

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

9<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 GIUGNO 1995

Presidenza del presidente CORASANITI

### INDICE

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1794) *Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi*  
(Discussione e rinvio)

|  |              |
|--|--------------|
| PRESIDENTE .....   | Pag. 2, 3, 7 |
| BRICCARELLO (Misto), relatore alla Commissione .....                                     | 2            |
| DE MARTINO Guido (Progr. Feder.) .....   | 7            |
| FIEROTTI (Forza Italia) .....  | 2            |
| FRATTINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali ... | 5            |
| PIERONI (Progr. Verdi-La Rete) .....   | 7            |
| VILLONE (Progr. Feder.) .....  | 4, 6         |

*I lavori hanno inizio alle ore 15.55.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**(1794) Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi**  
(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi».

**FIEROTTI.** In via preliminare, vorrei ricordare che ho a suo tempo presentato un disegno di legge sulla medesima materia, assegnato alla Commissione in sede referente. Data la sua connessione con il disegno di legge oggi al nostro esame, raccomanderei alla Commissione di tenerne conto ed in particolare al Governo di valutarne il contenuto al fine di permettere alla Commissione di comportarsi conseguentemente.

**PRESIDENTE.** Prego la senatrice Briccarello di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

**BRICCARELLO, relatore alla Commissione.** Il presente disegno di legge ripropone il testo dell'articolo 1 del decreto-legge n. 163 del 12 maggio 1995, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali, in merito al quale la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica ha ritenuto di non poter ravvisare i presupposti di necessità e di urgenza per l'emanazione di un provvedimento sostanzialmente di delega legislativa.

Avendo però trovato particolarmente utili ed opportune le finalità perseguite con tale provvedimento, la Commissione ha sollecitato l'immediata presentazione di un disegno di legge ordinario di analogo contenuto.

Il disegno di legge in esame concerne la semplificazione e la razionalizzazione dell'attività amministrativa, demandando al Governo, con norme di livello regolamentare, la disciplina di tutta una serie di procedimenti appresso elencati, che risultano attualmente particolarmente farraginosi, poco coordinati, inutilmente defatiganti e poco soddisfacenti dal punto di vista del risultato.

Rispetto alle precedenti disposizioni, la norma elaborata nel disegno di legge presenta alcune significative innovazioni volte a rendere, da un lato, più incisivo l'intervento normativo per la delineazione delle fasi in cui deve svolgersi l'iniziativa regolamentare e dall'altro a non limitare l'intervento stesso a meri profili di riforma endoprocedimentale, che non consentirebbero una effettiva revisione del precedente sistema normativo.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, si è ritenuto in primo luogo di dover riproporre l'opzione legislativa volta a privilegiare l'indicazione puntuale delle materie suscettibili di intervento regolamentare delegificante, rispetto alla scelta di introdurre un modulo normativo aperto, che rinviasse alla successiva valutazione discrezionale dell'amministrazione l'individuazione dei procedimenti da semplificare e razionalizzare. Quindi, più correttamente, si dà un'elencazione precisa dei provvedimenti oggetto di semplificazione di iniziativa regolamentare affidata alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministro per la funzione pubblica, cui compete il coordinamento e la propulsione dell'attività in questa materia, che provvede, anche in fase dell'elaborazione del testo normativo, di concerto con il Ministro competente. In tal modo è stata assicurata la necessaria, imprescindibile partecipazione dell'amministrazione interessata alla delineazione della disciplina regolamentare su cui le nuove norme sono destinate a produrre effetti che si è in parte già attuata attraverso la traduzione di una prima, sommaria indicazione delle attività da ridisciplinare e delle norme di riferimento contenute nell'allegato 1 al presente disegno di legge. È stata poi ripetuta la sequenza procedimentale già delineata dall'articolo 2 della legge n. 537 del 1993, relativa all'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, stabilendo tuttavia un termine più lungo per la prosecuzione dell'*iter* provvedimentale nell'ipotesi che le Commissioni non si pronuncino nel merito entro un determinato numero di giorni.

Dal punto di vista sostanziale, si è ritenuto opportuno non limitare la potestà normativa ai soli aspetti di semplificazione procedurale e di riduzione dei tempi e delle fasi del procedimento che non consentirebbero di raggiungere pienamente gli scopi di razionalizzazione dell'azione amministrativa: lo snellimento dell'apparato legislativo ormai troppo complesso che blocca l'attività delle pubbliche amministrazioni è un problema che coinvolge non solo gli aspetti procedurali, ma anche i profili strutturali propri di ciascun settore organizzativo. Si è quindi provveduto ad indicare, tra i criteri ed i principi cui attenersi nella stesura delle norme regolamentari, anche quello volto ad incidere sull'assetto delle competenze, accorpando, trasferendo o sopprimendo quelle che non risultino giustificate da ragioni di funzionalità e di efficienza complessive del sistema amministrativo.

L'ampliamento dell'ottica di intervento normativo per la razionalizzazione dei processi decisionali all'interno della pubblica amministrazione ha imposto poi di non trascurare i fattori che spingono verso una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti amministrativi, secondo la logica di fondo in cui si colloca la nuova disciplina introdotta dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. In tal senso si prevede la possibilità che siano trasferite ad organi monocratici le funzioni che attualmente sono svolte da organismi collegiali e che hanno prodotto un progressivo spostamento degli effettivi circuiti di definizione della volontà amministrativa all'interno di un sistema reticolare alimentato da una pluralità di agenti.

In sostanza, l'impianto è rimasto quello precedente, mentre le innovazioni introdotte sono quelle illustrate.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione generale.

VILLONE. Signor Presidente, vorrei alcune delucidazioni in merito a quanto stabilito alla lettera b), comma 5, dell'articolo 1 del disegno di legge in titolo che così recita: «riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;». Mi domando infatti se non contraddica quanto stabilito nell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, secondo il quale sono le singole amministrazioni a determinare il termine di conclusione dei procedimenti, logica che sembrerebbe preferibile all'introduzione di una regola generale, come sarebbe inevitabilmente questa: l'esperienza ci insegna infatti che le singole amministrazioni misurano i tempi per l'espletamento di questi procedimenti in relazione alle proprie esigenze.

Per quanto riguarda la lettera c), laddove recita: «... omogeneizzazione della disciplina dei procedimenti riguardanti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni agli analoghi procedimenti del settore privato;», vorrei delle delucidazioni in merito all'esatta interpretazione del termine «procedimenti».

Per quanto riguarda la lettera e) che così recita: «semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante adozione ed estensione alle fasi di integrazione dell'efficacia degli atti, di disposizioni analoghe a quelle di cui all'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni;», non ritengo che l'esatta interpretazione sia l'estensione dell'applicabilità delle norme di legge, in quanto in tal caso non sarebbe sufficiente il regolamento e si renderebbe necessaria la previsione di una delega.

Ciò significherebbe riprodurre nel regolamento ciò che per altro verso è norma di legge, dando luogo a due corpi normativi di contenuto uguale o affine che riguardano oggetti diversi, uno di rango legislativo, l'altro di rango regolamentare, finendo per complicare e non semplificare il problema.

Per quanto riguarda la lettera f) che così recita: «trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni, anche decisionali, che non richiedano, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi procedurali dei soggetti portatori di interventi diffusi», capisco la *ratio* della norma, però bisogna essere attenti perchè vi è una certa incongruenza. In realtà, non vi è omogeneità tra gli organi collegiali di amministrazione e gli strumenti di coordinamento quale, ad esempio, la conferenza dei servizi ovvero l'intervento procedimentale di soggetti esterni all'amministrazione. Siamo sicuri che sia proprio questo quello che si vuole? Non è forse una norma formulata in termini un po' incerti?

In riferimento alla lettera g) e quindi alla individuazione delle responsabilità delle procedure di verifica e di controllo, vi è, a mio avviso, interferenza con la legge n. 241 e con l'individuazione dei responsabili del procedimento. Anche in questo caso mi riallaccio alla stessa possibile obiezione che ho avanzato in ordine al punto b), cioè al passaggio da una logica che attribuisce alle singole amministrazioni l'autodeterminazione dei procedimenti, ad una logica

che rimanda tale determinazione, in via generale, al regolamento. Chiedo al Ministro di fare chiarezza su questo punto.

Poichè vi è delegificazione, si tratta di vedere se il risultato a cui si mira è coerente con il sistema normativo per altro verso vigente.

FRATTINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. In effetti la finalità del disegno di legge è la delegificazione ampia della materia dei procedimenti amministrativi attraverso l'accorpamento delle disposizioni relative ai settori omogenei. Come si evince dall'allegato al disegno di legge, esistono più di cento procedimenti disciplinati da numerosi testi normativi diversi. Lo scopo è raccogliere la disciplina di queste procedure in un unico testo avente la forma di regolamento delegato. Si farebbe, quindi, ricorso al meccanismo della delegificazione e del regolamento autorizzato. È necessario perciò far sì che per queste procedure vi siano dei criteri ispiratori comuni. Il dettato del comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, che concerne appunto la delegificazione, prevede l'esistenza di un sistema di norme, di principi generali dal quale i regolamenti delegati traggono i criteri di indirizzo: in questo caso vengono indicati i criteri generali.

Effettivamente, sia la lettera *b*), che prevede l'uniformazione dei tempi di conclusione, sia la lettera *c*), che stabilisce l'omogeneizzazione della disciplina dei procedimenti, vanno contro tendenza rispetto alle regole di autodeterminazione della pubblica amministrazione. Ciò però consegue a una verifica degli effetti della legge n. 241 che prima il Consiglio di Stato, poi la Commissione, istituita su questa legge presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, hanno effettuato con risultati obiettivamente sconcertanti, dei quali mi impegno a dare informazioni più puntuali alla Commissione.

Mi limiterò a citare qualche breve esempio. Nei regolamenti attuativi della legge n. 241, presentati al Consiglio di Stato, le amministrazioni ministeriali hanno disciplinato il procedimento per la concessione dell'equo indennizzo fissando dei termini totalmente diversi: Ministero del tesoro 120 giorni, Ministero delle finanze 231 giorni, Ministero per i beni culturali e ambientali 367 giorni e via di seguito, con differenze spesso superiori al 100 per cento.

Con riferimento al primo procedimento (indicato nell'allegato al disegno di legge) relativo al riconoscimento di infermità e alla concessione di equo indennizzo, se non si stabilisce una regola per tutte le amministrazioni (ad esempio che il procedimento debba essere definito in 350 giorni) si rischia di generare situazioni incongruenti, fin'anche sconcertanti.

Mi rendo conto del fatto che si va ad incidere sulla regola dell'autodeterminazione, ma purtroppo non si possono lasciare gli utenti, i destinatari di questo genere di prestazioni, in balia delle disfunzioni di questa o di quella amministrazione. Ovviamente, se ne discute il merito, ma la nostra finalità è comunque questa.

Quanto all'omogeneizzazione della disciplina dei provvedimenti relativi ai dipendenti pubblici, il Governo si propone di completare il processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Ancorchè le privatizzazioni siano state realizzate in parte, non si è riusciti però a rendere effettivamente omogeneo il regime disciplinare

previsto per i dipendenti con quanto stabilito dallo Statuto dei lavoratori. Ciò ha comportato che, in sede di verifica dell'accordo tra Governo e parti sociali, i sindacati abbiano chiesto esplicitamente, in applicazione dell'accordo del luglio 1993, di stabilire che anche per il pubblico impiego si applichi lo Statuto dei lavoratori, fatti salvi i casi di leggi speciali sopravvissute.

Se l'obiettivo è applicare lo Statuto dei lavoratori, non si può non dettare, come criterio di indirizzo, l'omogeneizzazione del trattamento. Il regime non è ovviamente materia contrattuale, è materia che incide sui rapporti non demandati alle contrattazioni quali, ad esempio, le regole previste dalle procedure disciplinari.

Qualora si dovessero disciplinare le procedure relative al trattamento di alcune categorie di personale, si vorrebbe che il regolamento delegato non mantenesse in vigore, ad esempio, alcune regole speciali o privilegiate che in determinati settori ancora esistono. Questa è la spiegazione che do nell'immediato, mi riservo comunque di essere più preciso in seguito.

In ordine alla lettera e), che concerne la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa e contabili, è vero quanto sottolineato dal senatore Villone. È nostro intendimento introdurre nei relativi regolamenti delegati (che proprio perchè delegati innovano l'ordinamento giuridico) norme che richiamano quelle stabilite dall'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che rappresenta una regola di principio valida solamente per alcune procedure. Si coglierà l'occasione dei regolamenti delegati per estendere quelle stesse regole a tutte le altre procedure oggi disciplinate da leggi che non prevedono questi meccanismi. Se non si definiscono questi criteri di indirizzo, si potrebbe pensare che il regolamento di una determinata procedura potrebbe continuare ad essere applicato, in materia di spesa o di contabilità, secondo le regole speciali seguite finora.

Quanto alla lettera f) che concerne il trasferimento di funzioni ad organi monocratici o a dirigenti amministrativi, ho compreso le riserve che sono state formulate e rifletterò su di esse.

VILLONE. Non essendo stati raggiunti i risultati sperati con l'introduzione della legge n. 241, si tende ora a stabilire parametri rigidi laddove fino a ieri era vigente la totale flessibilità, ma la diminuzione del periodo di tempo concesso per l'espletamento di determinate funzioni potrebbe rendere necessaria la conseguente assegnazione di ulteriori risorse da destinare a certe amministrazioni e, quindi, l'inevitabile rallentamento delle attività di altre.

Tale, cari colleghi, è del resto la logica che il sistema stesso impone.

Relativamente alla pur interessante proposta governativa di omogeneizzazione a regime privatistico dei dipendenti pubblici, invito la Commissione ad un'attenta riflessione sia sugli effetti derivanti dall'eventuale applicazione della stessa in merito ai profili disciplinari del rapporto d'impiego, che in tal caso sarebbero stabiliti a livello regolamentare invece che legislativo come avvenuto sino ad oggi, con una conseguente diminuzione di garanzie sia, soprattutto, sull'opportunità di delegificare la materia.

**PRESIDENTE.** In primo luogo, rilevo che la disposizione stabilita alla lettera f) si riferisce al procedimento e che la fonte regolamentare non fornisce minori garanzie rispetto a quelle legislative in quanto sono anch'esse sottoposte a sindacato giurisdizionale.

Infine, la possibile compatibilità tra l'autodeterminazione delle amministrazioni e l'unificazione ed omogeneizzazione delle stesse, coerentemente alla semplificazione delle regole, potrebbe essere forse superata riflettendo su quanto stabilito al comma 2 dell'articolo 1 laddove è scritto che: «I regolamenti sono emanati, ...sentito il parere del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei ministri, ove necessario, promuove, anche su richiesta del Ministro competente, riunioni di coordinamento con le amministrazioni interessate». In queste sedi le amministrazioni interessate potrebbero dare voce a specifiche esigenze, salvo prevedere riunioni di consultazione piuttosto che di mero coordinamento.

La modalità di concertazione contenuta in questo comma potrebbe essere dunque considerata risolutiva dell'intera questione.

**DE MARTINO Guido.** Ricordo che l'omogeneizzazione dei profili disciplinari dei dipendenti pubblici con quelli privati deve, in primo luogo, tener conto dello Statuto dei lavoratori.

Infine, rilevo la necessità di operare una scelta in merito al criterio di individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo che, contrariamente a quanto scaturito dalla discussione, secondo quanto stabilito alla lettera g), prevederebbe un rinvio al regolamento.

**PIERONI.** Signor Presidente, la mia parte politica è favorevole al processo di delegificazione che il Governo intende attuare, anzi, come già sottolineato dal collega Speroni, ne auspicherebbe una maggiore estensione.

Tuttavia, nell'elenco allegato presentato dal Governo, vi sono procedimenti riguardanti questioni che assumono un impatto sociale ben differenziato.

Quindi, invito il Governo a porre particolare attenzione a quanto contenuto nei numerosi emendamenti soppressivi di gran parte dei procedimenti contemplati, sperando con questo di non ostacolare l'iter procedurale di un disegno di legge in cui credo molto.

**PRESIDENTE.** Propongo di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti a mercoledì 28 giugno, alle ore 18.

Se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio pertanto il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,10.*

