



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO AFFARI
GIURIDICI E LEGISLATIVI DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, CONSIGLIERE CLAUDIO
ZUCHELLI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

3^a seduta: mercoledì 23 luglio 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

I N D I C E**Audizione del Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri,
consigliere Claudio Zucchelli**

PRESIDENTE:		<i>ZUCHELLI, Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio</i>
- PASTORE (PDL), senatore	<i>Pag. 3, 10, 14 e passim</i>	<i>.Pag. 4, 12, 14</i>
ORSI (PDL), senatore	10	
LEDDI (PD), senatore	11, 14	
SACCOMANNO (PDL), senatore	11	
FOTI (PDL), deputato	12	

I lavori hanno inizio alle ore 8,35.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, consigliere Claudio Zucchelli

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa.

È oggi prevista l'audizione del Capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, consigliere Claudio Zucchelli, al quale rivolgo un ringraziamento per la sua presenza richiesta da questa Commissione per acquisire informazioni, in particolare, sullo stato di attuazione di quella particolare iniziativa, prevista dalla legge finanziaria per il 2001 e battezzata con il nome «*Normattiva*», avente il compito di creare una banca dati pubblica degli atti normativi e legislativi del nostro ordinamento. Si tratta di un progetto autonomo rispetto all'azione «taglia-leggi» della semplificazione normativa. È chiaro, però, che per poter riorganizzare e semplificare occorre innanzitutto conoscere. Il progetto «*Normattiva*» ha proprio la finalità di recuperare dagli archivi informatizzati e cartacei il complesso dell'ordinamento vigente in Italia per poter costruire una banca dati facilmente accessibile sia per gli addetti ai lavori che per i non addetti. Sarà un'illusione, ma comunque è un'aspirazione costante nella storia dell'uomo quella di avere leggi chiare, semplici e conoscibili anche dal cittadino comune, soprattutto in uno Stato che si qualifica come Stato di diritto. Questo progetto è diretto da un Comitato guida, costituito dai Segretari generali del Senato, della Camera dei deputati e della Presidenza del Consiglio dei ministri ed è supportato da un gruppo di lavoro di cui fa parte, in rappresentanza del Governo, il consigliere Zucchelli.

Do allora la parola al consigliere Zucchelli perché possa fornirci delle indicazioni utili sul progetto «*Normattiva*», ambizioso come quello del «taglia-leggi» ma ancora poco noto perché meno pubblicizzato ma che,

comunque, è di estrema importanza potendo essere utilmente combinato con tutti i meccanismi di semplificazione, il «taglia-leggi» in primo luogo.

ZUCHELLI. Signor Presidente, ringrazio lei e l'intera Commissione per questa iniziativa che mi dà la possibilità di confrontare la nostra attività con quella del Parlamento che è sovrano in questa operazione abbastanza complessa volta a riorganizzare il nostro ordinamento giuridico.

Tutto ha inizio con l'articolo 107 della legge n. 388 del 2000, la legge finanziaria per il 2001, che ha costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo, finanziato all'epoca con 25 miliardi di lire per il quinquennio 2001-2005, avente la finalità di «promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo».

Sostanzialmente, l'iniziativa consisteva nella informatizzazione e nella classificazione della normativa vigente con due finalità. Innanzitutto, quella di facilitare la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini – come ha ricordato il Presidente – mettendo l'intero corpo normativo della Repubblica a disposizione non soltanto degli addetti ai lavori (che già utilizzano le banche dati, anche a pagamento che, come tutti sappiamo, sono ormai molto diffuse in rete) ma di tutti i cittadini tramite il sistema Internet, permettendo, quindi, agli utenti di risolvere qualunque problema di conoscenza di una norma in maniera semplice. La seconda finalità era non meno importante: fornire strumenti per l'attività di riordino normativo.

Appare subito chiaro che questa operazione intende creare uno strumento. È importante sottolineare questo aspetto, perché non è la realizzazione dell'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 che di per sé costituisce la semplificazione normativa, in quanto tale previsione legislativa fornisce solo lo strumento posto a disposizione del Governo, del Parlamento e del Consiglio di Stato, quando redige i testi unici su incarico dell'Esecutivo, per realizzare la semplificazione.

Il problema di base di tutta questa operazione è la conoscenza. Abbiamo stimato che dal 1861 ad oggi sono stati emanati circa 80.000 atti normativi. Occorre però evitare affermazioni ad effetto. Infatti, non è che al momento attuale sono contemporaneamente in vigore 80.000 atti normativi. Ripeto che dal 1861 ad oggi è stata emanata tale mole di atti, costituita da leggi, decreti-legge, decreti legislativi e altro ancora, tenendo conto delle differenze che l'ordinamento della Repubblica e del Regno d'Italia presentano sotto il profilo delle fonti del diritto. Parliamo, quindi, di 80.000 atti contenenti norme giuridiche, molti dei quali sono già formalmente abrogati o sono sostanzialmente desueti o hanno esaurito il loro compito senza dover essere necessariamente abrogati. Faccio un esempio molto semplice: la legge di bilancio esaurisce il suo effetto, ma non avrebbe senso abrogarla per questo motivo. La legge di bilancio – non devo spiegarlo a voi – è sostanzialmente una fotografia.

Fin dall'inizio il problema operativo principale si è rivelato quello dell'individuazione della banca dati da cui attingere questi atti normativi. Si è ipotizzato di prenderli o da una banca dati informatica o da una banca dati cartacea per poi riversarli su quella informatica. Questa seconda ipotesi è stata immediatamente scartata non solo per motivi di costi ma anche per una questione di tempi. Infatti, digitare nuovamente tutti gli atti normativi assumendoli dalla *Gazzetta Ufficiale* o da altra banca dati avrebbe comportato costi molto elevati ma, soprattutto, tempi molto lunghi. Pertanto, ci si è immediatamente orientati verso la ricerca di una banca dati già informatizzata che desse sufficienti garanzie di correttezza anche nell'immagazzinamento dei dati stessi, cioè nella digitalizzazione dell'atto normativo.

La scelta iniziale è stata quella di rivolgersi al CED della Corte di Cassazione. Quindi, il comitato guida – cioè l'organo costituito dai Segretari generali della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Camera dei deputati e del Senato, che è stato posto al vertice di quest'operazione – ha preso contatti con la Corte di Cassazione e, con vari accordi e a seguito di diverse riunioni, si è instaurato un rapporto con la Suprema Corte. Parallelamente, è iniziata un'operazione di approfondimento tecnico di tutta quest'attività perché, come potete immaginare, prendere una banca dati e metterla in rete sembra di per sé un'operazione abbastanza banale, ma deve essere declinata in una serie di operazioni piuttosto complesse. Inoltre, visto che le leggi si succedono nel tempo e di conseguenza ci sono problemi di abrogazione esplicita o implicita, si è subito posto il problema di riuscire a individuare il testo vigente, quello cioè che nel momento della consultazione disciplina una data materia. Per raggiungere questo obiettivo, come tutti sappiamo, noi operatori del diritto prendiamo materialmente le varie leggi succedutesi nel tempo e verificiamo le abrogazioni. Tuttavia quest'operazione è esattamente quella che non si voleva imporre al cittadino; in altri termini, non volevamo mettere in rete la fotografia delle *Gazzette Ufficiali* e dire al cittadino di sbrigarsela da solo, giacché in quel modo non avremmo risolto nessun problema e non avremmo dato certezza della conoscenza dell'ordinamento giuridico. Occorreva invece ipotizzare un meccanismo che permettesse di mettere in rete il testo effettivamente vigente al momento della ricerca.

E siccome l'appetito vien mangiando, si è pensato che questo sistema dovesse dare anche informazioni sulla multivigenza, nel senso di indicare il testo vigente alla data di volta in volta indicata. Per realizzare questo progetto abbastanza ambizioso, ma tutto sommato non impossibile, è stato elaborato un programma sostanzialmente automatico che consente l'aggiornamento della banca dati in maniera tale che le leggi successive possano automaticamente influire – nella stessa banca dati – su quelle precedenti, apportando le modifiche, le abrogazioni, gli aggiornamenti e le novelle.

Questo meccanismo presuppone che le leggi, i singoli *file* presenti in questa banca dati, siano trattati con una particolare operazione di «marcatura» in modo che all'introduzione del nuovo *file*, cioè della nuova legge

approvata dal Parlamento, nel sistema informatico, automaticamente, attraverso questi marcatori, il sistema riconosca le leggi precedenti, su cui si è agito, aggiornandole. Naturalmente quest'operazione è abbastanza complessa dal punto di vista tecnico, nel senso che il sistema deve essere in grado di riconoscere, ad esempio, in una nuova legge pubblicata oggi, il passaggio in cui si afferma che nell'articolo «x» della legge «y» le parole da «...» a «...» sono sostituite da altre parole. Laddove esistano i marcatori adatti e sia stata seguita la formulazione corretta (le famose virgolette che indicano il testo da inserire), laddove sia esatta l'indicazione delle parole da «...» a «...», in maniera che sia inequivocabile e che in quell'articolo modificato non ci siano altre parole analoghe che possano creare confusione (tecniche legislative che abbiamo tutti acquisito da tempo, sin dalla circolare Amato), ebbene, quando il sistema si trova di fronte ad una novella di questo tipo, ricerca automaticamente la legge «y» e la modifica.

Non nascondo che, oltre a questi meccanismi automatici che si basano sulle novelle e sull'abrogazione esplicita, c'è il lavoro sulle abrogazioni implicite che derivano, come sapete, dalla incompatibilità o dal fatto che una nuova legge ha disciplinato nuovamente la materia. Questo tipo di abrogazione, che è sostanzialmente di natura intellettuale – nel senso che deve essere compresa e affermata dall'operatore di diritto e di solito dalla giurisprudenza – richiede l'affiancamento al sistema automatico di un *board*, di un *trust* di cervelli che operi un intervento più manuale e intellettuale. In proposito faccio innanzitutto presente che la quantità di questo tipo di interventi è minore rispetto alla precedente; in secondo luogo, il sistema dei marcatori, che permette di conoscere la legislazione precedente, è esso stesso d'aiuto nel compimento di quest'operazione, in quanto attraverso tale procedimento (questo è il valore aggiunto del sistema informatico), con la marcatura degli indicatori nella nuova legge emanata il sistema è in grado di segnalare all'operatore tutte le leggi antecedenti, non soltanto quelle espressamente richiamate, ma anche quelle collegate alla materia di cui si sta parlando.

Desidero ora aprire una parentesi sulla questione generale dell'alluvione normativa. Il vero problema della conoscenza dell'ordinamento giuridico italiano è dato dal fatto che spesso le norme sono conosciute soltanto dagli addetti ai lavori, talvolta di nicchia. Sono consigliere di Stato, ma ho lavorato spesso nelle amministrazioni e nei Ministeri; ebbene, mi è capitato di vedere che in alcuni uffici, a volte abbastanza piccoli e marginali nella grande organizzazione del Ministero, si applicano un paio di leggi magari risalenti agli anni Venti ed utilizzate soltanto da quegli Uffici.

La figura del classico funzionario dello Stato di medio livello che svolge lo stesso lavoro da quarant'anni e applica sempre le stesse norme non è presente soltanto nei film ma esiste anche nella realtà. La tragedia però è che, conoscendo solo questo funzionario (e pochi suoi colleghi) quelle norme, quando questi va in pensione non c'è spesso la trasmissione della conoscenza. In qualche caso abbiamo ricevuto proposte di legge da parte dei Ministeri volte a introdurre disposizioni che, poi, a seguito di

una ricerca, abbiamo constatato essere già presenti nell'ordinamento giuridico, se ne era persa memoria. La stessa amministrazione competente aveva perso memoria di quella vecchia disposizione, magari degli anni Venti o Trenta, che ha la sua utilità e che, anche se non sarà necessario ricorrervi 365 giorni l'anno, svolge la sua funzione e al momento opportuno bisogna applicarla.

Quindi, quando si cita l'alluvione normativa, la confusione dell'ordinamento giuridico, bisogna tener presente che non tutto è da buttare, non tutto è inutile; non dobbiamo fare tutto un fascio di questi 80.000 atti normativi e dire che tutti quelli precedenti rispetto a una certa data sono inutili.

La difficoltà sta proprio in questo, ma sta anche nel conoscere la norma, nel reperirla, evitando di ricercare un certo numero della *Gazzetta Ufficiale*; bisogna poterla invece ritrovare in una banca dati in cui è «aggregabile» con un sistema il più possibile automatico. In caso contrario, dovremmo sempre fare affidamento sull'archivista, sul dipendente del Ministero, sepolto in una piccola stanza in fondo al corridoio, che magari va pure in pensione facendo perdere la memoria storica.

Dopo lo stanziamento del fondo previsto dalla legge finanziaria per il 2001, la legge finanziaria per il 2007 ha previsto un ulteriore finanziamento che, purtroppo, è stato soppresso dalla successiva legge finanziaria per il 2008. Si trattava di 500.000 euro annui caduti sotto i tagli necessari per il risanamento dei conti pubblici. Allo stato attuale, sono ancora disponibili circa due milioni e mezzo di euro con i quali cerchiamo di portare avanti il programma che, peraltro, si trova già in una fase piuttosto avanzata. Con la collaborazione del CNIPA, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, è stato realizzato e testato il cosiddetto *editor*, un sistema che permette di trattare e marcare i testi in maniera tale che si inneschi il meccanismo automatico di cui ho già riferito, utilizzato dalla Corte di cassazione in via sperimentale per la XIV legislatura. Da questo punto di vista, quindi, siamo piuttosto soddisfatti perché la parte tecnica dell'operazione è sostanzialmente conclusa.

Abbiamo indetto una gara per la creazione del sito che ospitasse il programma e per la individuazione di un nome che potesse essere accattivante e «*Normattiva*» è scaturito da più proposte di *marketing* che erano state avanzate. In Francia esiste il sito «*Legifrance*» creato dal Governo francese. Noi, per ovvi motivi di concorrenza, non potevamo chiamarlo «*Leggi d'Italia*» e abbiamo dovuto individuare un nome diverso. «*Normattiva*» ci è piaciuto abbastanza. Il sito è pronto; è stato creato un portale cui si può accedere solo in via sperimentale con *password* dedicate in quanto, oltre alla presentazione, non ha ancora alcun contenuto. La Cassazione – ripeto – sta completando la parte sperimentale sulla XIV legislatura. Purtroppo, ci si è posto un problema ulteriore, ma vecchio. Ad un certo punto, ci si è accorti che il *data base* della Cassazione non era adatto per la normativa più vecchia. Infatti, la Cassazione, soltanto in un periodo abbastanza recente, ha immagazzinato nella sua banca dati le leggi secondo gli *standard* che tutti noi adottiamo attualmente. Ad esempio, nel

sito della Cassazione le leggi fino ad una certa data sono inserite tutte con carattere maiuscolo, rendendo difficile la distinzione fra i paragrafi e gli alinea; praticamente, per usare un termine informatico, il testo non è formattato secondo i criteri in base ai quali oggi si formattano le leggi, ad opera sia del Governo quando presenta i provvedimenti, sia delle Camere quando li approvano. Agire su questo *data base* in questa maniera è praticamente impossibile. Si è reso, quindi, necessario commissionare al CNIPA uno studio di fattibilità non solo sulla utilizzazione del *data base* della Cassazione ma anche sulle banche dati informatiche esistenti in questo momento. Lo studio è stato completato e lo si sta formalizzando dal punto di vista di *report*. Si prevede che nel prossimo autunno occorrerà compiere una scelta molto importante, quella cioè di individuare quale sia il migliore *data base* esistente per poterlo acquisire. Potrebbe essere un *data base* appartenente ad istituti privati ma anche a organismi pubblici, dal momento che molte amministrazioni hanno messo in rete nei propri siti diverse raccolte di leggi, ma in maniera episodica. A prescindere da questo aspetto, ritengo che il progetto possa procedere con una certa velocità, passando poi alla seconda fase operativa che consiste nell'apporre a tutte le leggi presenti nel *data base* i famosi marcatori, cioè quei piccoli strumenti di programma inseriti nel *file* che fanno in modo che ogni legge presenti delle evidenziazioni che colloquiano con le altre. Questo è il valore aggiunto del sistema elettronico che noi non vediamo e non capiamo ma che rende possibile che i *bit* colloquino fra loro.

Tale tipo di marcatura, quindi, permette ad una legge appena inserita di dialogare ed interagire con le altre per poter poi dare il risultato finale. L'introduzione di queste marcature nel *data base* (ancora da individuare) richiede un intervento attivo da parte di un certo numero di operatori i quali, legge per legge, utilizzando il sistema informatico, introducono i marcatori secondo delle regole già stabilite. Abbiamo calcolato che, allo stato attuale, con uno *staff* composto da 30 persone si impiegherebbero due anni e mezzo per completare la marcatura dell'intero sistema legislativo. Ovviamente, poi, variando i parametri dell'investimento, il tempo si può ridurre o allungare.

Inoltre, ci si è resi conto che l'allestimento di un sistema così complesso non avrebbe dovuto servire solo a mettere in rete le norme per i cittadini ma a procedere anche al famoso riordino normativo come strumento conoscitivo. A questo punto la vicenda si intreccia con il meccanismo «taglia-leggi». L'idea originaria dell'articolo 107 della legge finanziaria n. 388 del 2000 era che, una volta ottenuto lo strumento, si sarebbe potuto intervenire sul *corpus* di norme precedenti abrogando eventualmente quelle non più necessarie perché esse sarebbero state recuperate con un'operazione di analisi ragionata di quello che serve o che è ancora in vigore, analisi permessa proprio dal fatto che finalmente la conoscenza dell'ordinamento sarebbe stata completa.

Quando fu introdotto il «taglia-leggi», il Ministero della funzione pubblica, che in quel momento si occupava di questo, cercò subito di porsi

in contatto con il nostro progetto. Questo tentativo è poi continuato ma, a mio avviso, non è ben riuscito perché fra il meccanismo del «taglia-leggi» e la conoscenza realizzabile attraverso il meccanismo previsto dall'articolo 107 della legge n. 388 del 2000, in realtà non c'è un rapporto di consequenzialità o, comunque, particolarmente stretto.

Il meccanismo di cui all'articolo 107, che ha previsto la costituzione di un sistema informativo sulla normativa statale vigente, cioè il progetto denominato «*Normattiva*», dà la conoscenza, ma l'eventuale introduzione di un meccanismo automatico di abrogazione legato al tempo, che riguardi cioè tutte le leggi antecedenti ad una certa data, non è necessariamente congruente con la conoscenza; anzi, in una certa misura, da un punto di vista logico-astratto, è l'esatto contrario perché il primo si basa su una scansione temporale (prima di), mentre il secondo su una conoscenza ragionata del paniere su cui intervenire. Certamente, il sistema del progetto «*Normattiva*» permette a chi debba verificare il sistema del «taglia-leggi», di valutare se quelle leggi che, essendo antecedenti ad una certa data, vengono automaticamente abrogate, in realtà allo stato attuale sono ancora utili e attuali, in quanto attraverso la conoscenza permette di formulare un giudizio più approfondito.

Vorrei concludere il mio intervento con una notazione. Tutto sommato l'informatica ha di buono che facendo qualcosa per raggiungere un obiettivo ci si accorge che si ha in mano uno strumento di una potenzialità enorme per fare tanto altro. Pertanto, il progetto che abbiamo chiamato affettuosamente «107», si è articolato in altri sottoprogetti. A questo riguardo vi lascerò un appunto che i miei uffici mi hanno preparato per questa audizione; si tratta di uno scritto informale, ma può essere utile. Questi sottoprogetti sono indicati dagli informatici con denominazioni quali *S-Leges*, *X-Leges*, *P-Leges*. Il progetto *S-Leges* ha come obiettivo la riproduzione degli *standard* delle circolari dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) per renderle idonee a soddisfare i requisiti del programma; il *P-Leges* prevede la realizzazione del portale, quel «*Normattiva*» cui ho fatto riferimento prima; il progetto *C-Leges* (dove la lettera «*C*» sta per classificazione), ha come obiettivo la classificazione delle leggi; infatti, una volta che si conoscono tutte le leggi è possibile classificarle. Tale pratica oggi varia in parte a seconda che venga svolta dal Governo, dalla Camera o dal Senato, ma è utile per poter colloquiare. Il progetto *R-Leges* (dove la lettera «*R*» sta per riordino) ha come obiettivo il riordino normativo. Desidero poi citare più specificamente il progetto *X-Leges* (dove la lettera «*X*» sta ad indicare la trasmissione) che vede una collaborazione profonda tra Governo, Camera e Senato con l'obiettivo di realizzare un sistema di supporto alla trasmissione e alla gestione dei flussi documentali che intercorrono tra la Presidenza del Consiglio, le Camere e il Ministero della giustizia per la successiva pubblicazione. Il CNIPA ha già indetto la gara, che si è conclusa con una società vincitrice, un raggruppamento temporaneo d'impresе. Il valore aggiunto più interessante di tutta quest'operazione è la possibilità per il Governo, che è il presentatore di disegni di legge, decreti-legge o decreti

legislativi, per le Camere e per il Ministero della giustizia (quindi la *Gazzetta Ufficiale*) di colloquiare attraverso gli strumenti informatici non soltanto allo scopo di diminuire i tempi. Infatti, questi disegni di legge, attraverso la marcatura, possono essere inseriti automaticamente nel sistema informatico, permettendo così al Parlamento, ma anche ai singoli deputati e senatori di verificare l'effetto della loro attività normativa. Il sistema consentirà altresì di fare delle simulazioni, nel senso che il singolo senatore che voglia presentare un disegno di legge e intenda modificare determinate norme, potrà inserire la sua proposta di legge e verificare a cascata dal sistema ciò che accade nell'ordinamento giuridico.

Insomma, il progetto *X-Leges* renderà possibile anche, come dicevo, il colloquio tra le suddette istituzioni, in modo che questi prodotti legislativi, già marcati e organizzati, possano transitare dal Governo al Parlamento, al Ministero della giustizia, alla *Gazzetta Ufficiale* e, quindi, all'interno del portale di «*Normattiva*», in maniera che automaticamente il sistema venga ricondotto a omogeneità.

Spero di essere stato chiaro, anche se mi sono dilungato un po', ma d'altra parte il progetto è abbastanza complesso.

PRESIDENTE. Vorrei fare al consigliere Zucchelli innanzitutto una domanda circa le banche dati relative alla normativa passata, dal momento che per quella futura dobbiamo farci carico noi, che siamo il soggetto che produce le leggi, di migliorare la produzione con un po' di autodisciplina. Per quanto riguarda il passato esiste la banca dati della *Gazzetta Ufficiale*, che può essere adeguatamente trattata dal punto di vista informatico, ma esistono anche banche dati private la cui presenza pone però dei problemi di natura diversa, come quelli dell'acquisizione dei dati e delle spese da sostenere per procedere in tal senso. Ad ogni modo, se la banca dati deve avere una sua autorevolezza, è bene che, pur con l'ausilio dei privati, essa venga definita all'interno e sotto la responsabilità del sistema pubblico.

Circa la complessa questione delle abrogazioni implicite, personalmente ritengo che occorra intervenire sulla normativa relativa alle fonti dell'ordinamento. Si potrebbe prevedere, ad esempio, di attribuire al Governo la potestà ricognitiva – stante il valore, pur sempre autorevole, che un simile intervento può avere, perché sempre soggetto a verifiche, e comunque incidente sull'ordinamento – volta ad indicare, sulla base di quel lavoro intellettuale cui lei ha fatto riferimento, le norme implicitamente abrogate. Questo consentirebbe di procedere, quindi, in termini chiari e semplici, ad abrogazioni esplicite. Le chiedo se questa possa essere una procedura realizzabile o se esistono alternative.

ORSI. Signor Presidente, desidero rivolgere al consigliere Zucchelli solo due brevissime domande. Spulciando il *dossier* preparato dall'Ufficio di segreteria della Commissione e recependo alcune delle informazioni che ci ha comunicato, mi sembra di capire che nella costruzione della banca dati si fa riferimento soltanto all'abrogazione esplicita.

ZUCCHELLI. O alla novella.

ORSI. Dunque, rispetto al tema dell'abrogazione implicita l'efficacia dichiarativa della banca dati non ci sarà, poiché non è prevista, anche se potrebbe essere fattibile, la validazione attraverso uno strumento normativo. In questo senso, mi permetto di dire che rispetto all'efficacia, all'affidabilità, all'attendibilità, se non addirittura alla cogenza di alcune banche dati private di uso comune, questo strumento sembrerebbe non avere la possibilità di fornire un valore aggiunto. Pertanto, anche se è evidente in quale direzione si muova quest'intervento, le chiedo se è prevedibile o se è prevista una formalizzazione in un provvedimento legislativo, una cosa piuttosto semplice anche se la mole è enorme.

In secondo luogo, vorrei sapere se è ipotizzabile la costruzione di un progetto riguardante i meccanismi di funzionamento dei procedimenti, che rappresenta ancora un limite per le banche dati private: ad esempio, se mi occupo prevalentemente di urbanistica e desidero realizzare una villetta, vorrei conoscere quale procedimento mi riguarda e quali sono le leggi applicabili. Lo dico anche con una sottile vena polemica.

Sarebbe interessante procedere in questo senso perché si scoprirebbe la contemporanea vigenza di aspetti tra loro non solo incompatibili ma anche irragionevoli.

LEDDI. Consigliere Zucchelli, vorrei conoscere una sua valutazione sul meccanismo «taglia-leggi». Qualora si decidesse di adottare una misura draconiana applicando comunque tale procedura, a prescindere dalla individuazione delle norme da salvare, magari con un paracadute, ad esempio sei mesi di regime transitorio, lei ritiene che, assumendo comunque l'ordinamento generale come scudo, questa ipotesi sarebbe praticabile? Le confesso che questo è uno dei miei sogni nel cassetto. Assistiamo infatti a continue proroghe dell'entrata in vigore della disposizione. Pertanto, ho ragione di ritenere che, con un dovuto paracadute, un taglio drastico potrebbe essere l'elemento risolutivo di una questione che si trascina da molto tempo.

Mi scuso per non essere stata presente alla sua relazione iniziale ed è possibile che a questa mia domanda lei abbia già risposto. Vorrei però sapere se nell'ambito dell'individuazione del *pool* di persone e del tempo necessari per effettuare l'operazione di marcatura nel progetto «*Normativa*» si sia proceduto anche ad una quantificazione economica.

SACCOMANNO. Ringrazio il consigliere Zucchelli per le delucidazioni.

Non sono un esperto di informatica ma, ascoltando il ministro Calderoli nella precedente audizione e oggi il nostro ospite, nasce l'esigenza di introdurre non solo marcatori di sostanza – quali quelli da lei illustrati – quanto anche marcatori temporali. Una gran parte della normativa italiana, infatti, ha ormai esaurito i suoi effetti nel tempo. Tali disposizioni certamente non saranno in contrasto o in concorrenza con quelle successive;

resta comunque il fatto che dovrebbero essere abrogate. Si tratta dei «famosi orfani» che avrebbero 102 anni, citati nella scorsa audizione dal ministro Calderoli, cioè norme che non hanno più vigenza, né funzione. Nel cumulo generale delle 80.000 norme italiane probabilmente molte di esse, proprio perché hanno esaurito temporalmente il proprio effetto, dovrebbero essere marcate per la loro azione ristretta e, quindi, eliminate. Marcatori temporali, quindi, non so se siano previsti ma potrebbero essere utili per il lavoro di semplificazione.

FOTI. Vorrei avere un chiarimento in ordine a quanto è contenuto nel *dossier* in distribuzione circa l'attività sperimentale avente come oggetto le leggi della XIV legislatura. I siti *Internet* di Camera e Senato contengono già alcune raccolte normative relative a varie legislature. Non è possibile inizialmente acquisire queste banche dati che rappresentano comunque una base abbastanza fedele, dal momento che le leggi vengono approvate dal Parlamento? Potrebbe essere questa una base di partenza.

Sarebbe poi auspicabile che questa ricerca contenesse una serie di note che rimandino anche alla produzione normativa di rango secondario, e alle circolari esplicative perché molto spesso dettano le procedure non indicate nella normativa di rango primario.

ZUCHELLI. Quello relativo alle abrogazioni implicite è uno dei problemi fondamentali che avete sollevato. Sicuramente tale tipo di abrogazione deve essere trattato in maniera separata e diversa dal sistema automatico. Il progetto prevede un comitato scientifico, costituito da dirigenti, magistrati, avvocati, al quale è attribuito il compito di realizzare questa operazione il cui risultato verrà indicato in nota nel portale di «*Normattiva*» quando si procederà a consultare una legge. Naturalmente, verranno assunte tutte le cautele del caso: si indicherà cioè che l'affermazione circa l'abrogazione implicita ha una sua autorevolezza perché proviene da un progetto curato da Camera e Senato, Governo e Corte di cassazione, la quale appone sull'operazione il suo bollino, ma, ovviamente, non ha alcuna formalizzazione di legge. Questo è evidente. Si tratta di una interpretazione, per quanto autorevolissima, che, comunque, può sempre essere smentita da un giudice qualsiasi nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. Questo aspetto fa fare un passo avanti: è allora possibile tradurre questo tipo di operazione in norma? Certamente, ma si tratterà di una decisione anche politica – se mi permettete – perché è chiaro che la traduzione in norma e la cristallizzazione di un certo tipo di interpretazione rappresenta una scelta politica, in quanto politicamente si potrebbe cristallizzare anche un'interpretazione diametralmente opposta. Non entro nel merito ma, comunque, è un'operazione sicuramente possibile alla quale si può procedere solo dopo avere acquisito la conoscenza del tutto. In alcuni sistemi come quello francese ogni anno il Consiglio di Stato effettua una revisione della normativa preesistente e la aggiorna sulla base della normativa emanata nel corso dell'anno. Il sistema delle fonti francese è diverso dal nostro ma in Italia è assolutamente possibile

immaginare che periodicamente il Parlamento, sulla base di queste interpretazioni «abroganti», compia una scelta politica cristallizzando tali interpretazioni in una data norma o nella norma esattamente opposta. Questo è assolutamente possibile, ripeto, ma certamente se non c'è prima la conoscenza, non ne possiamo nemmeno parlare.

È poi molto interessante la proposta relativa alla formazione dei procedimenti. Tale eventualità non è stata finora ipotizzata. Il senatore Orsi ha posto un problema: come ribaltare la conoscenza delle norme primarie nell'attuazione amministrativa, come dare al cittadino l'informazione completa sul procedimento, oltre all'indicazione delle leggi fondamentali? Questo aspetto forse esula un po' dall'argomento. Non è stato considerato, ma è un suggerimento di cui terremo conto. Esso si sposa con la questione delle circolari, prescindendo dal problema dei regolamenti che sono sempre fonte del diritto, sia pure di rango secondario, e che rientrano, quindi, in questa operazione. Sicuramente è un problema da affrontare perché spesso le circolari hanno un circuito molto ristretto fra il Ministero e gli addetti ai lavori. Chi conosce le circolari del Ministero dell'agricoltura se non chi opera all'interno della struttura? Ripeto, è un problema di cui ci si dovrà occupare altrimenti al cittadino viene offerta un'immagine limitata, in quanto gli si comunica qual è la norma, ma non come viene applicata; pertanto, anche questo suggerimento va preso in considerazione.

Per quanto riguarda poi il «taglia-leggi» e i marcatori temporali per le leggi i cui effetti sono esauriti, ritengo che sul tema della semplificazione forse occorrerebbe un convegno apposito, ma ho delle idee particolari. Credo infatti che semplificare la normativa voglia dire eliminare quanto più possibile le disposizioni che gravano sui cittadini. A mio avviso, infatti, semplificare significa sostanzialmente liberalizzare quanto più possibile le attività umane e non solo far sparire delle leggi, cioè delle fonti normative che sono state pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* e hanno introdotto certe disposizioni. Pertanto, mi intriga poco la possibilità di abrogare una norma che ha esaurito i suoi effetti, perché mi chiedo che senso abbia; abrogiamola pure, ma se ha esaurito i suoi effetti non pesa più sull'ordinamento giuridico ed è semplicemente un fatto storico. Come dicevo all'inizio del mio intervento, se vogliamo abrogare le norme di bilancio che hanno esaurito i loro effetti, facciamolo – anche se non credo che sia possibile – ma che benefici ne otteniamo in termini di semplificazione? Semplificare significa togliere norme, riportare alla società aperta e ai suoi spazi di libertà attività che, nel periodo fra le due guerre, con l'esplosione dell'amministrazione, come diceva Massimo Severo Giannini, sono stati invasi dall'intervento pubblico nell'economia. Quella è la semplificazione, non eliminare delle leggi che ormai non servono più perché sono desuete. La desuetudine nel nostro ordinamento non abroga la legge, ma in buona sostanza lo fa: infatti, la legge esiste in quanto è applicata, è effettiva e dà i suoi effetti di conformazione dell'attività del privato. Quando tale conformazione dell'attività del privato non c'è più perché magari tale misura riguardava un tizio che oggi avrebbe centonovanta anni e chiaramente è morto, abrogiamo pure tale disposizione se vo-

gliamo, ma abbiamo semplicemente liberato memoria nel *file* del *data base* e non abbiamo risolto un grande problema. Semplificare significa dunque avere la consapevolezza del *corpus* normativo che è in vigore, che pesa veramente sui cittadini e su quello, eventualmente, intervenire.

Bisogna, però, fare molta attenzione per quanto riguarda il sistema automatico, la cosiddetta tagliola, poiché se in linea di massima posso anche essere d'accordo sull'utilizzo di un sistema del genere, tuttavia ogni legge va esaminata attentamente, perché altrimenti potrebbe accadere quello che è successo con il decreto-legge all'esame della Camera quando si è scoperto che era necessario mantenere alcune di quelle, circa 5.000, contenute nell'allegato leggi. Faccio notare che il periodo di 6 mesi per effettuare tale ricognizione non rappresenta un grande lasso di tempo per esaminare 5.600 leggi, soprattutto se si considera che questo strumento non è ancora funzionante. Quindi, la questione è delicata, ma ammetto che dal punto di vista politico è importante se si vuol dare un segnale.

LEDDI. Proponevo dei traumi positivi perché se non intervengono eventi drammatici su questo non ci si muove.

PRESIDENTE. Il «taglia-leggi» è stato un trauma, infatti di fronte al rischio le amministrazioni almeno si sono messe a ricercare le norme.

ZUCHELLI. Credo di aver risposto a tutto, ma c'è un ultimo punto su cui però non posso rispondere, perché sono stato colto impreparato, che riguarda la quantificazione economica dei costi relativi alle 30 persone.

LEDDI. Se sono 30 persone a tempo pieno per quel periodo la spesa è nell'ordine di 3 milioni di euro.

ZUCHELLI. Più o meno. Devo però correggere l'indicazione che ho dato prima: la disponibilità finanziaria ammonta in questo momento a 3,9 milioni di euro.

LEDDI. Le chiedevo la quantificazione, perché facevo il parallelo con una problematica diversa, ma che agisce in modo simile. Sono presidente del comitato per la digitalizzazione dell'archivio storico del giornale «La Stampa», quindi stiamo trattando in formato elettronico alcuni milioni di articoli e abbiamo introdotto la modalità di ricerca semplificata per nome, il che comporta l'inserimento dei marcatori. Tale digitalizzazione, che copre un arco temporale di 150 anni, esclusi gli ultimi venti che sono già digitalizzati, e che prevede l'utilizzo della modalità che consente di apporre i marcatori su tutti gli articoli, determina un impegno nell'ordine di 2 milioni di euro. Inoltre, abbiamo iniziato il lavoro lo scorso anno e lo termineremo nel settembre di quest'anno.

PRESIDENTE. Ringrazio la collega Leddi per queste informazioni preziose.

In conclusione, desidero ringraziare il consigliere Zucchelli per la sua disponibilità e per aver introdotto questo argomento, che non è di dominio pubblico, ma è bene che lo divenga. Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,30.

