



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 17

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEL PROFESSOR ALFONSO CELOTTO

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

19^a seduta: mercoledì 25 febbraio 2009

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

INDICE

Audizione del professor Alfonso Celotto, capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa

PRESIDENTE:		
PASTORE (PDL), senatore	Pag. 3, 11, 16	
LEDDI (PD), senatrice	13, 15	
		CELOTTO Pag. 3, 14, 15

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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 professor Alfonso Celotto

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 18 febbraio 2009.

Colgo l'occasione per salutare il neo vice presidente della Commissione, l'onorevole Formisano.

È oggi prevista l'audizione del professor Alfonso Celotto, capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa, che ringrazio per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione ed al quale chiediamo un aggiornamento del contesto della procedura del provvedimento «taglia-leggi».

Sottolineo che siamo ormai all'esito di una prima fase di audizioni, che si concluderanno con una relazione (della cui elaborazione si occuperanno alcuni colleghi commissari) da consegnare al Parlamento. Siamo purtroppo in ritardo, seppure giustificato, poiché i tempi sono slittati a causa delle operazioni elettorali, sebbene ci sia stata buona volontà da parte sia del Governo precedente sia di quello attualmente in carica.

Comunque, so che i Ministeri stanno lavorando intensamente, quindi mi auguro che si possa arrivare ad attuare quanto previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 nei termini previsti, facendo un buon servizio per il nostro ordinamento e per tutti coloro che quotidianamente hanno a che fare con un groviglio di norme giuridiche di varia provenienza.

CELOTTO. Ringrazio la Commissione per questo invito, che tra l'altro sottolinea l'ottimo rapporto di collaborazione instauratosi fra il Ministero per la semplificazione normativa e la Commissione bicamerale. Penso che questa collaborazione sia davvero utile, perché un'opera così ampia come il «disboscamento» del nostro ordinamento normativo ri-

chiede necessariamente un impegno congiunto di Parlamento e Governo. Solo con la volontà di tutti si potrà arrivare all'obiettivo prefissato.

Ne è una dimostrazione anche il fatto che il decreto-legge n. 200 del 2008, contenente quelle che definirei «mega abrogazioni», sia stato recentemente convertito senza voti contrari. Questo, secondo me, è un segno molto importante della volontà unanime di semplificare l'ordinamento normativo.

Desidero proporre una breve ricostruzione storica della semplificazione normativa e del «taglia-leggi», partendo dalla constatazione che «semplificazione» è un termine, oggi, di moda. Anche gli ordinamenti hanno le «mode»: qualche anno fa era di moda la sussidiarietà, adesso lo è la semplificazione.

Eppure la semplificazione è un'esigenza molto antica. La sovrabbondanza di testi normativi si fa addirittura risalire al diritto romano. Fu in particolare Giulio Cesare che rese obbligatoria la pubblicazione degli *acta diurna*, cioè i resoconti del Senato, che contenevano i decreti emanati dal Senato stesso. A quel tempo, infatti, le leggi non erano pubblicate, anzi venivano tenute segrete proprio affinché i sacerdoti e i senatori potessero di volta in volta enunciarle. La pubblicazione degli *acta diurna* cominciò a far accrescere il materiale normativo pubblicato e quindi si diffusero contemporaneamente le raccolte imperiali. Erano queste le prime codificazioni, che prendevano il nome proprio dal termine *codex*, distinto da *volumen*, che indicava il rotolo di papiro non destinato alla conservazione. Il *codex*, invece, era il libro cucito, ordinato, che doveva essere conservato. Abbiamo codici imperiali fin dal II secolo d.C. Il codice più importante dell'antichità è, probabilmente, quello di Giustiniano, che risale all'anno 529 d.C.

L'esigenza di codificazione e semplificazione (faccio un salto di molti secoli proprio per semplificare) tornò fortemente con la Rivoluzione francese, perché la tendenza illuministica era quella di creare un diritto generale e astratto uguale per tutti. Nel 1791 si avviò quindi il progetto di codificazione delle leggi civili, al fine di creare un'unica legge civile per tutto lo Stato francese. Il progetto sarà realizzato soltanto nel 1804, con il famosissimo *Code Napoléon*, che proprio da Napoleone sarà portato in tutti gli Stati da lui creati e ispirerà anche il codice civile italiano del 1865.

Nello stesso periodo, la codificazione si diffuse anche negli Stati assolutistici, non solo nello Stato francese. Esempio noto a tutti di codice è l'ABGB (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*) austriaco del 1811. Anche negli Stati ancora a base feudale e dinastica, quindi, era necessaria la creazione di leggi coerenti.

Ho trovato una bella definizione di codice nell'«Enciclopedia legale» di Francesco Foramiti, del 1838 (allora esisteva la vecchissima tradizione che un solo autore scrivesse un'intera enciclopedia, un intero dizionario del diritto). Il Foramiti scriveva allora che «il codice, collezione di leggi, è necessario perché già dall'antichità le molte leggi si sono accumulate nel tempo, sparse nei depositi, sparse sui pubblici monumenti, e quindi di-

venne difficile conoscerle, presentando anomalie sovente non suscettibili di conciliazione. Si pensò di doverle mettere insieme in una sola raccolta, per formare un tutto, quindi sorsero i codici».

I codici ottocenteschi reggeranno, ma cominceranno a perdere la loro centralità rispetto alla trasformazione dello Stato come ente a fini generali. Sappiamo che è idea ottocentesca che lo Stato debba normare tutto, qualsiasi oggetto: è evidente come questa normazione, che si estende in settori sempre più ampi, crei incoerenze e antinomie.

Passo ora alle vicende riguardanti la Repubblica italiana in tempi più recenti, in cui il moltiplicarsi di leggi speciali ed eccezionali ha portato al fenomeno definito magistralmente da Natalino Irti nel 1979 come decodificazione, che sta ad indicare la perdita di centralità anche dei grandi codici tradizionali.

La produzione legislativa italiana è stata particolarmente farraginoso per cause che conosciamo e che, in ogni caso, non dobbiamo indagare in questa sede. Sicuramente la legge è andata in crisi a partire dagli anni Settanta. Tra le cause, si è addebitata la colpa al bicameralismo perfetto o alla debolezza dei Governi e delle maggioranze parlamentari. Il fenomeno è stato notevole, soprattutto perché parallelamente la legge ha perso il suo ruolo di centralità, nel senso che con essa si sono fatte sempre meno cose importanti.

Gli interventi normativi importanti si sono realizzati, invece, mediante le fonti legislative governative: ciò ha portato ad un abuso del decreto-legge e del decreto legislativo.

Non è mio compito ricordare in questa sede la stagione di crisi del sistema delle fonti. Voglio però fermarmi a riflettere su questo argomento, perché i numeri della normazione attuale sono impressionanti.

Come dicevo, la legge ha del tutto perso il suo ruolo di centralità, che pure è delineato nell'articolo 70 della Costituzione. Per rimediare a questa malattia dell'ordinamento delle fonti, è stata avviata la semplificazione, che ha conosciuto più stagioni.

Potremmo dire che la prima stagione della semplificazione è stata rappresentata dalla delegificazione, che nasce a metà degli anni Ottanta dall'idea (giustissima) che la ipernormazione ha portato ad avere troppe norme di rango primario. Si pensava, quindi, di riportare al rango secondario tutte le norme di minore importanza. Questo processo non è stato costituzionalizzato, ma ha trovato la sua norma cardine nella legge n. 400 del 1988, articolo 17, comma 2.

Anche la delegificazione è stata una «moda». Negli anni Novanta, si è delegificato moltissimo, ma poi questo procedimento si è rivelato scarsamente funzionale. Una delle ragioni per cui non ha funzionato è la permanenza dell'atto delegificato. In sostanza, è stata portata una materia a livello di atto secondario ma, quando si è dovuto modificare l'atto secondario, ci si è accorti che era molto più semplice emanare un atto primario, cioè un decreto-legge, piuttosto che un nuovo regolamento, proprio per ragioni procedurali. E noi abbiamo oggi, ed è impressionante, una serie di regolamenti governativi, atti secondari, in cui «galleggiano» singoli arti-

coli, singoli commi o singole parole con forza di legge inserite con decreti-legge. La delegificazione, soprattutto dalla fine degli anni Novanta e con il passaggio al nuovo secolo, ha ceduto il posto ai tentativi di creazione di codici: non più codici unitari, ma codici di settore. Ormai esistevano troppe leggi speciali. Quindi, la legge n. 50 del 1999 e le altre leggi di semplificazione annuale creano sistemi a noi noti, come i testi unici (che sono misti e comportano una serie di problemi per il fatto, appunto, di essere misti) e i codici di settore (i primi dei quali a partire dal 2003). Tuttavia, ci si è resi conto che questi tentativi di semplificazione erano necessariamente tentativi parziali perché non riuscivano ad incidere sui due grandi valori di cui l'ordinamento ha bisogno: certezza e coerenza. La certezza ha bisogno di una diminuzione delle norme vigenti e la coerenza ha bisogno della creazione di norme unitarie nei singoli settori. È stato così approvata, nel 2005, la legge di semplificazione n. 246 del 2005 (con il cosiddetto procedimento «taglia-leggi»). Debbo ora fare una confessione: nel 2005, in qualità di professore universitario, ho scritto un articolo durissimo contro il meccanismo taglia-leggi, da me definito «un illuministico atto di impotenza del legislatore». A leggerlo, infatti, sembra essere una follia in quanto il legislatore risulterebbe così incapace di gestire l'ordinamento normativo da decidere di usare l'ascia ed eliminare tutto quanto viene prima del 1970.

Le stranezze della vita mi hanno poi portato ad assumere anche un altro ruolo e ciò mi ha fatto comprendere che il «taglia-leggi» è, invece, uno strumento utilissimo perché contiene una ghigliottina per le amministrazioni di settore. Tale ghigliottina è rappresentata dalla minaccia che, ove le amministrazioni non facciano la ricognizione, tutto sarà abrogato. Noi dobbiamo pertanto salutare con grande favore la data del 16 dicembre prossimo, data che ci sta consentendo di procedere a queste grandi abrogazioni.

Veniamo ora alla situazione di questa legislatura. Noi sappiamo che la procedura del «taglia-leggi» prevedeva, innanzitutto, una relazione al Parlamento. Questa è stata redatta alla fine della scorsa legislatura ed è nota come «relazione Pajno», dal nome del Sottosegretario che l'ha predisposta: da essa è emerso che in Italia erano vigenti circa 21.600 leggi. È noto a tutti come sia stata realizzata questa ricognizione. Nel corso della scorsa legislatura fu affidato il compito a tutti gli uffici legislativi dei Ministeri di segnalare le leggi da loro applicate. Ne risultò un elenco di quasi 10.000 leggi ma ci si rese conto che mancavano leggi di clamorosa importanza. L'esempio sempre citato è quello della legge sull'Antitrust, la n. 287 del 1990, che non è di competenza di nessun Ministero.

Venne allora attivato, nell'ambito dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, un gruppo di esperti. Questo ha operato un confronto per differenze, esaminando tutte le banche dati private, dalla De Agostini, alla *De Iure*-Giuffrè e IPSOA (perché, come è noto, non esiste ancora una banca dati pubblica delle leggi vigenti in Italia): per differenza rispetto alle leggi segnalate dai Ministeri, ha individuato circa 12.000 leggi ritenute vigenti dalle banche dati private. In questo modo,

si è arrivati all'elenco delle circa 21.000 leggi, che è già stato un risultato importantissimo in quanto negli anni precedenti, alla domanda su quante fossero le leggi vigenti, si rispondeva con i numeri più vari.

In questa legislatura io ho avuto la fortuna di disporre del numero delle leggi vigenti, ma, soprattutto, di quello della banca dati storica, al fine di comprendere la produzione normativa italiana. Ovviamente, la migliore banca dati è la Gazzetta Ufficiale, sulla quale, a partire dal marzo del 1861 a tutto il 2008, sono stati pubblicati circa 450.000 atti. Ovviamente, la serie generale della Gazzetta Ufficiale contiene ogni tipo di atto: in maggior parte sono decreti ministeriali mentre gli atti numerati sono 185.000 e, come noto, gli atti numerati sono tutti gli atti primari e tutti i regolamenti governativi. È quindi questo, il riferimento di base per poter ritenere nel numero di circa 185.000 le fonti principali, primarie e secondarie, dell'ordinamento italiano.

In questa cifra è compreso di tutto, soprattutto perché essa comprende anche la produzione normativa del Regno d'Italia. Le leggi sono 33.000, intese come fonti principali, 5.400 sono i decreti-legge, mentre i regi decreti-legge sono 10.000. Il dato più preoccupante, del quale non ci siamo ancora occupati, riguarda le fonti governative secondarie, vale a dire i regi decreti, che sono 71.000, e i decreti del Presidente della Repubblica, che sono 47.000.

Questo è il *corpus* normativo storico, ovviamente importantissimo anche per arrivare a quello vigente. Su queste basi, la scelta del ministro Calderoli è stata quella di incentivare la creazione della banca dati pubblica, la cosiddetta «Normattiva», sull'esempio di quanto già accaduto in Francia con la banca dati «*Legifrance*». Lo scopo è quello di dotare lo Stato di una grande opera di trasparenza e certezza, rappresentata, appunto, da una banca dati dello Stato, pubblica e gratuita per tutti, dove siano indicate le leggi vigenti. Per fare ciò, era anche necessario procedere ad un disboscamento di tutta questa massa di atti storici. Si spiegano in tal senso i due decreti-legge, il n. 112 del giugno 2008, che contiene 3.370 abrogazioni espresse, e il n. 200 del dicembre 2008, convertito la settimana scorsa e che ha permesso l'abrogazione (che si compirà a dicembre) di quasi 29.000 atti primari precostituzionali.

In questo modo si è scelto anche di percorrere la strada importante dell'abrogazione espressa. La scelta, infatti, è stata quella di dare certezza al campo delle norme vigenti. Come è noto, la ghigliottina costituisce un'abrogazione presuntiva, in quanto si presumeranno abrogate tutte le leggi precedenti al 1970, ma l'attuale formulazione dell'articolo 14 contiene vari settori automaticamente sottratti all'abrogazione presuntiva. Alcune di queste esenzioni sono abbastanza individuate (i codici piuttosto che i trattati internazionali) mentre altre esclusioni sono totalmente in bianco (come nel caso delle norme in materia previdenziale o delle norme tributarie).

Il compimento della ghigliottina non consentirebbe quindi un effetto di totale certezza, in quanto rimetterebbe comunque all'interprete di capire

se quell'atto abbia natura tributaria o previdenziale e, quindi, se debba essere escluso o meno da questa abrogazione presuntiva.

L'idea è stata quella di lavorare per abrogazioni espresse e di cominciare ad individuare con certezza gli atti da abrogare. Noi stiamo lavorando in questo senso anche con le singole Amministrazioni e abbiamo individuato 26 referenti per il «taglia-leggi». Oggi, infatti, i Ministeri sono 19 (18 con l'eccezione di quello per la semplificazione legislativa) ma bisogna considerare anche gli altri Dipartimenti della Presidenza del Consiglio con competenza normativa e non retti da un Ministro. Abbiamo quindi 26 interlocutori con i quali intratteniamo contatti pressoché continui perché, grazie alla forza che ci proviene dall'abrogazione presuntiva della ghigliottina, ciascuna Amministrazione sta preparando due elenchi contenenti le norme precedenti al 1970 da mantenere in vigore e le norme da abrogare espressamente, precedenti o successive al 1970.

Il procedimento è molto complicato perché ciascuna di queste amministrazioni è frazionata in più direzioni generali e Amministrazioni autonome. Cito sempre l'esempio del Ministero dell'economia, che ha 34 direzioni generali e, in più, varie Agenzie e la Guardia di finanza. Sono circa 40 gli uffici che stanno valutando quali siano le leggi vigenti nei loro settori e quali quelle da abrogare.

Nonostante tale complessità, questa grande macchina sta producendo dei risultati. Ci siamo posti come termine il mese di maggio per avviare i decreti legislativi confermativi. In base all'attuale formulazione dell'articolo 14 – parlo di formulazione attuale perché tutti conosciamo l'emendamento al disegno di legge n. 1082 (Atto Senato), presentato dal presidente Pastore per correggere alcune disfunzioni del meccanismo – sono previsti decreti legislativi di conferma in vigore. L'emanazione di questi decreti deve essere preceduta da una fase consultiva, attraverso i pareri da parte di questa Commissione, delle Commissioni parlamentari competenti per materia, della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, che può richiedere all'incirca sei mesi.

Pensiamo quindi che sia opportuno che il Ministro presenti al Consiglio dei Ministri la prima bozza di questi decreti legislativi nel mese di maggio (al massimo a giugno), sempre, ovviamente, con il contributo di questa Commissione, poiché mi sembra che la collaborazione attuale sia veramente virtuosa.

Stiamo ordinando tutti gli elementi informativi in una banca dati. Finora hanno risposto quasi la metà delle Amministrazioni nostre interlocutrici. Stiamo creando tre grandi *file*, tre grandi archivi: il primo riguarda le norme da salvare; il secondo attiene alle norme da abrogare espressamente; il terzo, che è il più problematico, contiene le norme dubbie.

Queste ultime sono di vario genere. Si tratta delle norme che alcune Amministrazioni non sanno stabilire se sono in vigore o meno, di quelle che vengono segnalate come riferite a più Amministrazioni, con risultati differenziati, in quanto alcuni Ministeri ci chiedono di tenerle in vigore e altri di abrogarle; ci sono ad esempio leggi *omnibus* che sono addirittura di competenza di sette o otto Ministeri; ci sono infine le norme di cui nes-

suno rivendica la competenza, per esempio quelle istitutive dei Comuni. Attualmente, ad esempio, c'è un conflitto negativo di competenza tra gli Affari regionali e il Ministero dell'interno perché nessuno dei due si ritiene competente sulle leggi istitutive dei Comuni.

Questo ampio calderone di norme dubbie è quello che ci creerà maggiori problemi. Stiamo perciò effettuando una verifica innanzitutto con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) di Palazzo Chigi, ma, alla fine, quando dovremo ridurre questo ambito di norme dubbie, sarà utile anche un confronto con la Commissione, per capire cosa fare di queste norme incerte.

Il secondo problema che stiamo affrontando è quello dei settori esclusi. Abbiamo detto che il comma 17 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 contiene un elenco di sei settori al momento esclusi dal meccanismo di abrogazione generalizzata. Se passerà la modifica proposta dal presidente Pastore con un emendamento al disegno di legge AS 1082, il numero di settori esclusi sarà ridotto. Tuttavia, stiamo chiedendo alle Amministrazioni di ragionare «come se i settori esclusi non esistessero», in maniera tale da creare maggiore certezza. Per esempio, abbiamo chiesto al Ministero degli affari esteri di indicarci quali sono i trattati internazionali che ritiene ancora in vigore. Non possiamo infatti lasciare in piedi tutte le leggi di approvazione dei trattati internazionali, visto che molti di questi sono stati stipulati addirittura prima del 1861, quindi con Stati del tutto estinti, oppure dal Regno di Sardegna, anch'esso estinto.

Stiamo quindi chiedendo a tutte le Amministrazioni di procedere con l'identificazione espressa delle norme da mantenere in vigore. Il nostro auspicio è che nel decreto legislativo che conterrà le norme da mantenere in vigore, ci sia anche il codice civile, perché anch'esso è una norma da confermare in vigore. In tal modo, avremo ottenuto il risultato di dare maggiore certezza.

Scendo ora nello specifico segnalando quattro problemi che sono ancora aperti. Sembrano minuzie, ma sono questioni che ci stanno angustiando in questa settimana.

La prima questione è quella delle disposizioni singole: il citato articolo 14 parla di effetto ghigliottina sulle disposizioni, non sulle leggi o sugli atti. Ciò significa, a nostro avviso, che dobbiamo lasciare in vita anche singoli articoli o singoli commi di intere leggi. Non tutte le Amministrazioni sono di questo avviso e segnalano intere leggi da mantenere in vigore. Questo è un punto su cui occorre fare attenzione, perché molte leggi da tempo abrogate sono ritenute in vita per un solo articolo. Quindi, nel caso che indicassimo l'intera legge nel decreto legislativo confermativo (questo è il nostro avviso, su cui siamo abbastanza convinti, però chiediamo anche il conforto della Commissione), rischieremo di rimettere in vigore norme del tutto abolite.

Gli altri tre problemi sono più seri. Vi è innanzitutto la questione dei decreti-legge. Alcune Amministrazioni ci hanno chiesto se devono essere mantenuti in vigore sia il decreto-legge, sia la legge di conversione, oppure se si deve considerare vigente soltanto la legge di conversione. Il

problema è anche teorico, perché riguarda la natura della legge di conversione. Attualmente, si ritiene – ma è solo una tesi dottrinale – che la legge di conversione sia una novazione, cioè che assorba in sé il decreto-legge, per cui, a rigore, dovremmo mantenere in vigore soltanto le leggi di conversione, che consolidano il testo sia nel passato sia nel futuro. Il decreto-legge, secondo la Costituzione, è un atto in sé provvisorio, che scompare con la conversione. Su tale questione c'è una disparità di vedute. Tuttavia, dobbiamo assumere una linea univoca, non possiamo lasciare in vita solo alcuni decreti-legge.

La seconda questione, anch'essa complessa, è quella delle norme di rinvio. Come sapete, il nostro ordinamento (disordinato) è pieno di normazione per rinvio. Tantissime leggi, soprattutto quelle risalenti a molto tempo fa, sono ancora utilizzate soltanto perché sono oggetto di rinvio. Se ad esserne oggetto è una singola legge, normalmente questo rinvio dovrebbe essere fisso, cioè riferito alla singola disposizione, e non mobile, cioè alla fonte e a tutte le sue successive modifiche.

La nostra indicazione è che, in caso di rinvio fisso, la norma antica oggetto di rinvio può essere abrogata: per dottrina e per giurisprudenza pressoché unanimi, infatti, il rinvio fisso resta valido anche rispetto a norme abrogate. Ancora oggi, quindi, è validamente disposto un rinvio al codice civile del 1865. Peraltro anche su questo punto non tutte le Amministrazioni sono d'accordo.

Il terzo aspetto problematico riguarda le novelle, cioè le leggi che si sono succedute nel tempo e hanno sostituito quelle precedenti. Noi sappiamo che molte leggi oggi sono completamente «vuote», perché contengono soltanto modifiche di leggi precedenti. Anche in questo caso, vorremmo abrogare le leggi nuove, per lasciare in vita soltanto il testo consolidato della legge precedente. Tuttavia, anche su questo punto, ci sono delle difficoltà, perché qualcuno potrebbe ritenere che, ove si abroghi il nuovo atto, vengano meno anche i nuovi articoli in esso contenuti. Anche su questo punto avremmo bisogno del conforto dell'opinione della Commissione, per assumere una linea univoca.

Riassumendo, quindi, i quattro punti critici riguardano le disposizioni singole (ed è la questione più semplice), i decreti-legge, le norme di rinvio e le novelle.

Su alcuni di questi aspetti si era pensato di intervenire, non tanto in sede di relazione ai decreti legislativi, ma addirittura prevedendo un nuovo articolo delle preleggi, che potesse chiarire alcuni di questi punti. In particolare, soprattutto con riferimento alle norme di rinvio, si era pensato – su proposta del Ministero della giustizia – di introdurre un secondo comma nell'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, che disciplinasse, appunto, la valenza dell'effetto abrogativo nel rinvio.

Questa fase della ghigliottina mira soltanto a garantire la certezza dello *stock* normativo vigente. Auspichiamo di arrivare alla fine dell'intero processo addirittura abrogando l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, in quanto la ghigliottina, dopo tutte le abrogazioni espresse, dovrebbe non servire più. Ciò indicherebbe che il lavoro è stato compiuto da Parlamento

e Governo nel miglior modo possibile, per cui non servirebbe più una presunzione di abrogazione, avendo individuato in maniera puntuale quali sono le norme vigenti, almeno fino al 1970.

In questa fase si dovrà svolgere anche una sotto operazione complicatissima, con riferimento alle fonti secondarie, soprattutto perché – per la parte riguardante il Regno d'Italia – abbiamo atti di diversa natura, primaria o secondaria. Mi riferisco ai regi decreti, di dubbia vigenza. Non è facile intervenire sul punto: è un problema che ci riserveremo di affrontare appena risolto quello delle norme primarie.

La fase più importante sarà la seconda, ossia quella della coerenza, del riordino e del riassetto. Siamo ben consapevoli che, per quanto pensiamo di diminuire lo *stock* delle norme vigenti al di sotto della faticosa soglia dei 10.000 atti, ciò non è sufficiente, perché spesso la normazione è disordinata ed incoerente. Pertanto, il vero sforzo che stiamo compiendo (e anche su questo chiediamo alla Commissione di assisterci) è quello di «pungolare» le Amministrazioni a realizzare codici di settore.

Alcune sono molto virtuose. Noi citiamo sempre, in ordine alfabetico, i Ministeri dell'agricoltura e della difesa, che stanno approntando dei codici di settore con l'obiettivo di riunificare tutte le leggi del loro settore. Anche il Ministero per i beni e le attività culturali è molto avanti in questo processo, ma esistono settori ancora più «difficolto» (ad esempio, la materia tributaria, previdenziale, del lavoro) dove dei codici di settore sarebbero veramente utili.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Celotto, anche a nome della Commissione, per la sua ampia relazione. Lei ha messo sul tavolo molti argomenti, alcuni noti e altri meno noti. Sinceramente, però, il lavoro da fare è ancora tanto e io mi auguro che esso possa concludersi nei tempi previsti, ancorché l'emendamento presentato al disegno di legge n. 1082 stia cercando di risolvere qualche problema e di introdurre qualche aggiustamento, senza modificare la sostanza e il meccanismo del «taglia-leggi» e venendo incontro alle esigenze presentatesi nel corso del tempo.

Intendo porre una domanda relativa alla parte iniziale e una seconda sulla parte finale della sua esposizione. *In primis*, è vero che il «taglia-leggi» è, come io l'ho definito una volta, un grido di dolore e un'attestazione d'impotenza del legislatore, il quale sa infatti che, con i suoi mezzi, con le sue procedure e con i suoi tempi, non sarebbe in grado di compiere un'operazione del genere. Per questo motivo si affida, naturalmente con tutti i meccanismi cautelativi di garanzia, di raccordo e di natura politico-istituzionale, a chi di queste leggi è il depositario principale, cioè il Governo.

Il «taglia-leggi» ha effettivamente rappresentato una minaccia per le amministrazioni che, sia detto scherzosamente, traggono dall'esistenza di certe leggi non solo le loro funzioni ma anche il loro lavoro e sono quindi direttamente interessate a che si proceda nel modo migliore. Non mi meraviglio del fatto che, *ex cathedra*, possano esserci state delle perplessità e capisco che vi siano dei punti discutibili sotto il profilo della costituziona-

lità. Ritengo però che vi sia un'attestazione del fatto che, nonostante maggioranza e opposizione abbiano condiviso la semplificazione operata da Bassanini e le decodifiche di Frattini, alla fine siamo sempre sommersi da situazioni poco chiare e definite. Non mi riferisco tanto a noi ma a chi poi deve applicare nel concreto queste norme.

Per quanto riguarda gli ultimi punti della sua esposizione, io ritengo che alcune questioni si possano risolvere anche in maniera piuttosto semplice.

Alla domanda se il «taglia-leggi» riguardi leggi o singole disposizioni, la risposta è che è stata usata l'espressione «disposizioni legislative» proprio per indicare che è la singola norma a dover essere considerata e che, quindi, le leggi possono restare in vigore parzialmente e che non necessariamente occorre richiamarle nella loro integrità.

Per quanto riguarda i decreti-legge e le leggi di conversione, anche nei decreti si potrebbero fornire indicazioni di opzione. Ad esempio, se non è richiamata una legge di conversione si intende che tanto meno è richiamato il decreto-legge che ne costituisce il contenuto. Vorrei anche dire che, ad esempio, nel provvedimento di privatizzazione e di trasformazione del Vittoriale, tra le norme abrogate è citato il decreto-legge e non la legge di conversione.

Sul rinvio e sulle novelle, io mi rendo conto che esistono questioni tecniche ma in futuro certi dubbi possono essere utilizzati per aumentare il contenzioso, che noi vorremmo invece ridurre.

Non so se riusciremo a vedere attuato al cento per cento il «taglia-leggi» (soprattutto per quanto riguarda il fronte del riordino), perché questo intervento sarà molto complesso. Noi lo auspichiamo ma riteniamo che, giustamente, l'ultimo atto dovrebbe essere l'abrogazione del «taglia-leggi» stesso. Mi auguro che il Governo (ma lo dico anche ai miei colleghi) utilizzi gli strumenti normativi che ha a disposizione.

Per quanto riguarda la questione della rilegificazione di materie delegificate questa crea un danno proprio all'amministrazione. Al riguardo vorrei sottolineare l'importanza di un *self-restraint* da parte del Governo e del Parlamento nel non rilegiferare su materie delegificate.

Per fare un esempio, nel disegno di legge n. 1082 viene legificata una materia disciplinata con un decreto del Presidente della Repubblica del 1992, che era un decreto di natura regolamentare e non di vecchia natura (in grado cioè di contenere anche una legge delegata). È evidente che, in questo modo, si irrigidisce quel meccanismo che si è invece cercato di rendere più flessibile con una normazione di carattere regolamentare. Faccio riferimento alle sedi per le conservatorie perché chiaramente in futuro, per modificare la norma che le riguarda, sarà necessario un intervento del legislatore e non più un regolamento ministeriale o governativo.

Lo stesso discorso vale per altre questioni analoghe. Nel citato disegno di legge n. 1082, proprio per l'esperienza che si è fatta, e d'intesa con il ministro Calderoli, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri, e ascoltando naturalmente i colleghi sia di maggioranza che di opposizione, si è prevista a regime una norma sul riordino in materia regolamentare,

che non è invece prevista dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. Il Governo potrà riordinare le materie disciplinate con regolamenti così come con la delega può riordinare le materie disciplinate da fonti legislative.

È previsto il testo unico, ancorché compilativo. Però, è meglio un testo unico compilativo che nessun testo unico o un testo unico che, per essere approvato, debba seguire certi passaggi. Nel testo originario vi era poi una norma sulla chiarezza dei testi normativi, che è una norma bandiera lanciata al vento. Ho presentato un emendamento, approvato dalla I Commissione del Senato, per il quale il Governo è tenuto, quando produce norme, a rispettare certi canoni. Il cammino procede su due binari: quello di carattere straordinario del «taglia-leggi» ma anche quello di carattere ordinario dell'utilizzazione degli strumenti che tutti i Paesi europei adottano. Fa soffrire il pensiero che alcune Regioni abbiano previsto testi unici (ancorché vi sia poi un passaggio ulteriore in Consiglio regionale), mentre il Governo, per approvare un testo unico, modificativo e innovativo, debba percorrere la trafila della legislazione delegata per arrivare poi ad esiti molto tardivi.

Abbiamo previsto, in conclusione di questa prima fase di audizioni, l'audizione del ministro per la semplificazione normativa Calderoli di modo che poi, per la relazione finale, avremo un primo nucleo di problemi sui quali ci confronteremo con il Governo per cercare di trovare delle soluzioni soddisfacenti anche sotto il profilo giuridico. È chiaro infatti che, al di là delle nostre idee, qualcuno valuta la bontà delle scelte compiute di volta in volta.

LEDDI. Professor Celotto, la ringrazio perché la sua esposizione è stata un eccellente riassunto dello stato dell'arte ed è anche utile a noi per ripercorre il *background* della nostra attività.

In relazione a quanto diceva sulla necessità di una valutazione, lei ha posto quattro criticità che rappresentano le questioni sulle quali in questo momento voi vi state soffermando per trovare una soluzione idonea. Tra queste questioni vi è il problema della permanenza in vita di articoli, di norme o, come immagino, anche soltanto di commi di norme abrogate.

È pensabile, rispetto a questo problema, una soluzione di fantasia legislativa con l'identificazione di un solo testo che raccolga pezzi di norme? La mia proposta è decisamente provocatoria, ma io parlo di una sorta di testo *patchwork*. Chiedo una raccolta del genere perché, così come il decreto «milleproroghe» orrendamente raccoglie aspetti diversi, una raccolta *patchwork*, che consenta almeno per un periodo transitorio la sopravvivenza di questi stralci, potrebbe in qualche modo anche consentire di superare l'ostacolo, di accantonare il problema e di procedere al grosso del lavoro.

Invece, in relazione all'altra questione da lei posta circa le norme che non si capisce se dobbiamo abrogare o meno (lei ha ricordato in particolare i trattati internazionali con Paesi che, a seguito delle modifiche della geografia politica, hanno subito stravolgimenti, quindi non ci sono più

nella loro natura originaria), ho letto sui giornali i commenti circa la proposta di abrogare norme riferite ad eventi particolari, che hanno una simbologia particolare, per cui se ne censura l'abrogazione non tanto per la norma in sé, quanto per la valenza simbolica che essa ha. In sostanza, suscita perplessità abrogare un trattato internazionale che può avere avuto una sua valenza nella storia.

Allora, proprio per eliminare questi elementi di disturbo, rispetto all'enorme lavoro che state svolgendo, chiedo se non sia possibile immaginare una sorta di limbo normativo, in cui restino immortalate norme che hanno una valenza storica ma che non hanno più un presupposto giuridico per sopravvivere. Potremmo creare cioè un protocollo di norme significative nella storia del nostro Paese, ma che palesemente non servono più. Sarebbe un limbo di norme posto *a latere* dell'ordinamento vigente; nessuno verrebbe ferito dall'abrogazione di norme che costituiscono un pezzo di storia ed un terzo genere nell'ordinamento.

In tal modo, si potrebbero superare alcune polemiche che inevitabilmente a volte nascono. Lo dico proprio per agevolare il vostro lavoro, perché rispetto a lei sono molto più giacobina: lei ha considerato il «taglia-leggi» una resa del legislatore, io l'ho considerato una resa all'evidenza del legislatore.

Bisogna procedere con il *machete* su questa materia: come lei ha evidenziato, è talmente articolata e complicata, che il lavoro di cesello diventa estremamente defaticante. La necessità di essere pragmaticamente rapidi impone – io credo – il *machete*, che in effetti è stato usato. E certamente serve di più la minaccia dell'abrogazione, che non la sollecitazione ad individuare le norme da tagliare.

Pertanto, anche queste soluzioni, che sono poco ortodosse, possono diventare strumenti che consentono di eliminare elementi di criticità dal punto di vista della comunicazione. Ritengo che questo sia un lavoro determinante e assolutamente importante, proprio per alleggerire e snellire la struttura normativa del Paese e quindi tutto ciò che ad essa fa riferimento, che è l'economia reale del Paese. Sono dispiaciuta quando invece all'esterno, nel leggere le informazioni circa questo importante lavoro, vedo citare soltanto i casi eclatanti.

Dovremmo trovare modalità magari anche innovative, rispetto alle tecniche tradizionali, per trattare queste situazioni dal punto di vista della comunicazione istituzionale. Forse così riusciremmo a far apprezzare il lavoro svolto, evitando che invece emerga soltanto la notizia di spicco, talvolta richiamata senza motivo.

CELOTTO. L'approvazione della legge di conversione del decreto-legge n. 200 del 2008 senza voti contrari è stata, per noi, un'enorme soddisfazione. Questo ci fa comprendere che la semplificazione non è né di destra né di sinistra, ma è veramente un'esigenza di tutti.

Mi piacciono e mi suggestionano le proposte della senatrice Leddi. Per quanto riguarda le norme che sono state importanti per l'ordinamento,

posso testimoniare che, andando a scartabellare tra le 29.000 leggi prepubblicane, abbiamo fatto scoperte incredibili. Per esempio, ci siamo accorti che, dopo la caduta del regime fascista, il Governo Badoglio, con i suoi decreti della fine di luglio del 1943, stabilì l'abrogazione presuntiva di ogni norma incompatibile.

Risultano invece formalmente ancora vigenti – e questo è incredibile – leggi come quella che prevedeva la chiusura della Camera dei deputati e l'istituzione della Camera dei fasci, le norme sul fascio littorio, e così via. Le abbiamo perciò inserite in questo elenco, nel quale sono comprese anche leggi importantissime. La prima delle norme abrogate è la legge n. 1 del 1861, che riguardava l'intitolazione degli atti al re d'Italia e non più al re di Sardegna, oppure quella sull'abolizione della pena di morte, del 1944, che ha creato tante polemiche sul Corriere della Sera. Certo, fu una norma importantissima quella che abolì la pena morte, però ormai ha esaurito i suoi effetti. D'altra parte, il principio generale del *tempus regit actum* ci soccorre nel dire che la norma abrogata resta negli elenchi storici benché abbia esaurito i suoi effetti.

Sarebbe effettivamente suggestivo prevedere, *a latere* del «taglia-leggi», un ulteriore elenco ricognitivo di alcune norme di grande importanza e significatività, che quindi – seppur abrogate – resterebbero in un elenco storico. Questo potrebbe essere un lavoro da fare in seguito.

LEDDI. In tal modo, si alleggerisce l'ordinamento e si spostano norme che comunque non incidono su di esso. Basti pensare all'abrogazione di norme che nessuno usa più, ad esempio quella sulla ferratura dei cavalli da tiro: abrogarla non aiuta, però ripulisce l'insieme. Mantenendo queste norme in un elenco *a latere*, non si appesantisce il sistema e lo si razionalizza, senza altra conseguenza.

CELOTTO. Il senso è proprio questo: consolidare alcuni eventi importanti della storia d'Italia, senza far pesare le norme ad essi riferite sulla banca dati del sistema vigente. Al di là di tutto ciò, infatti, bisogna fare entrare in funzione la banca dati «Normattiva», che è un altro dei grandi obiettivi che abbiamo.

Il suggerimento della senatrice Leddi sulle raccolte *patchwork* è veramente suggestivo. Mi vengono in mente, ad esempio, i singoli commi introdotti dall'avverbio «limitatamente». Anche questa è una soluzione assurda, ma utile allo stesso tempo: varare un decreto legislativo di riordino, simile al cosiddetto «milleproroghe», inserendovi magari i testi di 50 articoli sparsi, per non lasciare in vigore in maniera dubbia leggi del tutto inutili, contenenti però norme che ancora sopravvivono. Domandare alla singola Amministrazione di porre queste norme in un riassetto è, a volte, una richiesta eccessiva, però unificarle in questo modo potrebbe risolvere molti problemi.

La ringrazio, quindi, per il suggerimento, senatrice Leddi. Probabilmente, vi arriverà un decreto legislativo «mostruoso» per questa ragione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Celotto per la sua disponibilità. Concludiamo così una delle tappe del percorso che abbiamo intrapreso, che speriamo di definire – almeno per questa prima fase – tra poche settimane.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,55.