



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 19

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

21^a seduta: martedì 21 maggio 2009

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

INDICE

Audizione del Ministro per la semplificazione normativa

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 11 e passim	
MANTINI (PD), deputato	11	CALDEROLI, Ministro per la semplificazione normativa
GARAVAGLIA (LNP), senatore	12	Pag. 3, 10, 12 e passim
LEDDI (PD), senatore	12, 13	

I lavori hanno inizio alle ore 13,50.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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.

Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Ministro per la semplificazione normativa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta dell'11 marzo 2009.

È oggi prevista l'audizione del ministro per la semplificazione normativa, senatore Roberto Calderoli, che ringrazio per la sua presenza.

Signor Ministro, siamo ormai alla vigilia della presentazione della relazione della Commissione sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Si tratta dell'ultima relazione prima dell'adozione (scadenza il 16 dicembre 2009) dei decreti legislativi volti a salvare le leggi anteriori al 1970 ritenute indispensabili.

L'esame della proposta di relazione comincerà domani, con gli interventi dei due relatori. Ovviamente terremo conto dei risultati di questa audizione e di eventuali, ulteriori risultanze che dovessero emergere fino al momento della sua approvazione.

Ci auguriamo che nel frattempo venga approvato il disegno di legge collegato alla manovra finanziaria sullo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività ed il processo civile, che contiene norme che interessano proprio il cosiddetto taglia-leggi.

Ringraziando di nuovo il Ministro, gli lascio la parola per le sue comunicazioni.

CALDEROLI. Signor Presidente, sono lieto di tornare in questa Commissione alla fine di una indagine conoscitiva che, grazie al contributo di tutti gli autorevoli ospiti ascoltati, ha rappresentato l'occasione per un prezioso confronto sulla semplificazione.

In particolare, questa indagine conoscitiva ha contribuito a chiarire molte delle questioni di carattere tecnico-giuridico emerse nel corso dell'attuazione del procedimento cosiddetto taglia-leggi.

L'attuazione del meccanismo di cui all'articolo 14, commi 14 e seguenti, della legge n. 246 del 2005, è nella sua fase cruciale e grazie all'impegno congiunto e parallelo del Dipartimento di cui sono titolare e della Commissione per la semplificazione della legislazione, stiamo costruendo sinergie assai utili per il significativo obiettivo che dobbiamo raggiungere.

Sappiamo che «complicare è più facile che semplificare» e lo è ancor più in un settore per sua natura farraginoso, come la produzione normativa in Italia.

Andando per ordine, il meccanismo del taglia-leggi prevedeva, innanzitutto, una relazione al Parlamento, che è stata redatta alla fine della scorsa legislatura – la cosiddetta «relazione Pajno» – e dalla quale è emerso che in Italia erano vigenti circa 21.691 atti di rango legislativo. Numero assolutamente perfetto, ma il «circa» è sempre d'obbligo quando si fanno considerazioni rispetto al nostro *stock* normativo.

Come abbiamo già evidenziato anche in questa sede, si trattava comunque di un elenco parziale ed incompleto, anche perché sappiamo che è stato redatto mediante due apporti disomogenei: da un lato, sulla base delle segnalazioni degli Uffici Legislativi dei Ministeri relative alle leggi da essi applicate; dall'altro, mediante la verifica degli ulteriori atti legislativi rinvenibili come vigenti nelle diverse banche dati private esistenti, effettuata direttamente dall'Unità per la semplificazione. Un lavoro parziale, ma comunque utilissimo, quale punto di partenza.

Il quadro della normazione italiana è più ampio e complesso rispetto alla relazione. Sulla *Gazzetta Ufficiale*, a partire dal marzo del 1861 a tutto il 2008, sono stati pubblicati oltre 450.000 atti. Ovviamente, la serie generale della *Gazzetta Ufficiale* contiene ogni tipo di atto: per la maggior parte sono decreti ministeriali, mentre gli atti numerati, quindi gli atti primari e tutti i regolamenti governativi, sono circa 185.000. È perciò questo il riferimento di base per poter individuare l'ambito delle fonti principali, primarie e secondarie, dell'ordinamento italiano. Nei 185.052, sono compresi atti, di vario tipo e natura, del Regno e della Repubblica italiana.

Indico qualche ordine di grandezza. Le leggi sono 33.490, i decreti-legge 5.403, mentre i regi decreti-legge poco più di 10.091. A livello secondario, abbiamo i 71.457 regi decreti (molti di dubbia natura) e i 46.692 decreti del Presidente della Repubblica.

Questa è la base dati storica, ovviamente importantissima per avere la cognizione completa dello *stock* normativo vigente, anche al fine della creazione della banca dati pubblica, la cosiddetta «Normattiva», gratuita per tutti i cittadini, dove saranno rese disponibili le leggi vigenti.

Per arrivare a questo risultato, era impossibile procedere senza un disboscamento di tutta la massa di atti storici. Si spiegano così i due decreti-legge del 2008: decreto-legge 27 giugno 2008, n. 112, che ha prodotto un taglio di circa 7.000 leggi, di cui 3.370 abrogate espressamente e le altre

abrogate in modo implicito; decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, che ha permesso l'abrogazione, che si compirà a dicembre, di quasi 28.909 atti primari precostituzionali.

Abbiamo scelto di percorrere la strada dell'abrogazione espressa per dare maggiore certezza al campo delle norme vigenti. Come è noto, la ghigliottina del taglia-leggi costituisce un'abrogazione presuntiva, in quanto si presumeranno abrogate tutte le leggi precedenti al 1970, ma con esclusione di vari settori espressamente sottratti all'abrogazione. Alcune di queste esenzioni sono di chiara individuazione (i codici piuttosto che i trattati internazionali), mentre altre esclusioni sono di difficile identificazione, come nel caso delle norme in materia previdenziale o delle norme tributarie.

Il compimento della ghigliottina non consentirà, quindi, un effetto di totale certezza, in quanto sarà comunque rimesso all'interprete capire se quell'atto abbia natura tributaria o previdenziale e, quindi, se debba essere escluso o meno dall'abrogazione presuntiva.

Al fine di individuare con certezza gli atti da abrogare, abbiamo lavorato, e continueremo a farlo, in questo senso, anche con le singole amministrazioni, le quali, su nostra espressa richiesta, hanno predisposto elenchi contenenti le norme precedenti al 1970 da mantenere in vigore ed elenchi di norme, anche successive al 1970, da abrogare espressamente.

Auspichiamo di arrivare alla fine dell'intero processo addirittura, e paradossalmente, abrogando l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, in quanto la ghigliottina, dopo tutte le abrogazioni espresse, dovrebbe non servire più, avendo individuato in maniera puntuale quali sono le norme vigenti, almeno fino al 1970.

Accanto al problema delle norme primarie stiamo anche lavorando alle norme secondarie. A tal fine, è stato avviato il lavoro di ricognizione dei provvedimenti di natura regolamentare «connessi esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi» abrogati dal decreto-legge n. 112 e dal decreto-legge n. 200, in maniera da abrogarli espressamente, come richiesto dai medesimi decreti-legge. Si tratta di un migliaio di regolamenti di esecuzione, che abrogheremo espressamente nei prossimi mesi. In questo lavoro di ricognizione ci siamo, tuttavia, accorti che esistono migliaia, anzi decine di migliaia di atti regolamentari obsoleti, superati, ormai inutili, eppure formalmente ancora vigenti. Il prossimo obiettivo sarà farne una ricognizione precisa, per poi procedere ad ulteriori abrogazioni. Dalle prime ricognizioni, sono circa 40.000 quelli che andrebbero sistemati per l'estate.

Mi piace spendere qualche considerazione più approfondita sulle modalità con cui stiamo lavorando al taglia-leggi. Nel novembre 2008 è stata consegnata a ciascuna amministrazione una tabella contenente una ricognizione indicativa – effettuata a titolo collaborativo dai miei uffici – degli atti normativi vigenti divisi per settori di rispettiva competenza. È stato così chiesto a tutti i Dicasteri di operare una verifica avente ad oggetto, in particolare, i provvedimenti da mantenere in vigore (tra quelli precedenti al 1970); gli atti normativi primari che le amministrazioni ritengono pos-

sano essere abrogati anche con efficacia immediata; i settori prioritari per i quali si ritiene di dover procedere con una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui al comma 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, e di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59; i settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso articolo 14 della legge n. 246. Il processo di ricognizione, anche considerati i tempi ristretti a disposizione, si è rivelato molto complesso, dal momento che ciascuna delle Amministrazioni è spesso frazionata in più direzioni generali e Amministrazioni autonome.

Le valutazioni su quali siano le leggi vigenti nei loro settori e quali quelle da abrogare sono state dunque passate al vaglio di più soggetti, prima di pervenire ai miei Uffici (qualche Ministero è ancora in fase di completamento dei propri dati). Nonostante la complessità del meccanismo e le diverse sensibilità manifestate dalle Amministrazioni al riguardo, soprattutto per le norme che abbiamo definito pluri-despote (cioè rientranti nella competenza di più Amministrazioni), sono stati raggiunti risultati pregevoli. Naturalmente, c'è chi ha lavorato con maggiore dedizione, chi con qualche difficoltà e – aggiungo – chi non ha fatto assolutamente niente. Tuttavia dalla maggioranza delle Amministrazioni la ricognizione è stata effettuata con rigore e in tempi ragionevoli, così siamo giunti alle ultime battute di questa fase.

Le ricognizioni inviate dalle Amministrazioni sono state man mano inserite in un'apposita banca dati informatica (suddivisa per Ministero) nella quale sono state indicate: le norme da salvare precedenti al 1970; le norme indicate come da abrogare espressamente, anche posteriori al 1970; le norme sulle quali non sono state espresse valutazioni da parte delle Amministrazioni che le hanno esaminate e, quindi, rientranti nell'effetto della «ghigliottina»; le norme appartenenti ai cosiddetti settori esclusi. Rispetto ai dati pervenuti dalle Amministrazioni, gli uffici del mio Ministero hanno provveduto a verificare, *in primis*, che la ricognizione avesse ad oggetto fonti primarie, accertando, a tal fine, l'effettiva qualificabilità della fonte come tale (le fonti secondarie sono state così inserite in un separato elenco). Gli uffici hanno inoltre verificato che non si trattasse di disposizioni già abrogate espressamente, in quanto mediante la delega di cui alla legge n. 246 non è possibile far tornare in vita norme già espressamente abrogate. È comunque residuo un ampio coacervo di norme «dubbe», cioè di norme in ordine alle quali le amministrazioni non hanno indicato nulla; con valutazioni differenti da parte delle varie amministrazioni, data la competenza plurima e sovrapposta; di natura incerta (se primaria o secondaria; problema frequente soprattutto per gli atti precedenti al 1948).

Il lavoro di coordinamento – talora non agevole – è in fase di completamento, per cui, entro la fine del mese di maggio, confidiamo di poter diramare i decreti legislativi di conferma in vigore, almeno in via preliminare. Ad essa seguirà un articolato *iter* di pareri, in cui sarà decisivo il ruolo di questa Commissione. Confidiamo, quindi, di arrivare all'approva-

zione definitiva del decreto di permanenza in vigore entro il termine del 16 dicembre 2009.

Avremo così il cosiddetto salva-leggi, vale a dire il provvedimento che contribuirà a fare chiarezza tra le fonti vigenti precedenti al 1970. Uno dei meriti del meccanismo della ghigliottina taglia-leggi è proprio quello di aver capovolto – in una sorta di rivoluzione copernicana – il meccanismo di intervento semplificatorio: non si procederà però, secondo quella direttiva, ad un taglia-leggi, in quanto il taglio è generale e presuntivo. Il Governo, in collaborazione con il Parlamento, salverà le leggi e le confermerà in vigore. Sono in grado di anticipare qualche dato, sintetizzato nella tabella che segue. Anche se sono dati ancora provvisori, emerge che sarà confermata in vigore meno della metà degli atti primari oggetto di ricognizione. È ben evidente che si tratta di un risultato significativo.

Nel documento che vi consegnerò è riportato il numero degli atti che abbiamo trasmesso alle amministrazioni: gli atti precedenti al 1970 inviati sono 5.531 e ce ne sono stati restituiti 7.533 (come sempre l'amministrazione tende a salvare in maniera esagerata). Gli atti successivi al 1970 inviati sono invece pari a 10.792 e ne sono stati restituiti 9.576. Nel complesso, gli atti inviati sono 16.323 e quelli restituiti 17.109. Nella pagina successiva del documento vi è il quadro complessivo delle ricognizioni delle amministrazioni, in relazione agli atti precedenti al 1970: gli atti esaminati sono 7.533, gli atti primari da salvare circa 2.489, mentre quelli da abrogare sono circa 1.656. Tuttavia, completato l'esame delle norme che interessano più amministrazioni, nonché di quelle appartenenti ai cosiddetti settori esclusi e di quelle cosiddette bianche (sulle quali cioè non sono pervenute indicazioni in merito alla loro sorte) il numero delle abrogazioni è destinato ad aumentare circa di altre 1.000 unità. Il risultato che ci eravamo prefissi, ossia di scendere sotto i 15.000 atti, è quindi raggiungibile allo stato attuale; se procederà anche il lavoro di codificazione (in particolare quello in stato più avanzato, del cosiddetto codice militare) scenderemo al di sotto dei 14.000 e ci attesteremo a quota 13.000.

Il decreto di conferma in vigore sarà anche la sede per apportare le correzioni alle abrogazioni espresse contenute nel decreto-legge n. 200, il cui effetto, come sappiamo, si produrrà il 16 dicembre prossimo. Sono emersi in particolare due ambiti di specifica problematicità rispetto alle norme istitutive dei Comuni e alle leggi di ratifica dei trattati internazionali. Molti Comuni, successivamente alla pubblicazione del decreto-legge n. 200, hanno polemizzato circa la loro prossima soppressione, data la ricomprensione delle rispettive leggi istitutive nell'elenco di abrogazioni. Si tratta di una polemica inutile, che tuttavia rivela una delicata questione giuridica che è nata con la modifica del Titolo V della Costituzione. L'articolo 133 della Costituzione affida infatti alle Regioni la competenza sull'istituzione dei Comuni, con la conseguenza che non è stato facile verificare l'utilità di leggi statali, spesso ultracentenarie, circa l'assetto dei Comuni italiani. Stiamo completando tutte le verifiche del caso, in collaborazione con il Ministro dell'interno e con il Ministro per i rapporti con le Regioni, per sottrarre le leggi ancora utili sui Comuni dagli

elenchi di norme che saranno abrogate dal prossimo dicembre (così, di fatto, la competenza è stata spostata alle Regioni; le Regioni non l'hanno ancora esercitata e il Ministero dell'interno dice: non è più di mia competenza). Forse è per questo motivo che il numero dei Comuni, a seconda della fonte che si contatta, è sempre diverso. Visto però che facciamo i trasferimenti di risorse, almeno chi se ne occupa dovrebbe saperlo. Comunque, non sono elenchi ufficiali.

Per quel che riguarda le leggi di ratifica e di esecuzione di trattati internazionali, sappiamo che esse rientrano in uno dei cosiddetti settori esclusi dall'effetto abrogativo taglia-leggi, ai sensi dell'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005. Ad ogni modo, nel decreto-legge n. 200 era stata inserita l'abrogazione di una serie di leggi di ratifica ed esecuzione relativa a trattati, a prima vista, del tutto superati ed obsoleti. Ovviamente ci eravamo riservati di proseguire nelle adeguate verifiche, come previsto anche dall'articolo 2 del decreto-legge n. 200, che prevede l'adozione di appositi decreti correttivi. Tuttavia, gli uffici del Ministero degli affari esteri hanno fortemente insistito nell'eliminare, al più presto possibile, qualsiasi legge che facesse riferimento a trattati internazionali. Così si spiega l'elenco di sottrazioni all'abrogazione allegato all'articolo 4, comma 2, dell'Atto Senato 1082-B. A certe amministrazioni è più facile tagliare un braccio che togliere una legge. Peraltro, alcuni di questi trattati internazionali sono riferiti a Stati che non esistono più. Ci sono due o tre Ministeri che sono molto restii e che, nell'incertezza, ritengono che bisogna salvare tutto. Si vede che il numero li rende molto prestigiosi. Molto probabilmente bisognerà insistere.

Veniamo al riassetto mediante codici di settore. Il taglia-leggi non ha solo il compito di disboscare la giungla legislativa, ma anche la funzione di procedere ad un riordino. A ben vedere, la fase più importante sarà la seconda, ossia quella della coerenza, del riordino e del riassetto, da affiancare alla fase della certezza. Siamo ben consapevoli che, per quanto si possa diminuire lo *stock* delle norme vigenti al di sotto dell'attuale soglia, ciò non è comunque sufficiente, perché spesso il quadro normativo di riferimento è disordinato ed incoerente. Pertanto, il vero sforzo che stiamo compiendo – e anche su questo chiediamo alla Commissione di assisterci – è quello di pungolare le amministrazioni per realizzare codici di settore. Alcune sono molto virtuose. Voglio citare, come cito spesso, i Ministeri dell'Agricoltura e della Difesa, che stanno approntando codici di settore con l'obiettivo di riunificare tutte le leggi di loro competenza; anche il Ministero per i Beni e le Attività Culturali è molto avanti in questo processo, ma esistono settori ancora più «difficolto», come, ad esempio, la materia tributaria, previdenziale, del lavoro, dove i codici di settore sarebbero veramente utili. Le materie che erano state escluse dall'applicabilità del taglia-leggi riguardano proprio settori su cui invece avremmo dovuto incidere più pesantemente, perché la produzione normativa nei settori dell'economia e del lavoro è enorme. Con l'esclusione, quei settori non mostrano alcuna disponibilità a collaborare per realizzare i codici, quindi ben vengano le norme che sono state inserite successivamente.

In particolare, il lavoro più avanzato è quello del Ministero della Difesa, che ha realizzato una complessa opera di riordino mediante il codice dell'ordinamento militare, che consentirà, attraverso il riassetto, l'abrogazione e l'unificazione delle centinaia di atti, primari e secondari, vigenti in materia.

Al riguardo trovo che lo spostamento dei termini del riassetto, contenuto nella legge n. 15 del 2009 (cosiddetta legge Brunetta), sia stato quanto mai opportuno per consentire, più avvedutamente e in tempi più congrui, la realizzazione di questa attività di riordino.

Per quanto riguarda le correzioni al meccanismo del taglia-leggi, ossia il cosiddetto emendamento Pastore, voglio chiudere con un'ulteriore sottolineatura della virtuosa collaborazione tra Dipartimento per la semplificazione normativa e Commissione per la semplificazione della legislazione. Nell'Atto Senato 1082-B sono in dirittura di arrivo gli emendamenti, proposti, non a caso, dal presidente Pastore, volti ad affinare il meccanismo del taglia-leggi, rispetto alla originaria formulazione del più volte citato articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

In particolare, si interviene con tre aggiustamenti. In analogia a quanto previsto per i decreti-legge nn. 112 e 200, l'effetto dell'abrogazione taglia-leggi è spostato in avanti rispetto all'emanazione dell'atto di individuazione degli atti da salvare. In tal modo, si garantisce che l'effetto ghigliottina sia meno traumatico, consentendo un opportuno momento di ripensamento, per correggere errori ed omissioni, prima che l'abrogazione si compia.

Si prevede espressamente, inoltre, la possibilità di emanare decreti legislativi di mera abrogazione, facoltà probabilmente già compresa in modo implicito, *a contrario*, nella delega originaria di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005; così, si consente di intervenire con ulteriori abrogazioni espresse, che favoriranno ulteriori disboscamenti, a fini di certezza. Infine, si razionalizzano i tempi dei decreti correttivi e di quelli di riordino, nell'ambito delle deleghe taglia-leggi e di riassetto.

La semplificazione è un'opera che coinvolge allo stesso modo il Governo e il Parlamento e, come ho detto precedentemente, non è né di destra, né di sinistra. Non a caso, e mi piace ricordarlo in chiusura, il decreto-legge n. 200 del 2008 è stato convertito senza alcun voto contrario sia alla Camera, sia al Senato.

Il frutto di tutto questo lavoro dovrebbe poi essere il progetto «Normattiva», cioè quella banca dati cui potranno accedere liberamente e senza oneri sia il cittadino, sia il professionista. Si tratta di una questione complessa quanto quella delle norme. Si è operato per tanto tempo. Ad ogni cambiamento di Governo tutta la struttura ha subito delle modificazioni e non ha avuto un percorso completamente lineare.

Il mio obiettivo è avere per la fine dell'anno la banca dati *on line* e consultabile. Ci sono state delle ricognizioni. Il quadro vero, anche se era molto nascosto, siamo riusciti ad accertarlo rispetto a tutti i soggetti privati e pubblici che operano nel settore.

Come sempre, non è facile fare una scelta rispetto ad un prodotto che è già realizzabile, ma assolutamente imperfetto rispetto all'obiettivo successivo. Rendere lo *stock* normativo consultabile è infatti molto importante per il professionista e per lo studente. Magari però per il cittadino sarebbe più utile avere, oltre all'elenco delle leggi, anche le leggi divise per settore. Per esempio, le auto: clicco e trovo le relative normative, con disposizioni su assicurazione, bollo, trasferimento di proprietà e altro ancora. Ripeto: se si riuscisse a realizzare lo *stock* normativo e a renderlo consultabile e a dar vita a schemi per settore, forse avremmo fatto un buon lavoro.

Comunque siamo alla stretta finale. Per fine anno la banca dati deve essere assolutamente *on line*. Ci hanno messo dieci anni. Vediamo, in un anno, di recuperare il tempo perso.

PRESIDENTE. Signor Ministro, la ringrazio per il suo intervento.

Come ho detto all'inizio, domani cominceremo l'esame della proposta di relazione.

È presente la senatrice Leddi, relatrice insieme al collega Della Vedova, che non ha potuto essere presente oggi, ma che ci sarà domani. È presente anche la collega Bernini, che è stata relatrice sul collegato alla Camera.

Il lavoro da fare è ancora moltissimo e richiederà uno sforzo titanico. Se posso fare una battuta, auspico che il ministro Calderoli non venga distratto da altri impegni, perché ogni tanto, senz'altro a causa della sua capacità e di quella dello *staff* operativo del suo Dipartimento, viene caricato di responsabilità politiche ed istituzionali che magari possono poi affaticare l'azione ministeriale. Però devo dire che in questo campo siete andati avanti e, quindi, la soddisfazione è grande. C'è poi la vicenda del taglianti.

CALDEROLI. Signor Presidente, scusi se la interrompo. Il problema della semplificazione è il seguente: se si trattasse solo della semplificazione normativa, sarebbe semplice, ma il problema è che da ogni legge sono discese innumerevoli altre complicazioni e tante altre le troviamo nel campo amministrativo. Qualche intervento è stato fatto con i decreti economici e stiamo anche quantificando l'impatto che questi hanno avuto in termini di minori oneri per le imprese e le famiglie (i risultati sono estremamente elevati). Il problema è che ci sono anche l'economia e l'interno, con il codice delle autonomie che rappresenta anch'esso un settore inesplorato di complicazioni e che sta emergendo solo oggi.

Ad esempio, quando ci si è trovati ad affrontare il problema della Provincia, accanto ai livelli di Governo, oltre allo Stato, previsti dalla Costituzione, se ne sono creati autonomamente altri che non trovano più ragion d'essere a Costituzione vigente, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione. Serve quindi un riordino di tutta la materia, attraverso un accertamento dei soggetti esistenti. Nessuno sa quanti sono: i dati che ci sono stati informalmente trasmessi dall'ANCI parlavano addirittura di

34.000 soggetti, tra consorzi e società partecipate. I numeri devono poi essere epurati da una serie di dati delle ASL, delle università, eccetera. Quando i soggetti che trattano la materia non ne conoscono la dimensione (non sanno, cioè, se sono 300, 4.000 o 30.000), allora c'è qualcosa che deve essere ripulito. Anche in questo caso, bisogna ricostruire tutta la stratificazione di questi enti che costano tantissimo e che, forse, costituzionalmente, non potrebbero neppure più svolgere determinate funzioni, perché l'articolo 114 o l'articolo 118 della Costituzione non lo consentirebbero.

Serve quindi una razionalizzazione anche in questa materia. Probabilmente, però, la nomina di un Ministro per la semplificazione normativa ha iniziato a far emergere questioni nei vari campi; il problema è però multidisciplinare, nel senso che devono essere interpellati tutti i Ministri. A tal proposito, devo dire che il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'interno e il Ministro per le riforme per il federalismo ci hanno dato un bello spazio di manovra. Stiamo iniziando a trovare i bandoli della matassa e adesso bisogna cominciare ad arrotolare tutto il filo.

PRESIDENTE. L'auspicio è che lei diventi anche Ministro esploratore, trovando un tesoretto per gli italiani costituito dall'eliminazione di complicazioni che non hanno più ragione di sussistere.

Prima di chiedere ai colleghi se hanno domande da fare, vorrei segnalare una questione al Ministro. Adesso il lavoro verte sul taglia-leggi, le semplificazioni, il riordino e la codificazione e passa attraverso i decreti legislativi. Il Governo, grazie al disegno di legge collegato alla manovra finanziaria attualmente all'esame del Senato, ha a disposizione uno strumento normativo in più per realizzare, anche nel campo della legislazione secondaria, un riordino più efficace di quello che si può fare nel campo della legislazione in senso proprio, prevedendo che si possano riordinare tutti i settori disciplinari con regolamenti, abrogazioni espresse e così via.

Rivolgo quindi un appello al ministro Calderoli: signor Ministro, quando siede nel Consiglio dei ministri inviti i suoi tanti colleghi che utilizzano (probabilmente sollecitati dagli uffici) lo strumento della legge quando potrebbero utilizzare lo strumento regolamentare, a organizzarsi per servirsi dei regolamenti, affinché non ci siano più leggi-regolamento o, addirittura, leggi che rilegificano materie delegificate, come capita continuamente. Ricorrere alla legge è spesso più semplice, ma i regolamenti offrono maggiori garanzie, anche per un'organizzazione mentale e giuridica delle questioni (se sono regolamenti, non possono andare al di là di certi livelli).

MANTINI. Mi scuso anzitutto perché, a causa del sommarsi di altri impegni in sede OSCE, ho potuto ascoltare solo l'ultima parte della relazione del Ministro.

Vorrei sapere dal ministro Calderoli se all'interno di questa giungla di enti – è senz'altro lodevole l'intento e l'impegno per vederci più chiaro, razionalizzando e semplificando – sono compresi anche il sistema delle società pubbliche locali (che rappresentano una questione molto impor-

tante) e l'attuale *governance* dei cosiddetti enti terzi (come le fiere e alcune fondazioni). Sto parlando di soggetti che gestiscono capitali e risorse interamente pubbliche, ma che, tutto sommato, abbiamo in parte smarrito quanto a indirizzi, programmi, nomine e composizione. Anche questi soggetti fanno parte dell'indagine? Vorrei capire qual è il pensiero del Ministro al riguardo.

GARAVAGLIA. Signor Presidente, ministro Calderoli, vorrei sollevare una questione relativa alla legge di contabilità che stiamo adesso rivedendo in Senato. Nell'ipotesi di riforma se ne discute, però solo a livello teorico. Sappiamo che ci sono le cosiddette spese inderogabili e, quindi, una legislazione vigente che in buona parte ingessa il bilancio.

Signor Ministro, ritiene opportuno e utile fare una ricognizione di queste norme a legislazione vigente che ingessano la spesa? Io penso sia opportuno – sono sicuro che lei converrà con me – e vorrei sapere come si può fare. Conviene farlo nella legge di contabilità, prevedendo cioè in essa una sorta di regime transitorio per compiere una disamina di queste norme e valutare se devono continuare a esistere o meno? Ricordo che questa attività è difficile, perché la Ragioneria ha introdotto una figura ibrida di spese parzialmente inderogabili. Oppure, è meglio rimanere nell'attività ordinaria di delegificazione che si compie, Ministero per Ministero, attraverso la semplificazione?

LEDDI. Signor Ministro, lei è al corrente di quanto sta avvenendo nelle Regioni? L'attività che lei sta svolgendo è pregevole e lodevole, tuttavia occorre considerare che altri produttori di norme sono le Regioni italiane e che quindi noi stiamo disboscando le leggi precedenti l'istituzione delle Regioni. È evidente che il sistema può funzionare se anche le Regioni, per parte loro, attivano iniziative di questo genere. A lei risulta siano in corso operazioni di semplificazione di questa natura? Nel caso non vi sia, ritiene necessaria una *moral suasion*? Mi rendo infatti conto che non esistono strumenti coercitivi.

CALDEROLI. Onorevole Mantini, l'intervento è sui soggetti, che siano consorzi o altro, che si occupano di funzioni, mentre lasciamo stare i servizi, per evitare di pregiudicarne il funzionamento. I consorzi di servizi possono anche esistere, ma si deve modificare l'assetto dei loro organi, che fanno esplicito rinvio alle società speciali, che poi si sono tradotte, per la maggior parte, in società per azioni e quindi è cambiata la loro ragion d'essere. L'obiettivo da raggiungere è che le funzioni siano solo a carico dei soggetti previsti dalla Costituzione e che ci sia un ridimensionamento dell'apparato, e del relativo costo, dei soggetti che si occupano dei servizi.

Le fondazioni mi erano sfuggite e ne ho preso nota, anche se bisogna dire che dopo le privatizzazioni hanno cambiato notevolmente ragion d'essere. Comunque, la questione è interessante e – lo dico a titolo personale –

potrebbe essere recuperata, perché le cose non sono andate meglio ed il sistema vecchio era sicuramente preferibile a quello attuale.

La domanda del senatore Garavaglia è da un milione di dollari. Quando abbiamo affrontato il problema del federalismo fiscale sapevamo che c'era una proposta dei senatori – credo – Azzollini e Morando e anche che il problema non si sarebbe risolto in quel momento. Peraltro, non credo che potremo aspettarci una regolamentazione da parte delle singole amministrazioni. È come quando vado a chiedere di fare il codice. Francamente, ho qualche perplessità che si possa arrivare all'obiettivo attraverso questa strada. Forse una chiarezza legislativa, a costo di sopprimere tante norme specifiche, sarebbe necessaria. In caso contrario, saranno solo ingessature di spese obbligatorie e tutto resterà come in passato.

Senatrice Leddi, in sede di Conferenza Stato-Regioni è stato a suo tempo firmato un protocollo d'intesa in materia di semplificazione e qualità della regolazione e, allo stato, non risultano essere state assunte ulteriori iniziative paragonabili alla nostra.

Di positivo segnalo che, cosa molto inaspettata per me, dopo la modifica del Titolo V l'attività legislativa delle Regioni è rimasta esattamente la stessa. Ci sono purtroppo ancora problemi interpretativi circa il terzo comma dell'articolo 117, che hanno portato a normative contraddittorie. Per esempio, per una barca in una Regione servono cinque permessi, mentre in un'altra solo due. Finché non si farà chiarezza sulla materia concorrente, che tocca ambiti che danno la possibilità di arrivare a certi paradossi, temo che avremo sempre una discrasia tra le varie attività legislative. Ma, ripeto, sul numero non abbiamo avuto questo *exploit*.

LEDDI. Credo che il numero di norme sia rimasto stabile perché le Regioni, visto che i consigli regionali hanno regolamenti assembleari datati, per cui basta un solo consigliere per bloccare tutta l'attività, hanno cominciato a ricorrere con molta decisione, a volte in modo *borderline*, ai regolamenti approvabili dalle giunte. Questo non è detto comunque che migliori complessivamente la qualità della semplificazione.

CALDEROLI. Dopo i risultati in materia di bilanci, che avevano portato a molte discussioni per via dell'assoluta discrepanza tra le tipologie adottate, mi auguro che prima dell'estate si possa raggiungere un'intesa, più o meno forte, su come fare le leggi. Se tre livelli di governo, ferma restando l'autonomia di ciascuno, sottoscrivessero un documento in materia per parlare tutti la stessa lingua, si farebbe un bel passo avanti.

L'ulteriore passo della banca dati sarà di avere non solo la normativa statale, ma anche quella regionale e quella europea, perché adesso l'esuberanza di produzione viene più dall'Europa che dalle Regioni.

Complessivamente, lo *stock* normativo è pesante e costoso, perché ogni legge costa, sia nell'applicarla che nel mantenerla. Ma in Consiglio dei Ministri non si riesce a convincere qualche collega a pensare ai regolamenti piuttosto che alle leggi. Peraltro, sfido chiunque a leggerle senza avere una serie di documenti a disposizione. Sono incomprensibili. Già

sulla legge n. 246, che doveva essere di semplice taglio, sono emerse incertezze sull'applicazione e su cosa fosse possibile abrogare, tanto che sono stati necessari emendamenti per interpretarla. Credo che l'obiettivo da raggiungere sia avere un primo decreto legislativo che indichi quali sono le norme in vigore e un secondo decreto legislativo che stabilisca cosa viene abrogato, con la certezza di non aver buttato il bambino insieme all'acqua sporca.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua disponibilità. Lavoriamo fianco a fianco. Le verrà trasmessa la nostra relazione, che potrà utilizzare anche per la sua attività prossima ventura.

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

Ricordo che la Commissione tornerà a riunirsi domani, mercoledì 20 maggio 2009, alle ore 14, per procedere all'esame della proposta di relazione sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

I lavori terminano alle ore 14,40.

