



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la semplificazione della legislazione**

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER LA  
SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA SUGLI INDIRIZZI  
DEL GOVERNO IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE

2<sup>a</sup> seduta: giovedì 10 luglio 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

**I N D I C E**

**Comunicazioni del Ministro per la semplificazione normativa sugli indirizzi del Governo  
in materia di semplificazione**

|                                     |                |   |
|-------------------------------------|----------------|---|
| PRESIDENTE:                         |                | <i>CALDEROLI, Ministro per la semplificazione</i> |
| - PASTORE (PDL), senatore . . . . . | Pag. 3, 13, 17 | <i>normativa . . . . . Pag. 3</i>                 |
| LOVELLI (PD), deputato . . . . .    | 14             |   |
| LEDDI (PD), senatore . . . . .      | 15             |   |

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,40.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Comunico che è stata avanzata la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, di attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire tale speciale forma di pubblicità per la procedura informativa all'ordine del giorno ed informo che, ove la Commissione convenga, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni del Ministro per la semplificazione normativa sugli indirizzi del Governo in materia di semplificazione**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, al quale cedo subito la parola, ringraziandolo per la disponibilità mostrata nei confronti della Commissione.

*CALDEROLI, ministro per la semplificazione normativa.* Presidenti, colleghi, Tolstoj sosteneva che non può esservi grandezza senza semplicità. Dal momento che è desiderio di tutti non dico diventare «grandi», ma perlomeno crescere, credo che la semplificazione diventi un obbligo. Del resto, la semplificazione è ricercata da tutti e nessuno si dichiara contro di essa.

Sono stati fatti innumerevoli tentativi per semplificare ma purtroppo non sempre si è ottenuto il risultato che ci si era prefissati. In particolare, sono state assunte periodicamente iniziative senza una regia, un coordinamento e gli interventi realizzati hanno finito per complicare notevolmente il quadro della situazione. Si è così reso necessario semplificare la semplificazione, realizzando un Ministro senza Ministero, senza cioè una struttura né una sede ma che si avvale semplicemente della collaborazione di alcune persone. Insomma, ho deciso di non utilizzare o eliminare alcuni organi e di abrogare alcune leggi per semplificare anche gli strumenti a mia disposizione.

Al riguardo, cito come esempio il Piano annuale di semplificazione; non so se avete avuto modo di consultarlo, ma posso assicurarvi che chi è riuscito a completarne la lettura merita un premio, giacché ci vogliono notevole costanza e forza per ricostruirne il testo, tra commi, rinvii ad articoli e a tavoli interministeriali o tra Stato e Regioni: un documento vera-

mente allucinante. Tra l'altro, poiché tutti questi organismi costano, se s'inizia operando dei risparmi, si fa già un bel passo avanti.

Ciò nonostante, qualcosa ha funzionato come, ad esempio, l'Unità per la semplificazione, che è costituita da una Segreteria tecnica e da un gruppo di funzionari esperti, *senior* e *junior*, ai quali va un riconoscimento particolare, essendo stati tra i pochi a lavorare e a credere in quest'opera di semplificazione, peraltro percependo uno stipendio che sfiora gli 800 euro lordi al mese. Va quindi reso onore al merito di queste persone, che hanno anche svolto l'attività di ricognizione che ci ha consentito di avviare il nostro lavoro.

Quando sono stato nominato Ministro, sono rimasto abbastanza perplesso e anche scoraggiato rispetto a quello che ho trovato. Per 15 anni della mia vita ho fatto il chirurgo e l'elemento tempo non solo rappresentava un costo, ma poteva anche essere determinante per la vita di una persona. In sede politica, mi sono occupato di riforme costituzionali e, quando si studia la Carta dei Padri costituenti, s'impara subito che meno si scrive e più si scrive. Si è arrivati al punto di non sapere neanche quante siano le leggi oggi in vigore (fino a poco tempo fa non lo si sapeva neppure in maniera orientativa) e questo è abbastanza curioso.

Ma ancor più curioso – ci tengo a sottolinearlo – è il fatto che lo Stato non sia in grado di sapere quali siano le leggi in vigore. Non credo che in tal caso si possa parlare di Stato di diritto. È stata una sorpresa, per me, apprendere che lo Stato non ha una banca dati pubblica. In sostanza, per sapere se una legge è ancora in vigore, qualunque amministrazione deve fare un abbonamento a una banca dati privata, fatta salva la Corte di cassazione che ne ha una propria, perlomeno per le leggi più recenti.

Al di là del costo – tra l'altro considerevole – di questi abbonamenti, il problema principale è che si tratta di una struttura privata che decide – ed eventualmente come – se inserire o meno una legge nella sua banca dati. In altri termini, è un privato che decide se una legge è in vigore o no.

Noi pensavamo che le leggi le approvasse il Parlamento. A mio avviso, questa discrezionalità rappresenta un rischio, che è ancor più grande se si pensa che la banca dati più utilizzata è stata trasferita, come proprietà, addirittura all'estero, dove un privato stabilisce quali sono le leggi in vigore a casa nostra. È davvero impensabile. È un problema cui dare soluzione in tempi brevissimi.

Esiste un progetto chiamato «Normattiva» – lanciato addirittura dal ministro Andreatta nel 1999 – che è finanziato con apposito fondo dalla legge finanziaria 2001, attraverso il quale si è cercato per anni di costruire una banca dati pubblica che ad oggi, però, ancora non esiste. Recentemente sono stati individuati dei *software* in grado di autoaggiornarsi e di dialogare con la rete della Corte di cassazione. Pertanto, ad eccezione della parte di tale fondo destinata dal ministro Tremonti alla copertura di un decreto-legge, già disponiamo delle risorse – direi una discreta cifra – per far partire questa banca dati che, a mio parere, si realizzerà in tempi brevissimi.

In ogni caso, prima di inserire materiale in una banca dati occorre fare una ricognizione della normativa esistente, censimento che è stato affidato e portato a termine da due gruppi di studio sulla base di una disposizione contenuta nella legge di semplificazione per il 2005, cosiddetta «taglia-leggi». Un gruppo ha operato attraverso un sito *web* sul quale ciascuna amministrazione dello Stato doveva indicare tutte le leggi che riteneva in vigore e in utilizzo da parte dell'amministrazione: è risultato un totale di 9.000 leggi. Il secondo gruppo ha verificato se in tutte le banche dati vi fossero altre leggi oltre le 9.000 individuate, e ne ha trovate circa 12.000, per un totale complessivo di 21.691.

Questi numeri danno evidentemente luogo a qualche riflessione. Perché le amministrazioni non hanno ritenuto necessario segnalare queste 12.000 leggi? Non le usano? Hanno ancora un valore? Per capire il motivo di indicazioni così diverse e di tutte queste discrepanze abbiamo dovuto procedere anche ad un'analisi di merito. Ebbene, è emersa una serie di errori commessi in fase di registrazione per cui, ad esempio, il decreto-legge veniva registrato sia come decreto-legge sia come di legge di conversione. Di conseguenza, risultavano due leggi, ancorché perfettamente identiche.

Credo inoltre che una delle cause di queste modalità di legiferare sia rinvenibile nella pessima abitudine di non prevedere nelle varie leggi che modificano leggi preesistenti l'abrogazione esplicita degli articoli in contrasto con quelli nuovi. È emerso, infatti, che su una stessa materia erano in vigore più leggi, in più di un caso anche in assoluta antinomia tra loro o che comunque davano luogo ad incongruenze. Ne abbiamo individuate in particolare 71 che dicono esattamente il contrario l'una rispetto all'altra, così determinando notevoli difficoltà per chi deve applicarle.

È stato necessario un intervento immediato e diretto per individuare un punto di partenza certo. A tal fine si è scelta la strada del decreto-legge collegato alla legge finanziaria per intervenire prima del meccanismo a ghigliottina che scatterà per tutte le norme non riordinate e segnalate entro il dicembre 2009. Avremmo potuto aspettare ma, se non fosse partita la fase dello studio e del riordino della materia, molto probabilmente le amministrazioni avrebbero dichiarato indispensabili tutte le 21.691 leggi e ci saremmo ritrovati con lo stesso pacchetto senza sapere se dentro c'era, come si suol dire, il bambino o l'acqua sporca.

Con il suddetto decreto si è proceduto, pertanto, alla cancellazione automatica dei provvedimenti per i quali vi era la presenza contemporanea del decreto-legge e della legge di conversione, ovvero di quelli classificati con titoli diversi pur essendo identico l'articolato. Si è proceduto, altresì, all'abrogazione diretta di tutte le leggi già implicitamente abrogate o perché sostituite da un'altra legge o perché avevano esaurito i loro effetti o perché erano assolutamente sbagliate, inutili, in alcuni casi veramente dannose. Siamo così passati da 21.691 a 14.648 leggi, con una riduzione di più di 7.000 leggi equivalente al 30 per cento dello *stock* normativo originario.

Devo rimarcare che, nel procedere a tale riduzione, siamo andati veramente con i piedi di piombo e ogni qual volta si è manifestato il pur

minimo dubbio che qualche norma potesse essere ancora necessaria, la si è mantenuta. In prospettiva, per il dicembre di quest'anno dovremmo ragionevolmente arrivare a 13.600 leggi.

Perché questa scelta d'intervento diretto? Innanzi tutto, rispetto a quanto accennavo prima circa la costituzione di una banca dati pubblica, non avrebbe senso inserirvi 21.600 leggi quando si sa già che il 37 per cento di esse rappresenta merce a perdere. Altri motivi sono i costi legati ad una legislazione inutile e soprattutto l'obiettivo – fortemente voluto a fronte di certe resistenze che ho incontrato sul percorso – di dare una sferzata alle amministrazioni pubbliche. Finché non è entrata in circolazione la bozza delle leggi da abrogare, i nostri continui solleciti a segnalare le norme che era necessario mantenere in vigore sono puntualmente caduti nel vuoto. Non appena entrata in circolazione la bozza, si è capito che questa volta le leggi sarebbero davvero cadute e tutti hanno cominciato a correre come disperati, come se dovessero salvare la vita del proprio figlio, per comunicarci le indicazioni richieste, purtroppo in molte occasioni chiedendo il mantenimento in vigore dell'intera normativa relativa al Dicastero di appartenenza, senza aver fatto alcuna verifica su ciò che era effettivamente necessario.

A titolo di esempio, in un confronto, il Ministero del lavoro mi ha chiesto il mantenimento di una legge che istituiva il consiglio di amministrazione di un ente per gli orfani dei sanitari in Perugia del 1902, orfani che dovrebbero avere ormai 108 anni. Ebbene, mi si chiedeva di non sopprimere tale norma perché, riguardando la materia del lavoro, si preferiva mantenerla in vigore piuttosto che trovarsi nell'incertezza. Di fronte ad una situazione in cui mi si comunicava che praticamente tutto era necessario, ho rimarcato che la legge n. 246 sulla semplificazione normativa è stata approvata nel 2005, che da allora le amministrazioni avrebbero dovuto segnalare le leggi necessarie ma che, di fatto, si muovevano solo adesso, nel 2008, perché avevano preso visione della bozza.

Certo, meglio tardi che mai, anche perché, come avrete notato, nel decreto-legge n. 112 del 2008, attualmente all'esame della Camera dei deputati, è prevista l'espressa abrogazione, a far data dal sessantesimo giorno successivo alla data dell'entrata in vigore del decreto, delle disposizioni censite che hanno esaurito i propri effetti. In altri termini, è previsto un lasso di tempo (oggi pari a 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto ma valuteremo poi tempi più congrui) come meccanismo paracadute per poter correggere eventuali errori, dal momento che su un numero così ampio potrebbe pure saltare qualcosa. Era saltata, ad esempio, la residenza estiva della Presidenza della Repubblica, in quanto non essendoci un Ministero direttamente interessato, non se ne era occupato nessuno. Tutto questo apparato burocratico non si è evidentemente mosso perché, purtroppo, la burocrazia fa discendere da questa sua complicazione uno strumento di potere.

Potrei aggiungere come ulteriore spiegazione che se nel nostro Paese ci sono 100.000 avvocati un motivo deve pur esserci. Se nella sola Regione Lazio ci sono più avvocati che in tutta la Francia, il cui Stato di

diritto mi sembra sia storicamente abbastanza privato, evidentemente qualcuno vive, si nutre di tutto questo ginepraio di leggi. Tutti hanno famiglia ma bisogna che questa famiglia possa vivere un po' meglio. In ogni caso, ciò è servito a «svegliare» i vari Ministri. Infatti, una volta effettuato questo taglio (non so se saranno con precisione 13.600, comunque ci si comincia ad avvicinare alle 10.000 leggi che rappresentano una media abbastanza accettabile a livello europeo), abbiamo interpellato tutti i Ministri, per chiedere quali norme sono indispensabili per i singoli Dicasteri. L'obiettivo però non è tanto il mantenimento della legge, perché il provvedimento «taglia-leggi», oltre al meccanismo dell'abrogazione, dispone che, attraverso decreti legislativi, si proceda ad un riordino sostanziale delle varie norme e non ad una semplice riunificazione.

Si seguono insomma i criteri dei cosiddetti provvedimenti Bassanini, con un potere di delega notevole per operare una valutazione di merito e realizzare testi unici che possibilmente comprendano anche i regolamenti allegati alle singole leggi. Spesso, infatti, quando si abroga una legge, ci si dimentica di sopprimere anche i relativi regolamenti. Se si può morire di eccesso di leggi, alla stessa maniera si muore di eccesso di regolamenti. Si pensi che oggi solo i regolamenti statali sono 70.000: se ogni volta si devono cercare 10-15 leggi e i relativi regolamenti, è possibile che venga la voglia di spararsi. Abbiamo perciò previsto l'abrogazione dei regolamenti, il riordino in testi unici e la riunificazione delle norme necessarie in codici, oltre alla possibilità di allegare i relativi regolamenti in modo che, quando si consulta una materia, non si debbano cercare per il resto del mondo tutte le norme che si riferiscono ad essa.

Nell'Unità per la semplificazione ci sono ricercatori universitari molto giovani che procedono speditamente nel loro lavoro. Ne abbiamo assegnato uno per ogni Ministero, con il compito di sollecitare lo svolgimento di quest'attività. Tra l'altro, molti Ministri non conoscevano quest'opzione e cercavano di introdurre leggi delega per emanare poi decreti legislativi. Ora invece hanno scoperto che attraverso il meccanismo del decreto «taglia-leggi» disponiamo di una delega estremamente ampia, che comprende praticamente tutto lo scibile umano e che ci permette di supportarli in un'operazione utile soprattutto a loro.

Devo riconoscere il merito del Ministero della difesa che ha istituito una sua piccola commissione per il riordino e la codificazione della legislazione di competenza, collaborando con il nostro Ministero. Alla fine di quest'operazione, si passerà da 2.000 leggi ad un codice della Difesa, cioè da 2.000 normative ad una sola. Se tutti i Ministeri affronteranno l'argomento in questi stessi termini, si potranno ottenere risultati veramente importanti. Non so se i vari Ministeri manifesteranno un'identica sensibilità; inoltre, all'interno dei singoli Dicasteri bisognerà valutare anche quali sono le priorità, non potendo fare tutto immediatamente. Si dovrà dunque stabilire una scala di priorità, al di là di quelle fissate dall'Europa.

Per noi, priorità assoluta è il contenimento dei costi e ciascuna legge ha un impatto di cui dobbiamo tener conto. Sin da adesso ogni legge dovrebbe ricevere una specie di bollinatura a garanzia dell'esistenza di deter-

minati requisiti. Mi riferisco all'AIR, l'analisi dell'impatto della regolazione, che permette di valutare gli oneri e gli effetti prodotti da ogni nuova legge approvata. Di fatto, fino ad oggi quest'analisi è stata fatta da chi la complicazione l'ha creata; è stato un po' come mettere la volpe a guardia delle galline, perciò non ha funzionato molto.

Mi sembra che sino ad oggi non siano stati rispettati i criteri della *better regulation*. La legge ormai non è più tale ma solo un ammasso di emendamenti, di disposizioni che comprendono rinvii a commi e ad articoli, il che fa sì che non si sia in grado di capire il significato della norma. A tale proposito abbiamo inserito un articolo nel testo del decreto-legge collegato alla finanziaria che impedisce di fare rimandi ad altre norme senza citarne il contenuto perlomeno in maniera sintetica, di modo che un articolo possa essere letto senza avere a disposizione un computer o una banca dati.

Chiaramente, qualunque legge ordinaria successiva scritta male può superare l'indirizzo che abbiamo dato con questo articolo, si dovrebbe per ciò pensare ad una norma di rango costituzionale o, meglio ancora, ad una modifica dei regolamenti parlamentari. In questo modo, si potrebbe operare una valutazione delle norme già nella fase della loro elaborazione. Ciò ci farebbe affrontare con maggiore tranquillità il futuro. Infatti, dobbiamo pensare non solo allo *stock* di leggi già esistenti ma anche alle norme in corso di elaborazione e a quelle che verranno emanate in futuro.

Se non rivolgiamo un appello al Governo e al Parlamento affinché controllino quanto e come scrivono, rischiamo di smontare di giorno ciò che la notte qualcun altro tesse. S'inizia a cambiare la mentalità. In passato, sentivo i Presidenti del Consiglio vantarsi di aver proposto tante leggi, di avere emanato tanti decreti-legge e decreti legislativi. Verrebbe da dire: meno leggi facevate, meno danni causavate! In altri termini, la quantità dell'attività legislativa è stata sempre considerata uno dei parametri per essere un buon legislatore. È vero assolutamente il contrario, trattandosi quasi sempre di leggi provvedimento, di leggi cioè che esauriscono i loro effetti in un anno ma che poi non vengono eliminate. All'apertura di una nuova legislatura, dopo pochi giorni, sono già stati presentati 1.600 disegni di legge. Ripeto, il parlamentare è considerato tanto più bravo quanti più disegni di legge presenta. Personalmente imporrei una tassa, una trattenuta ogni volta che un parlamentare presenta un disegno di legge, oppure prevedere che ogni nuova legge debba abrogarne altre preesistenti.

Da questo punto di vista è importante che ci sia una Commissione come la vostra: le Commissioni bicamerali hanno una particolare forza legata all'autorevolezza della Presidenza e dei commissari che le compongono, quindi, hanno maggiore possibilità di far sentire la loro voce e di incidere sul lavoro degli altri organismi.

Occorre però fare anche una valutazione di più ampio respiro. Non avrebbe senso intraprendere una strada di maggiore coscienza e di *better regulation* senza chiedere lo stesso comportamento alle Regioni che – pur nella loro totale autonomia – devono operare anch'esse un'in-



versione di tendenza. Oltre alla nostra legislazione ordinaria, dobbiamo tenere conto delle numerose direttive che ci arrivano dall'Europa e dell'attività legislativa regionale. In qualche caso le leggi regionali sono ben fatte; alcune Regioni, infatti, hanno intrapreso un'azione di razionalizzazione. Vi sono però anche Regioni che trasformano i regolamenti in leggi che poi rimangono nel pacchetto complessivo, facendo quindi il contrario di quello che aveva previsto l'onorevole Bassanini con la sua opera di delegificazione. A mio parere, una legislazione ordinata, chiara e comprensibile deve essere garantita ai cittadini di tutte le Regioni.

Non si può tollerare inoltre che, in uno Stato di diritto, un termine giuridico assuma un significato in una Regione e un altro completamente diverso in un'altra Regione. Dal momento che l'attività legislativa viene svolta autonomamente da più soggetti, sarebbe opportuno prevedere interpretazioni *standard* di certi termini giuridici, com'è accaduto in Inghilterra, dove è stato pubblicato un dizionario che ne codifica tutti i significati. Vedendo nei banchi il senatore D'Ambrosio, che ha avuto una lunga storia nel mondo della magistratura, mi domando come possa un magistrato interpretare le norme emanate da soggetti ugualmente titolati a legiferare su una determinata materia ma che possono attribuire ad un termine significati completamente diversi.

Il meccanismo «taglia-leggi», a mio parere, è stato uno strumento ottimo perché ha consentito un censimento veramente encomiabile e ha avuto un notevole effetto deterrente rispetto alle amministrazioni. Ritengo, peraltro, si possano ottenere ulteriori miglioramenti. Il meccanismo «taglia-leggi» poneva una serie di limiti. In primo luogo, considerava solo le leggi entrate in vigore prima del 1970, senza incidere su quelle *post* 1970. Tenuto conto che la ricognizione fatta arriva fino ai giorni nostri, credo invece che sia possibile considerare complessivamente la materia. Tra l'altro, non sapendo quello che si sarebbe trovato, per prudenza erano state escluse dal meccanismo di semplificazione alcune categorie di norme (codici, norme previdenziali, di lavoro, di bilancio, tributarie, comunitarie, trattati internazionali). Visto che oggi sappiamo quante e quali sono queste norme, possiamo porci l'obiettivo di riordinare tutta la materia fino ai giorni nostri. Certo, è un lavoro estremamente impegnativo ma, se tutti i soggetti interessati si daranno da fare, magari non in un anno ma nel giro di due o tre anni sarà possibile raggiungere questo obiettivo.

Possiamo avvalerci poi del fattivo contributo di alcuni strumenti di supporto, come l'Unità per la semplificazione – che in questi anni ha svolto un lavoro estremamente utile e qualificato – e dell'impegno personale del vice segretario generale della Presidenza del Consiglio.

Per quanto riguarda invece la serie di tavoli, comitati, commissioni e sottocommissioni che hanno operato in passato, francamente mi adopererò per avere un unico tavolo di consultazione in cui siano rappresentati il mondo delle associazioni, del lavoro, di tutte le categorie che potranno avanzare proposte interessanti.

In precedenza ho accennato agli oneri amministrativi (MOA) per le piccole e medie imprese relativi ai soli obblighi informativi (comunica-

zioni, moduli, documentazioni). Solo per ottemperare agli obblighi informativi, per i soli settori della *privacy*, del lavoro, dell'ambiente, del paesaggio, della prevenzione dei piccoli incendi (Vigili del fuoco) e della previdenza si spendono più di 16 milioni di euro l'anno di oneri amministrativi per comunicazioni, moduli, documenti, ed altri adempimenti. Queste cifre sconvolgenti riguardano solo alcuni settori ma se si pensa a tutti i settori, si può facilmente immaginare a che dimensioni di spesa costringiamo un imprenditore che vuole lavorare per farsi mandare non una ma almeno dieci cose, visto che sono sempre tante. Credo pertanto che rivedere l'intera materia sia estremamente importante.

A tal fine, abbiamo inserito nel decreto-legge collegato alla legge finanziaria un articolo che impone a tutte le amministrazioni e ai singoli uffici di prevedere un piano per la riduzione, entro il 2012, del 25 per cento degli oneri amministrativi. Tale impegno è stato assunto a livello comunitario e mi sembra, addirittura, che il Regno Unito abbia posto il termine del 2009. Secondo i calcoli fatti dalla Commissione europea una riduzione del 25 per cento, quindi di un quarto, di tali oneri determinerebbe nel 2012 un aumento dell'1,7 per cento del PIL, pari a circa 75 miliardi di euro che, come si suol dire, non sono proprio noccioline. A mio parere, su questo tipo di oneri vi è assoluta necessità di intervenire. Se la macchina costa troppo – e, purtroppo, gran parte di questi costi viene pagata dal cittadino o dall'impresa –, se non riusciremo ad eliminare questi oneri che si sono accatastati l'uno sull'altro con il susseguirsi delle varie leggi approvate, sarà davvero difficile parlare di crescita.

Abbiamo anche un altro strumento di cui avvalerci, una sorta di «pensatoio», che si riunisce il giovedì ed è composto da uomini di buona volontà che collaborano sulla base dell'amicizia e della competenza. Ad esso partecipano il presidente Pastore, l'ex sottosegretario Pajno, l'ex ministro Bassanini, gli onorevoli Grilli e Traversa, tutte persone che hanno lavorato, e bene, sul tema della semplificazione. Come si suol dire in questi casi: belle teste che partecipano per la competenza (caratteristica estremamente importante) e la voglia di lavorare che hanno dimostrato, tenuto conto che non gli viene pagato neppure un caffè. Soggetti che hanno storie ed appartenenze politiche completamente diverse, perché la semplificazione non è né di destra né di sinistra ma è un'esigenza assoluta che va considerata al pari dei livelli essenziali di assistenza. Quindi, chiunque abbia delle idee – che devono arrivare *in primis* da questa Commissione bicamerale – è il benvenuto; cercheremo di portare avanti qualunque proposta di buon senso venga avanzata, unitamente alla spinta delle iniziative assunte dal Governo.

Ho anche la fortuna di avere come aiutante in capo, non avendo nemmeno un capo dipartimento, il vice segretario generale di Palazzo Chigi, consigliere Luigi Carbone, che sta dimostrando di essere un'autentica macchina da guerra, anche in questo caso operando sulla base di una sorta di volontariato, visto che teoricamente dovrebbe lavorare altrove.

In sostanza, credo si possano ottenere buoni risultati.

Oltre alle ragioni di tempo legate alla costituzione della Commissione e alla sua convocazione, uno dei motivi per cui abbiamo ritardato questo incontro è dovuto al fatto che ho avuto la fortuna di seguire la regia della legge finanziaria: tutte le iniziative che partono in Parlamento hanno un *iter* i cui tempi ed esiti sono incerti ma il treno della finanziaria non si poteva non prendere.

La maggior parte degli interventi sono già stati inseriti nel decreto-legge, un'altra parte nel disegno di legge collegato. Oltre al «taglia-leggi» e al «taglia-oneri amministrativi», già citati nel mio intervento, siamo intervenuti su singole questioni che rappresentavano dal mio punto di vista uno scandalo. Mi riferisco innanzi tutto agli enti inutili, che tutti i Governi hanno soppresso ma che sono tutti assolutamente in vita secondo una logica di autoperpetuazione.

Continua ad esistere addirittura lo stesso istituto che doveva procedere alla soppressione degli enti inutili e che è stato dichiarato a sua volta inutile nel 1992. Secondo dati riferiti all'inizio degli anni Ottanta, questo ente sta lavorando con 14 dirigenti, più di 100 dipendenti, 14 sedi e un costo di 50 milioni di euro l'anno. Analogamente, la LATI, la compagnia aerea transcontinentale, fondata da Benito Mussolini su consiglio di Balbo, dichiarata inutile nel 1956, è ancora in vita per una causa con il Brasile relativa a una proprietà del valore di 15.000 euro: se si continuerà in questo modo, andrà a finire che a fine anno sborserò io stesso i soldi pur di chiuderla. È veramente incredibile il costo di un commissario, di una struttura che dovrebbe gestire la chiusura dell'ente; purtroppo, il fatto stesso che un commissario ricavi dalla chiusura prolungata il proprio introito, fa sì che non si chiuda mai nulla. Si è dunque intervenuti con un meccanismo diretto, tenendo conto delle dimensioni, su alcuni enti e con un meccanismo indiretto, a ghigliottina, per tutto ciò che, come nel «taglia-leggi», non è stato dichiarato necessario.

In altri termini, la sopravvivenza di un ente deve essere giustificata; in tal caso lo si salva; a salvarlo però non saranno i Ministeri di riferimento, ma io e il ministro Brunetta (dovranno pertanto convincerci dell'utilità dell'ente) con un automatico trasferimento del personale al Ministero di competenza, che assume così il ruolo di commissario liquidatore e tratta le cause pendenti e tutto il resto. Considerando quello che hanno a disposizione, i Ministeri, se non chiuderanno questi enti, dovranno attingere alle risorse a loro disposizione; quindi, dovranno intervenire.

Tra le altre misure segnalo quelle «taglia-carta». A livello scolastico abbiamo creato la possibilità di scaricare i *file* dei libri di testo per via informatica e gli abbonamenti alla Gazzetta Ufficiale di tutte le amministrazioni saranno sostituiti da abbonamenti telematici. Prima ai parlamentari venivano inviate tutte le Gazzette Ufficiali e dopo un anno di legislatura dovevano uscire di casa perché le Gazzette occupavano gran parte dello spazio a loro disposizione; ora arrivano *on line*. Anche la pubblicazione di bandi di concorso, di sentenze e altro avverrà *on line*. Mi spiace per gli amici editori ma solo quest'operazione comporta un risparmio di ben 500 milioni di euro.

L'esigenza di tutela della *privacy* è cresciuta enormemente tanto che, nel caso di aziende costituite da un dipendente o da marito e moglie, questi debbono garantirsi reciprocamente la *privacy*. Per questo, abbiamo previsto l'autocertificazione per tutti coloro che non trattano dati sensibili.

Privilegiamo la trasmissione dei documenti in via informatica per evitare quella cartacea, e cerchiamo di ottenere la semplificazione di alcuni modelli. Pensate, ce n'è uno che consta di 86 pagine. Mi chiedo come si possa fare per compilarlo.

Quanto ai documenti fiscali, ho cercato di compilare da solo il modello Unico per la dichiarazione dei redditi perché l'onorevole Bassanini mi aveva sfidato a farlo; ebbene, ho dovuto abbandonare il tentativo.

Abbiamo previsto una semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle aziende che si sono spontaneamente sottoposte a certificazione. Poiché oggi ci sono certificazioni riconosciute a livello internazionale, non ha senso chiedere un controllo su ciò che è già stato certificato come regolare, quindi è preferibile sostituire i controlli con la verifica della certificazione.

Proponiamo anche il prolungamento della durata di validità della carta d'identità, con un allineamento alle norme europee. Non si capisce per quale motivo in Italia la patente debba durare dieci anni e la carta di identità debba invece scadere dopo cinque anni.

Bisogna intervenire rispetto ai tetti che erano stati introdotti circa i pagamenti in contanti e alla girabilità degli assegni. Credo che una tracciabilità sia necessaria, ma a luglio sarebbe scattato il secondo *step* per cui sarebbe diventato obbligatorio utilizzare l'assegno o il bancomat per i pagamenti sopra i 500 euro e l'anno prossimo addirittura per quelli oltre i 100 euro. Sono pienamente d'accordo che si effettuino tutti i controlli necessari ad impedire il riciclaggio e l'evasione fiscale, ma bisogna farlo *cum grano salis*. Se si mette il limite di 100 euro, si rischia di incrementare i pagamenti in nero anziché facilitare i controlli.

Abbiamo abrogato l'elenco dei clienti e dei fornitori per quelle aziende che non hanno un ragioniere che si occupa di tutta questa modulistica, per cui i titolari devono svolgere da soli un'incombenza che sottrae ore di lavoro.

Abbiamo previsto la semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici secondo la quale si sarebbe dovuto conservare la relativa certificazione altrimenti non si sarebbe potuto vendere o affittare l'appartamento, oppure il contratto di affitto sarebbe stato dichiarato nullo. Capisco la volontà del legislatore in questo caso, ma non si può pretendere che le persone passino le giornate a preoccuparsi di questi controlli. Così come sono ormai inutili quelle certificazioni sanitarie che risalgono a periodi in cui c'erano epidemie che adesso non si verificano più.

Credo sia un aspetto di gran qualità quello relativo all'introduzione di strumenti normativi per coronare finalmente il sogno dell'impresa in un giorno e di un vero sportello unico.

Rispetto ad una serie di iniziative, non ultima quella dell'onorevole Capezzone, nella scorsa legislatura, che però non è mai andata in porto, credo si sia finalmente arrivati ad un risultato positivo con la previsione della procedura del silenzio-assenso, che non deve essere solo un bel principio ma deve essere tradotta in qualcosa di concreto. Tale misura, per la prima volta, sarà legata anche al rispetto di tempi certi e l'amministrazione, se non li rispetterà, dovrà assumersi la propria responsabilità. Tutto ciò inciderà anche sotto il profilo dell'avanzamento di carriera e dei *benefit* che i funzionari dell'amministrazione potranno conseguire.

Si prevede una semplificazione e un riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria. Oggi vengono concessi finanziamenti all'editoria, che forse sono insufficienti rispetto alle richieste, ma che sicuramente vengono destinati anche a giornali di partito che però non hanno un partito e che esistono solo per ottenere i contributi attraverso questo meccanismo.

Si prevede la soppressione della commissione tributaria centrale, perché il terzo grado di giudizio viene effettuato non a livello centrale, ma a livello territoriale. Non ha più senso, quindi, mantenere quest'organismo.

Si opera una semplificazione con riferimento al ruolo dei notai e si effettua un taglio delle consulenze. S'inserisce una serie di interventi che ci sono stati richiesti dal mondo del lavoro e delle associazioni.

Devo dire che in questo periodo mi sono veramente divertito tanto: è stato un piacere intervenire per semplificare. Spero di continuare in questo percorso, insieme a questa Commissione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il Ministro per l'esauriente relazione, che ha toccato molti punti. Sebbene i lavori delle Assemblee di Camera e Senato stiano per iniziare, propongo ai colleghi di porre intanto le domande al Ministro, il quale potrà prenderne nota, per poi eventualmente rispondere in un'altra seduta.

Bisogna riconoscere che il ministro Calderoli ha ricevuto un compito da titani. Tutti sappiamo come funzionano le cose in Italia e, come ha ricordato il Ministro, vi è il rischio che si lavori in questa sede nella direzione della semplificazione ma che poi il Governo e il Parlamento procedano in direzione opposta dal punto di vista della produzione legislativa. Questo, sotto qualsiasi bandiera politica.

Occorre quindi stabilire alcune regole. Innanzi tutto, chiedo al Ministro se ritiene opportuno che, a regime, si debbano introdurre norme che impongano al Governo e, attraverso i regolamenti, al Parlamento, di seguire questo percorso virtuoso.

In secondo luogo, vorrei sapere se non ritiene che il Governo debba avere la possibilità, senza particolari scadenze, di raccogliere e riordinare periodicamente le leggi che si producono, in modo da tenere aggiornati e costruire giorno per giorno testi unici, onde facilitare la consultazione delle leggi.

Sul meccanismo «taglia-leggi» ci sono parecchi problemi, nessuno dei quali però è insuperabile. La Commissione avrà occasione di appro-

fondire la normativa vigente e di dare il proprio contributo in questa difficile operazione.

Certamente, come ha sottolineato il Ministro, un obiettivo è stato raggiunto: a fronte del rischio di trovarsi spogliate di certe attribuzioni e private di alcune leggi, le amministrazioni hanno cominciato a lavorare, dando un aiuto fondamentale per individuare la normativa essenziale. Tuttavia non so a che punto sia la seconda fase, quella del riordino, che è molto complessa e quali scadenze siano state previste. Rivolgeremo una domanda in tal senso anche ai responsabili dei vari comitati dell'Unità per la semplificazione.

LOVELLI. Ringrazio il Ministro per la sua ampia relazione. Purtroppo, i lavori dell'Assemblea stanno per iniziare e saremo costretti ad interrompere la seduta. L'incontro di oggi è certamente utile e ad esso, come diceva il Presidente, dovrà seguire un approfondimento nei prossimi mesi. Avremo occasione di confrontarci ancora con il ministro Calderoli nel corso dell'indagine conoscitiva che ci apprestiamo ad approvare.

Personalmente vorrei esprimere una considerazione, più che formulare domande specifiche, associandomi alla richiesta che già il Presidente le ha rivolto di proseguire il nostro incontro in una successiva seduta.

Mi sembra che l'impostazione che lei ha dato al lavoro di semplificazione, come pure il modo con cui ha ritenuto opportuno organizzare il suo Ministero, senza una vera e propria struttura, sia senz'altro apprezzabile. Nello stesso tempo, va rilevato che il suo lavoro, e quello che potremo fare anche noi d'ora in avanti, è certamente facilitato dalla bontà di quanto è stato fatto fino a questo momento. Da una parte, infatti, il meccanismo del cosiddetto «taglia-leggi» si sta dimostrando efficace, avendo reso possibile l'abrogazione di un numero cospicuo di disposizioni di legge. Dall'altra, la Relazione Pajno del dicembre 2007 rappresenta ormai un punto di riferimento che offre tutte le informazioni necessarie e possibili, a parte le esigenze di un ulteriore approfondimento di cui lei ha parlato.

Aggiungerei che alcune disposizioni dei «pacchetti» Nicolais e Bersani, che nella scorsa legislatura sono rimasti a metà strada perché approvati solo da un ramo del Parlamento, sono state poi riprese ed inserite nel decreto-legge n. 112 del 2008. Mi riferisco alla carta d'identità decennale, all'impresa in un giorno e ad una serie di altre disposizioni. La visione che è stata acquisita su questa materia, quindi, può essere considerata un patrimonio comune di tutte le componenti parlamentari.

Una considerazione da fare, dato che siamo alle prese in questi giorni con l'esame del decreto-legge n. 112, è che nel momento in cui proponiamo (e lo inseriamo in un decreto-legge) di perseguire gli obiettivi di semplificazione normativa che qui ci sono stati ricordati perseveriamo in un sistema di produzione legislativa che tende a complicare. Mi riferisco al fatto che i decreti-legge che si trasformano e, di fatto, poi conducono ad un voto di fiducia inevitabile, con un maxiemendamento, sono fatti apposta per produrre testi normativi che non hanno un adeguato ap-

profondimento nelle aule parlamentari. Non potendosi mai concludere fino in fondo l'*iter* legislativo ordinario, con l'esame degli emendamenti e quant'altro, il rischio è di produrre testi che a volte non hanno il pregio della chiarezza. A mio avviso, questo è un elemento su cui dobbiamo riflettere.

Forse, sul decreto-legge n. 112 è venuto il momento di fare qualche riflessione anche in ordine al ruolo della nostra Commissione. Il fatto che il decreto-legge di prossima conversione affronti in modo così ampio la materia che ci interessa e che ciò avvenga senza che da parte nostra si esprima un parere mi porta a qualche riflessione su ciò che questa Commissione bicamerale deve fare o su com'è meglio che essa operi anche per il futuro. Nel merito, sulle questioni che il Ministro ci ha rappresentato in ordine al decreto-legge n. 112 potremmo dire molte cose ma sono la Commissione affari costituzionali, la Commissione bilancio e via dicendo che si stanno pronunciando, dunque, è inutile aggiungere altro.

L'impostazione del «taglia tutto» (chiamiamolo così: taglia oneri, taglia carte, eccetera) mi pare corretta; naturalmente dovremo poi verificare se produrrà effettivamente dei risultati. Lei ha citato il caso della Gazzetta Ufficiale e dei libri di testo: nell'un caso e nell'altro, se l'abbonamento *on line* si traducesse nel fatto che poi gli uffici pubblici riproducono su carta le Gazzette, dal punto di vista ecologico, il risultato sarebbe più o meno immutato. Per i libri di testo, analogamente, se l'unica consultazione sarà *on line* forse ci sarà qualche problema per gli studenti. Si tratta di aspetti innovativi proprio per questo da verificare nella loro efficacia.

Naturalmente siamo d'accordo sull'opportunità di semplificare ulteriormente in materia di commissioni e sottocommissioni; se quest'aspetto verrà posto alla nostra attenzione come Commissione avremo la possibilità di dire la nostra. Analogamente, credo sia utile pronunciarsi in materia di enti inutili, anche perché si tratta di una delle specifiche competenze di questa Commissione; quindi, dovremo riprendere la discussione di merito.

LEDDI. Nell'esprimere apprezzamento al Ministro per la sua opera sul terreno della semplificazione, non posso non sottolineare che la nostra Commissione è in qualche modo una parte del problema: lo è oggettivamente ed è un aspetto su cui ci siamo confrontati già nella passata legislatura. Se il Ministro vorrà fare una ricognizione delle strutture istituzionalizzate all'interno della Camera, del Senato, del Governo, che si occupano di semplificazione troverà la spiegazione di quanto sto dicendo.

Probabilmente serve anche una razionalizzazione dei diversi livelli che intervengono sulla materia. Già nella scorsa legislatura ci eravamo posti il problema della norma che sta a monte della costituzione di questa Commissione, perché (lo dicevo e lo dico spesso) una Commissione bicamerale per la semplificazione, composta di quaranta persone e con poteri limitatissimi evidentemente crea un costo a cui non corrisponde un'efficacia di intervento. Quindi, o modifichiamo la norma a monte oppure, nell'ambito di una lettura complessiva dei compiti e delle funzioni dei vari soggetti che istituzionalmente intervengono sulla materia, facciamo il

punto della situazione, al fine di non accavallarci nell'occuparci di più cose o di non essere più costretti a trovare, come è avvenuto nella passata legislatura, elementi che giustificassero l'occupare il nostro tempo. Le audizioni che sono state fatte, sia pure marginali, erano anche un modo per dare a noi stessi il senso che ci stavamo occupando del problema, quanto meno acquisendo delle conoscenze. Mi pare, peraltro, che in materia l'acquisizione di conoscenze rappresenti un problema ormai obsoleto.

Credo che la questione della semplificazione sia ampiamente nota e che su di essa esista un grande denominatore comune: conosciamo i dati del peso della burocrazia conseguente alla mancata semplificazione rispetto al PIL; conosciamo (anche lei ce lo ha ricordato) quanto negli anni è stato fatto, in effetti più di studio che di concreta realizzazione, in materia di definizione dei presupposti di semplificazione. La commissione che a titolo non oneroso è costituita da vari saggi che nel tempo si sono occupati di questa vicenda ha sicuramente il pregio di portare molta intelligenza e molta conoscenza su questo problema, ma fino ad oggi ha prodotto una conoscenza solo teorica del problema e scarsissimi effetti pratici ai fini di una soluzione.

Detto questo, signor Ministro, credo che lei abbia un compito che per quanto mi concerne è molto simile a quello del Ministro dell'economia che ha più portafoglio di lei in questo Paese. Se la sua azione sarà efficace, se effettivamente si riuscirà ad ottenere nel corso di questa legislatura una semplificazione vera, concreta e non solo teorica sicuramente conseguiremo risultati di rilievo per risolvere un problema fondamentale che rallenta la crescita del nostro Paese.

Tutti gli *index* che misurano la capacità del nostro Paese di essere concorrenziale mostrano il peso della mancata semplificazione, che è come piombo nelle ali della competitività del Paese. Considero dunque il suo Ministero strategico, vista la situazione attuale, e mi auguro che effettivamente riesca a raggiungere risultati importanti, nell'interesse del Paese. Sono, infatti, convinta che, se la legge nasce per la tutela dei diritti, l'eccesso di leggi produce esattamente l'effetto contrario, cioè crea l'incertezza del diritto e quindi nega i diritti ai cittadini.

Aggiungo un altro aspetto. Come lei ha detto, c'è, in effetti, l'abitudine, anche da parte dei *media*, di misurare la produttività del Parlamento in relazione al numero di leggi che produce. Bisogna iniziare a fare un'operazione culturale per ottenere un'inversione di tendenza da questo punto di vista.

La produttività di un parlamentare non può misurarsi dalla carta che produce; tra l'altro, il 99 per cento delle proposte di legge di iniziativa parlamentare non ha alcun esito, perché quelle di iniziativa governativa hanno la prevalenza. Magari molti parlamentari si sentono in obbligo di intasare il loro *curriculum* con la presentazione di disegni di legge che normalmente vanno ad incidere su un determinato territorio, per cui non sarebbe neanche necessario ricorrere allo strumento normativo. Bisogna invertire la tendenza con un'operazione culturale e ritengo che anche questo sia un compito del suo Ministero.



In sede di esame dell'ultima finanziaria, mi ero posta l'obiettivo di presentare solo emendamenti per la semplificazione. Erano tutti ammissibili, ma sono caduti nel vuoto più assoluto: si sottolinea sempre la necessità di operare una semplificazione, ma poi questa passa in secondo piano, quando si cerca di tradurla in pratica.

Vorrei formulare alcuni suggerimenti, più che proporre domande. Penso, ad esempio, che sarebbe importante che in ogni norma sottoposta dal Governo all'attenzione del Parlamento venisse introdotto un articolo per la semplificazione. C'è già una serie di iniziative legislative che vanno in questa direzione, ma credo che sarebbe più efficace la soluzione che ho proposto.

In secondo luogo, potrebbe essere assunta un'iniziativa insieme al ministro Brunetta, il quale sta intervenendo per operare una razionalizzazione all'interno della pubblica amministrazione. Si potrebbe legare la produttività – e i relativi incentivi – alla capacità dei funzionari di introdurre, oltre a misure innovative, anche norme per la semplificazione: potrebbe essere un incentivo a superare molte reticenze nei confronti della semplificazione.

Infine, per quanto riguarda gli enti inutili, signor Ministro, le pongo una domanda che mi viene rivolta spesso e che è del tutto logica: perché gli enti inutili non vengono abrogati se sono, appunto, inutili? La domanda è semplice ma, in effetti, la risposta è complessa, perché ogni ente inutile viene difeso da una *lobby* che ne ostacola la soppressione. Un deterrente potrebbe essere rappresentato dalla pubblicazione, dopo aver sentito il parere del Garante per la *privacy*, dell'elenco di coloro che difendono la sussistenza di enti inutili.

Aggiungo un suggerimento contingente. Nell'Assemblea del Senato, è in discussione un provvedimento che riguarda la cosiddetta misura «Visco Sud», che – come ho detto ieri, intervenendo in Aula – è l'esatto contrario di ciò che stiamo dicendo oggi: era un procedimento piuttosto semplice che invece ora viene decisamente aggravato, con la modifica apportata. Sempre all'interno della stessa norma, viene deciso lo slittamento di pochi giorni del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi. Si usa quindi uno strumento pesante come una norma per spostare un termine di una settimana, senza che questo incida minimamente sulle casse dello Stato. Non c'è un problema di copertura finanziaria, perché non si decide di prorogare l'incasso dello Stato. Era una buona occasione per cominciare a delegificare.

PRESIDENTE. I lavori delle due Assemblee stanno per iniziare, mi sia consentita però una battuta «corporativa», in difesa del ruolo della Commissione di cui sono Presidente.

L'attuazione del cosiddetto meccanismo «taglia-leggi» si divide in due fasi. Nel primo biennio si devono attivare le strutture amministrative per la ricognizione, pertanto la Commissione ha solo una funzione di vigilanza e di sollecitazione: altro non può fare! Nel secondo biennio s'interverrà sulla produzione normativa e posso assicurare la collega Leddi

che sarà investita di un bel pacco di decreti legislativi di riordino della legislazione vigente. Potrà così ricredersi sull'utilità di questa Commissione bicamerale.

Ringrazio il ministro Calderoli e il sottosegretario Brancher del loro contributo. Avremo sicuramente altre occasioni di confronto.

Rinvio il seguito delle comunicazioni del Ministro per la semplificazione normativa sugli indirizzi del Governo in materia di semplificazione ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 9,45.*



