

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 115 di giovedì 15 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) (Esame e votazione di una questione pregiudiziale) (ore 13,20).

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.

(Esame di una questione pregiudiziale - A.C. 2044)

PRESIDENTE. Ricordo che ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 3, del Regolamento è stata presentata la questione pregiudiziale Vietti ed altri n. 1 (*Vedi l'allegato A - A.C. 2044*).

Avverto che, a norma del comma 3 dell'articolo 40 e del comma 3 dell'articolo 96-bis del Regolamento, la questione pregiudiziale può essere illustrata per non più di dieci minuti da uno solo dei proponenti. Potrà altresì intervenire un deputato per ciascuno degli altri gruppi che ne faccia richiesta per non più di cinque minuti.

L'onorevole Vietti ha facoltà di illustrare la sua questione pregiudiziale n. 1.

MICHELE GIUSEPPE VIETTI. Signor Presidente, ormai quest'Aula ha raggiunto un'assuefazione all'esame e alla discussione di decreti-legge che sono l'unico modo con cui questo Governo legifera, senza consentire al Parlamento di discutere e approvare progetti di legge.

Anche sulla mancanza dei requisiti costituzionali per il ricorso ai decreti-legge ci si è quasi rassegnati. Tuttavia, mi permetto di richiamare i colleghi alla macroscopica mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza che connota il decreto-legge n. 200 del 2008.

Nel decreto-legge in esame, per informazione dei colleghi, si parla di accesso alle norme e di semplificazione. Sono due argomenti certamente importanti, ma che non si vede perché mai dovrebbero essere affrontati con decreto-legge: sia l'accesso sia la semplificazione possono tranquillamente essere risolti e affrontati attraverso gli strumenti ordinari.

Per quanto riguarda l'accesso, il nostro sistema certamente è arretrato, ma è arretrato almeno dal 1984, quando la legge n. 839 impose all'Istituto poligrafico dello Stato di dare la più ampia e rapida diffusione della *Gazzetta ufficiale*. L'Istituto poligrafico dello Stato, sin dagli anni Ottanta - quindi stiamo parlando di trent'anni fa - dispone di una banca dati che contiene le *Gazzette ufficiali*, la mette a disposizione soltanto per quanto riguarda gli ultimi 60 giorni e nessuno capisce perché. Nel frattempo, sotto l'egida del Ministero della giustizia, il CED della Cassazione ha fatto un altro sistema di archivi, con una banca dati molto completa che è l'Italgiure Find, che ha un sofisticato sistema di accesso e che è a pagamento (e non si capisce perché non si possa consentire l'accesso gratuito all'archivio del CED della Cassazione).

Teniamo conto che nel frattempo comuni - cito ad esempio un comune come quello di Iesi, che certamente non è un grande comune - fanno la distribuzione gratuita della *Gazzetta Ufficiale* degli ultimi dieci anni e tutte le gazzette ufficiali regionali sono accessibili attraverso il sito della Camera dei deputati. Lo stesso avviene per la *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*. Non si capisce dunque perché mai ci dovrebbero essere ragioni di necessità e di urgenza per intervenire su una situazione che così certo non va, ma che è così da almeno trent'anni. Cosa propone il decreto-legge in esame? Propone di fare un altro ennesimo sistema informativo - cosiddetto «normativa» - presso la Presidenza del Consiglio, per fare quello che per legge dovrebbe

fare e che non fa l'Istituto poligrafico dello Stato, ripetendo la previsione di un portale che soltanto qualche anno fa era stato previsto per consentire ai cittadini l'accesso alle norme. Ciò per quanto riguarda l'accesso.

Per quanto riguarda la semplificazione, il decreto-legge in esame è ancora più grottesco: prevede l'abrogazione espressa di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale. Non è ora e tempo per fare un'ironia che sarebbe facile, ma non si capisce quale sarebbe il precedente ordinamento costituzionale: che io sappia, prima della Costituzione del 1948 vi era lo Statuto albertino, semmai. Non ho capito a che cosa si riferisca esattamente il Governo. Evidentemente, il Governo ignora ciò che sanno anche gli studenti di giurisprudenza del primo anno, cioè che vi è un principio di continuità degli ordinamenti, che non consente di discriminare in base alle date delle leggi. Evidentemente, per esempio, 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 e sono pacificamente vigenti: non credo che li si possa sopprimere per il fatto che sono precedenti al 1948. Vi è un principio pacifico nel nostro sistema giuridico, secondo il quale lo *jus superveniens* evidentemente fa salve le norme precedenti, salvo un'incompatibilità che dà luogo ad una abrogazione implicita - ciò sta scritto nelle preleggi del codice civile - oppure la norma decade perché desueta.

È certo che nessuno si preoccupa che siano sopravvissute delle norme che riguardano le corporazioni del fascio, perché è pacifico che sono norme desuete e non si applicano. Francamente - e concludo - non si capisce, se non toccando il ridicolo, perché sarebbe necessario intervenire su questo con un decreto-legge. Si dice - ed è una beffa che si aggiunge alla beffa - che sia per favorire la certezza del diritto, perché inserire nel nuovo sistema informativo i provvedimenti che sono superati, desueti o implicitamente abrogati costerebbe 200 euro. Questo scrupolo di risparmio del Governo è certamente apprezzabile, ma credo che, invece, debba fare aggio e prevalere il rischio che si corre con questo nuovo metodo di semplificazione: a causa della fretteolosità che inevitabilmente impongono i tempi del decreto-legge, esso rischia di creare un gran pasticcio. Si pensi che, nello stesso decreto-legge, all'articolo 3, si recuperano 600 norme, sulle 3 mila norme che avevamo abrogato, con lo stesso metodo, sei mesi fa, con il decreto-legge n. 112.

Pertanto, si faccia una ricognizione seria con i tempi dei provvedimenti ordinari, non si facciano forzature su un campo che, peraltro, non è ideologico e non dovrebbe comportare delle contrapposizioni e si svolga un lavoro serio. Evitiamo di aggiungere al pasticcio di un Paese che ha il maggior numero di leggi, anche il pasticcio di contraddizioni tra le leggi che sopravvivono e quelle che, invece, frettolosamente verrebbero cancellate.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Pastore. Ne ha facoltà.

MARIA PIERA PASTORE. Signor Presidente, i presentatori della questione pregiudiziale di costituzionalità affermano che l'atto Camera n. 2044, relativo alla conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione normativa, non rivesta i caratteri di necessità e di urgenza e, quindi, non sia conforme al dettato dell'articolo 77 della Costituzione.

Secondo la Corte costituzionale, solo il difetto evidente dei presupposti di necessità ed urgenza può tradursi in un vizio. Sempre secondo la Corte costituzionale, la non evidente mancanza dei presupposti è ricavabile da una serie di elementi: dal preambolo del decreto-legge (nel quale è contenuta la giustificazione dei presupposti giuridici e, quindi, la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza), dalla relazione del Governo di accompagnamento del disegno di legge di conversione e dal contesto normativo nel quale si inserisce il provvedimento. Ebbene, nel decreto-legge in oggetto è espressamente richiamata la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni dirette a consentire il completamento delle procedure per la creazione di una banca dati normativa unica, pubblica e gratuita della legislazione statale vigente - una banca dati che, attualmente, non esiste -, anche mediante un più efficace utilizzo delle risorse esistenti.

Allo stesso modo, è richiamata la straordinaria necessità ed urgenza di procedere all'abrogazione - vorrei aggiungere, espressa abrogazione - delle norme ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale. Vorrei sottolineare che l'articolo 2 abroga 28 mila 889 atti legislativi, tutti emananti tra il 1861 al 1947, quindi, provvedimenti precedenti all'entrata in vigore della nostra Costituzione.

Inoltre, è espressamente richiamata la straordinaria necessità ed urgenza di sottrarre all'effetto abrogativo previsto dalla legge n. 133 del 2008, alcuni atti normativi che le amministrazioni competenti hanno ritenuto indispensabile mantenere in vigore. Ricordo che la legge n. 133 del 2008 ha abrogato 3.370 provvedimenti e che l'articolo 3 del decreto-legge sottrae all'effetto abrogativo sessanta di questi provvedimenti, impedendone la cancellazione e mantenendoli in vigore.

Inoltre, vorrei sottolineare che, nel discutere di infondatezza di questioni pregiudiziali di costituzionalità, a prescindere dalla parte politica, si evidenzia sempre come l'urgenza e la necessità si colleghino alle scelte del Governo, alle scelte di un indirizzo politico, agli obiettivi che il Governo assume come centrali e necessari da raggiungere in tempi più brevi, ai fini dell'ordinato svolgimento dell'azione politico-amministrativa. Diventa centrale, quindi, il rapporto di responsabilità politica che lega il Governo al Parlamento e risultano fondamentali i traguardi che il Governo e il Parlamento si sono posti.

Sappiamo che la produzione legislativa, in questo Paese, ha raggiunto numeri elevatissimi; sappiamo che abbiamo troppe leggi, troppe disposizioni che producono confusioni e lungaggini. Non dimentichiamo, poi, i costi di inserimento e manutenzione delle leggi e non dimentichiamo che all'utente serve avere a disposizione l'aggiornamento delle leggi così come modificate da disposizioni successive.

Se vogliamo, allora, cambiare in meglio questo Paese, se riteniamo indispensabile intervenire sui grandi temi del federalismo, delle istituzioni, delle riforme e delle autonomie, non possiamo negare la necessità e l'urgenza di procedere anche alla semplificazione delle norme, al fine di renderle accessibili, chiare e comprensibili ai cittadini. Le norme devono essere facilmente rintracciabili e consultabili e, nell'interesse dei cittadini, è indispensabile operare in termini di trasparenza amministrativa e legislativa.

In un contesto in cui si discute di certezza del diritto, in cui i cittadini e coloro che operano nella giustizia hanno la necessità di evitare perdite di tempo, in cui si avverte l'esigenza di poter fare riferimento a testi unici e a raccolte normative e in cui è indispensabile contenere i costi e fare buona legislazione, il Ministro per la semplificazione normativa sta facendo un'operazione unica, innovativa e assolutamente meritoria.

Riteniamo, dunque, infondate le argomentazioni presentate a sostegno della questione pregiudiziale (*Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, desidero innanzitutto aggiornare il contatore dell'attività di questa Camera con riferimento ai decreti-legge: con il presente siamo arrivati al trentaduesimo decreto-legge. Ha già ricordato l'onorevole Veltroni un attimo fa che nel periodo corrispondente il Governo precedente aveva approvato diciannove decreti-legge, quindi ci stiamo avviando a doppiare quel traguardo.

Di per sé, la considerazione che un decreto-legge possa essere necessario e urgente (ne parleremo a breve) potrebbe non meravigliare; vorrei, però, che i colleghi si meravigliassero alla semplice visione di questo decreto-legge. Ritengo che coloro che sono qui presenti non lo abbiano ancora «pesato»: credo che, dal punto di vista quantitativo, sia il più grande decreto-legge della storia repubblicana.

Si tratta di un decreto-legge con una caratteristica che alla collega che ha appena parlato piace molto. La collega dice: abbiamo bisogno di semplificare l'ordinamento (ci mancherebbe altro!). Però bisogna vedere come si attua la semplificazione. Il Governo di centrodestra nel 2005 aveva

adottato un provvedimento molto ordinato in materia di «taglia-leggi» (la legge Baccini): tale provvedimento 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, concedendo due anni per stendere una relazione generale, due anni per emanare decreti legislativi e altre due anni per correggerli. Si trattava di un procedimento molto chiaro.

È come se avessimo ereditato un appartamento, dove c'è anche una bella cantina piena di documenti. Di fronte a questa cantina - che contiene dei documenti storici molto importanti - possiamo decidere in due modi: prendiamo tutto e mandiamo tutto al macero (una soluzione molto veloce e rapida), oppure vediamo se, per caso, dentro la cantina di famiglia c'è qualcosa di importante.

Il Governo in un primo momento aveva impostato un metodo ordinato e aveva deciso di vedere se ci fossero dei documenti importanti prima di mandare il grosso al macero; poi, con il decreto-legge n. 112 del 2008 (la prima legge finanziaria, perché adesso è necessario numerare anche le leggi finanziarie: con il decreto anticrisi siamo arrivati alla terza) ha deciso, di cambiare metodo, ha deciso di non utilizzare più la delega del 2005, ma di prendere un blocco di circa 3.300 leggi e di abrogarle di colpo. Quindi, non ha pensato più di fare un'attenta revisione, ma un'abrogazione secca. Vi ricordo che in quel provvedimento si era previsto che il Parlamento disponesse di centottanta giorni per vedere se qualcosa di quelle 3.300 leggi potesse essere recuperata.

Il 22 dicembre scadevano i centottanta giorni e il Governo ha emanato un nuovo decreto-legge. Attenzione, siamo di fronte ad un caso interessante: il decreto-legge produce altri decreti-legge perché, per rispettare la scadenza del 22 dicembre, si è dovuto emanare un altro decreto-legge con il quale si sono salvate 60 leggi. Il Ministro, nella relazione, ha detto: tutto sommato, è un buon rendimento perché, se su 3 mila e 300 soltanto 60 erano da recuperare, c'è uno scarto del 2 per cento. Se fossimo in presenza di un prosciutto direi che il 2 per cento di scarto va bene. Ma parliamo di leggi: ne stiamo abrogando, con questo provvedimento, 29 mila e 900, ossia circa 30 mila. Vuol dire che lo scarto potrà essere di circa 600. Ho incontrato nel Transatlantico numerosi colleghi (colleghi di tutti gli schieramenti) che hanno detto: Questo nuovo metodo è assolutamente pazzesco! Ci sono solo sessanta giorni per vedere cosa si può salvare su circa 30 mila leggi. Da un rapidissimo censimento è stato segnalato che in questo elenco ci sono disposizioni importantissime: le norme di attuazione della 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 (ne ha parlato il *Corriere della sera*), provvedimenti riguardanti i comuni e l'Accademia navale di Livorno, il Consorzio per l'acquedotto del comune di Monferrato, eccetera.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, credo che dobbiamo renderci conto che questo modo di procedere, di un taglia-leggi, con l'accetta, con la ghigliottina è assolutamente inaccettabile: non c'è urgenza, si poteva procedere con legge ordinaria e, soprattutto, il pericolo molto grave è che noi, così facendo buttiamo, insieme all'acqua sporca, il tradizionale bambino.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole La Loggia. Ne ha facoltà.

ENRICO LA LOGGIA. Signor Presidente, formulo soltanto un paio di osservazioni, che mi vengono in mente spontaneamente, suggerite dagli stessi interventi dei colleghi Vietti e Zaccaria. Si sta instaurando, signor Presidente, una strana procedura sulla quale, probabilmente, bisognerà anche riflettere in seno alla Giunta per il Regolamento. Consiste realmente lo strumento della pregiudiziale di costituzionalità - va ricordato a tutti - in una serie di rilievi di ordine costituzionale non solo sulla necessità e urgenza, come è ovvio, ma anche con riferimento, ad esempio, all'articolo 3 della Costituzione, più volte citato nella pregiudiziale in esame oppure si tratta soltanto di osservazioni di merito, certamente legittime ma che non hanno niente a che vedere con lo strumento

della pregiudiziale di costituzionalità?

Abbiamo ascoltato una serie di osservazioni che possono essere anche tenute in considerazione - ci augureremmo, anzi, che dall'opposizione provenisse un contributo utile al miglioramento del provvedimento -, ma non c'è nulla che possa avere il benché minimo riflesso sulla costituzionalità del provvedimento. Infatti, nientemeno si prende spunto dal titolo del provvedimento, per criticare (peraltro la stessa critica viene rivolta all'articolo 1) il fatto che il provvedimento medesimo citi, anche nell'intestazione, la creazione della banca dati. Ebbene, si può criticare la creazione di una banca dati, ma che cosa c'entra con il criterio che andrebbe seguito ai fini di un esame di costituzionalità del provvedimento? Peraltro, laddove si volesse accettare questo tipo di osservazione, che cosa vi può essere di più urgente della semplificazione della vita dei cittadini e della possibilità di poter consultare l'elenco delle leggi in vigore gratuitamente e non spendendo i 200 euro, cosa che pare non tutti i cittadini italiani siano nella condizione di poter fare per utilizzare gli strumenti esistenti?

Lo stesso discorso va fatto in merito al riferimento alle circa 30 mila leggi che vengono, con questo provvedimento, abrogate.

Ma come? Ci siamo tutti trovati più volte nella condizione di criticare la giungla normativa nella quale veniamo attanagliati, cittadini attrezzati come noi, ma anche e soprattutto i cittadini non attrezzati, e nel momento in cui si fa l'opera meritoria di togliere dal contesto del consultabile normativo ben 30 mila leggi ciò rappresenterebbe una violazione della Costituzione?

Io mi augurerei che belle intelligenze e sicuramente alte professionalità e uomini di cultura si possano cimentare su questi temi dando sì il loro contributo, ma per migliorare i provvedimenti, non per inventarsi pregiudiziali di costituzionalità prive di ogni fondamento.

Inoltre, come dicevo, c'è il riferimento all'articolo 3 della Costituzione che è veramente incomprensibile. Se i cittadini sono tutti uguali davanti alla legge e noi provvediamo ad eliminare un'enorme quantità di normative oramai obsolete, non più efficaci o in contrasto con normative con successive, questa sarebbe una violazione dell'articolo 3? Secondo quale criterio ciò può essere immaginato?

Infine, signor Presidente, viene criticata addirittura una parte che certamente, al di là di ogni dubbio, è assolutamente indispensabile contenere in un decreto-legge. Il decreto-legge precedente...

PRESIDENTE. La prego di concludere.

ENRICO LA LOGGIA. Concludo, signor Presidente. Dicevo che il decreto legge precedente ha inserito erroneamente nel precedente provvedimento una sessantina di norme, che invece si sono dimostrate ancora utili. Stavano scadendo i 180 giorni previsti e bisognava prorogare la loro efficacia. Questo è stato fatto. Tutto ciò può essere oggetto di critica sostanziale, ma non sicuramente di una critica in ordine alla costituzionalità del provvedimento.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, passiamo ai voti.

Indico la votazione, mediante procedimento elettronico, sulla questione pregiudiziale Vietti ed altri n.1.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione:

Presenti e votanti 484

Maggioranza 243

Hanno votato sì 212

Hanno votato no 272

(La Camera respinge - Vedi votazioni).

Prendo atto che i deputati Marantelli, Mario Pepe (PD) e Rubinato hanno segnalato che non sono riusciti ad esprimere voto favorevole.