

Nel ragionare sull'applicazione del meccanismo "taglia-leggi" alle leggi/ordine di esecuzione dei trattati, occorre tener presente quale sia la caratteristica funzionale dell'ordine di esecuzione. La legge di esecuzione modifica l'ordinamento nazionale non già attraverso una riformulazione interna delle disposizioni del trattato, ma in virtù di un mero "rinvio" alla fonte normativa internazionale. Il trattato è riportato in allegato all'ordine di esecuzione e spetta all'operatore giuridico (giudice, amministratore, persona privata) sul presupposto che il trattato sia entrato in vigore e finché resti in vigore, procedere a ricostruire, attraverso le tecniche dell'interpretazione, le modifiche che devono intendersi intervenute nella legislazione nazionale per potere dare appunto esecuzione al trattato. La caratteristica più appariscente dell'ordine di esecuzione è proprio quella di creare una connessione diretta e continua tra vigenza del trattato sul piano internazionale e ordinamento interno. La normativa nazionale in virtù dell'ordine di esecuzione vive in simbiosi con le vicende del trattato sul piano internazionale: la sua entrata in vigore è condizionata all'entrata in vigore del trattato sul piano dei rapporti internazionali, la sua efficacia si sospende in caso di sospensione del trattato internazionale, essa si estingue automaticamente all'estinguersi del trattato sul piano dei rapporti internazionali.

Lo stabilire con atti aventi forza di legge (decreti legislativi) se un ordine di esecuzione di un trattato sia in vigore o meno appare incongruente rispetto alla caratteristica funzionale dell'ordine di esecuzione stesso: appare come un qualche cosa che va contro la sistematica dell'adattamento ai trattati internazionali tramite rinvio che rappresenta una tradizione di tecnica legislativa del tutto consolidata dell'ordinamento italiano. Insomma, il meccanismo "ghigliottina" della legge n. 246 del 2005 metterebbe in crisi il tradizionale sistema italiano di adattamento normativo ai trattati internazionali con il rischio niente affatto irrealistico che l'inserimento o mancato inserimento di una legge di esecuzione di un trattato nel decreto legislativo obbligherebbe – in modo sistematico – l'operatore giuridico a ritenere vigente la normativa interna di esecuzione di un trattato che eventualmente sul piano internazionale non è più vigente o viceversa di "tagliare" per legge l'ordine di esecuzione di un trattato che invece è vigente. I pericoli che ne possono derivare per la conformità dei rapporti fra ordinamento italiano e ordinamento internazionale sono evidenti e non potrebbero essere superati attraverso il riconoscimento di una valenza ricognitiva, piuttosto che normativa ai decreti legislativi di cui all'art. 14, comma 4.

A prescindere dall'incongruenza "di sistema" sopra rilevata, occorre poi anche osservare che lo stabilire se un ordine di esecuzione sia in vigore o meno presuppone che a monte sia stato verificato se il trattato cui l'ordine di esecuzione si riferisce sia in vigore o meno. Si rende quindi necessaria anzitutto un'accurata verifica preliminare, non già della cessazione delle norme interne, bensì della cessazione delle norme internazionali per una delle varie cause di estinzione dei trattati che il diritto internazionale generale rende rilevanti. Certamente questa valutazione è fatta

dagli organi dello Stato, ma si muove secondo prassi procedurali (quando anche non sempre obbligatorie per lo Stato) consistenti molto spesso nella previa notifica (da parte del Ministro degli esteri/MAE) alle controparti al trattato dell'avvenuta estinzione dello stesso, cui segue l'accettazione o la mancata obiezione da parte delle stesse controparti. Una simile procedura è frequentemente in uso anche quando ci troviamo di fronte alle situazioni più semplici di estinzione di un trattato quali la presenza di un termine o di una condizione espressa (insomma, è necessario che le parti del trattato condividano un atto sia pur esso di mera ricognizione). Quando poi la causa di estinzione abbia profili di maggiore complessità, come nell'ipotesi di estinzione dell'accordo a seguito della supposta violazione della controparte, o a causa dell'operare del principio del "mutamento fondamentale delle circostanze", il discorso diventa ancora più complicato. La denuncia del trattato necessita allora di una volontà positiva dello Stato e a tal fine, occorre una scelta politica dello Stato che si mette in relazione con gli altri Stati. Tempi e modi di manifestazione di questa volontà politica dello Stato hanno una flessibilità tale in vista di un accertamento dell'abrogazione condiviso dalle parti dell'accordo (si veda la Parte V, Sez. 4 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, di cui l'Italia è parte), da non potere essere condizionati da tempistiche e procedure di una legge "taglia-leggi" (comunicazione al Governo entro 24 mesi delle leggi di esecuzione dei trattati non più in vigore).

Quanto poi alla valutazione in merito all'estinzione di accordi, non trattasi di operazione puramente meccanica. Così, bisogna rendersi conto che ve ne sono vari, magari anche molto risalenti nel tempo (addirittura risalenti alla Sardegna e passati per continuità/successione in capo allo Stato italiano) che sotto un certo profilo hanno esaurito la loro funzionalità nel senso che, in riferimento ad essi, non si può immaginare che si possano creare situazioni giuridiche soggettive nuove. Però, nello stesso tempo, questi trattati giustificano la persistenza di situazioni giuridiche vigenti e le regolano, così come si sono costituite in quel determinato arco temporale, e quindi devono essere considerati tuttora in vigore.

Porto un esempio, che riguarda un trattato risalente nel tempo tanto da essere stato escluso dal "cantiere della semplificazione" che ha quale proprio oggetto la legislazione italiana dal 1861 in poi. Però occorre considerare che nell'ordinamento giuridico italiano *post* 1861 hanno operato o operano tuttora anche normative precedenti di origine internazionale (per quanto ora interessa) o in virtù di successione (se si ritiene che il regno d'Italia sia succeduto al regno di Sardegna), o per continuità (se si ritiene che tra il regno di Sardegna e regno d'Italia si sia realizzato un fenomeno di continuità, e dunque un solo cambio di denominazione dello Stato). Si pensi in particolare al trattato di Torino del 24 marzo 1860 con il quale la contea di Nizza e la Savoia sono state cedute dal Regno di Sardegna alla Francia in cambio del suo sostegno alla seconda guerra di indipendenza contro l'Austria del 1859. Si può dire che questo trattato sia estinto? Non può assolutamente sostenersi siffatta tesi, perché per qualunque controversia che ci fosse un domani tra Italia e Francia a proposito del con-

fine corrente su quei territori, il diritto applicabile è da rinvenire in quel trattato di Torino del 1860. È una soluzione questa che può essere generalizzabile per i trattati localizzati; ma che può immaginarsi anche per trattati aventi altra tipologia di efficacia.

A seguito di queste osservazioni ritengo di potere dire che il meccanismo del "taglia-leggi", se applicato all'ordine di esecuzione dei trattati presenta dei limiti anzitutto perché rischia di mettere in crisi il sistema stesso della "tecnica di rinvio" propria dell'ordine di esecuzione, che vuole che sia l'interprete e non il legislatore a decidere della vigenza o meno del trattato e con ciò dell'operatività o meno dell'ordine di esecuzione. In secondo luogo il fare operare il meccanismo "taglia-leggi" presuppone la messa in opera di un esercizio complesso nel quale bisogna esaminare trattato per trattato verificandone il vigore anche con le controparti per decidere con legge se un trattato è in vigore o meno. Ma a questo punto sorge anche la domanda che può essere essenziale: ma come è possibile con atto di legislazione interna decidere della vigenza di un atto normativo, l'accordo, i cui presupposti di validità dipendono da un ordinamento giuridico, quello internazionale, diverso da quello italiano?

Tutto sommato mi sembra che sia difficile perseguire la strada della legge "taglia-leggi" per decidere della vigenza dell'ordine di esecuzione (che più propriamente significa decidere normativamente a livello nazionale sulla vigenza o meno di un atto internazionale - il trattato -, che dipende per la sua effettiva vigenza da altro ordinamento giuridico, quello internazionale). Mi sembra invece più opportuno seguire una strada più leggera e meno invasiva per creare a favore degli operatori giuridici certezza/semplificazione sotto il profilo della vigenza dei trattati internazionali nell'ordinamento interno.

Invero questa strada già esiste ed è operante: si tratta dell'archivio informatico in funzione presso il Ministero degli affari esteri che già contribuisce alla certezza quanto alla vigenza dei trattati internazionali e quindi alla correlata vigenza delle leggi/ordine di esecuzione dei trattati stessi. L'Ufficio trattati, all'interno del Servizio del contenzioso diplomatico, provvede all'aggiornamento delle vicende dei trattati attraverso due archivi informatici, l'uno per i trattati bilaterali e l'altro per i trattati multilaterali, disponibili a chi voglia e comunque agli operatori istituzionali. Il *database* dei trattati bilaterali è di gestione relativamente semplice perché ogni trattato ha sempre il suo punto di riferimento solo in un altro Stato quindi è molto più facile in questi casi definirne la vigenza. Il secondo archivio, quello per i trattati multilaterali, è forse di gestione un poco più complessa perché l'adesione degli Stati a un trattato multilaterale passa attraverso un depositario, tuttavia non è difficile, anche in questo caso, conoscere se un trattato è in vigore per l'Italia, nei confronti di quali Stati e con quali eventuali riserve operanti, e se dunque è vigente la relativa legge/ordine di esecuzione. Il *database* del MAE possiede un livello di precisione che ritengo si possa considerare alto, ma naturalmente tutto può essere sempre migliorato così da offrire all'operatore giuridico, all'interprete, un sussidio ancora più importante di quello già messo a disposizione.

Vi è poi una terza tipologia di legislazione interna connessa ai trattati internazionali che è rappresentata da quelle leggi di attuazione che sono comunque necessarie, a prescindere anche dal fatto che sia stato emanato l'ordine di esecuzione. Si tratta di disposizioni di legislazione ordinaria delle quali non viene dato conto nel *database* del Ministero degli affari esteri.

Queste leggi di attuazione si pongono spesso come necessarie, poiché l'accordo può risultare in quanto tale "*not self-executing*" (come si usa dire). In altri termini, l'accordo non contiene l'indicazione di tutti gli elementi normativi necessari per potere essere applicato nell'ordinamento interno italiano e pertanto occorre provvedere in modo più o meno esteso alla adozione di una legislazione interna "di supporto" che permetta allo Stato di essere adempiente sul piano delle relazioni internazionali. In questo caso, però, la legislazione interna non è più legata in modo strutturale e funzionale al trattato, così come lo è la legge/ordine di esecuzione del trattato stesso. Ed allora la valutazione acquisisce caratteristiche di nuova complessità.

Anzitutto si possono immaginare situazioni nelle quali le norme di legislazione ordinaria che danno esecuzione al trattato sono talmente connesse al trattato stesso che nell'ipotesi in cui questo si estingua esse stesse perdono la causa essenziale del loro essere e dunque debbono considerarsi non più operanti se non estinte e dunque da "tagliare".

Le disposizioni interne di attuazione in via di legislazione ordinaria dei trattati non necessariamente, però, in mancanza di disposizioni espresse, seguono le sorti del trattato sul piano internazionale. Quindi, ammesso pure che il trattato si sia estinto sul piano internazionale, la legge di attuazione con procedimento c.d. ordinario (piuttosto che con il semplice procedimento di rinvio dell'ordine di esecuzione) non viene per ciò stesso meno; ciò per la ragione che la volontà normativa interna del legislatore italiano può essere stata quella di introdurre disposizioni legislative interne che egli ritiene debbano operare indipendentemente dalla persistente vigenza del trattato. In altri termini, può accadere che la legislazione interna si esprima anche in una dimensione di scelta unilaterale, a prescindere da quelli che possono essere gli obblighi assunti nei confronti di altri Stati. Quindi, anche nel caso in cui il MAE verifichi, seguendo le necessarie procedure, che un trattato non è più in vigore, una serie di normative interne di attuazione del trattato potrebbero permanere comunque in vigore come scelta unilaterale, per quanto non più dovute sotto il profilo della esigenza di onorare gli impegni assunti con altri Stati.

Pertanto, è chiaro che, se il trattato è in vigore, non è possibile abolire l'ulteriore normativa ordinaria di attuazione perché ciò metterebbe in crisi l'adempimento degli obblighi del trattato; però, se viene meno il trattato, è possibile che la legislazione interna resti ciononostante operante come scelta legislativa unilaterale. Facciamo un'ipotesi: la Convenzione del Consiglio d'Europa n. 108 del 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati di carattere personale (in vigore, per l'Italia dal 1997). Se la Convenzione dovesse ipoteticamente venire meno, non viene meno necessariamente la normativa interna di attua-

zione che si è affiancata all'ordine di esecuzione, perché questa normativa può essere considerata scelta normativa italiana (oltretutto di attuazione di valori costituzionali) a prescindere dalla presenza o meno a monte di obblighi internazionali contenuti in trattati.

Tutto questo comporta uno studio, un approfondimento, per cui ci si può domandare se la soluzione più adeguata sia quella della "ghigliottina", perché i rischi sono troppo grossi sotto l'aspetto del rispetto da parte dell'Italia dei suoi obblighi internazionali. Potrebbe sembrare più opportuna un'operazione di carattere diverso che faccia il punto sulla legislazione in un determinato settore (a questo riguardo appare quanto mai necessario un raccordo tra amministrazioni, in maniera da verificare l'applicazione della legislazione, che si espande per tutto l'ordinamento, nelle varie amministrazioni, nei vari Ministeri, nella Presidenza del Consiglio, eccetera) per procedere al suo riordino e realizzare nel contempo una semplificazione: semplificazione e riordino, probabilmente, devono essere concepiti come due facce della stessa operazione.

Un'ultima osservazione sul riassetto della normativa. Il riassetto, per l'ordine di esecuzione dei trattati internazionali, non si pone perché i trattati sono per definizione atti "sparsi". Non esiste un sistema dei trattati, ma è l'interprete che li mette a sistema. Quindi non è possibile neppure effettuare un riassetto degli ordini di esecuzione perché ogni ordine di esecuzione è legato a quel singolo trattato.

Può essere invece realizzata una migliore messa a sistema delle leggi ordinarie di attuazione dei trattati internazionali in determinati settori. Ci sono settori di legislazione italiana che aspettano il riassetto della disciplina in relazione agli sviluppi di importanti trattati che l'Italia ha ratificato e per i quali ha altresì emanato l'ordine di esecuzione. Si pensi alle convenzioni di diritto internazionale umanitario: le Convenzioni di Ginevra del 1949, i Protocolli Aggiuntivi del 1977 ecc. Qui si tratta di riordinare organicamente leggi importanti, quali la legge di guerra e di neutralità, il codice penale militare di guerra, che in realtà prendono moltissimo dai trattati internazionali e vanno dunque riviste per riassetto e aggiornamento.

Una considerazione finale forse fuori tema: è certo giusto, forse anche un po' di moda, parlare di "taglia-leggi", ma stiamo anche attenti al fatto che siamo debitori di leggi: ad esempio ci sono trattati internazionali per i quali l'Italia ha provveduto alla ratifica e all'ordine di esecuzione, ma rispetto ai quali poi non si è curata affatto di dare attuazione con la ulteriore, indispensabile legislazione interna. La prima cosa che mi viene in mente è la mancanza di leggi di attuazione dello Statuto della Corte penale internazionale: il nostro Stato va orgoglioso del fatto di aver ospitato una conferenza a Roma e di essere stato il quarto Stato a ratificare lo Statuto, a dare l'ordine di esecuzione. Ma poi non ha dato allo Statuto di Roma esecuzione dettagliata, ciò che invece è necessario in un campo come quello penale. Quindi, ben venga la semplificazione delle leggi, però ricordiamoci anche che c'è qualche legge che da troppo tempo aspetta di essere fatta.

IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

IV.1 *Spunti di riflessione sul procedimento "taglia-leggi"*

La semplificazione ed il miglioramento della qualità della regolazione sono da tempo oggetto di specifiche politiche legislative, in Italia come in molti ordinamenti giuridici stranieri.

Così è per più ragioni.

Nei tempi della globalizzazione la competizione non è solo tra sistemi economici, ma anche tra ordinamenti giuridici. Una cattiva legislazione penalizza la competitività di un Paese, ne rallenta la modernizzazione, ne limita la capacità di integrarsi nella dimensione internazionale, distoglie risorse dall'attività economica, erodendo di alcuni punti percentuali il prodotto interno lordo⁴⁰.

La complessità delle norme e delle procedure ha un costo non solo economico, ma anche sociale. La proliferazione disordinata delle norme, la loro frammentarietà e disorganicità, la scarsa chiarezza del dettato normativo, l'eccessiva complessità delle procedure fanno sì che il diritto si tramuti per il cittadino da fattore di certezza⁴¹ e di sicurezza in fattore di incertezza e di insicurezza, enfatizzando così il ruolo dell'interprete e aumentando il contenzioso giudiziale, con aggravio per il funzionamento della "macchina giustizia", già in grave difficoltà.

Cesare Beccaria scriveva nel 1764 che le norme giuridiche debbono corrispondere a tre caratteristiche: devono essere poche, chiare e soprattutto accessibili, intendendosi per accessibili facilmente conoscibili.

È ormai un dato acquisito che la qualità della regolazione debba essere perseguita secondo una strategia complessiva, un disegno unitario, avvalendosi di un insieme combinato di strumenti che, sia pur distinti, devono rinviare dinamicamente l'uno all'altro e non devono essere scissi, ove si intenda cogliere l'obiettivo di una semplificazione non effimera né apparente.

D'altra parte, di fronte ad un sistema normativo di dimensioni così abnormi come quello italiano, tale da non consentirne neppure una esatta

⁴⁰ Ha osservato il Segretario generale di Confindustria nella sua relazione all'Assemblea annuale del 21 maggio 2009: *"Le imprese si devono districare in una giungla di leggi, regolamenti, circolari che non ha eguali negli altri paesi europei e che per giunta è spesso soggetta a differenti interpretazioni applicative. A fine 2007 le leggi in vigore in Italia erano stimate in quasi ventiduemila, contro meno di diecimila in Francia e cinquemila in Germania. Il fiume delle nuove norme non accenna a inaridirsi. L'unità della legge e dell'amministrazione è sempre più intaccata dalla moltiplicazione degli interventi a livello regionale e locale"*.

⁴¹ Vale, a tale proposito, richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale in una celebre sentenza del 1988 in tema di scusabilità dell'errore e della ignoranza in materia penale: *"nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento"*. Corte cost. sentenza n. 364 del 1988, punto 8 del cons. dir.

determinazione, appare illusoria una strategia che faccia affidamento esclusivamente sui tradizionali sistemi di *regulatory review*, sia pure combinati tra di loro.

Il procedimento "taglia-leggi" previsto dalla legge n. 246 del 2005 è nato proprio dalla constatazione che la giungla della legislazione è così fitta da doversi intervenire in modo drastico, salvando unicamente, tra le leggi più risalenti nel tempo, quelle per le quali sia fornita un'espressa indicazione in tal senso.

La Commissione è ben consapevole che lo strumento della "ghigliottina" ha suscitato e continua a suscitare forti perplessità, anche sotto il profilo della sua legittimità costituzionale. Tuttavia, è bene ricordare che tale strumento è stato introdotto attraverso un emendamento di iniziativa parlamentare al disegno di legge di semplificazione per il 2005, appoggiato dal Governo e sul quale si è raccolto un consenso pressoché unanime delle forze politiche presenti in Parlamento.

È inoltre indubbio – e riconosciuto anche dagli stessi detrattori – che la prima fase del procedimento "taglia-leggi", conclusasi nel dicembre 2007, ha consentito, per la prima volta in Italia, di raggiungere un obiettivo di grandissima rilevanza: il censimento da parte del Governo degli atti normativi primari in vigore nel nostro Paese.

Probabilmente senza le conseguenze derivanti dalla "ghigliottina", le Amministrazioni di settore non si sarebbero mai attivate. Questa funzione di stimolo emerge chiaramente dalle relazioni inviate alla Commissione dai Ministeri e dai Dipartimenti coinvolti.

La ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti ha fornito la base conoscitiva necessaria per le successive fasi del procedimento "taglia-leggi".

La seconda fase – che si dovrà concludere entro il 16 dicembre 2009 – è sicuramente la più delicata e non appare priva di aspetti problematici.

La Commissione dà atto al Governo, ed in particolare al Ministro per la semplificazione normativa, di aver dato nuovo e forte impulso a questa seconda fase, che aveva subito una battuta di arresto con la fine anticipata della legislatura. Come emerge dalle relazioni trasmesse alla Commissione in questi mesi, le Amministrazioni sono state tutte impegnate, sotto la direzione dei referenti "taglia-leggi", individuati da ogni Ministro all'interno della struttura, in un'approfondita attività di verifica delle disposizioni legislative di loro competenza. Tutte le Amministrazioni hanno ultimato l'individuazione degli atti normativi primari anteriori al 1970 da mantenere in vigore; molte hanno provveduto anche ad elaborare un elenco delle leggi, sempre anteriori al 1970, da abrogare e hanno individuato i settori di possibile intervento per una attività di riordino e di riassetto normativo. Alcune Amministrazioni sono state particolarmente virtuose (si vedano il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero della difesa) e stanno approntando codici di settore con l'obiettivo di unificare e riordinare tutti gli atti normativi di loro competenza. Il lavoro più avanzato è quello del Ministero della difesa che ha realizzato una complessa opera di riordino mediante

la redazione di un codice dell'ordinamento militare, destinato a sostituire migliaia di atti normativi primari, e un testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, destinato a sostituire centinaia di fonti regolamentari. Verranno contestualmente abrogate 1.271 leggi, per un totale di 10.513 articoli, e 390 regolamenti, per un totale di 7.481 articoli.

Il Dipartimento per la semplificazione normativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, unitamente all'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, ha svolto un ruolo importante di coordinamento e di impulso, garantendo quell'uniformità di indirizzi necessaria in un'operazione così delicata e complessa. Il processo di ricognizione infatti, considerati anche i tempi ristretti a disposizione, si è rivelato molto difficile, dal momento che ciascuna delle Amministrazioni è spesso frazionata in più direzioni generali e amministrazioni autonome.

La valutazione su quali fossero le leggi vigenti nei rispettivi settori e quali quelle da abrogare è stata passata al vaglio di più soggetti, prima di pervenire al Dipartimento per la semplificazione normativa.

Nonostante la complessità del meccanismo e le diverse sensibilità manifestate dalle Amministrazioni al riguardo, soprattutto per le norme definite pluri-despote (cioè rientranti nella competenza di più Amministrazioni), sono stati raggiunti risultati pregevoli.

Come ha avuto modo di sottolineare il Ministro per la semplificazione normativa nel corso della sua audizione davanti alla Commissione del 19 maggio 2009, c'è chi ha lavorato con maggiore dedizione, chi con qualche difficoltà. Tuttavia la ricognizione è stata effettuata con rigore ed in tempi ragionevoli, e si è ormai giunti alle ultime battute di questa seconda fase. Sulla base dei dati provvisori, aggiornati al 15 maggio 2009, forniti dal ministro Calderoli nel corso della sua audizione del 19 maggio 2009⁴², dovrebbero essere confermati in vigore meno della metà degli atti normativi primari oggetto di ricognizione.

Rimangono alcune questioni aperte e alcuni nodi di carattere tecnico-giuridico che devono essere sciolti prima della predisposizione degli schemi di decreti legislativi *ex* articolo 14, comma 14, della legge n. 246.

1. Uno dei punti di maggiore criticità del meccanismo "taglia-leggi" è rappresentato dalla previsione di alcuni settori dell'ordinamento esclusi dal meccanismo della "ghigliottina". In base al procedimento delineato dall'articolo 14 della legge n. 246, tutte le disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970 non identificate nei decreti legislativi di cui al comma 14 saranno abrogate automaticamente allo scattare della "ghigliottina"; parallelamente, tutte le disposizioni appartenenti ai settori esclusi, individuati al comma 17, lettere da *a*) a *e*), saranno implicitamente fatte salve. Ora, la delimitazione delle disposizioni legislative sottratte al meccanismo di abrogazione generalizzata appare non sempre agevole: si consideri, ad esempio, l'opportunità o meno di considerare in 'materia previdenziale'

⁴² Vedi *supra* capitolo III

o ‘assistenziale’ (comma 17, lettera *e*)) ogni disposizione di legge che preveda aiuti o sussidi in favore di determinate categorie di soggetti. Anche l’esclusione di ogni testo normativo che rechi nell’epigrafe la denominazione “codice” ovvero “testo unico”, prevista dal comma 17, lettera *a*), può essere foriera di dubbi e incertezze, se solo si pensa alla distinzione tra testi unici innovativi o meramente compilativi; così come non agevole appare l’individuazione esatta degli organi aventi rilevanza costituzionale (comma 17, lettera *b*)). Del pari problematica sembra l’enucleazione in concreto delle disposizioni “tributarie e di bilancio” (comma 17, lettera *c*)) e di quelle che “costituiscono adempimenti imposti dalla normativa comunitaria” (comma 17, lettera *d*)). In tutti questi casi, l’effetto abrogativo ricondotto al dispositivo “taglia-leggi” rischia di estendersi a disposizioni a pieno titolo rientranti fra le norme escluse dalla caducazione (con conseguente illegittimità per eccesso di delega del decreto legislativo), oppure, all’inverso, di non ricomprendere disposizioni suscettibili di abrogazione, ‘sviando’ il processo di semplificazione dalle direttive tracciate dal legislatore delegante. Allo scopo di evitare che il concreto funzionamento del meccanismo “taglia-leggi” possa rivelarsi un ulteriore fattore di incertezza sulla vigenza delle norme, è stata prospettata la possibilità di prevedere, all’interno dei decreti legislativi, una separata sezione che indichi gli atti legislativi che devono comunque intendersi sottratti all’effetto abrogativo in quanto ricompresi nei settori esclusivi. Tale soluzione potrebbe però configurare una surrettizia estensione del meccanismo “taglia-leggi” anche a tali settori, prestando il fianco a possibili declaratorie di illegittimità dei decreti legislativi per eccesso di delega. In una prospettiva *de iure condendo*, la Commissione auspica che venga progressivamente ridotto il novero dei settori esclusi o che almeno si converta, con una nuova delega, l’elenco di tali settori in principi e criteri direttivi per l’adozione dei decreti legislativi⁴³. In questo caso nessun settore escluso verrebbe cancellato, ma i decreti sarebbero chiamati alla corretta individuazione delle disposizioni, anche appartenenti ai settori esclusi, da mantenere in vigore.

2. Riguardo al contenuto dei decreti delegati, in base all’articolo 14 della legge n. 246 essi potrebbero limitarsi ad un’indicazione puntuale delle disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970 da mantenere in vigore, oppure spingersi anche ad un riassetto – mediante modifiche, abrogazioni, ecc. – delle disposizioni, coordinandole con quelle successive. Ad avviso della Commissione sarebbe preferibile che il Governo si attenesse alla

⁴³ In tal senso si muove, sia pur timidamente, l’articolo 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*”, relativamente alle disposizioni contenute nei decreti ricognitivi *ex* articolo 1, comma 44, della legge n. 131 del 2003. Nello stesso provvedimento si prevede la possibilità di accompagnare all’individuazione delle disposizioni vigenti ulteriori decreti legislativi volti alla speculare operazione di abrogazione delle disposizioni legislative statali oggetto di abrogazione tacita o implicita ovvero obsolete di cui alle lettere *a*) e *b*) dell’articolo 14, comma 14. Per una più completa disamina v. capitolo I, paragrafo 4, della presente relazione.

prima opzione e si limitasse, in questa fase, all'elencazione (senza riproduzione del contenuto per evitare una "novazione" della fonte, che comporterebbe effetti incontrollabili anche sul piano della successione delle leggi nel tempo) delle disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970 da mantenere in vigore, anche al fine di superare i dubbi di costituzionalità rivolti dalla prevalente dottrina nei confronti della seconda opzione (quella del contestuale riassetto), sotto il profilo della indefinitezza dell'oggetto della delega. Del resto già l'individuazione, entro il 16 dicembre 2009, delle disposizioni legislative da salvare rappresenterebbe un risultato di tutto rispetto ai fini dello sfoltimento della legislazione e della complessiva conoscibilità dell'ordinamento vigente e renderebbe sicuramente più agevole la successiva operazione di riordino o riassetto delle legislazioni di settore. D'altra parte, 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 di ulteriori ventiquattro mesi per l'emanazione di decreti legislativi di riassetto.

3. Per quanto riguarda l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi, entro i due anni successivi alla data dell'entrata in vigore di questi ultimi, particolarmente problematica sarebbe la loro configurazione qualora essi mirassero a ripristinare disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970, della cui necessità ci si fosse resi conto dopo l'adozione dei decreti legislativi. Tale "ripescaggio" solleverebbe problemi applicativi di non lieve portata, per l'arco temporale tra l'intervenuta abrogazione e l'eventuale successivo ripristino di una disposizione. La Commissione pertanto auspica, *de iure condendo*, un differimento dell'entrata in vigore della "ghigliottina" alla data di scadenza del termine per l'emanazione dei decreti correttivi⁴⁴.

4. Un'ulteriore questione riguarda il rapporto tra delega "taglia-leggi" ed eventuali deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero intercorrere, con propri principi e criteri direttivi, nell'arco temporale sino all'adozione dei decreti legislativi di riordino e di riassetto *ex* legge n. 246. Molti Ministeri tendono a realizzare la riforma nel proprio settore con una delega amplissima che non contiene, però, anche principi di riordino. Nonostante gli sforzi del Dipartimento per la semplificazione normativa per esercitare, in concreto, un ruolo di coordinamento, resta pur sempre il rischio che tali deleghe di riforma di settore in qualche modo "sfuggano". Sarebbe pertanto opportuno che il Parlamento vigilasse riconducendo tali deleghe anche ai principi e criteri di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, come riformata nel 2005. In tal modo, sarà possibile ottenere un riordino coerente, con criteri omogenei per tutti i settori.

⁴⁴ L'articolo 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*" prevede ora che l'effetto abrogativo si produca decorso un anno dalla scadenza del termine di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246. Vedi *supra* capitolo I, paragrafo 4, della presente relazione.

5. Altro aspetto problematico riguarda il rapporto tra l'effetto ghiottina che interverrà sulle disposizioni legislative e la normativa di rango secondario che, pur non sottostando al meccanismo "taglia-leggi", potrebbe essere indirettamente interessata per il venir meno di previsioni legislative che costituiscono il fondamento di poteri regolamentari vigenti. Più in generale, si pone il problema del raccordo tra il riassetto di livello legislativo e quello del *corpus* di norme regolamentari, non contemplato dal meccanismo "taglia-leggi". Anche in questo caso potrebbe essere utile e opportuno uno sforzo ulteriore, non previsto dalla legge n. 246, ma comunque consentito dall'ordinamento: il comma 3-*bis* dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, prevede infatti che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completi 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. Si ricorda poi che la legge 18 giugno 2009, n. 69, recante "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*", all'articolo 5, 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 alla espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete. Ciò dovrebbe consentire un periodico riordino basato su linee direttrici analoghe a quelle individuate per il meccanismo "taglia-leggi".

Oltre alle questioni di carattere generale appena evidenziate, sono stati segnalati dal Governo una serie di nodi, di carattere più prettamente tecnico-giuridico⁴⁵.

– Ci si chiede se il procedimento "taglia-leggi" abbia ad oggetto atti normativi o disposizioni. L'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 fa riferimento alle "disposizioni statali vigenti" e non alle leggi o agli atti normativi primari. Tuttavia, ad avviso della Commissione, sembra ammissibile l'elencazione nei decreti legislativi degli atti normativi statali di rango primario che si intende mantenere in vigore, salvo il caso in cui di un atto si ritengano vigenti e quindi da "salvare" solo alcune limitate disposizioni. Per quanto attiene alla concreta configurazione del decreto legislativo o dei decreti legislativi *ex* articolo 14, comma 14, sarebbe auspicabile che l'elencazione delle disposizioni o degli atti da mantenere in vigore avvenisse per materie o settori omogenei (ad esempio per ambiti di competenze ministeriali o secondo l'elenco delle materie legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione). Ciò faciliterebbe anche l'esame parla-

⁴⁵ Per una compiuta disamina di tali nodi vedi capitolo III, paragrafo 3, della presente relazione.

mentare degli schemi dei decreti legislativi ai fini dell'espressione del prescritto parere.

– Il secondo nodo attiene alla questione se sia sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione o anche il decreto-legge da questa convertito. Senza voler ripercorre il dibattito teorico sul rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, ad avviso della Commissione sarebbe opportuno confermare la vigenza di entrambi gli atti almeno nel caso in cui siano stati approvati, in sede di conversione, emendamenti che incidono, modificandole, sulle disposizioni del decreto.

– Un altro nodo riguarda le norme di rinvio: molte leggi, soprattutto quelle più risalenti, sono ancora utilizzate soltanto perché sono oggetto di rinvio da parte di altre disposizioni. In questo caso andrebbe in primo luogo accertato se si tratta di rinvio fisso ad una determinata norma o di rinvio mobile, cioè di un rinvio alla fonte. L'indicazione che la Commissione ritiene di poter dare è che, in caso di rinvio fisso, la norma oggetto di rinvio può essere abrogata: per dottrina e per giurisprudenza pressoché unanimi, infatti, il rinvio fisso resta valido anche rispetto a norme abrogate in quanto, in questo caso, il legislatore, anziché formulare un certo testo, si appropria di una disposizione normativa già formulata, che assume nella sua materialità linguistica. In conseguenza di ciò, il venir meno della disposizione *ad quam* non dovrebbe ripercuotersi sulla disposizione che ne abbia fatto proprio il tenore letterale. Nel caso di rinvio mobile, invece, gli effetti ci sarebbero, perché il rinvio mobile registra le modifiche subite nel tempo dalla disciplina oggetto del rinvio. E non è contestabile che l'abrogazione sia una delle modifiche che esso attrae nel *corpus* della disciplina rinviante. Abrogata la norma a cui si fa rinvio le soluzioni sono due: o il rinvio rimane senza oggetto, che sarebbe la soluzione più ovvia, oppure il rinvio deve intendersi fatto a norme che successivamente sono entrate in vigore e, come sempre, si tratta di interpretare, caso per caso, queste disposizioni.

– L'ultimo nodo attiene all'inclusione o meno dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale nel procedimento delineato dall'articolo 14 della legge n. 246. Tali decreti sono ritenuti pacificamente fonti atipiche, a competenza separata e riservata, in quanto adottati con apposito procedimento nel quale interviene una commissione paritetica Stato-Regione. Per tale motivo essi dovrebbero ritenersi automaticamente sottratti al meccanismo "taglia-leggi". Tuttavia potrebbe essere prudente per il Governo includerli (con valore meramente ricognitivo) nei decreti legislativi contenenti gli elenchi di norme destinate a sopravvivere. L'inclusione negli elenchi si rende, peraltro, necessaria nel caso dei decreti riguardanti la Valle d'Aosta, dove, sino alla legge costituzionale del 23 settembre 1993, n. 2, l'attuazione dello Statuto è avvenuta con semplice legge dello Stato, senza una procedura "rinforzata".

IV.2 Alcune osservazioni sul ruolo della Commissione

Gli interventi volti a garantire una migliore qualità della regolamentazione descritti nel capitolo I, paragrafo 4, che la Commissione condivide e sostiene, riguardano essenzialmente il ruolo del Governo.

Sul versante parlamentare, si potrebbe approdare, da una parte, all'istituzione di una sessione parlamentare per l'esame dei provvedimenti di semplificazione, inizialmente introdotta in via sperimentale, senza intervenire con immediatezza sui Regolamenti parlamentari, dall'altra, al rafforzamento dei poteri della stessa Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione.

Come già suggerito nella bozza di relazione predisposta dalla Commissione nella scorsa legislatura⁴⁶, sotto quest'ultimo profilo si potrebbe pensare:

1. ad una più intensa partecipazione della Commissione al processo di semplificazione, creando uno stretto collegamento tra l'attività della Commissione e il *"Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione"*, che il Governo è chiamato ad approvare annualmente. Il Piano è, infatti, uno degli strumenti di pianificazione strategica del Governo: individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere e i tempi necessari al loro conseguimento; fornisce, inoltre, un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo, che hanno un forte impatto sulla semplificazione. Appare ragionevole prevedere, almeno sui testi normativi che si possono ritenere, in un certo senso, mutuando una terminologia tipica della sessione di bilancio, "collegati" al Piano d'azione, una particolare configurazione procedimentale in cui venga assegnato alla Commissione un effettivo potere di intervento nel procedimento legislativo e/o di controllo e indirizzo;

2. di individuare forme di collaborazione stabile tra la Commissione e il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, prevedendo che la Commissione stessa venga continuamente resa partecipe degli aggiornamenti operati dal Governo in ordine alla rivisitazione intrapresa in materia di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), attività che non ha ancora assunto in Italia, nell'ambito degli strumenti di *better regulation*, il rilievo che le compete.

Si potrebbe inoltre studiare un coinvolgimento in sede consultiva della Commissione su quei progetti di legge finalizzati alla semplificazione del quadro vigente, ovvero volti a creare nuovi soggetti amministrativi e/o procedure.

La Commissione potrebbe altresì trarre aiuto dall'attivazione di una sorta di "sportello", deputato ad acquisire i contributi e le osservazioni

⁴⁶ Pubblicata in allegato al resoconto sommario della seduta del 20 novembre 2007.

delle categorie interessate dalla normativa di settore (mondo imprenditoriale, rappresentanti delle professioni, dei consumatori), ma anche dei singoli cittadini, nell'ambito di un osservatorio chiamato a svolgere una continua attività di monitoraggio. Detta attività potrebbe essere finalizzata alla predisposizione di indirizzi al Governo sull'attività di disboscamento e riordino connessa al meccanismo "taglia-leggi", nonché, in una prospettiva più ampia, all'attività consultiva della Commissione sugli schemi dei decreti legislativi ad essa trasmessi, ai sensi della legge n. 246 del 2005, e sui progetti di legge sensibili per il tema della semplificazione, che le Presidenze delle Camere potrebbero assegnare alla Commissione stessa per il parere.

Tutte queste proposte di rafforzamento dei poteri della Commissione presuppongono necessariamente il superamento dell'asimmetria esistente tra i due rami del Parlamento nella disciplina della attività delle Commissioni in sede consultiva su atti del Governo.

Attualmente infatti il Regolamento del Senato (articoli 28, 30 e 139-bis) prevede sia per la validità della seduta che per la deliberazione del parere su atti del Governo lo stesso *quorum* richiesto per le sedi deliberante e redigente, ossia la presenza della maggioranza dei componenti, accertata dal Presidente della Commissione all'inizio della seduta e in occasione della votazione, mentre il Regolamento della Camera dei deputati, all'articolo 46, prevede che il *quorum* in questione sia accertato solo dietro richiesta di quattro deputati e che valga comunque per la sola deliberazione, non già per la validità della seduta. Nel caso delle Commissioni bicamerali, la disciplina contenuta nel Regolamento del Senato (che si applica allorché esse siano presiedute da un senatore) relativa al numero legale, sia per la validità della seduta che per la deliberazione, può risultare di fatto paralizzante, se si considera l'elevato numero di componenti e il divieto di sostituzione degli stessi per la singola seduta. Sarebbe pertanto necessario intervenire, in sede di riforma del Regolamento del Senato, al fine di eliminare tale asimmetria tra i due Regolamenti almeno per le Commissioni bicamerali, contemperando l'istanza di partecipazione dei parlamentari all'esame condotto nella sede consultiva su atti del Governo con le ineludibili esigenze di funzionalità dei lavori.

IV.3 Una notazione finale sul progetto "Normattiva"

Un'ultima notazione preme fare riguardo al progetto "Normattiva" al quale il procedimento "taglia-leggi" appare intimamente connesso. La Commissione giudica essenziale la creazione di una banca dati pubblica e gratuita, per i cittadini, per le persone giuridiche, le imprese e gli operatori del diritto, per coloro i quali si servono delle norme per esercitare la loro attività professionale, nonché per gli interpreti del diritto, i giudici. La realizzazione di tale progetto – al quale l'attuale Esecutivo ha dato un notevole impulso – comporterà un importante progresso in termini di certezza del diritto. In uno Stato di diritto, infatti, non dovrebbero essere i privati a gestire l'archivio della legislazione vigente e, conseguentemente,

a curare l'aggiornamento dei testi di legge nel succedersi delle novelle. C'è chi ha palesato il rischio che la banca dati pubblica e gratuita possa non essere così competitiva e alternativa agli strumenti che attualmente gli operatori del diritto usano, in quanto non essendo stata effettuata un'operazione di codificazione o di analisi effettiva della successione delle leggi nel tempo in determinate materie, la comprensibilità del diritto vigente non sarebbe data da questa raccolta pubblica ufficiale, accessibile e gratuita, ma, continuerebbe ad essere monopolio di privati che offrono un servizio, ossia quello di interpretare la legge e di estrapolare la norma giuridica vigente nel nostro ordinamento. Va tuttavia ricordato che l'informattizzazione e classificazione della normativa vigente, curata dalle massime istituzioni che presiedono al processo legislativo, andrà raccordata con gli altri strumenti di semplificazione in un processo dinamico. La banca dati costituirà infatti un fondamentale strumento per il costante riordino e per la semplificazione della legislazione. La piena conoscenza e classificazione dell'intero universo normativo consentirà di portare a compimento gradualmente la sistematica riorganizzazione e semplificazione di tutti i settori della legislazione.