

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

8.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 APRILE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2
Audizione del Capo Ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Stefano Soliman, e del Capo Ufficio legislativo del Ministero della difesa, Paolo Romano, sulla semplificazione normativa (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2, 4, 8
Romano Paolo, <i>Capo Ufficio legislativo del Ministero della difesa</i>	4
Soliman Stefano, <i>Capo Ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	2

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Capo Ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Stefano Soliman, e del Capo Ufficio legislativo del Ministero della difesa, Paolo Romano, sulla semplificazione normativa.

PRESIDENTE. Con la seduta di oggi prosegue il breve ciclo di audizioni dei Capi degli uffici legislativi iniziato lo scorso 12 marzo.

Sono presenti – e li ringrazio per la disponibilità – il consigliere Stefano Soliman, capo dell'ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, accompagnato dalla dottoressa Valeria Romare, e il generale Paolo Romano, capo dell'ufficio legislativo del Ministero della difesa, accompagnato dal capitano di fregata Raffaele Guida e dalla dottoressa Maria Michela Accardo.

Le loro relazioni consentiranno alla Commissione di acquisire lo stato dell'arte in due settori tra loro strettamente collegati e di grande importanza strategica. In particolare, sarà possibile verificare la riuscita e la tenuta del codice dell'ordina-

mento militare e se si possa immaginare di integrarlo, ovvero di affiancarlo, ad altri strumenti di riordino settoriale, a partire da un testo che raccolga in maniera organica la disciplina della partecipazione italiana alle missioni internazionali, evitando, in ogni decreto-legge sull'argomento, una sequenza di richiami normativi talvolta difficilmente percorribile e che obbliga ad andare a ritroso.

L'Assemblea della Camera, proprio l'altro giorno, ha approvato in prima lettura la conversione del decreto-legge sulla partecipazione italiana alle missioni internazionali e sulle misure antiterrorismo.

Sollecito, infine, una riflessione sulle potenzialità della banca dati Normattiva; sull'utilità dello strumento del testo unico compilativo, ai fini del riordino normativo; su altri accorgimenti che potrebbero prendersi, tra Parlamento e Governo, per evitare frammentarietà e volatilità delle decisioni legislative e sull'eventualità di inserire nella Costituzione la categoria delle leggi organiche, attribuendo magari tale rango anche ai codici.

Do, quindi, la parola al Consigliere Soliman.

STEFANO SOLIMAN *Capo Ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.* La ringrazio, presidente, per questa opportunità di presentare il nostro lavoro e gli sforzi che portiamo avanti per una semplificazione, sia formale sia sostanziale, delle norme che regolano la nostra attività.

L'amministrazione degli affari esteri è speciale da molti punti di vista, perché abbiamo a che fare in via prevalente con norme di fonte internazionale che hanno una loro vita e anche per quanto riguarda l'adattamento del nostro ordinamento le norme di fonte internazionale hanno una

loro specificità riconosciuta dalla Costituzione. Tuttavia, la nostra amministrazione vive di norme nazionali, sia di rango legislativo sia regolamentare, quindi chiaramente uno sforzo di sistematizzazione e organizzazione delle norme è per noi essenziale.

In realtà, partiamo da una situazione di base in cui il lavoro di codificazione è già stato fatto quasi cinquant'anni fa. Infatti, il nostro ordinamento di settore, dato dal decreto legislativo n. 18 del 1967, è già un lavoro di codificazione e sistematizzazione. È vero che sono passati quasi cinquant'anni e quindi questo *corpus* di norme richiederebbe senz'altro una sistematizzazione, ma già stiamo lavorando per immaginare una ricompattazione di queste norme.

Un primo lavoro è stato fatto quattro anni fa con la sistematizzazione delle leggi dell'ordinamento consolare, però chiaramente stiamo pensando di fare una cosa più ambiziosa e sistematica, considerando che il nostro ordinamento, proprio in questi mesi, ha avuto una significativa evoluzione con la riforma del settore della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Da questo punto di vista, guardiamo con sicuro interesse alla possibilità di un testo unico compilativo perché potrebbe rappresentare un passaggio intermedio. Del resto, nel lavoro di compilazione, oltre a quello che già l'articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988 consente di fare, cioè il coordinamento delle norme e la sistematizzazione, si analizzeranno anche i necessari miglioramenti e aggiustamenti del testo.

Dico peraltro, per onestà, che in questo periodo specifico il nostro impegno primario è rivolto appunto all'attuazione della legge sulla cooperazione che, come sapete, richiede una serie di provvedimenti attuativi di non poca complessità, sia dal punto di vista della redazione, sia da quello dell'implementazione.

La creazione dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo non è un'operazione analoga a quella fatta in altre occasioni, in cui le competenze di un pezzo di Ministero sono andate a un'agenzia o a

un ente. È un'azione molto più complessa perché la nostra agenzia opera essenzialmente all'estero, con implicazioni non indifferenti dal punto di vista sia della gestione interna, sia delle risorse finanziarie, e soprattutto delle risorse umane, ma anche delle implicazioni e della continuità delle relazioni internazionali.

Aggiungo un elemento su quanto stiamo facendo come linea di tendenza, ossia i costanti aggiornamenti e ritocchi che vengono portati come manutenzione del nostro ordinamento. In questa legislatura, cerchiamo di rispettare la regola che ci siamo imposti di apportare ritocchi alle norme che ci regolano mediante l'inserimento nel nostro ordinamento di settore; quindi non fare interventi che rimangono confinati nell'articolo vattelapesca del decreto-legge tal dei tali, ma delle novelle al nostro ordinamento di settore, per chiarezza di esposizione e anche per comodità di lavoro degli operatori che tutti i giorni hanno in mano le norme.

Un ulteriore elemento di sistematizzazione, volto anche allo snellimento dei lavori di concertazione preventiva in sede governativa e parlamentare, lo stiamo facendo nel settore delle ratifiche degli accordi internazionali, che non si prestano per loro natura a una codificazione però, anche sulla base di sollecitazioni che ci sono venute dalle Commissioni competenti per gli affari esteri, sia della Camera sia del Senato, stiamo cercando di accorpate più ratifiche in un unico disegno di legge.

Tra l'altro, questo consente al Parlamento di avere una visione di insieme di una strategia di azione internazionale nei confronti di un determinato Paese, o in rapporto a un determinato settore. Questo sta dando già alcuni frutti. Credo che già nelle prossime settimane e nei prossimi mesi arriveranno in Parlamento questi disegni di legge più corposi.

Aggiungo due ulteriori riflessioni rispetto alle richieste che erano state formulate come tema di questa audizione segnalando che, dal nostro punto di vista, la banca dati Normattiva è un grande

passaggio in avanti in termini di chiarezza e di conoscibilità delle norme; quindi, la consideriamo molto utile.

Inoltre, stiamo constatando che le rappresentanze diplomatiche straniere in Italia, che sono solite fare domande sul nostro ordinamento, perché fanno delle riforme nel loro Paese o perché sono interessate a sapere come è la situazione in Italia, cominciano a conoscerla e ad usarla; ciò vuol dire che lo strumento prende piede, al di là degli utenti che pensiamo usuali per questo tipo di strumento.

Senz'altro vediamo con molto favore il fatto che, negli ultimi mesi, si è avviata l'estensione alle norme anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e si sta andando a ritroso.

Un'ulteriore riflessione, sempre per rispondere alle domande che erano state formulate, riguarda il fatto che sulle leggi organiche non vediamo una specifica esigenza per la natura intrinseca del nostro lavoro, nel senso che di fatto il nostro codice — chiamiamolo codice in senso improprio — è essenzialmente un *corpus* di norme di funzionamento di una struttura e non di regolazione dell'attività dei privati, se non in piccola parte.

Come secondo aspetto, rilevo che le norme più tipiche del nostro lavoro già hanno uno *status* particolare, perché le leggi di ratifica di accordi internazionali, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, per ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, hanno un rango superiore alla legge ordinaria; quindi di fatto abbiamo già una nostra specificità.

Aggiungo un ultimissimo punto, se posso, sulla partecipazione italiana alle missioni internazionali. La legge quadro che il Parlamento sta esaminando è vista da noi con estremo favore, attenzione e interesse. Al suo interno vi sono norme volte a disciplinare e regolare lo strumento militare, ma ha anche degli aspetti di indubbio interesse per la proiezione internazionale del nostro Paese — lo strumento militare per noi è visto anche e soprattutto come strumento di politica estera —, e delle norme che sistematizzano, raziona-

lizzano e riordinano l'ambito della cooperazione civile, in rapporto allo strumento delle missioni internazionali di pace.

Non avrei altro da aggiungere.

PRESIDENTE. Do ora la parola al generale Romano.

PAOLO ROMANO *Capo Ufficio legislativo del Ministero della difesa*. La ringrazio anch'io, presidente, per il privilegio che mi è dato di poter esprimere il pensiero della Difesa in questo settore.

Potendo disporre più o meno di 10-12 minuti, come esposizione, mi atterrei a enunciare dei punti e poi consegnerò una traccia scritta; agli aspetti che ritengo più importanti farò cenno durante la mia esposizione orale.

In sostanza, vorrei trattare velocemente l'esperienza della Difesa in tema di semplificazione normativa, considerando: la situazione attuale; il codice, giunto alla quinta edizione; il caso della disciplina delle missioni internazionali; le ulteriori prospettive semplificatorie; infine, un accenno alla mozione n. 509, con riferimento ai contenuti e quindi alle potenzialità del sistema Normattiva e all'ipotesi delle leggi organiche.

In tema di semplificazione, la Difesa ha colto l'occasione offertale nel 2005 dalla legge n. 246, più conosciuta come « taglia leggi », che però conteneva anche una delega al Governo per andare ad un percorso completo di semplificazione, che la Difesa ha ritenuto di compiere integralmente. Quindi, è partita da una identificazione e catalogazione delle disposizioni legislative anteriori al 1970, valutando quelle di cui riteneva indispensabile la permanenza in vigore. Poi ha lavorato sulla semplificazione e il riassetto della materia sopravvissuta, al fine della sua armonizzazione con la normativa entrata in vigore dopo il 1970.

In buona sostanza, al di là del procedimento del taglio delle leggi, la Difesa si è subito posta il problema dell'organicità del corpo normativo ed è arrivata, nel 2010, cinque anni dopo, con un percorso che adesso descrivo molto brevemente, ad

avere due sole fonti di riferimento: il codice dell'ordinamento militare di livello primario, recato dal decreto legislativo n. 66, e il testo delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare di livello subprimario.

In effetti, è stato necessario dosare nella complessa realtà della Difesa, all'epoca caratterizzata da un vastissimo articolato e in parte vetusto *stock* normativo, una serie di capacità. Di questa vetustà era perfettamente consapevole sia il Consiglio di Stato sia il Presidente del consiglio *pro tempore*, che appunto invitò la Difesa a svolgere questa attività.

Il primo passaggio è stato l'identificazione dei testi vigenti. Sono state così catalogate, in una banca dati organizzata per materia — sono presenti due degli autori di questa banca dati — e denominata nel nostro interno Codice Hammurabi, 2.250 fonti primarie e 390 fonti secondarie giudicate di interesse della pubblica amministrazione della Difesa, alcune addirittura di epoca precostituzionale e altre di epoca preunitaria. Vale da sé sottolineare che abbiamo avuto anche il problema di capire il rango di quelle norme e come si inserivano nella gerarchia delle fonti.

Ciò fatto, a parte l'abrogazione espressa disposta dal decreto «taglia leggi», abbiamo continuato convinti che, come è stato detto, aggiungere all'ordinamento centinaia di testi normativi ogni anno, senza fare continuamente attività di pulizia e di semplificazione, non sia un buon modo di procedere.

Pertanto abbiamo lavorato, dopo la ricognizione, su due punti: un coordinamento formale e uno sostanziale, ossia i perimetri che abbiamo attribuito alla nostra delega.

Il coordinamento formale ha comportato attività di studio per l'accorpamento coerente delle disposizioni vigenti, secondo il significato risultante dal cosiddetto «diritto vivente», ovvero sia rivedendo le norme così come vigenti, ma cristallizzando all'interno l'interpretazione della giurisprudenza consolidata delle giurisdizioni superiori.

La seconda operazione è stata di coordinamento sostanziale. Mentre la prima è stata sviluppata secondo criteri chiaramente impostati dal Consiglio di Stato, la seconda secondo criteri impostati dalla Corte costituzionale, e quindi come processo analitico per adeguare la disciplina al mutato quadro ordinamentale complessivo, consentendo l'espunzione o la rimodulazione delle parti di norme che, ancorché formalmente vigenti, in ragione della loro *ratio* originaria, non fossero riconosciute più coerenti con l'ordinamento generale; potrei fare degli esempi, ma sono intuitivi.

Potremmo dunque definire questa attività come il potere di comporre un testo normativo unitario, traendolo dalle molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria e adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo e complessivamente coerente. Secondo noi, questo modello supera il solo coordinamento formale, che pure è uno dei metodi di semplificazione proposti, entra più direttamente nella materia e dà migliori risultati.

Come possiamo sintetizzare questo in numeri? Per il livello primario, il codice ha comportato l'abrogazione espressa di 1.271 fonti, per complessivi 10.513 articoli, e, per il livello subprimario, l'abrogazione espressa di 390 regolamenti, per complessivi 7.481 articoli.

Tenuto conto che alcune di queste norme, che si spingono talvolta a disciplinare libertà civili o il rapporto di impiego pubblico dei militari, necessitano di un profilo per il rispetto dei diritti fondamentali di grande approfondimento, si può giudicare soddisfacente il volume complessivamente raggiunto, in quanto siamo riusciti a ridurre lo *stock* normativo nella misura dei quattro quinti, passando dagli originari complessivi 17.994 articoli a 3.400; e per le fonti, dalle originarie 1.661 a 2. Questo ci sembra un successo per porre le premesse per un efficace contrasto al fenomeno della frammentarietà legislativa.

La situazione attuale non vede cessato l'impegno semplificatorio della Difesa, tutt'altro. Anzi, l'impegno è divenuto permanente perché ci sono una serie di attività di coordinamento e manutenzione del corpo normativo così come codificato, che lo stesso codice, ai sensi dell'articolo 2267 introduce come obbligatori e costanti, a garanzia della tenuta degli impianti normativi. Si tratta di una formula che secondo noi sarebbe da ripetere in qualsiasi tipo di codificazione.

In altri termini, è disposto che le norme del codice possono essere abrogate, derogate, sospese, modificate, coordinate o implementate solo in modo esplicito, mediante interventi aventi ad oggetto le disposizioni contenute nello stesso codice, ovvero nel regolamento, come se avessimo inserito all'interno del codice una sorta di vaccino per evitare la frammentarietà o le *extravagantes*.

È chiaro che, essendo oramai utilizzabile dal punto di vista informatico ed essendo coerente, è diventato uno strumento agile, per quanto ponderoso, nel senso che se dobbiamo pensare ad una modifica è facile trovare il punto, così come le correlazioni, pur muovendoci in un corpo tanto grande.

Dal punto di vista della funzionalità, non possiamo che essere contenti del risultato raggiunto, in quanto questa semplificazione sostanziale presidia l'unicità delle disposizioni e, di riflesso, sfratta dall'ordinamento codificato le antinomie anche solo apparenti, a sicuro sostegno dell'univocità della volontà della legge.

Veniamo al caso — che affronto brevemente, ma è trattato meglio nell'appunto che vi lascio — della disciplina delle missioni internazionali, cominciate a far data dal 2001 e, ancorché con effetti limitati all'arco temporale di riferimento, via via inserite nell'ambito dei provvedimenti legislativi, tutti di urgenza, che caratterizzano il finanziamento delle missioni stesse.

Quindi, diciamo che tutti questi provvedimenti sono nati da un lato con l'intento di superare e assumere delle responsabilità politiche, in esito alle decisioni di

politica internazionale; dall'altro lato, soprattutto per assicurare i finanziamenti necessari via via che le missioni venivano confermate.

Parallelamente, a partire dalla XV legislatura, cioè fra il 2006 e il 2008, si è andata rafforzando, in ambito parlamentare, la condivisa necessità di una legge quadro in materia, che era stata riproposta anche nella legislatura successiva.

Siccome nell'ultima legislatura, ossia la precedente, le cose sembravano procedere bene, confidando in una rapida conclusione, non fu ritenuto opportuno aggiornare soprattutto i rinvii, perché anche lì il codice offre un sistema.

Infatti, l'articolo 2115 — beninteso, con ciò non intendo difendere questa scelta, che certamente è temporanea, e spiegherò perché — consente di intendere i rinvii a disposizioni originariamente previste da altre fonti e riprodotte nel codice come effettuati alle corrispondenti disposizioni del codice stesso. Oggettivamente è un po' macchinoso, ma cosa si intendeva preservare?

Non essendo ancora in presenza di una volontà univoca — come ripeto, siamo di fronte a disposizioni frammentarie che via via il Parlamento, sia pure confermandone molte in ciascuna delle edizioni dei decreti-legge, cambiava e articolava, e soprattutto avendo validità limitata nel tempo —, abbiamo ritenuto di voler preservare il corpo organico, lasciando i richiami fuori, e di inserire tutta la disciplina della legge quadro nel momento in cui la stessa fosse stata pronta e matura. Questo è stato il principio che ha presidiato la nostra scelta.

A questo proposito, devo segnalare che nelle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa della Camera sono ripresi — sembra in modo molto produttivo, almeno dai resoconti che leggiamo — i lavori per la definizione della legge quadro. È stato approvato un testo unificato, i cui contenuti sono assolutamente condivisibili. Sugeriamo però, perché questo ci sembra il contesto adeguato, che quelle norme vengano riformulate in modo tale da non

risultare, come avviene oggi, un corpo normativo autonomo rispetto al codice dell'ordinamento militare.

Sarebbe molto opportuno — su questo offriamo qualsiasi tipo di possibile consulenza e appoggio — che tutti i contenuti di quelle norme venissero in qualche modo rivisti con una sistemazione sistematica all'interno del nostro codice dell'ordinamento, perché solo quello è il modo di assorbire integralmente la materia e avere probabilmente meno problemi interpretativi e applicativi.

Sulle ulteriori prospettive semplificatorie, come dicevo, siamo intenzionati non solo a fare manutenzione del codice, ma anche, siccome è stato un primo e importante lavoro certamente migliorabile, ad avviare un nuovo e ulteriore percorso semplificatorio, basato sugli strumenti ordinari della delegificazione, di quelli accoppiati della regolamentazione e di quello nuovo della creazione di una raccolta di atti e provvedimenti o disposizioni di natura non normativa.

In altri termini, riesaminando tutto questo patrimonio e questo impianto codicistico, vorremmo espungere ciò che potrebbe non avere dignità di atto avente forza di legge, eventualmente delegificarlo, quindi portarlo nel nostro testo unico regolamentare, e fare l'operazione uguale, calando e deregolamentando un po' di testo unificato, in modo tale da creare sotto un corpo di circolari applicative, anch'esso immediatamente consultabile, e restringere a principi generali, ove possibile, i contenuti di legge.

Mi avvio a chiudere. Per quello che riguarda la mozione, condividiamo assolutamente che l'attività nel settore sia, come è scritto all'interno della mozione, un parametro interno di misurazione dello stato di salute del Paese. Veramente questi sono, anche secondo la nostra valutazione, *asset* strategici per il miglioramento delle capacità competitive, in sintesi della crescita. Quindi, non possiamo che convenire sulla necessità di intervenire ancora sullo *stock* normativo, sul flusso normativo e sulla semplificazione amministrativa, anche se limitare un po' di più i provvedi-

menti di eccezionale necessità e urgenza potrebbe favorevolmente impattare sulla qualità della produzione normativa. Del resto, nel momento della conversione, come sapete meglio di me, alle volte la tempistica mette in difficoltà tutti; noi degli uffici legislativi compresi dobbiamo seguire i ritmi.

Comunque, senza addentrarmi in profili eccessivamente tecnici, si potrebbe oggettivamente riproporre, anche all'interno di quello che considera la mozione, non solo un coordinamento formale, ma cercare di allargare questo coordinamento formale al coordinamento sostanziale cui ho fatto breve riferimento, in relazione alla cristallizzazione del portato giuridico delle superiori giurisdizioni e all'organicità della legge nel suo complesso.

Absolutamente importante è lo strumento di Normattiva, che secondo noi ha potenzialità enormi. Più viene implementata quella banca dati, più aumenta la possibilità di conoscibilità immediata, coordinata, affidabile e gratuita per operatori e utenti degli *stock* normativi vigenti. Come dire che non è una cosa utile e fatta bene?

C'è anche una delega in Parlamento, in questo momento, per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche: si potrebbe valutare quali delle deleghe finalizzate anche alla semplificazione ivi previste possano essere ulteriormente implementate e sviluppate.

Per ultimo, sarei leggermente più cauto sulla categoria delle leggi organiche, e non perché voglia esprimere contrarietà, ma perché oggettivamente implicano, o possono implicare, anche indirettamente, incisioni sensibili sul vigente assetto delle fonti normative. Quindi, a mio avviso, in modo perfettamente congruente si è fatto riferimento, in presentazione, alla necessità di una legge costituzionale.

Come effetto possibile di rimbalzo, vedrei un coordinamento oggettivamente più complesso, nella misura in cui occorrerebbe confrontarsi, nell'ideare un provvedimento, prima con i principi costituzionali, poi scandagliare bene la disciplina di settore e procedere a delle verifiche. In-

somma, secondo me, da un punto di vista del procedimento puro, da un punto di vista organizzativo, c'è qualcosa su cui riflettere circa il principio della legge organica.

Sono a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Chiedo alla vicepresidente Giovanna Petrenga e al senatore Angioni se hanno delle domande da rivolgere ai nostri gentili ospiti, che peraltro hanno fornito un quadro molto esauriente delle questioni che avevamo posto all'inizio e li ringrazio anche per la completezza delle loro esposizioni. Se non ci sono altre questioni da sollevare, saluto il consigliere Soliman e il generale Romano.

Rammento che sono già programmate le audizioni dei Capi uffici legislativi dei Ministeri dello sviluppo economico e delle

politiche agricole, alimentari e forestali per il 23 aprile e dell'economia e delle finanze per il 30 aprile.

Mi riservo di riconvocare, prima della prossima audizione, una riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi per definire il modo di procedere.

Dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 8,55.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
l'8 luglio 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

