

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

795^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 10 MAGGIO 2005

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente DINI,
indi del vice presidente MORO

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-I'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-I'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-I'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del vice presidente DINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 10,04).

Si dia lettura del processo verbale.

MUZIO, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 5 maggio.

Omissis

Seguito della discussione del disegno di legge:

(3186) Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento) (ore 10,25)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 3186. Ricordo che nella seduta pomeridiana del 4 maggio il relatore ha integrato la relazione scritta ed è stata dichiarata aperta la discussione generale. È iscritto a parlare il senatore Turroni. Ne ha facoltà.

TURRONI (Verdi-Un). Signor Presidente, prima di entrare nel merito del complesso del provvedimento, intendo attirare l'attenzione del relatore, presidente Pastore, su una questione che deriva dal problema del silenzio-assenso, trasferito nel decreto-legge sulla competitività. Signor Presidente, in Commissione avevamo ben operato; infatti, avevamo migliorato il testo, che era di fonte governativa (anche se predisposto dal presidente Pastore, come in 13^a Commissione dal collega Rizzi), nel senso che ad una formulazione generica e contraddittoria - a mio avviso,

addirittura sbagliata - che poteva determinare una serie di problematiche in sede di applicazione, avevamo apportato un emendamento che chiariva esattamente che il silenzio-assenso non poteva applicarsi alle istanze - perché è all'istanza che si applica il silenzio-assenso - riguardanti i beni culturali, paesaggistici ed ambientali.

Ebbene, signor Presidente, adesso, considerato il trasferimento della norma nel citato provvedimento, giustamente il presidente Pastore ha proposto un emendamento soppressivo dell'articolo che si occupa di tale questione. Così facendo, però, ci troviamo in una difficoltà assai grave, perché la norma - pur migliorata, devo dire, nel testo del decreto-legge sulla competitività - presenta ancora taluni margini di incertezza.

Ancor più va sottolineata la polemica sorta negli ultimi due o tre giorni a proposito dei poteri, che travolgono ogni resistenza, affidati ai commissari alle opere pubbliche. Il dovere principale è quello di difendere l'articolo 9 della Costituzione, unico articolo, a quel che ne so io, di Costituzione di tutti i Paesi democratici che tuteli la storia, la cultura e i beni su cui l'identità del popolo si fonda e si tramanda. Ebbene, proprio per questo motivo quella norma che ha concesso ai commissari il potere di travolgere anche questo doveroso rispetto della Costituzione avrebbe dovuto essere modificata e ricondotta al dettato costituzionale.

A tale proposito, vorrei ricordare una famosa sentenza del 1986 della Corte costituzionale, riguardante il piano paesaggistico della Regione Emilia-Romagna. In tale sentenza si stabilisce che il principio della tutela prevale su ogni altro interesse legittimo.

Tornando al nostro caso, eravamo riusciti a rimediare con l'emendamento presentato, ma purtroppo, nel testo attualmente all'esame della Camera, non si fa lo stesso con altrettanta nettezza. Abbiamo, inoltre, questo gravissimo *vulnus* dei poteri affidati ai commissari.

Dobbiamo, dunque, trovare il sistema per correggere, in primo luogo, la norma rispetto alla quale avevamo proposto una formulazione in grado di assicurare chiarezza, univocità e capacità di rispondere perfettamente anche al quesito a chi si applica il meccanismo del silenzio-assenso e cosa viene salvaguardato, cioè il patrimonio storico-artistico e paesaggistico della Nazione; in secondo luogo, signor Presidente, credo che dobbiamo necessariamente correggere anche la norma relativa agli enormi poteri dati ai commissari per le opere pubbliche, al di là della Costituzione.

Del tutto risibili sono le dichiarazioni del ministro Lunardi, il quale, d'accordo con il neoministro dei beni culturali Buttiglione, dice che sarà predisposta una norma per valorizzare i beni archeologici quando le ruspe inciamperanno in qualche reperto, man mano che si fanno le grandi opere pubbliche. Ho detto ieri, in una dichiarazione, che quell'affermazione mi ricordava la delibera di un Comune dell'Emilia-Romagna - intervenuta proprio mentre si faceva il piano paesaggistico della Regione - devastato da un'enorme quantità di cave. Secondo il sindaco di quel Comune, era bene fare le cave perché, scavando con le ruspe, si sarebbero trovati reperti archeologici.

Un'affermazione del genere va in senso esattamente opposto alla tutela, così come quella resa ieri dal ministro Lunardi, alla quale noi Verdi siamo totalmente contrari, perché nega addirittura le modalità e gli stessi principi su cui si fondano la ricerca archeologica e la tutela dei reperti, insomma quella cultura della conoscenza che dalla storia antica del nostro Paese trae gli elementi per la sua conoscenza, per la formazione della sua storia e della sua memoria.

Ho voluto cominciare da qui, signor Presidente, perché è necessario ogni tanto, anche in quest'Aula, riprendere (anche se lo faccio in maniera assai modesta, per la verità) i temi più alti che riguardano il nostro Paese e che lo contraddistinguono da tutti gli altri.

Il nostro patrimonio storico-artistico e paesaggistico è un valore assoluto e tale valore deve, a mio avviso, essere sempre tenuto presente da ciascuno di noi, soprattutto perché oggi sempre più quei beni che hanno un valore assoluto sono fondamentali anche per il nostro sviluppo economico e sociale, non solo culturale.

Anche il sistema delle imprese oggi si accorge che la qualità dei luoghi, la loro bellezza, gli elementi di cultura presenti nel territorio sono qualcosa di positivo per raggiungere ulteriori livelli di benessere, di sviluppo economico, di competitività, perché questi beni danno anche un aiuto alla gara che in economia nel nostro Paese si sta combattendo contro altre economie per poter garantire un futuro migliore soprattutto alle giovani generazioni, a tutte le persone che lavorano, e così via.

Ho voluto cominciare proprio da qui perché troppo spesso semplifichiamo, senza tener conto di ciò su cui si fondano la nostra civiltà, la nostra cultura, la nostra storia. Pertanto, semplificare in questo modo è contrario alla modernizzazione del nostro Paese, del nostro Stato, delle nostre leggi, perché non c'è modernità senza conoscenza di ciò che ha portato alla nostra civiltà; la sua cancellazione non è modernità, ma è barbarie, inciviltà, vuol dire essere tutti uguali, ma mentre

dobbiamo essere certamente tutti uguali dal punto di vista sociale e dei diritti, siamo tutti diversi dal punto di vista della storia, delle origini, di quello che si è fatto, di quello che si è costruito.

Quindi, se nella relazione al disegno di legge che reca "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005", si legge esplicitamente come esso "s'inquadra nel processo di modernizzazione della normativa dello Stato inaugurato dalla legge 29 luglio 2003, n. 229", non possiamo esimerci dal fare una riflessione su ciò che ha rappresentato tale legge, piena di deleghe in bianco, innovative probabilmente, ma non di mera semplificazione. Esse riguardavano molti settori tra loro disomogenei, secondo principi e criteri direttivi evanescenti, senza neanche garantire il parere di merito delle Commissioni competenti e sovrapponendosi alle scelte del Parlamento.

Quella legge, nel suo articolo 1, ha modificato la stessa legge Bassanini, la n. 59 del 1997, da cui nasce - ahimè - la legge di semplificazione; l'ha modificata nel senso di abbandonare la via dei regolamenti di semplificazione, intesi come mero strumento di riordino, per imboccare la strada della semplificazione, come modifica e anche come travolgimento della sostanza delle norme vigenti. Per fare ciò, si è attribuita, allora come ora, una serie di deleghe cui seguiranno dei veri e propri codici, non più testi unici prevalentemente ricognitivi, una norma che ha spianato la strada verso il ricorso massiccio ai decreti legislativi, ma soprattutto, in alcune materie, all'uso dei regolamenti di delegificazione per modificare norme primarie.

Noi Verdi abbiamo sempre contrastato questo modo di fare le leggi, perché non c'erano criteri direttivi molto chiari nelle deleghe, ma soprattutto perché questo meccanismo della semplificazione, in realtà, ha celato altri obiettivi: quelli di fare leggi non già secondo le convenienze di ciò che emergeva dalla discussione all'interno del Parlamento, ma secondo le convenienze del Governo e delle *lobbies* che al Governo fanno riferimento.

Tornando alla lettera della relazione, non si capisce cosa si intenda con il termine generico di "modernizzazione" che, lungi dal rappresentare una semplificazione del sistema delle fonti al fine di agevolare il rapporto del cittadino con le istituzioni e con le regole del diritto, non fa che confondere ancora di più le idee agli stessi operatori del diritto, figuriamoci ai destinatari di tali regole.

Questo disegno di legge comprende ben cinque articoli recanti altrettanti interventi di riassetto normativo in materie complesse, secondo un modello che prevede, accanto ai criteri e ai principi direttivi "generalisti" indicati all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (come riscritto dalla legge di semplificazione 2001, legge n. 229 del 2003), quelli decisamente evanescenti indicati specificamente dalle norme di delega di cui agli articoli da 2 a 6.

Dalla "definizione" di tali principi e criteri direttivi generali e specifici, si passa ai decreti legislativi che attuano quelle deleghe e, se necessario, a regolamenti governativi emanati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il problema di assoluto rilievo costituzionale nasce nel momento in cui si riconosce al regolamento il potere di abrogare la legge, superando così, e implicitamente, il grosso limite derivante dalla legge n. 400 del 1988, che presupponeva un divieto per il regolamento di abrogare disposizioni di legge.

La legge n. 400 aveva accolto, infatti, la dottrina crisafulliana dell'abrogazione differita, secondo cui l'effetto abrogativo dovrebbe essere in ogni caso riferito alla legge attributiva di potere regolamentare: solo quest'ultima, da un punto di vista formale, avrebbe potuto essere considerata come l'atto normativo in grado di abrogare le leggi preesistenti, anche quando l'effettiva determinazione dell'ambito dell'abrogazione dipendesse in ultima analisi dal contenuto del regolamento abilitato a disporre in deroga alla legge.

Ciò con una scarsa definizione di criteri e principi del tutto evanescenti e tali da configurare delle vere e proprie norme in bianco in materie delicate come, ad esempio, gli adempimenti amministrativi delle imprese, di cui all'articolo 4 che prevede, quale criterio specifico della delega, la liberalizzazione dell'attività di impresa, che riguarderà le fasi di avvio, di svolgimento, di trasformazione e di cessazione dell'attività: in pratica, tutto il ciclo vitale di un'impresa a fronte di un unico limite, cioè il rispetto degli obblighi imposti dalla normativa comunitaria.

Questa, signor Presidente, non è semplificazione, è cancellazione delle norme. Facciamone una sola: ciascuno può fare quello che vuole, in fondo era il principio cardine su cui si fondava la cosiddetta legge obiettivo. Abbiamo visto i risultati della legge obiettivo: sono triplicati i tempi per l'approvazione dei progetti in seguito a quella legge.

Ebbene, con tali leggi di semplificazione (quella del 2001 e quella che stiamo discutendo oggi), così come nel progetto della Commissione bicamerale per la riforma costituzionale relativo al procedimento legislativo, prodromo dell'attuale *monstrum* giuridico partorito dal Governo e dalla sua maggioranza, si prende finalmente e realisticamente atto del fatto che in ipotesi siffatte è il regolamento che finisce con l'essere abilitato ad abrogare la legge; ma si tratta di una presa di

posizione su un problema di teoria delle fonti del diritto e resta il dubbio sull'opportunità di costituzionalizzare l'istituto della delegificazione.

In altre parole, si manifesta il consueto e italianissimo fenomeno della nascita di uno strumento creato con la finalità di semplificare la vita e il funzionamento degli organi istituzionali e degli operatori del diritto (dal semplice cittadino alle prese con la pubblica amministrazione all'impiegato comunale, dall'avvocato fino alle supreme cariche istituzionali) e trasformato ad uso e consumo di un sistema politico per minare dall'interno lo stesso principio fondamentale dello Stato di diritto che è il primato della legge, ormai caduto in desuetudine con effetti dirompenti sulla certezza del diritto.

Quel che la legge non potrebbe mai fare è lasciare libertà al regolamento circa l'individuazione delle disposizioni, precedentemente di rango legislativo, che vengono modificate o abrogate. Poiché di fatto molto spesso è proprio quello che è avvenuto e avviene, i cosiddetti regolamenti delegificanti hanno in realtà costituito una delega del Parlamento al Governo, delega talmente ampia da valicare nettamente i limiti fissati in Costituzione.

Signor Presidente, più volte in quest'Aula abbiamo detto che il Governo - l'abbiamo discusso anche quando si stava facendo la modifica alla Costituzione, alla quale noi Verdi ci siamo opposti con tanta fermezza - aveva cercato di sostituirsi interamente al Parlamento attraverso le deleghe, attraverso i decreti, perché il Parlamento è un ostacolo al libero fare del Governo. Ebbene, noi Verdi contrastiamo questo punto di vista perché lo riteniamo lesivo del diritto del Parlamento che è appunto eletto per fare le leggi mentre il Governo deve fare tutt'altro, cioè amministrare il nostro Paese.

La riconduzione dei regolamenti di delegificazione alla piena legalità costituzionale può avvenire solo con la precisa indicazione, nella legge, delle disposizioni da abrogare o abbassare di rango oppure, ancora meglio, scindendo i due momenti ed attuando prima una delegificazione semplice con la legge e solo successivamente intervenendo con regolamento nella materia precedentemente di rango legislativo e quindi abbassata di livello.

Che l'attuale ricorso al cosiddetto regolamento di delegificazione sia in tendenziale contraddizione con la vigente Costituzione è dimostrato anche da quella sorta di anomala concorrenzialità che si è di fatto instaurata negli ultimi anni tra decreto legislativo e regolamento di delegificazione, intesi quasi come forme sostanzialmente paritarie di esercizio della potestà normativa dell'Esecutivo.

Signor Presidente, atteso che sono l'unico iscritto a parlare, piuttosto che chiedere di allegare l'ultima paginetta del mio intervento al Resoconto stenografico, le chiederei di poter terminare.

PRESIDENTE. Di quanto tempo ha bisogno, senatore Turroni?

TURRONI (*Verdi-Un*). Di cinque minuti, signor Presidente.

PRESIDENTE. Poiché non si fanno osservazioni, può concludere il suo intervento.

TURRONI (*Verdi-Un*). Nella Costituzione è previsto che sia i regolamenti che i decreti legislativi vengano emanati dal Governo, il quale esercita in essi una sua discrezionalità. Essa è però ben minore nel caso dei regolamenti, che non hanno il potere di modificare la legge e ad essa sono in ogni caso soggetti. Nel caso dei regolamenti di delegificazione - che pongono nuove norme a carattere sublegislativo, le quali quindi possono essere successivamente modificate, anche senza il concorso del Parlamento - viene di fatto a saltare buona parte delle caratteristiche che differenziano i regolamenti dai decreti legislativi. Ciò che paradossalmente accade è che il Governo gode di maggiore discrezionalità nell'emanazione di regolamenti di delegificazione piuttosto che nell'emanazione di decreti legislativi delegati. Ciò, oltre ad essere logicamente assurdo, è anticostituzionale.

La Corte costituzionale ha in qualche modo tentato di ricondurre nell'alveo della vigente Costituzione i regolamenti di delegificazione, indicando la necessità che per essi la legge autorizzativa indichi adeguati principi e criteri direttivi, ma così facendo ha accentuato ancor di più l'anomala somiglianza tra decreti legislativi e regolamenti di delegificazione.

Questa perniciosa confusione tra due strumenti normativi, che dovrebbero essere ben differenti, era già potenzialmente *in nuce* nello stesso comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, che ha preconstituito il modello operativo della successiva copiosa produzione di regolamenti delegificanti. In tale comma si prevedevano, infatti, regolamenti di delegificazione "(...) per la disciplina delle materie (...) per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della

potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari".

Non si vuole qui criticare la delegificazione in generale, ovvero l'abbassamento di una norma dal livello legislativo a quello regolamentare. La delegificazione è di per sé costituzionalmente neutra e può anche, in determinati casi, essere opportuna.

Tuttavia, la delegificazione non produce e non ha prodotto l'effetto tanto agitato di ampliare le libertà individuali e di gruppo. La delegificazione può anche essere opportuna, ma non può non essere operata dalla legge stessa.

Invece, nello schema prescritto dal comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, la legge di delegificazione deve limitarsi ad indicare "le norme generali regolatrici della materia", cosicché le specifiche disposizioni legislative precedenti, che si vuole abrogare, sono individuate dal successivo regolamento. A questo regolamento viene paradossalmente attribuito un potere superiore a quello della legge, come se in un ordinamento militare si prescrivesse che gli ordini all'ufficiale vengono dati dal soldato semplice.

A tale regolamento il Parlamento può solo - nell'autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare del Governo - fissare preventivamente principi e criteri direttivi, in sostanziale (ed anomala) analogia con quanto il Parlamento fa allorché delega al Governo la funzione legislativa.

Purtroppo, una delle caratteristiche della riforma amministrativa in corso sembra essere quella di una notevole confusione dell'ordine delle fonti normative. Questa confusione è in parte inevitabile, perché dovuta alla giustapposizione di numerosi centri di produzione normativa, ma purtroppo reca tendenzialmente come conseguenza l'indebolimento delle garanzie giuridiche e l'inefficienza dei pubblici poteri.

Non aiuta, in questo quadro, la concreta situazione politico-istituzionale in cui si è sviluppata la vicenda dei regolamenti delegificanti che mostra il segno di un esplicito spostarsi di una congrua parte del concreto potere normativo dal Parlamento al Governo, con l'attivazione certo di nuovi circuiti democratici di controllo (Conferenza unificata Stato-Regioni-enti locali, potere consultivo delle organizzazioni sindacali e così via), che tuttavia si pongono sostanzialmente al di fuori del Parlamento quale configurato dalla vigente Costituzione, delineando uno spostamento del potere normativo, sostanzialmente *extra Constitutionem*.

Su tale stato di cose ha pesato anche l'atteggiamento di gran parte della cultura giuridica negli ultimi 25-30 anni, che anziché difendere la scelta parlamentare operata dal Costituente del 1948 e sforzarsi di individuare le modalità più opportune per rendere massimamente funzionali le istituzioni parlamentari, ha preferito evidenziare l'inevitabilità (o l'ineluttabilità) del riconoscimento di un largo potere normativo all'Esecutivo, la maggiore efficienza e coerenza che si sarebbero in questo modo ottenute, la positività dell'esempio offerto dalla Costituzione francese con la sua riserva di regolamento.

A tale ultimo proposito, va però anche rimarcato che la riserva di regolamento governativo, prevista dalla Costituzione francese del 1958, si è venuta col tempo indebolendo e che il *Conseil constitutionnel* ha di fatto rinunciato a sanzionare l'invasione della sfera regolamentare da parte del legislatore.

Quanto alla maggiore funzionalità della normativa elaborata dal Governo rispetto a quella prodotta dal Parlamento si può infine osservare che tale caratteristica dovrebbe essere garantita anzitutto estendendo alla produzione normativa in sede di Esecutivo alcune procedure che attualmente vengono rispettate solo per la produzione normativa in sede parlamentare.

E' insomma necessario che la formazione del testo normativo nei vari passaggi interni sia soggetta a procedure che permettano almeno lo stesso controllo che è tradizionalmente possibile esercitare sui testi prodotti in Parlamento. Oggi la trasparenza del processo di produzione normativa si abbassa drasticamente quando si passa dal Parlamento all'Esecutivo.

Un attento lettore degli atti parlamentari è in grado, in via di principio, di ricostruire tutti i passaggi che vanno dalla prima presentazione di un disegno di legge in Parlamento fino alla approvazione del testo definitivo che verrà poi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Non altrettanto si può dire dei testi normativi prodotti dall'Esecutivo, siano essi regolamenti o decreti legislativi o decreti ministeriali.

Certo, questa maggiore riservatezza, questa minore esposizione alla pubblicità dovrebbero facilitare in teoria il formarsi della volontà decisionale. In realtà, nella stragrande maggioranza dei casi, questa minore proceduralizzazione e questa sostanziale mancanza di pubblicità facilitano perniciosi errori tecnici, anche di tecnica legislativa, impediscono un produttivo confronto di opinioni anche tra i differenti uffici ministeriali e rendono estremamente più disordinato, episodico

ed insicuro lo stesso rapporto con le parti sociali su cui ricadrà poi in definitiva l'applicazione della norma.

La scarsa visibilità all'esterno dei procedimenti di formazione degli atti normativi del Governo rende poi più difficile il controllo successivo, ad esempio il controllo della Corte costituzionale sui decreti legislativi.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

PASTORE, *relatore*. Signor Presidente, replicherò con poche parole al senatore Turroni e non tanto alla seconda parte dell'intervento, perché è evidente che la filosofia del collega Turroni è - per usare un eufemismo - diversa da quella che sorregge, in genere, i provvedimenti di semplificazione.

Mi riferirò, quindi, alla prima parte dell'intervento, laddove il senatore Turroni ha lamentato che alcune formulazioni (in particolare in materia di silenzio-assenso, ma vi sono anche altri istituti) che la Commissione aveva proposto non sono state recepite, almeno nella loro totalità, nell'analogo testo che è poi confluito nel decreto-legge sulla competitività.

Il senatore Turroni ha perfettamente ragione, ma ciò è derivato da una peculiarità procedurale del provvedimento sulla competitività, che la Camera ha assegnato, mi sembra, in maniera più consona e congrua alle Commissioni 1^a e 5^a, mentre il Senato ha attribuito la competenza solo alla 5^a Commissione. Questo ha determinato, per questi temi estremamente tecnici, ma politicamente rilevanti (quali il silenzio assenso, la denuncia di inizio attività ed altre questioni minori) un intervento molto marginale della Commissione affari costituzionali.

Tale intervento si è manifestato, per quanto riguarda il contenuto del decreto-legge, nei pareri resi alla 5^a Commissione che - ahimè - credo non siano stati recepiti. Per quanto riguarda, in particolare, il silenzio-assenso (il primo riguardava la procedura di VIA), le cui disposizioni verranno correttamente espunte da questo contesto legislativo, solo in parte sono state recepite nel decreto-legge sulla competitività.

Poiché mi sento investito, come relatore sul provvedimento, anche di quanto la Commissione affari costituzionali ha deciso o comunque ha indicato in sede sia di formulazione del testo, sia di espressione del parere sul citato decreto-legge, vorrei tranquillizzare il senatore Turroni circa il fatto che, non appena il decreto-legge sarà definitivamente approvato (quindi, tra pochi giorni) e avremo quindi un riferimento anche giuridicamente corretto al testo finale, il relatore presenterà emendamenti che tenderanno a riportare quel testo a quanto la Commissione ha deliberato.

Come ripeto, mi sento impegnato, come mandatario della Commissione, a dare piena attuazione a quanto la Commissione a suo tempo ha stabilito e sono convinto che il Governo sarà consenziente, come lo è stato in Commissione.

Desidero quindi tranquillizzare, sotto questo profilo, il senatore Turroni. Alla nuova formulazione si procederà non appena vi saranno i testi, per una corretta presentazione degli emendamenti in Aula.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

SAPORITO, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, ringrazio il relatore e tutti i colleghi intervenuti nella discussione generale.

Farò anch'io un brevissimo cenno all'intervento del senatore Turroni. Quando ci si mette sul piano del rapporto tra legge delega e legge delegata, tra legge e regolamento, si entra in un campo che attiene alle fonti del diritto e a strumenti ormai consolidati, tradizionali e non più interpretabili della dottrina giuridica e della politica amministrativa. Lì occorre vedere differenze e distinzioni.

Se si vuole, poi, cogliere il frutto di queste considerazioni, ci vogliono mani delicatissime, ci vogliono cervelli particolarmente capaci di cogliere distinzioni e differenze, ma ci vuole anche grande neutralità nella discussione.

Il senatore Turroni ha ricordato - e lo ringrazio - che alcuni mali vengono anche dalla legislazione precedente, cioè le leggi Bassanini. Anche allora noi, che stavamo all'opposizione, facemmo presente che c'era stata molta confusione tra leggi delega, leggi delegate, fonti del diritto, regolamenti; soprattutto, mettemmo in evidenza i meccanismi, che ritenevamo particolarmente pericolosi, della cosiddetta delega continuata: cioè, non si esercitava la delega soltanto nel periodo stabilito, mentre fra i criteri generali di una legge di delega c'è anche il tempo determinato.

Di fatto, con la legge n. 59 del 1997, la seconda Bassanini, e successivamente con i decreti di attuazione, in qualche modo si introdusse una violazione - lo dicemmo allora, ma lo dissero anche i giuristi - creando un grosso *vulnus* in materia di fonti del diritto, e quindi di produzioni di leggi per l'ordinamento sociale del nostro Paese, ammettendosi per la legge di delega un tempo ulteriore (si poteva tornare indietro dopo due anni).

Questo metodo è stato seguito anche dalla legislazione successiva. Mentre politicamente posso capire l'esigenza di tornare indietro per chiarire, completare, valutare l'esperienza fatta per eventuali integrazioni e correzioni, sono, in quanto professore universitario di diritto, molto timoroso circa l'opportunità di toccare meccanismi delicatissimi.

Su questo do ragione al senatore Turrone, che ha messo in evidenza il problema, ma dal punto di vista politico, è un'esperienza ormai consolidata, che viene ripetuta da questo Governo, come lo sarà da altri. Se ci potrà essere un ripensamento generale (e chissà che non lo possiamo fare quando si tratterà di rivedere il quadro generale delle normative che costituiscono le fonti del diritto), ci sarà un momento, in Parlamento, in cui questo si potrà dire, ed è giusto fare attenzione e dare regole certe e stabilità ad un quadro normativo che sta poi alla base delle fonti del diritto.

Detto questo, ringrazio il Presidente della 1^a Commissione per la magnifica e completa relazione, a cui, signor Presidente e cari colleghi, aggiungerò, da parte mia, alcune brevissime integrazioni ed osservazioni.

Inizialmente, le deleghe per il riassetto normativo contenute nel disegno di legge erano sei. I settori da sottoporre a riassetto normativo, individuati dal Governo, rientravano nelle materie di competenza dei Ministeri dell'interno e della difesa, del Ministero degli affari esteri, del Ministero delle attività produttive, della Presidenza del Consiglio dei ministri (relativamente al monitoraggio e alla valutazione dei costi, ai risultati dell'azione amministrativa delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici nazionali e alle Pari opportunità).

Da segnalare, tra le deleghe originarie, la rilevanza di quella concernente il riassetto normativo delle disposizioni relative agli adempimenti amministrativi delle imprese. Questa delega rappresenta, insieme alle norme contenute nel cosiddetto provvedimento sulla competitività, lo strumento normativo principale per il rilancio di tutto il nostro sistema produttivo, a lungo oberato da oneri amministrativi eccessivamente gravosi.

La Commissione affari costituzionali ha svolto sull'argomento una serie di audizioni alle quali ho partecipato in qualità di rappresentante del Governo e molte delle indicazioni contenute nelle proposte provengono dal confronto avuto con i rappresentanti delle imprese e delle associazioni di categoria. Detta Commissione ha aggiunto poi una delega per il riassetto delle disposizioni in materia di notariato, sulla quale si è già intrattenuto il presidente Pastore.

Infine, sempre in sede referente, è stata approvata una delle proposte normative più innovative e ambiziose degli ultimi anni, già formulata dal Governo nell'ambito del provvedimento sulla competitività ora all'esame della Camera dei deputati. Si tratta della cosiddetta norma taglia leggi, contenuta nei commi 12 e seguenti dell'articolo 15 del provvedimento.

La norma in questione ha lo scopo di introdurre nel nostro ordinamento una particolare misura di *better regulation*, che consentirà un'ampia operazione di ripulitura dell'ordinamento esistente da norme inutili, obsolete e oscure.

Gli obiettivi della norma "taglia leggi" sono la riduzione dello *stock* normativo, che continua ad appesantire l'attività di impresa e la vita dei cittadini, la semplificazione delle leggi e il miglioramento della loro intelligibilità. In particolare, terminata la ricognizione delle leggi statali vigenti, già avviata ai sensi dell'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001), saranno abrogate tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente ad una certa data (1° gennaio 1970), fatta eccezione per le seguenti norme: quelle individuate dal Governo con propri decreti legislativi; i codici e i testi unici; la disciplina di organi costituzionali, di rilevanza costituzionale, magistrature e avvocatura dello Stato; le disposizioni aventi per oggetto principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; le disposizioni di adempimento di obblighi comunitari e internazionali; le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle in materia previdenziale ed assistenziale.

Si tratta di una complessa operazione di pulizia dell'ordinamento; un'operazione assai delicata, nello svolgimento della quale il Parlamento dovrà prestare molta attenzione. La data del dicembre 1970 ci indica trentacinque anni di norme vigenti, per cui bisognerà ricercare meccanismi - se già ci sono, tanto meglio - in grado di consentire al legislatore di far salve tutte quelle disposizioni non rientranti nell'operazione di recupero della normativa anteriore a quella data.

La mente del legislatore, come pure l'intenzione del Governo, devono essere rivolte a salvaguardare leggi su cui si fondano libertà e diritti fondamentali dei cittadini. Qualche norma del

genere può essere sfuggita, ma per la garanzia dei diritti esistenti dei cittadini ciò resta inteso, secondo una clausola inespressa, che ovviamente verrà recuperata: penso al cittadino che durante la sua vita ha maturato un diritto, ad esempio nel campo della previdenza, oppure un diritto elettorale, e che attraverso un certo meccanismo dovrà veder fatta salva quella norma sulla quale si fonda tale diritto fondamentale.

PRESIDENTE. Ringrazio il rappresentante del Governo e rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

Omissis

La seduta è tolta (*ore 12,12*).