



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 20

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione**

AUDIZIONE DEL CAPO UFFICIO LEGISLATIVO DEL
DIPARTIMENTO PER LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA,
PROFESSOR ALFONSO CELOTTO

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

30^a seduta: mercoledì 7 ottobre 2009

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

INDICE

Audizione del capo ufficio legislativo del Dipartimento per la semplificazione normativa, professor Alfonso Celotto

PRESIDENTE *Pag. 3, 6, 7 e passim* | CELOTTO *Pag. 4, 6, 8 e passim*

I lavori hanno inizio alle ore 13,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del capo ufficio legislativo del Dipartimento per la semplificazione normativa, professor Alfonso Celotto

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 19 maggio scorso.

È oggi prevista l'audizione del capo ufficio legislativo del Dipartimento per la semplificazione normativa, professor Alfonso Celotto, accompagnato dalla dottoressa Maria Teresa Sempreviva. Saluto i nostri ospiti e li ringrazio per la loro partecipazione.

Cari colleghi, proseguendo formalmente nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa, che abbiamo iniziato già da qualche mese, riprendiamo con l'odierna audizione i temi attinenti all'esame del cosiddetto procedimento «taglia-leggi» e dello schema di decreto legislativo recante: «Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore», cosiddetto «salva-leggi» (atto del Governo n. 118). Abbiamo concordato questa forma di linguaggio in modo che ogni parte della procedura abbia il suo giusto e corretto titolo, la sua giusta definizione. Ora siamo nel cuore delle competenze di questa Commissione e rinnovo il ringraziamento al professor Celotto per la sua disponibilità (anche se penso che lo disturberemo più di una volta).

Prima di arrivare alla formulazione del parere, il lavoro che dobbiamo fare prevede l'interlocuzione della Commissione con il Governo e con le strutture che hanno contribuito alla redazione del provvedimento cosiddetto «salva-leggi», che potrà proseguire nelle successive sedute, anche con l'audizione dei referenti per ciascuna amministrazione sul procedimento «taglia-leggi». Abbiamo già acquisito molto materiale e diverse osservazioni che sembrano per lo più ragionevoli e fondate. Le Commissioni di merito stanno lavorando e quindi il provvedimento ha evidentemente l'interesse che merita. Il provvedimento, che sicuramente sarà possibile migliorare, è molto complesso e anche ambizioso ed è pertanto opportuno che si abbia un coinvolgimento il più ampio possibile.

Professor Celotto, credo che lei abbia preso cognizione delle osservazioni già fatte, ma io gliele ricordo in via generale, comunque in ordine cronologico: dopo quelle del Consiglio di Stato, ci sono state quelle contenute nella mia relazione e, poi, le osservazioni nel merito, che emergono dai lavori parlamentari; mi riferisco, ad esempio, alla Commissione istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport del Se-

nato. Adesso vi è anche un resoconto della Sottocommissione per i pareri della Commissione Affari costituzionali del Senato che ha poi rimesso l'esame alla sede plenaria. Abbiamo inoltre due studi: una nota breve a cura degli Uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, contenente alcune osservazioni, e il *dossier* che è stato predisposto dai Servizi Studi di Camera e Senato, riguardante anche gli Allegati allo schema di decreto legislativo. Esso è quindi molto utile perché ci fornisce delle indicazioni.

Vi sono naturalmente delle questioni di carattere più generale, ma per il momento io mi limiterei a queste. Ci sono i problemi che ha sollevato il Consiglio di Stato (che ho ripreso nella mia relazione, aggiungendo anche qualche altra questione) e credo che il professor Celotto ne sia perfettamente a conoscenza. Vediamo quanto si potrà fare per il seguito.

Voglio anche far presente che è prevista l'audizione dei responsabili di questo procedimento che ogni Ministro ha indicato per la propria amministrazione, così da avere anche da loro indicazioni più puntuali circa i criteri che sono stati seguiti. Avremo poi naturalmente la fase di elaborazione del parere e la sua discussione in Commissione. Credo che chiederemo la proroga di 20 giorni di cui all'articolo 14, comma 23, della legge n. 246 del 2005, perché il termine dei 30 giorni per l'espressione del parere al Governo sull'AG n. 118 scade tra due settimane e penso sia impossibile rispettarlo (peraltro anche i 20 giorni mi sembrano insufficienti). Potrà poi aversi un'ulteriore fase di esame sul nuovo testo, per verificare se sia stato dato o meno seguito alle condizioni e osservazioni eventualmente formulate da questa Commissione.

Cedo quindi ora la parola al professor Celotto.

CELOTTO. Ringrazio anzitutto la Commissione per l'invito, che segue la linea di massima collaborazione che c'è su questo provvedimento del tutto eccezionale. Abbiamo infatti già detto che esso è un provvedimento anomalo, senza precedenti, e che necessita quindi della collaborazione di tutti gli organismi necessari alla miglior soluzione di questa scelta di sfoltimento delle norme.

Rimando per la parte teorica e per tutti i problemi che abbiamo già affrontato all'audizione dello scorso 25 febbraio. Voglio oggi concentrarmi sui problemi generali affrontati dal relatore e riportati nel resoconto della seduta precedente, così da aprire una fase di interlocuzione per cercare di trovare le soluzioni, non solo condivise, ma le migliori possibili per capire come procedere (ciò è nell'interesse di tutti, così come lo è sempre stato nella materia della semplificazione e dello sfoltimento normativo).

La prima questione è quella del differimento del termine per l'esercizio della delega. Occorre precisare che c'è il doppio termine sul parere della Commissione (ossia 30 giorni più 20), che rientra nel termine del 16 dicembre per l'esercizio della delega. Un'altra questione è invece quella di avere il successivo *bonus* di 90 giorni per l'esercizio della delega. Su questo tema siamo più preoccupati per una ragione pratica, che sottoponiamo

alla Commissione: il 16 dicembre di quest'anno si produce infatti l'abrogazione prevista dal decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, e l'Allegato 2 allo schema di decreto legislativo n. 118 (ossia quello che indica gli atti sottratti all'abrogazione prevista dal decreto-legge n. 200) dovrebbe entrare in vigore prima del 16 dicembre per non creare sovrapposizioni. Prospetto l'idea (ma sulla questione occorre riflettere) che, qualora occorresse un maggiore approfondimento sull'Allegato 1, si possa addirittura pensare di fare uno stralcio dell'Allegato 2 e quindi avere due decreti legislativi distinti.

Passando alla seconda osservazione, l'opera di riassetto è molto più ampia: al di là della scadenza dell'effetto abrogativo, postergata al 2010, abbiamo comunque sia la delega correttiva, sia la delega sulla codificazione e il riassetto (che sono in fase di sviluppo) e, comunque, l'ulteriore delega del comma 18, che prevede ulteriori norme di riassetto. Siamo quindi solo all'inizio dell'operazione più ampia di semplificazione e di riassetto.

Un problema molto serio e su cui chiediamo la collaborazione della Commissione e del Parlamento è quello delle disposizioni già in parte abrogate. La Commissione è già perfettamente a conoscenza di come è avvenuta la composizione dell'Allegato, che è un'implementazione dei contributi delle diverse amministrazioni (ciascuna amministrazione ha infatti segnalato le norme applicabili nei propri settori). Ci siamo accorti anche noi che alcune di queste disposizioni – più che norme – sono abrogate. Alcune le abbiamo già fatte rilevare alle singole amministrazioni e sono state espunte dal primo elenco; tuttavia potrebbero esservi ulteriori errori e omissioni. La questione è molto importante, perché anche noi condividiamo le perplessità circa l'idoneità di questo schema di decreto legislativo a rimettere in vita norme abrogate. Non dovrebbe verificarsi, perché si tratta di uno schema di decreto legislativo che per delega ha soltanto la funzione di confermare in vigore le norme e non di far rinascere e rivivere norme abrogate. Su questo tema chiediamo la massima collaborazione a questa Commissione e a tutte le Commissioni di merito per individuare le norme già espressamente abrogate, perché esse vanno sicuramente espunte da questo elenco. Quanto alle norme tacitamente abrogate, il lavoro diventa invece più difficile, se non impossibile, perché sappiamo che l'abrogazione tacita è comunque un'abrogazione incerta e rimessa all'operatore. Sottolineo e ripeto che su questo aspetto chiediamo la massima collaborazione al Parlamento affinché ci aiuti a individuare le norme già espressamente abrogate che, a nostro avviso, vanno espunte dall'Allegato 1 perché non ci può essere effetto di reviviscenza.

La quarta osservazione, assolutamente condivisibile, è quella di modificare l'intitolazione «Eventuali salvataggi parziali» con la seguente: «Singole disposizioni che restano in vigore», come suggerito anche dal Consiglio di Stato. Ciò – ripeto – è assolutamente condivisibile.

Il quinto punto, più complesso, è quello dei settori esclusi. I nostri «maledetti» settori esclusi (mi si consenta di usare questa espressione) ci perseguitano da quattro anni: ne abbiamo discusso e vi è stato l'emen-

damento che è diventato poi norma della legge n. 69 con il tentativo di restringere i settori esclusi, che è arrivato soltanto a parziale esito. Giustamente, viene quindi ricordato, non solo dal relatore ma anche dal Consiglio di Stato, che i settori esclusi comportano una grande incertezza in un'operazione che mira invece alla certezza del diritto.

Quindi, facendo seguito al parere del Consiglio di Stato, abbiamo scritto a tutte le amministrazioni interessate affinché ci indichino in maniera compiuta anche le disposizioni e le leggi riconducibili ai settori esclusi per completare comunque la ricognizione. Lo stesso Consiglio di Stato lo ha definito un atto anomalo anche per quanto riguarda lo svolgimento della delega, perché si può dubitare se sia o meno compreso nella delega stessa. Stiamo comunque cercando di redigere, con la solita collaborazione per così dire variegata delle singole amministrazioni, un elenco che valga anche per i settori esclusi.

PRESIDENTE. Sareste in grado di formulare questo elenco entro il termine di scadenza?

CELOTTO. *Ad impossibilia nemo tenetur*, ma riteniamo che sia possibile, soprattutto con la collaborazione dei grandi Ministeri, come quello dell'Economia e quello del Lavoro, che hanno i settori esclusi più ampi, come quello della previdenza e quello della materia tributaria, arrivare a redigere una tabella anche per i settori esclusi e rendere il «taglia-leggi» quello che dovrebbe essere: un atto certo che non ha assolutamente più spazio per correzioni da parte dei singoli operatori e dei singoli giudici.

PRESIDENTE. Questo elenco confluirebbe in un allegato ulteriore?

CELOTTO. Questo è un altro problema che siamo ancora più lontani dal risolvere. Confidiamo di riuscire ad avere prima un elenco chiuso; vi è stata una lettera del Ministro per la semplificazione agli altri Ministri, poi una lettera del capo dell'ufficio legislativo ai capi degli uffici legislativi delle varie amministrazioni, cui alcuni hanno risposto, mentre altri stanno rispondendo. Una volta che avremo messo insieme questo allegato si tratterà di capire se questo debba essere inserito in questo o in un altro provvedimento, se dovrà essere addirittura emanato un atto con forza di legge a parte, che confermi quello in vigore. Bisogna pensare come agire, perché anche il Consiglio di Stato, nel passaggio in cui ci chiede questo intervento, esprime tutta la difficoltà di trovare lo strumento giuridico adatto per qualcosa che è fuori delega o comunque non è l'oggetto principale della delega.

Il sesto punto riguarda l'interferenza tra i due Allegati, cioè la necessità di chiarire che le norme presenti nell'Allegato 2 sono salvate anche ai fini della «ghigliottina». È ovvio che l'effetto debba essere questo, non so se lo strumento migliore sia quello di modificare il testo dispositivo del decreto legislativo o pensare a un ordine del giorno che chiarisca il doppio

effetto per renderlo più comprensibile. Anche su questo aspetto siamo assolutamente disponibili a trovare la soluzione migliore.

L'ultimo punto riguarda le osservazioni sollevate dal relatore e dal senatore Garavaglia su come sia ordinato l'Allegato 1. L'invito del relatore è a pensare a settori omogenei; l'osservazione del senatore Garavaglia è che l'ordine solo cronologico non sia il più adeguato. Siamo ben consapevoli che la delega richiedeva settori omogenei; è stato difficilissimo creare un elenco unico per settori omogenei, innanzitutto perché è difficile stabilire quali sono i settori omogenei e perché ci sono molte leggi che non fanno capo a nessuna amministrazione specificamente o fanno capo a molte amministrazioni. Si era quindi creato un problema, perché ovviamente, facendo confluire gli elenchi provenienti dai diversi Ministeri e dalle diverse amministrazioni, avevamo inizialmente un elenco per amministrazione; ci tengo a sottolineare che per amministrazione è diverso che per settori omogenei, in quanto la ripartizione dei Ministeri non è assolutamente omogenea.

In ogni caso, quando sono stati disponibili i primi elenchi congiunti, considerando il coacervo degli elenchi, ci sono state molte difficoltà sia da parte nostra a renderli leggibili, sia da parte delle amministrazioni che contestavano di non ritrovare più una determinata legge, perché non si sapeva in quale settore omogeneo fosse finita. Per questo motivo abbiamo preferito l'elenco cronologico, perché questo è l'unico che dà a tutti la possibilità di ritrovare le leggi di interesse. Sull'ordine cronologico si poneva la questione, che abbiamo risolto, anche se forse in maniera opinabile, se redigere l'elenco cronologico per data o per numero. Com'è noto, infatti, spesso c'è uno sfalsamento in quanto il numero che viene attribuito con la pubblicazione può non corrispondere alla data di promulgazione o di emanazione dell'atto. Abbiamo preferito l'ordine cronologico per data, quindi la data di nascita dell'atto, piuttosto che quello per numero, pertanto ci sono degli sfalsamenti di numerazione, che non è perfettamente consequenziale. D'altra parte, è impossibile riuscire a ottenere entrambi i risultati, ma questo lo si può cambiare sicuramente se si preferisce invece mantenere l'ordine numerico e non quello cronologico. Credo che queste siano le osservazioni di base alle quali, per ora, in questa prima fase, mi limiterei.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Celotto. Ci saranno poi altri problemi sui singoli atti presenti negli Allegati. Vorrei lanciare un'idea ed eventualmente raccogliere ora o più avanti qualche valutazione da parte degli uffici e del Ministero, cioè quella di utilizzare gli Allegati, che hanno valore legislativo, per fornire dei chiarimenti di questo tipo, come quello più banale relativo al numero e alla data, con alcune formule, note, indicazioni, con asterischi o richiami, in modo da non appesantire il decreto legislativo, ma consentendo a chiunque voglia approfondire l'elenco di sapere quali sono stati i criteri seguiti.

Mi sembra che anche il Consiglio di Stato, nella materia più complicata della classificazione per settori omogenei, proponga forme analoghe

di annotazione, anche attraverso dei richiami o dei descrittori, mantenendo però l'ordine cronologico. Si potrebbe valorizzare questa possibilità.

CELOTTO. Ci sono.

PRESIDENTE. La seconda questione, che si potrebbe anche impostare con lo stesso meccanismo, è quella delle leggi parzialmente abrogate. Capisco perfettamente che vi sono abrogazioni implicite e che quindi si tratta di questioni di interpretazione, ma sarebbe preferibile che i Ministeri facessero uno sforzo in più in tal senso. In alcuni casi, però, è richiamata la legge contenente norme abrogate, in altri casi sono richiamate disposizioni specifiche. Sorge allora il dubbio della reviviscenza, che è al di fuori di ogni logica e non può esserci, ma anche in questo caso sarebbe utile una spiegazione, al limite un'annotazione in tabella che spieghi in base a quale criterio è stata fatta la scelta. Se si tratta di una legge complessa, con cinque, dieci o cento abrogazioni, ma che rimane comunque complessa, sarà richiamata la legge, ad esempio la legge sul notariato, che conosco bene, conterrà 50 abrogazioni ma restano pur sempre in essere 250 articoli. In altri casi, quando restano disposizioni sparse di una legge che ormai, almeno nella sua parte più complessa, non è più in vigore, si è indicato l'atto di legge. Credo che indicando questi dati non nel testo, ma in annotazioni, si potrebbe far cessare l'equivoco in cui può cadere un interprete superficiale. Nello schema di decreto legislativo ho subito notato la presenza degli Allegati E ed F della famosa legge sulla giurisdizione amministrativa che hanno formato oggetto dei miei studi universitari (non quelli del professor Celotto che, essendo più giovane di me, avrà certamente studiato le nuove leggi in materia di TAR e argomenti connessi). Trovare quegli allegati richiamati nella loro interezza desta qualche problema, ma forse in questo caso potrebbe essere utile richiamare solo le norme vigenti, anche con una nota che specifichi che l'indicazione degli allegati E ed F non significa che siano tuttora in vigore integralmente, anche perché vi sono abrogazioni implicite non sempre espresse, ancorché desumibili dal sistema.

Quindi sforziamoci tutti per superare con un po' di fantasia anche questi profili che possono poi complicare eccessivamente il testo del decreto legislativo, anche in relazione a qualche dubbio che potrebbe emergere dopo (anche perché gli studiosi di diritto, gli avvocati e tutti gli operatori giuridici sono portati a produrre il lavoro, ma questa norma fa parte della natura umana, è il lavoro che facciamo). È quindi chiaro che c'è questo rischio molto concreto.

Quanto ai settori esclusi, a parte la questione di avere tutte le norme di tali settori, io mi ero posto anche un'altra questione. Vi è infatti una zona grigia per cui una norma utile, ritenuta riconducibile a un settore escluso, non viene inserita nell'Allegato 1 perché, ad esempio, la attribuiamo alla materia previdenziale. Poi però ove risultasse che essa non afferisce alla materia previdenziale, ma ad altra materia, non essendo nell'Allegato 1, la norma risulterebbe abrogata. È chiaro che se ci ponessimo

il dubbio nel momento in cui facciamo l'Allegato 1, allora prenderemmo gli atti del settore dubbio e li inseriremmo. Ma proprio perché l'incertezza può venire in un momento successivo, ove si predisponesse – come io auspico – l'elenco delle disposizioni dei settori esclusi, allora si potrebbe sancire che comunque le norme contenute nella tabella dei settori esclusi si dovrebbero intendere salvate come se fossero nell'Allegato 1.

CELOTTO. Certamente.

PRESIDENTE. Però ciò presuppone che ci sia comunque un elenco delle norme dei settori esclusi.

CELOTTO. Confidiamo di farcela.

PRESIDENTE. Ho inoltre una domanda sulla questione della doppia via. Dal momento che è stato inserito il termine del 16 dicembre 2009 – il riferimento è all'effetto abrogativo di cui al decreto-legge n. 200 –, credo che sarà necessario fare dell'Allegato 2 un provvedimento autonomo perché, se calcoliamo i termini, il termine finale per l'adozione del decreto legislativo n. 118 potrebbe slittare fino a marzo.

CELOTTO. Con i 90 giorno in più, sì.

PRESIDENTE. Così si avrebbe maggior tempo, che sarebbe preferibile.

CELOTTO. Vediamo come procede il lavoro.

PRESIDENTE. La data del 16 dicembre 2009 è un termine «capestro». È quindi probabile che si debba fare un decreto legislativo per gli atti da espungere dall'Allegato del decreto-legge n. 200 e, poi, un decreto legislativo per il resto.

CELOTTO. Sì, anche perché in questo caso noi ci terremmo a rispettare il termine previsto dall'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che, per i decreti legislativi contenenti deleghe ultrabiennali, richiede la trasmissione al Capo dello Stato, per la promulgazione, 20 giorni prima della scadenza. Ci terremmo quindi ad approvare l'atto nel Consiglio dei ministri nell'ultima parte di novembre, rispettando il termine del 16 dicembre. Se ce la facciamo per allora benissimo, altrimenti pensiamo a una forma di stralcio.

PRESIDENTE. Il termine di novembre mi sembra sia problematico perché, prendendo i 50 giorni da adesso, finiremmo a metà novembre.

CELOTTO. Credo che con i 50 giorni si arrivi all'inizio di novembre.

PRESIDENTE. Poi voi dovete rimandarci l'altra proposta.

CELOTTO. Se ci sono condizioni, sì; se invece non ci ponete condizioni, no.

PRESIDENTE. Fate direttamente?

CELOTTO. Vediamo. Ci sono comunque la massima disponibilità e flessibilità.

PRESIDENTE. Vediamo allora i tempi. Eventualmente si può ricorrere a questa soluzione. Non ci sono problemi diversi?

CELOTTO. Credo di no, ma lo rivediamo. Si può fare un decreto legislativo autonomo, concernente l'Allegato 2 e poi si fa un altro decreto legislativo.

Ci terrei inoltre ad anticipare che domani, 8 ottobre, si firmerà ufficialmente l'accordo con il Poligrafico dello Stato per avviare finalmente la banca dati «Normattiva», ossia la banca dati, pubblica e gratuita, delle norme vigenti, prevista dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388, che ha avuto una gestazione complessa. Domani si stabilisce la modalità per farla entrare in funzione entro sei mesi dalla firma: si tratta quindi di una data importante nell'ambito della semplificazione, perché è una parte connessa all'intera operazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Celotto per il suo prezioso contributo.

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

I lavori terminano alle ore 14.

