



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 9

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER I RAPPORTI
CON LE REGIONI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

10^a seduta: giovedì 13 novembre 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

INDICE

Audizione del Ministro per i rapporti con le Regioni

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore	Pag. 3, 5, 6	FITTO, Ministro per i rapporti con le Regioni . Pag. 3, 5 Allegato (relazione depositata dal Ministro) . 7

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Ministro per i rapporti con le Regioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 29 ottobre 2008.

È oggi prevista l'audizione del ministro per i rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto, che ringraziamo per la disponibilità offerta e per quella che vorrà offrirci in futuro.

La giornata odierna è certamente poco adatta a favorire la partecipazione dei parlamentari all'attività delle Commissioni bicamerali, considerando i pressanti impegni delle Assemblee di Camera e Senato. La presente audizione è comunque molto rilevante per il lavoro della Commissione, anche perché il sistema regionale e delle autonomie locali è stato coinvolto a pieno titolo nei processi di semplificazione e miglioramento della qualità dei testi normativi – oggetto dell'indagine conoscitiva – proprio dall'articolo 2 della legge di semplificazione n. 246 del 2005, di cui sono stato relatore, che ha previsto l'adozione, in sede di Conferenza permanente o di Conferenza unificata, di accordi con i quali Governo, Regioni e autonomie locali individuano strumenti volti a perseguire comuni finalità di miglioramento della qualità della regolamentazione, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti. In data 29 marzo 2007 è stato siglato, in sede di Conferenza unificata, un primo accordo, i cui contenuti sono illustrati nel *dossier* in distribuzione, curato dai competenti Uffici del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato e del Servizio studi della Camera dei deputati.

FITTO. Svolgerò un breve intervento introduttivo sui temi oggetto dell'audizione, premettendo che vorrei consegnare una relazione scritta, sulla base della quale sarà poi eventualmente possibile effettuare, in una

successiva seduta della Commissione, un più approfondito confronto, in cui mi dichiaro fin da ora disponibile ad intervenire.

Desidero però intanto richiamare sinteticamente due questioni: la prima è collegata alle competenze regionali costituzionalmente previste, in seguito alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, che portano le Regioni ad avere un'autonomia legislativa tale che non si può immaginare un intervento diretto, ma una forma di collaborazione. Per questo nel marzo del 2007 è stato sottoscritto l'accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, a proposito del quale vi è l'impegno preciso, in sede di Conferenza Stato-Regioni, di riprendere il confronto.

Come ho detto, la modifica del Titolo V e la previsione di competenze legislative delle Regioni su determinate materie, portano il confronto con il sistema delle Regioni sul terreno della collaborazione. Ciò è fondamentale per evitare una situazione di maggiore complessità burocratica nel rapporto tra il Governo centrale e i livelli regionali. In questa fase il processo di semplificazione è reso ancora più complicato, dopo la riforma del Titolo V, dall'elevatissimo numero di ricorsi presso la Corte costituzionale e di contenziosi tra Regioni e Governo, che ha costituito e costituisce un altro grande problema, che mi auguro possa essere affrontato quanto prima. Si tratta di un altro aspetto che si pone a monte della riflessione sulla semplificazione. È chiaro che all'interno di un rapporto di conflittualità e nell'attesa del giudizio della Corte costituzionale su diversi provvedimenti regionali o statali, diventa complicato dare certezze e avviare l'auspicata fase di semplificazione.

In sintesi, il nostro obiettivo è quello di seguire un doppio binario: da una parte, intendiamo riprendere quanto prima il confronto e il lavoro sulla riforma costituzionale, per rivedere l'articolo 117 della Costituzione e ridurre il numero di materie per cui è prevista la competenza legislativa concorrente, che sono oggetto del contenzioso. Dall'altra, intendiamo riprendere il percorso di carattere amministrativo, fondato sul dialogo e sulla collaborazione, a cui il Presidente ha fatto riferimento, per sviluppare un lavoro proficuo con il sistema delle Regioni, coordinando gli interventi in questa direzione. Alcune Regioni si trovano in uno stato più avanzato rispetto ad altre e dunque l'obiettivo del recupero dei contenuti dell'intesa è proprio quello di avviare un percorso che porti ad una maggiore uniformità tra le Regioni. Si vogliono dunque creare le condizioni affinché in ogni Regione venga compiuto uno sforzo notevole per la semplificazione legislativa e burocratica.

Non proseguo oltre perché questi sono in sintesi i temi più rilevanti ed essi vengono affrontati in maniera più dettagliata nella relazione che mi accingo a consegnare. Credo sia utile, in un secondo momento, avviare un confronto con i membri della Commissione, da cui il Governo potrà trarre suggerimenti utili per favorire, in sede di Conferenza Stato-Regioni, il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'intesa sottoscritta dal precedente Governo e dalle Regioni. A tale proposito è in atto una prima riflessione con le Regioni per iniziare ad immaginare una forma di funzionamento e

di organizzazione diversa e più agile della Conferenza Stato-Regioni, che possa aiutare i processi di semplificazione: talvolta la complessità del funzionamento della Conferenza rischia di apparire in stridente contraddizione rispetto ai contenuti e agli obiettivi che ci poniamo all'interno della stessa e nel rapporto con le Regioni. Stiamo dunque lavorando anche su questo aspetto e penso che di qui a breve formuleremo delle ipotesi da portare all'attenzione degli organismi, come la presente Commissione, che possono essere direttamente interessati.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Ministro per la sua esposizione introduttiva e dispongo l'acquisizione agli atti della relazione scritta da lui depositata, che sarà pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Desidero porre molto rapidamente al ministro Fitto tre questioni.

Vorrei sapere, in primo luogo, se l'intesa è stata seguita da incontri formali o da incontri ufficiosi; in secondo luogo, se gli Statuti regionali, in materia di qualità della regolazione, contengono norme adeguate al processo di semplificazione e di miglioramento della qualità della legislazione. Infine, a proposito dei decreti ricognitivi, emanati ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131 (cosiddetta legge La Loggia), desidero sapere se il Governo intende percorrere la strada della verifica dei principi generali della legislazione dello Stato nelle nuove materie attribuite alle Regioni, o se si ritiene esaurito quel percorso.

FITTO. Per quanto riguarda l'ultimo aspetto citato dal Presidente, ritengo che ciò possa rafforzare il percorso: l'intesa forte costituisce dunque un elemento essenziale nella direzione auspicata.

Per quanto riguarda gli Statuti regionali, c'è bisogno di una riflessione particolare perché, come è noto, lo Statuto ha valenza costituzionale e dunque, nell'ambito della totale autonomia delle Regioni, abbiamo la possibilità di sollecitare e influire nella direzione accennata dal Presidente attraverso il lavoro che stiamo portando avanti per riprendere l'intesa firmata a marzo del 2007. Da quella data ad oggi vi è stata, infatti, una fase di stallo. In questi mesi, abbiamo indicato come prioritario, insieme alle Regioni, il tema della riforma e della riorganizzazione dei lavori all'interno della Conferenza. Quell'intesa dovrebbe costituire uno dei punti di arrivo di questo percorso: stiamo lavorando intensamente con le Regioni per giungere a questo momento finale e di sintesi ed è chiaro che la fase di attuazione può andare in questa direzione.

Lo strumento è utile perché il richiamo che ho fatto in precedenza alla diversità delle varie Regioni fa comprendere come alcune di esse abbiano avviato processi molto positivi in termini di semplificazione, a differenza di altre che hanno una tempistica diversa. Questa differenziazione, che ci porta ad avere l'obiettivo dell'uniformità, fa emergere in modo molto chiaro anche la possibilità di allineare positivamente le attuali differenze. L'intesa può costituire dunque, proprio richiamandosi alla cosiddetta legge La Loggia, e quindi all'intesa cosiddetta forte, un elemento di

ulteriore rafforzamento. Si tratta proprio dei temi su cui è in atto un confronto all'interno della Conferenza Stato-Regioni.

PRESIDENTE. Ringraziamo nuovamente il ministro Fitto per la sua partecipazione, rinviando il seguito dell'audizione ad altra seduta, in considerazione di concomitanti impegni parlamentari presso la Camera dei deputati. L'onorevole Ministro verrà quindi ancora coinvolto nei nostri lavori, dal momento che la Commissione ha il compito di monitorare l'attuazione della cosiddetta norma «taglia-leggi», per cui anche la legislazione regionale rientra in questa tematica.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva a martedì 18 novembre 2008, alle ore 14, per procedere all'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento.

I lavori terminano alle ore 14,20.

ALLEGATO

RELAZIONE DEPOSITATA DAL MINISTRO PER I RAPPORTI CON LE REGIONI

Audizione del Ministro

Commissione per la semplificazione

13 novembre 2008, ore 14

Palazzo San Macuto

La rapida trasformazione dei sistemi organizzativi nelle società moderne ha favorito un processo di rinnovamento nelle istituzioni che devono svolgere la propria azione in conformità a modelli sempre più trasparenti, economicamente vantaggiosi e soprattutto più attenti ad anticipare i reali bisogni dei cittadini. In tale contesto, assume particolare rilievo il modo di legiferare delle istituzioni, che devono produrre regole trasparenti e il più possibile condivise.

In linea con le sollecitazioni e le raccomandazioni dell'OCSE e con gli obiettivi contenuti nella strategia di Lisbona, la qualità della regolazione e la conseguente riduzione degli oneri amministrativi diventano fattori fondamentali per favorire la crescita e la competitività. Come è noto, la riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi entro il 2012, programmata dalla Commissione europea, è un traguardo essenziale per favorire la ripresa economica, eliminando le barriere "burocratiche".

Sono di ostacolo alla realizzazione di detti obiettivi, la complessità e la farraginosità dell'ordinamento italiano; lo stock normativo vigente è tale che le misure finora adottate non hanno ancora favorito in concreto una reale semplificazione delle procedure.

La qualità della legislazione concerne una serie di profili che vanno dagli aspetti formali a quelli della redazione dei testi normativi ed entrambi necessitano di una valutazione preventiva e successiva sul loro impatto, affinché la normativa prodotta sia il più possibile adeguata sotto il profilo della coerenza giuridica, logica e sistematica.

E' una tematica che interessa tutti i livelli di governo, nella convinzione che le politiche di semplificazione e qualità della regolazione, dopo la revisione del titolo V, devono ispirarsi anche al principio di leale collaborazione interistituzionale.

L'attuale assetto costituzionale delle potestà legislative ha modificato, infatti, il precedente scenario, facendo diventare le Regioni, in virtù delle loro accresciute competenze legislative, protagoniste dei processi di semplificazione delle procedure amministrative e del riordino normativo. Lo Stato, in quanto garante delle istanze unitarie della Repubblica, deve farsi promotore di strumenti e tecniche di semplificazione e qualità della regolazione

volte a soddisfare, con una continua azione di cooperazione interistituzionale, le fondamentali esigenze di coesione giuridico-ordinamentale.

Forte di tale esigenza, il legislatore statale ha disegnato un quadro di riferimento normativo che, a cominciare dai criteri di delega di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 e dagli obiettivi stabiliti dall'articolo 2 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ha permesso al Governo, alle Regioni e alle autonomie locali di definire accordi in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione statale e regionale.

In attuazione del citato articolo 2, è stato sottoscritto, il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza Unificata, un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, che si ispira ai principi comunitari di qualità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme.

In tale accordo sono stati individuati principi, criteri, metodi e strumenti comuni per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalle leggi di semplificazione.

Sono state, inoltre, definite forme omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali, con l'ausilio istruttorio dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, allo scopo di individuare modelli uniformi sul territorio nazionale per armonizzare le normative regionali.

Tra l'altro, nell'accordo, è previsto l'impegno comune di ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, anche attraverso l'adozione di testi unici. In coerenza con tale impegno, anche le regioni, al pari dello Stato, stanno procedendo alla revisione dei propri ordinamenti. Segnalo, al riguardo, alcune regioni che stanno operando in tal senso: la Toscana, il Veneto, la Lombardia, le Marche, l'Umbria, la Valle d'Aosta, la Liguria.

Occorre dare adeguato risalto al meccanismo delle intese forti delineato dall'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, in modo da favorire la costruzione di un sistema che, in sede di Conferenza unificata, naturale organo di riferimento delle regioni e degli enti locali, consenta di sviluppare e migliorare lo scambio delle informazioni tra i diversi livelli di governo nazionale e regionale al fine di individuare le criticità, indicare le soluzioni più adeguate per un miglioramento del quadro legislativo, raccogliere in modo sistematico le discipline di settore e favorire un dialogo competitivo; dialogo che si ricompona attraverso l'individuazione di soluzioni coerenti e conformi ai principi della Costituzione e del diritto comunitario.

Si tratta di realizzare e sviluppare un sistema che faciliti il rapporto tra i diversi livelli istituzionali che devono cooperare ed interagire per individuare soluzioni vantaggiose e meno complesse, attraverso l'elaborazione di formule standard riferite a fattispecie normative tipiche e di modelli omogenei sul territorio nazionale in grado di armonizzare il linguaggio e la tecnica di redazione della normativa statale e regionale.

L'accordo pone anche le basi per condividere criteri e modalità per un corretto ed efficace monitoraggio delle disposizioni di legge, per verificare l'impatto della regolazione e il raggiungimento delle finalità attraverso valutazioni economiche sulla stima dei costi e degli effetti in termini di alleggerimento degli oneri amministrativi sulle attività dei cittadini e delle imprese.

Tuttavia, non si possono nascondere i limiti dello strumento dell'accordo rispetto a tematiche che incidono direttamente sull'autonomia legislativa costituzionalmente garantita a regioni e province autonome.

Il confronto tra Stato e Regioni in questa materia può favorire l'omogeneità delle rispettive legislazioni sotto il profilo del linguaggio e degli effetti, in modo da non condurre ad interpretazioni diverse tra regione e regione o tra Stato e regioni e comportare soprattutto la riduzione di conflitti e degli oneri finanziari ad essi collegati. Il medesimo confronto può consentire anche di monitorare il sistema delle fonti e verificarne la congruenza, nonché indicare i conseguenti profili di criticità e incompatibilità. Un sistema di scelte condivise che può portare anche ad elaborare proposte di interventi di codificazione per materia, in modo da agevolare la conoscibilità delle regole e migliorare la fase di verifica e di controllo delle stesse.

Non può rilevarsi, tuttavia, che la formula degli accordi tratteggiata trova limiti naturali nella necessità del loro recepimento da parte delle regioni, che quindi, secondo il sistema disegnato dalla Costituzione, hanno autonoma potestà legislativa in diverse materie. Con la conseguenza che le esigenze di semplificazione e omogeneità della regolazione di natura regionale non possono trovare soluzione attraverso l'intervento legislativo statale; intervento possibile unicamente nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Successivamente all'accordo del marzo 2007, e precisamente il 28 giugno 2007, i Presidenti del Senato, della Camera e il coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, hanno sottoscritto un protocollo di intesa volto a istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le

Assemblee regionali, incaricato di funzioni di consultazione e di approfondimento in materia di qualità della regolazione e semplificazione legislativa.

Il percorso di implementazione di politiche di miglioramento della qualità della regolazione si presenta indubbiamente complesso e con tempi di realizzazione medio-lunghi. Esso assume, tuttavia, un'importanza assolutamente strategica, da un lato, per garantire le ormai ineludibili esigenze di coesione giuridico-ordinamentale della Repubblica, dall'altro, per avvicinare le decisioni del potere politico alle istanze dei cittadini e delle imprese.

Da quest'ultimo punto di vista, Il Tavolo permanente per la semplificazione, istituito presso la Conferenza Unificata, con il DPCM 8 marzo 2007, costituisce una sede stabile di consultazione e coordinamento con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le regioni e le autonomie locali.

L'obiettivo è quello di una maggiore cooperazione tra lo Stato e le Regioni, rispettosa delle competenze definite dalla riforma del titolo V della Costituzione; riforma la quale, nel ridefinire la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ha innescato un contenzioso costituzionale senza precedenti che ha costretto la Corte Costituzionale a definire gli ambiti entro i quali lo Stato e le Regioni devono operare con conseguente aumento dei costi per la finanza pubblica e paralisi dei processi decisionali penalizzando le aspettative dei cittadini che auspicano ad un rapporto diretto con il potere pubblico.

In conclusione, la semplificazione legislativa è diventata un obiettivo comune che coinvolge lo Stato e le Regioni. Entrambi sono chiamati a ricercare soluzioni per il miglioramento della regolazione, al fine di rafforzare la competitività, la crescita sostenibile e l'occupazione, anche attraverso la riduzione degli oneri amministrativi.

Il percorso avviato con successo dal Governo con le disposizioni contenute negli articoli 24 e 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ci spinge a proseguire su questa strada. Allo scopo, gli accordi interistituzionali appaiono, al momento, l'opzione più efficace per il perseguimento degli obiettivi di semplificazione nell'ambito della cooperazione tra Stato e Regioni.

