

Senato della Repubblica

1^a Commissione Permanente

Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria,
digitalizzazione

Roma, mercoledì 5 aprile 2023

Linee programmatiche

Ministro per le Riforme istituzionali e la semplificazione normativa

Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati

Presidente Balboni,

onorevoli Senatori,

questa per me è la prima occasione di confronto con la Commissione dopo la mia nomina come Ministro e il conferimento delle deleghe relative alle riforme istituzionali e alla semplificazione normativa.

Si tratta di due ambiti di grande importanza, trasversali rispetto alle competenze degli altri Ministri. Proprio per questo, sono stata finora impegnata nella messa a punto degli interventi che intendo intraprendere, per entrambi i settori, mediante un ampio confronto con il mondo accademico e con la società civile.

Oggi sono qui per condividere i risultati e i progetti derivanti da questo primo periodo di preparazione e altresì per illustrarvi gli interventi che intendo intraprendere.

Seguendo le deleghe che mi sono state conferite, articolerò questa relazione in due parti, la prima dedicata alle riforme istituzionali e la seconda alla semplificazione normativa. Si tratta di settori apparentemente distanti che, come avrò modo di illustrare, presentano in realtà ampi punti di contatto, in quanto volti entrambi a garantire il pieno dispiegarsi dei diritti di cittadini e imprese.

Parto dal tema delle riforme istituzionali, al centro del dibattito politico italiano da oltre trent'anni e che ha dato luogo a innumerevoli proposte e riforme, che sono in attesa di un più ampio riordino capace di accompagnare il Paese verso il futuro.

Il Governo è fortemente determinato a intraprendere una riforma costituzionale che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che, come affermato dal Presidente Meloni durante il discorso sulla fiducia, consenta all'Italia di passare da una "democrazia interlocutiva" ad una "democrazia decidente" capace di guidare il Paese nelle sfide della transizione economica, digitale e ambientale e nelle dinamiche europee ed internazionali.

Questa ambizione richiede l'impegno di tutte le competenze organizzative e professionali a disposizione e presuppone un'ampia condivisione politica.

Ho quindi proceduto alla consultazione di tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, e ho raccolto i contributi della comunità scientifica, per raccogliere le principali criticità e prospettive di soluzione, al fine di giungere a una decisione il più possibile partecipata. L'intensa ricerca di concertazione, ancora in corso, non potrà tuttavia diventare il pretesto per non decidere o per limitarsi a decisioni inconcludenti rispetto all'esigenza di giungere a una riforma di sistema organica.

Entro l'estate presenterò dunque un disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione che verterà su due imprescindibili punti:

- un rapporto fra la comunità nazionale e i suoi rappresentanti che passi attraverso meccanismi di elezione diretta dei vertici delle istituzioni, siano essi, secondo il modello prescelto, il Presidente della Repubblica o il Presidente del Consiglio;

- la stabilità del governo mediante meccanismi che consentano di superare l'atavica instabilità delle nostre istituzioni rappresentative. Nei settantacinque anni della Repubblica si sono infatti succeduti 68 governi, con un tempo medio di durata di quattordici mesi. La fragilità del nostro sistema politico-istituzionale, dovuta all'incapacità di esprimere nel lungo periodo un pensiero politico stabile, produce conseguenze negative sulle imprese e i cittadini e quindi sullo sviluppo economico del nostro Paese.

È ormai maturo il tempo per ricondurre il governo del Paese alla volontà degli elettori. Troppo spesso, negli ultimi anni, al voto dei cittadini sono seguiti Governi non corrispondenti alle scelte elettorali. Era infatti dalle elezioni del 2008 che l'esecutivo non era espressione del voto degli elettori. Questo disallineamento ha contribuito alla disaffezione dei cittadini verso la politica, manifestatasi con il crescente astensionismo che ha caratterizzato le ultime tornate elettorali.

Le riforme istituzionali non si esauriscono nelle riforme della Costituzione, ma comprendono anche misure ordinamentali per la sua attuazione mediante legge ordinaria.

In tal senso, nell'ambito della delega a me conferita, ho partecipato alla stesura del disegno di legge sull'autonomia differenziata, contribuendo al definitivo superamento del criterio della spesa storica a favore dei costi e fabbisogni standard. È poi stato stabilito che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) è una preconditione per le intese tra Stato e Regioni e il coinvolgimento delle Camere sarà determinante. Con riferimento alla definizione dei LEP, sono inoltre stata chiamata a integrare la composizione della Cabina di Regia istituita dall'ultima legge di bilancio. Ancora, affinché nessuna Regione venga lasciata indietro, sono intervenuta per garantire un ruolo determinante del fondo di perequazione, secondo il principio di sussidiarietà.

Quanto alla semplificazione normativa, desidero innanzitutto sottolineare come la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione costituiscano un obiettivo prioritario per garantire la certezza del diritto, nonché il presupposto per lo sviluppo politico e sociale e per la crescita economica del Paese.

Avere la certezza di regole univoche, applicabili ai singoli casi concreti, costituisce la condizione necessaria per un'azione amministrativa rapida ed efficiente; per dare chiarezza circa i diritti e i doveri di ciascuno e rafforzare così il legame di fiducia alla base del rapporto tra lo Stato e cittadini; nonché per favorire gli investimenti delle imprese italiane e straniere che necessitano di un quadro regolatorio stabile e chiaro.

Ricordo che anche le istituzioni sovranazionali da tempo reclamano a gran voce una semplificazione normativa, intesa come miglioramento quantitativo e qualitativo della regolazione.

Già nel 2001 l'OCSE, nel Report "*Regulatory Reform in Italy*", evidenziava un problema di "inflazione regolatoria", rilevando come ciò determinasse a carico dei cittadini e delle imprese oneri non necessari. Inoltre, l'eccesso di "regolazione burocratica" è uno dei fattori che incidono negativamente sull'indice del livello di corruzione percepita, stilato da *Transparency International* che, per il 2022, vede l'Italia ancora quarantunesima su centottanta Paesi. Ed è noto come la "*Better regulation agenda*" europea raccomandi che l'introduzione di nuovi oneri debba essere bilanciata dalla riduzione di quelli esistenti.

Lo stesso PNRR prevede, tra le riforme abilitanti, la semplificazione e la razionalizzazione della legislazione, qualificandola come intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese e supportare trasversalmente le sei missioni del Piano. In questa prospettiva, sono stata chiamata a integrare la composizione della Cabina di Regia per l'attuazione del PNRR.

Alla luce di tali considerazioni e in virtù della delega a me conferita, ho ritenuto di avviare un'azione di semplificazione in senso ampio, fondata su due direttrici principali:

- la riduzione dell'eccessiva mole della normativa esistente;
- la razionalizzazione del sistema di fonti del diritto attraverso un'attività coordinata con i Ministri competenti per materia, le Regioni e gli organismi rappresentativi delle parti sociali.

La semplificazione normativa trova infatti la sua più profonda ragione d'essere nella necessaria riduzione e razionalizzazione di un sistema caratterizzato da una quantità, complessità e contraddittorietà di fonti del diritto non più compatibile con le esigenze di una moderna società. Per quanto riguarda, innanzitutto, la riduzione dell'ipertrofia normativa, ritengo che sia opportuno partire da un dato: dall'ultima rilevazione dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, del settembre 2021, risulta che nell'ordinamento italiano, dal 1861 al 21 settembre 2021, sono stati adottati 203.893 atti aventi valore normativo e, di questi, ne sono stati espressamente abrogati solo 93.979. Tra gli atti ancora vigenti risultano addirittura circa 33.000 Regi Decreti.

Per porre rimedio a tale peculiare situazione, ho ritenuto doveroso partire, nel censimento e nell'analisi della normativa da abrogare, proprio da tali atti. La loro esistenza provoca infatti, ancora oggi, questioni interpretative e difficoltà nel sistema giuridico e nella vita di persone e imprese.

Si pensi al caso del Regio Decreto n. 635 del 1940, una norma vecchia di quasi 80 anni, ma che non è mai stata abrogata. Proprio grazie a tale Regio Decreto, un alto ufficiale dell'esercito italiano ha ottenuto dal TAR ligure l'annullamento degli atti con cui gli era stata negata l'autorizzazione al porto di un'arma individuale. Anche il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) è dovuto intervenire con apposite circolari, al fine di chiarire che l'applicazione ai magistrati dell'obbligo di residenza nell'ufficio a cui sono destinati si evince da un Regio Decreto del 1941 (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12). Con apposito disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri del 16 marzo scorso, ho dunque disposto l'abrogazione di 2.535 Regi Decreti, adottati nel primo decennio dell'Unità d'Italia, dal 1861 al 1870. Questo provvedimento è solo la prima tappa di un percorso di lungo periodo, attraverso il quale porterò avanti l'opera di semplificazione del sistema normativo.

L'analisi dei Regi Decreti ancora vigenti sta proseguendo a ritmo serrato. A breve proporrò un secondo provvedimento e, entro luglio, prevedo di abrogarne circa 20.000.

Con riferimento alla semplificazione volta alla riduzione degli oneri e limiti non necessari, ho avviato una consultazione pubblica delle categorie e associazioni interessate per acquisire un quadro delle criticità percepite e delle soluzioni proposte e ho già sottoscritto diversi Protocolli con più Regioni italiane - Veneto, Basilicata, Marche, Abruzzo e Calabria - volti a cogliere le proposte dei territori, per convogliarle nell'azione di semplificazione della normativa nazionale, nonché a fornire supporto alla semplificazione della disciplina regionale. È chiaro che i Protocolli interesseranno tutte le Regioni italiane.

Ma, nell'ottica di un'azione il più possibile ampia, ho inteso coinvolgere anche le rappresentanze delle parti sociali. A tal fine, ho sottoscritto un apposito Accordo di collaborazione con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), che mira a introdurre semplificazioni pensate soprattutto per le categorie produttive e per i lavoratori.

I lavori dei Tavoli tecnici attivati dopo la sottoscrizione dei Protocolli e dell'Accordo sono in corso e alcune prime misure già elaborate sono in fase di valutazione.

Come ho detto, la semplificazione normativa è una funzione trasversale, che si interseca con l'attività di tutti i Ministeri, in virtù delle competenze a me delegate di coordinamento e di indirizzo della materia, nonché di promozione di ogni necessaria iniziativa anche normativa e di codificazione.

In questo senso le mie competenze coinvolgono direttamente l'attuazione del PNRR che annovera tra le sue molteplici misure interventi di semplificazione del quadro normativo nazionale, sia nell'ambito dell'approvazione delle leggi che nell'ambito dell'adozione dei decreti legislativi.

In questa prospettiva, ho già partecipato alla stesura del nuovo Codice dei contratti pubblici e alla predisposizione del decreto-legge PNRR (n. 13 del 2023), in corso di conversione, proponendo l'inserimento di una serie di disposizioni volte a favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili. Inoltre, sto predisponendo, congiuntamente al Ministro per la pubblica amministrazione e in accordo con gli altri Ministri competenti, una legge di delegazione che introduca principi di semplificazione anche normativa nel settore farmaceutico, sanitario e della disabilità, nonché nel campo dell'accesso ai servizi in modalità digitale, del turismo e delle autorizzazioni di pubblica sicurezza.

Infine, segnalo la mia partecipazione ad ulteriori iniziative:

- parteciperò, con i Ministri competenti, alla riforma del TUEL, al fine di riportare, all'interno del quadro organico che deve essere garantito dal Testo Unico, i diversi interventi che si sono stratificati negli anni e di adeguarli, laddove necessario, alla giurisprudenza costituzionale. In quest'ambito il mio impegno sarà rivolto a introdurre delle proposte di riflessione che riguardano principalmente la figura del sindaco;

- come Ministro della semplificazione normativa, sarò in prima linea nel tavolo tecnico con il Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica, che avrà ad oggetto la revisione e riscrittura del Codice dell’ambiente, con uno sguardo rivolto alle prospettive dell’economia verde e delle fonti rinnovabili e al fine di rendere l’ambiente un’occasione e non un limite per lo sviluppo economico e sociale;
- ho proposto l’inserimento, nel disegno di legge di delegazione europea, di una norma dedicata alla semplificazione normativa della disciplina nazionale di attuazione del diritto europeo;
- nell’ambito della c.d. legge quadro sulle disabilità (l. 227/2021), che reca una delega al Governo per l’adozione, entro il mese di giugno 2024, di uno o più decreti legislativi, collaborerò alla revisione ed al riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità;
- prenderò parte alla predisposizione dei provvedimenti attuativi della delega al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane.

In conclusione, al pari della riforma sul presidenzialismo, con la quale – come recentemente affermato dal Presidente Meloni – *“la democrazia può diventare più forte e solida”*, anche la semplificazione normativa rappresenta uno strumento di garanzia della democraticità del sistema, consentendo di attivare i diritti e i doveri di ciascuno nei rapporti tra amministrazione, cittadini e imprese.