



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 16

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LE POLITICHE EUROPEE

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

17^a seduta: mercoledì 11 febbraio 2009

Presidenza del vice presidente FOTI

INDICE

Audizione del Ministro per le politiche europee

VICE PRESIDENTE:		
FOTI (PDL), <i>deputato</i>	Pag. 3, 9	<i>RONCHI, Ministro per le politiche europee</i> . Pag. 4, 8
DELLA VEDOVA (PDL), <i>deputato</i>	8	
LOVELLI (PD), <i>deputato</i>	9	

I lavori hanno inizio alle ore 14.

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 le politiche europee

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 4 febbraio 2009.

È oggi in programma l'audizione del ministro per le politiche europee, onorevole Andrea Ronchi, che saluto e ringrazio per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione.

Sappiamo che i temi della qualità della regolazione sono ormai stabilmente iscritti nell'agenda politica dell'Unione europea. Essi trovano considerazione entro la strategia di Lisbona del 2000, in quanto ritenuti essenziali alla crescita della competitività e dello sviluppo economico.

Nel programma legislativo e di lavoro per il 2009 l'importanza di una buona qualità della legislazione «per favorire la competitività economica» viene ulteriormente ribadita, «tenuto conto della crisi finanziaria e della situazione economica». Per le ricadute che tale strategia ha sul fronte interno, ricordo che il Consiglio europeo del marzo 2007 ha posto come obiettivo per gli Stati membri la riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi di fonte comunitaria entro il 2012 e ha invitato gli Stati membri a procedere in analogo modo riguardo agli oneri amministrativi conseguenti alla regolamentazione del loro ordinamento interno.

L'impulso proveniente dall'Unione europea, accolto dall'Italia nel piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione del 2007, è stato tradotto sul piano legislativo nell'attuale legislatura, con l'articolo 26 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, che ha avviato un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie di competenza statale, al fine di conseguire, entro il 2012, la riduzione del 25 per cento di tali oneri.

I temi della qualità della regolamentazione coinvolgono gli Stati membri anche a causa della revisione e semplificazione regolatoria e am-

ministrativa cui essi sono chiamati, in sede di recepimento (entro il 28 dicembre 2009) della direttiva comunitaria sulla libera prestazione dei servizi nel mercato interno (direttiva 2006/123/CE). Il recepimento della direttiva è previsto dal disegno di legge comunitaria 2008, attualmente all'esame del Senato (Atto Senato n. 1078).

Passo ora la parola al Ministro per le politiche europee, onorevole Andrea Ronchi.

RONCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghe e colleghi, innanzitutto vi ringrazio per l'invito ad intervenire su un tema, quello della semplificazione, per me molto importante, non solo in considerazione della particolare attenzione ad esso riservata dal Governo e che condivido pienamente, ma anche per il rilievo strategico attribuito a questo obiettivo dall'Unione europea.

La qualità della regolazione rappresenta un fattore chiave, soprattutto in questo momento di crisi, per la competitività e lo sviluppo economico e una condizione essenziale per agevolare l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza. In qualità di responsabile per l'attuazione delle politiche comunitarie e di coordinatore nazionale delle azioni relative alla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, sono quindi direttamente e personalmente coinvolto nelle iniziative di semplificazione normativa ed amministrativa che, come sapete, già da qualche tempo sono state attivate in ambito europeo.

Come ha ricordato il presidente Foti, la semplificazione è uno dei pilastri della strategia di Lisbona, che, come sapete, è un importante strumento di coordinamento delle politiche economiche volte, anche alla luce della grave crisi economica che attanaglia il mondo, a favorire la competitività del nostro sistema produttivo e la crescita dell'occupazione. Anche il piano anticrisi predisposto dalla Commissione ha posto una particolare enfasi sul ruolo del miglioramento del quadro regolatorio, ritenuto una componente essenziale nella risposta che l'Europa deve dare alla crisi economica e finanziaria. Le recenti esperienze della difficile congiuntura economica e finanziaria hanno dimostrato che alcune rilevanti questioni di regolazione possono essere affrontate unicamente in collaborazione con i *partner* internazionali e che l'Europa, se agisce in modo unitario, può acquisire un ruolo incisivo nella scena globale, anche guardando a cosa sta accadendo in America, alla presidenza Obama, e quant'altro.

I temi della semplificazione – sia normativa che amministrativa – e della qualità della regolazione sono entrati da almeno un decennio a far parte stabilmente dell'agenda politica e parlamentare delle istituzioni dell'Unione europea. Nell'ambito dell'obiettivo del completamento del mercato interno, l'Europa ha adottato il programma «Legiferare meglio» che intende promuovere l'elaborazione e l'applicazione di migliori strumenti per legiferare a livello di Unione europea.

La strategia per migliorare la regolazione si focalizza, per quanto ci riguarda, sui seguenti profili: la semplificazione normativa, la semplificazione amministrativa e l'analisi di impatto della regolamentazione.

La politica di miglioramento della regolazione dell'Unione europea ha avuto una svolta decisiva, come sapete, negli ultimi quattro anni. La semplificazione è divenuta un elemento costitutivo delle politiche in tutti i settori di intervento. L'ultimo esame strategico del programma «Legiferare meglio nell'Unione europea», pubblicato a gennaio 2009, illustra gli importanti progressi ottenuti e presenta i prossimi passi dell'attività di semplificazione legislativa e amministrativa.

Con riferimento alla semplificazione normativa, il programma presentato dalla Commissione nel 2005 è stato esteso ogni anno con nuove importanti iniziative e oggi contiene 185 iniziative che coprono tutti i settori. L'esame strategico riporta che, su 132 proposte di semplificazione avanzate, 75 sono già state adottate dalle istituzioni europee e 50 sono state adottate dalla Commissione, e si auspica completeranno in tempi brevi l'*iter* legislativo per l'approvazione definitiva.

Le attività di semplificazione e codificazione predisposte dalla Commissione europea porteranno ad un risultato che io ritengo veramente significativo: una riduzione – e questo è importante – dello *stock* normativo comunitario del 10 per cento, vale a dire circa 1.300 atti legislativi in meno.

La semplificazione amministrativa, avviata a livello europeo nel 2007, ha un importante impatto potenziale sullo sviluppo economico e sulla competitività delle imprese. Nelle stime della Commissione, i costi amministrativi che ricadono sulle imprese in Europa ammontano al 3,5 per cento del PIL dell'UE, con un valore più alto, purtroppo, in Italia rispetto alla media europea (4,6 per cento del PIL). Sempre secondo le stime, una riduzione del 25 per cento di questi costi potrebbe portare a un aumento dell'1,4 per cento del PIL dell'Unione.

Al Consiglio europeo del 2007 è stato condiviso a livello europeo un obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi che ricadono sulle imprese entro il 2012. Ad oggi i Paesi che su invito del Consiglio europeo hanno adottato obiettivi sono 21, e la Commissione auspica che tutti i Paesi avranno adottato un proprio obiettivo entro la fine del 2009.

La Commissione sta completando la misurazione degli oneri amministrativi della normativa europea nelle 13 aree di regolazione individuate come prioritarie e che coprono circa l'80 per cento delle norme da cui derivano oneri amministrativi per le imprese. Sempre con riferimento alle aree individuate, la Commissione sta elaborando, in cooperazione con gli Stati membri, proposte di riduzione specifiche, orientate, come abbiamo detto più volte, ad aiutare soprattutto un settore che soffre, che è quello delle piccole e medie imprese. Sono già in stato avanzato le proposte di riduzione in materia di diritto societario e di revisione della direttiva IVA. Nel campo del diritto societario si intende proporre la possibilità per gli Stati membri di escludere le micro imprese dagli adempimenti amministrativi legati alle direttive comunitarie sulla contabilità, secondo il principio «innanzitutto pensare piccolo».

Il totale dei risparmi conseguenti alle misure di riduzione già presentate o previste dovrebbe superare i 30 miliardi di euro, di cui 8 miliardi a seguito dell'adozione della contabilità separata per le piccole e medie imprese e 18 miliardi dalla rimozione degli ostacoli alla fatturazione elettronica.

Sulla scia delle numerose iniziative comunitarie, anche a livello nazionale, il tema della semplificazione ha assunto ormai un ruolo che io definisco essenziale e prioritario. Le future tappe previste dalla Commissione in materia di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi richiedono il sostegno e la partecipazione convinta di tutte le istituzioni a tutti i livelli e delle parti interessate.

Il ministro Calderoli ha già illustrato a questa Commissione i numerosi interventi da ultimo proposti dal Governo con il decreto-legge n. 112 del 2008. Al riguardo, devo però aggiungere che l'intenzione del Governo è quella di verificare la possibilità di estendere gli effetti del ben noto meccanismo di semplificazione anche a tutti gli atti normativi di recepimento di direttive comunitarie.

Si tratta di un lavoro particolarmente complicato se solo si pensa che la quasi totalità della produzione normativa nazionale è adottata in esecuzione di obblighi comunitari, ma che potrebbe risultare molto utile sia per non compromettere gli effetti positivi del lavoro di semplificazione in atto sulla legislazione nazionale che come completamento di quello che stanno svolgendo, come abbiamo già detto prima, le istituzioni europee.

C'è da rilevare che la legge comunitaria annuale già mette a disposizione del legislatore strumenti adeguati per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie, prevedendo una specifica delega in tal senso per la compilazione di testi unici o codici di settore e conferendo delega al Governo anche per il recepimento delle direttive che noi definiamo di rifusione; si tratta di direttive con le quali si provvede a livello comunitario a riorganizzare in un unico atto disposizioni contenute in precedenti atti normativi; l'attuazione delle direttive cosiddette di rifusione dovrebbe perciò consistere proprio nella sistemazione della previgente disciplina nazionale di recepimento.

Noi abbiamo iniziato un'attività di coordinamento in riferimento all'azione di semplificazione a livello europeo che coinvolge le istituzioni nazionali.

In collaborazione con gli uffici del ministro per la semplificazione, Roberto Calderoli, e le altre amministrazioni interessate, è stata avviata una ricognizione della legislazione di derivazione comunitaria. Al contempo, si intende verificare la possibilità di un ulteriore consolidamento in un apposito testo unico di tutte le leggi comunitarie annuali.

Siamo impegnati, sempre con il ministro Calderoli, a favorire il coordinamento delle azioni di misurazione, compressione e riduzione degli oneri amministrativi a livello nazionale.

Una volta portata a termine la ricognizione della legislazione vigente, sarà anche possibile coordinare il lavoro delle amministrazioni di individuazione delle eventuali regole ulteriori rispetto a quelle contenute nelle

direttive comunitarie. Mi riferisco in particolare a quella pratica che consiste nell'inserire specificazioni o regole aggiuntive che vanno al di là delle prescrizioni definite in sede comunitaria; si tratta di disposizioni che non solo creano differenze nell'impatto della legislazione europea nei diversi Paesi, ma molto spesso determinano appesantimenti burocratici ed oneri aggiuntivi per i destinatari delle norme.

Evidentemente si tratta di oneri sui quali gli interventi di semplificazione delle istituzioni europee non possono avere effetto alcuno, poiché l'unico modo per impedire la pratica a livello comunitario sarebbe quello di adottare direttive sempre più analitiche e dettagliate. In definitiva, in questo ambito risulterebbe certamente efficace ed utile un intervento a livello nazionale ed a tal fine abbiamo iniziato a sensibilizzare con qualche difficoltà le amministrazioni; al contempo, però, occorrerebbe intensificare il confronto sul tema con le istituzioni europee.

Per superare le conseguenze negative occorre, poi, non solo preoccuparsi di individuare nei provvedimenti già vigenti quelle regole superflue suscettibili di essere eliminate, ma anche porre la dovuta attenzione in fase di predisposizione dei testi di recepimento delle direttive comunitarie, evitando di adottarne ulteriori; in questo senso, un notevole contributo può essere fornito anche dal rappresentante del Ministero della semplificazione che lavora con grandissima collaborazione al tavolo che abbiamo predisposto al Ministero.

L'esigenza di semplificazione investe anche il sistema nazionale di recepimento delle disposizioni comunitarie, che a volte appare inadeguato rispetto ai più ristretti tempi di reazione che ci sono e ci saranno imposti dall'Unione europea. Con il ministro Calderoli stiamo pertanto valutando la possibilità di una riforma del meccanismo della legge comunitaria; si tratterebbe anche in questo caso di una semplificazione dai risvolti positivi e di immediato riscontro in termini di riduzione del *deficit* di trasposizione delle direttive comunitarie.

Il mio Dipartimento ha da tempo dato inizio ad una operazione di verifica normativa ad ampio raggio, sulla base di una metodologia elaborata in collaborazione anche con le autonomie territoriali. Una volta raccolte tutte le informazioni, si procederà alla loro valutazione e ad una specifica elaborazione.

La delega al Governo per il recepimento è contenuta nel disegno di legge comunitaria 2008 (si tratta dell'Atto Senato n.1078, attualmente all'esame del Senato in prima lettura). Il testo approvato dal Consiglio dei ministri non conteneva degli specifici criteri di delega con riferimento alla direttiva servizi, ma al riguardo il Governo, consultate le Regioni e le parti sociali, ha già presentato un emendamento che potrà essere un'utile base di lavoro per il Parlamento.

Il recepimento della direttiva rappresenta un'occasione per realizzare una generalizzata semplificazione delle procedure amministrative nel settore dei servizi. A tal fine, l'attività di monitoraggio e valutazione di tutta la normativa nazionale consentirà di individuare gli interventi necessari per conformarla a quanto previsto dalla direttiva comunitaria.

Si tratta, dunque, di un ulteriore passo in avanti nella direzione che le istituzioni comunitarie ci hanno da tempo indicato. Attraverso l'esempio, l'Europa ci ha insegnato che la semplificazione del quadro legislativo non costituisce un inutile esercizio di stile, ma una condizione indefettibile per il conseguimento di quegli obiettivi finali di rilancio della crescita dell'economia, dell'occupazione e della competitività che anche il nostro Governo si è posto.

DELLA VEDOVA. Signor Presidente, un punto interessante, anche se bisognerebbe capire come intervenire, è quello del recepimento delle direttive cui lei, onorevole Ministro, faceva riferimento. L'ho visto al Parlamento europeo.

Importante è capire come definire, senza ledere l'autonomia dei Parlamenti nazionali, i limiti della discrezionalità nell'adozione delle direttive.

Forse il Ministero dovrebbe trovare un modo di monitorare, senza ledere le prerogative parlamentari, gli interventi e di interloquire con le Commissioni parlamentari per trovare un accordo preventivo mentre si discute dell'adozione delle normative perché ci sia una concertazione. Il Parlamento, comunque, fa quello che vuole, ma sarebbe opportuno definire qualche limite.

L'altro punto che abbiamo ritrovato già in numerose audizioni e su cui ci sono state osservazioni convergenti sul tema, anche se da prospettive diverse, è quello della semplificazione normativa come mezzo per diminuire i costi amministrativi delle imprese.

Questo è molto interessante e credo che uno dei dati da evidenziare, in un ipotetico *dossier* specifico, sia la differenza, che il Ministro sottolineava, tra media europea e Italia, per cui si passa dai tre quinti ai quattro quinti, se non ho capito male. Anche questo è un dato interessante.

Sulle aziende italiane c'è un onere elevato che gioca un ruolo apprezzabile in termini di minore competitività. In situazioni analoghe, a parità di tipologia di interventi di impresa e di produzione, ci si ritrova un delta dovuto solo a questo. Tale aspetto è stato evidenziato in termini di comunicazione al Parlamento oggi ed anche in altre occasioni, ma è un dato da mettere in risalto.

RONCHI. Ciò che dice l'onorevole Della Vedova è verissimo. Condivido al cento per cento la seconda parte del suo intervento, il nostro sforzo è volto ad aggredire questo squilibrio perché abbiamo una crisi economica forte; le imprese soffrono. Se noi riuscissimo – il nostro intento è questo – a ridurre questo delta avremmo fatto un servizio per la piccola e media impresa. Noi in tema di competitività e concorrenza partiamo con una grossa palla al piede. È come se facessimo una corsa portandoci dietro un sacco di 10 chili.

Su questo c'è uno sforzo e una grandissima unità di Governo e stiamo lavorando pesantemente per arrivare a un risultato che se fosse, come mi auguro, completo, sarebbe una grande vittoria.

LOVELLI. Signor Presidente, ringrazio il Ministro per il suo contributo; comunque, iniziando adesso l'*iter* della legge comunitaria 2008 avremo modo di entrare di più nel merito.

PRESIDENTE. Credo che le osservazioni del Ministro siano di grande importanza, soprattutto per l'impatto che la semplificazione in un momento di crisi come questo può produrre in termini di aumento del prodotto interno lordo. Questa è una riforma a costo zero che, se attuata, effettivamente consentirebbe una ripresa positiva, soprattutto se pensiamo che la norma volta ad escludere le micro imprese dal diritto societario vigente in materia di contabilità avrebbe un impatto sicuramente enorme in tutta Italia, ma specialmente laddove le micro imprese sono decisamente superiori numericamente.

Mi auguro, quindi, che nella formazione della legge comunitaria 2008 si tenga fede a quanto detto dal Ministro, cioè che il recepimento delle normative comunitarie non dovrebbe essere fonte di ulteriore produzione legislativa.

Me lo auguro e glielo auguro, anche se, considerati i precedenti, rimango scettico.

Ringrazio nuovamente il ministro Ronchi per il suo prezioso contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,25.

