

## COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E INTERNI

9.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 OTTOBRE 1995

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GUSTAVO SELVA

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegno di legge</b> (Discussione e rinvio):		Selva Gustavo, <i>Presidente</i> , (gruppo alleanza nazionale) <i>Relatore</i> .....	75, 82
Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi ( <i>Approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato</i> (3044) .....	75	Frattoni Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali</i> .....	80, 82
		Mattarella Sergio (gruppo PPI) .....	81, 82



**La seduta comincia alle 17,10.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Discussione del disegno di legge: Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi (Approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato) (3044).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi », già approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato nella seduta del 26 luglio 1995.

Prima di illustrare rapidamente il disegno di legge al nostro esame, sul quale sono relatore, desidero dire al ministro Frattini, qui presente, quanto apprezzi in linea di principio lo sforzo compiuto dal Presidente del Consiglio e, in particolare, dal ministro Frattini stesso: mi riferisco al titolo del provvedimento che, come loro sanno, reca misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi. Noi conosciamo il ministro Frattini e dobbiamo dargli atto del tentativo, invero non facile, di mettere ordine in una giungla di provvedimenti, di commi, di richiami che, in effetti, mi farebbero sicuramente perdere la bussola se dovessi orientarmi nei meandri del nostro sistema burocratico. Come i colleghi sanno, per quanto riguarda i riferimenti normativi quest'ultimo è regolamentato, in primo luogo, dalla famosa legge 23 agosto 1988, n. 400, che disciplina l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di proce-

dimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, concernente razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421; dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante interventi di finanza pubblica; dal decreto-legge 12 maggio 1995, n.163, convertito in legge dalla legge 11 luglio 1995, n. 273, recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi ed il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Quando si fa ricorso all'aggettivo « urgente », come giornalista avverto un *gap* cospicuo fra il concetto di urgenza e quanto, invece, viene di fatto praticato. Ad esempio, nel disegno di legge in esame si stabilisce che il Presidente del Consiglio « emana direttive volte ad assicurare l'omogenea attuazione dei principi di organizzazione delle strutture ministeriali in relazione alle peculiarità funzionali delle medesime » e poi si precisa che, in sede di prima applicazione, la direttiva è emanata entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge. Quindi, altri tre mesi si aggiungono a misure che dovrebbero essere urgenti. Aggiungo che in tutti i riferimenti normativi di cui vi ho parlato si rinviene un filo rosso ottativo, di auspicio, che per quanto riguarda la semplificazione percorre l'intera normativa. Voglio comunque dare atto, al ministro Frattini in modo particolare, dello sforzo compiuto, che va però perfezionato, perché non corrisponde ancora a ciò che il cittadino si attende. Il disegno di legge in esame si inserisce tutta-

via nella linea degli interventi normativi diretti a semplificare i procedimenti normativi ricollegandosi - come ho rilevato - alla legge n. 241 del 1990, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Soprattutto al capo IV sono dettate norme volte a semplificare e a rendere più celere l'azione amministrativa, adempiendo a quei principi di economicità e di efficacia che, previsti dall'articolo 1 della legge stessa, rappresentano estrinsecazioni del principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione.

Anche qui lasciatemi dire che vedo in queste espressioni, certo, la speranza del cittadino che siano adottati principi di economicità, ma che a questa speranza non segue poi, sempre nell'effettiva estrinsecazione delle procedure, e soprattutto delle azioni burocratiche ad esse connesse, la concreta realizzazione.

I principi recati dalla legge n. 241 sono stati ulteriormente specificati ed ampliati dal decreto legislativo n. 29 del 1993, per i compiti e le responsabilità della dirigenza pubblica, e della legge n. 537 del 1993 per la semplificazione dei procedimenti. Il comma 7 dell'articolo 2 di tale ultima legge prevede, infatti, l'emanazione di regolamenti governativi, ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, per l'adozione di norme di regolamentazione dei procedimenti amministrativi previsti dalle disposizioni o leggi indicate nell'elenco n. 4 (allegato alla legge) e dei procedimenti ad essi connessi. Definito lo stesso concetto di connessione, vengono stabiliti al comma 9 i criteri ed i principi cui devono conformarsi i regolamenti indicati al comma 7.

Con riferimento ai 123 procedimenti - esclusi quelli connessi - vi è da rilevare che per 77 procedimenti non è stata approvata la disciplina delegificativa. Come dicevo prima, c'è dunque un abisso tra ciò che è predisposto e ciò che viene completamente realizzato.

Era stato poi adottato dal Governo, e presentato al Senato per la sua conversione in legge, il decreto-legge n. 163 del

1995, recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi. L'articolo 1 di questo decreto-legge prevedeva che per i 111 procedimenti elencati, e per i procedimenti connessi e strumentali, fosse prevista, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge, l'emanazione, secondo le procedure già previste dalla legge n. 537, di regolamenti delegificati abrogativi della precedente disciplina. Tale articolo è stato però respinto dal Senato per insussistenza dei presupposti di costituzionalità: ma la I Commissione del Senato, pur non ravvisando per l'emanazione del provvedimento i presupposti di necessità e di urgenza, ha ritenuto particolarmente utili ed opportune le finalità perseguite con lo stesso, sollecitando l'immediata presentazione di un disegno di legge ordinaria di analogo contenuto, ciò cui l'esecutivo ha provveduto. Di qui il disegno di legge ora in discussione.

Lo strumento utilizzato per la semplificazione è il regolamento previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Tale disposizione prevede espressamente i regolamenti di delegificazione, i quali sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato.

Questi regolamenti di delegificazione possono operare anche in settori già regolamentati dalla legge, purché non coperti da riserva assoluta di legge. Per l'emanazione di questo tipo di regolamenti la legge n. 400 del 1988 richiede che la legge, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare, preveda le norme generali regolatrici della materia, al fine di circoscrivere la discrezionalità amministrativa. Abbiamo quindi una serie di cerchi concentrici, per così dire, in cui forse la semplificazione non è sempre raggiunta. La legge n. 400 prevede infine che sia la stessa legge che autorizza l'emanazione dei regolamenti di delegificazione a disporre l'abrogazione delle norme di legge vigenti, con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti.

I regolamenti previsti dal disegno di legge debbono conformarsi ai principi già

indicati dalla legge n. 537 con alcune modifiche, in particolare per quel che riguarda: il principio della semplificazione del procedimento con riferimento anche alle competenze delle amministrazioni (lett. a), che nel disegno di legge governativo possono essere accorpate per settori omogenei, con la soppressione degli organi superflui (fortemente da me sostenuta), o modificate; l'omogeneizzazione della disciplina dei procedimenti riguardanti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni a quella degli analoghi procedimenti del settore privato (anche questa da me sostenuta); il trasferimento a organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni che per le loro specificità non richiedono esercizio in forma collegiale e la sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o interventi nel procedimento di portatori di interessi diffusi.

Io, che ho una maggiore anzianità di lei, ministro Frattini, ricordo di aver ascoltato qui alla Camera, quando ero redattore parlamentare, un discorso dell'onorevole Malagodi nel quale egli diede la seguente definizione icastica della responsabilità: « Questo è un paese in cui chi firma le lettere non è responsabile perché non le ha scritte e chi le ha scritte non è responsabile perché non le firma ». Avendo avuto anch'io un'esperienza paraministeriale come addetto stampa con l'onorevole Zaccagnini, ministro del lavoro prima e dei lavori pubblici poi, ricordo quello che, ai lavori pubblici, era definito il telegramma del venerdì pomeriggio: quando il ministro stava per uscire dall'ascensore, si presentava un direttore generale che, tutto trafelato, chiedeva al ministro la firma per un'autorizzazione di spesa magari di 30 miliardi. Il ministro prudentemente rinviava la questione al martedì successivo giudicando opportuno esaminarla con maggiore calma.

Dei 111 procedimenti, 14 erano già previsti dall'allegato 4 della legge n. 537, ma non era stato emanato il relativo decreto del Presidente della Repubblica di semplificazione. Dal punto di vista procedurale, come già disposto dalla legge n. 537, i regolamenti devono essere ema-

nati entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con il ministro per la funzione pubblica, il ministro competente e con il ministro del tesoro (con il necessario previo concerto del ministro con la Ragioneria generale dello Stato, qualora il provvedimento comporti un diverso impegno delle risorse finanziarie), sentito il parere del Consiglio di Stato e le competenti Commissioni parlamentari. Richiamandomi ancora alla mia esperienza paraministeriale, ricordo che quando sentii per la prima volta parlare di « concerto » pensai si trattasse di un invito ad una serata; « con il concerto del ministero del tesoro »: chi canterà questa sera, mi chiesi, chi suonerà? Si trattava invece, di ben altra cosa... Sempre riferendomi alla mia lontanissima esperienza, ricordo che i tempi erano lunghissimi: un po', del resto, come accade per i pareri da noi espressi; anche noi, come parlamentari, non dovremmo poi essere troppo severi nei confronti dell'esecutivo. Lavoriamo tutti per l'Italia e, pensando ai cittadini che aspettano le nostre reali ed effettive semplificazioni, dovremmo cercare di collaborare tutti in quella direzione.

Come dicevo, dal punto di vista procedurale, sentito il parere del Consiglio di Stato e le competenti Commissioni parlamentari, è tuttavia previsto che, decorsi sessanta giorni (questo è importante) dal parere delle Commissioni stesse, i regolamenti possano essere comunque emanati, entrando in vigore centoventi giorni dopo la loro pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*: da tale data si determina altresì l'abrogazione delle norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti. I tempi, effettivamente, potrebbero sembrare piuttosto lunghi; però, se determina procedimenti più snelli nonché l'abrogazione di una serie di norme, la previsione mi sembra estremamente importante ed effettivamente corrispondente al criterio che ci deve guidare, come la lanterna di Diogene, verso la semplificazione.

Il ministro Frattini, intervenendo presso la I Commissione del Senato, ha

confermato che la finalità del disegno di legge è di delegificare ampiamente la materia dei procedimenti amministrativi, accorpando per settori omogenei le relative disposizioni; anche questo mi sembra un aspetto estremamente rilevante da perseguire. Quanto ai criteri per la definizione dei regolamenti, il ministro ha osservato che l'autodeterminazione delle amministrazioni nella fissazione dei termini, ai sensi della legge n. 241, ha incontrato notevoli difficoltà applicative e incongruenze talvolta persino sconcertanti, ad esempio in materia di equo indennizzo.

Per quanto concerne le modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento al disegno di legge in esame, dal punto di vista procedurale è previsto, qualora il provvedimento comporti un diverso impegno delle risorse finanziarie, che, nel caso di accorpamento di capitoli del bilancio dello Stato o di modifica delle relative denominazioni, debbano essere indicate, in allegato a ciascuno stato di previsione, le modificazioni stesse e le economie di spesa che ne conseguano. Quanto sarebbe bello se ciò avvenisse regolarmente, in modo che anche uno come me, che non ha una grande dimestichezza con le cifre, riuscisse a capire, ad esempio da un raffronto, le economie di spesa che potrebbero derivarne!

È stato poi previsto l'obbligo, per i servizi di controllo interno, di compiere accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi. I servizi di controllo interno possono altresì formulare osservazioni e suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa. I risultati di tali verifiche e le misure proposte sono illustrati in una relazione che viene inviata, entro il 31 marzo di ogni anno, al dipartimento della funzione pubblica, presso la Presidenza del Consiglio, la quale provvede ad inviarla alle competenti Commissioni parlamentari.

Il Senato ha anche aumentato il numero dei procedimenti cui si applicano le norme sulla semplificazione, portandolo

da 111 a 124 (aggiungendo quindi alcuni capitoli). Più precisamente, il Senato ha soppresso il riferimento ai procedimenti di cui ai punti: 3, procedimento di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di elettrodotti (dovremo naturalmente fare particolare attenzione, perché sono nuovi); 32, procedimenti per la valutazione della compatibilità urbanistica di tutte le opere pubbliche statali o di interesse statale e delle infrastrutture aeroportuali, ad eccezione delle costruzioni riguardanti la difesa della nazione; 33, procedimento per la creazione dei parchi; 36, procedimento per la concessione dell'autorizzazione ad eseguire opere nelle aree soggette a vincoli ambientali; 52, procedimento per la realizzazione di opere pubbliche; 53, procedimento relativo al nulla osta delle regioni per progetti di opere pubbliche che non attraversano zone sottoposte a vincoli idrogeologici; 62, procedimento in materia di tasse scolastiche; 65, procedimento per la costruzione di infrastrutture aeroportuali; 90, acquisizione dei beni culturali mediante prelazione, acquisto diretto o esproprio; 99, autorizzazione alle emissioni in atmosfera da impianti industriali e 104, procedimento per il trattamento delle acque reflue, contenuti nell'allegato all'originario disegno di legge ed ha aggiunto i procedimenti indicati dal punto 101 compreso e successivi dell'allegato al testo trasmesso dal Senato.

Il Senato, infine, ha introdotto su iniziativa del Governo un comma 4-bis all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, prevedendo l'introduzione della delegificazione anche per quanto riguarda l'organizzazione e la disciplina degli uffici ministeriali, fatta salva, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, la determinazione con legge delle attribuzioni e delle competenze dei ministeri stessi (è chiaro che non possiamo superare i limiti o le condizioni posti dalla Costituzione). Il ministro Frattini ha chiarito, in sede di illustrazione al Senato dell'articolo aggiuntivo, che questo è diretto ad unificare le fonti normative per la disciplina dell'organizzazione degli uffici ministeriali. Vorrei dare lettura integrale della lettera a) dell'arti-

colo 4-bis nel quale, sostanzialmente, il punto centrale è rappresentato dalla « separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa e istituzione di uffici del Ministro, in funzione di supporto e di raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione, prevedendo in particolare l'Ufficio degli affari istituzionali, l'Ufficio legislativo, la Segreteria particolare, l'Ufficio stampa e la figura dell'addetto stampa, scelto fra soggetti iscritti all'ordine professionale ». In proposito lasciatemi dire, non per spirito di corporazione ma sulla base della esperienza che ho in precedenza richiamato, che ciò mi sembrerebbe molto importante, posto tuttavia - e questa dovrebbe essere una direttiva di carattere generale - che l'Ufficio stampa svolga soprattutto la funzione di fornire informazioni attraverso i *mass-media* usando poco, se possibile, il burocratese - e ricorrendo invece ad un linguaggio comprensibile, soprattutto quando si tratti evidentemente di informazioni che devono essere conosciute dai cittadini perché questi ultimi, anche in termini di semplificazione, possano utilizzare le informazioni stesse provenienti da fonti diverse. Dovrebbe essere una specie di « sportello », per usare un termine europeo, presso il quale il cittadino possa avere, attraverso una semplificazione giornalistica esatta - naturalmente non si tratta di fare florilegi -, un contatto con quel certo ufficio, con chi esercita quella determinata funzione. Anche al riguardo mi si consenta di ricordare una mia esperienza vissuta in Germania federale, dove ebbi un incidente stradale mentre mi trasferivo, per realizzare una trasmissione televisiva, da Bonn a Bad Godesberg. Fortunatamente rimasi illeso e la mattina successiva, arrivando in ufficio, chiesi alla mia segretaria tedesca cosa dovessi fare. Mi venne risposto che occorreva semplicemente inviare due raccomandate: all'ufficio federale delle finanze (avevo pagato la tassa di circolazione) ed alla casa automobilistica che mi aveva venduto la vettura. Ebbene, meraviglia delle meraviglie, dopo otto giorni (eravamo nel 1968-1969) arrivò a casa il rappresentante della casa automobilistica con

la macchina nuova. Peraltro, qualche giorno dopo il postino mi recapitò un mandato che conteneva la restituzione della rimanente tassa di circolazione che la Bundesrepublik si premurava di inviarmi. Avendo io domandato come fosse stato possibile ottenere quel risultato in così breve tempo, mi fu risposto che evidentemente i computer erano stati installati nei ministeri per funzionare. In ottdieci giorni erano dunque riusciti a realizzare un coordinamento fra tre ministeri, quello delle finanze, quello dei trasporti e quello delle poste. Credo che da tale semplificazione siamo purtroppo ancora molto lontani.

I regolamenti previsti dal disegno di legge in esame dovranno adeguarsi ai principi direttivi già posti dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e con l'osservanza dei seguenti criteri: separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, con l'istituzione di uffici del ministro in funzione del supporto e raccordo tra organo di direzione politica ed amministrazione, prevedendo in particolare l'ufficio giuridico e degli affari istituzionali, l'ufficio legislativo, la segreteria particolare, l'ufficio stampa e l'addetto stampa, il quale sarà scelto tra soggetti iscritti all'ordine professionale (questa è la previsione contenuta nella lettera a) dell'articolo 4-bis, della quale ho dato poc'anzi lettura); individuazione e diversificazione di struttura degli uffici a livello dirigenziale generale e non, centrali o periferici; istituzione di servizi per il controllo interno e previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; indicazione della consistenza delle piante organiche, subordinatamente alla verifica dei carichi di lavoro, elaborando a tal fine un'apposita relazione tecnica; previsione dei decreti ministeriali di natura non regolamentare per la ripartizione dei compiti all'interno delle unità dirigenziali.

A tal fine è poi previsto che il Presidente del Consiglio emani direttive volte ad assicurare l'omogenea attuazione dei principi di organizzazione delle strutture ministeriali in relazione alle peculiarità funzionali delle medesime; in sede di

prima applicazione, la direttiva è emanata entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Leggendo con grande attenzione, come era mio dovere, non solo tutti gli articoli del provvedimento in discussione, ma anche le notazioni desunte dalle schede redatte dagli uffici, mi sono fatto la convinzione che sembra di trovarsi in una fabbrica di tipo giapponese, dove tutto funziona meravigliosamente, dove tutto è orchestrato in modo che il cittadino trovi il massimo di assistenza e di facilitazione nel rapporto con la pubblica amministrazione. Purtroppo, ministro Frattini - e voglio ancora sottolineare la sua capacità e soprattutto la sua volontà di dare una mano ai cittadini, ed in questo caso anche a noi legislatori, per far sì che questo avvenga in concreto -, da tutto ciò siamo ancora molto lontani.

In conclusione, auspico che il provvedimento in discussione venga approvato definitivamente quanto prima, e cioè che la Camera possa portare a termine l'opera iniziata al Senato sotto la sua spinta, ministro Frattini. Il provvedimento è stato approvato dall'altro ramo del Parlamento il 26 luglio scorso, è stato trasmesso a noi il 4 agosto, ci sono state di mezzo le vacanze estive, ma siamo in tempo per contenerci in termini tali da dare almeno parziale soddisfazione all'aggettivo « urgenti » che è stato posto nel titolo del disegno di legge.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Signor presidente, davvero la ringrazio per la sua relazione che ha colto le finalità perseguite dal provvedimento, il quale fin dal suo nascere è stato accompagnato da una serie di difficoltà derivanti da apparati e da strutture che non tollerano l'idea che procedimenti attualmente disciplinati da quattro o cinque leggi trovino la loro disciplina in un solo atto, che non è nemmeno una legge ma un regolamento. Infatti, ad ogni passaggio c'è un rallentamento della procedura, c'è un nucleo che esercita poteri nei quali si nascondono le

resistenze, le deviazioni, le disfunzioni e, qualche volta, anche gli illeciti. Più la procedura è complicata, più tardi arriva a conclusione, e dunque più facile è che in essa si annidi la deviazione, l'immoralità, l'illegalità.

Queste sono le ragioni per cui in passato alcune delle iniziative che sono state tentate per la semplificazione e la delegificazione, che introducevano forse principi meno stringenti di quelli contenuti nel provvedimento in esame, si sono arenate nella fase attuativa, cioè per le resistenze opposte dalle burocrazie più forti, mentre quelle più deboli hanno ceduto, e quindi in alcuni aspetti si è semplificato ed in altri, purtroppo non lo si è fatto.

Lei ha rilevato giustamente che ho recuperato alcuni provvedimenti di cui era stata prevista la delegificazione nel 1993 e che erano andati dispersi nelle sabbie mobili delle varie fasi attuative. Quindi, lo sforzo e l'impegno da parte mia e dell'intera compagine governativa sono, in questo senso, molto chiari e precisi.

Il provvedimento reca in sostanza la semplificazione delle attuali procedure e detti nuovi criteri in merito, con particolare riferimento alla disciplina dei termini dei singoli procedimenti che, alla luce della legge n. 241 del 1990, spetta alle singole amministrazioni determinare. Al riguardo numerosi ministeri non hanno provveduto a fissare i predetti termini o lo hanno fatto in modo talmente difforme per procedimenti identici che, per l'esempio che lei ha portato degli equi indennizzi, ho scoperto che per espletare l'intera procedura in un ministero è previsto un termine di 160 giorni e in un altro di 930. Questo non è pensabile, perché se si ha un incidente per causa di servizio nel ministero A non si può avere un termine sette volte superiore a quello di un collega fortunato, per così dire, che ha un incidente essendo dipendente del ministero B. Questo dà l'idea di come veramente vi sia una fortissima esigenza di riconduzione ad omogeneità dell'intera materia.

Sottolineo, inoltre, il carattere innovativo dell'articolo 1, comma 6, che istituisce strutture di controllo interno con un com-



pito di monitoraggio e di vigilanza sui risultati dell'attività amministrativa, più che sui singoli atti. Ciò per mettere in condizioni il Governo di conoscere, attraverso la funzione pubblica, ma vorrei dire soprattutto il Parlamento e le Commissioni parlamentari, anno per anno, gli andamenti e gli esiti di tale percorso semplificativo. A mio avviso, il fenomeno della semplificazione delle procedure, della delegificazione, intanto avrà successo in quanto occhi attenti come quelli del Governo e del Parlamento si appunteranno costantemente sullo stesso, perché altrimenti tutto resterà affidato alla buona volontà di qualche ministro pro-tempore, che metterà mano a 130 procedure; poi, magari, per due anni non se ne saprà più niente. È dunque assolutamente indispensabile rendere costante l'attenzione del Governo e del Parlamento sul fenomeno della semplificazione, in Italia, delle procedure amministrative, che sono regolate da 150 mila leggi, contro le 7-8 mila vigenti in materia nei paesi occidentali più avanzati. Nel provvedimento collegato alla legge finanziaria su mia richiesta è stata inserita una norma - che ovviamente sarà sottoposta al vostro esame quando il disegno di legge sarà esaminato - la quale prevede un appuntamento annuale con una legge di semplificazione. Noi abbiamo conseguito un risultato a mio avviso buono con l'introduzione della legge comunitaria, quando ci si è accorti che non si poteva affidare il recepimento delle direttive comunitarie ad episodi sporadici, ma che era necessario emanare una normativa che stabilisse quali parti del diritto comunitario attuare anno per anno. Vorrei che d'ora in poi ogni anno il Governo individuasse cosa vi è di prioritario da semplificare e sottoponesse al Parlamento un disegno di legge sulla base di una *ratio* analoga a quella che ha portato all'emanazione della legge comunitaria: parlo, cioè, di un appuntamento con la semplificazione e con la delegificazione. E ciò affinché i Governi che seguiranno l'attuale non si trovino in condizione di poter scegliere se

proseguire nel percorso oppure no: dovranno necessariamente farlo.

Vorrei cogliere un altro spunto che riguarda l'articolo 2, il quale è nuovo rispetto all'esperienza del 1993. Attualmente, il riordino dei ministeri - che nel provvedimento collegato alla legge finanziaria trova alcuni sviluppi - è disciplinato da una serie di interventi assolutamente privi di coordinamento. Desidero sottolineare in merito alla lettera *a)* - contenuta nel comma 4-*bis* aggiunto con l'articolo 2 -, concernente la separazione tra indirizzo politico ed amministrazione (do un'interpretazione autentica), che una ricognizione che sto completando ministero per ministero evidenzia un fenomeno di sovradimensionamento dei Gabinetti dei ministri, delle segreterie particolari e degli uffici ausiliari in genere. Ministeri hanno documentato a me - è un'indagine che completerò in breve - l'esistenza di Gabinetti con 180-200-250 persone: ebbene, se persino sulla base della legge del 1924 le strutture ausiliarie dei ministri non devono svolgere attività amministrativa, come è pensabile che dopo la riforma del 1993, che ha affermato addirittura la netta separazione tra mero indirizzo politico ed effettiva gestione (che spetta alla dirigenza pubblica), si vedano Gabinetti articolati in divisioni, con vice capi di Gabinetto preposti alle strutture? Abbiamo superdirigenti generali che svolgono attività amministrativa in aperto contrasto con la lettera e lo spirito della riforma. È dunque chiaro che con un regolamento, senza dover ricorrere a leggi e leggine, si potranno eliminare questi gigantismi e si potrà dire, finalmente, che gli uffici ausiliari dei ministri sono soltanto strutture di ausilio all'attività di indirizzo politico. Un ufficio affari istituzionali, un ufficio legislativo, così come un ufficio stampa, sono indispensabili; ma un Gabinetto amministrativo francamente non serve proprio.

SERGIO MATTARELLA. Mi scusi se la interrompo, signor ministro: se non ho inteso male, con il disegno di legge s'intende sopprimere gli uffici di Gabinetto dei ministri?

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Il provvedimento non ne prevede *tout court* la soppressione, ma stabilisce che le strutture ausiliarie indicate come uffici di supporto al ministro (non più definiti « Gabinetti », ma è una questione di *nomen iuris*) non possano e non debbano avere più funzioni di amministrazione, bensì unicamente la funzione che già nel 1924 e poi nel decreto legislativo n. 29 è stata affermata: vale a dire di supporto all'attività di indirizzo del ministro e non di amministrazione attiva. Questa, sostanzialmente, è la *ratio* della lettera a).

Quanto agli uffici stampa, che si inseriscono nel quadro degli uffici ausiliari, la previsione trova un completamento nello sviluppo che il provvedimento collegato alla legge finanziaria ha delineato, nel quale si prevede un'altra delega - questa volta monotematica - al riordino della comunicazione istituzionale: cioè la previsione di strutture omogenee aventi il compito di trasformare la notizia burocratica, di renderla comprensibile e trasmetterla al cittadino. Tali strutture di comunicazione, collegate agli uffici delle relazioni con il pubblico, che attualmente esistono quasi unicamente come sportello-reclami (il che non è assolutamente pensabile, non era quella la *ratio*) verranno ricondotte alla stregua della previsione del provvedimento collegato, affinché anche la norma che parla di uffici stampa trovi la coerenza che si auspicava. In altre parole, un ufficio stampa come traduttore, verso i

*mass media* e i cittadini, di un messaggio espresso in linguaggio burocratico e che la burocrazia non è in grado di tradurre.

Queste sono le considerazioni di carattere generale che intendevo esporre.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro. Desidero fare una notazione: francamente è piuttosto sconcertante, in occasione della discussione di un tema quale quello in esame, trovarsi in un « salotto » ristretto.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, prendendo la parola sull'ordine dei lavori, chiedo di rinviare il seguito del dibattito, al fine di consentire un'adeguata valutazione del provvedimento e degli atti del Senato, in vista di un intervento in sede di discussione sulle linee generali.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 17,50.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 16 ottobre 1995.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO