

- l'individuazione puntuale degli atti da abrogare (anziché da sottrarre ad abrogazione);
- l'ampliamento del novero di tali atti, sì da ricomprendere anche atti successivi al 1970.

Figurano tra gli abrogati altresì alcuni tipi di atto, come leggi di bilancio, esclusi dalla legge n. 246 dal novero di disposizioni abrogabili in via automatica generalizzata.

Altra diversità saliente è che si ha mera abrogazione, non anche rioridino o riassetto delle materie.

In altri termini, il decreto-legge muove nella direzione, più che di un'articolata semplificazione normativa, di un accertamento dell'esaurimento di effetti di fonti primarie, delle quali è perciò certificata la cancellazione dall'ordinamento.

Ulteriore diversità è rinvenibile sul versante parlamentare, ove la legge n. 246 aveva ravvisato l'esigenza di una sede unitaria di vaglio e riscontro nella Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, da quella stessa legge istituita.

Questa Commissione non prende parte, invece, all'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge.

D'altro canto, tali abrogazioni sono funzionali ad uno sfoltimento che, pur eminentemente formale, riveste un'incidenza pratica anche al fine di agevolare l'opera di informatizzazione della legislazione statale vigente, da mettere a disposizione gratuita degli utenti, secondo quanto già previsto dall'articolo 107 della citata legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001)¹⁹.

Elemento di complessità, allorché si proceda ad abrogazioni, può esser dato dalla 'gestione' dell'intreccio di rinvii, novelle, deroghe e altro, attraverso cui sovente la disposizione di un atto si correla con altre disposizioni.

* * *

A pochi mesi dalla conversione del decreto-legge n. 112, è stato emanato il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione normativa* che ha per esclusivo oggetto la "semplificazione normativa", convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9.

All'articolo 2, esso reca previsioni 'gemelle' rispetto a quelle del decreto-legge n.112. Infatti, dispone - o conferma - l'abrogazione di un insieme di atti i cui estremi sono elencati nell'Allegato 1²⁰.

¹⁹ Vedi *infra* paragrafo 3 di questo capitolo.

²⁰ Il testo del decreto-legge disponeva che le disposizioni *de quibus* fossero abrogate; in sede di conversione si è previsto invece che le disposizioni sono "o restano" abrogate, probabilmente per tener conto delle abrogazioni implicite eventualmente già intervenute.

Si tratta di 28.889²¹ atti normativi di rango primario (leggi, regi decreti-legge, decreti-legge luogotenenziali, decreti legislativi luogotenenziali e decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato) emanati tra il marzo 1861 e il dicembre 1947, risalenti cioè al periodo antecedente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Una precisazione può svolgersi circa il numero ora riportato.

Come evidenziato nel paragrafo I.1, nell'ambito del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui alla legge n. 246, in ottemperanza alla fase ricognitiva per settori normativi della legislazione statale vigente, il Governo ha trasmesso al Parlamento apposita Relazione, in cui sono censite 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).

Complessivamente gli atti statali così censiti sono 21.000 (dei quali 7.000 anteriori al 1970). Di questi circa un quarto è stimato come obsoleto, dunque destinato ad abrogazione.

Rispetto ai dati numerici sopra ricordati, il numero di 28.889 atti – recati dall'allegato al decreto-legge n. 200 – può apparire discordante.

Tuttavia, deve considerarsi che diversi sono gli insiemi considerati. I circa 21.000 atti riportati dalla relazione governativa citata sono da intendersi quali atti vigenti.

Gli atti riportati nell'allegato del decreto-legge n. 200, sono da ritenersi atti non più vigenti, o comunque non più aventi effetti.

Per tali atti si è ritenuto di intervenire con un'abrogazione esplicita.

In altri termini, l'intento dichiarato dal Governo sarebbe una sorta di declaratoria della cessata vigenza di fonti primarie, delle quali verrebbe certificata la già intervenuta cancellazione dall'ordinamento.

Secondo la relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge di conversione, finalità della norma è quella di contribuire alla certezza del diritto ed al contempo agevolare la realizzazione del progetto di informatizzazione e classificazione della normativa vigente espungendo dall'ordinamento le norme primarie risalenti al precedente ordinamento costituzionale che siano *"ormai ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale"*. La soluzione scelta – proseguiva la relazione illustrativa – consente di non dover procedere alla marcatura e all'inserimento di tali atti nella banca dati della legislazione vigente, *"con cospicui risparmi di spesa, considerando che l'inserimento e la marcatura di un atto legislativo nella banca dati pubblica costa circa 200 euro"*.

La medesima relazione dava sinteticamente conto del metodo seguito nell'individuazione degli atti sottoposti ad abrogazione. I provvedimenti primari emanati nel periodo suindicato (oltre 31.000) sono stati individuati

²¹ A seguito delle modifiche introdotte in sede di conversione sono stati ridotti a 28.407. Un'ulteriore decurtazione di 1033 atti, concernenti ratifiche ed esecuzioni di trattati internazionali, è contenuta nella legge n. 69 del 2009 recante *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile"*: v. *infra* paragrafo 4 di questo capitolo.

ricorrendo alla banca dati storica del Centro elaborazione dati (CED) della Corte di cassazione. Sono stati quindi espunti dall'elenco gli atti ritenuti vigenti in base alle tabelle redatte ai fini del già illustrato meccanismo "taglia-leggi" di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. *"Sono così residuati"*, concludeva la relazione, *"circa 29.000 atti primari di incerta o dubbia vigenza, che comunque è utile abrogare espressamente"*.

L'effetto abrogativo decorre dal 16 dicembre 2009²². Ancora una volta, l'abrogazione oggetto della decretazione d'urgenza ha efficacia differita.

Peraltro, le ragioni dell'urgenza, ove si ravvisino, sono da connettere con la realizzazione della banca dati *Normattiva*.

E integralmente dedicato a questa banca dati è l'articolo 1 del decreto-legge.

Come è noto ad oggi non esiste in Italia una banca dati informatica pubblica e gratuita contenente tutta la legislazione. Tale obiettivo è stato per la prima volta individuato dall'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo (pari a 25 miliardi di lire, per un quinquennio) destinato al finanziamento della informatizzazione e della classificazione della normativa vigente con un duplice obiettivo: facilitare la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini; fornire al legislatore strumenti per l'attività di riordino normativo.

La stessa disposizione demandava la definizione del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento del fondo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con i Presidenti di Camera e Senato.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo, adottato il 24 gennaio 2003, ha individuato i contenuti del programma ed ha istituito un Comitato guida, formato dai Segretari generali delle tre istituzioni (Presidenza del Consiglio, Senato della Repubblica e Camera dei deputati).

Il programma varato prevede la predisposizione di una banca dati completa, comprensiva di tutti i provvedimenti normativi dal 1861 ad oggi, e la messa a disposizione gratuita per i cittadini, con strumenti informatici e telematici, sia del testo originale di ciascun atto (cd. storico) sia di tutte le successive versioni come modificate nel tempo, fino a quella vigente (cd. multivigenza).

L'articolo 1 del decreto-legge n. 200 attribuisce al Ministro per la semplificazione normativa competenze generali (di iniziativa, promozione e coordinamento) sulle attività in materia. Tali competenze sono esercitate "sulla base delle intese già acquisite" tra la Presidenza del Consiglio e le Presidenze delle Camere. In virtù di una modifica apportata in sede di

²² La data del 16 dicembre 2009 è stata prevista in sede di conversione per allineare l'effetto abrogativo di tali disposizioni con il meccanismo "taglia-leggi" di cui alla legge n. 246. Il decreto-legge n. 200 originariamente prevedeva che l'effetto abrogativo decorresse dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto stesso.

conversione, le Amministrazioni dei due rami del Parlamento, sulla base delle citate intese, prestano la propria collaborazione anche alle attività di informatizzazione in corso.

Ai fini di "convergenza" e per il più efficiente utilizzo delle risorse, si autorizza il Ministro per la semplificazione normativa ad emanare decreti con i quali:

- razionalizzare le attività degli organismi e degli enti statali operanti in materia e individuare le modalità di utilizzo del personale delle pubbliche amministrazioni statali già impegnato nel programma di informatizzazione e classificazione della normativa vigente;

- coordinare le relative iniziative con le attività in corso per l'attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (procedimento "taglia-leggi");

- definire – di concerto con il Ministro della giustizia – i criteri procedurali per la pubblicazione telematica degli atti normativi, nella prospettiva del superamento dell'edizione a stampa della *Gazzetta Ufficiale*²³.

I decreti sono adottati entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Non è precisato se tali decreti abbiano natura regolamentare, benché questa possa desumersi in ragione dell'oggetto.

Oltre a tale previsione, come si è detto, l'articolo 2 del decreto-legge dispone l'abrogazione di un insieme di atti i cui estremi sono elencati nell'allegato 1. In sede di conversione è stata fatta salva la procedura delineata dai commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e si è previsto che il Ministro per la semplificazione normativa trasmetta alle Camere, entro il 30 giugno 2009, una relazione motivata sull'impatto ordinamentale delle abrogazioni prefigurate dal comma 1 (che, come detto, avranno efficacia dal 16 dicembre successivo), con riguardo ai settori di competenza dei singoli Dicasteri.

Infine, va rammentato che, in sede di conversione del decreto-legge n. 200, sono stati presentati, e accolti dal Governo, due ordini del giorno, di identico contenuto, con i quali, pur riconoscendo che l'intervento di riduzione delle leggi esistenti e l'azione di rilancio del progetto di informatizzazione dell'ordinamento rispondono a finalità apprezzabili e condivisibili, si fa presente che risultano ancora aperti i termini di esercizio della delega "taglia-leggi", si sottolinea la necessità di utilizzare per il futuro strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere di urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal Parlamento e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo, e si invita il Governo a trasmettere alle Camere un aggiornamento della relazione prevista dalla legge n. 246 concernente la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti e le eventuali incon-

²³ È richiamato in proposito l'art. 27, comma. 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, ove si prevede, a partire dal 1° gennaio 2009, la diffusione della *Gazzetta Ufficiale* in forma esclusivamente telematica alle amministrazioni o enti pubblici (compresi gli enti locali) titolari di abbonamento.

gruenze e antinomie riscontrate nell'attività di verifica. Un terzo ordine del giorno, accolto anch'esso dal Governo, lo impegna a procedere ad eventuali ulteriori abrogazioni espresse con i decreti legislativi di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 e non più con lo strumento del decreto-legge²⁴.

I.4 *Un processo non concluso*

Al fine di assicurare una messa a punto del meccanismo "taglia-leggi", è stata introdotta, in tempi recentissimi, una modifica del procedimento scandito dall'articolo 14 della legge n. 246 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"*.

Il comma 1 di tale articolo 4 introduce, nell'articolo 14 della legge n. 246, un comma 14-ter che differisce di un anno dell'entrata in vigore della cosiddetta "ghigliottina" nei riguardi di tutti gli atti normativi non censiti nei decreti legislativi di cui al comma 14. Si tratta di un accorgimento dettato dall'esperienza, in quanto già adottato in occasione della conversione dei decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008, in modo da avere un'opportuna fase di "ripensamento" per correggere eventuali errori o omissioni prima che l'abrogazione si compia, senza dover "ripescare" disposizioni erroneamente abrogate, come paventato nella stessa Relazione del Governo al Parlamento del dicembre 2007.

Si inserisce altresì, sempre nell'articolo 14, un comma 14-quater che riconduce nella cornice unitaria della delega – evitando così il rischio, per il futuro, di un ulteriore ricorso alla decretazione d'urgenza – la possibilità per il Governo di accompagnare ai decreti legislativi, contenenti le disposizioni da mantenere in vigore, ulteriori decreti legislativi volti alla speculare operazione di abrogazione delle disposizioni legislative statali oggetto di abrogazione tacita o implicita o che abbiano esaurito i loro effetti o che siano prive di effettivo contenuto normativo o che siano comunque obsolete. Per tali decreti di abrogazione espressa si supera il discrimine temporale del 1° gennaio 1970, prevedendo che essi possano intervenire anche su norme successive, senza limite temporale.

Inoltre, si prevede che le disposizioni contenute nei decreti legislativi ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni (che appartenevano ai cosiddetti esclusi ex comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246) siano invece espressamente identificati dal Governo nei decreti legislativi ricognitivi delle disposizioni da mantenere in vigore.

²⁴ V. ordini del giorno G101 e G. 2.100 (seduta dell'Assemblea del Senato n. 152 del 17 febbraio 2009) e ordine del giorno 9/2004-A/1 (seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati n. 121 del 27 gennaio 2009).

Si introduce altresì un nuovo comma 18-*bis* che prevede la possibilità, entro un anno dall'entrata in vigore di tali decreti legislativi di riassetto, di emanare disposizioni integrative o correttive degli stessi. Inoltre si interviene sull'allegato 1 annesso al decreto-legge n. 200 del 2008, sopprimendo le voci concernenti le leggi di ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali relative al periodo 1861-1948, in considerazione del carattere "peculiare" di tali leggi che traggono la loro origine da un atto consensuale, l'accordo, non modificabile unilateralmente da un singolo Stato.

La legge in esame interviene inoltre in materia di chiarezza e di riordino dei testi normativi, introducendo, nella legge n. 400 del 1988, un articolo 13-*bis* in base al quale il Governo deve provvedere a che:

- ogni norma diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti, ovvero a stabilire deroghe, indichi espressamente le norme oggetto di sostituzione, modifica, abrogazione o deroga;
- le disposizioni legislative, di rango secondario e contenute in circolari che rinviano ad altre norme indichino, in forma integrale ovvero in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

Le disposizioni introdotte in materia di chiarezza dei testi normativi vengono qualificate come "principi generali per la produzione normativa" e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito. La qualificazione come "principi generali" dell'ordinamento implica – evidentemente – la loro funzione di indirizzo anche nei confronti delle Regioni.

Si innova così l'ordinamento, in quanto per la prima volta due principi attinenti alla formulazione tecnica dei testi legislativi (e non solo) trovano spazio in una fonte di rango primario a carattere generale.

Per quanto riguarda la tenuta ed il costante aggiornamento dei processi di riordino normativo, si prevede inoltre che:

- il Governo possa aggiornare, almeno ogni sette anni, codici e testi unici;
- la Presidenza del Consiglio adotti atti di indirizzo e coordinamento (evidentemente rivolti alle articolazioni ministeriali) per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di codici e testi unici siano attuati esclusivamente andando a "novellare" (cioè a modificare espressamente) tali codici e testi unici²⁵.

Si novella altresì l'articolo 17 della legge n. 400 prevedendo il parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia su tutti gli schemi

²⁵ Una disposizione di analogo tenore era contenuta nell'articolo 7 della legge di semplificazione 1998 (legge 8 marzo 1999, n. 50), abrogato dall'articolo 23 della legge 29 luglio 2003, n. 229, il quale recitava: "*Le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare.*"

di regolamenti di delegificazione, da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta. Si stabilisce così in via generale il coinvolgimento delle Camere nel procedimento di adozione dei regolamenti di delegificazione, che nella prassi già viene spesso previsto nelle singole autorizzazioni alla delegificazione. Si aggiunge infine all'articolo 17 della legge n. 400 un comma 4-ter, che prevede la possibilità per il Governo di procedere al riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita ed all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete. La disposizione è finalizzata a prevedere espressamente, per quanto riguarda le fonti regolamentari, un periodico riordino basato su linee direttrici analoghe a quelle individuate per il meccanismo "taglia-leggi".

Sempre con riferimento alla legge n. 400, si inserisce un articolo 17-bis, che autorizza il Governo all'adozione di testi unici compilativi, nella forma di decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato. Si innova così l'ordinamento autorizzando in via permanente il Governo all'adozione di testi unici compilativi.

II. LA SEMPLIFICAZIONE A LIVELLO REGIONALE ED EUROPEO

Qualsiasi strategia finalizzata alla semplificazione non può essere condotta a livello esclusivamente statale, ma si deve fondare su una stretta sinergia con gli altri soggetti istituzionali che concorrono alla produzione legislativa: le Regioni e le istituzioni comunitarie. Nei paragrafi che seguono si riferisce sinteticamente delle politiche di semplificazione avviate a livello regionale e comunitario e si offre qualche spunto comparativo richiamando le esperienze condotte in alcuni Paesi europei.

II.1 *Le Regioni*

A seguito della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione l'impostazione delle politiche in materia di qualità della legislazione ha dovuto subire una forte rivisitazione alla luce del nuovo assetto delle competenze legislative e regolamentari definite dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha portato ad un accentuato policentrismo normativo e istituzionale.

Come evidenziato dal Ministro per i rapporti con le Regioni nel corso dell'audizione davanti a questa Commissione in data 13 novembre 2008, la semplificazione legislativa è diventata un obiettivo comune che coin-

La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici".

volge lo Stato e le Regioni. Se è indubbio che queste ultime, in base al nuovo assetto costituzionale, sono diventate protagoniste dei processi di semplificazione delle procedure amministrative e del riordino normativo, è pur vero che lo Stato, in quanto garante delle istanze unitarie della Repubblica, deve farsi promotore di strumenti e di tecniche di semplificazione e qualità della regolazione volte a soddisfare, con una continua azione di cooperazione interistituzionale, le fondamentali esigenze di coesione giuridico-ordinamentale.

Al fine di soddisfare queste esigenze, il legislatore statale ha disegnato un quadro di riferimento normativo che, a cominciare dai criteri di delega di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 e dagli obiettivi stabiliti dall'articolo 2 della legge n. 246 del 2005, ha permesso al Governo, alle Regioni e alle autonomie locali di definire accordi in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione statale e regionale²⁶.

In attuazione del citato articolo 2 della legge n. 246, è stato sottoscritto, il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata, un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, nel quale sono stati individuati principi, criteri, metodi e strumenti comuni per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalle leggi di semplificazione. L'accordo pone anche le basi per condividere criteri e modalità per un corretto ed efficace monitoraggio delle disposizioni di legge, per verificare l'impatto della regolazione e il raggiungimento delle finalità, attraverso valutazioni economiche sulla stima dei costi e degli effetti in termini di alleggerimento degli oneri amministrativi sulle attività dei cittadini e delle imprese.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2007, è stato altresì istituito un Tavolo permanente per la semplificazione presso la Conferenza unificata, allo scopo di avere una sede stabile di consultazione e coordinamento con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le Regioni e le autonomie locali.

Infine, il 28 giugno 2007, i Presidenti del Senato, della Camera dei deputati e il coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome hanno sottoscritto un protocollo di intesa volto a istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le Assemblee regionali, incaricato di funzioni di consultazione e di approfondimento in materia di qualità della regolazione e semplificazione legislativa.

Va evidenziato che, negli ultimi anni, gran parte delle Regioni si è impegnata nel miglioramento della redazione tecnica dei testi normativi

²⁶ Il Ministro per i rapporti con le Regioni ha avuto modo di evidenziare che la formula degli accordi trova limiti naturali nella necessità del loro recepimento da parte delle Regioni che, secondo il sistema disegnato dalla Costituzione, hanno autonoma potestà legislativa in diverse materie. Con la conseguenza che, in caso di inerzia delle Regioni, l'intervento dello Stato è possibile unicamente nelle materie di competenza legislativa esclusiva. V. resoconto stenografico dell'audizione del 13 novembre 2008.

a livello regionale e ha effettuato operazioni che si possono definire genericamente di 'riordino normativo' di singoli settori della propria legislazione. Le denominazioni sono numerose, il più delle volte utilizzate in senso non univoco e spesso atecnico. In alcuni casi sono stati approvati criteri e linee guida per l'elaborazione dei testi unici, mentre mancano definizioni precise fornite da norme *ad hoc*.

Nei nuovi Statuti regionali, approvati a seguito delle riforme costituzionali degli anni 1999-2001²⁷, una significativa attenzione è riservata alla qualità della legislazione, anche con specifico riguardo ai temi della semplificazione e del riordino normativo.

In particolare il riordino normativo è oggetto di nove Statuti regionali²⁸ ed è in genere strettamente legato ad altri temi, come la qualità delle leggi.

In merito alla redazione dei testi unici è possibile individuare tre linee di tendenza:

- il Lazio ha demandato alla Giunta la predisposizione e l'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio. Qualora i testi unici presuppongano un riordino normativo, ovvero vadano al di là di modifiche meramente formali, la Giunta sottopone l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge;
- alcune Regioni riservano ai Consigli regionali la potestà di elaborare ed approvare, in forma legislativa, testi unici²⁹;
- altre Regioni prevedono deleghe alla Giunta, riservando al Consiglio il voto finale³⁰.

In particolare, lo Statuto della Regione Lombardia prevede un peculiare procedimento per le leggi di riordino normativo, a metà strada tra la delega legislativa e l'esame in una sede di tipo redigente: il Consiglio regionale può disporre il riordino di una materia determinata, individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo i principi e i criteri direttivi del riordino, nonché il termine entro il quale il Presidente della Regione è tenuto a presentare una proposta di legge redatta in articoli; tale proposta è trasmessa alla Commissione competente ed è approvata dal Consiglio regionale, dopo la discussione generale, con la sola votazione finale.

²⁷ Sono al momento 12 le Regioni che hanno approvato il nuovo Statuto: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria.

²⁸ Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana e Umbria.

²⁹ V. art. 32 dello Statuto delle Marche; art. 54 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, che definisce anche i criteri per la loro redazione; art. 44 dello Statuto della Toscana; art. 29 dello Statuto campano.

³⁰ V. art. 40 dello Statuto abruzzese; art. 40 dello Statuto lombardo; art. 40 dello Statuto umbro; art. 44 dello Statuto della Regione Calabria.

II.2 L'Unione europea

Il miglioramento della qualità della regolazione costituisce dal 2005 parte integrante della strategia di Lisbona (così detta dal Consiglio europeo che la varò, nel 2000) a favore della crescita e dell'occupazione: è cioè considerato strumentale alla crescita della competitività e dello sviluppo economico.

Nel Programma legislativo e di lavoro dell'Unione europea per il 2009 l'importanza di una buona qualità della legislazione "*per favorire la competitività economica*" viene ulteriormente ribadita "*tenuto conto della crisi finanziaria e della situazione economica*".

La Commissione europea – l'organo nel quale si concentra l'iniziativa legislativa – opera sulla scorta di un programma di lavoro annuale. Un capitolo ormai stabilmente iscritto in tale programma è dedicato a: "*Legiferare meglio*".

La strategia per "*Legiferare meglio*" si basa su tre linee d'azione principali:

- elaborare e applicare migliori strumenti di regolazione a livello di Unione Europea, in particolare la semplificazione, la riduzione degli oneri amministrativi e la valutazione d'impatto;

- lavorare a più stretto contatto con gli Stati membri per garantire che i principi di una migliore regolazione siano applicati coerentemente in tutta l'Unione Europea da tutti i partecipanti al processo normativo;

- rafforzare il dialogo costruttivo tra le parti interessate e tutti i partecipanti al processo normativo ai livelli di Unione Europea e nazionale.

Per quanto riguarda la semplificazione normativa, la Commissione ha adottato nell'ottobre 2005 una strategia (COM (2005) 535 def.), che si è tradotta in un programma modulato di misure di semplificazione (ne sono state previste, in prosieguo di tempo, 185), da intraprendere tra il 2005 ed il 2009 al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della normativa.

Suoi strumenti sono: l'*abrogazione* di norme obsolete; la *codificazione* (in un unico atto, di più atti esistenti); la *rifusione* (in un unico atto, di più modificazioni e novelle ad un atto, andate stratificandosi nel tempo)³¹.

Nel Terzo esame strategico del programma "*Legiferare meglio*", datato 28 gennaio 2009, la Commissione descrive in termini qualitativi e quantitativi i risultati già ottenuti, indicando la strada che il legislatore comunitario ed i singoli Stati membri devono ancora percorrere con riguardo ai seguenti obiettivi:

³¹ Per quanto riguarda gli atti di accorpamento di norme esistenti in ambito comunitario, va sottolineato che la terminologia utilizzata è il risultato delle traduzioni dall'inglese e dal francese, quindi il significato di una denominazione comunitaria tradotta in italiano spesso non individua lo stesso tipo di atto della lingua originaria. L'esempio tipico è la parola "codificazione" che per l'Unione europea indica la riunificazione in un unico testo, e la conseguente abrogazione, di uno o più atti con le relative modifiche; ma, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento italiano, il nuovo testo non può in alcun modo inter-

– migliorare la legislazione esistente, con riguardo sia alla semplificazione normativa, sia alla semplificazione amministrativa. In ordine alla semplificazione normativa, la Commissione attualmente in carica ha preso misure che ridurranno l'*acquis* comunitario di quasi il 10 per cento (circa 1300 atti normativi e 7800 pagine di Gazzetta Ufficiale) e si sta orientando verso un approccio più integrato alla semplificazione, che prevede l'esame dell'intero *corpus* normativo relativo a un determinato settore politico per individuare sovrapposizioni, lacune, incoerenze, misure obsolete e possibilità di ridurre gli oneri normativi. In ordine alla semplificazione amministrativa, la Commissione ha ritenuto che fossero necessarie anche altre azioni specifiche per eliminare gli oneri amministrativi inutili gravanti sulle imprese. Nel 2007 ha individuato 42 atti normativi, in 13 settori prioritari, che comportano costi amministrativi per un ammontare di circa 115-130 miliardi di euro. Su questa base ha elaborato un programma volto a ridurre gli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012, obiettivo approvato dal Consiglio europeo nel marzo del 2007. La Commissione ha avviato varie azioni che dovrebbero consentirle di raggiungere questo obiettivo. A dicembre 2008, la Commissione ha presentato ulteriori misure volte a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese, tra le quali la modernizzazione della legislazione doganale comunitaria e la creazione di un ambiente di lavoro senza carta suscettibile di generare benefici per gli operatori economici stimati in 2,5 miliardi di euro all'anno. Nel settore delle statistiche, le proposte di riduzione degli oneri amministrativi riguardanti gli scambi intracomunitari di merci adottate dal 2004 o in attesa di adozione consentiranno agli Stati membri di esentare circa 370.000 imprese dall'obbligo di fornire dichiarazioni. Ciò rappresenta una potenziale diminuzione della popolazione di imprese oggetto di indagine di circa il 52 per cento su sei anni (dal 2004 al 2010) ossia più di 100 milioni di euro di risparmi all'anno fino al 2010 e oltre 200 milioni di euro dal 2010 in poi, in particolare per le piccole e medie imprese. Quale tappa successiva, la Commissione sta individuando le riduzioni specifiche possibili in ciascuno dei settori prioritari ed è a buon punto in due settori chiave. Nel caso del diritto societario la Commissione prevede la possibilità per gli Stati membri di escludere le microimprese dal campo di applicazione delle direttive comunitarie sulla contabilità: i risparmi derivanti da tale esclusione sono calcolati nell'ordine di 8 miliardi di euro. Inoltre, la

venire sulla sostanza delle norme codificate. Per quanto riguarda il "consolidamento", mentre per noi corrisponde ad una generica attività di semplificazione e riordino di norme che sta sicuramente alla base degli atti di accorpamento, per l'Unione europea indica una specifica operazione di chiarificazione del diritto condotta dalla Commissione a fini puramente informativi – può essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità europea – ma, non dando luogo all'adozione di un nuovo atto, non produce effetti giuridici e non sostituisce gli atti contenuti che pertanto rimangono in vigore. Infine la "rifusione" costituisce lo strumento di accorpamento di più forte impatto a livello comunitario in quanto implica l'adozione di un nuovo atto che riunifica e sostituisce, abrogandoli, precedenti atti, apportandovi tutte le modifiche necessarie, anche sostanziali. Si tratta quindi di caratteristiche chiaramente assimilabili a quelle dei classici testi unici innovativi italiani.

Commissione proporrà un'ampia revisione della direttiva sull'IVA allo scopo di eliminare gli ostacoli alla fatturazione elettronica e di ammodernare le norme sulla fatturazione. Le potenzialità massime a medio termine di rimozione degli ostacoli posti dall'IVA alla fatturazione elettronica sono state stimate in 18 miliardi di euro nel caso in cui tutte le fatture fossero trasmesse elettronicamente. Finora le misure di riduzione degli oneri presentate o previste consentono di conseguire risparmi per più di 30 miliardi di euro.

– *migliorare la qualità delle nuove iniziative.* La Commissione ritiene che il modo più efficace per creare una cultura del legiferare meglio sia far sì che le persone incaricate dell'elaborazione delle politiche siano responsabili anche della valutazione dell'impatto delle loro proposte. Si tratta di un elemento essenziale del sistema di valutazione d'impatto che la Commissione ha messo in atto dal 2002 e che, a suo avviso, rivoluziona la cultura di lavoro dell'istituzione. Dal 2002 la Commissione ha svolto oltre 400 valutazioni d'impatto, 135 delle quali solo nel 2008.

– *condividere sempre di più la responsabilità di una migliore regolamentazione.* In particolare, la Commissione indica come priorità per il 2009 il completamento dell'esame dell'approccio comune per la valutazione d'impatto tra le tre istituzioni comunitarie che partecipano al processo legislativo (la stessa Commissione, il Consiglio ed il Parlamento).

– *definire una regolamentazione a livello globale.* La Commissione intende proseguire la cooperazione in materia di regolamentazione con i suoi *partner* commerciali, sia nell'ambito di organizzazioni multilaterali quali l'ONU, l'OCSE e la Banca mondiale, che nei dialoghi bilaterali per ridurre gli ostacoli agli scambi e agli investimenti, rafforzando nel contempo la tutela dell'ambiente e della società. Il vertice del G20 del novembre 2008 ha dimostrato l'importanza della cooperazione internazionale nell'attuale congiuntura economica e finanziaria, e l'impatto positivo che l'Unione può avere quando agisce unita. Nel dicembre 2008 la Commissione ha presentato un quadro strategico per la cooperazione internazionale in materia di regolamentazione e ha indicato future priorità d'azione³².

Come ha avuto modo di sottolineare il Ministro per le politiche europee nel corso dell'audizione davanti a questa Commissione dell'11 febbraio 2009, gli Stati membri sono chiamati a coordinare l'azione di semplificazione avviata a livello europeo con quella svolta a livello nazionale³³.

³² COM(2008) 874.

³³ Una delicata revisione e semplificazione regolatoria e amministrativa andrà effettuata già in sede di recepimento (entro il 28 dicembre 2009) della direttiva comunitaria sulla libera prestazione dei servizi nel mercato interno (direttiva 2006/123/CE). Con un approccio orizzontale relativo a tutti i servizi salvo quelli espressamente esclusi, la direttiva persegue l'obiettivo di sviluppare il mercato interno e presuppone una vasta opera di semplificazione dei requisiti e delle procedure previsti, nei singoli Paesi, per l'accesso alla pre-

L'intenzione del Governo italiano è in primo luogo quella di verificare la possibilità di estendere gli effetti del meccanismo "taglia-leggi" anche a tutti gli atti normativi di recepimento di direttive comunitarie: si tratta di un lavoro particolarmente complesso se solo si pensa che la quasi totalità della produzione normativa nazionale è adottata in esecuzione di obblighi comunitari, ma che potrebbe risultare molto utile, sia per non compromettere gli effetti positivi del lavoro di semplificazione in atto sulla legislazione nazionale sia come completamento delle iniziative assunte dalle istituzioni europee.

Peraltro, già la legge comunitaria annuale mette a disposizione del legislatore strumenti per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie, prevedendo una specifica delega per la compilazione di testi unici o codici di settore e conferendo altresì delega al Governo per il recepimento delle direttive di "rifusione", cioè delle direttive con le quali si provvede a livello comunitario a riorganizzare in un unico atto disposizioni contenute in precedenti atti normativi.

Un ulteriore ambito sul quale il Governo italiano è intenzionato ad intervenire è quello relativo al c.d. *gold plating*, cioè a quella pratica consistente nell'inserire, in sede di recepimento della normativa comunitaria, specificazioni o regole aggiuntive che vanno al di là delle prescrizioni definite dalle istituzioni comunitarie; tale pratica non solo crea differenze nell'impatto della legislazione europea nei diversi Paesi, ma molto spesso determina appesantimenti burocratici ed oneri aggiuntivi per i destinatari delle norme.

Evidentemente si tratta di oneri sui quali gli interventi di semplificazione delle istituzioni europee non possono avere effetto alcuno, poiché l'unico modo per impedire la pratica a livello comunitario sarebbe quello di adottare direttive sempre più analitiche e dettagliate, mentre risulterebbe certamente efficace ed utile un intervento a livello nazionale.

L'intervento in tale campo non dovrebbe limitarsi ad individuare nei provvedimenti già vigenti quelle regole superflue suscettibili di essere eliminate, ma dovrebbe anche essere rivolto ad evitare per il futuro l'inserimento di tali regole in fase di predisposizione dei testi di recepimento delle direttive comunitarie.

Infine è allo studio una possibile riforma del meccanismo della legge comunitaria che appare in alcuni casi inadeguato rispetto ai più ristretti tempi di reazione imposti dall'Unione europea.

II.3 *Le esperienze di alcuni Paesi europei*

In molti Stati europei è in corso una politica "sulla qualità della regolamentazione", che attribuisce un ruolo centrale agli interventi di snellimento e di semplificazione legislativa ed amministrativa.

stazione dei servizi stessi. Il recepimento della direttiva in Italia è previsto dal disegno di legge comunitaria 2008.

Vengono di seguito esaminate alcune di queste esperienze nelle quali è possibile rilevare problematiche affini in tema di semplificazione, partendo dalla Francia, il cui ordinamento presenta tratti in qualche misura analoghi a quello italiano.

a) *Francia*

La recente esperienza dell'ordinamento francese colpisce per le analogie – quasi per il parallelismo – con quella italiana.

In Francia si è avuto un forte rilancio della codificazione di settore, quale strumento di una politica di razionalizzazione del diritto (per effetto dell'articolo 3 della legge 12 aprile 2000, n. 231, relativa ai diritti dei cittadini nelle loro relazioni con le amministrazioni). Sono state inoltre previste leggi di "*simplification du droit*", abilitanti il Governo a semplificare determinati procedimenti con ordinanza. È stata altresì introdotta l'analisi d'impatto della regolamentazione (dapprima in via sperimentale nel 1995, poi stabilmente, nel 1998).

Secondo alcune stime, si ha in Francia un complesso di 10.500 leggi e 120.000 decreti con natura regolamentare.

b) *Regno Unito*

La qualità della regolamentazione è da tempo oggetto di attenzione nei Paesi anglosassoni di *common law*, inclini a contenere la sfera materiale disciplinata dalla legge o comunque regolata dall'autorità pubblica. Anche nel Regno Unito si è avvertita l'esigenza di un *Legislative and Regulatory Reform Act* (approvato dal Parlamento sul finire del 2006).

Tale atto legislativo disciplina poteri ministeriali, finalizzati alla rimozione o alla riduzione degli oneri derivanti dalle normative, nonché alla promozione dei principi della buona regolamentazione. I Ministri sono autorizzati ad emettere *Statutory Instruments* (atti di natura regolamentare) per riformare la legislazione che risulti superata, non necessaria o eccessivamente complicata, con lo scopo primario di ridurre gli aggravii procedurali per il cittadino o di rimuovere oneri che derivino a qualunque persona da ogni tipo di legislazione. Per "oneri" si intendono costi di carattere finanziario, aggravii amministrativi, ostacoli all'efficienza, alla produttività o alla redditività, sanzioni che colpiscono lo svolgimento di attività lecite.

La seconda parte del *Legislative and Regulatory Reform Act* specifica il contenuto del principio del buon esercizio dell'attività regolamentare. Esso impone la trasparenza, la responsabilità, la proporzionalità e l'attenzione all'oggetto della regolamentazione e stabilisce che l'esercizio del potere regolamentare debba essere condizionato alla sussistenza di una assoluta necessità. In tal modo, i cinque principi di corretta regolamentazione sono forniti di un fondamento legislativo.

Dunque, anche in un sistema di *common law* quale il Regno Unito, si avverte tuttora (pur conclusasi la stagione thatcheriana degli anni Ottanta e il suo processo di *deregulation*) l'esigenza di diminuire l'inflazione normativa ed il peso della regolamentazione, con una conseguente opera di riforma del diritto esistente. Non è un caso che l'analisi di impatto della regolamentazione dia proprio in questo Paese la migliore prova tra quelli europei.

c) *Germania, Austria e Svizzera*

In tutti questi ordinamenti federali lo sfoltimento (*Bereinigung*) della legislazione federale è strettamente collegato ad operazioni di sfoltimento della legislazione cantonale e della legislazione dei *Länder* - molto più risalenti e perfezionate - individuando una serie di meccanismi di raccordo, affidati per lo più al Ministro della giustizia. Inoltre, è del tutto eccezionale la strada di sfoltimi in blocco, peraltro con efficacia prevalentemente ricognitiva, e si preferisce ricorrere piuttosto ad una elencazione puntuale, con efficacia costitutiva, delle disposizioni da abrogare.

In Germania nel 1958 è stata approvata una legge sulla raccolta del diritto federale, la *Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts*, la quale prevedeva il consolidamento e la sistemazione del diritto federale attraverso la pubblicazione nella terza parte della Gazzetta Ufficiale (*Bundesgesetzblatt*) delle leggi e degli atti normativi esclusi dall'operazione di sfoltimento (*Bereinigung*). Sebbene la dottrina prevalente abbia ritenuto quest'elencazione esplicativa di un potere meramente ricognitivo della legislazione vigente, il "sistema" delineato dalla legge federale contemplava anche una norma di chiusura di *Ausschlusswirkung* ("effetto di esclusione") delle disposizioni non incluse nella raccolta al 31 dicembre del 1968 (c.d. *Abschlußtag*).

Questa normativa è stata abrogata da una legge dell'aprile del 2006 che ha introdotto un diverso sistema di sfoltimento del diritto federale, attraverso interventi settoriali. Questa legge si compone di 210 articoli che contengono, articolo per articolo, un'indicazione puntuale di disposizioni da abrogare, e fra le abrogazioni disposte ci sono anche quelle della vecchia legge sulla raccolta del diritto federale del 1958.

Con legge del 14 agosto 2006 è stato poi istituito un "Comitato nazionale per il controllo delle norme" (*Normenkontrollrat*) con il compito di coadiuvare il Governo federale nella riduzione degli oneri amministrativi generati dalle leggi attraverso l'adozione, la supervisione e l'aggiornamento di una procedura standardizzata di quantificazione degli oneri amministrativi.

In Svizzera si è realizzato, in modo molto puntuale, il principio della continuità dello sfoltimento. Una prima legge confederale del 1948 prevedeva una raccolta (*Sammlung*), in dieci volumi, del diritto vi-

gente nel periodo fra il 1848 e il 1947; con una nuova legge confederale del 1966 si è introdotto un meccanismo di aggiornamento annuale di questa raccolta del diritto confederale vigente, che, secondo l'interpretazione prevalente, comporterebbe un'efficacia di esclusione di tipo costitutivo.

Diverso il caso dell'**Austria** dove l'operazione – che, infatti, non viene definita di sfoltimento, ma di ripubblicazione del diritto federale vigente – è stata costituzionalizzata. Nell'articolo 49-A della Costituzione austriaca si autorizza il Cancelliere federale, insieme ai Ministri competenti, a ripubblicare, con efficacia vincolante, leggi federali nel testo vigente, attraverso l'inserimento nella Gazzetta Ufficiale (*Bundesgesetzblatt*). Qui abbiamo, rispetto al modello tedesco e al modello svizzero, una soluzione che attribuisce poteri forti al Governo, sebbene l'interpretazione prevalente rilevi la natura essenzialmente ricognitiva e non costitutiva della ripubblicazione.

III. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO "TAGLIA-LEGGI"

Come si è visto nel capitolo I.1, il Governo ha provveduto, nel corso del 2007, al censimento delle disposizioni statali vigenti e ne ha riferito al Parlamento con apposita Relazione³⁴.

L'interruzione anticipata della XV legislatura ha comportato una fase di stasi che è stata superata con l'avvio della nuova legislatura e con la costituzione del IV Governo Berlusconi che ha visto la nomina, per la prima volta nella storia del nostro Paese, di un Ministro senza portafoglio per la semplificazione normativa.

Il Ministro Calderoli ha dato subito impulso all'attuazione della seconda fase prevista dal procedimento di cui all'articolo 14 della legge n. 246: è stato individuato per ogni amministrazione un referente per il "taglia-leggi" e nel mese di novembre 2008 è stata consegnata a ciascuna Amministrazione una tabella contenente una prima ricognizione – effettuata a titolo collaborativo dagli Uffici del Dipartimento per la semplificazione – degli atti normativi primari vigenti, divisi per settori di competenza. Tutti i Ministeri e i Dipartimenti interessati sono stati invitati ad operare un approfondimento su tali atti normativi primari di loro competenza al fine di evidenziare:

- gli atti normativi primari da mantenere in vigore (tra quelli precedenti al 1970);
- gli atti normativi primari da poter abrogare anche con efficacia immediata;

³⁴ Doc. XXVII, n. 7, della XV legislatura.