, perché sovente mancano nei provvedimenti legislativi.

L'occasione odierna di incontro con il ministro ci permetterà, altresì, di approfondire i significati di un'altra previsione normativa, inserita nel recentissimo decreto legge « Pubblica amministrazione »

(n. 4 del 2006). Il decreto prevede, in particolare, l'istituzione di un apposito comitato interministeriale per indirizzare le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. Al comitato verranno affidate importanti funzioni di impulso e di coordinamento per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione.

Prima di dare la parola al ministro, che ringrazio per la sua disponibilità e per la sensibilità mostrata nei confronti del Comitato, vorrei segnalare come questa costituisce la prima occasione in cui presso il Comitato si svolge un'audizione del ministro del comparto specifico.

L'iniziativa di avvalersi di un simile strumento procedurale, assunta inizialmente su impulso del precedente presidente del Comitato, il qui presente onorevole Fontanini, previo assenso del Presidente della Camera, credo assuma un importante significato. Infatti, testimonia la volontà di preconstituire, in funzione dell'attività della prossima legislatura, un momento importante di confronto con l'esecutivo, secondo le tipiche forme parlamentari di interlocuzione con il Governo.

L'audizione si pone anche simbolicamente come momento conclusivo della legislatura, la prima nella quale il Comitato per la legislazione, istituito nella XIII legislatura, ha operato sin dal suo inizio. Questa non è la sede per tracciare un bilancio a trecentosessanta gradi della sua attività, ma sicuramente l'esperienza acquisita mi porta a ritenere che l'efficacia dell'azione di questo organo nel perseguire i propri obiettivi di miglioramento della qualità della legislazione risulta tanto più potenziata quanto maggiore sia la sua capacità di interloquire con i soggetti che operano nel procedimento legislativo, compreso — se non *in primis* — il Governo.

Il mio auspicio, pertanto, è che, nella prossima legislatura, sia amplificata questa capacità di interlocuzione e che, in particolare, si rafforzino e si stabilizzino le forme di raccordo con il Governo.

Prego gli uffici di avvertire il presidente Bruno, che aveva manifestato interesse in tal senso, dell'inizio dell'audizione.

Do la parola al ministro, onorevole Mario Baccini, per il suo intervento.

MARIO BACCINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Signor presidente, onorevoli colleghi, ritengo assai opportuna l'audizione odierna perché costituisce un'utile occasione per fare il punto sul lavoro compiuto dal Governo e dal Parlamento su un settore decisivo per la competitività del paese, quello della semplificazione e della qualità della regolazione (*better regulation*), alla vigilia della scadenza della legislatura.

Vorrei utilizzare questa occasione non solo per evidenziare il notevole lavoro svolto, ma anche per sviluppare alcune considerazioni di carattere generale utili per impostare un'efficace politica in tale settore. Ho consegnato alla presidenza un testo nel quale sono fornite indicazioni più dettagliate sui provvedimenti, legislativi e non, adottati nella legislatura che volge al termine. Concentrerò, quindi, il mio intervento sui profili di maggior rilievo politico.

Le politiche per la semplificazione rappresentano una priorità e un elemento caratterizzante dell'azione di questo Governo. Da quando ho assunto la guida della Funzione pubblica, la questione ha assunto un rilievo anche politico.

La raggiunta consapevolezza, a livello nazionale ed europeo, del nesso tra la competitività del sistema economico e la semplificazione del quadro regolatorio, non ha comportato però una pari crescita delle politiche per la semplificazione. Al riguardo, è utile evidenziare, ad esempio, che gli adempimenti burocratici che gravano sulle imprese — secondo dati forniti dalla Confindustria — nel 2000 hanno toccato quota 10 miliardi di euro, con un costo medio per addetto di 1.381 euro/anno. Ma per loro natura i costi amministrativi, indispensabili per consentire alle imprese di essere competitive, sono tuttora difficilmente quantificabili, tanto da poter essere definiti « costi invisibili » e

non immediatamente percepiti come tali.

Elemento strategicamente essenziale per arrivare a un tale risultato è la capacità di incidere sulla qualità dell'apparato normativo, privilegiando la via della migliore capacità regolatoria, quella che gli anglosassoni hanno definito *better regulation*. In questa ottica si inseriscono i principali interventi realizzati su iniziativa del dipartimento della Funzione pubblica in materia di semplificazione e riassetto normativo, nonché di disciplina dell'azione e del procedimento amministrativo, che hanno seguito due direttrici fondamentali: il miglioramento delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione al fine di perseguire l'istituzionalizzazione delle iniziative a supporto della semplificazione e della *better regulation*; il miglioramento del rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione, attraverso una nuova visione degli istituti procedurali che realmente garantisca la celerità e la trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione.

Nella prima direzione va, *in primis*, la modifica dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, contenuta nella legge di semplificazione per il 2001, con la quale si è data una nuova spinta al processo di snellimento dell'attività amministrativa proponendo una nuova tecnica di riassetto normativo, cioè la codificazione.

La novità, rispetto ai precedenti testi unici, mera raccolta e coordinamento di norme esistenti, è il potere innovativo che l'ordinamento attribuisce a tale strumento; da qui il ricorso al decreto legislativo per le norme primarie e, laddove reso necessario dalla materia oggetto del riassetto, ai regolamenti di delegificazione.

Attraverso i codici, in sostanza, si persegue il duplice obiettivo di fornire a cittadini e imprese un unico strumento semplificato della normativa relativa a singole materie, nonché di ridurre drasticamente le leggi vigenti nel settore su cui si interviene, anche attraverso una maggiore liberalizzazione e deregolamentazione dei settori. La nuova tecnica del « riassetto normativo » interviene in ciascuna delle materie indicate annualmente

dal Governo come prioritarie, indicando criteri e principi direttivi aventi natura generale, *ex* articolo 76 della Costituzione, da utilizzare nella formulazione delle deleghe legislative per il riassetto, mentre per i criteri specifici si rimanda alle singole deleghe legislative contenute nelle successive leggi di semplificazione e riassetto.

In attuazione di tale tecnica normativa sono stati finora emanati sei codici di ampia portata: codice della proprietà industriale, codice delle assicurazioni, codice del consumo, codice delle pubbliche amministrazioni digitali, codice recante « Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione », codice della *privacy*.

La legge di semplificazione 2005, proseguendo nell'attività di codificazione e semplificazione sostanziale già avviata, ha introdotto una delle disposizioni più innovative e ambiziose degli ultimi anni: la norma « taglia-leggi ». Si tratta di una misura di *better regulation*, già conosciuta in altri paesi europei con la simbolica denominazione di « norma-ghigliottina », finalizzata a realizzare gli obiettivi di semplificazione del caotico ordinamento normativo vigente, attraverso l'abrogazione generalizzata delle norme antecedenti al 1970, con l'eccezione delle norme già individuate dalla stessa legge di semplificazione e in appositi decreti legislativi.

Gli obiettivi della norma « taglia-leggi » sono la riduzione dello *stock* normativo, che continua ad appesantire l'attività delle imprese e la vita dei cittadini, la semplificazione delle leggi e, quindi, il miglioramento della loro intelligibilità.

In particolare, tale norma garantirà, in una prima fase, un'attività di individuazione, da parte del Governo, delle disposizioni legislative statali e regionali vigenti, in cui siano evidenziate le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi. Tale attività garantirà, oltre che un più alto grado di certezza in merito alla normativa vigente, una più agevole e consapevole applicazione della norma « taglia-leggi ».

A queste, che sono soltanto le principali disposizioni di semplificazione normativa approvate, si è accompagnata l'introduzione di importanti strumenti di semplificazione dell'azione amministrativa. Il decreto-legge n. 35 del 2005, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005, recante « Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale », ha introdotto in particolare due importanti modifiche della legge n. 241 del 1990: la riforma della dichiarazione di inizio attività e la generalizzazione del silenzio-assenso, al fine di garantire — attraverso l'estensione di questi due istituti già previsti dall'ordinamento ma non adeguatamente utilizzati dalle amministrazioni — trasparenza nei procedimenti e certezza nei tempi di risposta. In particolare, la certezza dei tempi delle amministrazioni costituisce un fattore decisivo per la competitività delle nostre imprese.

Si tratta evidentemente di risultati importanti che testimoniano come l'interesse del Governo, su tali tematiche, sia stato costante ed elevato. Occorre però riconoscere come gli interventi realizzati siano comunque caratterizzati da una certa episodicità e frammentarietà, che del resto ha contraddistinto le politiche di semplificazione dell'ultimo decennio. La semplificazione normativa e la qualità della regolazione vengono oggi comunemente qualificate, anche in sede OCSE, come interessi pubblici autonomi, che non si identificano con i diversi interessi di settore coinvolti nell'attività regolatoria (ambiente, produzione, salute...), ma che presentano una propria specificità e, come tale, devono essere perseguiti con strumenti e strategie dedicate.

Semplificazione e qualità delle norme rappresentano, a mio parere, interessi spesso recessivi nel concreto sviluppo delle dinamiche politiche ed amministrative, in quanto normalmente non supportati da gruppi di pressione e *lobbying* o da interessi dell'apparato burocratico, paragonabili a quelli che normalmente sostengono gli interessi alla complicazione ed alla « iper-regolamentazione ». Si tratta in so-

stanza di una situazione di asimmetria analoga a quella propria dei processi decisionali di finanza pubblica dove, in un confronto fra interessi concentrati e interessi diffusi, i primi spesso prevalgono anche qualora sarebbe economicamente più conveniente soddisfare gli interessi diffusi. Soltanto un centro di responsabilità politico per la semplificazione può garantire il prevalere dell'interesse ad una migliore regolazione su tali resistenze.

Un'importante risposta a queste problematiche è stata fornita inserendo nell'ambito del decreto-legge sulla pubblica amministrazione — attualmente in discussione alla Camera dei deputati per la conversione in legge — alcune leve addirittura rivoluzionarie nell'implementazione delle politiche di *better regulation* e di semplificazione. Il decreto in esame prevede infatti l'istituzione di una cabina di regia in grado di attuare una *policy* sulla semplificazione normativa e sulla qualità della regolazione. Le politiche in materia di semplificazione hanno peccato, sino ad oggi, di dispersione e scarsa capacità di incidere effettivamente sulla situazione, anche per l'eccessivo numero di interlocutori spesso in contraddizione gli uni con gli altri.

L'istituzione della cabina di regia conferisce una ben maggiore tenuta istituzionale a tali politiche. È infatti necessario garantire chiara titolarità politica all'interesse della semplificazione, altrimenti adespota e come tale perdente. Soltanto un centro di responsabilità politico per la semplificazione può effettivamente garantire il prevalere del giusto interesse ad una migliore regolazione sulle molteplici resistenze che potrebbero venire.

Sempre con lo scopo di evitare dispersioni e mancanza di coordinamento, la consultazione con il mondo delle imprese, sino ad oggi affidata alla buona volontà delle amministrazioni, è stata giustamente riconosciuta come un elemento essenziale per costruire regolazioni efficaci e giustificate dal punto di vista del rapporto fra costi e benefici. L'istituzionalizzazione di tali consultazioni grazie a procedimenti trasparenti consente, infatti, una maggiore

consapevolezza sulle ricadute delle discipline delle attività economiche e produttive, garantendo un chiaro ed efficace confronto fra poteri pubblici e associazioni rappresentative di interessi.

Inoltre, poiché appare evidente che oggi una politica di semplificazione deve farsi carico anche delle caratteristiche proprie del nostro sistema occorre instaurare una effettiva concertazione con le regioni e gli enti locali. Infatti, non bisogna mai dimenticare che, proprio per la debolezza strutturale dell'interesse della semplificazione, un assetto istituzionale caratterizzato da grande autonomia dei livelli periferici di governo finisce per diventare un fattore di complicazione in più.

Introducendo i « livelli minimi essenziali di semplificazione dell'attività d'impresa » si dovrebbe, invece, coniugare il rispetto dell'autonomia di regioni ed enti locali con le necessarie politiche di semplificazione e *better regulation* sul territorio nazionale. Per raggiungere tali ambiziosi fini occorre prevedere un piano di azione annuale di semplificazione, coadiuvato da verifiche ravvicinate e periodiche sullo stato di attuazione, che superi l'approccio legislativo e tecnicistico alla semplificazione. La semplificazione, in altre parole, deve diventare un interesse pubblico specifico poiché, se non venisse adeguatamente tutelato, potrebbe soccombere nel confronto con gli interessi settoriali, sia nel contesto nazionale, sia anche, oggi a maggior ragione, in sede europea.

Sotto la mia guida il dipartimento per la Funzione pubblica si è impegnato, in particolar modo, sui temi della semplificazione normativa e della *better regulation* a livello comunitario, nella convinzione che tutta l'opera fin qui prodotta a livello nazionale non debba essere vanificata da una iper-regolamentazione comunitaria. In tale settore occorre, infatti, riconoscere che è la stessa dimensione europea a porsi in misura crescente come fattore di complicazione. Pertanto, le politiche di semplificazione, solennemente affermate in sede comunitaria, nell'ambito della com-

plexiva strategia di Lisbona, devono riguardare congiuntamente sia la dimensione nazionale che quella europea.

La particolare configurazione dell'architettura istituzionale e del processo decisionale europeo, infatti, spesso determina un deficit di *input* politico ed il prevalere della dimensione burocratica, il cui interesse alla iper-regolamentazione non è bilanciato da un'adeguata tutela dell'interesse alla semplificazione.

Un approccio esclusivamente settoriale alla politica di semplificazione, che trascuri l'uso dei vari strumenti nel quadro di una strategia unitaria, rischia di fallire l'obiettivo della migliore regolazione, procurando ulteriori disfunzioni e sovrapposizioni, se non addirittura « nuove burocrazie ».

È necessario, a tal fine, un uso integrato e coordinato dei vari strumenti di *better regulation* su cui si basa l'intera *policy* dell'Unione, ovvero semplificazione, codificazione, analisi di impatto, consultazioni e monitoraggio della normativa esistente ed in via di approvazione.

Per questo motivo, nell'incontro preparatorio del Consiglio competitività del 28 e 29 novembre 2005, l'Italia ha proposto di dare vita a una forma di coordinamento — anche sotto il profilo organizzativo — di tutte le *policies* di semplificazione e di *better regulation* dell'Unione, sul modello di quei sistemi nazionali che, in maniera più proficua, hanno attuato tali politiche. In particolare, sarebbe assai opportuno prevedere che il Consiglio competitività possa esprimere la propria valutazione sui progetti di atto normativo predisposti dai consigli di settore, al fine di valutarne i profili di semplificazione e qualità della regolazione, in tal modo garantendo una maggiore coerenza delle politiche europee dirette ad elevare la competitività dell'Unione. Si tratterebbe di un'innovazione assai significativa e sottoporro al Presidente del Consiglio l'opportunità di rappresentarla in modo adeguato anche nell'ambito del prossimo Consiglio d'Europa in primavera.

In conclusione, desidero ribadire come intenzione del Governo sia quella di im-

plementare un vero e proprio processo politico e amministrativo, nella convinzione che gli obiettivi di semplificazione e migliore regolamentazione possano essere perseguiti solo attraverso un'azione consapevole, tenace, duratura nel tempo, nonché adeguatamente supportata dalle strutture politiche e burocratiche.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Baccini per la sua ampia e importante relazione. Dispongo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del documento consegnato dal ministro (*Vedi allegato*).

Prima di dare la parola ai colleghi che intendano intervenire — c'è già una richiesta del presidente Trantino, che insieme ad altri presenti è la memoria storica di questo Comitato — vorrei fare qualche breve considerazione.

Le previsioni normative che sono state oggetto dell'audizione del ministro definiscono — ed è un dato di estremo interesse — strumenti e procedure di collegamento tra Governo e Parlamento, nel perseguimento delle politiche della qualità della legislazione. La legge di semplificazione istituisce un'apposita Commissione bicamerale per l'espressione dei pareri sugli schemi dei decreti legislativi e, in generale, per la verifica periodica dello stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme.

Il decreto-legge citato più volte dal ministro affida, invece, al comitato interministeriale il compito di predisporre un « piano di azione » per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo, da trasmettere alle Camere, previa approvazione del Consiglio dei ministri.

Riterrei necessario che, nell'esame parlamentare degli atti previsti da queste procedure, il Comitato per la legislazione — non lo dico per orgoglio di appartenenza — possa offrire il contributo della propria esperienza. Mi spingo anzi a prefigurare — non in virtù di un'audacia giovanile, impossibile nel mio caso — la possibilità che il « piano di azione » previsto dal decreto-

legge costituisca oggetto di un'apposita procedura di valutazione da parte del Comitato e che eventualmente su di esso la Camera possa esprimere solennemente il proprio indirizzo in materia di politica della legislazione.

Traggo spunto da tutto ciò per indicare quello che ritengo essere, sulla scorta delle esperienze che abbiamo maturato, il nodo centrale del problema: occorre potenziare ed implementare, come ha detto alla fine del suo intervento il ministro, questi strumenti di raccordo istituzionale, ed evitare che si parcellizzino, come invece spesso accade. Occorre, cioè, pervenire ad una vera e propria alleanza strategica tra i centri di produzione legislativa. Azioni volte al miglioramento della legislazione hanno possibilità di successo solo se vengono rispettate due condizioni: che si inquadrino in una chiara e condivisa « politica di intervento » nel complesso dell'attività legislativa e dell'ordinamento esistente e che gli attori del processo legislativo partecipino alla sua elaborazione ed attuazione, operando in modo sinergico.

Tale alleanza, a mio avviso, si deve sviluppare in primo luogo in appositi momenti di elaborazione e di confronto tra i centri di riferimento, in ordine alla definizione delle politiche di semplificazione normativa da attuare. Da un lato, ciò comporta sicuramente il coinvolgimento del Comitato per la legislazione che, in quest'ambito, ha una propria consolidata competenza, dovuta in gran parte — consentitemi la parentesi — all'infaticabile attività dei componenti dell'ufficio studi, dell'ufficio del regolamento e dei nostri eccezionali funzionari.

In questo senso appare positiva la previsione di un organo quale il comitato interministeriale, previsto dal decreto-legge n. 4. Non vi è dubbio che la costituzione di una cabina di regia che possa, all'interno dell'esecutivo, coordinare l'azione degli uffici legislativi e, all'esterno, dialogare con la conferenza unificata, per l'adozione di strumenti comuni in materia di qualità della regolazione, rappresenti anche il principale centro di riferimento

per il Comitato per la legislazione, che nel corso della prossima legislatura dovrà individuare le opportune forme di interlocuzione.

Desidero evidenziare come occorra sviluppare un'ulteriore riflessione. Le politiche di semplificazione, di riassetto e di razionalizzazione dell'ordinamento vigente non possono certamente essere viste solo in riferimento ad iniziative — certamente meritevoli, seppur talvolta troppo di tipo statistico — di sfortimento e di codificazione della legislazione pregressa, ma impongono l'adozione di nuovi strumenti nella concreta pratica legislativa.

Di fronte ad una problematica di così ampia portata e ad un obiettivo così ambizioso, mi domando se non si debbano moltiplicare e unire gli sforzi, soprattutto per assicurare che le nuove leggi si muovano nella direzione di un miglioramento della qualità dell'ordinamento: non solo una deflazione, non solo una « ghigliottina », non solo uno sfortimento, ma un miglioramento della qualità, che mi pare il rapporto istituzionale e legislativo più interessante in questo momento.

L'esperienza del nostro Comitato per la legislazione nel corso di questa legislatura — la prima, come ho detto precedentemente, nella quale ha operato per l'intero arco della sua durata — è in questo senso significativa, nei suoi elementi positivi e anche, ovviamente, negativi.

L'organo che ho l'onore di presiedere — solamente per ragioni di turno — in questo ultimo scorcio di legislatura ha francamente rappresentato un punto di riferimento nell'ambito delle politiche volte al miglioramento della qualità della legislazione, sia consolidando le proprie funzioni istituzionali, sia sperimentando novità relative al funzionamento ed alla sua attività.

Il merito principale, a mio avviso, è stato quello di operare contemporaneamente sul fronte della legislazione corrente, della legislazione quotidiana, e su quello più ampio dello studio e dell'elaborazione di generali politiche di sviluppo

della qualità legislativa, promuovendo luoghi di confronto e di condivisione degli obiettivi e delle attività.

Non possiamo certamente negare che molti dei fenomeni di patologia legislativa evidenziati dal Comitato, sin dalla istituzione, non hanno trovato una loro efficacia contromisura nel corso di questa legislatura, come anche della legislatura precedente: il problema è tecnico, ed è di collegamento e di sinergie. Frequentemente abbiamo evidenziato casi di uso distorto, ad esempio, della decretazione d'urgenza, nonché forme di delegazione legislativa non sempre pienamente rispondenti ai rigorosi canoni della Costituzione.

Tuttavia, un dato acquisito, comunemente apprezzato, è l'ingresso nell'istruttoria legislativa dell'elemento qualitativo della proposta di legge, nonché della formazione di una sorta di giurisprudenza consolidata — noi ci auguriamo non in via di monologo — sulle corrette tecniche di esercizio del potere legislativo. Riteniamo che questo possa costituire, ad integrazione di questa importante audizione e soprattutto delle affermazioni del signor ministro, una buona base di partenza per quanto verrà fatto nel corso della prossima legislatura.

Do la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni.

ENZO TRANTINO. Signor Presidente, onorevole ministro, onorevoli colleghi, è stato accennato — ed è giusto che vi si ritorni, non per spirito cavalleresco, ma per onore della storia di questo organo — che questo Comitato nasce per un felice intuito del presidente Violante nella precedente legislatura.

Si avvia una fase di collaudo e, con l'apertura di questa legislatura, si presenta quella che appare una grande opportunità — per ragioni di turnazione, come diceva il presidente Siniscalchi, sono stato il primo, in questa legislatura, a guidare questo avvio —, per arrivare alla malinconica conclusione che noi, in via di bilancio, possiamo definirci un importante ed elegante soprammobile, e nulla più.

Qui si è lavorato molto e si è lavorato bene. Abbiamo avuto l'assistenza - il mio elogio vale doppio perché, non essendo presidente, non c'è ombra di ruffianeria - di un corpo di consulenti straordinari e di collaboratori di prim'ordine. Alla resa dei conti, però, signor ministro, abbiamo qualcosa che è al di sotto del monologo di cui parlava il presidente Siniscalchi.

In altre parole, ci troviamo nelle condizioni di avere uno strumento unico nel suo genere, tanto da essere richiesto come modello in altri paesi. Ricordo la conferenza con i paesi del sud America, dove si contendevano questo « giocattolo ». Dall'interno, però, si evidenzia che noi siamo belli ma inutili. Questo è uno strumento di democrazia compiuto, l'unico esistente: qui non ci sono né maggioranze né opposizioni, i presidenti vengono stabiliti a turno, non si stabiliscono cartelli, ognuno lavora in sintonia con gli altri. Non ricordo che vi siano state lacerazioni importanti. Dal punto di vista dell'attualità della rissa, questo è un Comitato che vive di vita propria, grazie a Dio, e non è contaminato.

Ho sentito maggiormente la disadorna articolazione di una speranza delusa quando lei, signor ministro, ha parlato, in una relazione che apprezzo, della semplificazione come stella polare di tutto il ragionamento. Per semplificazione intendo quel che il maestro De Marsico insegnava per le sentenze, ma ancor più per le leggi: « Scrivereste mai una lettera così come è scritta una legge? Sicuramente io non scriverei mai una lettera così come spesso sono scritte tante leggi, perché sono a volte illeggibili ».

Se la semplificazione è il primo strumento, il ministro ha parlato di un'altra preoccupazione, ossia che dalla mancata semplificazione possano germinare nuove burocrazie. Di questo si tratta: laddove c'è un problema, immediatamente sorgono comitati ristretti e quant'altro, che inevitabilmente intralciano il principio base della semplificazione.

Allora, se la semplificazione è fondamentale, noi siamo davanti ad un'elusione di debito che avviene, quasi costantemente,

da parte di tutti i provvedimenti, laddove si parla dell'analisi dell'impatto e della analisi tecnico-normativa. Quasi tutti i provvedimenti ne sono sprovvisti, mentre dovrebbero arrivare a questa lettura muniti dell'una e dell'altra. Sono due requisiti fondamentali - lei avrà modo di approfondire questo tema -, che non sono l'ornamento del provvedimento, ma diventano la natura stessa, l'area tecnico-politica dell'atto stesso.

Se è vero, e non ho motivo di dubitarne, che è in corso un tentativo di miglioramento della qualità del prodotto legislativo - noi lo abbiamo dimostrato con la modestia dei nostri sforzi, con le varie presidenze e con l'aiuto prezioso di tutti i colleghi -, visto che abbiamo questo nuovo strumento annunciato del comitato interministeriale, questa è l'occasione perché si stabilisca un binario (non un'opzione, non un gesto elegante) per verificare un'opportunità, che io sottopongo alla vostra riflessione. In altre parole, chiedo se non sia opportuno che codesto Comitato per la legislazione venga ad essere munito di un potere che non ha, quello di un potere di veto del passaggio alle Commissioni di merito, laddove esse siano nelle condizioni di maturare l'osservazione che lo strumento legislativo sottoposto alla loro approvazione - nel merito, noi non abbiamo né diritto né motivo di entrare - è sprovvisto di questi due requisiti fondamentali: il documento di impatto e il documento di valutazione tecnico-normativo.

Se mancassero questi due requisiti, arriverebbe alle Commissioni un documento « nudo » e non dipende dal lavoro pregevole delle vari Commissioni di merito (oggi siamo ospiti, come sede, di una delle più prestigiose, anche per le qualità del suo presidente). Se, nel caso di specie, abbiamo la possibilità di trovare le « forche caudine », ossia di bloccare il provvedimento in assenza dei due requisiti citati, questo non è un modo di congestionare ulteriormente l'attività, ma di intimare - lo dico in termini molto *soft* - a coloro che producono le leggi e le avviano a questo esame di munirsi di questo stru-

mento fondamentale, che è la carta di credito della legislazione stessa. Il resto, poi, viene a seguire.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Trantino. Saluto un componente di particolare rilievo del Comitato, l'onorevole Detomas, che rappresenta sempre l'esperienza dei rapporti con le regioni e dei problemi relativi alle questioni delle minoranze linguistiche, che implicano la necessità di semplificazione, nonché di traduzione, dal punto di vista dell'efficacia delle leggi. Saluto, altresì, un neofita - non nel campo del diritto, perché viene dal Consiglio superiore della magistratura -, l'onorevole Marotta.

PIETRO FONTANINI. Innanzitutto ringrazio il ministro Baccini per la sua relazione, che condivido, e vorrei sollecitarlo a proseguire nell'azione che ha aperto nei confronti dell'Unione europea affinché, anche in quell'ambito, ci sia una diminuzione di provvedimenti legislativi e, soprattutto, si miri ad una maggior qualità delle norme.

Condivido le parole del presidente Trantino sull'importanza di questo Comitato e, soprattutto, sull'urgenza di dotarlo di strumenti vincolanti nei confronti dell'iter del procedimento legislativo. Diversamente, il nostro lavoro e quello dei funzionari resta un grande auspicio e un segnale, che però non hanno la forza di determinare modifiche in senso qualitativo. Peraltro, siamo stati all'estero a presentare questo nostro Comitato e anche a livello nazionale le diverse regioni si stanno attivando per dotarsi di comitati regionali per la qualità della legislazione. Il nostro, dunque, è un esempio forte, che io spero venga seguito anche dal Senato, che al momento non è ancora dotato di questo strumento.

È necessario, però, che la Camera dei deputati faccia un salto qualitativo, in sintonia con il Governo, per dare maggiore forza a questo organo. Spero altresì che il comitato interministeriale possa diventare un interlocutore fondamentale per migliorare la qualità delle norme.

ANTONIO MAROTTA. Signor presidente, pur essendo la mia esperienza recente, ho avuto modo di rendermi conto di alcune situazioni. Condivido la relazione del ministro, che mi pare abbia toccato i punti più importanti del nostro sistema di rapporti e considero giuste le riflessioni del presidente Trantino. Da poco faccio parte del Comitato, ma ritengo anch'io che sarebbe auspicabile che a questo organo venisse riconosciuta la possibilità di esprimere una sorta di « alt », laddove le norme non rispondano ai principi di trasparenza e di semplicità. Tuttavia, permettetemi di esprimere una perplessità: in questo modo, rischiamo di bloccare i lavori. Nel momento in cui svolgiamo la verifica, che è la ragion d'essere del Comitato, è evidente che molte leggi dovrebbero essere rinviate alle Commissioni. Il problema, a mio parere, dovrebbe essere risolto a monte, cercando di capire che, essendo la legge rivolta a tutti i cittadini, deve essere necessariamente di facile lettura.

Il limite delle leggi, come sappiamo, è proprio nell'utilizzo di una terminologia che ne rende problematica la lettura. È giusto, dunque, che il Comitato abbia la possibilità di intervenire in maniera più cogente rispetto a determinate situazioni e la sua funzione andrebbe inquadrata in un sistema che valorizzi sempre più la formazione di leggi semplici e di facile lettura.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al ministro Baccini per la replica, permettetemi di ringraziare in modo particolare l'onorevole Donato Bruno, presidente della I Commissione, non soltanto perché abbiamo occupato la sua importante « poltrona » per ragioni logistiche, ma perché, ho rivelato, attraverso una verifica che mi sono permesso di fare autonomamente, che sotto la sua guida la I Commissione è stata, anche per la sua natura tipicamente legata a questi problemi, la più sensibile delle Commissioni parlamentari alle questioni poste dal Comitato per la legislazione.

Do ora la parola al ministro Baccini per la replica.

MARIO BACCINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Signor presidente, vorrei brevemente ringraziare i colleghi parlamentari per le valutazioni espresse su una materia che ha coinvolto, in maniera quasi totale, il dipartimento della Funzione pubblica, nel tentativo di dare una risposta politica alle richieste dei cittadini e delle imprese e, soprattutto, nello sforzo di dare maggior forza alla pubblica amministrazione nella sua complessità.

Un primo problema con cui ci siamo scontrati è stato quello di un confronto con l'opinione pubblica, che valutava la pubblica amministrazione come una « palla al piede » del Paese. Penso che stiamo riuscendo, al contrario, a convincere i cittadini che la pubblica amministrazione, nella sua articolazione anche legislativa, non è una « palla al piede », ma una grande risorsa per il Paese.

Da qui nascono provvedimenti di semplificazione a cui, per la prima volta, stiamo tentando di dare un'« anima ». Questo non significa snellire il lavoro degli uffici, ma migliorare la qualità della vita dei cittadini. Quando parlo di silenzio-assenso, non intendo certamente limitare i poteri della pubblica amministrazione, ma limitarne il silenzio, cosa ben diversa. Quando le direttive della Funzione pubblica parlano di semplificazione del linguaggio, significa che « obliterare » dovrà diventare « timbrare ». È necessario, insomma, decodificare le normative perché, evidentemente, nessuno scriverebbe mai una propria lettera così come è scritta una legge.

Ci stiamo sforzando di spiegare a tutti e a tutte le amministrazioni, centrali e periferiche, che, probabilmente, utilizzare un linguaggio diverso nella definizione delle norme potrebbe essere utile.

Nel garantire che faremo tesoro delle considerazioni espresse in questo Comitato, faccio presente che nella norma « taglia-leggi » — spero di tranquillizzare tutti — è anche previsto il mantenimento di una generale attività di coordinamento della legislazione, in modo da coniugare una riduzione quantitativa delle leggi al miglioramento della loro qualità: questo è l'obiettivo che vogliamo raggiungere.

Sono ovviamente favorevole al coordinamento tra Governo e Parlamento, anzi è auspicabile che questo avvenga sul piano della semplificazione. Sono favorevole al coinvolgimento del Comitato per la legislazione, ma circa altri aspetti che sono stati sollevati, osservo che si tratta di questioni più interne ai lavori della Camera, che relative ai rapporti con il Governo.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Baccini per la sua partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
l'8 febbraio 2006.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**AUDIZIONE PRESSO IL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI DELL' ON. MARIO BACCINI *MINISTRO PER LA FUNZIONE
PUBBLICA***

ALLEGATO

**Relazione illustrativa sui principali provvedimenti in materia di
semplificazione adottati nella XIV Legislatura**

I principali interventi realizzati su iniziativa del Dipartimento della funzione pubblica in materia di semplificazione e riassetto normativo, nonché di disciplina dell'azione e del procedimento amministrativo, si inquadrano in due principali direzioni:

- a) il miglioramento delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione al fine di perseguire l'istituzionalizzazione delle iniziative a supporto della semplificazione e della *better regulation*;
- b) il miglioramento del rapporto tra cittadini, imprese e P.A., attraverso una nuova visione degli istituti procedurali che realmente garantisca la "trasparenza" dell'operato della pubblica amministrazione.

Si riportano di seguito le principali innovazioni normative già introdotte o di imminente approvazione, riferite alle suddette tematiche.

**MISURE DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E BETTER
REGULATION**

I CODICI DI SETTORE

Con la legge 29 luglio 2003, n. 229 (Legge di semplificazione per il 2001) il Governo è stato delegato a procedere alla delegificazione delle norme concernenti i procedimenti amministrativi ed al riassetto della legislazione vigente.

Modificando l'art. 20 della Legge 59/1997 (cd. Bassanini), si è data una nuova spinta al processo di snellimento dell'attività amministrativa e si è riproposta una tecnica di riassetto normativo, la codificazione, in relazione a singole materie considerate strategiche e prioritarie.

Con il ricorso a nuovi codici di settore, si è voluto imprimere maggiore forza al processo di delegificazione, fornendo all'interessato un unico strumento di facile consultazione.

Lo scopo di tale nuova tecnica di riassetto, e del suo prodotto finale, il codice, è quello di dar luogo in singole materie ad un complesso di norme stabili ed armonizzate, offrendo agli operatori e agli utenti in genere certezza di regole e una chiara strumentazione normativa.

La novità, rispetto ai precedenti testi unici, mera raccolta e coordinamento di norme esistenti, è il potere innovativo che l'ordinamento attribuisce a tale strumento; da qui il ricorso al decreto legislativo per le norme primarie e, laddove reso necessario dalla materia oggetto del riassetto, ai regolamenti di delegificazione.

Attraverso i codici in sostanza, si persegue il duplice obiettivo di fornire a cittadini e imprese un unico strumento semplificato della normativa relativa a singole materie, nonché di ridurre drasticamente le leggi vigenti nel settore su cui si interviene, anche attraverso una maggiore liberalizzazione e deregolamentazione dei settori.

La nuova tecnica del "riassetto normativo" interviene in ciascuna delle materie indicate annualmente dal Governo come prioritarie, indicando criteri e principi direttivi aventi natura generale, ex articolo 76 della Costituzione, da utilizzare nella formulazione delle deleghe legislative per il riassetto, mentre per i criteri specifici si rimanda alle singole deleghe legislative contenute nelle successive leggi di semplificazione e riassetto.

I codici finora emanati in attuazione di tale tecnica normativa sono i seguenti:

Codice della proprietà industriale (Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30)

Il Codice provvede ad un razionale riassetto della disciplina della proprietà industriale, alla semplificazione normativa ed al coordinamento delle fonti nazionali e comunitarie, nonché all'ampliamento della tutela riservata alla proprietà industriale, alla ridefinizione delle competenze dell'Ufficio italiano brevetti e marchi ed in particolare alla tutela delle invenzioni realizzate dai ricercatori delle Università e degli enti pubblici di ricerca.

Codice delle assicurazioni (Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209)

Il codice, adottato in attuazione della delega introdotta dall'articolo 4 della legge n. 229 del 2003 - legge di semplificazione per l'anno 2001, rappresenta un intervento normativo di rilievo primario, sia per l'importanza del settore in cui interviene sia per le rilevanti innovazioni introdotte: si perseguono in tal modo *gli obiettivi di competitività dell'industria assicurativa e di protezione degli interessi degli assicurati*. Il decreto legislativo realizza la codificazione in 355 articoli delle numerose disposizioni normative in materia, (circa un migliaio) con la sola eccezione di quelle dedicate ai contratti di assicurazione conservate nel codice civile e di quelle sull'istituzione ed il funzionamento dell'ISVAP, che sono state conservate nella legge 12 agosto 1982, n.

576. Nel codice sono esposti i principi e le regole che a livello primario conformano l'ordinamento assicurativo nella prospettiva della sostanziale esaustività della disciplina.

Codice del consumo (Decreto Legislativo 6 settembre 2005 n. 206)

Con il presente codice è stata realizzata un'importante opera di riordino e di semplificazione della normativa sulla tutela dei consumatori, in coordinamento con i principi e gli indirizzi affermati in sede comunitaria. Si persegue l'obiettivo di favorire l'informazione del consumatore, di tutelarlo nella fase di raccolta delle informazioni, di assicurare la correttezza dei processi negoziali e delle forme contrattuali da cui discendono le decisioni di acquisto. Il codice inoltre definisce in modo chiaro i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, promuovendone la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva; si tende a favorire la concorrenza, la trasparenza e l'informazione nel mercato, intervenendo sulla qualità dei prodotti e dei servizi, nonché mirando ad ottenere maggiore fiducia da parte dei cittadini e degli operatori economici.

Codice delle pubbliche amministrazioni digitali (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

Il codice delle pubbliche amministrazioni digitali promuove la progressiva e crescente informatizzazione dell'attività amministrativa: a) disponendo la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni finalizzata ad un uso efficace e strategico degli strumenti informatici e dell'ICT (*Information and Communication Technology*); b) disciplinando l'uso delle informazioni elettroniche e digitali in possesso delle pubbliche amministrazioni, al fine di favorirne la fruibilità e l'accesso. Le regole contenute nel codice, pertanto, consentono un rilevante aumento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni ed una maggior facilità di partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e pongono le basi per la c.d. *e-democracy*, in cui le nuove tecnologie diventano strumento per un più ampio esercizio di diritti civili e politici, consentendo il superamento di ostacoli tradizionali, quali ad esempio quelli costituiti dalle barriere architettoniche per i disabili. In tale contesto, il codice definisce con maggior precisione il valore giuridico del documento informatico e della firma digitale, oltre che delle comunicazioni per posta elettronica, sia nei rapporti interprivati che nell'ambito dei procedimenti amministrativi, con un notevole risparmio di costi per l'intera collettività e rendendo particolarmente semplici ed immediati gli eventuali adempimenti amministrativi ancora previsti dall'ordinamento.

Codice recante "Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione" (Decreto Legislativo 28 febbraio 2005, n. 42)

Il sistema pubblico di connettività risponde all'esigenza di garantire l'interconnessione fra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni, in aderenza a quanto disposto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Lo sviluppo della rete internet e la maggiore autonomia delle Regioni e degli enti locali hanno condotto le amministrazioni territoriali a sviluppare infrastrutture telematiche, rendendo in tal modo necessario assicurare l'omogeneità delle strutture informatiche centrali e locali, al fine di una completa circolarità delle informazioni e dei servizi al cittadino. A tale fine sono dettate le norme del codice in esame, che si propongono, inoltre, l'obiettivo di realizzare un sistema pubblico di connettività (SPC) utilizzabile anche dalla rete internazionale, che collega non soltanto le strutture all'estero del Ministero degli esteri, ma anche tutti gli uffici delle pubbliche amministrazioni italiane all'estero (ospedali, ICE, ENIT, Istituti di cultura, ecc.).

Codice in materia di protezione dei dati personali (Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196)

Pur non essendo stato emanato ai sensi di una legge annuale di semplificazione, il decreto legislativo n. 196/2003 assume una particolare valenza semplificatoria e di riassetto, avendo ricondotto ad unità una materia trasversale che interessa sia il settore pubblico, sia il settore privato. Il codice è stato emanato in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 127 del 2001, che ha previsto l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali e delle disposizioni "connesse", al fine di coordinarvi le norme vigenti e di apportarvi le integrazioni o le modificazioni necessarie. Il codice, che reca alcune nuove disposizioni direttamente connesse al quadro comunitario ed internazionale, ha operato una significativa semplificazione normativa, in quanto ha ridotto del 30 per cento circa delle disposizioni vigenti in materia. Il codice si compone di tre parti che contengono rispettivamente: 1) disposizioni generali, riguardanti le regole sostanziali della disciplina del trattamento dei dati personali; 2) disposizioni particolari per specifici trattamenti; 3) disposizioni relative alle azioni di tutela dell'interessato e al sistema sanzionatorio. Il codice è ispirato al principio del pieno mantenimento delle garanzie per i diritti e le libertà fondamentali della persona, rafforzate nel testo in un'ottica di massima semplificazione degli adempimenti per le imprese e pubbliche amministrazioni.

LA NORMA TAGLIA-LEGGI

La legge di semplificazione 2005 proseguendo nell'attività di codificazione e semplificazione sostanziale già avviata dalla precedente legge di semplificazione n. 229/2003, prevede, oltre che alcune importanti deleghe al Governo per il riassetto normativo di determinate materie, una delle disposizioni più innovative e ambiziose