

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Giovedì 15 gennaio 2009

DL 200/08: Misure urgenti in materia di semplificazione normativa.

C. 2044 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 13 gennaio 2009.

Il ministro Roberto CALDEROLI si sofferma preliminarmente sulle vicende che hanno portato alla emanazione del provvedimento in esame, che nasce dall'esigenza di coordinare la realizzazione di due programmi tra essi collegati. Si riferisce, da un lato, al progetto «Normativa», volto ad istituire una banca dati unitaria, pubblica e gratuita della normativa statale vigente; dall'altro, al meccanismo previsto dal procedimento «taglia-leggi», previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005), che ha disposto un effetto abrogativo automatico e generalizzato delle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, ancorchè modificate con provvedimenti successivi, con talune definite eccezioni.

Ricorda che con l'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge finanziaria 2001) è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio un apposito fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa in vigore con il duplice obiettivo di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini e di fornire al legislatore strumenti per l'attività di riordino normativo. Al riguardo osserva infatti che le uniche banche dati aggiornate della normativa in vigore sono appartenenti a soggetti privati, mentre in uno Stato di diritto un simile patrimonio non può non essere nella disponibilità pubblica.

Lo stesso articolo 107 della Legge finanziaria per il 2001 ha demandato la definizione del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento del fondo citato ad un decreto del Presidente del Consiglio, da emanarsi previa intesa con i Presidenti delle due Camere. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ha dato attuazione a tale previsione, adottato il 24 gennaio 2003, ha individuato i contenuti del programma ed ha istituito un Comitato guida, che ha svolto un'attività preliminare alla istituzione della banca dati, confrontandosi con rilevanti problemi, sintetizzabili nell'elevatissima mole di provvedimenti legislativi entrati in vigore dal 1861 e nella frammentazione e nel disordine dell'ordinamento giuridico. A ciò si aggiunge che i Governi che si sono succeduti nel tempo, a causa del cambio dei Ministri competenti, non hanno potuto svolgere un'azione coordinata e continuativa nel tempo.

Fa quindi presente che, a partire dal 2008, avendo assunto la funzione di coordinamento del Comitato, ha svolto un'attività di ricognizione del lavoro svolto precedentemente e di ricerca delle soluzioni più efficaci con la finalità di rendere il materiale a disposizione compatibile con la realizzazione della banca dati della normativa vigente. Le questioni emerse, tuttavia, sono state molteplici. Si riferisce, in particolare, alla verifica del materiale contenuto nell'archivio del Centro elaborazione dati della Corte di cassazione, presso il quale è iniziata l'attività di ricognizione della normativa vigente, all'individuazione del sistema di marcatura degli atti più qualificato e alla difficoltà di utilizzare il materiale detenuto dalla Corte di cassazione al di fuori di essa. Fa inoltre presente che, successivamente, è emerso che l'Istituto poligrafico dello Stato aveva già iniziato autonomamente ad inserire le norme in vigore in un proprio archivio informatico mediante un sistema di marcatura che però non coincideva con quello utilizzato dal Centro elaborazione dati della Corte di cassazione. L'obiettivo di rendere compatibile tutto questo materiale al fine di

versarlo in un'unica banca dati, tuttavia, può essere ragionevolmente conseguito entro la fine del 2009.

A complicare la realizzazione di questo progetto si pone l'aspetto finanziario in quanto, alla luce del preventivo realizzato dall'Istituto poligrafico dello Stato, il costo dell'inserimento di una singola legge, compresa la sua marcatura, è di 200 euro, mentre il costo della relativa manutenzione informatica ammonta a 1.800 euro annui, anche in questo caso per singola legge. Le leggi in vigore, suscettibili di essere contenute nella banca dati, ammontano a circa 60.000, vale a dire un numero maggiore rispetto a quello indicato dall'apposita Commissione («Commissione Pajno») istituita nella scorsa legislatura ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. Si tratta di un costo oltre modo elevato, che va ben al di là delle concrete disponibilità di bilancio che, per la realizzazione della banca dati in questione, ammontano a 3,8 milioni di euro.

Questo progetto deve, peraltro, raccordarsi con il meccanismo recato dal procedimento «taglia-leggi», introdotto dal citato articolo 14 della legge n. 246 del 2005, il quale contiene una duplice e concorrente delega legislativa volta, da un lato, ad individuare le disposizioni legislative statali anteriori al 1970 delle quali si ritenga indispensabile la permanenza in vigore, così sottraendole all'abrogazione automatica e generalizzata disposta dal medesimo articolo e, dall'altro, alla semplificazione ed al riassetto delle materie di volta in volta considerate.

Il relativo procedimento si articola in più fasi. Entro il 16 dicembre 2007 dovevano essere individuate da parte del Governo le disposizioni statali vigenti, ripartite per settori legislativi, e le loro incongruenze o antinomie. Successivamente è prevista l'individuazione, con decreti legislativi da emanarsi entro il 16 dicembre 2009, delle disposizioni legislative statali - anteriori al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi - ritenute indispensabili, da sottrarre pertanto all'effetto di abrogazione generalizzata statuito dal citato articolo 14, effetto al quale sono sottratte, inoltre, alcune categorie di atti direttamente indicate dalla medesima Legge n. 246 del 2005. Con i predetti decreti legislativi, emanati previo parere della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, si provvede altresì «alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto». Infine è prevista l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi sopra rammentati, entro i due anni successivi alla data di loro entrata in vigore. La prima fase della ricognizione della normativa statale di rango legislativo vigente è stata portata a termine dalla «Commissione Pajno», che ringrazia per l'encomiabile lavoro svolto. Il 14 dicembre 2007 il Presidente del Consiglio ha inviato alle Camere la relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente prevista dall'articolo 14, comma 12, della Legge 246 del 2005, che ha elencato 21.000 atti vigenti o, più precisamente, non espressamente abrogati, risultanti al termine della ricognizione.

Da quel momento sono state sollecitate le amministrazioni competenti al fine di stimolare le loro segnalazioni volte ad individuare la normativa da sottrarre all'abrogazione che si sarebbe prodotta, a decorrere dalla fine dell'anno in corso, in virtù del meccanismo «taglia-leggi». Sulla base della ricognizione effettuata dalla «Commissione Pajno» fu emanato l'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha disposto l'abrogazione di 3.370 atti normativi di rango primario con l'obiettivo di dare luogo ad un primo alleggerimento della produzione normativa ritenuta non necessaria.

In seguito, le rimanenti leggi sono state classificate per materia e sottoposte all'attenzione delle competenti amministrazioni che però solo in sporadici casi hanno fornito un concreto ausilio per individuare la normativa obsoleta. Questa mancata collaborazione è, peraltro, alla base della incompletezza della ricognizione effettuata dalla «Commissione Pajno».

Presso il Centro elaborazione dati della Corte di cassazione sono registrati circa 430.000 atti, non tutti oggetto di classificazione. L'esigenza di individuare la legislazione effettivamente necessaria, nella prospettiva di rendere praticabile, sotto il profilo finanziario, la realizzazione della banca dati ha indotto il Governo a prevedere l'abrogazione dei 29.000 atti di rango primario, che sono contenuti nel provvedimento in esame e che già rappresentano il risultato di una prima verifica. In questo modo si è ritenuto di stimolare le amministrazioni a segnalare gli atti obsoleti inserendo nel

provvedimento in esame un meccanismo, analogo a quello contenuto nel decreto-legge n. 112 del 2008, che da un lato prevede la loro abrogazione a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data della sua entrata in vigore e che, dall'altro, consente al contempo di sottrarre all'effetto abrogativo gli atti ritenuti indispensabili. Si tratta di un meccanismo rigoroso ma necessario, in quanto l'unico in grado di stimolare la collaborazione delle amministrazioni interessate alla salvaguardia della normativa ritenuta necessaria, come dimostra l'esperienza maturata in occasione dell'attuazione dell'analogo meccanismo previsto dal citato decreto n. 112. In quel caso, infatti, il «meccanismo di salvaguardia» poteva essere attuato nei 180 giorni successivi all'entrata in vigore del provvedimento: solo sei furono le segnalazioni arrivate alla Presidenza del Consiglio prima dell'ultimo giorno utile, quando, nell'imminenza dell'abrogazione degli atti ivi previsti, ne giunsero oltre cinquanta.

Ritiene che, anche in questo caso, sia necessario utilizzare un meccanismo analogo per evitare che le disposizioni contenute nell'allegato 1 al provvedimento in esame vengano comunque abrogate per effetto del provvedimento «taglia-leggi» alla fine dell'anno in corso, con il rischio che su di esse non sia stata svolta un'accurata valutazione da parte delle amministrazioni competenti. Al riguardo fa presente che il Governo è disponibile a prevedere un termine più ampio per l'attività di verifica delle disposizioni in questione, prorogando il termine della loro abrogazione anche a 180 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame.

Ribadisce quindi il proprio avviso favorevole ad una verifica il più possibile accurata delle disposizioni che dovranno essere abrogate. In proposito fa presente che, pur essendo favorevole in linea di principio al meccanismo di abrogazione generalizzata previsto dal procedimento «taglia-leggi», ritiene comunque opportuno assicurare una diffusa verifica di tali disposizioni da parte di tutti i soggetti in grado di fornire un contributo volto ad accertare la eventuale necessità di assicurare la sopravvivenza della normativa ritenuta indispensabile. Al riguardo assicura che il Governo intende garantire la massima attenzione a tutte le segnalazioni che gli saranno trasmesse. Sottolinea che l'urgenza sottesa all'emanazione del provvedimento in esame è dovuta all'esigenza di impiegare entro l'anno in corso i fondi destinati alla realizzazione della banca dati della normativa in vigore, che altrimenti non sarebbero stati più utilizzabili. Trattandosi di risorse contenute, si rendeva necessario alleggerire il numero delle leggi da classificare nella banca dati in considerazione dei relativi costi.

Roberto ZACCARIA (PD), riservandosi di intervenire nel merito, fa presente l'opportunità che il Ministro Calderoli assicuri la sua presenza nel corso della discussione di carattere generale sul provvedimento in esame, che dovrebbe avere luogo nel pomeriggio della giornata odierna. Nel corso del suo intervento il Ministro, infatti, ha affrontato alcune delicate questioni sulle quali appare opportuno garantire un confronto con la Commissione.

Il ministro Roberto CALDEROLI informa la Commissione che cercherà di assicurare la sua presenza nel corso del seguito dell'esame, a partire dal pomeriggio odierno, compatibilmente con i propri impegni istituzionali. Al riguardo fa presente di essere impegnato, per tutta la giornata odierna, presso il Senato della Repubblica, dove è in corso la discussione, presso le competenti commissioni, del provvedimento in materia di federalismo fiscale.

Donato BRUNO, *presidente*, ringrazia il Ministro per il suo intervento e rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta già convocata per oggi, al termine delle votazioni antimeridiane dell'Assemblea.

La seduta termina alle 9.30.

DL 200/08: Misure urgenti in materia di semplificazione normativa.

C. 2044 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella odierna seduta antimeridiana.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, avverte che è pervenuto ed è in distribuzione il parere espresso sul provvedimento in esame dal Comitato per la legislazione.

Roberto ZACCARIA (PD) fa preliminarmente presente che l'intervento svolto nel corso della seduta antimeridiana da parte del Ministro Calderoli, qualora fosse stato anche parzialmente trasposto nella relazione di accompagnamento al provvedimento in esame, avrebbe senza dubbio contribuito a fare assumere al proprio gruppo un atteggiamento politico diverso. Si sofferma quindi sul contenuto del provvedimento in esame, sottolineando al riguardo come il dato più significativo delle ultime ore è rappresentato dal parere espresso su di esso dal Comitato per la legislazione, che invita a tenere nella massima considerazione.

Si dichiara perplesso rispetto al meccanismo abrogativo contenuto nel provvedimento in esame il quale, anziché inserirsi in un contesto di abrogazione di atti obsoleti scansionato nel tempo, dispone l'abrogazione in un'unica soluzione di 29.000 atti di rango legislativo primario, ancorché risalenti al periodo antecedente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana: si tratta di atti in alcuni casi di estrema rilevanza, quali ad esempio quelli recanti le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana, l'adesione dell'Italia all'UNESCO, l'istituzione di enti pubblici o, ancora, norme relative ai comuni, dei quali è opportuno mantenere la vigenza.

In particolare si dichiara preoccupato per le modalità attraverso le quali il Governo ha disposto l'abrogazione di questi atti: si tratta infatti di un meccanismo che capovolge quello previsto dalla Legge 246 del 2005, relegando il Parlamento ad un ruolo marginale, essendogli attribuita la sola competenza ad intervenire, nel ristretto termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame, per sottrarre all'effetto abrogativo gli atti legislativi ritenuti ancora necessari. Si tratta di un lavoro estremamente complesso e sostanzialmente irrealizzabile in un arco temporale così ridotto. Al riguardo accoglie con soddisfazione la disponibilità, manifestata dal Ministro Calderoli, ad ampliare il termine in questione fino a 180 giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.

In generale ritiene che giungere alla realizzazione di una banca dati pubblica e di fruibilità gratuita della normativa vigente rappresenti un momento di civiltà giuridica, che deve però essere perseguito con modalità adeguate, nel rispetto del ruolo del Parlamento.

Al riguardo fa presente l'opportunità che il Governo classifichi i 29.000 atti di cui dispone l'abrogazione non mediante il criterio cronologico seguito nell'allegato al provvedimento in esame, ma attraverso una ripartizione per categorie omogenee, eventualmente anche per settori ministeriali. Rivolto al Ministro Calderoli, suggerisce l'opportunità che il Governo, prima della scadenza del termine previsto per l'abrogazione degli atti contenuti nell'allegato 1 al provvedimento in esame, predisponga un provvedimento che svolga la ricognizione degli atti che producono ancora effetti e che dovrebbero essere pertanto espunti dall'allegato stesso. Lo schema di quest'atto, che potrebbe avere la forma di un decreto ministeriale, dovrebbe essere sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti: in questo procedimento di verifica e ricognizione dovrebbe inoltre essere coinvolta la Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, istituita con la Legge n. 246 del 2005, proprio al fine di valorizzare il ruolo del Parlamento.

Si sofferma quindi sul primo periodo del comma 1 dell'articolo del provvedimento in esame il quale prevede che, sulla base delle intese già acquisite tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, il Ministro per la semplificazione normativa promuove, assume e coordina le attività volte a realizzare

l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente per facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini. Al riguardo sottolinea la necessità di precisare che il raggiungimento di tali intese sono comunque richieste anche per il futuro.

Si sofferma, inoltre, sul secondo periodo del medesimo comma 1, che prevede che lo stesso ministro assicura, altresì, la convergenza presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche. Al riguardo sottolinea la necessità di garantire la tutela delle prerogative costituzionali assicurate alle regioni.

Conclude chiedendo al Ministro Calderoli di chiarire la propria opinione sulla validità del meccanismo abrogativo contenuto nella Legge n. 246 del 2005, eventualmente precisando se il Governo ha mutato orientamento in ordine ad esso.

Linda LANZILLOTTA (PD), per quanto riguarda la legislazione regionale, concorda sull'opportunità di procedere d'intesa con le amministrazioni regionali, ferma però la necessità di vincolare in qualche modo le regioni stesse a cooperare, per la parte di loro competenza, al progetto di semplificazione del sistema normativo, atteso che la chiarezza e la certezza dell'ordinamento costituiscono un vero e proprio diritto fondamentale dei cittadini. Ciò premesso, chiede al ministro che cosa il Governo stia facendo o abbia in animo di fare in vista della semplificazione non tanto con riguardo alle leggi formalmente vigenti ma prive di effetti quanto a quelle effettivamente applicate. Sottolinea infatti che l'interesse primario dei cittadini è la semplificazione del sistema delle norme effettivamente vigenti.

Mario TASSONE (UdC), dopo aver evidenziato che esiste, in effetti, un problema di raccordo con le regioni, rileva che occorre innanzitutto capire quali sono le leggi che tuttora dispiegano i propri effetti, anche per evitare che il lavoro svolto dal Governo non porti di fatto a nulla, come accaduto quando si censirono, per sopprimerli, gli enti inutili esistenti in Italia. Aggiunge che occorre fare attenzione al fatto che tra le leggi prive di effetti ve ne sono anche alcune che, benché prive di effetti applicativi, hanno tuttavia un significato fondante, come ad esempio le leggi di ratifica dei trattati di pace *post-bellici*.

Il ministro Roberto CALDEROLI avverte preliminarmente che si soffermerà essenzialmente sulle questioni relative al provvedimento in esame, dichiarandosi tuttavia disponibile a svolgere una audizione riservata ai temi generali della semplificazione normativa.

Rispondendo al quesito posto dal deputato Zaccaria, fa presente di considerare tuttora valido il meccanismo abrogativo contenuto nella Legge n. 246 del 2005 (cosiddetto taglia-leggi), ma che il provvedimento in esame risponde ad una logica diversa. In proposito osserva che gli atti legislativi di cui esso prevede l'abrogazione rientrerebbero comunque tra quelli individuati dalla citata Legge n. 246 e per questa ragione, alla fine dell'anno in corso, sarebbero comunque espunti dall'ordinamento giuridico. Averne previsto l'abrogazione mediante il provvedimento in esame è finalizzato essenzialmente a stimolare le amministrazioni competenti a segnalare la necessità di salvaguardare la produzione di effetti di quegli atti ritenuti indispensabili. In assenza del provvedimento in esame si giungerebbe molto verosimilmente alla data dell'abrogazione disposta dal procedimento «taglia-leggi», vale a dire alla fine dell'anno in corso, senza che su tali atti sia stata svolta una valutazione in ordine alla loro necessità.

Fa inoltre presente che, qualora l'effetto abrogativo contenuto nel decreto in esame dovesse essere prorogato a sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, si giungerebbe ad una data molto ravvicinata a quella prevista dal procedimento «taglia-leggi», con il vantaggio di aver però stimolato uno studio sugli atti da salvaguardare.

Il procedimento «taglia-leggi» sarebbe stato efficace in presenza di una collaborazione spontanea da parte delle amministrazioni, le quali però non hanno ritenuto di fornire alcuna segnalazione dopo che la «Commissione Pajno», nel dicembre del 2007, aveva consegnato i risultati del proprio lavoro.

In generale ritiene necessario perseguire l'obiettivo di definire con precisione quale sia la normativa statale che deve essere considerata vigente in quanto necessaria al funzionamento del Paese, evitando di rimettere questa valutazione ai soggetti privati che gestiscono le banche dati legislative. Sotto questo aspetto ritiene opportuno tenere conto delle informazioni contenute all'interno dell'archivio del Centro elaborazione dati della Corte di cassazione, il quale include tutte le leggi dell'ordinamento giuridico.

A suo avviso, con il meccanismo previsto dal provvedimento in esame le amministrazioni competenti segnaleranno gli atti da sottrarre all'effetto abrogativo. Qualora questo atteggiamento collaborativo fosse stato presente prima, il Governo avrebbe potuto ricorrere ad uno strumento diverso dalla decretazione d'urgenza, che in questo momento è però l'unico che può assicurare lo svolgimento di una verifica dei provvedimenti da salvaguardare nella prospettiva di realizzare la banca dati della normativa vigente entro la fine dell'anno a costi ragionevoli: del resto si tratta di un obiettivo fissato già nel 2000 che, dopo quasi nove anni, non si è ancora realizzato. La Francia ha concluso la realizzazione di un'analoga banca dati in un arco di tempo assai inferiore e, oltretutto, sfruttando i suggerimenti e le informazioni derivanti proprio dall'esperienza italiana.

Ritiene pertanto indispensabile procedere speditamente, evitando appesantimenti di carattere procedimentale: al riguardo, pur favorevole ad ogni forma di collaborazione interistituzionale, esprime le proprie perplessità sulle future intese formali che dovessero risultare necessarie tra le istituzioni, osservando che esse potrebbero rappresentare la causa di gravi ritardi nel procedimento di definizione della banca dati. Il Comitato che ha fin qui lavorato continuerà a farlo con il dichiarato obiettivo di concludere il progetto nei tempi prefissati.

Reputa quindi interessante il suggerimento avanzato dal deputato Zaccaria, secondo cui il Governo, prima che si produca l'effetto abrogativo, potrebbe predisporre un provvedimento che svolga la ricognizione degli atti che producono ancora concreti ed utili effetti, e che potrebbero essere pertanto espunti dall'allegato stesso.

Si sofferma quindi sul secondo periodo del medesimo comma 1, che prevede che lo stesso ministro assicura, altresì, la convergenza presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche. Al riguardo dichiara di condividere l'osservazione espressa dal deputato Lanzillotta in ordine al ruolo delle regioni, riservandosi di valutare di proporre al Parlamento una formulazione più chiara della disposizione in questione, che salvaguardi l'autonomia delle regioni. Si tratta di un punto sul quale vale la pena di riflettere, così come sul primo periodo dello stesso comma 1, in ordine alla valenza delle intese tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato dall'Ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti di gruppo, precedentemente riunitosi, alle ore 17 di lunedì 19 gennaio 2009. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.