

riporta lo stampato parlamentare, ma del 1912: ne confermiamo la necessità di salvaguardia e la non abrogabilità.

Il decreto-legge n. 1241 del 22 dicembre 1968, indicato alla voce n. 2397 dell'Allegato 1, riporta un titolo errato, per cui gli viene attribuito un oggetto sbagliato: vi è, infatti, l'indicazione di un provvedimento in materia di onorificenze, quindi non si comprenderebbe l'attribuzione della competenza al MIUR; in realtà, l'oggetto del decreto legge in questione è relativo all'iscrizione alla facoltà e agli istituti superiori di magistero, tant'è vero che tale dicitura viene poi riportata correttamente nella conversione in legge del decreto-legge.

A questo punto, con un leggero imbarazzo, segnaliamo che evidentemente il Ministero, ha una pletora di normativa di settore, per cui da ultimo ieri sera la Direzione generale per l'università ci ha segnalato l'esigenza di salvaguardare ancora alcune norme precedentemente non indicate, che sono cinque nello specifico e che – se lo ritenete opportuno – vi posso indicare fin d'ora.

PRESIDENTE. Ci lasci un appunto su questo aspetto, dottoressa Bono, anche con l'indicazione della motivazione: altre leggi magari sono già richiamate nei pareri delle Commissioni o nel dossier dei Servizi studi, mentre queste, se sono diverse, è opportuno conoscerle.

BONO. Molto volentieri, signor Presidente, entro la serata di oggi ve lo faremo avere.

Concludo con una riflessione che ha preso spunto da un'osservazione da lei, presidente Pastore, fatta sui settori esclusi, la quale effettivamente fa nascere un dubbio interpretativo. Partiamo dal presupposto che gran parte della materia universitaria si ritrova in testi unici, quasi tutti sotto la forma giuridica del regio decreto, che risale agli anni '30.

Ora, il nostro problema è che nell'Allegato 1, ad esempio alla voce n. 553, avevamo indicato, con l'idea di salvaguardarlo e quindi di mantenerlo in vigore, il regio decreto-legge n. 439 del 25 febbraio 1937, che reca «Disposizioni aggiuntive alle norme sull'istruzione superiore». L'istruzione superiore nella terminologia giuridica del 1930 è quella universitaria, così come troverete parecchi riferimenti all'istruzione media, che rappresenta invece, nella terminologia giuridica del 1930, quella secondaria.

Ebbene, andando a vedere il testo del regio decreto-legge n. 349/1937, nonché la sua conversione in legge, apparirà chiaro che s'interviene novellando il Testo Unico del 1933 sull'università.

A questo punto, ecco il problema che ci siamo posti: il Testo Unico, in quanto tale, è fatto salvo; questa norma, che comunque è una novella rispetto al Testo Unico, non reca però nel suo titolo l'espressione «Testo Unico», «Codice» o altro. Se quindi non la indichiamo nell'Allegato 1, ne consegue l'abrogazione; se la indichiamo nell'Allegato 1, potrebbe non essere corretto, trattandosi di settore escluso. Da questo punto di vista, quindi, non possiamo che rispondere favorevolmente all'ipotesi prospettata

dal presidente Pastore, di un elenco delle norme da settore escluso, quindi da tenere fuori dal meccanismo della ghigliottina, del taglia-leggi e della salvezza espressa, perché nel nostro caso, proprio con l'operazione di ricognizione fatta fino ad oggi, siamo in grado di fornire in tempi molto rapidi quel tipo di elenco. Questo ci aiuterebbe, perché non rischieremmo poi, con una eventuale interpretazione restrittiva, di vederci abrogato il regio decreto-legge che vi ho appena citato, nonché la successiva legge di conversione, che trovate nell'Allegato 1, alla voce n. 590. Facendo chiarezza nell'elencazione delle fonti, forse, queste due, troverebbero una migliore allocazione nell'altro elenco, quello dei settori esclusi, e non nell'Allegato 1.

I riferimenti che ho citato prima, signor Presidente, sono i seguenti: la legge n. 475 del 19 aprile 1925, relativa alla repressione della falsa attribuzione di lavori altrui da parte di aspiranti al conferimento di lauree, diplomi, uffici, titoli e dignità pubbliche; il regio decreto n. 2049, del 21 novembre 1929, del quale va mantenuto in vigore l'articolo 2 (la normativa è in materia di istruzione e l'articolo 2 rinvia al regio decreto n. 653 del 1925 sulle modalità di assegnazione dei voti di profitto da parte dei docenti); ci sono poi due leggi analoghe nei contenuti, la n. 2333 del 1937 e la n. 607 del 1932, che hanno attinenza con il patrimonio edilizio dell'università di Roma; l'ultimo riferimento è il decreto legislativo luogotenenziale n. 264 del 1944, che reca delle modificazioni al previgente ordinamento universitario. Tale decreto, ad oggi, è quasi completamente abrogato, tranne una disposizione relativa alle modalità con cui è nominato il rettore nelle università e allo strumento con cui il Ministro ratifica la nomina del rettore, che è appunto un decreto ministeriale. Senza questa norma, la salvezza espressa del succitato decreto luogotenenziale, si perderebbe la fonte di legittimazione dei decreti di nomina dei rettori.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo contributo, dottoressa Bono. Da ora la parola al consigliere Francesca Quadri, capo ufficio legislativo del Dipartimento per le pari opportunità.

QUADRI. Signor Presidente, devo far notare anzitutto che la materia di cui mi occupo è di nascita più recente, quindi è meno colpita dal sistema della ghigliottina e del taglia-leggi. Ciononostante, anche noi abbiamo individuato delle fonti anteriori al 1970 da tenere ferme. In particolare, quella che ricade interamente nella competenza del nostro Dipartimento è la legge n. 75 del 20 febbraio 1958, nota come legge Merlin, recante «Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui». Si tratta di una legge speciale, laddove le fattispecie penali non sono direttamente inserite nel codice penale. Il nostro Ministro, tra l'altro, si è fatto promotore di una legge di modifica, attualmente all'esame del Senato dinanzi alle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia. La legge Merlin è presente

con il numero progressivo 1605 nella sezione dell'Allegato 1 relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Un altro provvedimento di competenza del Dipartimento per le pari opportunità è la legge n. 1325 del 29 novembre 1961, recante «Modificazioni alla legge 26 aprile 1934, n. 653, sulla tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli». Questa legge, che è stata parzialmente abrogata, ricade nella competenza principale del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ma ci trova comunque compartecipi nell'interesse a mantenere in vigore le norme ancora vigenti, in quanto riguarda la tutela delle donne e dei fanciulli nel mondo del lavoro. La competenza del Ministro per le pari opportunità è relativa ai fattori di discriminazione, tra cui vi sono il sesso e l'età; di qui deriva la nostra competenza su questo provvedimento.

Per quanto riguarda invece i settori esclusi, abbiamo indicato in particolare il regio decreto n. 2316 del 24 dicembre 1934, che reca «Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia». Si tratta di norme parzialmente abrogate, in quanto superate dalla disciplina dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, ente soppresso dalla legge n. 698 del 23 dicembre 1975. Tuttavia, l'articolo 25 del Testo Unico contiene una norma importante da considerare ancora vigente ed applicabile, concernente il divieto di vendita di fumo ai minori.

Il comma 1 prevede infatti il divieto per i tabaccaia di vendere sigarette ai minori di anni 16, con la previsione di una sanzione amministrativa, che si aggiunge alla sanzione penale di cui all'articolo 730 del codice penale (Somministrazione a minori di sostanze velenose o nocive). Attinente ancora ai settori esclusi è la legge n. 326 del 24 aprile 1967, recante «Adesione alla convenzione sui diritti politici della donna, adottata a New York il 31 marzo 1953, e sua esecuzione». In questo caso, come per tutte le leggi di ratifica, la competenza principale è del Ministero degli affari esteri; tale legge dovrebbe trovarsi nell'elencazione che riguarda specificamente i settori esclusi. Possiamo naturalmente inviare a questa Commissione gli elenchi di tali norme, così come noi li avevamo predisposti ed inviati al Dipartimento per la semplificazione, che poi ha creato il *database*.

Per quanto riguarda il riordino generale, è opportuno notare che la materia oggetto delle competenze del Ministro per le pari opportunità è stata già oggetto di riordino nel 2006, con l'adozione del codice per le pari opportunità tra uomo e donna (decreto legislativo n. 198 del 2006). Si pensava in ogni caso con il Dipartimento per la semplificazione, tenuto conto dei due anni ancora a disposizione per l'esercizio della delega generale di riordino, di predisporre un possibile testo unico che riordinasse la materia più generale dei diritti dei minori, estesa alla famiglia, coinvolgendo non solo le competenze delle Pari opportunità, ma anche quelle del Sottosegretariato alla famiglia e del Dipartimento per la gioventù. Si tratta di una proposta di cui si sta al momento valutando la percorribilità, al fine di istituire eventualmente una commissione di studio apposita. Il tempo a

disposizione è ancora adeguato; riteniamo pertanto a breve di valutare e di avviare questo tipo di lavoro. Per il resto, come ho già detto, il codice è piuttosto recente, quindi siamo agevolati da questo punto di vista.

PRESIDENTE. La ringrazio, consigliere Quadri.

Passiamo ora all'audizione dell'avvocato Giovanni Palatiello, vice capo ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della dottoressa Marisa Suriano, dell'ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della dottoressa Elena Zappalorti e della dottoressa Teresa Giaquinto, del Dipartimento per le politiche antidroga, per le politiche per la famiglia e per il servizio civile.

Vorrei invitarvi anzitutto a fornire indicazioni (che possano esserci utili per l'espressione del parere) in riferimento sia al percorso ricognitivo, sia al percorso di riassetto della normativa che i relativi Ministeri intendono portare avanti. Vorrei inoltre invitarvi a esprimere le vostre valutazioni in merito all'organizzazione e al raggruppamento delle leggi per settori omogenei e vorrei sapere se ritenete utile redigere degli elenchi delle leggi da ricondurre ai cosiddetti settori esclusi, anche se la delega non lo prevede, in quanto vi sono situazioni di confine che forse, in questo modo, potrebbero essere definite.

Vi invito infine a pronunciarsi sulle questioni specifiche sollevate nel dossier dei Servizi studi del Senato e della Camera dei deputati.

PALATIELLO. Signor Presidente, rispetto ai rilievi da ultimo pervenuti, effettivamente c'è la necessità di salvare l'ente Parco nazionale del Gran Paradiso, che è stato istituito con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 5 agosto 1947, n. 871: si ribadisce quindi l'opportunità di salvare questo provvedimento.

Il decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 845, recante «Salvaguardia del carattere lagunare e monumentale della città di Venezia», effettivamente era già stato salvato, perché risulta inserito nell'Allegato 1 a pagina 63, che era stato diramato insieme al testo che poi è stato sottoposto ad approvazione preliminare nel giugno scorso; il provvedimento, quindi, era già stato inserito nei testi tra quelli salvati.

Per il resto, la competente direzione generale del Ministero mi ha segnalato la necessità di mantenere in vigore le seguenti disposizioni: la legge 4 febbraio 1963, n. 129, recante «Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al Governo ad emanare le relative norme di attuazione»; il decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1968, n. 1090, recante «Norme delegate previste dall'articolo 5 della legge 4 febbraio 1963, n. 129» e, da ultimo, anche il decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1968, n. 168, di attuazione di questo piano regolatore. Questo ci è sembrato necessario perché parrebbero tuttora validi i vincoli imposti sulle risorse idriche previste dal suddetto piano regolatore generale degli acquedotti destinate all'uso idropotabile.

Per il resto, salvo che non vi siano altri rilievi da parte di codesta Commissione, per quanto riguarda la nostra competenza, non avrei altro da aggiungere.

PRESIDENTE. Avvocato Palatiello, con riferimento alle osservazioni dei Servizi studi di Camera e Senato, dal momento che lei ha richiamato il Parco nazionale del Gran Paradiso, vorremmo qualche delucidazione anche sul Parco nazionale d'Abruzzo e sapere se nella normativa afferente gli acquedotti cui lei ha fatto riferimento è compreso anche l'Ente autonomo d'irrigazione di Arezzo.

PALATIELLO. Dal momento che si chiedeva se fosse opportuno salvare il provvedimento che ha istituito l'ente Parco nazionale del Gran Paradiso, ed effettivamente lo è, conveniamo su quel rilievo, signor Presidente, mentre sembrerebbe che la normativa afferente al Parco nazionale d'Abruzzo sia già stata salvata e che quella su Venezia sia già stata inserita negli allegati diramati a suo tempo per l'approvazione preliminare, almeno a quanto ci risulta dalla pagina 63 dell'Allegato 1.

La risposta è affermativa anche nel caso dell'Ente autonomo di irrigazione di Arezzo, perché sono stati creati vincoli sulle risorse idriche che sembrano ancora in essere. Comunque, signor Presidente, chiedo l'autorizzazione a lasciare agli atti della Commissione una nota, nella quale sono riportate le osservazioni svolte, redatta dalla Direzione generale del mio Dicastero, che mi segnala questa necessità.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo prezioso contributo, avvocato Palatiello, e la invito a depositare agli atti la suddetta nota. Do ora la parola alla dottoressa Marisa Suriano.

SURIANO. Signor Presidente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha curato una serie di iniziative volte alla ricognizione presso le strutture dell'amministrazione, sia centrali sia periferiche, cercando di salvare tutta la normativa anteriore al 1970 che si riteneva indispensabile soprattutto per il funzionamento dell'amministrazione stessa.

Abbiamo cercato di operare anche per settori, stabilendo una prima definizione di macroaree come infrastrutture e trasporti, anche se queste due sono complesse e variegate. Per quanto riguarda le norme da salvare, ci siamo concentrati soprattutto sulla legge fondamentale sui lavori pubblici, ossia l'Allegato F della legge 20 marzo 1865, n. 2248, mentre ne abbiamo considerate altre come facenti parte dei settori esclusi.

Per quanto attiene invece ai rilievi formulati sull'Allegato 1 da parte dei Servizi studi di Camera e Senato, abbiamo predisposto una tabella che vorremmo lasciare agli atti della vostra Commissione, oltre alla nostra relazione.

PRESIDENTE. La Presidenza ne prende atto, dottoressa Suriano.

Vorrei però rassegnarle una mia preoccupazione, forse eccessiva: le prime leggi indicate nell'Allegato 1 sono le tabelle E e F di una legge del 1865.

SURIANO. Sì, signor Presidente, anche se sono state considerate di carattere generale.

PRESIDENTE. Aniché richiamare le intere tabelle E e F, non sarebbe possibile e opportuno individuare le norme vigenti e quelle non più vigenti?

SURIANO. È difficile, signor Presidente.

PRESIDENTE. Questo può generare equivoci, al punto che potrebbe sembrare che in questo caso l'intera tabella venga salvata anche con riferimento alle norme abrogate implicitamente nel corso di questo secolo.

SURIANO. Ci abbiamo provato, signor Presidente, ma dal momento che si tratta di una legge fondamentale, anche toccarne una minima parte significherebbe andare a intaccare un pilastro, cosa che potrebbe lasciare un vuoto normativo incolmabile; pertanto, abbiamo avuto paura di farlo.

PRESIDENTE. Comprendo che possa esservi questa preoccupazione, dottoressa Suriano.

SURIANO. Un primo rilievo, invece, va fatto con riferimento al regio decreto-legge 20 agosto 1923, n. 2207, recante «Norme per la navigazione aerea»: dopo averlo esaminato con discreta cura, avevamo scritto di condividere anche il salvataggio della legge di conversione, ma da un'analisi più puntuale, svolta questa mattina dagli uffici del Ministero, è emersa la necessità di prendere più tempo per riflettere sul punto, per valutare l'ipotesi di sopprimerli entrambi. C'è dunque ancora una perplessità da sciogliere, che vorremmo risolvere a breve.

Per quanto riguarda il rilievo riguardante la legge 7 aprile 1930, n. 538, si condivide anche il salvataggio del regio decreto 23 agosto 1980, n. 7088, nelle parti ancora vigenti dopo l'abrogazione disposta dagli articoli 15, del decreto legislativo 29 dicembre 1992, n. 517, e 21, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 22, che ne hanno abrogato le disposizioni con essi contrastanti o incompatibili. Abbiamo pertanto redatto questa tabella rispondendo a tutte le varie osservazioni formulate.

Tra l'altro, è presente anche la legge 28 marzo 1968, n. 422, recante «Norme in materia di edilizia abitativa sovvenzionata», della quale ci era stata chiesta la soppressione, mentre ci siamo resi conto che è uno dei pilastri dell'edilizia abitativa agevolata e sovvenzionata, soprattutto per quanto riguarda la definizione dei mutui, anche se non sappiamo se questi, trentennali o quarantennali, abbiano esplicato i propri effetti.

Concordiamo con molte osservazioni fatte dai Servizi studi, mentre nella tabella che lasciamo agli atti della Commissione abbiamo motivato il nostro disaccordo con riferimento ad altre, fermo restando che rimaniamo a vostra disposizione per ulteriori chiarimenti.

Lasciamo dunque agli atti della Commissione la tabella cui ho fatto cenno, considerando però che si tratta di un lavoro che abbiamo redatto in pochissimo tempo, cercando di risolvere le varie problematiche.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottoressa Suriano, per la puntualità delle sue osservazioni.

Do ora la parola alla dottoressa Zappalorti.

ZAPPALORTI. Signor Presidente, la delega del sottosegretario Giovanardi riguarda la famiglia (di cui parlerà più specificamente la dottoressa Giaquinto), le adozioni internazionali, la droga e il servizio civile.

Per quanto riguarda la droga e il servizio civile, non vi sono agganci normativi anteriori al 1970. Abbiamo chiesto in più occasioni al ministro Calderoli se fosse possibile individuare uno strumento normativo di delega per riordinare tali settori. Siamo stati in un certo senso «costretti» ad elaborare un disegno di legge delega per il servizio civile (di cui avevamo bisogno), in quanto non vi erano agganci al 1970. Lo stesso discorso vale per la conciliazione, un tema che necessita di un riordino, ma che non presenta agganci al 1970. Il disegno di legge delega sul servizio civile, che dovrebbe poi tradursi in un codice, è attualmente all'esame della Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda la famiglia, nel rimandare alla nota che abbiamo inviato alla Commissione, segnalo che nei giorni scorsi è stata espressa la volontà (facendo seguito ad una richiesta già formulata in un incontro con gli uffici del ministro Calderoli il 30 novembre scorso) di attivare un tavolo per l'elaborazione di un codice delle norme in materia di famiglia, con il coinvolgimento, oltre che della nostra struttura, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'interno e del Dipartimento per le pari opportunità. Negli ultimi giorni questo progetto, di cui auspichiamo la realizzazione, sembra aver ripreso vita.

Giungono voci dal Ministero della giustizia circa l'intenzione di intervenire sulla materia, in particolare sul fronte delle adozioni, operando un riassetto dell'intera materia. Siamo in attesa che dal ministro Calderoli giungano segnali più concreti.

GIAQUINTO. Signor Presidente, intervenendo sulle singole norme e sulle osservazioni che in qualche modo ci riguardano, vorrei avanzare una prima annotazione con riferimento alle disposizioni a carattere previdenziale ed assicurativo. Le norme di carattere previdenziale che interessano la famiglia (gli assegni familiari e quelli connessi comunque all'istituto generale della famiglia) sono state lasciate alla competenza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, a seguito di accordi con lo stesso Ministero e su suggerimento delle strutture di coordinamento.

Quindi tutta la materia previdenziale, anche se collegata alla famiglia, è stata curata dal Ministero del lavoro.

Una seconda annotazione riguarda l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia. Segnalo, a questo proposito, che la norma fondamentale che istituisce l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia è stata già abrogata; si è lasciato pertanto che venisse abrogata anche una norma successiva che prevedeva modificazioni di aggiornamento e perfezionamento alla legge istitutiva. Tale norma è stata inserita nell'elenco delle norme da abrogare, in quanto connessa ad una norma già abrogata. Tra le norme da mantenere in vigore, sono elencate cinque norme concernenti l'assistenza degli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono. Tali norme, pur facendo riferimento all'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, vengono mantenute in vigore in quanto individuano competenze che sono passate in gran parte agli enti locali; inizialmente sono passate alla Provincia, poi la normativa si è stratificata, con il coinvolgimento di Regioni e Comuni. Ho notato che in alcune norme più recenti, per talune definizioni e per taluni principi generali si fa riferimento comunque a queste norme, sebbene siano molto antiche e risalgano in qualche caso al 1927. Per questo motivo ho deciso di mantenerle in vigore, per la valenza storica che possono avere nella ricostruzione *dell'iter*. È chiaro che sarebbe opportuno effettuare una revisione generale della materia, in quanto vi sono norme che rimangono in vigore solo perché c'è un riferimento a un principio o a una nozione in un comma di un articolo di una legge successiva. Tale revisione non potrà essere effettuata senza il concorso degli enti locali, in quanto la materia è stata devoluta alle Regioni e agli enti locali.

Capisco che si possa ravvisare un'apparente contraddizione in questo modo di operare, com'è stato osservato; la motivazione, tuttavia, è quella che ho esposto. La norma che ha istituito l'Opera nazionale è abrogata; pertanto un testo che modifica quella norma va abrogato. Però, normative più ampie che fanno riferimento all'Opera nazionale come riferimento storico sono state conservate. Le competenze in materia di assistenza alla maternità e all'infanzia sono passate poi all'Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica e sono state successivamente devolute al Ministero della sanità con una legge del 1958.

Queste sono le mie valutazioni, per quanto riguarda gli aspetti legati alla famiglia; ritengo che anche gli esperti del comparto sanità debbano essere ascoltati su questo punto.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Palatiello, la dottoressa Suriano, la dottoressa Zappalorti e la dottoressa Giaquinto per i loro contributi e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,05.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE

Mercoledì 14 ottobre 2009

33ª seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

Andrea PASTORE

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.

La seduta inizia 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 – e 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 abbiamo 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'individuazione 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 pronunciarsi, 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 del-