

Mozione

La Camera,

premesso che:

la semplificazione costituisce – nelle sue diverse declinazioni – una delle questioni fondamentali da affrontare nella prospettiva della modernizzazione e dello sviluppo del Paese;

in base alle analisi condotte dall'Ocse, la complicazione burocratica è una delle prime cause dello svantaggio competitivo nel contesto europeo e globale. Pertanto, le politiche di semplificazione rappresentano un fattore cruciale per la competitività e lo sviluppo del Paese, in ogni suo settore produttivo e commerciale, nonché per il pieno godimento dei diritti di cittadinanza;

la semplificazione è infatti uno degli elementi dello stato di salute «interno» di un Paese, attentamente valutato da organismi ed analisti internazionali, i quali solitamente collocano l'Italia nelle ultime posizioni delle graduatorie relative agli oneri amministrativi imposti ai cittadini ed alle imprese;

la complicazione e la bulimia legislativa generano contenzioso e soprattutto corruzione, attraverso due meccanismi ricorrenti: l'applicazione “accomodata” delle regole; la ciclica ma costante affermazione della necessità di derogare a sistemi normativi molto complessi in presenza di catastrofi naturali o - per quelli fatti salvi dalla riforma della protezione civile operata nel 2012 – di grandi eventi (è sintomatico quanto successo per la manifestazione Expo 2015);

la normativa in materia di appalti risulta particolarmente ampia, complessa, contorta, minuziosa e sottoposta a continua manutenzione;

in questo, come in altri settori, la disciplina comunitaria, già di per sé complessa, è stata recepita con l'aggiunta di ulteriori complicazioni;

il 28 marzo 2014 sono state pubblicate le tre direttive (2014/25/UE, 2014/24/UE e 2014/23/UE) che riformano il settore degli appalti pubblici e delle concessioni;

l'attuazione delle tre nuove direttive rappresenta l'occasione per una complessiva revisione del codice degli appalti, che dovrebbe vedere una significativa riduzione delle norme in esso contenute e ad una riorganizzazione dei suoi contenuti per settori ordinari, settori speciali e contratti di concessione;

la semplificazione normativa e amministrativa e la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni rappresentano politiche convergenti da perseguire all'interno di un'ottica unitaria e omogenea volta a migliorare il livello complessivo di competitività del sistema produttivo nazionale e accrescere la fiducia dei cittadini e delle imprese;

nell'ottica predetta, la semplificazione normativa rientra tra le azioni qualificanti il programma dei Governi della Repubblica nelle legislature più vicine e, in particolare, degli Esecutivi della XVII legislatura, come emerge dalle dichiarazioni programmatiche dei Presidenti del Consiglio dei ministri del 29 aprile 2013 (Enrico Letta) e del 24 febbraio 2014 (Matteo Renzi), ove sono, altresì, sottolineati il coraggio e la determinazione necessari per individuare e realizzare seriamente ed efficacemente la predetta semplificazione;

nella XVII legislatura, la Commissione parlamentare per la semplificazione ha svolto un'indagine conoscitiva il cui documento finale offre elementi di conoscenza utili per determinare le scelte prioritarie su questo piano;

tanto più utile l'opera di semplificazione si potrà rivelare quanto più sarà finalizzata anche ad una semplificazione delle stesse procedure normative e degli oneri burocratici che pesano sui cittadini e sulle imprese;

la semplificazione cioè deve riguardare non solo lo *stock* normativo e degli oneri amministrativi ma anche il flusso delle norme, con la dovuta attenzione per la loro qualità e la loro attuazione e per l'utilizzo degli strumenti normativi, riconducendo alla fisiologia l'uso di strumenti pensati per rispondere a casi di necessità ed urgenza (decreti-legge ed ordinanze di protezione civile, per le quali ultime peraltro mancano efficaci strumenti di diffusione dei testi nella loro evoluzione);

in questa chiave, gli strumenti già a disposizione del Governo, se pienamente utilizzati, potrebbero consentire un importante salto qualitativo dei testi normativi prodotti in quella sede, che rappresentano la maggior parte delle leggi approvate;

appare indispensabile che Governo e Parlamento procedano lungo tre linee di azione:

- 1) l'azione sullo *stock* normativo, finalizzata anche alla semplificazione amministrativa;

in questa prospettiva, occorre una visione unitaria della semplificazione normativa ed amministrativa, sulla quale innestare un'analisi della legislazione vigente che potrebbe articolarsi in più fasi: la prima fase, del tutto preliminare, dovrebbe consistere in una ricognizione della legislazione vigente nei singoli settori, procedendo anche all'elaborazione di testi unici compilativi, a norma dell'articolo 17-*bis* della legge 23 agosto 1988, n. 400; la seconda fase dovrebbe consistere nella ricognizione degli oneri amministrativi derivanti dalle disposizioni vigenti; la terza fase dovrebbe essere volta ad una semplificazione nel contempo normativa ed amministrativa, che elimini il più possibile o per lo meno alleggerisca gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese;

nella prima fase, finalizzata ad organizzare la legislazione vigente nei distinti ambiti delle politiche pubbliche, si potrebbe fare ricorso – senza necessità di conferire al Governo specifiche deleghe – ai testi unici compilativi, previsti dal citato articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988;

in base a tale articolo, i testi unici compilativi: devono individuare puntualmente il testo vigente delle norme; effettuare una ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; provvedere al coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; procedere, infine, alla ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore;

l'elaborazione dei testi unici compilativi sarà agevolata, rispetto al passato, dall'utilizzazione della banca dati pubblica e gratuita dei testi normativi (www.normattiva.it), nata con la duplice finalità «di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo»;

i testi unici compilativi potrebbero essere accompagnati da regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 4-*ter*, della citata legge n. 400 del 1988, mediante i quali «si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di

abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete»;

si tratta di un'operazione del tutto propedeutica ai successivi obiettivi della semplificazione, che consentirebbe di fare chiarezza nella galassia della stratificata e ramificata legislazione italiana, intanto individuando le normative effettivamente vigenti nei singoli settori e le disposizioni che risultino implicitamente abrogate;

a quest'opera potrebbe dare il suo fondamentale contributo anche il Consiglio di Stato, al quale, a norma del richiamato articolo 17-*bis*, potrebbe essere demandata anche la redazione degli schemi dei testi unici;

sarà fondamentale l'apporto delle organizzazioni rappresentative del mondo delle attività produttive, del commercio, delle professioni, dei lavoratori, nonché dei cittadini e consumatori;

infine, nell'operazione potrebbe essere coinvolto il mondo dell'università e della ricerca, che potrebbe lavorare in sinergia con i singoli Ministeri;

in questo modo, si potrebbe costruire e realizzare un vasto programma di semplificazione, in grado di coinvolgere tutti i soggetti interessati;

2) l'azione sul flusso normativo, che dovrebbe partire dalla piena attuazione delle norme esistenti e dalla loro rivisitazione, ove necessaria;

3) l'azione di semplificazione amministrativa, che dovrebbe basarsi su due pilastri: la razionalizzazione e la riduzione degli enti esistenti a tutti i livelli territoriali, previa una analisi – finora mai effettuata – delle loro funzioni; la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni;

impegna il Governo:

per quanto riguarda lo *stock* normativo:

a realizzare tutti gli sforzi possibili per mettere in atto una vasta opera di semplificazione legislativa ed amministrativa, a partire dalla predisposizione, in prospettiva, di testi unici compilativi per ciascun settore delle politiche pubbliche;

a presentare a tal fine alle Camere – entro il 31 dicembre 2014 – una relazione contenente un programma di proposte al Parlamento in materia di semplificazione normativa, suddiviso per settori e discipline, anche tenendo conto delle risultanze dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, nonché dei risultati della recente consultazione pubblica di cittadini e imprese. La relazione dovrà formulare proposte puntuali in ordine alla cadenza temporale degli interventi e delle iniziative finalizzati alla redazione dei testi unici compilativi;

a valutare la possibilità, compatibilmente con la disponibilità di risorse finanziarie, di realizzare un *database* in formato elettronico che renda accessibile in forma pubblica e gratuita la consultazione dei testi delle ordinanze di protezione civile in testo storico e vigente. Il database potrebbe essere eventualmente integrato nel portale Normattiva;

per quanto riguarda il flusso normativo:

a dare piena attuazione, nell'esercizio dei propri poteri normativi, alla legge n. 400 del 1988, con particolare riguardo all'uso della decretazione d'urgenza;

a rendere operanti e a rafforzare, per quanto di competenza, le disposizioni già vigenti in materia di qualità della legislazione, di redazione dell'analisi di impatto della legislazione, dell'analisi tecnico-normativa, nonché di verifica dell'impatto della regolamentazione, a tal fine:

a) rafforzando il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri di monitoraggio *in itinere* sulla qualità dell'attività normativa ministeriale, nonché di assistenza alle amministrazioni interessate nello svolgimento degli adempimenti richiesti dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi di impatto della regolazione;

b) rafforzando il controllo di adeguatezza delle relazioni concernenti l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolazione, eventualmente consolidando forme di collaborazione di altri organismi con il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri;

c) eliminando sovrapposizioni e duplicazioni di competenze;

d) a valutare la possibilità di esplicitare eventuali decisioni assunte dal Consiglio dei Ministri in dissenso da pareri di dipartimenti o strutture interne;

e) intervenendo sulla disciplina della verifica dell'impatto della regolazione, sia prevedendo che la suddetta verifica sia elaborata sulla base dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolazione, sia riordinando le competenze e le procedure per la sua esecuzione, eventualmente considerando la possibilità, in collaborazione con le Camere e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, di incaricare di tali adempimenti una struttura tecnica formata da componenti di nomina sia governativa sia parlamentare e regionale, configurata in modo tale da poter anticipare in via sperimentale quanto previsto dai progetti di revisione costituzionale all'esame del Senato della Repubblica in ordine alle funzioni di valutazione delle politiche pubbliche da attribuirsi alla seconda Camera;

ad avviare, insieme al Parlamento e in collaborazione con le regioni e le autonomie locali, un percorso di elaborazione di una disciplina organica concernente le procedure di consultazione e dibattito pubblico, esperibili sia in sede di produzione normativa che in sede di amministrazione attiva;

ad attivarsi immediatamente per il recepimento delle tre nuove direttive in materia di appalti pubblici e concessioni, al fine di elaborare un nuovo, più organico e semplificato codice in materia;

per quanto riguarda la semplificazione amministrativa:

a procedere ad un censimento degli enti pubblici esistenti, che permetta, finalmente, basata un'effettiva analisi delle loro funzioni, al fine di evitare duplicazioni;

a implementare i processi di digitalizzazione in corso e a promuovere l'interoperabilità delle reti informatiche e delle banche dati, di cui possano fruire tutte le pubbliche amministrazioni;

ad assicurare agli utenti la possibilità di firmare digitalmente qualsiasi istanza o documento da trasmettere alla pubblica amministrazione e di utilizzare la posta elettronica certificata ovvero gli strumenti di trasmissione elettronica previsti dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD) come modello usuale di trasmissione di atti aventi efficacia legale;

ad adottare in tempi rapidi un'agenda per la semplificazione, che individui obiettivi, risultati attesi, responsabilità, scadenze e tempi di realizzazione, modalità di verifica del raggiungimento dei risultati, da rendere accessibili *on line* in tempo reale, prevedendo una comunicazione annuale alle camere;

a dare concreta attuazione alle norme di semplificazione già vigenti, con particolare riguardo alle previsioni della legge n. 180 del 2011, sul divieto di introdurre nuovi oneri per cittadini ed imprese, al fine di evitare la proliferazione di nuove complicazioni, ad adottare il principio di proporzionalità degli oneri alla dimensione delle imprese, e a procedere all'emanazione di regolamenti per la riduzione degli oneri amministrativi e la semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa;

a rafforzare la cooperazione interistituzionale tra Stato, regioni e autonomie locali e la realizzazione condivisa del programma di semplificazione, a partire, ad esempio, dalla standardizzazione della modulistica e delle procedure entro tempi prestabiliti e certi;

ad adottare le misure sanzionatorie previste dalla legge nei confronti degli uffici pubblici statali competenti e dei loro responsabili a fronte di inadempienze e ritardi;

a rendere operativi su tutto il territorio nazionale gli Sportelli unici per le attività produttive (Suap), estendendo il modello dello sportello unico a tutti i procedimenti complessi.

TABACCI, TARICCO, COZZOLINO, PRATAVIERA, BALDUZZI, PETRENGA PALESE, LAVAGNO, DORINA BIANCHI, MONCHIERO, DE MITA, DI GIOIA, FERRARI, TARANTO, COVELLO, GELLI, TARTAGLIONE, D'OTTAVIO, PISICCHIO, MAZZOLI, SCOPELLITI, FABBRI, MUCCI, DADONE, D'AMBROSIO, DIENI, FRACCARO, LOMBARDI, NUTI, TONINELLI, ALLASIA, ATTAGUILE, BORGHESI, BOSSI, MATTEO BRAGANTINI, BUONANNO, BUSIN, CAON, CAPARINI, FEDRIGA, GIANCARLO GIORGETTI, GRIMOLDI, GUIDESI, INVERNIZZI, MARCOLIN, MOLTENI, GIANLUCA PINI, RONDINI, ANTIMO CESARO, , MAZZIOTTI, DI CELSO