

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XXVII
n. 5-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(RELATORE MANZELLA)

Comunicata alla Presidenza il 12 ottobre 1999

CONCERNENTE LA

**RELAZIONE PER L'ADOZIONE DEL PROGRAMMA DI RIOR-
DINO DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI**

(Doc. XXVII, n. 5)

Comunicata alla Presidenza il 6 luglio 1999

(ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50)

dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri

(BASSANINI)

INDICE

Relazione	Pag.	3
Pareri:		
– della 5 ^a Commissione permanente	»	7
– della 6 ^a Sottocommissione permanente	»	10
– della 7 ^a Commissione permanente	»	12
– della 9 ^a Commissione permanente	»	14
– della 10 ^a Commissione permanente	»	16
– della 11 ^a Commissione permanente	»	18
– della 12 ^a Commissione permanente	»	20
– della 13 ^a Commissione permanente	»	21
– della Commissione speciale in materia d'infanzia	»	23
– della Giunta per gli Affari delle Comunità europee	»	24

ONOREVOLI SENATORI. – Secondo le decisioni annunciate dai Presidenti dei due rami del Parlamento, alla Camera dei deputati il 28 luglio e al Senato della Repubblica il 1° settembre 1999, la nostra Assemblea al pari di quella della Camera, è chiamata a pronunciarsi con atto di indirizzo sulla *Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari* che il Governo ha presentato il 6 luglio 1999, in base all'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 («*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrative, legge di semplificazione 1998*»).

L'eccezionale impegno del Governo per affrontare e risolvere il problema dell'ipertrofia e del disordine normativi – fonte di gravi disconomie per i cittadini e per le imprese e, soprattutto, attentato al bene pubblico e al valore democratico della certezza del diritto – si è concretato in questa legislatura lungo precise direttive legislative. Queste devono essere lette armonicamente per giungere a risultati di effettività secondo la *ratio legis* e a risultati di efficacia secondo le necessità del sistema.

In particolare, per precisare il valore e la natura dei «testi unici» oggetto della relazione governativa in esame, l'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, che li prevede, deve essere esaminato in una lettura combinata con il precedente articolo 20 della legge n. 59 del 1997, espressamente richiamato. Dal combinato disposto si ricava agevolmente che i testi unici in questione possono contenere norme tanto di natura regolamentare quanto di natura legislativa. Quest'ultimo caso si verifica sia se nella loro redazione si faccia ricorso alle procedure di delegificazione previste appunto dai commi 1 e 11 del richiamato articolo 20 della legge n. 59 del 1997, sia che si faccia ricorso alla delega per la sistemazione della disciplina legislativa residua prevista nel comma 2 dello stesso articolo 7 della legge di semplificazione 1998.

L'atto di indirizzo che il Senato si accinge ad adottare dovrà pertanto riferirsi ad un programma di riordino che abbia anche valenze innovative, essendo d'altronde semanticamente e praticamente connessa all'opera di riordino l'eliminazione di contraddizioni e aporie legislative. Naturalmente, il potere di riordino si eserciterà nel rispetto di una quadruplice serie di limitazioni: procedure di delegificazione *ex* articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400; indirizzi dati dal Parlamento per le procedure di riordino normativo *ex* articolo 7 della legge n. 50 del 1999; indirizzi specifici dati nella legge annuale di delegificazione *ex* articolo 20, comma 11, della legge n. 59 del 1997; limiti concettuali alla redazione di testi unici legislativi che, sia pure nell'ipotesi di testi unici con valenza innovativa, ha come confine

teleologico invalicabile quello del riordino all'interno dei principi giuridici che reggono la materia.

La vigilanza su questi confini, per ognuno dei vincoli sopra segnalati, spetta, oltre che alla Corte costituzionale, alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali sono chiamate ad esprimere il proprio parere sugli schemi di tali testi unici.

Per quanto riguarda gli indirizzi che il Senato si appresta ad adottare in apposito atto – possibilmente da coordinare, nel contenuto, con il corrispondente adempimento della Camera dei deputati – il primo criterio che si impone all'attenzione è quello della materia oggetto di semplificazione normativa. Nei pareri pronunciati dalle Commissioni di merito quel criterio è stato assunto sistematicamente individuando i settori normativi suscettibili di regolazione semplificata mediante testo unico. Ciò è tanto più comprensibile in quanto le Commissioni permanenti sono tra gli attori principali del processo di produzione normativa e, allo stesso modo in cui contribuiscono al fenomeno di ipertrofia legislativa, esse ne subiscono gli inconvenienti quando incontrano notevoli difficoltà nel regolare materie già disciplinate da una congerie di disposizioni normative stratificate nel tempo, spesso complesse e alle volte contraddittorie.

Poichè la stessa legge n. 50 del 1999 provvede a individuare una serie di settori normativi da semplificare postulando necessariamente un intervento a vasto spettro, nel quale sono comprese materie eterogenee contemplate a diverso titolo, si rende necessaria l'indicazione, negli atti di indirizzo, di alcune priorità.

I settori da includere prioritariamente nel programma di riordino potrebbero essere i seguenti:

- documentazione amministrativa e anagrafica;
- rapporto di impiego pubblico del personale contrattualizzato e non contrattualizzato;
- finanza e tributi;
- previdenza;
- incentivi all'occupazione e ammortizzatori sociali.

Le altre raccomandazioni delle Commissioni di merito (desumibili dai pareri allegati alla presente relazione) dovranno essere tenute presenti nel quadro della prossima legge annuale di semplificazione.

Più utili, nella determinazione di un efficace indirizzo parlamentare, appaiono peraltro alcuni criteri metodologici:

a) in primo luogo, quello fondato sulla considerazione che il principio di semplificazione è ormai radicato nell'ordinamento, per effetto della vigenza diretta, anche nell'ordinamento interno, di quei precetti derivanti dall'ordinamento fondamentale comunitario che si sostanziano nei principi di sussidiarietà, di necessità normativa, di trasparenza e di qualità della legislazione. Non è affatto necessario nè opportuno, pertanto, riferirsi a ipotetici modelli comparativi, perché quei principi sono già incorporati nel diritto vigente;

b) un altro criterio di metodo dovrebbe essere quello della semplificazione permanente: esso postula la scelta di introdurre negli stessi

procedimenti di produzione normativa tutte le tecniche di semplificazione, fondate su quella che potrebbe essere designata come una sorta di pregiudiziale di semplificazione: ciò significa che gli organi titolari di competenze normative dovrebbero osservare l'onere di semplificare l'oggetto del proprio operato.

A tale indicazione è connessa quella di evitare una gestione esclusivamente centralizzata del processo di semplificazione, affidata a strumenti come il Nucleo per la semplificazione e l'Osservatorio sulle semplificazioni. L'indiscutibile utilità di tali strumenti, che peraltro dovrebbero forse essere meglio coordinati, non deve infatti inficiare il carattere sistematico dell'opera di semplificazione, da fondare soprattutto sul requisito di un movimento che procede per così dire dal basso, cioè dai centri di produzione normativa.

Occorre dunque dislocare le attività fondamentali di semplificazione intanto nei singoli Ministeri ma anche nelle stesse Commissioni parlamentari: in queste ultime sedi, infatti, possono essere costituiti appositi organi ristretti adibiti proprio alla valutazione preventiva dei requisiti di necessità, proporzione e adeguatezza di ogni nuova legge; in sostanza, comitati parlamentari di semplificazione ai quali ricondurre anche il rapporto con le parti sociali e i soggetti interessati, che avvertono in prima persona i problemi della complessità normativa e delle conseguenti antinomie dell'ordinamento;

c) in sede parlamentare, inoltre, dovrebbero essere utilizzate pienamente, in funzione della semplificazione normativa, tutte quelle occasioni già date dalle leggi annuali di semplificazione e di adempimento degli obblighi comunitari, in modo da ottenere progressivamente un risultato di diritto positivo consolidato, chiaro e semplificato. Questi, infatti, sono anche i requisiti indispensabili per assicurare alle norme nazionali una maggiore forza di resistenza nel confronto concorrenziale con altri sistemi normativi.

Per quanto riguarda le tecniche di semplificazione normativa attraverso i testi unici, si possono al riguardo individuare le seguenti tipologie:

– i testi unici che comprendono, integrandole reciprocamente, norme coordinate di livello primario e norme regolamentari derivanti in particolare da atti di delegificazione: essi vanno redatti con tecnica appropriata, tale da prevenire gli inconvenienti possibili di una coabitazione normativa inedita per l'ordinamento italiano; di conseguenza, occorre rendere ben visibile l'assetto binario del testo unico, con una parte di diritto sostanziale, tendenzialmente di rango legislativo, coordinata ma distinta dalla parte di regolazione organizzativa e procedimentale, da affidare a norme regolamentari;

– i testi unici provvisti di repertorio di altre fonti normative vigenti;

– i testi unici individuati per ricognizione funzionale di materie, anche con ausili informatici.

Naturalmente, le tipologie possono incrociarsi e, in ogni corpo normativo unificato, appropriate tecniche di *drafting* dovrebbero provvedere a sciogliere i più consolidati grumi semantici.

Per quanto riguarda l'aggiornamento periodico dei testi unici previsto dalla lettera g) del comma 2 dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, questo dovrà essere assicurato dalle leggi annuali di semplificazione, attraverso l'individuazione dei testi unici da aggiornare e dei relativi termini temporali e indirizzi procedurali (il metodo delle modifiche espresse ai testi unici, tramite apposite novelle, sarà comunque idoneo ad assicurare in modo automatico l'aggiornamento «in tempo reale» dei testi unici). Peraltro, occorre tener presente che, per la parte regolamentare, il Governo potrà ovviamente procedere in modo autonomo all'aggiornamento periodico di tali testi unici.

Secondo i predetti criteri, il programma di riordino normativo potrà svolgersi in equilibrio di ruoli tra Parlamento e Governo al fine di assicurare ai cittadini un diritto che abbia i caratteri necessari della modernità giuridica: un diritto necessario, certo, proporzionato e commisurato al principio di sussidiarietà.

MANZELLA, *relatore*

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: FIGURELLI)

23 settembre 1999

La Commissione,

esaminata la «Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari», presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50, e considerate le disposizioni legislative che prevedono l'emana-zione di altri testi unici, esprime apprezzamento sui fini e obiettivi generali della delegificazione, della semplificazione e del riordino delle norme: una nuova qualità della regolazione, da costruire e verificare anche attraverso la valutazione del rapporto costi-benefici, ha sicuramente po-sitivi effetti di modernizzazione del Paese, di integrazione dell'Italia nelle revisioni e innovazioni normative dell'Unione europea, di riduzione e razionalizzazione dei costi delle scelte economiche pubbliche, di affer-mazione della certezza del diritto e della legalità, di progressiva emanci-pazione del lavoro e dell'impresa, delle attività produttive e della orga-nizzazione della vita civile, dai costi della giungla normativa.

Premesso che:

le priorità del programma di delegificazione e di riordino previ-ste dall'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, non individuate nella relazione presentata dal Governo, devono essere inserite tra gli indirizzi preliminari richiesti al Parlamento e non possono essere lasciate al caso determinato dai livelli via via raggiunti dalla elaborazione delle Ammi-nistrazioni competenti e dai lavori del Nucleo per la semplificazione;

la normativa concernente la formazione e la struttura del bilancio dello Stato è sostanzialmente riconducibile alla legge 5 agosto 1978, n. 468, la quale, essendo stata nel tempo modificata attraverso interventi testuali, conserva carattere di organicità, mentre la normativa relativa al profilo della gestione del bilancio continua a far riferimento al regio de-creto 18 novembre 1923, n. 2440, e relativo regolamento di esecuzione, dei quali non si sono prodotte modifiche dirette ma si avverte l'obiettiva esigenza di aggiornamenti e semplificazioni;

gli interventi di riordino normativo, pur previsti dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, non risultano essere stati predisposti dal Governo (già da un anno avrebbero dovuto essere emanati sia il regolamento - artico-lo 6, comma 2 - su finanziamento e gestione di programmi comuni a

più Amministrazioni e su semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa dei programmi comuni medesimi, sia la modificazione ed integrazione del regolamento di contabilità generale dello Stato - art. 6, comma 1 - a seguito della quale, e precisamente entro un anno dalla sua entrata in vigore, avrebbero dovuto essere emanati - art. 6, comma 4 - i due testi unici concernenti rispettivamente il riordino delle norme in materia di tesoreria ed il coordinamento delle disposizioni legislative e regolamentari sulla formazione e sulla gestione del bilancio dello Stato).

La Commissione osserva che è necessario ritenere prioritaria l'attuazione delle sopracitate disposizioni legislative di delegificazione e di riordino normativo. E ciò risponde al fine di:

rendere conformi ai principi della generale riforma dell'Amministrazione anche la fase di gestione del bilancio (tenendo conto anche delle norme di semplificazione e modernizzazione delle procedure contabili) accanto alla fase di formazione che fa capo alla legge n. 468 del 1978, come modificata e integrata;

raccordare la gestione di bilancio e quella di tesoreria, nonché i relativi flussi informatici, riorganizzando i conti di tesoreria e la loro prospettazione e evidenziando il legame tra conto consolidato di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione. Con riguardo a quest'ultimo testo unico, tenendo conto che all'impianto della legge 29 ottobre 1984, n. 720, istitutiva del sistema di tesoreria unica si sono sovrapposte disposizioni che hanno introdotto deroghe ed eccezioni, e che più recenti disposizioni nonché il tema generale del federalismo fiscale e il Patto di stabilità interno di cui all'articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, prefigurano il superamento di tale sistema, è auspicabile un'esplicita individuazione delle norme abrogate e un elenco aggiornato dei soggetti ancora sottoposti al regime di Tesoreria unica, e, per quanto interessi gli Enti locali, le indicazioni di rinvio all'emanando (legge 3 agosto 1999, n. 265, articolo 31, comma 2) testo unico sull'ordinamento comunale e provinciale, che non può non contenere le disposizioni - anche esse da ritenere prioritarie nel programma di riordino normativo del Governo - sulla finanza locale.

Tra le priorità del programma di riordino la Commissione sollecita inoltre la sistemazione e ridefinizione normativa relative ai meccanismi di incentivazione alle imprese e alla occupazione e l'emanazione di un testo unico misto che raccolga le disposizioni a sostegno delle aree depresse e segnatamente quelle finalizzate all'avvio di nuove iniziative produttive o all'ampliamento di quelle esistenti. Il testo unico, indicando le norme da ritenersi abrogate, dovrebbe evidenziare le agevolazioni attualmente previste e le aree territoriali interessate da singoli strumenti (aiuti di Stato o fondi strutturali comunitari), semplificando gli strumenti e le procedure, eliminando le sovrapposizioni e chiarendo i casi di incompatibilità.

Nell'imminenza del nuovo ciclo di programmazione della politica regionale comunitaria, tenendo particolarmente conto del contenuto

dell'Agenda 2000, si rende altresì necessaria ed urgente una ricognizione delle disposizioni ancora in vigore che si applicano ai pagamenti residui a valere sulle agevolazioni concesse nel periodo 1994/99 e di quelle che troveranno applicazione dal prossimo anno.

In considerazione della rilevanza dei rapporti tra l'organizzazione dei mercati e degli intermediari finanziari, la dinamica degli aggregati monetari, le politiche economiche pubbliche, la Commissione segnala tra le priorità del programma di riordino normativo la necessità di definire un testo unico delle norme di contrasto del riciclaggio dei capitali, in stretto raccordo con gli sviluppi più recenti della normativa europea e in prosecuzione del recentissimo decreto legislativo approvato venerdì 17 settembre dal Consiglio dei Ministri sulla «estensione delle disposizioni in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita ad attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fine di riciclaggio, a norma dell'articolo 15 della legge 6 febbraio 1996, n. 52».

A fronte di scelte di particolare rilievo per abrogazioni e innovazioni sostanziali, la Commissione auspica iniziative di un coinvolgimento delle Commissioni parlamentari nel corso stesso dell'*iter* di redazione dei testi unici, già prima che ciascun testo finale venga sottoposto al parere del Parlamento per la emanazione.

PARERE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE E TESORO)

(Estensore: THALER AUSSERHOFER)

22 settembre 1999

La Commissione, esaminato il Documento, esprime preliminarmente l'apprezzamento per gli obiettivi di semplificazione normativa e regolamentare e di razionalizzazione della disciplina tributaria e finanziaria attraverso la predisposizione di testi unici. La Commissione concorda inoltre con i principi generali di redazione degli stessi testi unici enunciati nella relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, condividendo altresì la preoccupazione che la proliferazione legislativa e l'eccesso di regolamentazione possano avere pesanti effetti negativi nel settore specifico della disciplina tributaria.

In tale comparto normativo è particolarmente avvertita l'esigenza di sfoltire e semplificare la disciplina di rango primario, ma altresì quella di impedire che fonti di rango subsecondario (Circolari ministeriali) assumano il valore di atti normativi.

Per quanto riguarda la indicazione delle priorità, la Commissione ritiene opportuno privilegiare il settore «Tributi» rispetto a quello «Finanze», tenuto conto delle materia elencate nell'allegato 3 della legge 8 marzo 1999, n. 50 («Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998») poiché, nel secondo caso, le esigenze di coordinamento tra testo unico delle leggi in materia bancaria e delle leggi in materia di intermediazione finanziaria (di recente emanazione) appaiono meno urgenti, rispetto alle esigenze di razionalizzazione e semplificazione dell'intera disciplina fiscale.

Per ciò che concerne la architettura dei testi unici in materia tributaria, ed in particolare i principi di redazione degli stessi relativamente alla delimitazione della competenza tra fonte primaria e fonte secondaria e all'uso dello strumento della delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, la Commissione ritiene opportuno che il Governo si conformi ai principi recati dall'articolo 35 della legge 13 maggio 1999, n. 133, «Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale». Tale legge, infatti, di recente approvazione, appare più aderente alle esigenze proprie della normativa tributaria rispetto ai principi recati dalla legge n. 50 del 1999, e dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Il comma 1 dell'articolo

35, infatti, delega il Governo ad emanare testi unici che accorpino le vigenti norme per materia, senza modificarle, con il solo compito di eliminare duplicazioni. La redazione dei testi unici, infatti, dovrebbe rappresentare uno strumento di agevolazione dei contribuenti e degli operatori per la individuazione della disciplina vigente, ma non dovrebbe essa stessa introdurre innovazioni normative. La Commissione condivide quindi i principi recati dalle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 2 del citato articolo 35; in particolare, condivide la riserva di legge per le sole materie riguardanti le fattispecie imponibili, i soggetti passivi e la misura delle imposte ed il ricorso allo strumento della delegificazione. A questo proposito, si ritiene che l'emanazione di regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, sia particolarmente adatto al fine di ridurre e semplificare gli adempimenti a carico dei contribuenti; più problematica invece appare la delimitazione della riserva di legge alla sola aliquota massima effettiva di ciascun tributo, come previsto dal punto 2 della lettera *c)* del comma 2 del citato articolo 35.

Da ultimo, la Commissione esprime altresì la preoccupazione che l'emanazione dei testi unici e l'ampia delegificazione in campo tributario possa determinare, anche al di là degli obiettivi e delle finalità dell'azione di riordino normativa, un sostanziale affievolimento delle prerogative parlamentari.

PARERE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE
(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,
SPETTACOLO E SPORT)

(Estensore: BISCARDI)

21 settembre 1999

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) si sottolinea in primo luogo l'importanza di introdurre finalmente nell'ordinamento repubblicano una organica disciplina delle fonti e dell'attività normativa, ricorrendo anche, laddove sia necessario, ad una legge costituzionale. Sembra quindi opportuno invitare il Governo a sostenere attivamente le iniziative legislative in corso o ad assumerle se necessario. Si tratta di una esigenza parzialmente diversa da quella della semplificazione normativa, che non va confusa con quest'ultima e che le norme di semplificazione non possono aspirare a colmare surrettiziamente;

2) si richiama, con piena adesione, l'esigenza di priorità relativa alla codificazione delle norme in materia di università e di ricerca, già espressa dalla legge 8 marzo 1999, n. 50, stante la necessità di riordinare organicamente la disciplina vigente, alla luce del principio di autonomia degli atenei. Anche se importanti normative riguardanti l'università sono ancora in corso di elaborazione, sembra opportuno sollecitare il Governo ad avviare fin d'ora la preparazione del testo unico;

3) per quanto riguarda in particolare l'aggiornamento del testo unico già vigente in materia di pubblica istruzione (decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297), stante la incessante stratificazione normativa prodottasi dalla sua entrata in vigore ad oggi e tenuto conto del fatto che molte delle materie ivi trattate sono state successivamente disciplinate dalla contrattazione collettiva, con conseguente tacita caducazione di intere parti del testo unico stesso, si segnala l'opportunità di una sua compiuta revisione - sulla base di rinnovati principi e criteri direttivi - tenendo conto tra l'altro del necessario raccordo fra istruzione e formazione professionale nonché formazione tecnico-superiore. Al riguardo la prospettiva dischiusa dalla legge n. 50 del 1999 di confluenza in un medesimo *corpus* normativo di norme primarie e secondarie, beninteso tenendo ferma la diversità di loro natura ed efficacia, assume peculiare rilievo, in relazione all'estensione della disciplina della istruzione consegnata a fonti sub-primarie;

4) sempre con riferimento alla normativa in materia di pubblica istruzione, si richiama il Governo all'impegno di fare ricorso, in sede di elaborazione di normativa di rango secondario, allo strumento regolamentare, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, abbandonando l'atipico strumento delle ordinanze;

5) nel riordino della normativa, con particolare riferimento alle materie di competenza di questa Commissione, occorre mantenere nitida la distinzione fra le fonti di diverso rango, così come fra fonti normative in senso stretto e materie rimesse all'autonomia contrattuale. L'affievolimento di tale distinzione, infatti, si riflette in una alterazione del rapporto fra Parlamento e Governo (e in uno sfuocamento delle rispettive responsabilità), così come di quello fra istituzioni rappresentative e organizzazioni delle parti sociali;

6) occorre prevedere meccanismi periodici di aggiornamento dei testi unici, in ipotesi triennale;

7) nella considerazione che l'ampio processo di riordino e semplificazione normativa avviato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, e la legge n. 50 del 1999, destinato ad impegnare per un tempo prevedibilmente lungo le varie istituzioni, richiede uno stretto raccordo ed una equilibrata collaborazione fra il Governo e le Camere, si prospetta l'opportunità di prevedere strutture di coordinamento fra i rispettivi apparati serventi.

PARERE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE
(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)

(Estensore: PREDA)

22 settembre 1999

La Commissione, esaminato il Documento,

premessò che è pienamente condivisibile l'obiettivo di realizzare un processo di riordino normativo e di semplificazione procedurale, migliorando la qualità redazionale dei testi e il quadro conoscitivo della legislazione vigente, stante anche la pluralità delle fonti normative di vario livello, che riguardano il settore primario;

segnalato altresì come il riordino possa costituire l'occasione opportuna per identificare quanto sia stato già recepito e quanto ancora resti da recepire della produzione normativa comunitaria e richiamata l'attenzione anche sulla circostanza che la competenza legislativa per il settore primario è ancorata a un preciso quadro di riparto delle competenze fra livello statale e regionale, di cui occorre tenere pienamente conto nella operazione di riordino normativo;

sottolineato altresì che le innovazioni legislative e le modifiche alla legislazione vigente devono essere necessariamente riservate alla competenza parlamentare, e che è opportuno a tal fine accelerare il varo della preannunciata legge di orientamento in agricoltura (anche introducendo modifiche e perfezionamenti rispetto alle formulazioni finora diffuse);

ricordato altresì che la nuova concezione dell'agricoltura, affermata anche nella impostazione di Agenda 2000 (che non riproduce l'approccio metodologico basato sulle Organizzazioni comuni di mercato - OCM) richiede una visione pienamente integrata dei problemi dell'agricoltura, anche sotto il profilo di tutte le altre materie legislative connesse;

per quanto di competenza, esprime a maggioranza parere favorevole con le seguenti osservazioni:

è necessario che il processo di riordino e di razionalizzazione normativa per il settore primario sia realizzato in primo luogo attraverso la redazione di un testo unico, che raccolga tutte le disposizioni di carattere generale che riguardano l'agricoltura e, per gli aspetti di competenza, anche l'ambiente, la sicurezza alimentare e del lavoro, il fisco, la previdenza e le calamità naturali;

è inoltre necessario prevedere la redazione di uno o più testi unici che raccolgano la normativa specifica relativa alle singole filiere produttive, quali in particolare l'orto-floro-frutticoltura, il vino, il lattiero-caseario, la zootecnia, i cereali e i semi oleaginosi, il tabacco, l'olio e la pesca.

PARERE DELLA 10ª COMMISSIONE PERMANENTE
(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(Estensore: MICELE)

22 settembre 1999

La Commissione, esaminato il documento in titolo esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) si condivide l'impostazione della relazione secondo cui l'azione di riordino da attivarsi con i testi unici dovrà procedere ad una revisione sostanziale delle discipline oggetto del riordino, in modo da verificare se non sia praticabile, in particolari casi, la soppressione totale delle normative in esame, anche alla luce di una valutazione costi-benefici delle medesime.

Di conseguenza i testi unici non dovranno avere natura meramente compilativa, ma dovranno realizzare obiettivi di ristrutturazione organica, di semplificazione e di delegificazione. In questo contesto si esprime l'opinione che vada accordata la preferenza, così come d'altronde prescrive il comma 2 dell'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, ogni volta che ciò sia possibile, al testo unico di tipo induttivo o misto che possa contenere, in un unico contesto, norme di rango legislativo e disposizioni regolamentari, con impegno, in ogni caso, ad assicurare l'aggiornamento periodico del testo unico (almeno ogni sette anni come prescrive la legge n. 50 del 1999) e con espressa clausola di resistenza rispetto alle modifiche successive (e cioè esplicita indicazione delle fonti da abrogare, derogare o modificare) al fine di evitare che le normative successive siano inserite nell'ordinamento giuridico al di fuori della sede del testo unico, o peggio ancora, in modo implicito o ambiguo;

2) si condivide, altresì, la necessità che il perimetro dei testi unici sia definito in modo da individuare con certezza quali ambiti di interesse e quali gruppi di norme vanno ricompresi nel testo unico in questione e agevolare così l'accesso alla norma del soggetto destinatario della medesima;

3) per quanto concerne le materie di competenza della Commissione industria, tenendo conto anche dell'attività legislativa in corso e delle deleghe derivanti sia dalla legge n. 50 del 1999, sia dalle leggi comunitarie 24 aprile 1998, n. 128, e 5 febbraio 1999, n. 25, e sia ancora di altri decreti legislativi di recepimento di direttive

comunitarie, già adottati, si possono indicare, con criterio di priorità, i seguenti campi di intervento degli emanandi testi unici:

a) incentivazione allo sviluppo nelle aree depresse nel territorio nazionale, alla ricerca industriale e all'innovazione tecnologica, nonché sostegno alle aree di crisi;

b) sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e al commercio con l'estero;

c) disciplina del commercio, dei pubblici esercizi e del commercio a distanza, compreso il commercio elettronico;

d) mercati dell'energia elettrica e del gas;

e) mercato e concorrenza.

4) Si ritiene, infine, che anche nella fase di redazione dei testi unici il Governo debba coinvolgere in forme adeguate il Parlamento, attraverso le Commissioni permanenti, soprattutto in presenza di scelte che possono incidere su aspetti sostanziali della normativa o che possono condizionare il coordinamento logico-sistematico del testo unico. Potrebbe essere utile, in particolare, acquisire l'avviso del Parlamento nella fase di predisposizione del «piano» del testo unico.

PARERE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Estensore: DUVA)

23 settembre 1999

La Commissione, esaminata la Relazione presentata dal Governo, nel quadro del disposto dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 concernente il programma di riordino delle norme legislative e parlamentari,

sottolineata l'importanza e l'urgenza di dare corso a iniziative di incremento della qualità della regolazione, da rendere meno costosa e più efficace, e di riduzione, nello stesso tempo, dello *stock* di regolazione anche attraverso l'accorpamento delle fonti esistenti approntando testi unici;

rilevato che la relazione prospetta iniziative coerenti con le raccomandazioni in materia di qualità e semplificazione della regolazione, formulate dalle istituzioni comunitarie e dall'OCSE, in particolare per quanto attiene agli obiettivi del programma di riordino menzionati al punto 3 della Relazione;

sottolineata l'esigenza che, anche in fase di predisposizione dei testi unici, il Governo coinvolga in modo adeguato e costante le Commissioni permanenti;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1. Poiché l'articolo 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999 stabilisce che l'emanazione dei testi unici comprenda, in unico contesto e con le opportune evidenziazioni, disposizioni legislative e regolamentari, appare opportuno che, nell'azione di riordino, tale evidenziazione sia puntualmente assicurata al fine di scongiurare il rischio che norme attualmente di natura regolamentare assumano rango legislativo con ciò inficiando l'obiettivo della delegificazione che, nel suo complesso, ispira proprio la legge n. 50 del 1999.

2. Relativamente alle priorità nella redazione dei testi unici desta forti riserve il punto 4.2 della Relazione. Esso infatti appare troppo generico e prevede, inoltre, ciò che risulta molto discutibile, che «l'ordine delle priorità appare suscettibile di modificazioni in relazione allo stato di avanzamento dei lavori delle Amministrazioni competenti e del Nucleo per la semplificazione». È invece auspicabile che il programma di riordino normativo venga attuato dal Governo tenendo pienamente conto

degli indirizzi parlamentari secondo quanto previsto, in materia di testi unici, dall'articolo 7, comma 1, della legge n. 50 del 1999.

3. Per quanto attiene i provvedimenti in materia di lavoro va rilevato che nell'ambito delle norme suscettibili di riordino figurano quelle relative agli incentivi all'occupazione ed al sistema degli ammortizzatori sociali. In proposito appare opportuno considerare che tale materia è oggetto della delega di cui all'articolo n. 45, commi 4 e 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144 che, fra i principi ed i criteri direttivi, menziona anche la previsione di uno o più testi unici per rendere meglio conoscibile la complessa normativa operante in tale campo. Ciò premesso risulta in primo luogo opportuno che le scelte di riforma in materia di incentivi all'occupazione ed ammortizzatori sociali, da adottarsi attraverso decreti legislativi entro il 30 aprile 2000, precedano l'azione di riordino che possa eventualmente essere prevista nel quadro della legge n. 50 del 1999.

Appare auspicabile, inoltre, che il Governo - nel predisporre i decreti legislativi prima richiamati - osservi, in quanto applicabili, anche i criteri di redazione dei testi unici indicati all'articolo 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999, evitando sia rallentamenti sia inopportune sovrapposizioni.

4. Da ultimo è auspicabile che il disposto dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 si traduca in un fattore d'impulso e non di rallentamento anche per altri provvedimenti per i quali sia già in corso un processo di riordino. Fra questi va ricordata la delega per il coordinamento delle disposizioni in materia previdenziale, di cui all'articolo 3, comma 21, della legge 8 agosto 1995, n.335, il cui termine di esercizio è fissato al 31 marzo 2000 e che comporta perciò un urgente lavoro istruttorio.

PARERE DELLA 12ª COMMISSIONE PERMANENTE
(IGIENE E SANITÀ)

(Estensore: CAMERINI)

15 settembre 1999

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

PARERE DELLA 13ª COMMISSIONE PERMANENTE
(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Estensore: CONTE)

22 settembre 1999

La Commissione, esaminata la Relazione esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

la redazione di testi unici – che da un lato evitino normazioni asistematiche e, dall'altro, non comportino stratificazioni legislative successive – deve seguire indirizzi politici provenienti dal Parlamento, anche per le modifiche successive all'entrata in vigore: la diretta partecipazione delle Commissioni parlamentari competenti dovrebbe riguardare, nella prima fase di vigenza dei testi unici, anche le loro modifiche e l'emanazione delle norme regolamentari. Si rappresenta naturalmente come centrale l'esigenza che le Commissioni parlamentari siano informate contestualmente alla precisazione definitiva delle materie ed alla fissazione dei criteri per la redazione di testi normativi la cui finalità – deve essere riaffermato con forza – è rivolta soprattutto al cittadino.

L'ambito materiale di competenza della Commissione riguarda due dei testi unici più importanti, tra quelli previsti nella legge di delega: da un lato ambiente e territorio, dall'altro urbanistica ed espropriazioni. Il monitoraggio della legislazione esistente comporta la semplificazione delle norme organizzative e la puntuale specificazione delle norme abrogate, secondo esigenze di cui dovranno farsi carico i nuclei per la semplificazione. Ma la composizione dei vari interessi pubblici rappresentati nella salvaguardia dell'ambiente coinvolge sia il contesto europeo di produzione normativa, sia quello regionale: ciò richiede un giusto equilibrio nel quale l'esigenza di certezza del diritto si coniughi con una nozione unitaria della tutela ambientale, nell'ambito del quale sollecitare modificazioni razionali al riparto di competenze, anche in considerazione dell'inevitabile crescita normativa, in una tematica sostanzialmente nuova e pure esposta all'accelerazione dei processi nazionali e sovranazionali, oltre che alla pluralità dei centri di produzione delle norme stesse.

Un'operazione di raccordo logico – nell'ambito della quale perde rilevanza la questione del numero di testi unici, dovendosi piuttosto salvaguardare la coerenza interna del testo sotto il profilo sistematico – richiede che la miriade di leggi settoriali, sull'ambiente e sul territorio, sia unificata evitando sovrapposizioni di competenze tra i soggetti istitu-

zionali interessati. Infatti, a fronte della sempre più numerosa legislazione di fonte europea occorre apprestare un sistema istituzionale integrato nel quale la norma comunitaria sia convogliata verso la più efficace attuazione: a tal fine allo Stato sia riconosciuta la definizione delle norme di principio e di indirizzo, nonché la funzione di vigilanza e di controllo e l'emanazione dei regolamenti attuativi; alla Regione compete la pianificazione di settore dell'utilizzo delle risorse economiche ed ambientali ed alle altre autonomie locali siano attribuite le attività operative di salvaguardia ambientale e di governo del territorio.

Nella definizione del perimetro di ognuna di queste competenze occorre evitare di tutelare soltanto l'interesse autoreferenziale delle Amministrazioni interessate, apprestando invece le soluzioni più idonee a salvaguardare interessi pubblici assolutamente prioritari, come la tutela del cittadino utente e dell'ambiente. Ciò impone altresì che il Governo coordini al proprio interno le divergenti linee di produzione normativa che si sono sin qui succedute: ambiente e territorio - materie già di per sé assai impegnative visto che la competenza primaria delle regioni in materia urbanistica è poi contraddetta da quella dello Stato sulla tutela del territorio e dell'ambiente - registrano la convergenza delle competenze di almeno tre diversi ministeri.

Tra le materie oggetto di riordino, di cui all'allegato 3 dell'articolo 7, comma 1, della legge n. 50 del 1999, dovrebbe essere prevista, insieme all'urbanistica e all'espropriazione, anche la materia della tutela paesaggistica. La ricomposizione delle normative specificamente rivolte alla tutela paesaggistica con quelle rivolte alla tutela ambientale ed alla materia urbanistica si rende particolarmente necessaria dato che le specifiche normative paesistico-ambientali investono oramai non soltanto singole aree vincolate ma circa la metà del territorio nazionale, in cui il regime di tutela paesistico-ambientale si sovrappone a quello urbanistico ordinario e con gli indirizzi di politica legislativa cui è ispirato il disegno di legge sulla valutazione di impatto ambientale già approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera dei deputati.

PARERE DELLA COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA D'INFANZIA

(Estensore: CAMERINI)

22 settembre 1999

La Commissione, esaminata la Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con osservazioni:

assolutamente condivisibile appare il rilievo di cui alla Relazione sulla spropositata crescita del numero di leggi e regolamenti vigenti e sul conseguente innalzamento dei costi della regolazione nei confronti dell'Amministrazione che dovrà applicarla nonché dei cittadini che dovranno adeguarvisi.

Si ritiene pertanto opportuna la via indicata di procedere contestualmente all'accorpamento delle fonti esistenti, alla delegificazione e alla *deregulation* vera e propria. In quest'ottica la legge n. 50 del 1999 si propone, tra l'altro, il riordino della disciplina di settori organici attraverso testi unici che garantiscano l'effettività dell'accesso dei cittadini alla conoscenza della normativa.

Ciò, ad avviso della Commissione speciale in materia d'infanzia, presuppone oltre a un linguaggio normativo chiaro e semplice, l'esigenza di un riordino delle fonti di regolazione, particolarmente necessario per garantire a cittadini e operatori riferimenti precisi e unitari delle regole che disciplinano un determinato settore della vita civile, superando la tante volte deprecata frammentarietà delle fonti normative. Per quanto riguarda l'individuazione delle priorità che il Governo intende adottare nella redazione dei testi unici, la Commissione, oltre a quelle fissate direttamente dalla legge n. 50 del 1999, suggerisce di considerare anche la priorità delle politiche sociali che, proprio in considerazione del loro impatto diretto sulla vita dei cittadini, sembrano comportare la necessità di una quanto mai rapida semplificazione, nonché di una continua, periodica revisione dei testi elaborati che ne accertino da un lato, la persistente razionalità nell'ordinamento, dall'altro ne verifichino la perdurante utilità.

PARERE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(Estensore: MANZELLA)

23 settembre 1999

La Giunta esprime il parere che l'efficacia delle tecniche procedurali di semplificazione dipende dal loro incardinamento in precisi schemi istituzionali, idonei ad incorporare tali tecniche in via permanente nei normali procedimenti di produzione normativa.

La necessità di tale incardinamento deriva in primo luogo dai principi europei in materia di sussidiarietà, di proporzionalità, di trasparenza, di qualità redazionale dei testi legislativi: tutti principi che nel Trattato di Amsterdam hanno trovato una loro piena legittimazione costituzionale e che, perciò, devono considerarsi performativi del nostro sistema delle fonti.

Gli schemi istituzionali essenziali per la semplificazione normativa devono con chiarezza essere individuati:

in sessioni di semplificazione (coincidendo con la legge di semplificazione annuale, la legge comunitaria annuale, il programma legislativo annuale dell'Unione europea);

in istituzioni preposte alla semplificazione (Commissioni e Giunte permanenti delle due Camere; Uffici legislativi dei ministeri; organismi di semplificazione creati di recente in seno alla Presidenza del Consiglio);

in tecniche procedurali (testi unici «rinforzati»; assetti di compendio distinti tra un raccordo unitario di attribuzioni materiali e i vari livelli di competenze procedimentali; procedure comunitarie di ravvicinamento; standardizzazione delle normative, eccetera).

In tutti questi schemi istituzionali la Giunta sottolinea il ruolo parametrico e operativo proprio del riferimento comunitario e, quindi, degli organi governativi e parlamentari preposti alle competenze comunitarie. Sottolinea altresì la necessità che nell'opera di semplificazione legislativa – che deve essere mantenuta distinta da interventi di carattere sostanziale, che spettano al Parlamento – sia prevalente un approccio proveniente dal basso (Commissioni parlamentari, Uffici legislativi dei ministeri nella loro specificità politica e anche con le loro strette relazioni con gli operatori economico-sociali di settore) piuttosto che un centralismo che rischia di essere astratto se non è nutrito dalla consapevolezza di dover operare in stretta connessione con le esigenze di base (alle quali fornire schemi ed

esperienze di semplificazione, esempi di «migliore prassi», veri e propri impulsi «a fare»).

In questi termini, secondo il parere della Giunta, il Parlamento lungi dall'essere esonerato da gran parte del lavoro di semplificazione legislativa, sarebbe inserito, con tutta la sua carica di legittimazione, in concreti procedimenti di diritto vivente: assicurando i valori del diritto necessario, del diritto certo, del diritto proporzionato, del diritto a giusto livello di sussidiarietà.

