



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 22

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la semplificazione**

AUDIZIONE DI ESPERTI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE  
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

33<sup>a</sup> seduta (antimeridiana): mercoledì 14 ottobre 2009

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

## INDICE

**Audizione del consigliere Francesco Frettoni, del Gabinetto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del dottor Gianluca Mauro Pellegrini, magistrato addetto all'ufficio legislativo del Ministero della giustizia e del consigliere Carmine Volpe, capo ufficio legislativo del Dipartimento per i rapporti con le Regioni**

PRESIDENTE:

– PASTORE (PDL), *senatore* Pag. 3, 8, 12 e *passim*

FRETTONI ..... Pag. 4, 8

MAURO PELLEGRINI ..... 9, 13, 14

VOLPE ..... 13

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il consigliere Francesco Frettoni, del Gabinetto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione; il dottor Gianluca Mauro Pellegrini, magistrato addetto all'ufficio legislativo del Ministero della giustizia; il consigliere Carmine Volpe, capo ufficio legislativo del Dipartimento per i rapporti con le Regioni.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di esperti**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta di ieri, martedì 13 ottobre.

Sono previste oggi alcune audizioni, la prima delle quali è quella del consigliere Francesco Frettoni, del Gabinetto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, che saluto e al quale preciso che ai rappresentanti degli altri Ministeri intervenuti in questa sede ho posto alcune questioni di carattere generale – lei naturalmente potrà riferirci quanto ritiene più opportuno – ricordando che con la presentazione dello schema di decreto legislativo che individua le disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, siamo arrivati alla prima tappa fondamentale di un percorso del quale desideriamo tagliare il traguardo in maniera ottimale. Ciò sarà più semplice se questo primo momento sarà rigoroso.

Partiamo dal percorso ricognitivo, del quale desideriamo conoscere lo svolgimento. Sono consapevole del fatto che, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, il vostro Dipartimento svolge una funzione importante per tutto il segmento della pubblica amministrazione. Desideriamo, pertanto, avere informazioni sulla futura fase del riassetto per settori, perché il procedimento «taglia-leggi» è diretto ad una operazione – per così dire – di disboscamento.

In secondo luogo, consigliere Frettoni, vorrei che si soffermasse sulla mancanza di indicazioni del complesso delle materie previste dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, che dovevano formare oggetto della ricognizione, in modo da favorire il percorso di riassetto.

La terza questione da affrontare riguarda i settori esclusi. Chiedo se il Ministero potrà procedere con il suo lavoro nel caso si dovesse accogliere l'indicazione, data anche dal Consiglio di Stato e comunque abbastanza diffusa, di inserire un'altra tabella per i settori esclusi, al fine di evitare

quelle zone grigie che possono formare oggetto di contenzioso sulla permanenza in vigore di una legge piuttosto che di un'altra. Chiedo se sia possibile che ciò avvenga.

Per quanto concerne poi lo specifico, lei avrà avuto occasione di consultare il *dossier* dei Servizi Studi di Camera e Senato, che contiene alcune note in particolare sull'Allegato 1. Naturalmente potrà presentare, entro la prossima settimana, i documenti e le note integrative che ritiene opportune.

Le do subito la parola per conoscere tutte le sue osservazioni.

*FRETTONI.* Signor Presidente, comincio il mio intervento riferendo il metodo che abbiamo seguito per svolgere il nostro lavoro di ricognizione e di valutazione degli atti primari.

La scelta fatta è stata di costituire un gruppo di lavoro all'interno del Gabinetto del Ministro, che io stesso ho coordinato, e per il quale ho assunto successivamente il ruolo di referente. Si tratta di un gruppo di lavoro formato sia da esperti per la semplificazione che da rappresentanti dei due Dipartimenti della funzione pubblica e per l'innovazione tecnologica. Devo precisare che, in considerazione della datazione del riferimento temporale degli atti legislativi di cui si sta parlando, l'incidenza del Dipartimento per l'innovazione tecnologica è stata sostanzialmente irrilevante, vertendo la totalità degli atti su materie riconducibili alle competenze del Dipartimento della funzione pubblica.

Oltre a organizzare il suddetto gruppo di lavoro, si è proceduto attraverso un successivo coinvolgimento dei due Dipartimenti – anche in tale caso in modo particolare del Dipartimento della funzione pubblica – per un ulteriore riscontro del lavoro svolto dal gruppo di lavoro.

Posso dire che la nostra attività ha in qualche misura risentito della scelta del Governo di procedere parallelamente al percorso ordinario del procedimento «taglia-leggi», riferibile all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, con le abrogazioni per elenchi, prima con il decreto-legge n. 112 del 2008 e poi – come è a tutti noto – con il decreto-legge n. 200 del 2008.

Faccio questa affermazione perché la mole degli atti primari sottoposti a verifica delle singole amministrazioni è stata davvero notevole e, quindi, nel nostro lavoro abbiamo cercato di contemperare – da una parte – il tipo di metodo e di approfondimento che avevamo impostato per il provvedimento «taglia-leggi» di base, quello ordinario, e – dall'altra – le esigenze prospettateci con una diversa cadenza temporale dagli uffici del Ministro per la semplificazione normativa, per assicurare una verifica sul contenuto degli elenchi allegati ai due decreti-legge.

Andando più nello specifico, posso affermare – per quanto riguarda il procedimento ordinario, che continuo a chiamare per comodità del «taglia-leggi» – che abbiamo lavorato essenzialmente su una tabella messaci a disposizione dagli uffici del Ministro per la semplificazione normativa, frutto per la gran parte del lavoro svolto nel corso della precedente legislatura, nella prima fase di attuazione del «taglia-leggi».

La tabella in questione conteneva all'incirca 200 atti primari e abbiamo su di essa lavorato in termini non tanto di ricognizione quanto direttamente di valutazione degli atti e del contenuto delle disposizioni. Il metodo seguito è stato quello di prevedere un doppio livello di valutazione e, quindi, inizialmente una ripartizione fra noi componenti del gruppo di lavoro per pacchetti di norme, e successivamente un raffronto in una fase collegiale.

Infine, si è passati a sottoporre al Dipartimento della funzione pubblica le nostre valutazioni su tutta la tabella, per avere un ulteriore definitivo riscontro in merito all'indicazione delle norme da mantenere in vigore o di quelle da confermare o segnalare per l'abrogazione.

Una questione che ritengo utile evidenziare è che, data la competenza trasversale del Ministro per la funzione pubblica e del Dipartimento, anche in tal caso in continuità con un orientamento già precedentemente assunto e poi seguito dalla semplificazione normativa, abbiamo trattenuto alla nostra competenza gli atti legislativi che recavano disposizioni generali in materia di organizzazione e funzioni delle pubbliche amministrazioni e in materia di pubblico impiego. Abbiamo invece rimesso alle valutazioni delle singole amministrazioni, per competenza, tutti gli altri atti legislativi che, pur riguardando in senso lato la materia della pubblica amministrazione e del pubblico impiego, concernono, però, settori specifici. Seguendo questo criterio, almeno la metà degli atti che abbiamo valutato sono stati poi rimessi alle valutazioni finali delle amministrazioni di settore, mentre della metà restante abbiamo valutato la perdurante applicabilità delle norme e la necessità di salvaguardare la vigenza dell'atto primario che le contiene, oppure la possibilità di destinare le norme stesse al meccanismo abrogativo.

L'esito della nostra valutazione sul gruppo degli atti primari relativi alla tabella del «taglia-leggi» ordinario, che constava di circa 200 atti primari, ci ha portato a individuare come non solo ancora vigenti formalmente, ma anche vitali e, quindi, necessitanti il mantenimento in vigore, soltanto 16 atti primari, ai quali si sono aggiunti 4 altri atti legislativi, inizialmente non inclusi nella tabella e poi reintrodotti, con un meccanismo inverso a quello cui prima accennavo, da altre amministrazioni, che li hanno ritenuti – e noi abbiamo condiviso questa loro valutazione – contenenti norme generali sull'organizzazione e le funzioni della pubblica amministrazione o sul rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Abbiamo seguito lo stesso criterio anche per l'altra parte, quantitativamente più impegnativa, l'allegato al decreto legge n. 200 del 2008; erano in gioco circa 30.000 atti primari e la semplificazione normativa, solo a scopo collaborativo, senza nessun crisma di ufficialità, ha messo a nostra disposizione una tabella con circa un migliaio di atti primari che potevano essere riconducibili alle nostre competenze. In un primo momento, abbiamo concentrato il nostro lavoro su questo gruppo, ma poi abbiamo ritenuto necessario, per evidenti ragioni di certezza, svolgere comunque un controllo su tutti i 30.000 atti.

È stata naturalmente un'attività molto impegnativa, nel corso della quale, a differenza della precedente, abbiamo dovuto prima di tutto eseguire una ricognizione preliminare: abbiamo individuato, nella massa di atti, quelli che per titolazione o per contenuto (che poteva essere desunto da altri indici) erano astrattamente riconducibili alla materia della pubblica amministrazione e del pubblico impiego; poi, abbiamo operato su questi ultimi la cernita secondo generalità o settorialità, rinviando le valutazioni finali alle amministrazioni di settore per gli atti settoriali, trattenendo invece gli atti concernenti norme di carattere generale sulla pubblica amministrazione e il pubblico impiego, sui quali abbiamo concentrato le nostre valutazioni finali.

Va detto che nell'elenco del decreto-legge n. 200 del 2008 abbiamo trovato poche norme generali sulla pubblica amministrazione e sul pubblico impiego. Abbiamo potuto riscontrare che in questo settore, diversamente da altri, si è riusciti nel corso del tempo, soprattutto nella fase post-repubblicana, negli ultimi 20-30 anni, a fare già una certa pulizia dell'ordinamento, attraverso l'elaborazione periodica di testi unici o di norme di carattere generale. Mi riferisco, ad esempio, al testo unico del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, al decreto legislativo n. 29 del 1993, al decreto legislativo n. 165 del 2001 e al decreto legislativo di attuazione della legge n. 15 del 2009, ormai di prossima pubblicazione. È un settore in cui ci sono corpi normativi piuttosto organici e sistematici, che recavano in passato e tuttora recano norme abrogative di precedenti atti. Pertanto, non abbiamo trovato una particolare frammentazione della disciplina, ma piuttosto singoli atti aventi un contenuto piuttosto articolato e complesso, sostituiti dall'attività legislativa nel corso dei decenni.

È forse per tale ragione che nell'elenco del decreto-legge n. 200 del 2008, alla fine, gli atti che abbiamo dovuto trattenere alla nostra competenza e valutare sono stati pochi e di questi abbiamo chiesto il mantenimento in vigore soltanto di cinque, in quanto, a nostro avviso, sono ancora suscettibili di applicazione.

Per quanto riguarda la logica che ci ha spinto a segnalare un atto per il mantenimento in vigore piuttosto che per l'abrogazione, ci siamo attenuti innanzitutto alle indicazioni degli uffici tecnici competenti del Dipartimento della funzione pubblica che, possedendo la conoscenza applicativa delle norme e delle circolari interpretative che le riguardano, hanno dato al gruppo di lavoro un riscontro importante sulla necessità del mantenimento in vigore di alcuni atti legislativi. Inoltre, per ragioni di cautela, abbiamo accompagnato questo criterio più specifico a quello della «vitalità» della norma, riflessa dal contenzioso giurisdizionale. Laddove abbiamo trovato interventi di giurisdizione ordinaria e amministrativa, della Corte dei conti, negli ultimi venti anni, all'incirca dalla metà degli anni Ottanta ad oggi, abbiamo ritenuto preferibile lasciare la norma anche formalmente vigente. Abbiamo seguito questo criterio anche perché, rispetto alla mole degli atti che abbiamo esaminato e valutato, quelli che abbiamo infine segnalato per il mantenimento in vigore ci sono sembrati pochi. Abbiamo cioè avuto la sensazione – che ha trovato approvazione dagli uffici del

Ministro per la semplificazione normativa – che comunque il settore avesse già ricevuto un ampio riordino nel corso dei decenni precedenti e, quindi, si poteva preferibilmente operare per un mantenimento in vigore secondo questi criteri prudenziali piuttosto che rischiare di mandare in abrogazione qualche testo legislativo ancora oggetto di contenzioso o di applicazione attraverso l'azione degli uffici e la prassi amministrativa.

Il presidente Pastore ha richiamato la mia attenzione anche su altri punti.

Per quanto riguarda il secondo punto, ossia le prospettive di riordino, si tratta di una componente importante dell'operazione del «taglia-leggi». Al riguardo la mia indicazione, attenendomi alle linee dell'iniziativa legislativa del Ministro, è concentrata sulle riforme che il Ministro stesso intende realizzare, o che ha già in gran misura portato a termine, in materia di pubblica amministrazione e innovazione. Faccio riferimento essenzialmente – per un verso – al decreto legislativo a cui ho accennato poc'anzi, ossia quello che sta per essere emanato e che è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri la scorsa settimana. Si tratta del decreto legislativo di riforma delle norme generali sulla pubblica amministrazione e sul pubblico impiego.

Sull'altro versante, vi è l'attuazione della delega per la riforma del codice dell'amministrazione digitale. A tal proposito i nostri uffici stanno già lavorando. Naturalmente il termine è ancora aperto, vi è ancora uno spazio congruo per questo intervento legislativo. Pertanto, nei prossimi mesi la delega verrà certamente esercitata e il Ministro produrrà – è nelle sue intenzioni in tempi piuttosto stretti – uno schema di decreto legislativo di riordino di tutte le disposizioni della materia.

Forse è noto che uno dei progetti del Ministro consiste nella redazione, nel senso dell'approvazione in via legislativa, di una Carta dei doveri della pubblica amministrazione. È un progetto ancora in fase di vaglio a livello governativo, per cui accenno a questo tipo di prospettiva con la massima cautela. Nelle intenzioni del Ministro si tratta di un progetto che dovrebbe assumere una grande importanza proprio nella logica dell'ordinamento e delle disposizioni riguardanti i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini: creare una carta riassuntiva di tutti gli obblighi che la pubblica amministrazione ha nei confronti dei cittadini e, per converso quindi, dei diritti che tutti gli utenti della pubblica amministrazione possono vantare nei suoi confronti.

In questa prospettiva la Carta dei doveri dovrebbe costituire in un certo senso una cerniera a livello di principi, e non di norme di dettaglio, fra il versante della pubblica amministrazione in senso stretto e quello dell'amministrazione digitale, quindi tra il decreto legislativo di riordino della disciplina degli uffici pubblici e del pubblico impiego e il decreto legislativo di riordino e riassetto della normativa in materia di digitalizzazione.

Per quanto riguarda i settori esclusi, non abbiamo ritenuto che fossero materie incidenti nelle nostre competenze e, quindi, sul punto non ab-

biamo svolto approfondimenti. Comunque, sono a vostra disposizione per ulteriori chiarimenti.

PRESIDENTE. Sulla giustizia amministrativa che cosa può aggiungere?

*FRETTONI.* Non è di nostra competenza. Credo siano competenti gli uffici del Segretariato generale.

Da ultimo, vi è la ripartizione per materia degli atti allo scopo di rendere il decreto legislativo «salva-leggi» più fruibile, più rispondente alla logica generale del «taglia-leggi», che è quella di creare ordine, di razionalizzare piuttosto che di salvare singoli atti o destinarne altri implicitamente all'abrogazione.

Da un punto di vista giuridico e normativo, reputo condivisibile quanto è stato già detto in questa Aula, nel corso di precedenti audizioni. In effetti, proprio lo spirito delle norme dell'articolo 14 della legge n. 246 dovrebbe portare a questo tipo di soluzione. Infatti, se il «taglia-leggi» deve essere soprattutto una pulizia strumentale ad una migliore fruibilità delle norme da parte di chi le deve applicare, potrebbe essere soluzione preferibile quella di compattare per materia le norme da mantenere in vigore. Per un altro verso, altrettanto auspicabile potrebbe essere la soluzione in merito ad una abrogazione esplicita che non lasci margine di incertezza su che cosa è caduto nella ghigliottina e che cosa invece ne è rimasta fuori. In caso contrario, potrebbe sussistere il paradosso segnalato dal Consiglio di Stato dell'incertezza derivante dal «taglia-leggi» piuttosto che della certezza.

In questa sede debbo dire con tutta onestà che abbiamo risposto ad indicazioni di lavoro pervenuteci dagli uffici del Ministro per la semplificazione, le quali ci hanno indicato un certo tipo di organizzazione di lavoro. Credo che si siano incontrate difficoltà oggettive sia per l'applicazione del «taglia-leggi» che per la sovrapposizione delle abrogazioni per decreto con i lunghissimi elenchi che hanno reso necessario investire una grande quota di lavoro sulla verifica piuttosto che sulla progettualità e, quindi, sull'impostazione sistematica.

Signor Presidente, non aggiungo altro perché ho risposto essenzialmente alle richieste prospettate. Non vi è stato un tavolo fra i Ministeri per un'impostazione coordinata dei lavori. Le singole amministrazioni hanno avuto dei compiti, hanno ricevuto delle richieste alle quali credo abbiano tutte risposto pur con le difficoltà del caso. È chiaro, quindi, che non potrà che essere questa la sede migliore per formulare al Governo nella sua collegialità eventuali suggerimenti in tale direzione, in particolare tramite il Ministro preposto alla semplificazione.

PRESIDENTE. Consigliere Frettoni, la ringrazio per il suo intervento. Mi fa piacere sapere che il suo settore – ne eravamo già consapevoli – abbia già ricevuto un sufficiente riassetto.



Per quanto riguarda il codice etico, credo che esperienze precedenti non abbiano condotto a grandi risultati. Mi auguro che la ripresa di questo tema possa portare a soluzioni più efficaci, naturalmente nel rispetto delle prerogative e dei diritti di tutti i soggetti coinvolti.

Nel salutarla e nel congedarla, le ricordo che sarà redatto il resoconto stenografico della nostra seduta. Comunque vorrei sollecitarla a presentare contributi scritti, anche nei prossimi giorni, perché nel corso della prossima settimana dovremo predisporre una bozza di parere.

Sono ora in programma le audizioni del dottor Gianluca Mauro Pellegrini, magistrato addetto all'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, e del consigliere Carmine Volpe, capo Ufficio Legislativo del Dipartimento per i rapporti con le Regioni.

Vorrei preliminarmente segnalare alcune questioni che ritengo possano essere utili alla Commissione per valutare certe soluzioni di carattere legislativo.

Per quanto riguarda il percorso cognitivo che è stato effettuato e il futuro riassetto, questo primo *step* legislativo prevede la predisposizione dell'elenco delle leggi da mantenere in vigore, ma non la «raccolta» per settori di materie, che dovrebbe preludere a un riassetto della normativa per quel gruppo di disposizioni di rango primario. Certamente, ciò si potrà fare anche successivamente; abbiamo infatti a disposizione un momento di riflessione anche abbastanza congruo, però è chiaro che di questo dobbiamo renderci conto.

Per quanto concerne la questione dei settori esclusi, credo che soprattutto la giustizia ne abbia parecchi; emerge però dal parere del Consiglio di Stato, e anche dalla mia relazione, l'indicazione di predisporre una tabella delle leggi nelle materie riconducibili ai settori esclusi a fini di enunciazione. Vi è infatti una zona grigia tra settori esclusi e non esclusi; inserendola nella tabella, tale zona sarebbe salvata da un'eventuale abrogazione tacita che dovesse risultare ove non ci fosse alcuna indicazione e alcuna tabella.

Infine, avete avuto alla vostra attenzione il *dossier* predisposto dagli Uffici di documentazione del Senato e della Camera dei deputati concernente le leggi inserite negli Allegati allo schema di decreto legislativo n. 118; sarebbe interessante avere una vostra opinione. Comunque, potrete far pervenire le vostre valutazioni in merito anche nei prossimi giorni.

Aspettiamo poi i pareri delle Commissioni di merito; alle Commissioni permanenti del Senato lo schema di decreto è assegnato dalla Presidenza del Senato, alla Camera, invece, è la stessa Commissione che deve richiedere di potersi esprimere sull'Atto del Governo. Quando arriverà il parere, avremo l'opportunità, magari con un'interlocuzione scritta, di avere anche le vostre eventuali contro osservazioni o adesioni. Cedo quindi la parola al dottor Mauro Pellegrini per il suo contributo.

**MAURO PELLEGRINI.** Signor Presidente, innanzitutto devo dire che condividiamo assolutamente la proposta della Commissione e del Consiglio di Stato di predisporre un elenco apposito per quanto riguarda l'indi-

viduazione delle fonti normative concernenti i settori esclusi; era infatti una proposta che avevamo avanzato durante i lavori svoltisi a livello governativo sul procedimento «taglia-leggi».

Per quanto riguarda il merito delle osservazioni contenute nel *dossier* predisposto dagli uffici di documentazione del Senato e della Camera, abbiamo esaminato tutte le considerazioni che riguardano i provvedimenti normativi rubricati sotto la voce Giustizia e salvo qualche caso, in cui si tratta di provvedimenti che in realtà riguardano altre amministrazioni e sui quali quindi non siamo in grado di pronunciarci, posso anticipare che i rilievi contenuti nel dossier sono senz'altro condivisibili. Se il Presidente è d'accordo e ci autorizza, depositeremo nei prossimi giorni una nota contenente una risposta puntuale a ognuna delle osservazioni.

C'è stata una scelta da parte del Ministero per la semplificazione di inserire o meno alcune norme sulle quali il Ministero della giustizia aveva dato un'interpretazione differente e ho potuto verificare che le stesse perplessità che avevamo avuto noi circa l'inserimento o meno di queste norme sono state espresse dagli Uffici di documentazione. Mi impegno personalmente a predisporre un prospetto analitico in cui daremo conto della nostra posizione su ciascuna di queste osservazioni che, posso anticipare, sono in gran parte condivisibili perché corrispondono alla posizione a suo tempo assunta da questo Ministero.

Il vero problema su cui vorrei soffermarmi riguarda alcune disposizioni che sono inserite nell'elenco delle fonti da mantenere in vigore, ma che sono già inserite nell'elenco di quelle abrogate ad opera del decreto legge n. 112 del 2008. È un problema che è stato a lungo dibattuto nel corso dei lavori con il Ministero per la semplificazione. Il *dossier* ha evidenziato tre casi nell'Allegato 1: il numero 1.346 (legge n. 89 del 1953), il numero 1.538 (legge n. 16 del 1957), e il numero 1.824 (legge n. 1.719 del 1962). Come lei potrà notare dalla documentazione che con il suo permesso deposito oggi stesso, queste leggi erano già indicate in un elenco di fonti normative trasmesse al Ministero per la semplificazione come fonti da salvare benché abrogate per errore dal decreto legge n. 112 del 2008. Segnalo, peraltro, che questa esigenza ad una successiva e più approfondita verifica riguarda solamente la legge di cui al numero 1.346, «Modifica dell'articolo 4, n. 2, della legge 11 maggio 1951, n. 384, sull'ordinamento della cassa mutua nazionale tra i cancellieri e segretari giudiziari», e la legge di cui al numero 1.538, recante «Disposizioni sul servizio e la denominazione degli uscieri di conciliazione». Posso dirvi invece fin da ora che per quanto riguarda la legge numero 1824 dell'elenco, essa può tranquillamente rimanere abrogata in quanto tutte le disposizioni in essa contenute sono state già abrogate da una legge successiva del 1973. Il problema riguarda le due leggi che ho indicato. Si tratta di leggi che hanno inciso su precedenti atti normativi, andando a modificare in entrambi i casi un articolo; il problema riguarda cioè la necessità in entrambi i casi di salvare un articolo. Sono però due norme tuttora in vigore.

È sorto quindi un problema giuridico concernente le modalità per salvare queste norme. Sulla base di un'interpretazione sistematica dell'arti-

colo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 e del decreto-legge n. 112 del 2008, crediamo sia possibile ritenere che il comma 14, laddove delega il Governo a emanare decreti contenenti norme di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, consenta al Governo di salvare disposizioni in vigore alla data in cui è stata emanata la legge del 2005. Riteniamo cioè sia possibile sostenere che la successiva abrogazione di norme da parte di fonti posteriori alla legge del 2005 non pregiudichi la possibilità per il Governo di far rivivere quelle norme mediante il meccanismo del recupero previsto dal comma 14. È un'interpretazione e capisco che possa dare luogo a critiche. Ci sono anche altre soluzioni, ma per il momento abbiamo scelto di chiedere l'inserimento di queste due fonti nell'elenco degli atti normativi da salvare.

La seconda soluzione prospettata dal Ministero della giustizia è stata già anticipata dal professor Celotto nel corso di un'audizione che si è tenuta nei mesi scorsi. Gran parte della dottrina ritiene che nei casi in cui la norma abrogata abbia inciso su una precedente legge, il problema sia risolvibile già in via interpretativa: l'abrogazione di una norma che ha modificato una precedente norma non implica l'abrogazione della modifica effettuata. Però siccome in dottrina è stata prospettata anche l'ipotesi opposta, avevamo suggerito a livello governativo un intervento normativo volto ad inserire nelle disposizioni preliminari del codice civile, all'articolo 15 (che si occupa di abrogazione di leggi), un secondo comma del seguente tenore: «Salvo che sia diversamente disposto, quando è abrogata una legge che ha abrogato, sostituito o modificato un'altra disposizione di legge, resta fermo l'effetto abrogativo, sostitutivo o modificativo derivato dalla legge abrogata».

Tale proposta davanti alla Commissione nel corso dell'audizione del professore Celotto, e in quella occasione era presente anche un professore di diritto costituzionale, il quale ha sostenuto che probabilmente la norma sarebbe superflua, perché risponde a un canone ermeneutico accettato e condiviso comunemente in dottrina, ma che tuttavia potrebbe essere utile il suo inserimento al fine di evitare qualsiasi dubbio interpretativo. Detta soluzione, se venisse adottata, consentirebbe di risolvere questo e altri problemi segnalati nel *dossier* degli Uffici di documentazione del Senato e della Camera in relazione all'abrogazione di fonti primarie che hanno inciso su precedenti atti normativi di cui invece è prevista tuttora la permanenza in vigore.

Esiste una terza soluzione che è stata utilizzata – se non sbaglio – nel disegno di legge n. 1167 attualmente all'esame del Senato, laddove si è ritenuto di inserire una norma che espunge dall'elenco allegato al decreto-legge n. 112 del 2008 alcune disposizioni. Attraverso l'espulsione la disposizione riviverebbe. Si tratta di una terza soluzione che potrebbe essere valutata al fine di consentire il recupero di quelle fonti che devono essere mantenute in vigore, perché abrogate per errore dal decreto-legge n. 112 del 2008.

Sono questi i due aspetti principali sui quali volevo sollecitare l'attenzione della Commissione. Per il resto, deposito adesso – se il Presi-

dente lo ritiene utile – la nota che a suo tempo il Ministero della giustizia ha trasmesso al capo dell'ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa. Tale nota illustra i criteri seguiti dal Ministero della giustizia per il censimento; contiene anche degli allegati che consegnò alla Presidenza.

Illustro brevemente detta nota che si compone dei seguenti cinque allegati.

Un allegato A, che contiene l'elenco delle fonti normative da mantenere in vigore.

Un allegato B, che contiene l'elenco delle fonti normative che possono essere abrogate in quanto – ad avviso del Ministero della giustizia – non più in vigore perché abrogate di fatto, superate da legislazione successiva incompatibile o che comunque hanno esaurito i loro effetti.

Un allegato C, in cui sono indicate alcune fonti su cui abbiamo suggerito di sentire altre amministrazioni competenti per materia.

Un allegato D, che è il più delicato perché contiene fonti normative che, pur non essendo inserite nell'elenco dei provvedimenti legislativi a suo tempo ascritti come di competenza del Ministero della giustizia, abbiamo ritenuto di censire e di salvare perché tuttora in vigore: molte di queste fonti sono proprio quelle di cui il *dossier* segnala il mancato inserimento nell'elenco di provvedimenti attribuiti al Ministero della giustizia. Nell'allegato D potrete trovare le fonti che avevamo chiesto di inserire e che non sono state inserite. Vi è poi un allegato E che riguarda le fonti normative abrogate per errore dal decreto-legge n. 112 del 2008. Ripeto che il problema, ad una successiva ulteriore verifica fatta in queste ultime settimane, concerne soltanto le leggi nn. 89 del 1953 e 16 del 1957. Delle quattro leggi indicate nell'allegato E, la prima e l'ultima sono state espunte. Sulla prima, che non è materia di nostra competenza, abbiamo sollecitato una verifica con l'amministrazione competente. Abbiamo ulteriormente verificato l'ultima e riteniamo che nessuna delle sue disposizioni sia tuttora in vigore.

PRESIDENTE. Dottor Mauro Pellegrini, la ringrazio per il suo intervento. Vorrei però rivolgerle una domanda non molto facile. La prima legge dell'elenco delle leggi da salvare è la legge del 1865 sul riparto delle giurisdizioni, la quale anche *prima facie* non sembra integralmente vigente. Tuttavia, è richiamata per intero e riguarda il riparto di giurisdizione e, quindi, sia la giustizia ordinaria che quella amministrativa. Al riguardo va sollecitata una riflessione del Ministero e la stessa domanda la porrò all'omologo responsabile della Presidenza del Consiglio. Richiamare la tabella senza individuare quei pochi articoli che ritengo ancora in vigore, anche se operazione complessa che potrebbe prestarsi a qualche difficoltà interpretativa, potrebbe far ritenere che sia vigente per intero, il che è naturalmente da escludere. Dovremo pertanto trovare un meccanismo per chiarire anche questi passaggi complessi.

*MAURO PELLEGRINI.* Il criterio generale che abbiamo seguito è stato quello di inserire nell'elenco, e quindi di salvare, tutte le fonti che contenessero almeno una disposizione tuttora applicabile. Lei può ben comprendere, tenuto conto della mole degli atti normativi che abbiamo dovuto esaminare – ne abbiamo ben 840 solo anteriori al 1970 – che è stato molto difficoltoso andare a sviscerare una per una le norme, cercando di limitare ed evitare di commettere degli errori. Quindi, ci siamo attenuti a questo criterio.

Nel caso dell'allegato E, alcune norme fondamentali attengono al riparto della giurisdizione e ai poteri ordinari nei confronti della pubblica amministrazione. Sicuramente alcune norme vanno conservate. Certo, non tutte. Questo è vero. Credo sia anche intendimento del Ministero per la semplificazione di coordinare questo tipo di lavoro in un momento successivo, dal momento che è slittato di altri due anni il termine per predisporre i decreti legislativi di riordino.

*PRESIDENTE.* Do ora la parola al dottor Volpe.

*VOLPE.* Signor Presidente, ho portato un breve appunto che lascio alla Presidenza.

Il nostro Dipartimento ha un compito delicato perché è al confine per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Si tratta di un Dipartimento non strutturato, che quindi non ha una sua competenza per materia o materie e per quanto riguarda specifiche norme di legge statale. Quindi, ci siamo occupati in particolare del discorso concernente le norme di attuazione degli statuti delle Regioni a Statuto speciale, norme che hanno una particolare forza perché possono essere modificate o abrogate soltanto previo accordo con le Regioni a Statuto speciale. Quindi, avendo una particolare forza, abbiamo chiesto sin dall'inizio l'esclusione di dette norme dall'effetto «taglia-leggi» e la loro inclusione nell'elenco delle leggi statali anteriori al 1970 da salvare appositamente, in quanto si tratta di fonti atipiche. Abbiamo individuato circa 95 provvedimenti legislativi anteriori al 1970 da salvare (gran parte di essi sono norme di attuazione degli statuti speciali) e le singole disposizioni da mantenere e poi verificato gli atti normativi attribuiti alle competenze di altre amministrazioni.

A livello generale, per quanto riguarda il parere del Consiglio di Stato, che ha chiesto l'individuazione specifica dei settori da escludere dall'effetto abrogativo, anche in tale caso abbiamo fatto una verifica e dato le nostre indicazioni al Dipartimento per la semplificazione.

In merito alla parte specifica, non posso fare altro che riportarmi e condividere quanto affermato in questa sede dal professor Alfonso Celotto, capo ufficio legislativo del Dipartimento per la semplificazione normativa, nelle audizioni del 25 febbraio e del 7 ottobre scorso, anche perché crediamo in questa operazione che dovrebbe portare a una sfoltitura dell'elenco delle leggi statali attualmente esistenti nel nostro ordinamento giuridico.

PRESIDENTE. Questa fascia grigia tra settori esclusi e inclusi crea il rischio che se non li inseriamo nell'una o nell'altra tabella, ove decidessimo di non fare la tabella delle disposizioni riconducibili ai settori esclusi, si potrebbe poi avere il dubbio se siano stati abrogati o meno. In questo caso, *melius abundare quam deficere* perché, anche se il nostro ordinamento fiorisce, abbiamo già fatto un certo numero di tagli. Ci sarà occasione più in là di parlare della manutenzione dell'ordinamento perché credo sia interesse di tutti che questo lavoro non cada nel nulla.

MAURO PELLEGRINI. Signor Presidente, la verità è che probabilmente bisognerebbe fare due tabelle relative ai settori esclusi; una, riguardante le norme da mantenere in vigore e, l'altra, riguardante le norme da considerarsi abrogate, anche se purtroppo credo che la delega non ci consenta di farlo. Non so se tale questione sia stata approfondita perché il fatto di predisporre un elenco di norme rientranti nei settori esclusi, se consentirà di evitare qualsiasi dubbio circa il fatto che quella norma appartenga ai settori esclusi, lascerà comunque l'interprete nella condizione di dover stabilire se le norme contenute nell'elenco dei settori esclusi siano da considerarsi in vigore oppure no. Noi, laddove abbiamo predisposto gli elenchi, che ho consegnato alla Commissione e che a suo tempo trasmettemmo al Ministero per la semplificazione normativa, abbiamo fatto un censimento generale senza distinguere tra settori esclusi e non esclusi; quegli elenchi contengono quindi fonti da salvare o da espungere dall'ordinamento, comunque da considerarsi in vigore o viceversa prive di effetti, ma senza questo tipo di censimento.

PRESIDENTE. Il problema che lei ha posto in merito al decreto-legge n. 112 del 2008, è stato evidenziato anche da altre amministrazioni, in particolare, dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, con riferimento ai compiti istituzionali dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), nella seduta del 13 ottobre scorso, per cui la questione dovrà essere affrontata. Occorrerà in qualche modo risolvere questa situazione e speriamo di poterlo fare con il decreto legislativo.

Ringrazio il dottor Mauro Pellegrini e il consigliere Carmine Volpe per il contributo offerto ai lavori della Commissione e dichiaro concluse le audizioni odierne.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 10,05.*



