

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 120 di lunedì 26 gennaio 2009

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa (A.C. 2044-A) (ore 12,25).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa.

Ricordo che nella seduta del 15 gennaio 2009 è stata respinta la questione pregiudiziale Vietti ed altri n. 1.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 2044-A)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari Unione di Centro e Partito Democratico ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Avverto, altresì, che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, presidente della I Commissione, onorevole Bruno, ha facoltà di svolgere la relazione.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, il decreto-legge n. 200 del 2008 interviene, innanzitutto, con la necessaria urgenza per accelerare e portare a conclusione, in tempi utili ad evitare la perdita dei suoi rilevanti stanziamenti, il programma di informatizzazione della normativa vigente avviato con l'articolo 107 della legge finanziaria per l'anno 2001. Questa norma, di iniziativa parlamentare, istituì un apposito fondo di bilancio destinato a raggiungere questo obiettivo nell'arco di un quinquennio, assegnandone la gestione alla Presidenza del Consiglio sulla base di intese con la Presidenza delle due Camere.

Dopo la fase di studio e progettazione il processo di attuazione ha incontrato crescenti difficoltà dovute alla esigenza di unire attività che fanno capo ad una molteplicità di amministrazioni pubbliche, avviando in forma integrata le procedure di spese in assenza di uno specifico e forte centro di impulso e coordinamento politico e amministrativo in seno alla Presidenza del Consiglio. A questo fine, sulla base di preventive intese con le Presidenze delle due Camere, il decreto-legge n. 200 del 2008 dispone, all'articolo 1, la concentrazione in capo al Ministro per la semplificazione normativa dei compiti di impulso e di coordinamento di tutte le attività pubbliche volte a realizzare l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente. Ciò consentirà finalmente la creazione in Italia di un archivio informatico o banca dati della legislazione statale vigente sul modello di altri Paesi europei. L'archivio in questione sarebbe unico in quanto raccoglierebbe, per la prima volta, tutte le fonti legislative vigenti. Sarebbe pubblico in quanto curato dallo Stato sotto la responsabilità delle massime istituzioni democratiche a garanzia di tutte le parti politiche. Inoltre, l'accesso sarebbe gratuito e facilitato attraverso apposite classificazioni per tutti gli utenti. È evidente l'importanza di questo obiettivo. La realizzazione di un simile archivio comporterà un importante progresso in termini di certezza del diritto. In uno Stato di diritto non dovrebbero essere i privati, ancorché si tratta di soggetti di indiscussa professionalità e lealtà alle istituzioni, a gestire l'archivio della legislazione vigente e, conseguentemente, a curare l'aggiornamento dei testi di legge nel succedersi delle novelle. Va, infatti, considerato che gli operatori privati, come è ovvio, effettuano il servizio a pagamento con la conseguenza che il cittadino e le imprese sono costretti a

pagare per sapere qual è il testo vigente delle leggi.

Inoltre, la informatizzazione e classificazione della normativa vigente curata dalle massime istituzioni che presiedono al processo legislativo costituirà un formidabile strumento per il costante riordino e per la semplificazione della legislazione nell'ambito della legislazione ordinaria. La piena conoscenza e classificazione dell'intero universo normativo consentirà di portare a compimento gradualmente la sistematica riorganizzazione e semplificazione di tutti i settori della legislazione. La finalità del riordino e la semplificazione collega, quindi, la prima con la seconda parte del decreto-legge. La seconda parte del decreto-legge in materia di semplificazione legislativa si presenta strettamente connessa alle stesse finalità della realizzazione del progetto di informatizzazione.

La seconda parte del decreto-legge continua l'opera di razionalizzazione del corpo normativo già avviata da precedenti provvedimenti, con l'abrogazione di tutte le leggi superate perché di fatto tacitamente abrogate da leggi successive o perché riferite a fatti del passato ormai privi di rilievo o perché in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico attuale.

L'abrogazione delle leggi superate è necessaria non soltanto per una ragione di semplificazione e di ordine (ossia quella di evitare che l'archivio informatico abbia dimensioni elefantache e contenga norme inutili), ma anche per una ragione economico-pratica. Infatti, come chiarisce la relazione governativa di accompagnamento al decreto-legge in discussione, inserire una legge nella banca dati informatica ha un costo non irrilevante, atteso che si tratta non soltanto di informatizzare il testo, ma anche di provvedere alle necessarie operazioni tecniche di marcatura che lo rendono informaticamente fruibile. È, quindi, evidente che abrogare leggi inutili diventa essenziale, anche al fine di rendere la banca dati realizzabile in termini di costi e tempi di realizzazione.

Questo tipo di intervento è stato avviato con il provvedimento noto come «taglia-leggi», varato dal Governo di centrodestra nella XIV legislatura (legge n. 246 del 2005, articolo 14, commi da 12 a 24). Esso tende a fare emergere quali siano le disposizioni legislative statali ancora vigenti, a selezionare quelle effettivamente attuali e ad abrogare indistintamente (per così dire «in blocco») tutte le altre o meglio quelle, tra le altre, che siano anteriori al 1970. All'interno di questo quadro si inseriscono i due interventi disposti in materia dall'attuale Governo, quello dell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito con la legge n. 133 del 2008) e quello del decreto-legge in discussione oggi.

I due interventi sono analoghi: prevedono entrambi l'abrogazione espressa, a partire da una certa data posteriore all'entrata in vigore del decreto-legge, di un determinato gruppo di atti normativi di rango primario. Nel caso del decreto-legge n. 112 del 2008 si trattava di 3.370 atti. Nel caso del decreto-legge in discussione si tratta di 28.889 atti, per la precisione atti emanati tra il 1861 e il 1947, risalenti cioè al periodo antecedente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Sulle ragioni che hanno indotto il Governo ad intervenire con i due provvedimenti citati e sull'intreccio tra questi ed il programma «taglia-leggi» parlerà più diffusamente - ritengo - il Ministro Calderoli. Mi limito a dire che l'intervento del Governo, stando a quanto emerso in Commissione, è quello di suscitare un dibattito pubblico e di richiamare l'attenzione di tutti e, innanzitutto, delle pubbliche amministrazioni sull'effettivo contenuto delle migliaia di leggi che il 16 dicembre 2009, per effetto del dispositivo «taglia-leggi» sopra illustrato, sarebbero state comunque abrogate in blocco. In quest'ottica, si può ritenere che il Parlamento partecipi al dibattito attraverso la discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge.

Nel corso dell'esame in Commissione è stato tuttavia evidenziato che i ristretti tempi di esame di un disegno di legge di conversione non permettono alle Camere di verificare con la dovuta cura se tutti i circa 29 mila atti di cui si dispone l'abrogazione siano effettivamente superati. In qualità di relatore, ho segnalato sin dall'inizio dell'esame in Commissione che sull'effettiva inutilità di alcune intere categorie di atti occorrerebbe un maggiore approfondimento.

Il Governo, nella persona del ministro Calderoli, si è mostrato disponibile ad accogliere suggerimenti, in relazione sia alle modalità di attuazione del processo di semplificazione previsto dal decreto-legge, sia al contenuto dell'elenco delle leggi da abrogare. Ciò ha contribuito a far

instaurare un clima di fattiva collaborazione tra Governo, maggioranza e minoranza per effetto del quale il relatore ha potuto presentare emendamenti condivisi, a fronte dei quali tutti i (peraltro pochi) emendamenti dei gruppi sono stati ritirati, con l'eccezione di un emendamento dell'onorevole Lanzillotta, che è stato approvato.

In estrema sintesi, le modifiche apportate dalla Commissione sono state le seguenti. Per quanto riguarda l'articolo 1, che reca misure per dare nuovo impulso al progetto di realizzazione di una banca dati informatica pubblica e gratuita della legislazione vigente, si è cercato di stabilire una maggiore continuità con il passato e, quindi, con il lavoro svolto in attuazione dell'articolo 107 della legge n. 388 del 2000, che è stato espressamente richiamato.

Ciò fermo restando il principio introdotto dal decreto-legge, che in sostanza attribuisce al Ministro per la semplificazione normativa (figura che nel 2000 non esisteva) i compiti di coordinamento e promozione delle attività relative all'attuazione di quel progetto. Si chiarisce, inoltre, che sulla base delle intese già acquisite, continua la collaborazione al progetto delle amministrazioni delle due Camere. È stato poi precisato che, nella misura in cui tali attività riguardino la normativa regionale, il Ministro deve procedere in cooperazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali e delle province autonome. È stato infine chiarito, con l'approvazione del predetto emendamento dell'onorevole Lanzillotta, che non è consentito il finanziamento a carico di bilanci pubblici di progetti di classificazione e accesso alla normativa vigente non rientranti nell'ambito delle attività coordinate ai sensi del decreto-legge in discussione.

Per quanto riguarda l'articolo 2, è stato posticipato al 16 dicembre 2009 il termine a partire dal quale i circa 29 mila atti normativi elencati nell'Allegato 1 vengono abrogati. Si è inteso in questo modo da una parte prolungare il tempo per le verifiche relative all'effettiva inutilità dei predetti atti, dall'altra coordinare il programma di semplificazione previsto dal decreto-legge in discussione con quello previsto dal «taglia-leggi». Il 16 dicembre 2009 è infatti il termine entro il quale il Governo deve indicare quali leggi anteriori al 1970 sono indispensabili e restano in vigore e a partire dal quale tutte le altre leggi vengono abrogate in blocco. Per maggiore chiarezza il riferimento al meccanismo «taglia-leggi» è stato inserito espressamente, in analogia con quanto previsto dal decreto-legge n. 112 del 2008. È stato inoltre previsto che a metà percorso, cioè entro il 30 giugno prossimo, il Governo effettui una ricognizione sull'impatto dell'abrogazione dei 29 mila atti in questione con riferimento ai diversi settori di competenza dei Ministeri e ne riferisca al Parlamento. La Commissione non ha invece modificato l'Allegato 1 del decreto-legge, quello contenente l'elenco delle 29 mila leggi da abrogare. Questo non perché non siano emersi casi di leggi da mantenere - ne sono infatti emersi numerosi e molti sono stati segnalati dalle Commissioni nei loro pareri - ma perché il Governo, nella persona del Ministro Calderoli, ha assunto l'impegno di presentare in Assemblea un proprio emendamento riepilogativo di tutte le proposte di modifiche all'Allegato stesso, da qualunque parte pervenute.

Per quanto riguarda l'articolo 3, infine, le modifiche si limitano ad aggiungere altri nove atti normativi all'elenco dei 60 atti che il decreto-legge in discussione espunge dal novero di quelli che, per effetto del citato articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008, sono stati abrogati a decorrere dal 22 dicembre 2008.

Concludo dicendo che sul testo sono stati acquisiti i pareri del Comitato per la legislazione e di tutte le Commissioni permanenti competenti in sede consultiva, oltre che della Commissione parlamentare per le questioni regionali. I pareri delle Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali sono stati tutti o favorevoli o favorevoli con osservazioni relative per lo più all'Allegato 1 del decreto-legge. Il parere del Comitato per la legislazione è risultato per molti versi convergente con l'orientamento della Commissione e può ritenersi quindi recepito con le modifiche apportate al testo (*Applausi dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Signor Presidente, il Governo si riconosce completamente nella relazione del relatore e quindi integrerà esclusivamente alcune parti. Voglio scusarmi con l'Assemblea per l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza per arrivare a questo obiettivo, ma non abbiamo individuato strumenti diversi. Abbiamo affrontato il problema ereditando due iniziative assolutamente condivisibili che da una parte con il passare del tempo si sono scarsamente concretizzate, e dall'altra stavano arrivando a scadenza, come nel caso del «taglia-leggi», forse senza una reale responsabilizzazione di tutti i vari soggetti rispetto a quello che sarebbe accaduto.

Da una parte credo sia assolutamente necessario realizzare il progetto normativo. Condivido con il relatore l'osservazione circa il fatto che è impossibile che in uno Stato di diritto ci si debba obbligatoriamente rivolgere, pur riconoscendo la competenza ricordata dal presidente Bruno, a un soggetto privato in ordine alla vigenza o alla multivigenza di una legge, considerando inoltre che ciò ha un carattere oneroso; quindi, è assolutamente indispensabile una banca dati pubblica con la possibilità di accesso gratuito.

Dall'altra parte, vi era un progetto taglia leggi che il 16 dicembre di quest'anno avrebbe portato ad un'abrogazione innominata di una serie di leggi di cui nessuno conosceva neppure il titolo, perché ovviamente quelle 28.889 leggi che noi abbiamo sottoposto al vostro esame, partendo da un'abrogazione, non erano reperibili in nessuna delle banche dati (De Agostini, De Martino, Giuffrè), né erano tra quelle che erano state indicate come norme da salvare dalle varie amministrazioni o dai vari soggetti coinvolti.

Quindi, il decreto-legge ha voluto assumere il significato di rendere esplicito ciò che esplicito non era, per poter mettere sul tavolo del Parlamento e di tutti gli altri soggetti coinvolti un elenco dei titoli di legge che, diversamente, nessuno avrebbe conosciuto, proprio sulla base di questo lavoro che il Governo ha iniziato a svolgere prima dell'emanazione del decreto-legge e che successivamente è stato portato avanti dal Parlamento. L'ampliamento temporale che è stato inserito nel corso dell'esame in Commissione, che ha portato al 16 dicembre il termine per effettuare un esame, è volto a dare a tutti i soggetti interessati la possibilità di procedere in tal senso. Il Governo si è dichiarato da subito disponibile a recepire le indicazioni che sono provenute dal Parlamento.

Vorrei ricordare ai colleghi alcuni numeri: delle 28.889 norme che sono state sottoposte all'abrogazione, 543 sono quelle di cui è stato richiesto il salvataggio, ma di queste 543 solo 223 sono atti di valenza primaria, 320 sono atti che non hanno natura primaria, ma sono stati inseriti per errore nella classificazione del CED; in particolare, di questi 223, 123 sono stati segnalati da alcuni Ministeri, quali quello della giustizia, dell'economia e del lavoro, 14 dal Ministero dell'interno, 24 dal Ministero della difesa, 2 dal Consiglio nazionale forense, 48 su indicazione delle Commissioni della Camera e 12 su segnalazione del Comitato per la legislazione.

Quindi, delle 223 leggi di cui si chiede il salvataggio, al netto di quelle di cui si è ulteriormente richiesta l'abrogazione, abbiamo conclusivamente 146 leggi, che corrispondono alla percentuale dello 0,5 che ci era stata indicata.

Ulteriori indicazioni provengono poi dal Comitato per la legislazione e dalla relazione del relatore in Commissione rispetto ad alcune voci, come i Trattati internazionali, l'istituzione dei comuni e di enti, che sono stati trasmesse ai rispettivi competenti Ministeri per l'ulteriore esame; vi è quindi la possibilità che attraverso lo strumento del decreto legislativo, prima della scadenza, si possa salvare ciò che deve essere salvato. A ciò si aggiungono 12 ulteriori leggi da salvare attraverso il decreto-legge n. 112 del 2008.

Il Governo ha accolto la richiesta di presentare un proprio emendamento riferito a tutti i provvedimenti per i quali è stato richiesto il salvataggio e attende la scadenza del termine per la presentazione degli emendamenti (che mi sembra sia stata fissata alle 14) proprio per poter far confluire tutte le richieste in un'unica proposta emendativa.

Successivamente, come è ovvio, il lavoro andrà ancora perfezionato ulteriormente. Tuttavia, credo che attraverso questo strumento si stia compiendo un'operazione con conoscenza e responsabilità di

ciò che si sta realizzando; diversamente, l'effetto del «taglia-leggi» sarebbe stato quantitativamente molto importante, ma purtroppo qualitativamente poco curato. Pertanto, credo che si tratti di un intervento assolutamente necessario.

Ringrazio il relatore e i colleghi per la disponibilità che hanno mostrato nel corso dell'esame della Commissione e che credo si potrà ripetere anche in questa sede (*Applausi dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, sulla base della relazione del presidente della I Commissione e di quanto ha appena detto il Ministro, la discussione di questo provvedimento si delinea certamente più facile di quanto fosse lecito pensare al momento della presentazione alla Camera del decreto-legge in esame.

Su questo decreto-legge, così come era stato presentato, noi del Partito Democratico abbiamo appoggiato una pregiudiziale di costituzionalità presentata dal gruppo dell'UdC al centro della quale vi era la questione (sulla quale ora il Ministro è tornato per un momento) dell'opportunità di usare lo strumento previsto dall'articolo 77 della Costituzione per interventi di questo tipo.

Nonostante le posizioni si siano sensibilmente avvicinate durante i lavori in Commissione e durante gli incontri che abbiamo avuto modo di fare, mantengo una fortissima riserva sul fatto che si sia dovuto procedere con questo strumento.

Mi è chiaro, perché naturalmente il Ministro e il relatore lo hanno spiegato molto bene anche in Commissione, che vi sono dei fini nell'azione politica e istituzionale da raggiungere, e in questo caso il fine è quello della banca dati pubblica. Si tratta di un obiettivo che non abbiamo difficoltà a dichiarare estremamente importante, come il supporto economico che sta alle spalle di questo intervento (se si va indietro nel tempo, si risale alla finanziaria per l'anno 2001, ovvero all'articolo 107 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000). Mi pare che a queste iniziative collaborò anche Beniamino Andreatta che è stato certamente uno di coloro che per primi avevano individuato questo obiettivo. Quindi, come ha ripetuto ora il Ministro, è importante la riduzione dello *stock* normativo: abbiamo certamente troppe leggi e alcune sono pressoché sconosciute.

Un altro obiettivo che fa parte di questa operazione politica risale più da vicino alla legge n. 246 del 2005 intitolata: Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005. In verità, quando su quella legge intervenni in Aula espressi molte riserve, in quanto mi faceva paura il meccanismo del «taglia-leggi», ovvero la ghigliottina che scattava dopo un certo percorso. Come sapete benissimo, mi ricordo che vi era una prima delega di una *tranche* di due anni accompagnata dalla relazione presentata in materia dal collega Paino, il quale aveva presentato questa relazione alla fine del 2007. Questa relazione tuttora giace alle Camere e credo che in qualche modo bisognerebbe discuterla, sia pure riaggiornata sulla base delle valutazioni che il Ministro intendesse svolgere. Era, infatti, una tappa importante di quel processo che prevedeva l'abrogazione di leggi fino a far scattare, al termine del processo, il «taglia-leggi» secco su tutte le leggi anteriori al 1970. Tuttavia, nel frattempo (nei due, più due, più due anni a disposizione) con i criteri indicati nella legge si poteva avere la sensazione di un lavoro fatto in maniera molto solida dal punto di vista metodologico. Si tratta di una serie di norme legate ai profili che oggi abbiamo richiamato e che non potevano essere abrogate.

Il Ministro afferma che è stato adottato il decreto-legge in quanto non era utilizzabile, allo stato, un altro strumento normativo.

Signor Ministro, mi perdoni, ma, paradossalmente, questo abuso dello strumento della decretazione d'urgenza - ossia l'approvazione di decreti-legge quando non sono necessari (dei trentatré esaminati da quest'Aula più di uno poteva avere questa caratteristica, almeno dal punto di vista di chi vi parla) -, comporta che, nel momento in cui l'utilizzo di tale strumento fosse necessario, forse esso sarebbe meno plausibile: purtroppo, vi è stata una sorta di abuso, che sento teorizzare in diversi modi, i quali, naturalmente, non sono sempre convincenti.

Le dico una cosa molto semplice: si doveva usare lo strumento della delega. Di fatto, con gli interventi che abbiamo realizzato, siamo tornati ad uno schema che assomiglia alla delega. Uno degli emendamenti che il relatore si è fatto carico di presentare, infatti, prevede che, alla fine del 2009, questa operazione di salvataggio, previa una serie di relazioni organizzate per materia, Ministero per Ministero, sia effettuata con quello strumento.

Signor Ministro (mi rivolgo anche al relatore), il Parlamento aveva iniziato il percorso con lo schema di una delega predisposta in maniera raffinata: non tutti erano d'accordo, ma alla fine essa era stata accettata. Lei ha citato il decreto-legge n. 112 del 2008, che ha abrogato 3.370 leggi, non pre-repubblicane, ma sostanzialmente contemporanee: esso, quindi, presentava un'apertura molto ampia e prevedeva un arco di tempo di centottanta giorni affinché se ne producessero gli effetti. Il decreto-legge n. 200 del 2008, che stiamo esaminando, è figlio del decreto-legge n. 112: l'urgenza del decreto-legge n. 112 ha prodotto il decreto-legge n. 200. Esso, infatti, è stato emanato il 22 dicembre (lo ricordo perché è la data del mio compleanno e mi ha colpito), che era l'ultimo dei centottanta giorni in cui era possibile salvare una serie di leggi che in esso erano contenute. Paradossalmente, decreto-legge produce decreto-legge: siamo arrivati a questa situazione.

Io ho apprezzato la sua relazione in Commissione (e immagino che apprezzerò l'intervento che lei svolgerà nel prosieguo del dibattito), la quale testimonia che lei ha consapevolezza della serietà di questo problema: la mia preoccupazione, però, è che, di fatto, per dare uno stimolo alla involontaria o volontaria inerzia di alcune strutture amministrative, lei, paradossalmente, ha dato uno stimolo, secondo me inaccettabile, al Parlamento. La versione iniziale del provvedimento prevedeva che di 29.900 leggi, entro 60 giorni, bisognasse mantenere quelle «vive» ed abrogare le altre.

Ciò significa consegnare al Parlamento il cerino acceso, con il rischio scottarsi (chi può, infatti, esaminare 29.900 leggi in 60 giorni?). Noi tutti ci siamo dati da fare: signor Ministro, lei ha volutamente ricordato le leggi che sono state segnalate dal Comitato per la legislazione e dalle Commissioni di merito, ma questo tipo di analisi ci conferma che in questa materia la tentazione è quella di procedere con le quantità (lei ha fatto conti da amministratore delegato di un'azienda: sono stati individuati 500 provvedimenti, 200 dei quali fonti secondarie, e così via): purtroppo, però, con riferimento alle leggi - che sono espressione di un sistema democratico, anche se esercitato settant'anni fa -, il criterio quantitativo non basta.

Non voglio farvi perdere tempo e, quindi, mi avvio alla conclusione: basta guardare alle leggi che sono state salvate che si rizzano un po' capelli, perché vi sono provvedimenti di un'importanza enorme. Quando si abroga una legge, il meccanismo non è così pacifico (non si può dire: mi sono dimenticato e ora la vado a ripescare).

Infatti, oltre che in materia penale, nella quale, come è noto, questo meccanismo non può essere applicato, perché la retroattività non è possibile, anche ciò che facciamo qui, con riferimento al ripescaggio di alcune leggi abrogate con il decreto-legge n. 112 del 2008 e non salvate in questo provvedimento, è discutibile.

Mi rendo conto che il ragionamento diventa complesso, ma, detto in maniera elementare, l'abrogazione ormai si è prodotta. Poi, possiamo approvare una norma con cui stabiliamo che tali leggi rivivano, ma coloro che si occupano di fonti normative non sono così disinvolti; infatti, già può essere discutibile far rivivere una disposizione, ma far rivivere un'intera legge è compito abbastanza arduo. Tuttavia, lei afferma, in qualche modo, che molte di queste leggi si erano dimenticate nel tempo.

Mi avvio alla conclusione con queste considerazioni. Credo che sia importante, anche approfittando del dibattito parlamentare, aver trovato una soluzione, non nel metodo (decreto-legge), ma nel merito, ed elementi di condivisione. Ciò anche perché lei ha detto esplicitamente - questo mi fa piacere - che, con i decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008, non si è inaugurata una via alternativa rispetto alla legge fondamentale n. 246 del 2005, ma una via, in qualche modo, complementare.

Con questi emendamenti, si è sostanzialmente ritornati nell'alveo della delega. Infatti, ad un certo punto, dopo la relazione, verrà presentato un decreto legislativo. Siccome non siamo in grado di adottare decreti legislativi con decreto-legge, evidentemente abbiamo riattivato quel percorso.

Questo per me è giusto e credo che sarebbe giusto anche - glielo chiedo, ma presenterò un ordine del giorno su questo argomento - discutere in Parlamento - lo dico in maniera sommaria - la sostanza della relazione Paino (dico Paino, perché era il sottosegretario del tempo, poi verrà intitolata a chi oggi esercita queste funzioni). Il problema è che quel percorso è fondamentale. Si è interrotto perché è caduto il Governo, però noi - se è vero che la legge n. 246 del 2005 non è decaduta, ma diventa la legge madre in questa materia - dobbiamo riprenderlo e considerare ciò che era stato fatto; infatti, ad un certo punto, bisognerà procedere anche alle semplificazioni, soprattutto per il periodo successivo al 1948.

Per il periodo antecedente al 1948, si procede soprattutto con abrogazioni e salvataggi, ma per il periodo successivo sorge la necessità di predisporre dei Testi unici.

Lei stesso ha detto che, in materia sanitaria, da circa duemila leggi o disposizioni si potrebbe arrivare ad un solo Testo unico. Sarebbe eccellente, questo è un percorso che mi piace, perché comporta non solo la riduzione della quantità, ma anche la salvaguardia della qualità, il che è decisivo.

Quindi, sottolineo che le garanzie che sono state introdotte al termine del lavoro della Commissione sono importanti (le ha già ricordate): il termine di fine anno e non più quella tagliola dei sessanta giorni, che ci rendeva tutti un po' pazzi, nel senso che, qui alla Camera, chi si era messo a lavorare si chiedeva come si potesse fare questo lavoro in sessanta giorni; l'inversione dell'onere della prova, cioè non è la Camera a dover fare il salvataggio, ma è il Governo stesso che, utilizzando le sue strutture, deve presentare la relazione e il decreto, distinguere le fonti primarie da quelle secondarie e sottoporlo al parere delle Camere.

Infine, sottolineo ciò che il relatore ha richiamato, ossia un rapporto con i Presidenti di Camera e Senato, con le autonomie locali e con le regioni, perché è vero che in questa materia si può procedere con indirizzi e principi, ma se si vuol fare qualcosa che abbia un senso, bisogna andare avanti in questo modo.

Mi avvio alla conclusione. Come ho detto, presenterò un ordine del giorno successivamente alla fase degli emendamenti, che non saranno assolutamente molti. Un paio di questi - non li illustro nemmeno per non perdere tempo - sono proprio nella filosofia della chiarezza di cui abbiamo parlato.

È importante che in questa materia si ottengano quegli obiettivi di cui lei parla, che sono, ripeto, tre (banca dati, *stock* normativo ridotto e semplificazione normativa), e non si vada in percorsi ogni volta improvvisati. Infatti, ad esempio, l'articolo 3 del disegno di legge atto Camera n. 1441-bis, attualmente all'esame del Senato e tuttora presente nel testo che presumibilmente sarà approvato, in materia di chiarezza dei testi normativi, è una spruzzatina di semplificazione, di chiarezza e qualità delle norme, ma si pone un principio che qualsiasi legge ordinaria è in grado di superare.

Chiederei, quindi, proprio a lei, che è una persona estremamente concreta, di indicare un percorso di concretezza, che non trascuri la qualità delle norme, che è questione fondamentale, e di non fare «disposizioni manifesto», che, tutto sommato, in questa materia non servono (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Volpi. Ne ha facoltà.

RAFFAELE VOLPI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghe e colleghi, questo è il primo Governo nel quale è stata istituita la figura del Ministro per la semplificazione normativa. All'insediamento del Gabinetto Berlusconi vi furono molti commenti relativamente a questo fatto, trattandosi di un Governo, peraltro, con un numero di Ministri ristretto; alcuni dicevano che bisognava accontentare la Lega, altri dicevano che bisognava trovare una collocazione di rilievo per Calderoli.

Le risposte politiche credo di non doverle dare, perché sono nei fatti di questi giorni; una risposta, invece, relativa all'esistenza del Ministero e alla sua attività funzionale, la troviamo in Aula, con la discussione di un importante provvedimento, che stiamo trattando e che credo convintamente che

affronti in maniera decisiva, se non definitiva, il tema della semplificazione legislativa.

Il decreto-legge in esame intende completare il progetto di creazione in Italia - è già stato detto - di una banca dati unitaria, pubblica, ma soprattutto accessibile e gratuita, della normativa statale vigente, come peraltro già avvenuto in altri Paesi europei. Tale progetto, denominato «Normattiva», volto ad istituire questa banca dati unitaria, ha preso il via con le disposizioni dell'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 ed è stato fondato sulla collaborazione istituzionale - credo che anche questo sia un aspetto estremamente importante - fra la Presidenza del Consiglio, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica.

Nell'attuale legislatura la delega di funzioni attribuisce al Ministro per la semplificazione normativa il coordinamento delle connesse competenze con obiettivi di programma che prevedono compilazione dei testi vigenti delle leggi statali, messa a disposizione gratuita dei relativi testi con strumenti informatici e telematici, classificazione della normativa vigente con l'intento di favorire la ricerca per via informatica e telematica e predisposizione di un apparato, anche critico, per l'individuazione dei profili di incompatibilità e delle abrogazioni implicite.

D'altra parte, in questi anni si è provato - lo abbiamo sentito sia dal Ministro sia dai colleghi - a costituire una vera e propria banca dati normativa sullo stato della legislazione. È stato difficilissimo e non ci siamo ancora riusciti; ciò è dovuto, sostanzialmente, a tre motivi importanti: l'altissimo numero di atti normativi, primari e subprimari, emanati dal 1861 ad oggi e la non omogeneità delle norme sulle fonti; la frammentazione e il disordine dell'ordinamento dovuto alla scarsa importanza (qui dobbiamo anche noi fare un po' di autocritica) tradizionalmente attribuita dal legislatore alla qualità della legislazione; infine, la povertà di quel patrimonio di raccolta elettronica che è sicuramente vario, ma non omogeneo e non completo.

Il decreto-legge che oggi discutiamo si compone dei quattro articoli già citati e trova la sua caratterizzazione in alcuni aspetti, che è importante evidenziare. In primo luogo, si tratta di nuove disposizioni organizzative aventi ad oggetto le attività di informatizzazione e classificazione della normativa vigente al fine della realizzazione della banca pubblica.

Tra l'altro, il Ministro ha anche il compito di assicurare la convergenza, presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso: un'omogeneizzazione, quindi, di controllo e di raccordo sulla capacità normativa che abbiamo nel nostro Paese.

E ancora, si impone l'obiettivo, che non trovo assolutamente marginale, di razionalizzare l'attività degli organismi e degli enti operanti in materia e di individuarne le modalità di utilizzo del personale della pubblica amministrazione già impegnato nel programma di informatizzazione e classificazione delle normative vigenti; credo che, anche in questo caso, la razionalizzazione non possa che essere un momento di beneficio per tutto l'impianto. Inoltre, si prevede di coordinare le relative iniziative con le attività in corso rispetto al «taglia-leggi», altra forma di coordinamento che diventa necessaria. E poi, non da ultimo, perché credo che anche questo sia un passaggio assolutamente innovativo, si prevede di definire con il Ministero della giustizia i criteri procedurali per la pubblicazione telematica degli atti normativi, nella prospettiva di superare anche l'edizione in forma cartacea della *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto-legge, nella parte che riguarda la diretta semplificazione, dispone l'abrogazione degli atti legislativi di cui all'Allegato 1, su cui ci ha aggiornato peraltro il Ministro, facendo riferimento a quei famosi 28 mila 889 atti che saranno comunque controllati e verificati. Credo che in questo caso sia importante sottolineare che la norma è palesemente indirizzata a facilitare l'avvicinamento dei cittadini alla certezza del diritto e alla capacità di conoscere quelle leggi rispetto alle quali lo Stato pretende che i cittadini siano coerenti e conoscitori.

Si è discusso in Commissione sul ruolo del Parlamento rispetto ad un'azione di tale portata, come peraltro si è già superata, con un pronunciamento dell'Aula, la questione pregiudiziale sull'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, in luogo della legge ordinaria. Ritengo sia utile insistere sulle motivazioni che lo stesso Ministro Calderoli ha portato in Commissione, e anche in Aula oggi, che nella loro sostanza, non solo formale ma anche politica, di buona politica, hanno

permesso una convergenza sui metodi di intervento del Parlamento rispetto al decreto-legge in discussione.

Nel corso dell'esame del provvedimento in Commissione, il Ministro Calderoli ha ribadito alcune cose (ovviamente non le ripeto per lei, Ministro, ma le ripeto perché credo che anche in sede di discussione in Assemblea sia utile che resti agli atti in maniera chiara quanto è stato detto in Commissione).

Il Ministro ha ribadito il proprio avviso favorevole ad un controllo il più possibile accurato delle disposizioni che dovranno essere abrogate, ritenendo opportuno assicurare una diffusa verifica di esse da parte di tutti i soggetti in grado di fornire un contributo, volto ad accertare l'eventuale necessità di assicurare la sopravvivenza della normativa ritenuta indispensabile, assicurando che il Governo intende garantire la massima attenzione a tutte le segnalazioni che gli saranno trasmesse. Il Ministro ha inoltre sottolineato che l'urgenza sottesa all'emanazione del provvedimento in esame è dovuta all'esigenza di impiegare entro l'anno i fondi destinati alla realizzazione della banca dati e alla riduzione delle leggi: oltre ad un fatto di civiltà giuridica, ciò è anche volto ad una razionalizzazione dei costi, perché è chiaro che inserire in una banca dati di 30 mila leggi inutili, ad un costo notevole, sarebbe buttare via i soldi dei cittadini. Si evidenzia, inoltre, che sulla base delle indicazioni formulate dal Comitato per la legislazione, il Governo ha provveduto e provvede a ulteriori razionalizzazioni delle leggi che sono in abrogazione.

Nel corso l'esame del provvedimento in Commissione, è stato approvato un emendamento diretto a posticipare al 16 dicembre 2009 la data di decorrenza delle abrogazioni. Tale soluzione offre un congruo margine di tempo per le verifiche sulle abrogazioni relative al complesso delle leggi entrate in vigore prima del 1948, e consente a tutti - al Governo, in particolar modo - di fare uno spoglio per le leggi successive al 1948.

In questa ottica, al fine di evitare l'abrogazione di leggi che sono ancora attuali è utile - come previsto - la ricognizione che è stata collocata a metà del periodo, vale a dire a giugno (in tale sede vedremo cosa vi sarà eventualmente da correggere).

Richiamo poi un aspetto che riguarda il rapporto fiduciario tra la Camera dei deputati e il Parlamento e questa azione del Governo. Per quanto riguarda le proposte emendative sulle singole leggi da espungere dall'elenco di quelle da abrogare, su invito del Governo esse sono state ritirate, ma il Governo si è impegnato a presentare un emendamento che raccolga tutte le indicazioni che a tale riguardo perverranno in tempo utile dalle diverse parti.

Mi permetto di sottolineare che, per quanto riguarda la posizione della Lega Nord rispetto al ruolo del Parlamento nella sua capacità di intervento nell'iter di discussione ed emendativa del decreto-legge al nostro esame, il nostro movimento si sente assolutamente garantito da quanto esplicitamente dichiarato dal Ministro Calderoli, che credo abbia peraltro trovato modo di rassicurare con autorevolezza - ho ascoltato prima il collega Zaccaria - le forze politiche presenti in Parlamento.

La Lega Nord è ulteriormente convinta di tale percorso dal fatto che il presidente della I Commissione abbia voluto mantenere avvocato a sé il ruolo di relatore. Mi permetto in questa occasione di ringraziare l'onorevole Donato Bruno, che con questo atto mette in rilievo la portata del provvedimento, ma fa anche della stima che io e tutti i colleghi della Commissione gli portiamo un momento di centrale condivisione su quale sarà il ruolo dei deputati nella partecipazione alla stesura finale degli emendamenti correttivi.

Questo provvedimento raccoglie peraltro la sensibilità sull'argomento della semplificazione che molte forze politiche in questi anni hanno espresso: ricordo le proposte di legge presentate ed annunciate in materia da stimatissimi colleghi e colleghe anche dell'opposizione, che non fanno che confermare l'utilità - se non addirittura la necessità - di indirizzarsi al più presto verso una significativa semplificazione normativa.

Il Ministro ha riconosciuto l'importante lavoro svolto in questi anni da chi, con ruoli diversi, si è cimentato nel costruire percorsi che consentissero di arrivare ad un complessivo prodotto legislativo moderno ed alleggerito dai gravami di leggi ormai superate; ci ha però anche ricordato che la vicina

Francia, dopo un approfondimento delle esperienze italiane e proprio sulla base di quelle piattaforme, ha già attuato la sua riforma semplificativa.

Credo che questa sia anche un'occasione per una riflessione in merito alla continua nascita di nuove norme (provvedimenti originati da fonti diverse, ma in quantità assolutamente rilevanti). Mi piace in questa sede richiamare un interessante articolo apparso pochi giorni fa e firmato da Raffaele Costa (che tutti conosciamo e stimiamo) il quale, a corredo della sua critica all'eccessiva normazione, pone in allegato una ricognizione della *Gazzetta Ufficiale* del mese di novembre: tra leggi, decreti, regolamenti, direttive dell'Unione europea, provvedimenti della Corte costituzionale ed altro, senza contare mille pagine di concorsi ed esami, abbiamo prodotto in *Gazzetta Ufficiale* 4 mila pagine. Insomma, mi piacerebbe richiamare - ancora una volta - una frase che ho sentito citare dal Ministro Calderoli: chi meno scrive, meglio scrive. Purtroppo, ad ora, essa sembra restare solo un auspicio, ma ciò non ci esonera dal fare il possibile, già da ora, per andare incontro ad una richiesta di trasparenza e semplificazione che giunge da più parti (dal semplice cittadino singolo sino all'impresa, passando per gli operatori della pubblica amministrazione).

Vi sono all'interno delle leggi da abrogare anche alcune norme che oggi possono sembrare marginali, superate nei fatti, nei tempi e nella storia. Ritengo però che la finalmente esplicita abrogazione di leggi emanate in epoca fascista abbia un rilievo politico di condiviso superamento di un'epoca storica.

Signor Presidente, credo che il provvedimento che stiamo discutendo debba avere un valore di stimolo sia per noi parlamentari (nel cominciare ad immaginare un lavoro legislativo di maggior qualità), sia per le altre entità legislative quali le regioni (per non gravare i cittadini con un eccesso di norme), e debba costituire anche un momento che ci induca, come Parlamento, ad accelerare l'azione volta a rendere omogenea la legislazione per materia, muovendoci in fretta verso l'importante traguardo dei testi unici.

Vorrei fare una considerazione finale: signor Presidente, signor Ministro, colleghi, senza l'enfasi data ad altri provvedimenti, ritengo che stiamo comunque varando una riforma, un atto dovuto ai cittadini, un passaggio importante verso una trasparenza che deve essere uno dei mezzi per avvicinare i nostri concittadini alle istituzioni e un modo per rendere più credibile anche chi, come noi, nelle istituzioni lavora. Oggi, signor Presidente, signor Ministro, dal mio punto di vista non stiamo realizzando soltanto un atto di buona amministrazione: oggi - spero tutti insieme - stiamo facendo buona politica (*Applausi dei deputati dei gruppi Lega Nord Padania e Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Saluto i docenti e gli studenti della scuola elementare III Circolo «Giovanni Cena» di Perugia, che stanno assistendo ai nostri lavori dalle tribune (*Applausi*).

È iscritto a parlare l'onorevole Rao. Ne ha facoltà.

ROBERTO RAO. Signor Presidente, in apertura desidero ringraziare il Ministro Calderoli per la grande attenzione con cui segue sempre i provvedimenti che afferiscono al suo Ministero, sia in Commissione, sia in Aula. Desidero anche ringraziare il relatore, il presidente della I Commissione, onorevole Bruno, il quale, assumendo l'incarico di relatore, riconosce al provvedimento un'importanza che riconosciamo anche noi. Sentiamo, però, di dover fare alcune osservazioni nel merito del provvedimento stesso. In premessa, ancora una volta, in apertura della discussione sulle linee generali, ci troviamo a discutere sull'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza. Il decreto-legge n. 200 del 2008, oggi in esame, affronta due questioni molto rilevanti, ma completamente distinte e forse anche eterogenee tra loro: la prima riguarda la pubblicazione delle norme e l'accesso dei cittadini alle norme dell'ordinamento italiano, la seconda riguarda il problema della semplificazione normativa in un ordinamento come il nostro, caratterizzato da quella che si può definire una forte inflazione. Le soluzioni proposte dal decreto-legge, a nostro giudizio, non sono del tutto convincenti, perché per alcuni versi non risolvono i problemi evidenziati. Apprezziamo le scuse, anche esplicite, del Ministro in merito al ricorso alla decretazione d'urgenza

anche in questo caso. Siamo disponibili a migliorare in Aula il testo, ma (come ricordava poc'anzi anche il collega Zaccaria) siamo al trentatreesimo decreto-legge, e, anche in questo caso, a decreto segue decreto, poiché anche in questa circostanza è stato necessario emanare un ulteriore decreto correttivo.

Le questioni contenute nel provvedimento in esame hanno dimensione e portata differenti, sebbene siano entrambe importanti e richiedano da anni interventi seri. Proprio per questa ragione abbiamo ritenuto inadeguato lo strumento del decreto-legge: mancano i presupposti previsti dall'articolo 77 della Costituzione per la decretazione d'urgenza, ma di questo abbiamo già parlato in Aula nell'espone la nostra questione pregiudiziale di costituzionalità. Non è possibile, per il Parlamento, esaminare con la dovuta calma e con gli strumenti ordinari temi complessi relativi alla semplificazione. Dall'altra parte, la pubblicazione è una questione probabilmente più facile da risolvere, ma forse avremmo potuto operare con strumenti diversi ed ordinari.

Per quanto riguarda le norme relative alla semplificazione, secondo quanto affermato nella relazione illustrativa, si tratta di norme risalenti al precedente ordinamento costituzionale «di incerta o dubbia vigenza, che comunque è utile abrogare espressamente», essendo «ormai ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale».

Per quanto, invece, riguarda l'accesso, il nostro sistema certamente è arretrato (è sotto gli occhi di tutti), ma lo è almeno dal 1984, allorché la legge n. 839 impose all'Istituto poligrafico dello Stato di dare la più ampia e rapida diffusione alla *Gazzetta Ufficiale*. L'Istituto poligrafico dello Stato, sin dagli anni Ottanta (stiamo quindi parlando di trent'anni fa), dispone di una banca dati che contiene i numeri della *Gazzetta Ufficiale*, i testi originari delle norme pubblicate, nonché i testi coordinati delle leggi nelle varie versioni succedutesi nel tempo: si tratta di una serie di servizi utili il cui accesso, però, è a pagamento. Solo di recente e soltanto per quanto riguarda gli ultimi sessanta giorni l'Istituto poligrafico rende disponibile la *Gazzetta Ufficiale*.

Contemporaneamente, sotto l'egida del Ministero della giustizia, il CED della Cassazione ha creato per i magistrati un sofisticato complesso di archivi informatici completi sia di normativa, sia di giurisprudenza, il sistema Italggiure Find, gratuito per i magistrati, ma a pagamento per i cittadini. Non si capisce perché non si possa consentire l'accesso gratuito all'archivio del CED della Corte di Cassazione, che è accessibile anche via Internet, a tutti i cittadini. Teniamo conto che, nel frattempo, qualcuno si è preoccupato dei cittadini: cito, ad esempio, il caso - che è stato già riportato e lei, signor Ministro, sicuramente ne è a conoscenza - del comune di Jesi, che non è certamente un grande comune. Esso ha ugualmente messo a disposizione, via Internet, la distribuzione gratuita della *Gazzetta ufficiale* degli ultimi dieci anni: quindi, si può fare.

Diverso, per dimensione e qualità del servizio, è il caso degli archivi di legislazione regionale distribuiti dalla Camera dei deputati. Frutto di una collaborazione tra Camera dei deputati, Corte di Cassazione e Consigli regionali, la banca dati di normativa regionale è accessibile, gratuitamente, dal sito della Camera. È un esempio, per noi, di utilizzo di sistemi avanzati per trattare e distribuire informazione normativa, con testi e riferimenti normativi che assicurano la conoscenza del testo vigente.

Altri esempi provengono dall'Europa. La *Gazzetta ufficiale* dell'Unione europea è distribuita gratuitamente, in tempo reale, dal 2005, dagli uffici della Commissione europea. La serie speciale relativa agli appalti oggi esiste solo in formato elettronico, consentendo un enorme risparmio. Oltre alla Gazzetta sono disponibili la normativa, la giurisprudenza e gli atti preparatori, tutti accessibili in maniera organica e gratuita attraverso il sistema Eurlex. Non si capisce, dunque, perché mai vi dovrebbero essere ragioni di necessità e di urgenza per intervenire su una situazione che così, certo, non va, ma che è tale da almeno trent'anni. Lei dirà: prima o poi bisogna intervenire, a questo punto interveniamo rapidamente.

Il decreto-legge propone una serie di misure organizzative in vista dell'entrata in funzione di un nuovo sistema informativo denominato «Normattiva». Anche in proposito, vorremmo dire alcune cose: tale sistema, come altri che sono stati realizzati sulla base di analoghe iniziative (come il portale www.normeinrete.it, si pongono ambiziosi - e vorrei dire anche onerosi - obiettivi. Ma, di

fatto, il cittadino oggi non può accedere se non a pagamento ad un patrimonio considerevole di informazioni già disponibili, come quelle che distribuiscono l'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato e il Centro elaborazione dati della Corte di Cassazione.

Entrando nel merito, quindi, appare più concreto assicurare l'accesso immediato e gratuito alle banche dati esistenti, salvo poi crearne di nuove e maggiormente efficaci.

Per quanto riguarda la semplificazione, il decreto-legge in esame contiene non poche criticità, dal nostro punto di vista, e non sembra andare realmente nel senso di una semplificazione. Prevede l'abrogazione espressa di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale: una norma del genere si inserisce - si passi il termine - un po' a gamba tesa in un delicato ed incompiuto percorso di semplificazione, avviato con il cosiddetto taglia leggi del 2005 e non è accompagnata - come evidenziato anche nel parere del Comitato per la legislazione - dalle relazioni sull'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. Inoltre, contiene indicazioni, per noi ambigue, allo scopo di motivare l'abrogazione quali il riferimento al precedente ordinamento costituzionale ossia allo Statuto albertino. Il principio di continuità degli ordinamenti non consente di discriminare, come lei ben sa, in base alla data delle leggi per valutarne la vigenza. Il codice civile, che è del 1942 o il codice penale, che è del 1930, sono stati introdotti con atti aventi forza di legge precedenti all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, così come tante altre importanti leggi pacificamente vigenti, come la legge 22 aprile 1941, n. 633, concernente il diritto d'autore. Si tratta di leggi che, seguendo la logica proposta, sarebbero a rischio, perché precedenti al 1948. Sono le regole della successione delle leggi nel tempo che affidano all'interprete la verifica sull'eventuale abrogazione implicita, volta a consentire una corretta applicazione delle disposizioni più risalenti. In questo contesto, se è indubbio che la rimozione di norme abrogate implicitamente o desuete sia utile, è anche evidente che debba essere fatta con grande attenzione, quella che lei, signor Ministro, richiede anche al Parlamento, ma che è contraddetta dallo strumento del decreto-legge.

È certo che nessuno si preoccupa che siano sopravvissute, ad esempio, norme che riguardano le corporazioni dell'epoca fascista, perché è pacifico che si tratta di norme desuete che non si applicano. Non convince, poi, l'argomento della relazione in base al quale la certezza del diritto sarebbe assicurata in quanto, nel nuovo sistema informativo, i provvedimenti che sono superati, desueti o implicitamente abrogati, costerebbero 200 euro per la marcatura ovvero per il trattamento informatico del testo. Questo scrupolo di risparmio del Governo è certamente apprezzabile, signor Ministro, ma credo che, invece, debba fare aggio e prevalere il rischio che si corre con questo nuovo metodo di semplificazione: a causa della fretteolosità imposta inevitabilmente dai tempi del decreto-legge, esso rischia di creare un gran pasticcio.

Si pensi che nello stesso decreto-legge, all'articolo 3, si recuperano - come prima hanno ricordato anche altri colleghi e lei stesso - sessanta norme sulle tremila che avevamo abrogato, con lo stesso metodo di sei mesi fa, con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112. Inoltre, nel 2005, il precedente Governo Berlusconi aveva adottato un provvedimento - molto ordinato, secondo noi - in materia di «taglia-leggi», la cosiddetta legge Baccini, che prendeva il nome dall'allora Ministro della funzione pubblica.

Esso conteneva una delega che prevedeva una serie di criteri e di principi attraverso i quali il Parlamento chiedeva al Governo di provvedere a riorganizzare il sistema normativo, prevedendo due anni per stendere una relazione generale, due anni per emanare decreti legislativi ed altri due anni per correggerli. Si trattava di un procedimento molto chiaro - forse troppo lungo - ed è una delega tuttora aperta.

Il decreto-legge, invece, imponeva solo 60 giorni, termine poi modificato con questa specie di norma salvagente oppure di opportuno paracadute (come ha avuto modo di rilevare anche il Presidente Bruno in questi giorni nella relazione), per capire cosa si può salvare delle circa 30 mila leggi inserite nell'elenco contenente norme importanti. Cito alcuni esempi: le norme di attuazione della regione Sicilia, il trattato di pace, l'adesione all'Unesco, l'abolizione della pena di morte, il ripristino del reato di fronte agli abusi degli agenti di polizia su cui si è soffermato *Il Corriere della*

Sera, i provvedimenti riguardanti i comuni e l'accademia navale di Livorno, il consorzio per l'acquedotto del comune di Monferrato e, infine, le norme sull'accesso alle professioni, il loro esercizio in forma associata e l'organizzazione dei vertici istituzionali degli ordini, problema sollevato seriamente da *Il Sole 24-Ore* che ha dato modo anche proprio al presidente Bruno di motivare la necessità di un rinvio di sei mesi.

Fermo restando che il procedimento presenta ancora criticità in quanto non è allineato con il meccanismo previsto dal cosiddetto «taglia-leggi», la previsione del differimento del termine introdotta con un apprezzabile emendamento del relatore approvato in Commissione, quanto meno evita che si abroghino accidentalmente disposizioni ancora necessarie.

Tale soluzione è condivisibile anche se sembra un rimedio ancora parziale che non fa venir meno, dal nostro punto di vista, alcune perplessità di metodo e di merito che ho esposto con cui si sono affrontati questi delicati temi. È auspicabile, e credo che sia una preoccupazione condivisa, che in Aula si proceda, quindi, ad approfondite valutazioni tecniche, evitando di complicare l'ordinamento, invece di procedere al nobile obiettivo di semplificarlo.

È altresì auspicabile, lo diciamo ancora con il rischio di essere delle voci che gridano nel deserto, che si eviti di portare all'attenzione del Parlamento con lo strumento del decreto-legge questioni così complesse come questa e sulle quali si può ragionevolmente, invece, prevedere, oltre che ospitare, un'ampia condivisione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bianconi. Ne ha facoltà.

MAURIZIO BIANCONI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, prima di tutto c'è da dire che in questo disegno di legge dobbiamo segnalare una nota positiva. Sono più di una le note positive, ma mi piace partire da questa e cioè una nota di metodo.

L'opposizione, o perlomeno la principale opposizione, ha partecipato fattivamente al miglioramento di questo provvedimento; ha discusso ed è stato un intervento positivo che ha trovato tutte le forze direi, in collaborazione per varare questo provvedimento.

Il collega Volpi affermava prima che in fondo anche questa è una riforma. È vero: anche questa è una riforma e anche se la materia sicuramente non è stimolante, non è di quelle che fa agitare i massimi sistemi ed i massimi principi per cui non è che siamo tutti entusiasti di trattare di questa materia ostica e molto tecnica, tuttavia possiamo intravedere questo segnale positivo.

Possiamo fare insieme le riforme, anche perché abbiamo registrato, anche nell'intervento più critico di oggi ossia quello del collega Rao, che comunque esiste una visione condivisa che porta nella direzione di un ordinamento semplificato, che sia fondato su una produzione normativa meno prolifica (anche il collega Volpi ha fatto degli elenchi pazzeschi dell'ultima *Gazzetta Ufficiale*) ma, vorrei aggiungere io, anche di qualità formale e sostanziale migliore.

Non ci soffermiamo troppo nel valutare anche la qualità della nostra normazione che è sempre più ostica, sempre più per addetti ai lavori, sempre più difficile, sempre meno leggibile mentre dovremmo andare sostanzialmente e formalmente in un'altra direzione.

La vorremmo, inoltre, più ordinata e coerente e, infine, più consultabile e fruibile e sono aspetti ai quali questo provvedimento pone un rimedio.

Si tratta di un lungo cammino al quale molti di noi si dedicano da anni (quello della riforma dello Stato), ma ritengo con un certo ottimismo che la visione di questo ordinamento moderno, fondato su norme essenziali, snelle e comprensibili, a tutto beneficio dei principi di efficacia, efficienza e speditezza, rappresenti un obiettivo ormai condiviso e non più differibile - Ministro - perché gli altri camminano molto e noi non possiamo essere troppo attenti ad una nostra tradizione che è molto formale. Il collega Rao - faccio una breve digressione - mi ha molto interessato perché ha illustrato dei rilievi tecnici puntualissimi, ma ritengo che non sia questo il momento, mentre è il momento di andare spediti verso un risultato (anche se - lo ripeto - considero apprezzabili i rilievi del collega Rao). Infatti, non solo siamo in competizione e in concorrenza con un mondo che va avanti, ma, se continuassimo a comportarci in un certo modo, dovremmo sempre di più intervenire a posteriori su

un *corpus iuris* che è sempre più farraginoso, sempre più complicato e sempre più obsoleto. Signor Ministro, abbiamo visto quante difficoltà, quanti provvedimenti e quanti costi derivano dall'intervento a posteriori.

Si tratta di uno dei pochi argomenti rispetto ai quali i Governi, dal 2000 ad oggi, non hanno giocato ad eliminare quanto prodotto dall'Esecutivo precedente; si sono messi tutti nella stessa direzione per lavorare, e siamo qui ancora a tagliare leggi (30 mila circa) dopo averci lavorato dal 2000 ad oggi. Quindi, anche i rilievi tecnici e i distinguo giusti devono considerare anche questo aspetto.

Vorrei esprimere alcune considerazioni sull'utilizzo dello strumento del decreto-legge. Sollevai la questione in Commissione e devo ringraziare il Ministro - oltre che il relatore per la puntualità da lui dimostrata su questo aspetto - per due ordini di ragioni. Intanto, è stato puntuale nella spiegazione ed, inoltre, ha seguito i lavori di questo provvedimento e non era l'unico che stava seguendo in questo periodo, riferendomi, ad esempio, a quello sul federalismo, anche se avrei preferito si chiamasse provvedimento sull'autonomia impositiva, ma di ciò discuteremo successivamente, quando sarà tempo e luogo (non voglio fare formalismi nominalistici); si tratta di un provvedimento sul quale il partito al quale appartiene ed il Governo avevano puntato moltissimo in Senato. Tuttavia, Ministro, le do atto che lei non ha perso battuta del lavoro svolto in Commissione e non perde battuta in Aula e di questo la ringrazio. Ci spiegò bene quali erano i motivi del decreto. Il primo motivo era una ragione di cassa, molto pedestre ma essenziale. Vi è una ragione di cassa - lo ripeto - e poi vi sono ragioni di efficienza nell'ambito del processo complessivo di semplificazione. Anche l'onorevole Zaccaria, che è pregiudizialmente contrario all'uso del decreto-legge per la presunta violazione dell'articolo 77 della Costituzione, non è stato poi così ostile al decreto-legge in esame. Ha fatto una notazione che non posso non definire corretta: si agisce *in corpore vili*, quindi, essendo la parte un pochino dolente a forza di seguire i troppi decreti-legge, anche quello che potrebbe ammettersi, finisce per essere sottoposto a critica. Però - diciamo la verità - né il collega Zaccaria né il collega Rao hanno sollevato più di tanto delle obiezioni su questo aspetto.

Presidente, vorrei a questo punto fare alcune notazioni di carattere generale. La prima è che i dati emersi in questa materia (sicuramente non piacevole) hanno consentito una scoperta assolutamente sconcertante che sono convinto sia ignorata dalla stragrande maggioranza dei cittadini italiani, anche di quelli addetti ai lavori. Infatti, è emerso che le norme che regolano il nostro ordinamento, il nostro Stato, la nostra vita quotidiana, insomma il *corpus iuris* noto, conosciuto, rinvenibile con facilità consultabile nelle varie raccolte di cui facciamo uso, è arbitrario ed incompleto. È emerso che mancano migliaia e migliaia di leggi.

Gli addetti ai lavori lavorano su testi che sono privi di migliaia e migliaia di leggi, anzi, per essere precisi, di decine di migliaia di leggi. Insomma, ci siamo accorti, attraverso questo lavoro (non uso un paradosso, ma un termine reale perché le norme sono alla base di uno Stato di diritto) che viviamo in uno Stato di diritto virtuale, nel quale non tutte le norme sono alla portata di tutti.

Viviamo in un ordinamento ipotetico, perché, importanti o non importanti che siano, vi sono almeno 30 mila leggi primarie sconosciute ai più, non raccolte, rinvenute di qua e di là. Vi sono, insomma, circa 30 mila leggi vigenti che sono sepolte, ma non defunte. Quando ero in regione Toscana, gli uffici della regione usavano il termine «desuete»: io li prendevo in giro, dicendo loro che avevano trovato un *tertium genus* di norme: quelle in vigore, quelle abrogate e poi quelle desuete. Cercavo di fare una battuta, ma in realtà vi sono 30 mila norme che sono fuori dagli schemi dell'ordinamento. Questo è il primo dato sconcertante.

Il secondo dato sconcertante è stato messo bene in rilievo dal presidente Bruno nella sua relazione: il nostro Stato (lo Stato di diritto) non è titolare di alcuna raccolta completa e organica di leggi e norme. Questo aspetto è ancora più curioso, perché il nostro ordinamento, per una tradizione di cui sarebbe lungo spiegarne le cause ma che esiste ed ha avuto vita nella monarchia pre-fascista, nella monarchia fascista e nella Repubblica, ha sempre avuto gravi riserve anche culturali nell'appaltare a privati servizi pubblici. Siamo in uno Stato nel quale il servizio pubblico spesso viene confuso con la funzione pubblica, per cui tutto deve fare lo Stato, tutto deve fare la regione, il comune e la

provincia e appena si va fuori da tali ambiti si va fuori controllo.

Ebbene, abbiamo appaltato per tre secoli (XIX, XX e XXI secolo) la raccolta delle nostre norme a privati, i quali ne hanno avuto l'esclusiva e non ne hanno avuto il controllo. Lo Stato questo non l'ha mai fatto e si tratta di un fatto assolutamente incredibile. È un non-senso il fatto che l'unica cosa che doveva essere pubblica, fruibile e gestibile dallo Stato per i cittadini sia stata invece appaltata o in qualche modo delegata a professionisti serissimi (ci basiamo su quelli: Giuffrè, De Agostini e De Martino, perché anche io che faccio il mio mestiere li vado a consultare).

Quindi, ho scoperto che vi sono trentamila leggi defunte e che la raccolta viene effettuata da privati senza alcun controllo pubblico. Pertanto, dico che anche a questo dobbiamo mettere fine e lo stiamo facendo.

Questo provvedimento ottiene, quindi, tre grandi risultati: il primo di metodo e due pratici: da un lato, una semplificazione normativa che dichiara finalmente defunte le norme defunte e l'esistenza in vita di quelle di cui vi è ancora necessità, con l'invito anche ad una maggiore collaborazione fra istituzioni. Infatti, non si possono prima stimolare le suddette, come ci ha spiegato il Ministro, e poi vedere che queste ultime non rispondono, ad ogni livello, per capire quale sia la legge che serve (anche questo sarebbe un altro argomento da trattare, ma ora mancherebbe il tempo). Dall'altro, si realizza una banca dati di Stato pubblica, gratuita, oggettiva, marcata e consultabile finalmente da tutti, affinché il *corpus* legislativo vigente sia sotto l'egida dello Stato e finalmente completo.

Vorrei tornare un momento soltanto sul tema più generale relativo alla produzione normativa, caro anche agli altri colleghi, perché anche l'onorevole Zaccaria e in qualche modo anche l'onorevole Rao ne hanno dato conto e l'onorevole Volpini addirittura è stato completo al riguardo. Dobbiamo metterci in testa che è necessario far crescere in questo Paese l'idea di una società che sempre più si auto-organizza e che ha sempre meno bisogno di scrivere regole, regoline e regolette. Bisogna scrivere meno e fare di più come ha detto anche lei (l'onorevole Volpi si è espresso in questo modo). Da ciò deriva anche una questione importante, ossia il principio di responsabilità. Infatti, nel nostro Paese vi è l'abitudine di pensare che, quando si è osservato il protocollo e il procedimento, abbiamo terminato il nostro dovere.

Quindi, stare alla forma prescinde dal risultato della sostanza. Dobbiamo vincere anche questa mania di legiferare per giustificare l'assenza di verifica reale sull'efficacia e sul risultato di quello che andiamo facendo, che si tradurrebbe sempre nel famoso certificato antimafia, che caratterizza una ditta che non è mafiosa perché ha il certificato. Questa distanza tra formale e sostanziale dovrebbe essere un momentino ristretta da questa semplificazione normativa.

Ci sono tante motivazioni a questa nostra mania, sono anche storiche. Spesso ce ne vantiamo perché diciamo con un certo orgoglio che l'Italia è la culla del diritto. Lo sentiamo dire, ma sarebbe bene rendersi conto che a questo diritto abbiamo fatto una culla così comoda, che il diritto ci si è addormentato dentro e non dà più segni di vita, specialmente in questo momento in cui ci sarebbe bisogno di vivacità. Abbiamo così messo insieme un sistema, che è maestro di regole, ne partorisce con dovizia tanto da creare spesso giungle inestricabili, per cui si ottiene un altro cattivo risultato: troppe regole, il cittadino comune si trova disorientato, ma il cittadino furbo le evita tutte.

Quindi, troppe regole, nessuna regola; per cui chi è più abile va avanti, mentre chi sta alle regole non va avanti. Penso che sia capitato a tutti di andare in un comune e, alla richiesta di come fare una cosa, l'impiegato - consapevole della complicazione - dice: «Guarda, la norma direbbe questo, ma se vuoi fare bene, fai quest'altra cosa, altrimenti non arrivi a niente». Abbiamo cioè messo insieme un sistema di norme per cui l'impiegato diligente, per ottenere il risultato, indica il percorso più semplice elusivo delle norme, ma concreto per il risultato legale.

Siamo arrivati in questa situazione per cui a forza di innamorarci di regole e regolette abbiamo dato anche il via a un altro detto, antico sì, ma che dimostra anche quanto è antica questa cosa: *summum ius, summa iniuria*, troppo diritto e massima ingiustizia; il massimo del diritto e il massimo dell'ingiustizia. Dobbiamo dare uno scrollone e un'inversione di tendenza, anche perché non si abbia a dire - ancora una volta nel momento nel quale ormai la globalizzazione di tutto e di tutti i sistemi impone rapidità - quello che diceva un autore a me certo non caro, ma che qui ben si attaglia,

ovvero che «tutto è in ordine e poi niente a posto» (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Evangelisti. Ne ha facoltà.

FABIO EVANGELISTI. Signor Presidente, siamo chiamati a discutere un decreto-legge fortemente voluto non soltanto dal Ministro Calderoli, ma dall'intero Governo. Siamo in presenza di quella che potremmo definire una «maxi-sforbiciata» di circa 29 mila provvedimenti normativi emanati tra il 1871 e il 1947, considerati dallo stesso Ministro oramai abbondantemente obsoleti.

Il nuovo Dicastero dedicato alla «semplificazione normativa» - lo ricordiamo - è stato fortemente voluto dal Presidente del Consiglio. Sembrava quasi che, con l'emanazione del presente decreto-legge, avesse raggiunto un obiettivo molto, molto importante, a soli pochi mesi dal proprio insediamento: un grosso taglio della normativa non più vigente ai fini di rendere il nostro ordinamento più snello, e, soprattutto, più comprensibile e fruibile per i nostri concittadini; insomma, sembrava che si trattasse di una pulizia necessaria per attivare finalmente (a partire da giugno) la banca dati della normativa statale vigente.

Nulla in contrario, quindi, rispetto al nobile tentativo di raggiungere questo obiettivo: rendere il nostro ordinamento, composto da decine di migliaia di leggi, non solo ripulito dell'inutile e del superfluo, ma anche e soprattutto accessibile a tutti i cittadini in maniera semplice e gratuita attraverso l'attivazione di un nuovo sistema informativo *ad hoc*.

Nel lunghissimo elenco di soppressioni, tra le disposizioni ritenute inutili compaiono, ad esempio, quelle sull'aumento dell'indennità di bagaglio per il cavallo o per la sua bardatura e sull'acquisto di navi bananiere deciso sotto il regime di Mussolini, fino ad arrivare a quelle sulle Camere dei fasci. E ancora, si abroga lodevolmente una legge del 1861 che fissa la formula con cui devono essere intestati tutti gli atti intitolati in nome del re, oppure lodevolmente si abroga un'altra norma che invece prevede la spesa di 500 mila lire per il pagamento della dote di Sua altezza reale la principessa Margherita. Bene, ben fatto, complimenti Ministro. Inoltre, il Dipartimento per la semplificazione normativa ha altresì calcolato un grosso effetto benefico per l'erario: costando infatti l'inserimento nell'archivio informatico circa 200 euro per ogni norma, l'eliminazione di oltre 29 mila leggi comporterebbe un risparmio di circa 6 milioni di euro. Bene, ben fatto.

Fin qui, si potrebbe quasi azzardare una valutazione positiva del lavoro del Ministro Calderoli. Ma non è così, o meglio, non è proprio tutto così fatto bene. E i fatti hanno poi dimostrato i grossi limiti di un'operazione del genere, che si è rivelata essere l'ennesima norma *spot* di questo Governo, pronto come sempre ad agire tramite decreto e in maniera eclatante, per dare l'impressione di un Esecutivo efficace ed efficiente; come sempre, però, l'operazione *spot* ha messo in luce una serie di errori e di disattenzioni che lo stesso Dipartimento per la semplificazione ha dovuto ammettere e poi correggere, compiendo un grosso dietro-front per porre rimedio all'ennesima azione dannosa di questo Governo.

Per capire che il meccanismo elaborato dal Governo non sarebbe stato positivo e utile ai fini del nobile obiettivo di semplificazione dell'ordinamento vigente, basta guardare quanto fatto dallo stesso Governo, in merito allo stesso tema, solo pochi mesi fa. Il Governo aveva già compiuto una simile operazione nello scorso luglio e in quell'occasione aveva dato inizio ad una serie di errori e di sviste. L'operazione del decreto in esame oggi segue infatti quella analoga, contenuta all'interno del decreto n. 112 del 2008 del giugno scorso, che ha visto la cancellazione di oltre 3.300 leggi che però, evidentemente, non erano tutte così inutili, visto che con il decreto in esame, guarda caso, se ne recuperano una sessantina. Quando si va a disboscare con il decespugliatore oppure con l'ascia ovviamente insieme agli arbusti dannosi si tagliano anche le piante più preziose.

Un recupero quindi dovuto ad un'iniziale errore di valutazione, visto che da un più attento esame dei tecnici alcune disposizioni si sono dimostrate essenziali, come nel caso della legge che disciplina il riposo domenicale e settimanale, o di quella sul riordino delle soprintendenze alle antichità. Di qui la necessità di ricorrere ad un decreto, dato che il termine di centottanta giorni previsto dall'articolo

24 del decreto-legge n. 112 per l'abrogazione di tutti gli atti normativi contenuti nell'allegato A sarebbe scattato proprio a ridosso del 22 dicembre 2008, giorno dell'emanazione del decreto in esame.

Ma possiamo invece all'esame delle disposizioni contenute nell'Allegato 1 del decreto oggi alla nostra attenzione e destinate all'abrogazione: a forza di voler disboscare la giungla di leggi stratificatesi nei decenni e nella foga di troppo vantare la semplificazione normativa, il Governo del Ministro semplificatore anche in questo caso ha, ahimè (e potrei dire ahinoi), semplificato troppo. Così tanto da abrogare, ad esempio, il decreto legislativo luogotenenziale n. 288 del 1944, senza accorgersi che così si priva il cittadino di una garanzia di sistema nell'ordinamento contro gli eccessi arbitrari dei funzionari pubblici.

Il Governo ha semplificato così tanto senza accorgersi che ha anche approvato, a sorpresa, la riforma delle professioni - magari sarebbe stato anche una nota di merito in un altro contesto - considerato che nell'elenco ha inserito due importanti normative per il sistema professionale: si tratta del decreto luogotenenziale n. 382 del 1944, che disciplina il funzionamento di ordini e consigli nazionali e della legge n. 1815 del 1939, che regola la costituzione degli ordini professionali, ma si tratta solo degli esempi più eclatanti.

Ciò che conta è che le sviste del Governo sono state così grosse che l'intera Camera dei deputati si è dovuta mobilitare per porre rimedio agli errori compiuti. Le Commissioni chiamate ad esprimere il parere sul decreto-legge hanno, quindi, dovuto svolgere un esame approfondito e attento per poter porre rimedio in qualche modo alle disattenzioni del Governo che, fra l'altro, ha ordinato le disposizioni da abrogare in un semplice elenco in ordine cronologico, senza suddividerle per settori di competenza, costringendo così gli uffici della Camera e i parlamentari ad un lavoro di analisi doppia.

Insomma, signor Presidente, anche quando gli esponenti del Governo non sono in malafede, come in questo caso, sono sempre e comunque dei pasticcioni. Il testo originale del decreto-legge, infatti, prevedeva l'abrogazione effettiva delle disposizioni contenute nell'allegato 1 a soli 60 giorni dall'emanazione del decreto stesso, una data troppo vicina per un esame approfondito dell'impatto della suddetta abrogazione sul nostro ordinamento. Davanti all'evidenza persino il Governo ha dovuto cercare di salvare il salvabile dando parere favorevole in Commissione ad alcune richieste, più che legittime, avanzate dall'Italia dei Valori e dalle altre forze dell'opposizione. Si è pertanto dichiarato favorevole ad alcuni emendamenti presentati dal relatore, e successivamente approvati dalla stessa Commissione, volti a posticipare al 16 dicembre 2009 il termine a partire dal quale decorrono le abrogazioni delle leggi che sono appunto elencate nell'allegato 1. Si prevede anche una ricognizione, che deve essere effettuata entro il mese di giugno nella forma della relazione del Governo al Parlamento, delle disposizioni anteriori al 1948 ritenute tuttora indispensabili e perciò destinate ad essere sottratte all'abrogazione.

Inoltre, è già stata preannunciata la presentazione in Aula di un emendamento governativo con un elenco dei provvedimenti da salvare, già segnalati e verificati con i rispettivi Ministeri di competenza: sembra che si tratti di circa 200 provvedimenti che copriranno aree trasversali. In pratica, stava per compiersi per decreto-legge, l'ennesimo della serie, e nella maniera più disattenta possibile, la profezia di Julius Von Kirchmann che ci ha sottoposto recentemente *Il Sole 24 Ore*: «Un tratto di penna del legislatore e intere biblioteche diventano carta straccia» solo che a diventare carta straccia, in questo caso, non sarebbero state le biblioteche. Il tratto di penna del Ministro Calderoli ha infatti condannato istituti che sono risalenti nel tempo, ma che sono tutt'altro che obsoleti o inutili: si tratta di istituti che sono applicati e che appartengono alla tradizione giuridica del nostro Paese.

A questo punto, riservandomi ulteriori valutazioni e l'espressione del voto, in sede di dichiarazione di voto, è più logico chiedersi: può il Governo perseverare in un atteggiamento tanto superficiale quanto sbagliato? Può continuare a porre rimedio ad errori grossolani di cui si rende protagonista in nome di norme-spot per far colpo sui cittadini? Su questo provvedimento, come in materia di

immigrazione, di violenza contro le donne, di sicurezza e di economia, fatemelo dire, gli italiani davvero meritano qualcosa di più.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Lanzillotta. Ne ha facoltà.

LINDA LANZILLOTTA. Signor Presidente, signor Ministro, credo che nessuno possa dubitare che avere leggi semplici, comprensibili e accessibili sia un diritto fondamentale dei cittadini e anche una condizione per la competitività del Paese. È dunque questa la ragione per cui un provvedimento che vada nella direzione di una riforma nell'interesse del Paese non può che trovare un atteggiamento di cooperazione da parte del Partito Democratico, anche perché l'esame del provvedimento oggi in discussione è stato segnato da un atteggiamento di collaborazione e di confronto anche da parte del Governo. Di questo bisogna dare atto al Ministro Calderoli, di cui va apprezzata la presenza e anche la capacità di un confronto nel merito.

Sono state fatte alcune critiche al ricorso alla decretazione d'urgenza come strumento ormai eccessivamente inflazionato che tra l'altro in questa legislatura ha compresso in modo quasi insopportabile il ruolo del Parlamento. In questo caso si riconosce, come oggi il Ministro ha fatto, che si tratta di una sorta di decretazione tecnica finalizzata ad evitare un effetto perverso del «taglia-leggi» in vigore, il quale avrebbe avuto un effetto abrogativo alla cieca di un *corpus* normativo che non era sufficientemente noto e trasparente. Quindi, in qualche misura ciò rappresentava uno strumento per rendere più trasparente l'effetto dell'abrogazione che, alla data del 16 dicembre, il taglia-leggi avrebbe prodotto su una massa di legislazione che sarebbe rimasta al momento in parte ignota. Bisogna dare atto che questa volta almeno non si è ricorso alla fiducia, in quanto l'abbinata decreto-legge e fiducia è una costante anche quando non sussiste alcuna ragione procedurale, così com'è accaduto la scorsa settimana sul decreto-legge in materia di politica economica e finanziaria. Nel merito vorrei svolgere alcune osservazioni, in quanto il processo di semplificazione (come è stato anche ricordato) è un'azione di trasformazione del nostro ordinamento avviata nella metà degli anni Novanta a partire dalla legge n. 59 del 1997 e la nozione di semplificazione è andata gradualmente evolvendosi. Vi è una linea dell'azione di semplificazione normativa che ha prevalso nella prima fase di questo processo (nella legislatura 1996-2001) e che è stata prevalentemente una semplificazione sostanziale. Si è trattato di un'azione volta a semplificare le leggi vigenti, i procedimenti amministrativi e il modo di funzionare della pubblica amministrazione, quindi ad alleggerire il peso della burocrazia sui cittadini e sulle imprese. Questa linea di azione è molto impegnativa e molto difficile da portare avanti perché significa sia una determinazione e una condivisione di questo obiettivo da parte tutto il Governo, sia la capacità di imprimere questa spinta alle amministrazioni e ai vari centri che concorrono alla legislazione.

Tuttavia, questa linea di azione è stata progressivamente abbandonata o marginalizzata a vantaggio di un'altra linea di azione della semplificazione che poi ha prevalso con la legge annuale di semplificazione, con i «taglia-leggi» ed infine con questo decreto-legge (figlio di quel filone). Si tratta della semplificazione del *corpus* normativo: partire dalla grande e ormai reiterata polemica sulle 150 mila, 30 mila, 50 mila (non si sa quante mila) leggi e puntare all'obiettivo quantitativo e numerico. Questo è senza dubbio un obiettivo commendevole che il provvedimento in esame persegue con un percorso che certamente va monitorato. A tal proposito credo che sia stato opportuno avere accolto in Commissione gli emendamenti volti a rallentare il processo di abrogazione definitiva per consentire un più attento scrutinio dei singoli provvedimenti e il monitoraggio di quest'azione da parte del Parlamento. Tuttavia, bisogna bene sottolineare che questo rappresenta solo una parte dell'azione di semplificazione che in qualche misura dà certezza del diritto e semplifica l'azione degli operatori del diritto esplicitando l'abrogazione di norme già desuete. Il lavoro e la vera sfida è di semplificare le norme che continuano a gravare sui cittadini, perché bisogna dire ai cittadini che dopo aver eliminato queste 30 mila leggi praticamente non cambia niente: questo è il risultato.

Non solo: per quanto riguarda la banca dati, si tratta di un'operazione assolutamente giusta, in

merito alla quale ringrazio il Ministro Calderoli per aver accettato l'emendamento che chiude la possibilità di elusione del vincolo di convergenza delle diverse banche dati, impedendo il finanziamento e, quindi, lo spreco di denaro (perché ognuno ha la sua piccola banca a livello regionale, comunale e così via).

Anche a tale proposito, però, bisogna essere chiari sull'effetto: è giusta la convergenza, è giusta l'unica raccolta, è giusta la scomparsa della *Gazzetta Ufficiale* cartacea. Anzi, mi permetterò di riproporre l'emendamento che stabilisce anche un termine, che ha una doppia funzione: in primo luogo, quella di aiutare lei, signor Ministro, a stimolare nelle amministrazioni il processo affinché l'azione prevista dal decreto-legge in esame viaggi spedita, avendo un vincolo esterno (come è noto, infatti, noi ci muoviamo solo quando abbiamo qualche scadenza che incombe); in secondo luogo, (considerato che il termine che propongo è l'ultimo dicembre di questa legislatura), quella di consentire di effettuare un bilancio di legislatura anche sull'azione del Governo in questa materia. Bisogna, però, essere chiari: è giusta la banca dati pubblica e gratuita, ma non sarà così competitiva e alternativa agli strumenti che gli operatori del diritto usano, come la banca dati De Martino, alla quale lei faceva riferimento. Questa, infatti, sarà una raccolta di testi normativi: lei sa bene che vi è una bella differenza tra legge e norma. Dunque, grazie al fatto che non è stata effettuata un'operazione di codificazione o di analisi effettiva della successione delle leggi nel tempo in determinate materie, la comprensibilità del diritto vigente non sarà data da questa raccolta pubblica ufficiale, accessibile e gratuita, ma, poiché le nostre norme sono caotiche, continuerà ad essere monopolio di privati, che offrono un servizio, ossia quello di interpretare la legge e di estrapolare la norma giuridica vigente nel nostro ordinamento.

Il problema di un provvedimento «taglia-leggi», di un «tanto al chilo» e via, si salda con il problema della qualità della regolazione, che è una sfida che ancora non è stata avviata dal Governo: la qualità della regolazione, infatti, implica una centralità del Ministro per la semplificazione normativa rispetto all'azione legislativa del Governo e del Parlamento e, quindi, la forza di imporre standard normativi anche a livello regionale.

Vorrei sottolineare, infatti, che è molto opportuna l'integrazione del testo che è stata effettuata, mi sembra su proposta del relatore, ossia quella di evidenziare il fatto che questo lavoro di consolidamento della legislazione deve riguardare anche la legislazione regionale. Dopo l'approvazione della riforma del Titolo V, infatti, l'attività ermeneutica per estrapolare la norma vigente nelle materie di competenza esclusiva delle regioni è quanto mai complessa e anche il lavoro della codificazione e la redazione dei testi unici in queste materie diventano molto ardui, perché tutti i testi unici precedenti al 2001 sono ormai desueti nelle materie di competenza esclusiva delle regioni. Questo, quindi, è un lavoro che non viene minimamente toccato dal decreto-legge in esame, di cui pure apprezzo il contenuto, perché, comunque, meglio questo che niente.

Signor Ministro, la inviterei, però, a imboccare con vigore e decisione la strada del lavoro per la qualità della regolazione della legislazione statale e regionale, per la quale credo che possa essere utilizzata la leva dei livelli essenziali di prestazione: la semplicità della legge, infatti, è un diritto fondamentale e universale che deve essere garantito dallo Stato. Per essa ritengo che anche lo scrutinio di costituzionalità possa essere una leva, da affiancare, ovviamente, ad intese tra Stato e regioni per determinare standard e modelli di legislazione regionale (attività che, in qualità di Ministro, avevo avviato nella scorsa legislatura e che credo vada proseguita in questa).

Infine, l'altro punto che vorrei sottolineare riguarda la semplificazione amministrativa e burocratica, su cui noi ci aspettiamo che lei, che proviene da zone del Paese in cui il peso della burocrazia è percepito come una grande oppressione anche all'attività economica, sia sensibile. Bisogna lavorare sull'organizzazione amministrativa e sui procedimenti. La complessità burocratica è presente in una serie di leggi e di decreti emanati da questo Governo. Ricordo solo la *social card*, che è un cattivo esempio di semplicità burocratica e amministrativa. Credo che la cultura della semplificazione, che si è andata via via affermando nel corso di questo quindicennio, debba essere rivitalizzata in termini più sostanziali, perché corriamo il rischio di essere schiacciati, se questa funzione non viene gestita in modo attivo da norme.

Se io fossi Ministro della semplificazione, inviterei i Presidenti delle Camere ed il Presidente del Consiglio a non vantarsi mai, quando fanno i bilanci di fine anno, del numero delle leggi approvate, ma del numero delle leggi abrogate. Le segnalo che, ormai, grazie alla legislazione regionale, oltre alle leggi del Parlamento nazionale, si abbattano sul cittadino italiano tra le settecento e le mille leggi in più all'anno. Non vorrei che, abrogando le norme già desuete e, quindi, facendo un lavoro di pulizia, poi ci si dimenticasse, invece, di semplificare davvero le norme che gravano sulla vita dei cittadini e, soprattutto, si lasciasse che tutta questa legislatura passasse, rilegificando o ricomplicando un'azione amministrativa che è già sufficientemente complessa.

Ciò detto, credo che, comunque, il provvedimento meriti una valutazione di attenzione. Ringrazio il Ministro Calderoli anche per il suo atteggiamento e comportamento di attenzione e rispetto per il Parlamento, che, al di là del merito, è comunque un fatto molto positivo e non comune nel suo Governo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Baldelli. Ne ha facoltà.

SIMONE BALDELLI. Signor Presidente, intervengo in conclusione di questa discussione sulle linee generali, che come ha sottolineato il presidente Bruno, per un verso, ed il Ministro Calderoli, per un altro, ci dà l'occasione di portare in questo Parlamento la discussione sulla semplificazione in maniera chiara e compiuta, a conclusione di un dibattito molto interessante, ricco di osservazioni approfondite da parte dei colleghi, alcune delle quali personalmente condivido.

Affrontiamo un momento critico per il Paese, in termini di crisi economica, ma con il nostro Governo abbiamo dato vita ad un quadro di interventi generali, all'interno del quale la semplificazione ha un ruolo strategico nella modernizzazione del sistema. Ha un ruolo strategico perché non è secondaria rispetto all'introduzione di un meccanismo di approvvigionamento di energia nucleare di terza generazione, rispetto all'ammodernamento delle infrastrutture, rispetto ad un nuovo modulo di contrattazione pubblica e privata (che pure negli ultimi accordi sindacali sembra essersi affacciato all'orizzonte del nostro sistema di relazioni industriali), rispetto ad un processo di riforma e di riordino della giustizia civile (pure inserito all'interno di un altro collegato alla legge finanziaria e alla manovra economica, che è stata approvata con il decreto-legge n. 112 del 2008), rispetto ad una riforma della pubblica amministrazione, che delega al Governo un riassetto del sistema della pubblica amministrazione, che pure oggi è all'esame delle Commissioni riunite I e XI di questa Camera e che presto arriverà all'attenzione di quest'Aula.

È un quadro strategico, quindi, dicevamo, della semplificazione amministrativa, di cui l'abrogazione di leggi, come ricordava con onestà intellettuale l'onorevole Lanzillotta, anche in omaggio alla presenza del Ministro in quest'Aula e all'effettiva costruttività del dibattito che vi è stato, è soltanto un aspetto, mentre vi sono altri aspetti della semplificazione *tout court* che vanno affrontati, immaginati e incentivati: l'introduzione e la realizzazione di testi unici, che pure lo scorso Governo Berlusconi ebbe modo di realizzare in maniera forte, importante e cospicua; la semplificazione delle procedure; la semplificazione del linguaggio, che permette ai cittadini di affrontare la giungla legislativa in maniera molto più efficace; la semplificazione della raccolta e della consultazione. In questo caso, il risultato storico che ci si appresta ad ottenere è quello della possibilità di avere una consultazione gratuita e pubblica di una banca dati che, finalmente, non sia filtrata da intermediari privati a pagamento e che permetta, quindi, ai cittadini, alle imprese e agli operatori di avere un accesso diretto.

Ma in questo quadro, vi è un aspetto che più di ogni altro crediamo debba essere valutato anche dal punto di vista politico, anche in questo clima di collaborazione che vi è stato tra maggioranza e opposizione grazie all'attenzione del relatore e dei colleghi della Commissione e anche alla presenza costante del Ministro, che ha fornito chiarimenti anche in ordine all'intervento della decretazione d'urgenza che, quindi, non è stato motivo di irrigidimento delle relazioni tra maggioranza e opposizione, perché è stata compresa l'effettività, la necessità e l'urgenza di questa decretazione in un processo di salvaguardia delle leggi e delle fonti primarie che dovevano rimanere in vigore.

Credo che in questo quadro si debba, intanto, approfittare dell'ampliamento della finestra di verifica dei testi per svolgere un lavoro serio, accurato e approfondito e che si debba cogliere con favore la possibilità e l'impegno del Governo, inserito nel testo, a riferire entro il giugno di quest'anno al Parlamento.

Credo personalmente che questo metodo del Governo di riferire sull'applicabilità, sull'effettività, sui risultati e sugli sviluppi di tutta la normativa sia un metodo che può permettere di controllare effettivamente cosa accade alle norme che vengono varate in questa sede.

Diceva bene, infatti, il collega Bianconi: non possiamo limitarci a compiere un lavoro legislativo; dobbiamo poi verificare l'impatto che questo lavoro legislativo ha sulla società e sugli operatori. Occorre, quindi, un monitoraggio; questo dovrebbe diventare un meccanismo di sistema.

Ha detto bene l'onorevole Lanzillotta, quando ha affermato che il bilancio di fine legislatura non può essere un bilancio soltanto numerico. Spesso, in maniera superficiale, viene valutato il lavoro di un Parlamento esclusivamente in maniera numerica, e quindi attraverso la produttività.

Alcuni giornali, anche autorevoli, ad esempio *Il Sole 24 Ore*, in passato hanno valutato la produttività del Parlamento in base al numero di norme varate e al numero di norme introdotte nell'ordinamento.

Kafka diceva che le catene dei popoli sono fatte con le carte dei ministeri; allora, forse, ha ragione l'onorevole Lanzillotta, quando dice che questo bilancio va tracciato un po' al contrario: il nostro orgoglio deve essere quello di riuscire a capire quante norme in meno rispetto al passato siamo riusciti ad introdurre e quanto abbiamo migliorato, in termini di semplificazione, la vita dei cittadini.

Da questo punto di vista, rivolgo un appello, da un lato, a un'autocritica, dall'altro, alla nostra attività parlamentare, in un quadro di trasformazione anche degli equilibri tra Governo e Parlamento e di verticalizzazione dei processi decisionali, anche legislativi per alcuni aspetti.

Deve, forse, anche cambiare la concezione dell'attività parlamentare come la continua produzione di proposte di legge e la continua sottoscrizione di proposte di legge di colleghi; essa, invece, deve avere l'obiettivo di mirare al bersaglio, di semplificare, di alleggerire la vita dei cittadini da un sistema già troppo carico, a cui questo decreto-legge dà una risposta.

L'iniziativa del Governo in termini di riduzione del *corpus* normativo risolve una quantità di aspetti. Dobbiamo anche guardare la qualità delle leggi e la semplificazione complessiva, l'alleggerimento e la verifica degli effetti normativi che queste leggi hanno sulla società. Credo che questo sia un dovere per una coalizione che si ispira a principi liberali e che crede che la libertà del cittadino finisce quando inizia il peso di leggi che lo opprimono, il peso di uno Stato che in cambio di tasse non gli corrisponde servizi, il peso dei vincoli di troppe carte, di troppe regole e di troppi centri di produzione legislativa.

In questo senso mi auguro vada anche una sfida importante come quella del federalismo che stiamo cogliendo, che non sarà la moltiplicazione dei centri di spesa, ma la moltiplicazione della responsabilità. Con responsabilità, quindi, crediamo di portare avanti il provvedimento in esame, con responsabilità crediamo di poter semplificare il sistema normativo del Paese (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 2044-A)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, presidente della Commissione affari costituzionali, onorevole Bruno.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, rinunzio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Signor Presidente, spero in un paio di minuti di riuscire a dare alcune risposte che sono state sollecitate in Aula.

Ho parlato di uno strumento, quello della decretazione d'urgenza, improprio, ma sicuramente, se vi era un provvedimento in questo momento necessario e urgente, credo che fosse quello in esame. Infatti, non vi è solo il salvataggio dei 3.800.000 euro che devono essere recuperati (per non perderli) entro la fine dell'anno, non ci sono solo i 200 euro per l'inserimento nelle banche dati di ogni provvedimento: l'inserimento e il mantenimento dei provvedimenti abrogati per un anno sarebbero costati 60 milioni di euro, e per me ci sono quindi 60 milioni di motivi di urgenza per intervenire.

È evidente che i tempi che noi avevamo posto nel momento dell'emanazione del decreto-legge hanno avuto il significato di uno stimolo ad amministrazioni che da anni avrebbero dovuto fare quello che noi abbiamo fatto oggi e che mai avevano fatto.

Ho sentito il collega Rao dire che oggi esiste il CED, esiste la banca dati dell'Istituto Poligrafico, quindi avremmo utilmente potuto utilizzare questi strumenti: non è possibile, perché l'Istituto Poligrafico non dispone della propria banca se non fino al 1976 e il CED è una struttura che credo non debba essere finalizzata al mantenimento di una banca dati. Infatti, la Cassazione dovrebbe fare i processi, e dispone di questo strumento interno con dei dati che non sono esportabili; ha il miglior sistema di marcatura ed il miglior motore di ricerca, ma allo stato attuale non c'è nessun soggetto pubblico con queste caratteristiche, e soprattutto non c'è nessun soggetto privato che è in grado di certificarle: loro inseriscono e propongono a pagamento dei testi con determinate qualità, ma non c'è uno Stato che mette una «bollinatura» attestando che quella è una legge vigente o multivigente in quel momento.

Il nostro lavoro ha un carattere di continuità con quanto si è fatto nel passato. Giustamente veniva ricordato, come ho fatto anche in Commissione io stesso, il lavoro svolto dal gruppo Pajno, che aveva portato all'individuazione di 21.697 leggi, che erano state presentate al Parlamento nel dicembre del 2007. Da allora, mensilmente, si sono tenuti gli incontri con tutte le amministrazioni; nonostante questo elenco fosse stato pubblicato, nessuna di quelle leggi che oggi andiamo ad abrogare, lo ripeto, non solo non sono nelle raccolte De Agostini, Giuffrè, De Martino, ma non erano presenti neanche nell'elenco Pajno! Quelle leggi erano cioè morte e sepolte, e il significato del decreto-legge non è di abrogare 29 mila leggi: è di salvare quelle, delle 29 mila leggi, che dovevano essere salvate. Purtroppo, senza questo intervento nulla si sarebbe fatto.

Ho a disposizione un dato: al CED ho trovato 431 mila atti, tra numerati e non.

Alla fine di questi sette mesi avremo ragionevolmente la possibilità per giugno - quando ci sarà da pubblicare e presentare la relazione alle Camere - di contare 14.500 leggi. Ritengo quindi che un certo tipo di lavoro lo si sia fatto. Qualcuno dice che abbiamo sbagliato, abrogando qualche norma: questo sicuramente, ma tanto sarebbe stata abrogata comunque insieme a tutto il resto, mentre attraverso questo intervento abbiamo invece la possibilità, insieme al Parlamento, di salvarlo.

È evidente che è da queste 14.500 leggi - poche o tante che siano rispetto agli altri Paesi europei, ma forse sono un po' troppe - che deve partire la codificazione ed il riordino. A ciascuna singola amministrazione sono state distribuite le leggi di propria competenza per far con noi quello che sta facendo, ad esempio, il Ministro della difesa, per cui dalle 2 mila leggi militari nasceranno un testo unico ed un codice: volesse il cielo che qualunque altro Ministero operasse questo tipo intervento, e noi cerchiamo di farlo con loro!

Rispetto al problema dell'analisi dell'impatto della regolazione, che stava richiamando la collega Lanzillotta, per la prima volta sono disponibili le quantificazioni, ma si tratta di una cosa che deve essere fatta entrare veramente nella mentalità non solo del Governo, ma anche del Parlamento. Ci lamentiamo infatti e sosteniamo che è giusto ridurre, però bisogna anche darsi una «regolata» rispetto alla regolazione che stiamo portando avanti.

Ho provato a fare dei calcoli rispetto ai sette colleghi che sono intervenuti questa mattina: fra primi

firmatari e cofirmatari queste sette persone fanno 218 proposte di legge! Vi è quindi proprio la necessità anche di un'analisi critica rispetto al fatto che - probabilmente il Governo, ma presumibilmente anche il Parlamento - tutte le volte, per risolvere un problema, bisogna fare una legge: non sempre si risolve il tutto con una legge! Sette persone rappresentano un centesimo della popolazione della sola Camera dei deputati (poi c'è anche il Senato della Repubblica): consideriamo allora 218 proposte di legge e facciamo il calcolo di che cosa possano diventare.

Facciamo quindi in modo che tale mentalità entri proprio all'interno di tutto quello che è il sistema della regolazione, e quindi anche con riferimento alla qualità. Proprio rispetto a tale aspetto, che ricordava la collega Lanzillotta, noi non stiamo pensando - e non è comunque il nostro obiettivo - di fare una raccolta delle leggi. Credo che i sistemi che sono stati individuati (quello più attuale e più avanzato credo sia il CIRSFID, il motore di ricerca della Cassazione) siano tra i pochi e sicuramente più avanzati rispetto a quello che è il livello del privato per dare non solo una vigenza ma anche una multivigenza, con la possibilità di reperire per argomenti e non solo avendo il titolo specifico della legge.

È verissimo quindi che, come affermava il collega Zaccaria, le leggi sono espressione di un sistema democratico e che quindi non si possa fare un discorso di sola quantità; ciò è verissimo, ma noi siamo entrati proprio nel merito ed abbiamo potuto farlo perché abbiamo, come si suol dire, girato il coltello nella piaga.

Lo abbiamo fatto forse in maniera impropria, però finalmente si può procedere alla codificazione ed al riordino, in modo da fornire al cittadino un servizio che fino ad oggi nessuno aveva assicurato, un servizio che deve avere la «bollinatura» dello Stato: non è solo una legge, ma è la legge con quella vigenza che viene garantita dallo Stato e non da un privato! Grazie (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.