

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1672

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SERENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 NOVEMBRE 1996 (*)

—————

Norme per assicurare la semplificazione nei rapporti fra imprese e pubblica amministrazione, fra cittadini e pubblica amministrazione. Istituzione del Comitato nazionale per la semplicità e la riduzione dell’impatto burocratico sulla vita del Paese

—————

—————
(*) *Testo non rivisto dal presentatore.*

ONOREVOLI SENATORI. - Un recente studio effettuato dall'università di Groningen, poi sottoposto all'attenzione del governo olandese, ha ancora una volta confermato che i costi medi amministrativi e burocratici per dipendente delle aziende diminuiscono col crescere del numero degli occupati. Più precisamente, nelle imprese che occupano fino a quattro dipendenti i costi unitari sono risultati ventuno volte più elevati che nelle aziende che occupano più di cinquecento addetti.

I dati ora indicati dimostrano come la rilevanza degli oneri amministrativi sia decisamente maggiore nei riguardi delle piccole e medie imprese.

Sulla base di questa realtà, già nota agli operatori del settore, anche italiani, la Comunità europea ha da tempo posto l'accento sulla necessità di semplificare al massimo gli oneri burocratici e le formalità in genere poste a carico delle imprese, specie di quelle medio-piccole, in quanto la caduta di produttività per risorse disperse è rilevante.

Fra gli atti più importanti ricordiamo la decisione 89/490/CEE del Consiglio del 28 luglio 1989 sul miglioramento del contesto in cui operano le imprese, nonché la raccomandazione 90/246/CEE del Consiglio del 28 maggio 1990, concernente l'attuazione di una politica di semplificazione amministrativa a favore delle piccole e medie imprese della Comunità, ove si raccomanda agli Stati membri di «attuare programmi di semplificazione amministrativa a favore delle imprese, che coinvolgano gli enti pubblici competenti».

Ancora, il trattato di Maastricht, con il richiamo ad un ruolo degli Stati volto alla creazione di un ambiente favorevole alle im-

prese, pare inserirsi in questa ottica innovativa.

Ancora su questa strada, il 24 novembre 1992, il Consiglio ha adottato una risoluzione con cui veniva riconosciuta la necessità di una consultazione preventiva delle imprese sulle future misure comunitarie e venivano invitati gli Stati membri a cooperare con la Commissione per ridurre al minimo gli oneri potenziali posti dalla legislazione.

Purtroppo, il rapporto della Commissione del 27 ottobre 1992, relativo all'azione di semplificazione svolta dai Paesi membri, svela una squallida realtà: il nostro Paese - tanto per non smentirsi - è in grave ritardo. Un ritardo reso ancora più inaccettabile dal fatto che la nostra legislazione è senza ombra di dubbio la più caotica e la meno rispettosa del cittadino, delle sue attività e delle sue sostanze, e quindi la più bisognosa di semplificazione. In un momento di grave recessione, semplificare potrebbe voler dire trasferire risorse agli investimenti e quindi ai nuovi posti di lavoro.

I rimedi posti in essere con il riassetto delle nuove autonomie locali attraverso la legge 8 giugno 1990, n. 142, e con la legge 7 agosto 1990, n. 241, tardano a concretizzarsi.

A proposito della legge n. 241 del 1990, ad esempio, molti ministeri non hanno ancora approntato i regolamenti attuativi previsti dalla legge stessa.

Per citare un dato emblematico di come si lavori in questo campo, una apposita commissione ha inviato un questionario sull'applicazione della legge n. 241 del 1990 a 200.000 funzionari: solo 26.000 hanno risposto.

Inoltre - ed è sintomatico della situazione della nostra burocrazia - non decolla l'Uffi-

cio centrale per la semplificazione delle procedure previsto a Palazzo Chigi. Il nostro ritardo è confermato, se non bastasse, da alcuni esempi: già nel 1983 il governo francese ha dato il via al COSIFORM (Comitato per la semplificazione delle formalità); nello stesso anno il governo federale tedesco ha creato la Commissione federale indipendente per la semplificazione della legislazione e delle procedure amministrative, meglio conosciuta come Commissione Waffeschmidt.

Un anno prima, il governo belga decideva l'istituzione di una commissione consultiva, denominata COMFORM, incaricata di valutare la possibilità di semplificare e ridurre le formalità e gli obblighi che le piccole e medie imprese ed i lavoratori autonomi devono espletare.

Per quanto riguarda le persone fisiche, i cittadini, la situazione del nostro Paese è allarmante, in quanto da tempi non brevi è invalsa la prassi da parte della pubblica amministrazione di scaricare sul singolo adempimenti che competerebbero all'amministrazione stessa: alcuni, di per sé assurdi e poco significativi, che si realizzano solo con la prestazione gratuita dei cittadini; altri che potrebbero essere giustificati solo prendendo in considerazione l'incapacità o la paranoia di chi decide e che si sono negli ultimi tempi concretizzati nella morte di contribuenti e pensionati da detti adempimenti oberati ed assillati.

Le vicende del «modello 740» del 1993, quelle dei dati catastali per l'imposta straordinaria sugli immobili (ISI) prima e per l'imposta comunale sugli immobili (ICI) poi, dei bollini del Servizio sanitario nazionale, con le incertezze e le code dei pazienti, e di tutte le pratiche che il Servizio sanitario pretende dai malati quando sono tali, e quindi inabili, in una assurda priorità della pretesa burocratica sulla cura, sono emblematiche.

L'attuale sistema di recepimento della direttiva CEE sulle prescrizioni dei farmaci in un contesto impreparato ed inefficiente determinerà, per esempio, se frettolosamente

attuato, per molti farmacisti il dilemma fra la multa e la condanna certa per omissione di soccorso, per il paziente l'impossibilità di curarsi con il provvidenziale farmaco in vendita a pochi metri, ma indisponibile per una pastoia burocratica.

Tutto questo viene attuato senza tenere in conto l'impatto burocratico sulla vita del cittadino, dimenticandosi che l'unica realtà immanente è l'individuo quale differenziato componente della società, mentre la burocrazia statale crede di avere al proprio servizio la società degli individui e - sempre di più - che il principale fine della sua esistenza sia proprio solo il garantire la sua esistenza.

Sono concetti non accettabili né ieri, né oggi; si sono solo subiti a testa bassa credendosi, a torto, impotenti.

Per le ragioni fin qui addotte, il proponente ha pensato di sollecitare con questo disegno di legge l'istituzione di un apposito Comitato per la semplicità e l'impatto burocratico, per altro articolato anche a livello locale per le attività normative di competenza.

Ogni provvedimento adottato dall'amministrazione statale, a livello sia centrale che periferico, che abbia come effetto diretto od indiretto la creazione di nuove formalità per la piccola e media impresa, i lavoratori autonomi ed i cittadini, dovrà ottenere il visto di semplicità dal suddetto Comitato, prima di diventare esecutivo.

Qualora l'iter procedurale si concluda senza il recepimento di tale parere o discostandosi da esso, l'organismo che ha avviato il procedimento dovrà comunque motivare la sua decisione assumendosi le relative responsabilità.

Possiamo quindi definire il parere del Comitato come un parere necessario, ma non vincolante per la pubblica amministrazione e per il legislatore in particolare.

Il disegno di legge attribuisce poi al Comitato un ulteriore compito: quello di formulare proposte di semplificazione attuativa nei riguardi della legislazione vigente e delle relative procedure.

In questo modo il Comitato per la semplicità verrebbe ad assumere un duplice ruolo: di garanzia per il futuro di una produzione normativa equilibrata e comunque ponderata, da un lato; di stimolo per la radicale semplificazione dell'esistente, dall'altro.

Certo non ci illudiamo di portare in poco tempo il Paese ai livelli, ad esempio, della Gran Bretagna, dove, in virtù di una corretta opera di semplificazione, oltre un milione di piccole imprese non sono più tenute a rigorose dichiarazioni fiscali. È sufficiente infatti una dichiarazione annuale di 3 (tre!) righe indicanti il fatturato, le entrate, le uscite e l'eventuale utile. Ancora, grazie alla semplificazione, 150.000 piccole industrie in quel Paese hanno la possibilità di essere esentate dalla dichiarazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

L'articolo 1 istituisce il Comitato per la semplicità, precisando che detto organismo viene presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un suo delegato, al fine di una organica visione dei problemi burocratici e del loro impatto.

La composizione del Comitato è volutamente snella e tecnicamente qualificata.

Al fine di evitare odiose lottizzazioni viene disposto un ampio ricorso al meccanismo del sorteggio, come già a suo tempo proposto con altro disegno di legge (atto Senato n. 257 dell'XI legislatura), ripresentato

all'inizio della XII legislatura (atto Senato n. 155).

Con gli articoli 2 e 3 viene regolamentata l'attività del Comitato, orientata in parte verso il passato con facoltà di proporre ipotesi di semplificazione, in parte verso il futuro con l'istituzione del «visto di semplicità», una sorta di benestare rilasciato da soggetti altamente competenti in materia di legislazione di impresa e di pratica economica.

Tale particolare parere ha carattere obbligatorio, ma non vincolante; chiaramente il disattendere le indicazioni del Comitato avrebbe una certa rilevanza politica.

L'articolo 4 prevede la possibilità di costituire appositi comitati per la semplicità nelle regioni e nei comuni, anche in forma associata in quelli più piccoli.

L'articolo 5 prevede la creazione della figura del responsabile della semplicità in ogni apparato ministeriale; ciò anche per garantire un adeguato coordinamento con il Comitato nazionale.

L'articolo 6 definisce le piccole e medie imprese ai fini dell'applicazione della legge.

L'articolo 7 prevede un apposito regolamento attuativo, mentre l'articolo 8 dispone la soppressione di tutti i comitati aventi scopi simili a quelli del Comitato nazionale per la semplicità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione del Comitato nazionale per la semplicità)

1. Per assicurare il perseguimento della semplificazione dei rapporti fra le imprese, i lavoratori autonomi, il cittadino, da un lato, e la pubblica amministrazione, dall'altro, e per creare un assetto normativo chiaro ed efficace, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nel rispetto delle finalità di cui alla decisione 89/490/CEE del Consiglio del 28 luglio 1989, il Comitato nazionale per la semplicità, di seguito denominato «Comitato».

2. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un suo delegato.

3. Il Comitato è composto da quattordici membri nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri e designati con le seguenti modalità:

a) tre membri sono sorteggiati fra quindici nominativi indicati dalle associazioni imprenditoriali;

b) due membri sono sorteggiati fra dieci professionisti consulenti di impresa indicati dagli ordini professionali;

c) tre membri sono sorteggiati fra quindici docenti universitari titolari di cattedra in materia di diritto pubblico o diritto amministrativo designati dalle università;

d) tre membri sono sorteggiati tra i direttori generali dei ministeri;

e) tre membri sono assessori regionali competenti per l'industria od il commercio, sorteggiati fra tutti gli assessori in carica.

Art. 2.

(Istituzione del visto di semplicità)

1. Tutti gli atti di natura legislativa ed amministrativa adottati dal Governo e dagli or-

gani dell'amministrazione statale centrale e periferica, che potenzialmente introducano delle formalità o incidano sulle formalità a carico delle piccole e medie imprese, dei lavoratori autonomi e dei singoli cittadini, debbono ricevere, da parte del Comitato, il visto di semplicità.

2. Ai fini della presente legge con il termine «formalità» si intendono tutti gli atti materiali derivanti dal rispetto di una disposizione e relativi all'attività professionale di un imprenditore medio o piccolo, di un professionista, di un lavoratore autonomo, nonché gli atti materiali richiesti al cittadino per fruire dei servizi o per adempiere ad obblighi di legge.

3. Il visto di semplicità è apposto in seguito all'espletamento, da parte del Comitato, di una valutazione di impatto sull'impresa o sul singolo delle emanande disposizioni ed è subordinato all'accertamento della sufficiente semplicità di comprensione e di attuazione, per quanto di competenza dell'imprenditore o del professionista o del singolo, delle disposizioni stesse.

4. L'apposizione del visto di semplicità deve avvenire comunque prima della data di entrata in vigore delle nuove disposizioni ed il visto può essere subordinato a modifiche suggerite dal Comitato. Nel caso di diniego di apposizione del visto di semplicità, l'organo competente all'emanazione dell'atto discute le osservazioni del Comitato. In caso di mancato recepimento del parere espresso dal Comitato, compete comunque all'organo competente all'emanazione dell'atto l'onere di motivare la decisione.

Art. 3.

(Facoltà del Comitato di formulare proposte)

1. Il Comitato ha facoltà di formulare proposte di semplificazione amministrativa e legislativa nei riguardi dell'ordinamento statale vigente, con particolare riferimento alle norme cui sono riconducibili gli obblighi a cui sono sottoposti le piccole e medie imprese, i professionisti, i lavoratori autonomi ed i singoli cittadini. Tali proposte vengono

inviata al Parlamento ed a tutti i ministri. Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati danno notizia dell'invio e ne calendarizzano la discussione.

Art. 4.

(Comitati locali per la semplicità)

1. Le regioni ed i comuni possono istituire appositi comitati regionali o comunali per l'apposizione del visto di semplicità relativamente agli atti di propria competenza. Questi comitati, in conformità a quanto previsto dall'articolo 3, sono dotati della relativa capacità propositiva. La composizione ed il funzionamento dei comitati per la semplicità regionali o comunali debbono rispettare i principi di cui alla presente legge.

2. Al fine di contenere le necessarie spese, più comuni possono istituire un unico comitato per la semplicità.

Art. 5.

(Istituzione del responsabile della semplicità)

1. Presso ogni ministero è nominato, attingendo al personale di ruolo, un responsabile della semplicità. Il responsabile della semplicità verifica la regolamentazione relativa al ministero di appartenenza, formulando proposte di modifica e di semplificazione; verifica inoltre la semplicità e la facoltà di comprensione degli atti prodotti dal ministero di appartenenza. Egli cura altresì i rapporti con il Comitato e la semplificazione dei rapporti con i cittadini.

Art. 6.

(Definizione di piccola e media impresa)

1. Ai fini dell'applicazione della presente legge si intendono per piccole e medie imprese quelle definite tali ai sensi della comunicazione 92/C 213/02 adottata dalla Commissione della Comunità europea il 20 mag-

gio 1992, ai fini della possibilità di beneficiare degli aiuti dello Stato.

Art. 7.

(Regolamento di attuazione)

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, emana con proprio decreto il relativo regolamento di attuazione. Con apposito regolamento è determinato il compenso per i componenti del Comitato.

Art. 8.

(Soppressione di comitati)

1. A partire dalla data di emanazione del regolamento di cui all'articolo 7, sono soppressi tutti i comitati ministeriali, interministeriali o costituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri aventi scopi identici o similari a quelli del Comitato nazionale per la semplicità.