

PREMESSA

La legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione per il 2005) ha introdotto un procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme (cosiddetto meccanismo "taglia-leggi") quale nuovo strumento di semplificazione normativa¹ e ha affidato alla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione il compito di verificarne "*periodicamente lo stato di attuazione*" e di riferirne ogni sei mesi al Parlamento.

Al fine di adempiere a tale compito, la Commissione ha avviato un vaglio ricognitivo, rivolgendo a tutti i Ministeri e i Dipartimenti interessati la richiesta di riferire per iscritto sulle iniziative e sulle attività intraprese nell'ambito di tale procedimento (indicando in particolare: gli atti normativi primari vigenti rientranti nella loro competenza che dovrebbero formare oggetto dell'attività di riordino e di riassetto normativo; le procedure adottate per individuare le disposizioni legislative statali, anteriori al 1970, che dovrebbero rimanere in vigore; l'elenco dei settori nei quali si dovrebbe intervenire con una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, utilizzando gli strumenti di semplificazione e di riassetto previsti dall'articolo 14, comma 15, della citata legge n. 246 del 2005).

La Commissione ha altresì avviato un'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, nell'ambito della quale ha proceduto ad ascoltare i soggetti istituzionali coinvolti nel processo di semplificazione, nonché i rappresentanti delle principali categorie produttive, delle organizzazioni sindacali e delle professioni. L'indagine conoscitiva è ancora in corso di svolgimento, ma gli elementi conoscitivi sinora acquisiti consentono già di formulare alcune considerazioni e ipotesi operative da sottoporre a confronto e valutazione.

Nel primo capitolo della relazione è svolto un breve *excursus* delle politiche di semplificazione attuate in Italia, con particolare attenzione al procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme previsto dalla legge n. 246, alle più recenti linee evolutive e ai temi di dibattito manifestatisi nell'attuale legislatura.

Nel secondo capitolo si riferisce sinteticamente delle politiche di semplificazione introdotte a livello regionale e in sede comunitaria e si offre qualche spunto comparativo richiamando le esperienze di alcuni Paesi europei, nei quali è possibile rilevare problematiche affini sui temi della semplificazione e della qualità della regolazione.

Nel terzo capitolo è dato conto dello stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della

¹ Per una compiuta descrizione di tale procedimento v. *infra* capitolo I paragrafo 1.

legge n. 246, quale emerge sia dalle informazioni e dai dati forniti alla Commissione dai Ministeri e dai Dipartimenti, sia dalle prime risultanze dell'indagine conoscitiva in corso, attraverso una sintesi delle audizioni sinora svolte e della documentazione acquisita. Vengono inoltre riportati gli interventi di alcuni docenti universitari interpellati su puntuali questioni giuridiche, emerse come maggiormente problematiche ai fini dell'attuazione del procedimento "taglia-leggi". Tali interventi sono stati resi nel corso di un seminario di approfondimento appositamente organizzato dalla Commissione.

Infine, nell'ultimo capitolo sono formulate alcune considerazioni conclusive unitamente ad alcune proposte, dettate dalla preoccupazione di individuare le giuste sinergie al fine di inserire il procedimento "taglia-leggi" in una più ampia strategia di miglioramento della qualità della regolamentazione e di manutenzione del sistema giuridico italiano.

I. LA SEMPLIFICAZIONE IN ITALIA

La semplificazione nasce in Italia come semplificazione amministrativa, in risposta all'eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione, come snellimento dei procedimenti amministrativi, realizzato per mezzo della delegificazione, sostituendo la disciplina legislativa in vigore con altra, introdotta e modificabile mediante l'esercizio della potestà regolamentare.

Pur registrandosi, sul piano legislativo, alcune anticipazioni volte a semplificare i procedimenti della pubblica amministrazione², è stata la legge 15 marzo 1997, n. 59, a porsi con maggiore risolutezza in questa direzione, prevedendo all'articolo 20 una legge annuale di semplificazione, che individuasse annualmente i procedimenti amministrativi da semplificare, soprattutto attraverso regolamenti di delegificazione³.

Si puntava così a predisporre uno strumento legislativo permanente che, in via strutturale, rispondesse al problema della eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione.

Ma ben presto il legislatore italiano ha cominciato ad usare il termine "semplificazione" in un'accezione più ampia.

² La legge 7 agosto 1990, n. 241 includeva tra i principi dell'attività amministrativa quelli della celerità e della economicità, calibrati su istituti quali la conferenza dei servizi o il silenzio-assenso; l'articolo 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 promuoveva una delegificazione e semplificazione di una serie di procedimenti amministrativi, fino ad allora regolati con legge.

³ Lo strumento è dato dai regolamenti *ex* articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanati con decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, in materie non riservate alla competenza assoluta della legge, secondo la seguente scansione: la legge fissa le "norme generali regolatrici della materia" e autorizza il potere regolamentare del Governo, e di conseguenza, l'abrogazione della disciplina regolata da fonti primarie, in materie non sottoposte a riserva di legge assoluta; l'effetto abrogativo opera dal momento dell'entrata in vigore della normazione secondaria.

Oltre all'individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare, le leggi annuali di semplificazione hanno progressivamente concentrato la loro attenzione sul riordino, sul riassetto del sistema normativo, al fine di coordinare le disposizioni normative vigenti.

Si è passati così da una semplificazione prevalentemente amministrativa ad una "semplificazione di plessi normativi". Quest'ultima è perseguita mediante la riduzione del numero di regole, soprattutto poste da fonti di rango primario; il consolidamento e il riassetto, attraverso la codificazione, delle regole; una maggiore attenzione alla qualità della regolamentazione, anche grazie ad un nuovo strumento, l'analisi di impatto della regolamentazione, introdotto dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

Tale evoluzione è passata attraverso una fase per così dire intermedia ed oramai conclusa, connotata dall'adozione di testi unici misti.

La prima legge annuale di semplificazione (la citata legge n. 50 del 1999) investiva infatti il Governo (all'articolo 7, comma 2) di un compito di riordino attraverso *"l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei comprendenti, in un unico contesto e con opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari"*.

Era dunque prevista la raccolta, in un unico *corpus*, di norme sia legislative sia regolamentari, inerenti un'unica materia. La *ratio* era quella di offrire ad interpreti e cittadini una raccolta completa ed organica della normazione, onde rinvenire in un unico testo e per una materia determinata, sia la disciplina sostanziale dettata da norme di rango primario, sia la disciplina procedimentale contenuta in fonti regolamentari. Era inoltre prevista una clausola di resistenza normativa del testo unico misto, abrogabile o modificabile o derogabile solo in modo esplicito.

I non lievi problemi interpretativi suscitati dai testi unici misti e le difficoltà derivanti da una loro 'manutenzione' nel tempo, ha indotto il legislatore ad abrogare la norma che prevedeva questo istituto e a puntare piuttosto sul codice di settore, quale nuovo strumento principe del riassetto normativo.

Siffatto cambiamento di prospettiva emerge in particolare nella legge 29 luglio 2003, n. 229, recante *"Norme in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione (legge di semplificazione per il 2001)"*.

Indicata già nel titolo, la codificazione è intesa quale strumento di semplificazione, da condurre mediante decreti legislativi di riforma dei singoli settori.

L'articolo 1 della legge n. 229 del 2003 sostituisce integralmente l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, anche riguardo ai fini perseguiti con lo strumento della legge annuale di semplificazione (individuando, quale obiettivo, *"la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di*

*intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni")*⁴.

Successivamente, per alcuni di questi codici sono state apportate (con appositi decreti legislativi) disposizioni correttive ed integrative.

In controtendenza rispetto a quella che era apparsa come età della decodificazione, si delinea così un ritorno alla codificazione, con un riordino e riassetto della normazione che consente di operare modifiche anche sostanziali della legislazione vigente. Ad ogni modo, codificazione di settore (pur con le problematiche attinenti alla delimitazione dei diversi settori normativi, tra loro e rispetto al codice civile).

E nella legge comunitaria 2007 (legge 25 febbraio 2008, n. 34), la previsione oramai consueta di una disposizione di delega al Governo per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie ha ad oggetto l'adozione, oltre che di testi unici come nelle precedenti leggi comunitarie, di codici di settore, tali da raccogliere anche le disposizioni dettate in attuazione di direttive comunitarie.

I codici di settore, essendo decreti legislativi contenenti esclusivamente norme di rango primario, non possono peraltro soddisfare l'esigenza di un quadro normativo completo ed unitario a livello di fonti secondarie.

Di contro i testi unici misti, al di là delle problematiche sollevate, fornivano un quadro organico ed esaustivo della regolamentazione non solo primaria di un dato settore ma anche delle relative norme attuative ed integrative, contenute, di regola, in fonti di rango secondario.

Una risposta a tale esigenza ricognitiva è nella legge 28 novembre 2005, n. 246 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*), che novellando l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 prevede all'articolo 1, comma 1, lettera b): *"Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri di cui ai successivi commi"*.

Quale ulteriore evoluzione sopraggiunta, può ricordarsi una tipologia di delega legislativa avente per oggetto il "riassetto" normativo

⁴ Ed in effetti, a partire da quella data sono numerosi i codici entrati in vigore: *"Codice in materia di protezione dei dati personali"* (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196); *"Codice delle comunicazioni elettroniche"* (decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259); *"Codice dei beni culturali e del paesaggio"* (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42); *"Codice della proprietà industriale"* (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30); *"Codice dell'amministrazione digitale"* (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82); *"Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE"* (decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171); *"Codice del consumo"* (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206); *"Codice delle assicurazioni private"* (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209); *"Codice delle pari opportunità tra uomo e donna"* (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198); *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"* (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

di una materia, senza che esso assuma la configurazione di un codice o testo unico⁵.

Le diverse leggi di semplificazione, ad oggi susseguitesì, sono: la legge 8 marzo 1999, n. 50, "*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998*"; la legge 24 novembre 2000, n. 340, "*Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999*"; la legge 29 luglio 2003, n. 229, "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001*"; la legge 28 novembre 2005, n. 246, "*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*".

La scansione non è stata, dunque, annuale. Né il disegno di legge di semplificazione è stato esclusivo raccoglitore di disposizioni aventi un effetto di riordino normativo (talvolta in esso ricondotte nel corso dell'*iter* mediante emendamenti).

Ultima della serie delle leggi di semplificazione, è stata la citata legge n. 246 del 2005.

Anch'essa, come le precedenti, è intervenuta sull'articolo 20 della legge n. 59 del 1997. In particolare, ha aggiunto nuovi principi e criteri direttivi, cui devono ispirarsi le deleghe per la semplificazione ed il riassetto normativo: il Governo deve garantire la "*coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa*" e farsi promotore dell'esercizio delle competenze normative di Stato, Regioni e Province autonome. Ha aggiunto altresì principi in materia di semplificazione delle funzioni amministrative richiamando la generale possibilità per le amministrazioni di utilizzare gli atti di diritto privato, salvo nelle materie in cui l'interesse pubblico possa essere perseguito solo attraverso l'esercizio di poteri autoritativi, ribadendo l'impostazione contenuta nell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990, come novellata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15; i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e i criteri di autonomia, leale collaborazione, responsabilità e legittimo affidamento nella ripartizione delle competenze tra i vari soggetti istituzionali e nella creazione di sedi stabili di concertazione; 'uno schema base' omogeneo per le intese, gli accordi, le conferenze di servizi e 'gli altri atti equiparabili', al fine di stabilire in maniera uniforme le responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali inadempimenti.

Inoltre la legge n. 246 contiene cinque deleghe di codificazione-riassetto normativo (in materia di benefici a favore delle vittime del dovere e del terrorismo; gestione contabile e amministrativa degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri; pari opportunità; ordinamento del nota-

⁵ V., ad esempio, la legge 1° marzo 2005, n. 32, "*Delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose*"; la legge 3 agosto 2007, n. 123, "*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*". In altri casi, la delega ha avuto per oggetto un "coordinamento" normativo, ed insieme l'abrogazione espressa delle disposizioni ritenute non più vigenti (così l'articolo 7 della legge 30 luglio 2007, n. 111, "*Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario*").

riato e degli archivi notarili; adempimenti amministrativi a carico delle imprese).

Ma la peculiarità maggiore della legge di semplificazione 2005 risiede nel procedimento cosiddetto "taglia-leggi".

I.1. Il cosiddetto procedimento "taglia-leggi"

Con il meccanismo previsto dall'articolo 14, commi da 12 a 24, la legge n. 246 introduce un procedimento "taglia-leggi" per la revisione della normativa, che rappresenta un nuovo strumento di semplificazione normativa.

Il meccanismo prevede l'abrogazione di tutte le norme ritenute obsolete, ricavabili dalle disposizioni legislative statali entrate in vigore prima del 1° gennaio 1970, *"anche se modificate con provvedimenti successivi"*⁶.

Ai sensi del comma 12, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, il Governo deve individuare *"le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmettere al Parlamento una relazione finale"*.

Tale ricognizione è preliminare all'esercizio della delega prevista dal comma 14, la quale ha ad oggetto l'individuazione delle disposizioni legislative statali antecedenti al 1970, *"delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore"*, ossia da escludere dall'abrogazione generalizzata.

Un secondo compito è affidato al Governo, oltre l'individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore. Esso è previsto dal comma 15 in base al quale: *"i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione e al riassetto della materia che ne è oggetto..."*⁷.

I principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega sono indicati dal comma 14.

In particolare, non possono essere sottratte all'abrogazione disposizioni già oggetto di abrogazione tacita o implicita (lettera *a*)) o che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete (lettera *b*)).

Sono, inoltre, da identificarsi le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali; quelle indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore e quelle la cui abrogazione importerebbe effetti sulla finanza pubblica (lettere *c*), *d*), *g*)). Le disposizioni da mantenere in vigore debbono essere organizzate per settori omogenei

⁶ Il meccanismo ha subito alcuni "aggiustamenti" ad opera dell'articolo 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile"*, per una più ampia disamina vedi *infra* paragrafo 4 di questo capitolo.

⁷ Vedi però *infra*: a seguito della riscrittura del comma 18 dell'articolo 14 della legge n. 246 operata dall'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15, il Governo dispone anche di ulteriori ventiquattro mesi per l'emanazione di decreti legislativi di riassetto.

e con garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa (lettere *e*) ed *f*)).

Per quanto riguarda i principi e criteri cui il Governo deve attenersi nell'emanazione dei decreti legislativi per la diversa finalità di semplificazione e riassetto, il comma 15 rinvia all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, aggiungendo la finalità di "*armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970*".

Quanto ai termini per l'esercizio della delega, si prevedono: ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge per la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti; ulteriori ventiquattro mesi per l'adozione dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni legislative da mantenere in vigore e riassetto. Il Governo dispone altresì di ulteriori ventiquattro mesi per l'emanazione di decreti integrativi, correttivi e – a seguito della modifica del comma 18 dell'articolo 14 della legge n. 246, operata dall'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 – anche per l'emanazione di decreti di riassetto.

La maggiore peculiarità di tale meccanismo risiede, come si è già anticipato, nella previsione della "ghigliottina" in base alla quale tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.

Ciò che il Governo non ha inteso o fatto in tempo a salvare, verrà comunque travolto dall'abrogazione generalizzata.

A circoscrivere l'ampiezza di tale effetto (nonché del correlativo potere normativo attribuito al Governo) mirano alcune eccezioni all'abrogazione generalizzata, individuate direttamente dal comma 17.

Vi si indicano categorie di disposizioni, la cui permanenza in vigore è assicurata direttamente dalla legge di delega, che dunque le sottrae al meccanismo "taglia-leggi".

Esse sono quelle contenute nei codici di diritto e procedura civile e penale, nel codice della navigazione o in ogni altro testo normativo che rechi in epigrafe la denominazione codice o testo unico; le disposizioni disciplinanti l'ordinamento degli organi costituzionali o degli organi a rilevanza costituzionale o delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato; quelle costituenti adempimenti imposti dalla normativa comunitaria e quelle occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali; quelle tributarie, di bilancio, in materia previdenziale o assistenziale.

Mentre per le altre disposizioni l'omissione del legislatore delegato (o l'inattuazione della delega) comporta l'automatica abrogazione, per quelle sopra elencate la conservazione è assicurata dalla norma delegante, senza che ne sia dunque affidata la sorte ad una scelta (sia pure *a contrario*) del legislatore delegato.

Per le altre disposizioni legislative invece, spetta al Governo disporre con decreto legislativo delegato la sopravvivenza. In assenza di tale indicazione, si prevede un meccanismo che fa *tabula rasa* delle medesime disposizioni.

Ad esercitare un vaglio consultivo sull'attività del Governo, è chiamata questa Commissione parlamentare, la cui istituzione è prevista dal comma 19.

La Commissione esprime il proprio parere, secondo un procedimento scandito dai commi 22 e 23, sugli schemi di decreti legislativi di individuazione delle norme anteriori al 1970 sopravvivenenti nonché sugli schemi di decreti legislativi di riordino o riassetto delle materie e sugli schemi di decreti legislativi integrativi e correttivi. Inoltre, la Commissione verifica periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata delle norme, sopra descritto.

Nel determinare le funzioni della Commissione, il comma 21 le attribuisce i compiti che erano assegnati nelle scorse legislature alla Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge n. 59 del 1997.

Il procedimento disegnato dalla citata legge n. 246 prevedeva innanzitutto, come si è visto, l'individuazione (*entro il 16 dicembre 2007*) delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi e delle loro incongruenze o antinomie, da parte del Governo che ne deve trasmettere apposita relazione al Parlamento.

In ottemperanza a questa previsione il Governo ha trasmesso al Parlamento una Relazione nel dicembre 2007⁸.

Il contenuto di questa Relazione può ripartirsi in quattro sezioni tematiche:

- una sezione introduttiva, espositiva degli indirizzi seguiti e delle problematiche emerse nella raccolta delle disposizioni vigenti;
- la raccolta degli estremi delle leggi ed atti aventi valore di legge, censiti dalle amministrazioni;
- la raccolta degli estremi delle leggi ed atti aventi valore di legge, non censiti dalle amministrazioni, tuttavia rinvenibili nelle diverse banche dati esistenti;
- una sezione finale esemplificativa delle antinomie e incongruenze normative, rilevabili attraverso l'opera di sistemazione delle disposizioni vigenti.

Qui di seguito si concentra l'attenzione sulla sezione introduttiva, nella quale emergono altresì alcune indicazioni circa i passaggi futuri, attuativi del meccanismo "taglia-leggi".

Preliminarmente la Relazione rilevava il grado di incertezza esistente attorno al numero di leggi vigenti. Anche per questo, gli strumenti di riassetto normativo previsti nelle diverse stagioni della semplificazione hanno *"fin qui prodotto frutti insoddisfacenti"*.

Invero, un progetto di informatizzazione e pubblicazione in rete della normativa primaria e secondaria vigente, da rendere così accessibile ai cittadini gratuitamente, è stato avviato con l'articolo 107 della legge 23 di-

⁸ Doc. XXVII, n. 7, della XV legislatura

cembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ed è in stato di realizzazione⁹. Tuttavia le difficoltà tecniche, connesse soprattutto alla scarsa omogeneità dei testi normativi disponibili in formato elettronico, non hanno consentito che esso fosse ultimato prima della rilevazione da condursi ai fini del "taglia-leggi". Di qui l'esigenza per il Governo di procedere ad un autonomo censimento, i cui risultati sono contenuti negli allegati I e II della stessa Relazione.

Censite vi sono le disposizioni poste dalle fonti primarie, con intento di esaustività (dunque anche se successive al 1970 e se ricadenti negli ambiti sottratti dalla legge n. 246 all'abrogazione automatica). Il censimento, diretto dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione¹⁰ e condotto per mezzo di un apposito Comitato tecnico, in collaborazione con il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione-CNIPA, è avvenuto attraverso due principali canali informativi.

Da un lato, ciascuna amministrazione ha individuato le disposizioni legislative vigenti nel proprio settore, riportandone gli estremi in schede informatiche che sono confluite in un'apposita banca dati, denominata "*Taglialeggiweb*". Dall'altro, analoga attività ricognitiva è stata svolta da un gruppo di esperti, designati dal Comitato tecnico, sulla scorta delle banche dati giuridiche esistenti, pubbliche o private. La duplicazione dell'attività di censimento della normativa primaria vigente è stata dettata dalla necessità di effettuare controlli incrociati, onde conferire maggiore attendibilità alla ricognizione complessiva.

Sommando i due ordini di indicazioni, si è arrivati ad un dato complessivo che ammonta a circa 21.000 atti, di cui 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969.

L'elencazione dei 21.000 atti normativi censiti è contenuta in due specifici allegati alla Relazione, aventi rispettivamente ad oggetto 9.000 atti censiti dalle pubbliche amministrazioni ed inseriti nella banca dati "*Taglialeggiweb*", e 12.000 atti censiti dagli esperti sulla base delle altre banche dati. La discordanza tra i dati raccolti, rispettivamente, dalle amministrazioni e dagli esperti, si giustifica perché le singole amministrazioni hanno omesso l'indicazione di numerosi atti normativi primari considerati implicitamente abrogati, in quanto leggi-provvedimento o con effetti temporanei ormai esauriti.

Con la ricognizione delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi e la trasmissione della Relazione del Governo al Parlamento si è conclusa la prima fase del procedimento "taglia-leggi".

Come si è accennato, nell'ultima parte della sezione introduttiva, la Relazione si apre al futuro segnalando alcuni aspetti da approfondire nella seconda fase di attuazione del procedimento. Ecco i principali:

⁹ Per il progetto denominato "Normattiva" vedi *infra*, paragrafo 3 di questo capitolo.

¹⁰ Su istituzione e compiti di tale Comitato vedi *infra* paragrafo 2 di questo capitolo.

– le disposizioni legislative anteriori al 1970 sono collocabili all'interno di tre insiemi, per definizione esaustivi dell'universo considerato: norme che restano in vigore, norme abrogate implicitamente e norme appartenenti ai settori esclusi *ab origine* dall'applicazione del meccanismo. Tali confini rimangono esposti all'attività di interpretazione degli operatori, *in primis* quella dei giudici, che, chiamati a pronunciarsi su fattispecie concrete, potrebbero ritenere che norme anteriori al 1970, considerate dalle amministrazioni abrogate perché non puntualmente fatte salve, appartengono in realtà a qualcuna delle categorie escluse;

– nella fase del riassetto andrebbero individuate delle priorità, concentrando il maggior sforzo di riassetto e semplificazione sui settori effettivamente più "sofferenti". Tali settori potrebbero coincidere con le aree di regolazione prioritarie indicate dal *Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione* predisposto dal Governo nel giugno 2007¹¹ (*privacy*; ambiente e paesaggio; fisco e dogane; sicurezza civile; localizzazione di impianti industriali; previdenza e contributi; igiene e sicurezza sul lavoro), ovvero riguardare quelle che presentano la più confusa stratificazione delle fonti, quali, a titolo di mero esempio, il pubblico impiego; l'ordinamento militare; il processo amministrativo; l'immigrazione; i trasporti pubblici; i servizi pubblici e segnatamente quelli locali;

– andrebbero definiti i rapporti tra la delega "taglia-leggi" e le deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero intercorrere, con propri criteri e principi direttivi, nello spazio di tempo intercorrente fino alla data finale del dicembre 2009;

– restano da approfondire le problematiche relative ai decreti legislativi integrativi o correttivi, chiarendo, in particolare, se i decreti legislativi correttivi eventualmente emanati nei due anni successivi all'entrata in vigore dei decreti legislativi principali possano indicare ulteriori disposizioni da far restare in vigore (magari perché "sfuggite" in prima battuta all'attenzione del legislatore delegato). Tale possibilità di *repechage*, infatti, può intaccare e/o vanificare l'efficacia dell'effetto abrogativo implicito e generalizzato, senza contare, poi, le conseguenze evidentemente infauste che tale reviviscenza di norme già abrogate determinerebbe proprio su quei valori della stabilità dell'ordinamento e della certezza del diritto che il meccanismo "taglia-leggi" si propone di tutelare.

Le questioni sollevate dalla Relazione del Governo, insieme ad altre, emerse nel corso della seconda fase del procedimento "taglia-leggi", sono state oggetto di disamina e di approfondimento da parte della Commissione nel corso dei suoi lavori, sia attraverso le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, sia nel corso del seminario che ha coinvolto alcuni docenti universitari. Gli esiti di tali approfondimenti sono riportati nei capitoli III e IV della presente relazione.

¹¹ È il Doc. CCXXXV, n. 1 della XV legislatura.

I.2. Ulteriori misure e strumenti in materia di semplificazione

Si è detto che l'evoluzione delle politiche di semplificazione ha registrato, in una prima fase, un ampio ricorso alla potestà regolamentare del Governo (principale strumento della semplificazione, i regolamenti di delegificazione), mentre in seguito si è prodotto un ricorso crescente alla legislazione delegata, con un riordino normativo affidato a decreti legislativi.

A tale evoluzione ha concorso sicuramente la revisione del Titolo V della Costituzione, con la riscrittura dell'articolo 117, che riserva alla potestà regolamentare dello Stato solo le materie di sua legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia la potestà regolamentare spetta alle Regioni.

Inevitabilmente, lo strumento della delegificazione e del riordino normativo per mezzo di regolamenti governativi ha visto contrarsi il suo raggio d'azione.

Si noti, per inciso, come una maggiore 'dialettica' tra fonti non sia solo conseguenza del principio di titolarità esclusiva, in capo alle Regioni, della potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente, introdotto con l'innovazione costituzionale ricordata. Altra modifica, con legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, soppressiva dell'esplicita attribuzione, recata dall'articolo 121 della Costituzione, della potestà regolamentare ai Consigli regionali, ha determinato un sostanziale trasferimento di quella potestà alle Giunte regionali, quali organi esecutivi. Ne consegue una inedita problematica circa la determinazione della competenza normativa delle fonti "legge regionale" e "regolamento regionale". Ad articolare maggiormente il quadro, si aggiunge il profilo della competenza di quegli atti rispetto ai regolamenti degli enti locali, quali titolari di funzioni loro proprie, secondo il nuovo dettato dell'articolo 114 della Costituzione, implicanti un contenuto di autonomia minimo, vincolante per le altre fonti normative.

Il nuovo assetto della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni si è necessariamente riverberato sugli strumenti della semplificazione.

Una prima sollecitazione è giunta proprio dalla legge n. 246 del 2005 (il cui articolo 2 introduce l'articolo 20-ter nella legge n. 59 del 1997), laddove si dispone che il Governo e le Regioni stipolino in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi o intese finalizzati a favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative in vista della semplificazione e del riassetto normativo, a definire principi e criteri omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, a concordare forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione, a valutare la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e a valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

In attuazione di questa previsione, il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata, è stato siglato un Accordo tra Governo, regioni, auto-

mie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione¹².

La stratificazione delle fonti di produzione normativa orientate alla semplificazione discende, oltre che dall'intersecazione di competenze statali e regionali, dal fatto che numerose materie sono oggetto di disciplina comunitaria. La legge comunitaria (anch'essa annuale) non di rado reca disposizioni volte al riordino normativo.

Ancora, disposizioni aventi effetti di semplificazione trovano talora collocazione all'interno di disegni di legge diversi da quello annuale di semplificazione.

In breve: l'obiettivo della semplificazione normativa ha posto come ineludibile una esigenza di coordinamento, così tra fonti come tra, ed entro, i soggetti istituzionali in vario modo coinvolti.

Tale esigenza si è fatta sentire fortemente entro il Governo, posta l'evoluzione sopra tratteggiata, che fa di questo l'organo propulsore della semplificazione, sia in sede di iniziativa legislativa, con la proposta del disegno di legge annuale di semplificazione, sia quale legislatore delegato.

A tale istanza ha inteso fornire risposta l'istituzione di un Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. Istituito dall'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80), ha trovato attuazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 2006¹³.

Il Comitato predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo; verifica, durante l'anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi, che viene reso pubblico ogni sei mesi; svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato, nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione.

Il supporto tecnico al Comitato interministeriale è assicurato dall'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, istituita dall'articolo 1, comma 22-*bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e i cui compiti e funzioni sono stati, da ultimo, definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2008¹⁴.

¹² L'Accordo è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 aprile 2007. Vedi *infra* capitolo II, paragrafo 1.

¹³ Nella scorsa legislatura il Comitato era composto, oltre che dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, dal Ministro per le politiche europee, dal Ministro per l'attuazione del programma di governo, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro dello sviluppo economico. Attualmente la sua composizione è in corso di definizione.

¹⁴ Tale decreto, pubblicato nella G.U. del 6 marzo 2009, n. 54, ha rideterminato la composizione dell'Unità per la semplificazione prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 settembre 2006 e successive modificazioni, al fine di adeguarla al

L'Unità è presieduta dal Ministro per la semplificazione normativa ed è composta di esperti, in numero non superiore a venti, scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili e ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità.

Ma nella XVI legislatura si registrano anche altri sviluppi organizzativi.

Nel IV Governo Berlusconi è stata infatti prevista, per la prima volta in Italia, la figura del Ministro senza portafoglio per la semplificazione normativa.

Sulla base della delega conferitagli dal Presidente del Consiglio con decreto del 13 giugno 2008¹⁵, e delle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 15, del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85¹⁶ convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 121, il Ministro per la semplificazione normativa esercita le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e di verifica relative alla semplificazione normativa, con particolare riferimento all'attuazione del programma di riordino e semplificazione legislativa di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (cd. "taglia-leggi"), nonché al programma di informatizzazione della legislazione statale vigente prevista dall'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 e dall'articolo 1 del decreto-legge n. 200 del 2008¹⁷. Per lo svolgimento delle sue funzioni il Ministro si avvale di un'apposita struttura di missione nonché dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, che presiede.

I.3. *L'evoluzione più recente: tagliar leggi con decreti-legge.*

Come ricordato, il termine per l'esercizio da parte del Governo della delega legislativa disposta dall'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 scade il 16 dicembre del 2009.

Tuttavia il Governo in carica ha ritenuto necessario e urgente anticipare l'effetto abrogativo per leggi ritenute vetuste, perché ormai esaurite negli effetti. Allo stato, le disposizioni di due decreti-legge sono intervenute in materia.

diverso assetto di attribuzioni in materia di semplificazione normativa (v. decreto-legge n. 85 del 2008).

¹⁵ Il D.P.C.M. di delega delle funzioni del Presidente del Consiglio al Ministro senza portafoglio, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 giugno 2008.

¹⁶ Recita l'articolo 1, comma 15 del decreto-legge:

"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per la semplificazione normativa delegato assicura il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione normativa, comprese quelle di cui all'articolo 1, comma 22-bis, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, quelle di cui ai commi 12 e 15 e l'iniziativa di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. All'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, le parole: «per la funzione pubblica», ovunque ricorrano, sono soppresse".

¹⁷ Per il progetto vedi *infra* paragrafo 3 di questo capitolo.

Così il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*) reca una disposizione (articolo 24), abrogativa di un novero di leggi o atti equiparati, elencati in ordine cronologico in allegato alla disposizione.

Gli atti decurtati dal decreto-legge n. 112 – come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – sono, complessivamente, 3.370.

Sono, come si è detto, leggi ritenute vetuste, perché oramai esaurite negli effetti. Per gli atti primari così individuati, l'abrogazione ha effetto dal centottantesimo giorno¹⁸ dall'entrata in vigore del decreto-legge. L'effetto abrogativo, dunque, decorre dal 22 dicembre 2008, anziché dal 16 dicembre 2009, come sarebbe secondo il procedimento scandito dalla legge n. 246.

In sede di conversione, si è ritenuto opportuno far salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e introdurre una ulteriore disposizione che autorizza il Governo ad individuare, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi individuati nell'allegato.

Un prevalente apprezzamento positivo, registratosi così nel dibattito parlamentare come nei *media*, verso tale iniziativa di sfoltimento, ha fatto sì che non destassero particolari rilievi alcuni profili, pur suscettibili in linea teorica di sollecitare approfondimenti.

Tra questi:

a) l'effetto abrogativo del decreto-legge n. 112 non è immediatamente operante, quasi a contraddire la necessità e l'urgenza che costituiscono il presupposto del ricorso allo strumento del decreto-legge, ai sensi del dettato costituzionale e della legge n. 400 del 1988, la quale prevede, all'articolo 15, comma 3: "*I decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione*". D'altra parte una previsione diversa da quella recata dal decreto-legge avrebbe importato – nell'ipotesi di modificazioni dell'allegato nel corso del procedimento di conversione – conseguenze di complicazione, assai più che di semplificazione;

b) vi si ha talvolta abrogazione di fonti già abrogate, ed in modo espresso;

c) si ha in alcuni casi abrogazione di atti recanti disposizioni, modificative di previgenti atti aventi forza di legge, senza che questi ultimi siano ricompresi tra quelli abrogati.

Rispetto al procedimento "taglia-leggi" configurato dalla legge n. 246, la decurtazione di atti normativi primari operata dal decreto-legge si differenzia essenzialmente per i seguenti profili:

¹⁸ Il decreto-legge originariamente prevedeva sessanta giorni, termine poi ampliato dalla legge di conversione.