

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

Martedì 13 gennaio 2009

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

C. 2044 Governo.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, ricorda che il provvedimento in esame è finalizzato a completare il progetto di creazione in Italia di una banca dati unitaria, pubblica e gratuita relativa alla normativa vigente, sul modello di quanto ha luogo in altri Paesi europei. Strettamente connessa alla realizzazione di tale progetto è l'abrogazione, disposta dal provvedimento stesso, di tutte le norme primarie ormai ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale.

Questo provvedimento si inserisce, completandolo, nel programma di informatizzazione della legislazione vigente previsto dall'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), e si è fondato sulla collaborazione istituzionale fra la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica.

La costituzione della vera e propria banca dati sulla normativa statale vigente si è dimostrata negli anni un obiettivo estremamente più complesso di quanto ipotizzato in origine. Ciò è dovuto sostanzialmente a tre ordini di motivi, evidenziati dalla relazione che accompagna il provvedimento: l'altissimo numero di atti normativi primari e subprimari emanati dal 1861 ad oggi e la non omogeneità delle norme sulle fonti - sia di produzione sia di conoscenza - nel medesimo periodo; la frammentazione e il disordine dell'ordinamento dovuta anche alla scarsa importanza tradizionalmente attribuita dal legislatore alla qualità della legislazione; la povertà del patrimonio di raccolte elettroniche: oltre alla mancanza di una raccolta completa degli atti normativi, si registrano, anche per i sistemi generalmente ritenuti più «affidabili», alcune carenze e lacune.

Proprio le difficoltà insorte nella costruzione e messa a regime della banca dati hanno successivamente indotto il Governo a dare attuazione al cosiddetto procedimento «taglia-leggi» (introdotto dall'articolo 14, commi da 12 a 24, della legge n. 246 del 2005), basandosi, anziché sulla banca dati medesima, su un lavoro di raccolta della normativa vigente effettuato dai singoli Ministeri, che ha dato vita ad una autonoma banca dati di missione.

Inoltre, contestualmente alla presentazione, da parte del Governo, della relazione sul provvedimento «taglia-leggi», le Camere hanno approvato la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007), la quale, all'articolo 2, comma 584, reca alcune disposizioni tendenti a dare nuovo impulso alle attività di informatizzazione della normativa vigente.

Quanto al dettaglio del provvedimento in esame, l'articolo 1 reca nuove disposizioni organizzative aventi ad oggetto le attività di informatizzazione e classificazione della normativa vigente al fine di realizzare una banca dati pubblica e gratuita.

Il comma 1 attribuisce al Ministro per la semplificazione normativa competenze generali in materia, da esercitare «sulla base delle intese già acquisite» tra la Presidenza del Consiglio e le Presidenze delle due Camere, assicurando la «convergenza» presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) di tutti i progetti in corso presso le amministrazioni pubbliche, concernenti sia la normativa statale sia quella regionale.

La figura del ministro per la semplificazione normativa è stata istituita per la prima volta nel IV Governo Berlusconi, costituitosi all'inizio della corrente legislatura. Delle sue funzioni tratta

l'articolo 1, comma 15, del decreto-legge n. 85 del 2008 ai sensi del quale, su delega del Presidente del Consiglio, il ministro assicura il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione normativa.

Il comma 2 autorizza il Ministro, con propri decreti da emanare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione a razionalizzare, sentito il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le attività degli organismi e degli enti operanti in materia e individuare le modalità di utilizzo del personale; a coordinare le iniziative con l'attuazione delle disposizioni di delega c.d. «taglia-leggi» previste dall'articolo 14 della legge di semplificazione 2005 (legge n. 246 del 2005); a definire, di concerto con il Ministro della giustizia, i criteri procedurali per la pubblicazione telematica degli atti normativi, nella prospettiva del superamento dell'edizione a stampa della *Gazzetta ufficiale*.

Il comma 3 dispone in ordine al finanziamento delle attività di cui ai commi precedenti, attingendo alle risorse già stanziare dall'articolo 107 della legge finanziaria per il 2001.

Il comma 4 abroga l'articolo 2, comma 584, della legge finanziaria per il 2008, che recava disposizioni in materia.

L'articolo 2, al comma 1, dispone l'abrogazione degli atti legislativi i cui estremi sono elencati nell'Allegato 1. Si tratta di 28.889 atti normativi di rango primario (leggi, regi decreti-legge, decreti-legge luogotenenziali, decreti legislativi luogotenenziali e decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato) risalenti al periodo intercorrente tra il 1861 e il 1947, cioè al periodo antecedente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Secondo la relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di conversione, finalità della norma è quella di contribuire alla certezza del diritto ed al contempo agevolare la realizzazione del progetto di informatizzazione e classificazione della normativa vigente, del quale s'è detto con riguardo all'articolo 1, espungendo dall'ordinamento le norme primarie che siano «ormai ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale».

La soluzione scelta - prosegue la relazione illustrativa - consente di non dover procedere alla marcatura e all'inserimento di tali atti nella banca dati della legislazione vigente, «con cospicui risparmi di spesa, considerando che l'inserimento e la marcatura di un atto legislativo nella banca dati pubblica costa circa 200 euro».

La medesima relazione dà sinteticamente conto del metodo seguito nell'individuazione degli atti sottoposti ad abrogazione.

I provvedimenti primari emanati nel periodo suindicato (oltre 31.000) sono stati individuati ricorrendo alla banca dati storica del Centro elaborazione dati (CED) della Corte di cassazione. Sono stati quindi espunti dall'elenco gli atti ritenuti vigenti in base alle tabelle redatte ai fini del già menzionato meccanismo «taglia-leggi» di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. «Sono così residuati», conclude la relazione, «circa 29.000 atti primari di incerta o dubbia vigenza, che comunque è utile abrogare espressamente».

La relazione non fornisce tuttavia specifiche indicazioni sul contenuto dei provvedimenti abrogati, che l'Allegato 1 elenca in ordine cronologico, senza operare raggruppamenti per materia o in base ad ulteriori criteri. Il disegno di legge di conversione non risulta inoltre accompagnato dalle relazioni sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che potrebbero risultare d'ausilio ai fini della valutazione in sede parlamentare degli eventuali effetti della disposizione abrogativa con riguardo a singoli atti inclusi nell'elenco. Sulla base dei primi approfondimenti svolti dagli uffici della Camera, risulta che per una parte consistente dei provvedimenti indicati nell'allegato la disposizione in esame svolge di fatto una funzione meramente ricognitiva, in quanto trattasi di provvedimenti già implicitamente abrogati da norme successive. Appare in ogni caso opportuno acquisire chiarimenti in ordine all'effettivo esaurimento degli effetti di tutti i provvedimenti contenuti nell'allegato.

Nel dossier predisposto dal Servizio Studi sul provvedimento, si segnalano, in particolare, alcune categorie di provvedimenti in ordine ai quali potrebbe essere utile l'acquisizione di informazioni più puntuali circa l'attuale sussistenza o l'avvenuto venir meno dei relativi effetti: provvedimenti

concernenti rapporti internazionali dello Stato, di approvazione di accordi, protocolli o scambi di note internazionali ovvero di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; provvedimenti relativi all'istituzione o alla disciplina di enti pubblici e provvedimenti relativi alla costituzione, al riconoscimento, all'attribuzione di personalità giuridica o comunque concernenti enti privati o enti ecclesiastici; provvedimenti relativi alla costituzione, alla ricostituzione, alla modifica della denominazione o del territorio di comuni; provvedimenti richiamati da atti normativi successivi tuttora in vigore; provvedimenti che dispongono l'abrogazione parziale o che modificano precedenti atti normativi tuttora in vigore.

L'abrogazione ha efficacia a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Il successivo comma 2 demanda ad un atto ricognitivo del Governo l'individuazione delle disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi abrogati dal comma 1.

Il comma non fissa un termine per l'adozione dell'«atto ricognitivo», né precisa la natura giuridica di tale atto; sembra tuttavia presumibile che esso debba essere adottato con decreto del Presidente della Repubblica, per poter procedere all'abrogazione di atti ad esso equiordinati, quali i regolamenti governativi.

L'articolo 3 espunge 60 atti normativi di rango primario, indicati nell'Allegato 2, dall'elenco dei 3.370 provvedimenti che, ai sensi dell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008, risultano abrogati a decorrere dal 22 dicembre 2008. Tale articolo 24 ha disposto, al comma 1, l'abrogazione di 3.370 atti normativi di rango primario - riportati nell'allegato A al decreto-legge n.112 - a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto, termine venuto a scadenza il 22 dicembre scorso. La norma fa salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della Legge n. 246 del 2005: si tratta del citato meccanismo «taglia-leggi», che delega il Governo all'individuazione della normativa vigente adottata antecedentemente al 1970, disponendo l'automatica abrogazione, salve eccezioni, di tutti gli atti normativi non espressamente indicati come vigenti. Per dare attuazione alla delega è stata compiuta una ricognizione a tappeto delle norme vigenti, che ha costituito la base per la disposizione abrogativa di cui all'articolo 24. Il comma 1-bis dello stesso articolo 24 autorizza il Governo a individuare, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'allegato A.

Come precisa la relazione illustrativa, si tratta di atti normativi «per i quali le amministrazioni competenti hanno ritenuto indispensabile il mantenimento in vigore». Si tratta - sostiene la relazione illustrativa - di una correzione la cui portata, inferiore al 2 per cento, conferma l'efficacia dell'intervento abrogativo.

L'articolo 4 reca disposizioni in ordine all'immediata entrata in vigore del decreto-legge.

Per quanto riguarda, infine, le motivazioni di necessità ed urgenza sottese all'emanazione del decreto-legge in esame, queste sono così illustrate nel preambolo dello stesso: «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, anche mediante un più efficace utilizzo delle risorse esistenti»; «procedere all'abrogazione di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale»; «sottrarre all'effetto abrogativo» previsto dall'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008 «alcune disposizioni di cui risulta indispensabile il mantenimento in vigore».

Per quanto concerne il rispetto del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, si fa presente che vengono in rilievo le materie «organi dello Stato», «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di competenza esclusiva statale ai sensi dello stesso articolo 117, secondo comma, lettere f), g) ed r), della Costituzione.

Con riguardo, infine, ai commi 1 e 2, lettera a), dell'articolo 1, ove si prevede la «convergenza»

presso il DAGL di tutte le iniziative in materia, concernenti anche la legislazione regionale, realizzate dalle amministrazioni pubbliche, e la «razionalizzazione» delle attività degli organismi ed enti operanti in quell'ambito, è opportuno un chiarimento del significato normativo dei termini «convergenza» e «razionalizzazione», qualora possano ritenersi riferibili anche ad amministrazioni diverse da quelle statali, e segnatamente alle regioni, che godono di autonomia organizzativa costituzionalmente tutelata.

Per quanto riguarda, poi, l'organizzazione dei lavori, considerato che il ministro Calderoli intende seguire i lavori della Commissione personalmente ma non può prendervi parte nella giornata di oggi a causa di concomitanti impegni al Senato, propone di svolgere nella giornata di oggi la sola relazione e di rinviare l'inizio della discussione a giovedì 15 gennaio, rimettendo all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, che si riunirà giovedì stesso, il compito di definire i tempi e le modalità del prosieguo dell'esame alla luce delle determinazioni che saranno adottate dalla conferenza dei presidenti dei gruppi prevista per domani, mercoledì 14 gennaio, alle ore 13.

Roberto ZACCARIA (PD) si dichiara non contrario al rinvio dell'inizio della discussione a giovedì, a condizione che la Commissione disponga poi di un tempo congruo per l'esame del provvedimento. Rispetto a quest'ultimo esprime una forte riserva, limitandosi per il momento ad osservare che il Governo avrebbe potuto portare avanti il proprio lavoro di semplificazione dell'ordinamento nell'ambito della delega legislativa tuttora aperta in materia. Ha scelto invece di ricorrere alla decretazione d'urgenza, predisponendo un provvedimento che non si ricollega in alcun modo alla «relazione Pajno» elaborata dal precedente Governo nell'ambito del processo di riordino e di semplificazione legislativa e che contiene inoltre numerosi errori, come rilevato anche dagli organi di stampa, i quali hanno segnalato la presenza nell'elenco delle leggi da abrogare di provvedimenti la cui rilevanza è tutt'altro che esaurita.

Donato BRUNO, *presidente*, assicura che sull'esigenza di un esame approfondito c'è un consenso generale e garantisce il proprio personale impegno affinché alla Commissione sia garantito un tempo adeguato, anche in considerazione della straordinaria ampiezza del numero delle leggi di cui si prevede l'abrogazione e del fatto che, già ad un primo vaglio, risultano comprese nell'elenco di esse anche alcune leggi che probabilmente non dovrebbero essere abrogate.

Maurizio BIANCONI (Pdl), premesso che la semplificazione dell'ordinamento è un obiettivo della massima importanza e sottolineata la complessità dei problemi che essa comporta, si chiede se non sarebbe stato preferibile procedere, sulla materia, con un disegno di legge ordinario.

Il sottosegretario Aldo BRANCHER sottolinea che, a differenza di quanto scritto da alcuni giornali, l'abrogazione delle leggi individuate dal decreto-legge in esame decorre non da subito ma dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del provvedimento. Preannuncia, peraltro, che il Governo intende presentare un emendamento finalizzato a posticipare la decorrenza dell'abrogazione fissandola al centottantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge. Ciò premesso, dichiara di condividere la proposta del presidente Bruno di rinviare l'inizio della discussione, in modo da consentire alla Commissione di esaminare più attentamente l'elenco delle leggi da abrogare e al Governo di riflettere sugli spunti offerti dalla relazione del presidente.

Mario TASSONE (Udc) concorda sull'opportunità di svolgere un esame approfondito, anche al fine di evitare un lavoro inutile come quello svolto in occasione dell'individuazione degli enti pubblici da sopprimere, la gran parte dei quali sono oggi ancora esistenti.

Raffaele VOLPI (LNP) ritiene che, dal momento che l'inizio della discussione è stato rinviato alla seduta di giovedì, sarebbe opportuno che i commissari si astenessero dallo svolgere oggi interventi sul merito del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.