

Doc. XVI-bis
n. 1

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE

(composta dai senatori: *Pastore*, presidente; *Biondelli*, *Boscetto*, *Casoli*, *Ceccanti*, *D'Ambrosio*, segretario; *Di Giacomo*, *Di Stefano*, *Galperti*, *Massimo Garavaglia*, *Leddi*, *Malan*, *Mascitelli*, *Mazzatorta*, *Mugnai*, *Orsi*, *Perduca*, *Pertoldi*, *Sacomanno*, *Thaler Ausserhofer*; e dai deputati: *Baccini*, *Beccalossi*, *Bernini Bovicelli*, *Boffa*, *De Micheli*, *Del Tenno*, *Della Vedova*, *Di Cagno Abbrescia*, segretario, *Ferrari*, *Aniello Formisano*, vicepresidente, *Tommaso Foti*, vicepresidente, *La Forgia*, *Lovelli*, *Lussana*, *Mannino*, *Mantini*, *Misiani*, *Papa*, *Sammarco*, *Torrisi*)

**RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO
PER L'ABROGAZIONE GENERALIZZATA DI NORME DI CUI
ALL'ARTICOLO 14 DELLA LEGGE 28 NOVEMBRE 2005, N. 246**

approvata nella seduta del 17 giugno 2009

Relatori alla Commissione DELLA VEDOVA, deputato, e LEDDI, senatrice

Trasmessa alle Presidenze il 17 giugno 2009

(ai sensi dell'articolo 14, comma 21, della legge 28 novembre 2005, n. 246)

INDICE

PREMESSA	Pag.	3
I. LA SEMPLIFICAZIONE IN ITALIA	»	4
I.1. <i>Il cosiddetto procedimento "taglia-leggi"</i>	»	8
I.2. <i>Ulteriori misure e strumenti in materia di semplificazione</i>	»	13
I.3. <i>L'evoluzione più recente: tagliar leggi con decreti-legge</i>	»	16
I.4. <i>Un processo non concluso</i>	»	21
II. LA SEMPLIFICAZIONE A LIVELLO REGIONALE ED EUROPEO	»	23
II.1 <i>Le Regioni</i>	»	24
II.2 <i>L'Unione europea</i>	»	26
II.3 <i>Le esperienze di alcuni Paesi europei</i>	»	30
III. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO "TAGLIA-LEGGI" .	»	32
III.1 <i>Le informazioni e i dati forniti dai Ministeri e dai Dipartimenti</i>	»	36
III.2 <i>Le risultanze dell'indagine conoscitiva</i>	»	86
III.3 <i>La consultazione del mondo accademico</i>	»	120
IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	184
IV.1 <i>Spunti di riflessione sul procedimento "taglia-leggi"</i>	»	184
IV.2 <i>Alcune osservazioni sul ruolo della Commissione</i> ..	»	190
IV.3 <i>Una notazione finale sul progetto "Normattiva"</i> ...	»	192

PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. LA SEMPLIFICAZIONE IN ITALIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ma nella XVI legislatura si registrano anche altri sviluppi organizzativi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tra questi:

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

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

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

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

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

- 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.

– i settori prioritari per i quali procedere con una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui al comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 e, soprattutto, di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997;

– i diversi e residuali settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso articolo 14 della legge n. 246.

Le ricognizioni inviate dalle Amministrazioni sono state inserite in un'apposita banca dati informatica (suddivisa per Ministero) nella quale sono state indicate:

- a) le norme da salvare antecedenti il 1970;
- b) le norme indicate come da abrogare espressamente, anche posteriori al 1970;
- c) le norme sulle quali non sono state espresse valutazioni da parte delle Amministrazioni che le hanno esaminate e, quindi, rientranti nell'effetto della "ghigliottina";
- d) le norme appartenenti ai cosiddetti settori esclusi.

Rispetto ai dati pervenuti dalle Amministrazioni, gli Uffici del Dipartimento per la semplificazione normativa hanno provveduto a verificare, in primo luogo, che la ricognizione avesse ad oggetto fonti primarie, accertando, a tal fine, l'effettiva qualificabilità della fonte come tale (le fonti secondarie sono state trasferite in un separato elenco), in secondo luogo che non si trattasse di disposizioni già abrogate espressamente, in quanto mediante la delega di cui alla legge n. 246 del 2005 non è possibile far tornare in vita norme già espressamente abrogate.

È residuo un ampio insieme di norme "dubbie", cioè di norme:

- in ordine alle quali le Amministrazioni non avevano indicato nulla;
- valutate in modo differente dalle varie Amministrazioni, data la competenza plurima e sovrapposta;
- di natura incerta, se primaria o secondaria; problema frequente soprattutto per gli atti precedenti al 1948.

Il lavoro di coordinamento è stato completato nel mese di maggio 2009 ed è stato già predisposto lo schema di decreto legislativo di conferma in vigore, che è stato illustrato dal ministro Calderoli nella riunione del Consiglio dei ministri del 12 giugno 2009.

Nel corso dell'audizione del 19 maggio 2009, il Ministro per la semplificazione normativa aveva anticipato alla Commissione qualche dato, sintetizzato nelle tabelle di seguito riportate.

1 – TOTALE ATTI NORMATIVI
(PRECEDENTI E SUCCESSIVI AL 1970)³⁵

	Atti inviati alle Amministrazioni nel mese di Novembre 2008	Atti restituiti dalle Amministrazioni all'esito della ricognizione
Precedenti al 1970	5531	7533
Successivi al 1970	10792	9576
Totale	16323 ³⁶	17109

³⁵ (N.B.: I dati sono aggiornati al 15 maggio 2009. Mancano i dati definitivi delle seguenti Amministrazioni: Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi, Dipartimento per l'Editoria, Dipartimento per il Coordinamento amministrativo, Ministero per l'attuazione del programma).

³⁶ Questo dato comprende la normativa vigente, come identificata nella Relazione Pajno. Non contiene i 3.370 provvedimenti abrogati dall'articolo 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2 – QUADRO COMPLESSIVO DELLE RICOGNIZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI
(ATTI PRECEDENTI AL 1970)

Amministrazione	Totale atti esaminati ³⁷	Atti primari da salvare	Atti appartenenti ai cd. settori esclusi	Atti primari da abrogare ³⁸
<i>Affari regionali</i>	87	10	8	0
<i>Agricoltura</i>	203	72	13	4
<i>Ambiente</i>	61	7	2	5
<i>Dagl</i>	0	0	0	0
<i>Difesa</i>	1232	773	155	74
<i>Editoria</i>	0	0	0	0
<i>Esteri</i>	545	50	349	5
<i>Famiglia, Droga e Servizio Civile</i>	12	9	1	4
<i>Gioventù</i>	1			
<i>Giustizia</i>	838	234	60	220
<i>Infrastrutture e Trasporti</i>	432	133	32	22
<i>Interno</i>	470	177	35	71
<i>MEF</i>	1158	238	167	89
<i>MIBAC</i>	118	183	6	533
<i>MISE</i>	711	252	22	189
<i>MIUR</i>	508	126	17	320
<i>PA e Innovazione</i>	200	16	1	29
<i>Pari opportunità</i>	6	1	1	2
<i>Politiche europee</i>				
<i>Protezione Civile</i>	7	2	0	5
<i>Rapporti con il Parlamento</i>	0	0	0	0
<i>Sport</i>	3	4	0	1
<i>Turismo</i>	14	2	0	6
<i>Welfare</i>	927	200	195	77
TOTALE	7533	2489	1064	1656

Nei paragrafi che seguono si dà conto nel dettaglio dell'attività condotta in questi mesi dal Governo, sulla base di quanto riferito alla Commissione dalle Amministrazioni coinvolte, si riferiscono le prime risul-

³⁷ Oltre agli atti di rango primario, comprende anche provvedimenti qualificati come fonti secondarie, atipiche e altro.

³⁸ Le indicazioni riguardano gli atti espressamente indicati come da abrogare. Al totale delle abrogazioni vanno aggiunte le norme che saranno soppresse per effetto dell'adozione del Codice dell'ordinamento militare predisposto dal Ministero della difesa e che, pertanto, andranno sottratte dall'elenco delle norme indicate come "da salvare".

tanze dell'indagine conoscitiva e si riportano gli interventi svolti nel corso del seminario di approfondimento organizzato dalla Commissione sul procedimento "taglia-leggi".

III.1. Le informazioni e i dati forniti dai Ministeri e dai Dipartimenti

La Commissione ha operato un vaglio ricognitivo dello stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme, richiedendo direttamente ai Ministeri e ai Dipartimenti interessati una relazione informativa circa le attività da loro intraprese a tal fine. In particolare si è chiesto loro di fornire indicazioni circa le procedure adottate per individuare le disposizioni legislative statali, anteriori al 1970, da sottrarre all'abrogazione; gli atti normativi primari vigenti rientranti nella loro competenza che dovrebbero formare oggetto dell'attività di riordino e di riassetto normativo ed infine i settori nei quali intervenire con una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, utilizzando gli strumenti di semplificazione e di riassetto previsti dall'articolo 14, comma 15, della legge n. 246.

Si riporta qui di seguito il contenuto delle relazioni e dei dati forniti alla Commissione dalle Amministrazioni interessate.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Il Ministro degli affari esteri, in data 6 marzo 2009, ha inviato la relazione di seguito riportata, predisposta dagli Uffici sulle iniziative e sulle attività intraprese in ottemperanza della legge n. 246 del 2005:

«Relazione del Ministero degli affari esteri sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme (cosiddetto meccanismo "taglia-leggi")

La legge 28 novembre 2005, n. 246 ha introdotto uno strumento di riordino e di semplificazione dell'ordinamento legislativo statale.

In particolare l'articolo 14 ha individuato un articolato piano di intervento finalizzato ad eliminare dall'ordinamento le disposizioni legislative risalenti nel tempo, con il meccanismo del cosiddetto "taglia-leggi". Lo stesso articolo 14 ha anche previsto l'individuazione di tutte le norme anteriori al 1970 per le quali le Amministrazioni ritengono indispensabile e necessaria la vigenza.

Procedure per la individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 la cui vigenza è ritenuta indispensabile

Nel corso della prima fase del "taglia-leggi", giunta a conclusione nel dicembre 2007, il Ministero degli affari esteri ha effettuato la ricognizione e la schedatura analitica di tutte le fonti primarie vigenti nelle materie di propria competenza, ponendo particolare attenzione alle "novelle" e alle cosiddette "norme intruse"; operando la ripartizione per materia degli atti legislativi individuati e la loro ordinazione cronologica al fine di evidenziare se la data di pubblicazione fosse da collocarsi anteriormente o successivamente al 1970 ed infine caratterizzando ogni singolo provvedimento legislativo con l'indicazione della tipologia dell'atto.

A conclusione di detto esercizio, il contributo su supporto informatico trasmesso al Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) contiene circa 3000 *files* corrispondenti ad altrettante iniziative legislative.

Già nel corso di detta prima fase, il Ministero aveva espresso il proprio orientamento volto ad escludere dall'effetto abrogativo tutte le norme di adattamento interno al diritto internazionale, in coerenza con le scelte a suo tempo compiute dal legislatore mediante l'introduzione, all'articolo 14 della legge n. 246 della espressa salvaguardia dal meccanismo del taglio

automatico ("ghigliottina") delle *"disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali"*.

Detta esigenza, oltre che da ragioni di natura politica, è confortata dalle seguenti considerazioni di ordine giuridico:

a. in primo luogo, la formazione della norma internazionale, che l'articolo 117 della Costituzione considera come vincolo inderogabile alla legislazione statale e regionale, deriva da procedimenti tipici, incentrati sulla struttura consensuale dell'accordo tra i soggetti dell'ordinamento internazionale, i quali non possono essere modificati, unilateralmente, dal solo Stato italiano. Anche un atto presentato come meramente ricognitivo di un'intervenuta, precedente, abrogazione od estinzione dell'accordo risulta idoneo ad alterare l'equilibrio consensuale dell'atto internazionale. Conseguentemente anche l'accertamento dell'abrogazione deve essere condiviso da tutte le parti dell'accordo.

Una determinazione abrogativa non concordata, pertanto, esporrebbe a gravi responsabilità giuridiche e politiche dello Stato italiano, non giustificabili, dal pur importante scopo della semplificazione, che deve realizzarsi, prima, sul piano internazionale, per tradursi, poi, in apposito atto legislativo di esecuzione. Pertanto sotto il profilo metodologico si renderebbe opportuna un'accurata verifica preventiva con gli Stati firmatari degli accordi, diretta a stabilire l'effettiva "estinzione" dell'accordo, collegata alle vicende succedutesi nel tempo (stipulazione di nuovi accordi che hanno determinato l'abrogazione esplicita del precedente, realizzazione degli scopi previsti, scadenza del termine, soppressione dello Stato parte dell'accordo, senza successione nel trattato).

b. Alcune delle leggi inserite nell'elenco recano l'autorizzazione alla ratifica: contengono, cioè, una prescrizione che (anche prescindendo dalla inquadrabilità nella categoria delle leggi meramente formali), non avrebbe alcun senso abrogare.

c. Molti degli accordi ratificati con legge, risalenti ad un periodo remoto, potrebbero essere classificati come "superati", implicitamente o esplicitamente, da altri accordi successivi. Tuttavia ciò non significa, sempre, che gli accordi meno recenti debbano essere espunti dall'ordinamento, perché essi continuano a regolare le fattispecie disciplinate, sia pure (talvolta) in una circoscritta dimensione temporale.

d. Tutte le leggi di ratifica di accordi o trattati internazionali riguardano, in modo diretto, le competenze di altre amministrazioni di settore o della Presidenza del Consiglio. Qualsiasi valutazione in ordine alla persistente vigenza di tali atti legislativi, pertanto, richiede il pieno coinvolgimento delle amministrazioni interessate. Al proposito, non va dimenticato che alcuni degli accordi potrebbero essere stati modificati, integrati, o sostituiti da accordi in forma semplificata stipulati direttamente dalle amministrazioni interessate.

In questa prospettiva, l'esame più puntuale di ciascuna legge di ratifica presente nell'ordinamento richiede un approfondimento istruttorio che dovrebbe essere svolto sulla base di criteri metodologici ben definiti e finalizzati alla ricognizione dei trattati in vigore ancora idonei a produrre effetti giuridici vincolanti per lo Stato italiano; alla valutazione da parte di tutte le amministrazioni coinvolte nella fase applicativa dell'accordo stesso.

Ciò, ovviamente, non ha impedito e non impedisce di proseguire il delicato lavoro di verifica delle norme internazionali in vigore e del loro possibile "riordino", beninteso, nei limiti di compatibilità con la loro struttura pattizia.

Anche nella fase successiva dell'esercizio (aprile 2008), il Ministero congiuntamente alle altre Amministrazioni, è stato chiamato ad una ulteriore revisione concernente i pacchetti di norme non censite dalle Amministrazioni di settore e pure presenti nell'ordinamento italiano.

In particolare si è trattato di valutare una serie di norme collocate tra il 1865 ed il 1970 al fine di decidere sul loro mantenimento in vigore.

Riguardo alle norme attuative di obblighi internazionali nessuna verifica analitica e specifica è stata svolta da parte delle Amministrazioni dal momento che, per tali categorie di leggi espressamente escluse dall'abrogazione automatica prevista dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, si dava per scontata la loro persistente vigenza.

Un'ulteriore fase dell'esercizio "taglia-leggi" si è aperta con l'approvazione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112: sulla base delle disposizioni normative previste all'articolo 24, è stato chiesto alle Amministrazioni di revisionare un ulteriore elenco di norme, anteriori e posteriori al 1970, non censite dalle Amministrazioni e provenienti da altre banche dati.

Anche in questa occasione e in assenza di riscontri riguardo alle osservazioni sollevate, da parte del Ministero è stata ribadita l'esigenza di non procedere a verifiche analitiche e specifiche riguardo alle norme attuative di obblighi internazionali contenute nell'allegato al provvedimento, riconfermando la necessità di mantenere in vigore le leggi di ratifica di accordi internazionali in ottemperanza al dettato dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Da ultimo, nel gennaio scorso, nel corso della conversione del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 è stato sottoposto all'esame di tutte le Amministrazioni l'elenco delle norme inserite nell'allegato al provvedimento al fine di evidenziare, mediante la loro espunzione dall'allegato, le norme per le quali si riteneva necessaria la vigenza.

Per quanto riguarda le norme di competenza del Ministero esse si riferiscono ad interventi legislativi mai inclusi negli elenchi già visionati e relativi a ratifiche di accordi e trattati internazionali i quali, come già segnalato, non si ritiene possano essere sottoposte all'abrogazione espressa.

Nuovamente, di fronte alla prospettata ipotesi di compiere immediatamente una nuova complessa e delicata opera di esame e valutazione di centinaia di atti normativi, sotto pena di abrogazione, l'Amministrazione

degli esteri ha ancora una volta rappresentato l'urgenza di eliminare dall'allegato al decreto-legge tutte le disposizioni attuative di obblighi internazionali, o in via subordinata, la necessità di inserire nel testo del provvedimento la previsione di un adeguato strumento correttivo dell'allegato.

Riforma di settori di competenza mediante gli strumenti di semplificazione e riassetto previsti dall'articolo 14, comma 15 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

In relazione alla previsione di una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, il Ministero ritiene prioritaria la revisione del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, concernente le disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari, mediante gli strumenti di semplificazione e di riassetto normativo, previsti dall'articolo 14, comma 15 della legge n. 246, anche in considerazione dei recenti interventi legislativi che hanno prodotto effetti sulle competenze e sulle funzioni attribuite alle rappresentanze diplomatico-consolari.

A tale scopo, è stato costituito all'interno del Ministero uno specifico gruppo di lavoro, coordinato dalla Segreteria Generale, costituito dai rappresentanti delle Direzioni generali competenti per le materie disciplinate dal DPR 200 del 1967.

Al fine del necessario coordinamento sono stati avviati contatti con gli Uffici del Ministro per la semplificazione anche con l'obiettivo di programmare le opportune attività di collaborazione ai fini della predisposizione del piano di semplificazione e di riassetto normativo che il Ministero degli affari esteri intende realizzare».

MINISTERO DELL'AMBIENTE, DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

L'Ufficio legislativo del Ministero, in data 3 marzo 2009, ha trasmesso la seguente relazione:

«Stato dell'attuazione della legge 28 novembre 2005, n. 246 con riferimento al procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme (cosiddetto meccanismo "taglia-leggi").

La legge n. 246/2005 rappresenta un forte stimolo per questa amministrazione anche in considerazione del carattere "sistematico" e innovativo rappresentato dal meccanismo di cui alle disposizioni dell'articolo 14, commi 14 e 15, della legge n. 246 del 2005.

Questo Ministero ritiene molto importante l'opportunità di razionalizzazione offerta dalla delega per il riordino e il riassetto normativo, sia attraverso i criteri di cui al comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, sia nella forma del riordino e del consolidamento normativo ai sensi del comma 14 del medesimo articolo della legge n. 246, anche in connessione con l'eventualità della riapertura della delega per l'adozione di decreti correttivi e integrativi del decreto legislativo n. 152 del 2006 e con il prossimo riordino della normativa in materia di rifiuti che avverrà attraverso il recepimento della nuova "direttiva rifiuti" (2008/98/CE) per il quale è prevista una delega al Governo dal disegno di legge A.S. 1078 (legge comunitaria 2008).

Con particolare riferimento all'attività degli uffici interni, la necessità di doversi interrogare e motivare sull'essenzialità del mantenimento in vigore di norme risalenti nel tempo (pur se in numero minore rispetto ad altri settori ordinamentali) ha innescato un proficuo controllo e una fattiva collaborazione tra tutti i soggetti amministrativi coinvolti.

Per quanto di specifica competenza di questo Ministero, nell'individuare le leggi anteriori al 1970 da mantenere in vigore, imprescindibile è apparso l'apporto e il coinvolgimento delle direzioni generali onde poter effettivamente valutare l'obsolescenza delle disposizioni normative di settore. Si è dunque provveduto a costituire presso l'Ufficio legislativo un gruppo di lavoro con il compito di coordinare l'attività valutativa richiesta e supervisionare le direzioni generali in ordine all'effettuazione della prevista ricognizione della normativa primaria vigente nelle materie di competenza.

Il gruppo di lavoro ha peraltro rilevato, nel corso della sua attività, che la consistenza della normativa di settore antecedente al 1° gennaio

1970, ancora vigente, risulta molto esigua se paragonata alla maggior parte degli altri settori ordinamentali di riferimento, tenuto anche conto che l'istituzione dello stesso Ministero dell'ambiente risale al 1986.

Ciò premesso, anche all'esito delle segnalazioni degli uffici interni, ai fini delle scadenze di cui alla legge n. 246 del 2005 concernenti l'abrogazione della legislazione entrata in vigore prima del 1° gennaio 1970 (cosiddetto meccanismo "taglia-leggi"), si evidenzia che questo Ministero ritiene indispensabile la permanenza in vigore, anzitutto, dei seguenti atti normativi primari:

1. R.D. 25.07.1904, n. 523, Testo unico in materia di opere idrauliche;
2. L. 12.06.1913, n. 611, Provvedimenti per la protezione degli animali;
3. R.D. 14.08.1920, n. 1285, Regolamento sulle derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche;
4. R.D. 13.08.1926, n. 1960, Modificazioni ed aggiunte al regolamento per l'esecuzione della legge sulla costituzione del Parco Nazionale dell'Abruzzo;
5. R.D. 11.12.1933, n. 1775, Testo unico sulle acque ed impianti elettrici;
6. L. 24.04.1935, n. 740, Costituzione del "Parco nazionale dello Stelvio";
7. R.D. 9.12.1937, n. 2669, Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di 1° e 2° categoria e delle opere di bonifica;
8. D.Lgs. 17.04.1948, n. 845, Salvaguardia del carattere lagunare e monumentale della città di Venezia;
9. L. 21.10.1950, n. 991, Ricostituzione dell'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo;
10. L. 26.11.1955, n. 1124, Modifica al testo delle norme sulla bonifica integrale di cui al R.D. 13.02.1933, n. 215;
11. L. 4.02.1963, n. 129, Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al Governo ad emanare le relative norme di attuazione;
12. L. 5.07.1966, n. 526, Modifiche alla legge 31 marzo 1956, n. 294 e nuove norme concernenti provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale della città di Venezia;
13. D.P.R. 11.03.1968, n. 1090, Norme delegate previste dall'articolo 5 della L. 4 febbraio 1963, n. 1129 (Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al Governo ad emanare le relative norme di attuazione).

Il Ministero si riserva di dare conto tempestivamente dello stato delle iniziative di riassetto della normativa di settore intraprese avvalendosi dei criteri di delega di cui al comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, ovvero ai sensi del comma 14 del citato articolo».

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

Il Ministero per i beni e le attività culturali, in data 3 marzo 2009, ha inviato i risultati della ricognizione sinora condotta nell'ambito del c.d. "taglia-leggi". Si tratta di un elenco di leggi dal 1861 al 1935 di interesse per il Ministero e di un elenco di 124 leggi anteriori al 1970 (a fianco di ciascuna delle quali è indicato se è da salvare, se può essere abrogata, se non rientra nell'ambito di applicazione del "taglia-leggi" o se non rientra nella competenza istituzionale del Ministero).

Il Ministero ha segnalato che si tratta di un lavoro *in progress* e si è riservato di inviare successivamente un nuovo *report* aggiornato.

MINISTERO DELLA DIFESA

Il Ministero ha trasmesso, in data 28 gennaio 2009, la relazione di seguito riportata, concernente lo stato dell'attuazione della legge n. 246 del 2005, e ha allegato il "Repertorio delle disposizioni legislative statali di interesse della Difesa".

«Relazione per la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione di cui all'articolo 14, commi 19 e seguenti, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

In attuazione dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante "semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" il Ministero della difesa ha individuato, ad oggi, 2.250 fonti primarie d'interesse, di cui 1.148 anteriori al 1° gennaio 1970; ha costituito, sin dal 2007, un archivio elettronico di tali fonti; ha realizzato il "Repertorio delle disposizioni legislative statali di interesse" posto anche *on line* su un sito *web* di dominio Difesa; ha operato una prima individuazione delle fonti anteriori al 1970 da abrogare e, di converso, di quelle da recuperare con apposito provvedimento legislativo, contestualmente individuando 227 fonti di rango regolamentare.

Le operazioni di ricognizione e catalogazione delle fonti di rango primarie di interesse della difesa hanno evidenziato una situazione oggettivamente assai complessa per quantità, diversificata tipologia, vetustà delle fonti e confusa stratificazione delle fonti (evidenziata finanche dal Consiglio di Stato nel parere n. 2024/2007 e nella relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, presentata al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 14 dicembre 2007, in cui è dato atto della straordinaria attività svolta dal Ministero della Difesa).

Preso atto della situazione emersa, il Ministro della difesa ha ritenuto di cogliere l'occasione offerta dal "taglia-leggi" per andare oltre nell'azione di semplificazione da essa imposta ed avviare, per la prima volta, un'opera di codificazione di tutte le norme dell'ordinamento militare in vigore.

È stato istituito un "Comitato scientifico per il coordinamento delle attività del Ministero della difesa in materia di semplificazione della legislazione" che è stato incaricato sia di approfondire tutte le problematiche connesse all'attuazione dell'articolo 14, commi 12 e 24, della legge n. 246 del 2005, fornendo indirizzi metodologici e di supporto tecnico-giuridico per lo svolgimento di tutte le fasi preordinate al riordino, alla semplificazione e al riassetto della normazione voluta dal "taglia-leggi", sia di pro-

cedere successivamente alla redazione di un vero e proprio "codice" dell'ordinamento militare e di un "testo unico" dei regolamenti, operazione alla quale sta tuttora attendendo.

Secondo il programma definito, il codice – in ordine al quale è già stata elaborata gran parte della normativa da codificare – sarà ripartito in IX libri, che disciplineranno: le disposizioni generali, l'organizzazione e funzioni, i beni, l'amministrazione e la contabilità, l'ordinamento del personale, il trattamento economico del personale, il trattamento previdenziale e per le invalidità di servizio, la leva e il servizio civile.

Quanto al testo unico – anch'esso in fase di redazione – consisterà in una raccolta organica delle disposizioni regolamentari, ripartita in VI libri secondo l'impostazione del codice cui accede, e avrà, a seconda dei casi, natura esecutiva, attuativa, integrativa, organizzatoria, delegata.

Si tratta di un'operazione di semplificazione di rilevanza storica perchè mai fatta in passato, avente natura soprattutto compilativa, che consentirà a ciascun utente di trovare in essi tutta la normativa relativa al diritto militare e al Ministero della difesa.

Il lavoro ha carattere non innovativo ma di effettivo riassetto secondo le previsioni dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (coordinamento, formale e sostanziale, accorpamento e semplificazione), con il quale si intende ricondurre a sistema l'ordinamento militare in due sole fonti (il codice per quelle primarie e il testo unico per quelle regolamentari), operando su una massa normativa di circa 3.000 fonti (per un totale di circa 500.000 articoli). Per i rapporti tra l'ordinamento militare oggetto della codificazione e l'ordinamento generale, la soluzione adottata è stata ispirata al principio della "autosufficienza" del diritto militare: diretta (la normativa strettamente militare risiede nel codice) e indiretta (il codice opera un rinvio "dinamico" alle fonti esterne ritenute applicabili all'ordinamento militare).

In sostanza nel codice e nel testo unico confluiranno, rispettivamente, tutte le fonti di natura primaria e regolamentare dell'ordinamento militare (sia quelle anteriori sia quelle posteriori al 1970) che, pertanto, saranno abrogate contestualmente all'entrata in vigore dei due provvedimenti, entro i termini temporali prescritti dalla norma "taglia-leggi".

Avuto riguardo, poi, all'attività svolta in attuazione della normativa "taglia-leggi", nell'ultimo semestre il Ministero della difesa ha fornito riscontro al Dipartimento per la semplificazione normativa rispetto alle seguenti richieste: elenco degli atti di natura regolamentare, precedenti il 1° gennaio 1948, ritenuti ancora vigenti, per i quali si sta procedendo al riassetto attraverso il testo unico dei regolamenti, e le fonti regolamentari implicitamente abrogate o desuete; elenco delle fonti primarie precedenti al 1970, che l'amministrazione della difesa ritiene di mantenere in vigore fino all'emanazione del codice e quello degli atti normativi primari da abrogare con efficacia immediata; individuazione dei settori prioritari per i quali si ritiene di poter procedere ad una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui al comma 15, dell'articolo 14, della legge n. 246 del 2005, soprattutto, di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del

1997, e quella dei settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14, dell'articolo 14, della citata legge n. 246; individuazione delle fonti primarie, in materia previdenziale e assistenziale, suscettibili di abrogazione nell'ipotesi di possibile riduzione dei settori esclusi dal meccanismo "taglia-leggi" ai sensi del comma 17 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005».

MINISTERO DELL'ECONOMIA

Il Ministero dell'economia ha trasmesso, in data 12 giugno 2009, la relazione di seguito riportata, concernente lo stato dell'attuazione della legge n. 246 del 2005, aggiornato all'aprile 2009.

«RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL MINISTERO DELL'ECONOMICA E DELLE FINANZE NELL'AMBITO DEL PROCEDIMENTO PER L'ABROGAZIONE GENERALIZZATA DI NORME – C.D. "TAGLIA LEGGI"»

PREMESSA

In riferimento alla richiesta formulata dal Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione, con nota n. 128 del 4 febbraio 2009, con la quale si evidenzia la necessità di acquisire informazioni ed elementi di valutazione al fine di potere assolvere il compito di verifica periodica dello stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata delle norme e di riferire ogni sei mesi alle Camere e si chiedeva di voler predisporre una relazione scritta nella quale siano indicate le iniziative intraprese e riportati i seguenti dati:

- elenco degli atti normativi primari vigenti rientranti nella competenza del Ministero, che devono formare oggetto dell'attività di riordino e di riassetto normativo; procedure adottate per l'individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore;
- elenco dei settori nei quali si ritiene di intervenire con una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, utilizzando gli strumenti di semplificazione e di riassetto previsti dall'art. 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005;
- si rappresenta quanto segue distintamente relativamente ai settori economia e finanze di questo Ministero.

SETTORE ECONOMIA

La prima fase di ricognizione dei provvedimenti normativi, condotta in attuazione al comma 12 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" (c.d. "taglia leggi"), è stata completata con il censimento e la catalogazione da parte di questa Amministrazione delle disposizioni normative di competenza risultanti ancora vigenti e con il successivo inserimento

delle stesse nella banca dati "taglialeggi WEB" con il supporto informativo del CNIPA.

Successivamente i diversi Dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro sono stati impegnati nell'esame delle tabelle predisposte dagli Uffici del Ministro per la semplificazione normativa sulla base anche delle informazioni contenute nella predetta base di dati. Il riferimento è ad un elenco contenente n. 4.533 provvedimenti normativi, relativi al periodo ricompreso tra il 1839 ed il 2006, consegnato nel corso della riunione tenutasi in data 5 novembre 2008 e di cui alla nota dello stesso Ministro del 29 ottobre 2008.

Riguardo all'individuazione delle disposizioni anteriori al 1970 da mantenere in vigore, il riscontro effettuato dalle predette strutture del Ministero ha evidenziato i provvedimenti per i quali è utile provvedere all'abrogazione e quelli che, invece, sono da mantenere in tutto o in parte in vigore, in relazione alle competenze degli stessi Dipartimenti. Sono state, altresì, segnalate alcune disposizioni non contenute nei citati elenchi (cfr. nota del Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro del 29 dicembre 2008). A tal fine si allega alla presente il menzionato elenco con a fianco le indicazioni formulate dai diversi Dipartimenti in ordine alle disposizioni statali anteriori al 1970 che si ritiene debbano rimanere in vigore.

Per completezza d'informazione si allegano, altresì, gli elementi pervenuti dai competenti Dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro, rispettivamente, con note n. 115207 del 15 dicembre 2008, n. 153640 del 7 gennaio 2009 e n. 0091676 del 29 dicembre 2008 e le notizie successivamente pervenute, a seguito di istruttoria, con note del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 4195 del 20 gennaio 2009 e dei Dipartimento del Tesoro n. 102074 del 5 marzo 2009.

Un'ulteriore attività ha riguardato l'esame degli atti ricompresi nell'elenco di cui all'allegato A al decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al fine di verificare se sussistessero, a seguito di un rinnovato esame, disposizioni legislative che dovessero essere escluse dall'effetto abrogativo previsto dall'articolo 24 del menzionato decreto. Al riguardo, sulla base di quanto rappresentato dai competenti Dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro, sono stati segnalati gli atti normativi elencati nell'allegato A del decreto-legge n. 112, del 2008, che si è ritenuto, necessario escludere dall'effetto abrogativo *de quo*. Il riferimento è, in particolare, ai seguenti provvedimenti normativi:

- Legge 8 agosto 1977, n. 606 – Partecipazione dell'Italia alla prima ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo (FAD);
- Legge 18 aprile 1984, n. 889 – Partecipazione italiana alla terza ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo;

- Legge 21 luglio 1984, n. 361 - Partecipazione dell'Italia alla VI ricostituzione delle risorse della Banca interamericana di sviluppo (BID);
- Legge 18 luglio 1984, n. 368 - Partecipazione italiana al finanziamento del piano d'azione per il Mediterraneo per il biennio 1984-85;
- Legge 2 marzo 1985, n. 59 - Aumento del Fondo di dotazione della SACE per l'anno 1984;
- Legge 25 luglio 1988, n. 319 - Rifinanziamento del piano d'azione per il Mediterraneo;
- Legge 28 agosto 1989, n. 310 - Partecipazione italiana alla V ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo;
- Legge 28 agosto 1989, n. 303 - Partecipazione italiana alla seconda ricostituzione delle risorse del Fondo speciale di sviluppo della Banca di sviluppo dei Caraibi;
- Legge 20 ottobre 1989, n. 345 - Contributo italiano al finanziamento del Piano di azione per il Mediterraneo per il biennio 1988-1989;
- Legge D.P.R. 14 aprile 1962, n. 1263 - Esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Federale di Germania per il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario con scambi di Note, concluso a Bonn il 2 giugno 1961.

Analogamente sono stati esaminati anche gli atti contenuti all'allegato 1 del decreto-legge n. 200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009. In particolare, questo Ufficio, con nota n. 1E-542 del 21 gennaio 2009 - sulla base di quanto segnalato dal Dipartimento del Tesoro con le note n. 115207 del 15 dicembre 2008 e n. 6147 del 27 gennaio 2009, ha segnalato l'esigenza di escludere dall'effetto abrogativo i seguenti provvedimenti: Decreto Legislativo Luogotenenziale del 1° novembre 1944, n. 367 - "Provvidenze per agevolare il riassetto della vita civile e la ripresa economica della Nazione " e Decreto del capo dello Stato Provvisorio 31 dicembre 1947, n. 1646 - "Esecuzione dell'accordo relativo alle modalità d'applicazione dell'articolo 79 del Trattato di pace, concluso a Parigi tra l'Italia e la Francia il 29 novembre 1947". Analoga richiesta è stata, poi, formulata anche con riferimento alla legge 23 novembre 1939, n. 1966 - Disciplina delle società fiduciarie e di revisione.

Circa l'individuazione degli atti normativi che devono formare oggetto di riordino e di riassetto normativo, si comunica che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con l'allegata nota n. 26781 del 10 marzo 2009, ha comunicato che lo stesso sta esaminando la proposta di riforma della legge di bilancio dello Stato (A.S. 1397) che prevede, fra l'altro, la delega per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui al decreto legislativo n. 286/1999 e per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa pubblica di cui all'articolo 3, comma 67, della legge n. 233 del 2007, nonché la delega per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato. Si tratta di un intervento normativo di vasta portata, che sarà necessariamente attuato al di fuori della procedura di semplificazione previ-

sta dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, che al comma 17, lettera e), esclude le disposizioni tributarie e di bilancio.

Ci si riserva di fornire nel prosieguo ulteriori informazioni non appena il Dipartimento del Tesoro comunicherà gli esiti della ricognizione attualmente in corso, operata seguendo il criterio, indicato dal Ministro per la semplificazione con la citata nota del 29 ottobre 2008, di privilegiare "l'ottica del fruitore dei servizi e non quella del fornitore degli stessi".

SETTORE FINANZE

Il meccanismo recato dal procedimento c.d. "taglia-leggi", introdotto dai commi 12 e seguenti dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, contiene una duplice e concorrente delega legislativa volta, da un lato, ad individuare le disposizioni legislative statali anteriori al 1970 delle quali si ritenga indispensabile la permanenza in vigore, così sottraendole all'abrogazione automatica e generalizzata disposta dal medesimo articolo e, dall'altro, alla semplificazione ed al riassetto delle materie di volta in volta considerate.

In attuazione del comma 12 del suddetto articolo 14, l'Amministrazione finanziaria ha partecipato alla prima fase di ricognizione dei provvedimenti normativi, attraverso il censimento e la catalogazione delle disposizioni normative di competenza risultanti ancora vigenti, nonché il successivo inserimento delle stesse nella banca dati "taglia leggi WEB" con il supporto informatico del CNIPA.

Sulla base di tali dati gli Uffici del Ministro per la semplificazione normativa hanno predisposto, per quanto di competenza di questo Ministero, un elenco di 4.533 atti normativi primari emanati tra il 1839 ed il 2006, che riguardano indistintamente il settore finanze e quello economia, e lo hanno trasmesso nel mese di novembre 2008, chiedendo di restituire una tabella in cui evidenziare:

- i provvedimenti da mantenere in vigore (tra quelli di data anteriore all'1.1.1970);
- i provvedimenti che si ritiene possano essere abrogati anche con efficacia immediata;
- i settori prioritari per i quali si ritiene di voler procedere con una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui al comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005;
- i (diversi e residuali) settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Tale elenco è stato inviato alle varie articolazioni dell'Amministrazione finanziaria quali il Dipartimento delle finanze, le quattro Agenzie fiscali, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e la Guardia di finanza, al fine di acquisire i contributi di rispettiva competenza in relazione a quanto richiesto.

Tutte le strutture hanno segnalato le disposizioni da mantenere in vigore in ragione dell'attualità delle stesse o in considerazione della primaria esigenza di coordinamento del complesso normativo tributario vigente, che trova fondamento anche in disposizioni di legge frammentarie collocate in testi di vecchia data, nonché i provvedimenti che si ritiene possano essere abrogati anche con efficacia immediata.

Ciascun testo normativo è stato esaminato nelle sue singole disposizioni per individuare, laddove possibile, gli articoli di cui si ritiene necessario il mantenimento in vita.

All'esito dell'attività svolta, inoltre, alcune strutture hanno segnalato ulteriori atti normativi *ante* 1970, non menzionati nell'elenco, dei quali ugualmente si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.

La presenza, in alcune circostanze, di indicazioni divergenti da parte delle strutture interpellate in relazione ad una medesima fonte, ha reso necessario un approfondimento istruttorio, allo stato, tuttora in corso.

Nel contempo, gli stessi Uffici dell'Amministrazione finanziaria sono stati interessati anche dall'attività di verifica in relazione alle disposizioni abrogate dall'articolo 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"*), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e dall'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (*"Misure urgenti in materia di semplificazione normativa"*), convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9.

A seguito delle suddette attività di verifica, sono state segnalate agli Uffici del Ministro della semplificazione normativa diverse disposizioni da espungere dall'Allegato A al decreto-legge n. 112 del 2008, in quanto si è ritenuto indispensabile la loro permanenza in vigore (note UL Finanze n. 3-15990 del 5 dicembre 2008 e n. 3-16454 del 16 dicembre 2008). Tant'è che le 3574 disposizioni normative contenute nell'originario Allegato A, sono poi state ridotte a 3370 in sede di conversione del decreto ed ulteriormente ridotte sulla base delle disposizioni contenute nell'Allegato 2 annesso al decreto-legge n. 200 del 2008.

Analogamente, sono state segnalate alcune disposizioni contenute nell'Allegato 1 al decreto-legge n. 200 del 2008, delle quali si è ritenuto indispensabile il mantenimento in vigore (nota UL Finanze n. IF-444 del 19 gennaio 2009).

Sul punto si segnala, in particolare, che la Commissione finanze, durante l'esame in sede consultiva del decreto-legge n. 200 del 2008, ha invitato la Commissione di merito ad espungere dall'elenco abrogativo una serie di provvedimenti contenuti nell'Allegato 1 di cui risultava incerto se i loro effetti normativi si fossero completamente esauriti. Pur inviando tempestivamente il parere espresso dalla Commissione finanze agli uffici competenti dell'Amministrazione, il Governo, considerato il ristretto tempo a disposizione per la verifica della effettiva possibilità di procedere alla abrogazione di tali disposizioni, ha preferito recepire integralmente il parere espresso da tale Commissione. Ad ogni modo, per quanto di com-

petenza dell'Amministrazione finanziaria, sono state segnalate alcune disposizioni tra quelle indicate dalla Commissione che si possono abrogare (nota UL-Finanze n. 1F-803 del 26 gennaio 2009).

Quanto alla richiesta segnalazione di atti normativi primari vigenti che si ritiene debbano essere oggetto dell'attività di riordino normativo o di settori per i quali si valuti l'esigenza di un intervento più incisivo utilizzando gli strumenti previsti dall'articolo 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005, gli Uffici finanziari hanno fatto presente che la loro individuazione richiede un'approfondita e ponderata valutazione che si riservano di effettuare, anche tenendo conto del nuovo assetto di federalismo fiscale che a breve verrà definito.

In proposito, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (di seguito AAMS) ha preliminarmente evidenziato che, come è noto, in attuazione dell'articolo 40 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, è stato avviato il processo di trasformazione della stessa in Agenzia fiscale.

Questo cambiamento interesserà in primo luogo la riorganizzazione dell'attuale assetto strutturale dell'Amministrazione, sia a livello centrale che periferico, e, al contempo, potrà comportare la necessità di intervento sul piano della disciplina normativa e regolamentare dei settori di competenza.

Giova, infine, considerare che l'articolo 4 della legge recante *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"* apporta rilevanti modifiche alle disposizioni di cui commi 14 e seguenti dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Ciononostante, anche in base alla nuova formulazione del comma 17 dello stesso articolo 14, permarrebbero tra le disposizioni escluse dai meccanismi del "taglia-leggi", "le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco" (lett. C), vista la delicatezza della materia in argomento, volta a garantire l'afflusso delle entrate nelle casse dello Stato, delle regioni e degli enti locali».

Il Ministero dell'economia ha trasmesso, in data 17 giugno 2009, l'integrazione alla relazione concernente lo stato dell'attuazione della legge n. 246 del 2005, aggiornato all'aprile 2009.

«RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL MINISTERO DELL'ECONOMICA E DELLE FINANZE NELL'AMBITO DEL PROCEDIMENTO PER L'ABROGAZIONE GENERALIZZATA DI NORME –
C.D. "TAGLIA LEGGI - INTEGRAZIONE

Si fa riferimento alla relazione 24 aprile 2009 – con la quale, in riferimento alla richiesta formulata dal Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, con nota n. 128 del 4

febbraio 2009 – sono state evidenziate le iniziative intraprese e le analisi effettuate da questa Amministrazione in ordine all'attuazione del c.d. meccanismo "taglia-leggi".

Al riguardo, al fine di corrispondere ad analoga richiesta della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, si forniscono gli ulteriori ed aggiornati elementi forniti dai competenti Dipartimenti di questa Amministrazione, settore Economia – relativi all'attività successivamente svolta fino alla data del 12 giugno 2009, data in cui è stato approvato, in sede preliminare, dal Consiglio dei Ministri, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ai sensi dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

In particolare, si allegano le valutazioni definitive effettuate dai Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'amministrazione generale del personale e dei servizi (rispettivamente con *e-mail* del 15 giugno 2009, ore 12,11, e con note nn. 67535 del 15 giugno 2009 e 45009 del 16 giugno 2009) in ordine alle singole disposizioni normative anteriori al 1° gennaio 1970. Si indicano, altresì, di seguito le attività poste in essere da questa Amministrazione, in ordine al procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme – c.d. meccanismo "taglia-leggi".

A seguito dell'istruttoria avviata sull'elenco delle fonti normative predisposto dagli Uffici del ministro per la semplificazione – fatto avere nel corso della riunione tenutasi in data 5 novembre 2008 – è stata effettuata, con la collaborazione dei Dipartimenti del settore economia, una prima ricognizione delle disposizioni normative da mantenere in vigore, da poter abrogare ed appartenenti ai c.d. settori esclusi.

Al riguardo, questo Ufficio, con le note n. 22/VARIE/3860 del 19 marzo 2009, n. 22/VARIE/3860 del 19 maggio 2009, n. 22/VARIE/7118 del 20 maggio 2009 e n. 22/VARIE/7326 del 25 maggio 2009, ha comunicato all'Ufficio Legislativo del Ministro per la semplificazione normativa gli elementi forniti dai competenti Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'amministrazione generale del personale e dei servizi.

È stato, poi, predisposto un documento recante l'elenco delle disposizioni normative da mantenere in vigore, quelli da poter abrogare e quelli appartenenti ai c.d. settori esclusi consegnato agli esperti della Semplificazione a margine della riunione tenutasi in data 26 maggio 2009, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Successivamente è stato esaminato l'elenco cronologico riepilogativo – trasmesso dall'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa in data 26 maggio 2009 – e, con il supporto dei Dipartimenti, sono state analizzate, ancora una volta, le norme indicate come soggette all'effetto ghigliottina, al fine di verificare se, ad un rinnovato esame, alcune di esse andassero mantenute in vigore. Sono state riviste, poi, anche le norme indicate come appartenenti ad uno dei settori esclusi allo scopo di mutare la precedente classificazione nell'ipotesi in cui non risultasse agevole la riconduzione delle stesse ad un c.d. settore escluso o tale con-

notato riguardasse solo alcune e non tutte le disposizioni contenute in un testo normativo.

La ricognizione effettuata ha evidenziato come non tutti gli elementi segnalati in precedenza risultassero recepiti e l'esigenza, quindi, di includere ulteriori disposizioni all'interno dell'elenco delle norme da sottrarre all'effetto abrogativo.

Questo Ufficio, con la nota n. 2212/VARIE/EMPLI/8002 dell'8 giugno 2009, ha trasmesso all'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa le valutazioni formulate dai Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'amministrazione generale del personale e dei servizi, rispettivamente, con le note nn. 46927 dell'8 giugno 2009, 63665 del 5 giugno 2009 e 41102 del 3 giugno 2009.

A seguito della diramazione - in data 5 giugno 2009 - da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - DAGL - dello schema di decreto legislativo recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ai sensi dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 i Dipartimenti sono stati invitati a voler verificare la coerenza dei dati riportati con le informazioni precedentemente fornite e verificare, ancora una volta, se sussistessero eventuali disposizioni legislative statali non segnalate in precedenza per le quali si ritenesse indispensabile la permanenza in vigore o ulteriori disposizioni da escludere dall'effetto abrogativo previsto, con decorrenza 16 dicembre 2009, dalla citata legge n. 9 del 2009.

Si è rappresentata, altresì, l'esigenza, già più volte segnalata, di valutare attentamente se le norme in precedenza indicate come appartenenti a settori esclusi (e quindi non ricomprese negli elenchi allegati al presente provvedimento) rientrassero effettivamente con sicurezza in uno degli stessi, indicando diversamente quelle che, ove sussistessero perplessità, fosse opportuno inserire tra le norme da mantenere in vigore.

La ricognizione effettuata ha evidenziato, anche, questa volta, come non tutti gli elementi segnalati in precedenza risultassero recepiti e l'esigenza, quindi, di includere ulteriori disposizioni all'interno dell'elenco delle norme da sottrarre all'effetto abrogativo.

Tali ulteriori disposizioni (proposte dai Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'amministrazione generale del personale e dei servizi, rispettivamente, con le allegate note nn. 47318 del 9 giugno 2009, 64855 del 10 giugno 2009 e 42328 dell'9 giugno 2009), sono state comunicate alle Amministrazioni interessate da questo U.L. con allegata nota n. 8197 del 10 giugno 2008.

Al riguardo, in particolare, si segnala che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la predetta nota del 10 giugno, ha "preliminarmente" rappresentato l'opportunità, in sede di relazione illustrativa, di "definire in modo puntuale i settori esclusi dall'abrogazione, ai sensi dell'art. 14, comma 17, della legge n. 246/2005, specificando, in particolare, per quanto di interesse dello stesso, che le norme in materia di bilancio e di contabilità pubblica sono escluse dall'ambito di applicazione del "taglia-leggi", "al fine di prevenire eventuali incertezze interpretative".

Si è provveduto, successivamente, ad esaminare il nuovo testo dello schema di decreto legislativo, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ai sensi dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, diramato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – DAGL – tramite posta certificata, in data 11 giugno 2009, ore 19,13.

Su tale ultimo schema di provvedimento, i Dipartimenti della Ragioneria generale dello Stato e dell'amministrazione generale del personale e dei servizi, rispettivamente, con le allegate note n. 66971 del 12 giugno 2009 e n. 0043925 del 12 giugno 2009, hanno chiesto il mantenimento in vigore di ulteriori disposizioni normative. Tali proposte sono state da questo Ufficio legislativo inoltrate alle Amministrazioni interessate (DAGL e Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa), con l'allegata nota n. ANP/16/SEMP/8336 del 12 giugno 2008. Al riguardo, in particolare, si segnala la problematica evidenziata dal Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi in relazione ai provvedimenti normativi che disciplinano la corresponsione di provvidenze in favore di perseguitati politici o razziali, liquidate e pagate da questo Dicastero, alcuni dei quali risultano inseriti tra i settori esclusi (e, quindi, non mantenute espressamente in vigore), nonostante tale riconduzione presenti aspetti problematici data la natura indennitaria e non previdenziale degli emolumenti in esame».

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Ministro della Giustizia, in data 28 gennaio 2009, ha comunicato quanto segue:

«Come è noto, il Ministro per la semplificazione normativa ha comunicato a tutte le Amministrazioni interessate un piano di azione comune per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal legislatore.

Nell'ambito di tale programma questo Ministero ha provveduto ad ultimare la ricognizione delle fonti normative primarie che disciplinano le materie rientranti nella competenza della Giustizia, al fine di attuare il processo di semplificazione e riordino della legislazione.

L'Ufficio legislativo investito quale referente ha attualmente in corso di predisposizione l'elenco degli atti normativi primari anteriori al 1° gennaio 1970, dei quali è stata ravvisata l'esigenza di mantenimento in vigore. Pertanto sarà mia cura trasmettere la relazione conclusiva non appena completata la raccolta dei dati richiesti».

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in data 9 marzo 2009, ha rappresentato quanto segue:

«Al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 14, commi 14 e 15, della legge n. 246 del 2005, questo Ufficio ha curato una serie di iniziative volte alla ricognizione, presso le competenti strutture dell'Amministrazione, della normativa anteriore al 1970 della quale si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.

In considerazione della complessità di tale lavoro di ricognizione, reso ancor più gravoso dal processo di riunificazione dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati attivati una serie di contatti formali ed informali con i competenti Direttori generali e con i responsabili degli organi decentrati e periferici di questa Amministrazione.

L'esito finale di tale lavoro è consistito in una riunione conclusiva tenutasi presso l'Ufficio legislativo del Ministero, nel corso della quale è stata completata l'istruttoria.

Riguardo alle modalità operative in cui individuare i settori relativi alle attività di riordino della normativa, si è ipotizzato di individuare due macro-aree denominate "infrastrutture " e "trasporti".

A conclusione dei lavori è stata redatta una tabella (che viene allegata) contenente le disposizioni di legge per le quali è indispensabile la permanenza in vigore (n.d.r.: trattasi di 181 atti normativi primari). Sono fatti salvi, inoltre, i testi unici non sempre menzionati nella citata tabella, nonché tutte le leggi di ratifica di accordi internazionali. Attesa la complessità di tale ricognizione si ritiene opportuno comunque far riserva di eventuali ulteriori tempestive comunicazioni in ordine alle disposizioni di legge da mantenere in vigore».

MINISTERO DELL'INTERNO

Il Capo della Segreteria tecnica del Ministro dell'interno ha inviato, in data 29 gennaio 2009, la seguente scheda sulle attività intraprese in materia di semplificazione, predisposta dall'Ufficio Affari legislativi e relazioni parlamentari:

«Scheda per la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione

Attività svolta dal Ministero dell'Interno in attuazione delle disposizioni dei commi 14 e 15 dell'articolo 14, della legge n. 246/2005.

Il Ministero dell'Interno, anche in attuazione delle indicazioni del Ministero della semplificazione, ha svolto nel corso del 2008 una complessa attività di verifica che ha permesso di limitare il numero dei provvedimenti normativi di natura primaria anteriori al 1970 per i quali, salvo ulteriori approfondimenti che continueranno nel corso del 2009, si è ritenuto di dover chiedere l'esclusione dall'effetto abrogativo previsto dall'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005.

Tale attività si è intersecata nei mesi di giugno-luglio 2008 e dicembre-gennaio 2009, con quella di riscontro sugli elenchi di provvedimenti proposti per l'abrogazione e allegati ai decreti-legge n. 112 e 200 del 2008.

L'esito di tale attività è stato compendiato in alcuni elenchi già trasmessi al Dipartimento per la semplificazione normativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Alcuni dati sull'attività svolta nel 2008

- 508 risultano i provvedimenti *ante* 1970 individuati dai censimenti effettuati;
- 252 i provvedimenti di prevalente interesse del Ministero dell'interno che si ritiene, allo stato, di mantenere in vigore;
- 28 i provvedimenti che costituiscono adempimenti di obblighi internazionali o comunitari;
- 85 i provvedimenti di carattere generale, taluni applicati anche dall'Amministrazione dell'interno, censiti e segnalati per il loro possibile mantenimento in vigore (in materia di ordinamento del personale, previ-

denziale, assistenziale, sul contenzioso amministrativo, sui lavori pubblici e altro);

- 39 i provvedimenti segnalati come non più di interesse, superati o di cui è possibile procedere all'abrogazione espressa;

- 11 i provvedimenti in precedenza censiti e reconsiderati come "non più d'interesse dell'Amministrazione";

- 93 i provvedimenti che si è ritenuto di poter abrogare con l'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008;

- 13 i provvedimenti (su più di 3.000) che si è richiesto di "salvare" dagli effetti abrogativi dell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008;

- 48 (su circa 29.000) i provvedimenti che si è già richiesto di espungere dall'Allegato 1 al decreto-legge n. 200 del 2008;

- 320 i provvedimenti del Capo Provvisorio dello Stato (ritenuti di natura amministrativa) che si è già richiesto di espungere dall'Allegato 1 al decreto-legge n. 200 del 2008.

A tali provvedimenti si aggiunge il censimento richiesto dal Dipartimento per la semplificazione normativa, compiuto nel mese di novembre 2008, a seguito del quale sono stati individuati 32 provvedimenti di natura regolamentare anteriori al 1948, da considerare vigenti.

Il Metodo

Per poter utilmente procedere in tali operazioni, particolarmente complesse per un'Amministrazione come quella dell'interno, si è privilegiato un metodo basato su verifiche successive.

La base da cui si è proceduto è stato il censimento generale per l'attuazione della legge n. 246/2005, con il quale è stata costituita la banca dati del CNIPA, completato dal Ministero dell'interno nel novembre 2007.

Dall'aprile del 2008 è stata avviata la seconda fase di verifica sui circa 5.000 provvedimenti normativi (relativi a tutte le amministrazioni) anteriori al 1970, non censiti nel corso della prima fase e individuati come formalmente vigenti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al termine di tale attività si è ritenuto di dover effettuare un ulteriore controllo su tutti i provvedimenti anteriori al 1970 censiti a seguito delle due fasi appena descritte.

In tal modo è stato possibile individuare i provvedimenti eventualmente sfuggiti, eliminare quelli erroneamente inseriti e per ciascuno, indicare la necessità del mantenimento in vigore o la possibilità di procedere all'abrogazione, enucleando, nel contempo, sia quelli che costituiscono adempimento di obblighi internazionali o comunitari, che quelli di carattere generale.

Al momento è in fase di ultimazione il riscontro su circa 7000 provvedimenti normativi *post* 1970 trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e non censiti dalle amministrazioni nel corso della prima fase.

Al termine di questo ulteriore *step* sarà avviato un ultimo controllo, come quello effettuato per i provvedimenti *ante* 1970, al fine di poter completare, con buon margine di certezza, lo *stock* normativo tuttora vigente.

La procedura illustrata, che prevede un doppio controllo da parte dei Dipartimenti del Ministero dell'interno, è stata privilegiata per contenere al minimo il margine di errore, che è fisiologico in tali processi, e limitare allo stretto indispensabile le norme da mantenere in vita.

È plausibile, infatti, che anche dalla verifica al momento in corso, potranno emergere provvedimenti per i quali si potrà chiedere l'abrogazione.

Il Dipartimento per la semplificazione normativa, con il quale è stato instaurato un confronto costruttivo e operoso, ha riconosciuto che l'azione svolta e le procedure attivate, illustrate nel corso di una riunione indetta presso il Ministero dell'Interno, attestano la volontà di assolvere agli adempimenti imposti dal legislatore in modo costruttivo e con l'intento di mantenere le disposizioni unicamente ritenute necessarie.

Il riordino e il riassetto normativo

In relazione a quanto illustrato, ed in particolar modo al lavoro ancora *in itinere*, se da un lato il Ministero dell'interno è già riuscito ad assolvere agli adempimenti richiesti per dare attuazione a quanto previsto dal comma 14, dell'articolo 14 della legge 246/2005, dall'altro è stato evidenziato al Dipartimento per la semplificazione normativa, e da questo condivisa, che l'individuazione dei settori ove intervenire con i decreti indicati dal comma 15 della disposizione appena citata, appare un'operazione logicamente conseguente alla conclusione delle verifiche ancora in atto.

È un processo complesso che richiede uno sforzo organizzativo *ad hoc* che va pianificato in relazione agli interventi da compiere.

Tale processo comporterà, infatti, un'analisi combinata sulle disposizioni *ante* e *post* 1970, laddove disciplinino la stessa materia, l'individuazione delle priorità e una programmazione degli interventi da compiere.

Al riguardo appare opportuno evidenziare che il Ministero dell'interno ha già proceduto ad operazioni di riassetto ed armonizzazione normativa in diversi settori, quali ad esempio, l'immigrazione, la cittadinanza, gli enti locali, l'ordinamento dei Vigili del Fuoco e della carriera prefettizia, non senza aggiungere la confermata attualità del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, con le relative novelle».

MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI

Il Capo di gabinetto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in data 2 marzo 2009, ha inviato la relazione di seguito riportata alla quale risultano allegati l'elenco degli atti normativi di natura primaria antecedenti al 1° gennaio 1970 da mantenere in vigore, con riferimento alle materie lavoro, previdenza, ammortizzatori sociali e sociale (n. 240 atti); l'elenco degli atti normativi di natura primaria da mantenere in vigore con riferimento alla materia sanitaria (n. 288 atti) e l'elenco degli atti normativi di natura primaria che si ritiene possano essere abrogati, con riferimento alla materia sanitaria (n. 72 atti).

«RELAZIONE

L'Amministrazione scrivente rappresenta che sia nelle materie sanitarie che nelle materie lavoristiche e sociali, per quanto attiene le procedure adottate per individuare le disposizioni legislative statali anteriori al 1970, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, l'Ufficio legislativo ha consultato le Direzioni generali competenti, ciascuna delle quali ha provveduto all'identificazione delle disposizioni legislative e all'indicazione delle norme che sono da ritenersi tuttora vigenti e in base alle quali svolge la propria attività istituzionale. Si rileva che, ad oggi, non sono ancora pervenute le indicazioni della Direzione generale per le politiche previdenziali e della Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione, in considerazione del fatto che le materie di competenza delle predette Direzioni sono caratterizzate da una complessa stratificazione normativa.

Per quanto riguarda le materie sanitarie, in merito agli atti normativi primari vigenti che devono formare oggetto dell'attività di riordino e di consolidamento normativo, ai sensi dell'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, la Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie ha segnalato la seguente legge:

– 10 luglio 1960, n. 735: "Riconoscimento del servizio sanitario prestato dai medici italiani negli ospedali all'estero". Detta legge dovrebbe essere coordinata con l'articolo 5 del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 6 giugno 2008, n. 101 e recante le disposizioni in materia di riconoscimento del servizio pubblico svolto nell'ambito dell'Unione europea e l'esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia resa in data 26.12.2006, nella causa C-371/04 procedura d'infrazione n. 2002/4888.

Per quanto riguarda i settori nei quali si ritiene di intervenire con una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui all'articolo 14, comma 15, della citata legge n. 246 del 2005 e soprattutto di cui all'articolo 20 della legge 59 del 1997, la Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie ha segnalato, auspicando un riassetto incisivo nella materia, le seguenti disposizioni:

- legge 4 febbraio 1963, n. 95: "Provvedimenti a favore delle infermiere volontarie della Croce Rossa Italiana";
- DPR 14 marzo 1974, n. 225: "Modifiche al Regio Decreto 2 maggio 1940, n. 1310, sulle mansioni degli infermieri professionali e infermieri generici";
- Legge 19 maggio 1971, n. 403: "Nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi".

Per quanto riguarda le materie lavoristiche e sociali, tra i settori prioritari per i quali si ritiene, ad avviso delle Direzioni generali competenti per materia, possa essere utile procedere con una riforma più incisiva, si segnalano:

1) Orientamento e formazione, nella cui disciplina intervengono, tra l'altro, i seguenti provvedimenti: legge n. 845/1978, legge n. 40/1987, legge n. 492/1988, legge n. 236/1993, decreto legislativo n. 112/1998, legge n. 448/1998, legge n. 144/1999, legge n. 53/2000, legge n. 289/2002, decreto legislativo n. 277/2003, decreto legislativo n. 226/2005, legge n. 29/2006 e legge n. 296/2007.

2) Trasferimenti monetari di natura assistenziale. In tale settore si avverte l'esigenza di procedere ad un complessivo riordino delle modalità di finanziamento, prevalentemente operato attraverso trasferimenti dal bilancio pubblico agli enti previdenziali per quanto attiene alle provvidenze nei confronti delle famiglie, delle persone disabili e dei titolari di pensioni. Tali trasferimenti, fanno capo ad una molteplicità di capitoli di bilancio, a volte stratificatisi nel tempo che andrebbero razionalizzati.

3) Professioni sociali. La riforma dovrebbe essere finalizzata a razionalizzare la disciplina relativa alle figure professionali sociali, oggetto di molteplici interventi a livello regionale, e caratterizzate da profili e requisiti formativi fortemente differenziati.

4) Sistema informativo sui servizi sociali. La riforma dovrebbe essere finalizzata ad un'opera di promozione, coordinamento, razionalizzazione e messa in comunicazione dei sistemi regionali.

Tra i settori residuali per i quali, ad avviso delle Direzioni generali competenti per materia, potrebbe essere utile procedere ad un riordino e consolidamento normativo, si segnalano:

1) Istruzione. Il riordino del settore dovrebbe essere connesso alla istruzione e formazione ai fini lavorativi.

2) Terzo settore. Il riordino dovrebbe consentire una maggiore coerenza giuridica e sistematica delle singole disposizioni.

3) Associazionismo sociale. Il riordino dovrebbe riguardare essenzialmente i contributi di cui alla legge n. 476 del 1987 (Contributi statali a favore delle associazioni di promozione sociale) e alla legge n. 438 del 1998 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale)».

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

Il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in data 29 gennaio 2009, ha trasmesso la seguente relazione:

«Relazione in ordine allo stato di attuazione dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 ed al progetto di semplificazione in agricoltura.

1. Ricognizione dei provvedimenti legislativi.

In ottemperanza alla fase ricognitiva per settori normativi, il Ministero ha proceduto alla individuazione di ben 576 disposizioni statali vigenti, afferenti materie di propria competenza, riepilogate in apposito allegato 1.

L'individuazione delle predette norme è stata realizzata principalmente dall'ufficio legislativo in costante collaborazione con le strutture dipartimentali degli uffici del Ministero per la semplificazione.

L'indagine ricognitiva si è soffermata in particolare sulle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970. Al riguardo, sono stati individuati 101 provvedimenti normativi primari ritenuti indispensabili e, dunque, da sottrarre all'effetto di abrogazione generalizzata statuito dalla legge di semplificazione per il 2005, indicati in allegato 2. Per quanto concerne le fonti di rango regolamentare, si è proceduto all'individuazione dei provvedimenti anteriori al 1° dicembre 1948 e si è ritenuto necessario preservare l'operatività di dieci regi decreti, risalenti agli anni 20-30, specificati in allegato 3.

2. La realizzazione di un codice agricolo.

Relativamente ai settori nei quali intervenire con una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, è intenzione del Ministro rivisitare la normativa vigente nel settore agroalimentare, della pesca e delle politiche forestali attraverso la realizzazione di un Codice agricolo.

Più nel dettaglio, l'obiettivo politico si specifica nella redazione di un *codex* comprensivo delle norme che disciplinano l'agricoltura, le foreste, la pesca e l'acquacoltura, al fine di accrescere la capacità degli imprenditori di "leggere" la disciplina giuridica delle loro attività, maturare una co-

noscenza adeguata delle norme del sistema agricoltura e contribuire a rendere più competitive le imprese sul mercato.

In tale prospettiva il Codice agricolo si inserisce nella "nuova" fase di semplificazione e riassetto normativo, dopo quella dei testi unici misti di cui all'ormai abrogato articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50. L'uso del termine "codice" impone, *in apicibus*, di chiarire sia la differenza dei "codici" della presente fase di riassetto normativo rispetto ai codici della passata esperienza illuministica dell'800, sia l'identità di essenza degli stessi.

Con riguardo al primo aspetto - le differenze - può dirsi che all'idea di regole, frutto di equilibri definitivi, da valere per lunghissimi periodi di tempo, fondate sulla centralità e sulla sistematicità del diritto civile, si è sostituita l'idea di discipline organizzabili in una pluralità di codici di settore. Con maggiore puntualità può dirsi, utilizzando parole del Consiglio di Stato, che la (nuova) idea di codificazione "si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perchè orientati a raccogliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee regolative capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina".

Con riguardo al secondo aspetto - l'identità di essenza - può dirsi che i nuovi codici di settore non sono un mero *corpus* riepilogativo di preesistenti discipline, ma costituiscono "micro-sistemi ordinamentali, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica". In modo più semplice può dirsi che i nuovi codici di settore intendono realizzare la stessa finalità del "vecchio" codice civile, ovvero realizzare l'intenzione sistematica di ricomprendere, in una previsione unitaria, l'oggetto di una "materia": l'agricoltura, le foreste e la pesca, nel Codice agricolo; il complesso tessuto connettivo dei vari comportamenti dei privati nel Codice civile.

La conferma del notevole distanziarsi anche di questo Codice agricolo dalle mere raccolte di norme e del suo notevole avvicinarsi all'essenza dell'idea ottocentesca di codice, è data non tanto dal fatto che esso sarà emanato con un decreto legislativo, quanto invece dal fatto che ad esso è assegnato "il compito di eliminare duplicazioni e chiarire il significato di norme controverse", ovvero di realizzare una disciplina unitaria e coerente pur nella sua complessità, appunto di dar luogo ad un sistema.

Dunque, l'uso del termine "codice" per denominare "il riassetto [delle varie normative interessate] in un *codice agricolo*", consente di parlare di "sistema" e perciò impone di individuare criteri ordinanti per la *reductio ad unitatem* della materia e di accordare coerenza alle diverse disposizioni.

Punti cruciali dell'opera: il distacco dalla materia civilistica e la perimetrazione dei confini di quella agraristica entrambi momenti nevralgici di estrema attenzione. Il primo, per l'intreccio della materia agraria con

quella commerciale, entrambe coinvolte nel disegno unitario del codice civile del '42, sicché è necessario che recisioni dell'una non si convertino in amputazioni dell'altra, con l'effetto di determinare un grave ed irreparabile scardinamento del sistema.

Il secondo, determinato dal fatto che la realizzazione di un codice è comunque la definizione normativa di una materia, i cui contenuti non possono che essere quelli ivi inclusi. Fatto questo di non poco rilievo per i cultori del diritto dell'agricoltura avvezzi a confini mobili, la cui designazione è tracciata dalle scuole di diritto agrario e segna anni di dibattito culturale in cui si snoda la storia del pensiero giuridico agraristico. Ciò non significa certo che la compilazione del Codice agricolo non abbia implicato l'attività interpretativa, ma significa che questa si è dovuta svolgere al suo interno secondo i criteri delineati nelle preleggi. Al riguardo, criterio-guida sono state le riflessioni del Consiglio di Stato sui codici della proprietà industriale e del consumo secondo cui i nuovi codici, lungi dall'essere un mero *corpus* riepilogativo di preesistenti discipline della società civile, costituiscono "micro-sistemi ordinamentali, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica".

Certo, la diversità della nostra epoca rispetto all'età della codificazione del '900 impone che si affidi agli storici l'analisi comparata delle istanze e delle aspettative che ognuna ha riposto nei rispettivi codici e, quanto alla codificazione attuale, il compito di trovare il suo senso (storico) specialmente in considerazione dell'attività sinora svolta dal legislatore che aveva indotto non pochi a definire la nostra come l'età della decodificazione. Lasciando agli storici la risposta al quesito se ci troviamo o no dinanzi ad una ulteriore svolta epocale, al giurista di diritto positivo non resta che lavorare con i piedi ben saldi a terra procedendo alla luce dell'insegnamento del Consiglio di Stato, per il quale con la nuova codificazione si intende raccogliere le numerose leggi speciali di settore conferendo alla raccolta una portata sistematica, tramite idee capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina.

L'oggetto del Codice agricolo non può che essere triplice: l'agricoltura; le foreste; la pesca e l'acquacoltura.

Esso dunque riguarda materie che vantano una lunga tradizione giuridica privatistica, come le attività di coltivazione del fondo, del bosco o di allevamento, ma anche discipline più squisitamente pubblicistiche, che concernono la conservazione del patrimonio boschivo, ed infine materie che costituiscono più recenti acquisizioni come l'attività della pesca che recenti decreti legislativi hanno equiparato all'agricoltura.

Il più semplice oggetto da inserire nel Codice agricolo appare quello delle foreste. Il criterio ordinante del complesso delle norme privatistiche e pubblicistiche attinenti alle foreste è certamente quello proprio oggettivo dell'esserci "foresta" o "bosco". Così procedendo, si constata che il micro-sistema è costituito dai due grossi complessi normativi rintracciabili nel nostro ordinamento: la legge forestale del 1923 ed il decreto legislativo n. 227 del 2001. Ad essi vanno collegate le sparse (e poche) disposizioni

contenute nel codice civile e nelle leggi sulla montagna. La natura "regionale" della materia *ex* art. 117, quarto comma, della Costituzione impone particolare cautela nell'inserimento delle disposizioni normative nel Codice agricolo che è, sostanzialmente, un codice valevole per tutto il territorio nazionale.

Meno agevole è rintracciare il criterio ordinante della materia "pesca". Invero, mentre non può sfuggire, tra gli elementi di divaricazione tra questa materia e l'allevamento di animali, il fatto che la prima è caratterizzata dalla cattura e la seconda dalla cura del ciclo biologico di esseri animali, forti elementi di convergenza possono rinvenirsi nell'essere entrambe attività destinate in qualche modo ad ottenere prodotti destinati all'alimentazione, ma anche attività che si avvalgono di risorse primarie (terra e mare) sensibili al depauperamento e sulle quali le aspettative sociali non riguardano solo il momento attuale bensì anche le generazioni future. Sotto questo profilo, ulteriori punti di convergenza possono ritrovarsi nell'attività faunistico-venatoria, anch'essa attività di cattura riconducibile, come l'attività di raccolta dei frutti spontanei, al godimento dello spazio rurale e dunque correttamente da comprendere nel codice *stricto sensu* agricolo. Ragionando ancora in ordine alla pesca può rilevarsi che, se si facesse attenzione solo al rilievo privatistico dell'oggetto – la proprietà dei pesci – si correrebbe il pericolo di "lasciar fuori" dal sistema, il complesso delle disposizioni attinenti all'organizzazione della loro acquisizione. D'altronde questo aspetto "operativo" è rilevato in modo chiarissimo dal fatto che la "pesca" è stata collegata ad "acquacoltura", che altro non è che l'esercizio imprenditoriale di un'attività diretta alla cura del ciclo biologico di pesci da immettere sul mercato. Ne consegue che il criterio ordinante – oggettivo e soggettivo insieme – non possa che essere l'*attività della "cattura"* di quelle specie viventi il cui ambiente naturale è costituito dalle acque e, quindi, tanto il corpo normativo del 1933 sulla pesca nelle acque interne, quanto quello del decreto legislativo n. 226 del 2001, dei decreti legislativi nn. 153 e 154 del 2004 e del decreto legislativo n. 100 del 2005 sulla pesca (anche) nelle acque marine, coinvolgendo alcune disposizioni del Codice della navigazione. La natura "regionale" della materia *ex* articolo 117, quarto comma, della Costituzione impone, anche qui, la cauta individuazione delle norme insuscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale.

Più difficile è rintracciare il criterio ordinante della materia "agricoltura", e ciò non solo perché la materia è stata sempre, nella stessa considerazione della Corte costituzionale, una materia complessa e disaggregata, ma anche perché essa è oggetto di numerose leggi dello Stato e delle Regioni, che la "sezionano" e ne individuano distinti "oggetti", "frazioni", "sub-materie", su cui hanno posto norme ora l'uno, ora le altre. Non si tratta solo di disposizioni (queste certamente statali) sulle figure soggettive degli operatori agricoli, ma di disposizioni di diritto privato e di diritto pubblico che attengono all'attività di tali operatori sotto il profilo produttivo con ricadute sulla conservazione/distruzione del suolo, nonché all'allocazione dei prodotti agricoli sul mercato e, quindi, alla disciplina del

commercio dei prodotti della terra e dell'allevamento e dei collegati profili delle denominazioni di vendita, dei segni distintivi, dell'informazione, dell'igiene e della sicurezza degli alimenti. La "materia" agricoltura è una realtà fenomenica che si è tramutata in realtà regolata dall'ordinamento giuridico, sicché è facile che i fattori giuridici siano connessi a fattori tecnici, con la conseguenza che il riferimento al fenomeno produttivo di base, come coltivazione, allevamento e silvicoltura, si completi con disposizioni normative che assurgono a condizioni indispensabili per lo svolgimento dell'attività agricola costruita, dal codice civile e dal decreto legislativo n. 228 del 2001, come attività imprenditoriale per il mercato.

Quando inizia la regionalizzazione della Repubblica, il "molteplice" riferimento della legislazione speciale all'agricoltura rende avvertiti che non vi è coincidenza della nozione comune o tecnica di agricoltura come semplice attività di produzione con quella più ampia ricostruibile sulla base della competenza del Ministero agricolo e degli enti da esso dipendenti o vigilati. All'inizio è alle funzioni esercitate dal MAF che si appuntano i primi provvedimenti diretti a individuare la "materia" agricoltura che occorre allora trasferire alle Regioni: così il decreto delegato del 15 gennaio 1972, n. 11 adotta un criterio empirico, ritagliando la sfera di competenza regionale da quella del Ministero dell'agricoltura e foreste, a cui vengono sottratte alcune funzioni e una parte degli uffici periferici. Successivamente, con la legge 22 luglio 1975, n. 382, la competenza regionale viene ricollegata sia ad un criterio naturalistico-materiale (la disciplina della produzione), sia ad un criterio finalistico (ogni tipo d'intervento volto all'impresa agricola per aumentarne la produttività, ed ai suoi prodotti nella fase della circolazione e commercializzazione), per cui il DPR 24 luglio 1977, n. 616, provvede ad elencare – "nell'ambito dello sviluppo economico" – una serie di interventi sull'attività e sulla produzione agricola, collegando alla materia agricoltura e foreste di competenza regionale anche gli interventi strumentali, complementari ed affini a quelli che obiettivamente incidono sia sulla produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, che sulle strutture agricole perfino con erogazione di incentivi e contributi anche in attuazione di direttive o in applicazione di regolamenti comunitari. Ma così facendo è, nello stesso tempo, certo che spettano ancora allo Stato le disposizioni su tutte queste "sub-materie" quando esse siano insuscettibili di localizzazione territoriale.

Occorre tenere conto – per quanto concerne, appunto, la ripartizione della competenza – anche dei successivi interventi normativi sul punto, quali la legge 4 dicembre 1993, n. 491 ed il decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 sulla trasformazione del Ministero agricolo, rispettivamente, da MAF a MiRAAF e poi a MiPAF, nonché i vari decreti legislativi emanati in attuazione della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, con cui, nel capovolgere il criterio di riparto delle competenze dall'elencazione tassativa delle materie attribuite alle Regioni all'elencazione tassativa delle materie residue allo Stato, si è finito con il conferire alle Regioni tutto ciò che al Ministero agricolo residuava delle materie "agricoltura, foreste, cac-

cia, pesca, agriturismo, sviluppo rurale e alimentazione", costituendo però il MiPAF a "centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche agricole, forestali ed agroalimentari".

L'attenzione che il legislatore nazionale ha riservato all'attività primaria e ad "oggetti" ad essa attinenti non si è limitata e non si limita al momento della ripartizione dei "settori" del più complesso sistema "agricoltura", perché numerose – e non solo con riguardo al profilo privatistico delle definizioni di imprenditore agricolo, di società agricole o di organizzazioni di produttori – sono state e sono le leggi che attengono alla disciplina delle strutture agricole dal punto di vista pubblicistico. Così la materia "agricoltura" di già risulta molto complessa.

Tuttavia ne è possibile individuare un criterio ordinante. Ed esso appare quello risultante dalla progressiva assegnazione alle Regioni di "oggetti" agricoli enucleati dalle specifiche sub-materie del Ministero agricolo, che – quale "centro di riferimento" – continua a rappresentare, con le sue antiche attribuzioni, il nocciolo duro della materia. E quando la Corte costituzionale rileva che, per il nuovo articolo 120 della Costituzione, il criterio di sussidiarietà può pretendere l'allocazione di funzioni amministrative dalle Regioni allo Stato, con conseguente attribuzione allo stesso delle collegate funzioni normative, si avverte il rilievo dello storico "accentramento" nel Ministero agricolo delle funzioni amministrative che solo con il DPR n. 616 del 1977 sono state assegnate alle Regioni e che concernevano – e che appunto ancora concernono ai fini dell'individuazione della materia oggetto della delega – "le coltivazioni della terra e le attività zootecniche e l'allevamento di qualsiasi specie con le relative produzioni; i soggetti singoli o associati che vi operano; i mezzi e gli strumenti che vi sono destinati; la difesa e la lotta fitosanitaria; i boschi, le foreste e le attività di produzione forestale e di utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali; la raccolta, conservazione, trasformazione ed il commercio dei prodotti agricoli, silvo-pastorali e zootecnici da parte di imprenditori agricoli singoli o associati; gli interventi a favore dell'impresa e della proprietà agraria singola e associata; le attività di divulgazione tecnica e di preparazione professionale degli operatori agricoli e forestali; le attività di ricerca e di sperimentazione di interesse regionale; le destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici; il demanio armentizio; la bonifica integrale e montana; gli interventi di protezione della natura comprese l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide", nonché "il miglioramento fondiario e l'ammodernamento delle strutture fondiarie; il sostegno della cooperazione e delle strutture associative per la coltivazione, la lavorazione ed il commercio dei prodotti agricoli; il miglioramento e incremento zootecnico, il servizio diagnostico delle malattie trasmissibili degli animali e delle zoonosi, la gestione dei centri di fecondazione artificiale; ogni altro intervento sulle strutture agricole anche in attuazione di direttive e regolamenti comunitari, ivi compresa l'erogazione di incentivi e contributi", ed infine "la ricomposizione, il riordinamento fondiario, l'assegnazione

e la coltivazione di terre incolte abbandonate o insufficientemente coltivate".

In altre parole, la regionalizzazione dell'agricoltura consente di individuare la materia e di "aggregarla" sul criterio ordinatore della passata e presente competenza delle Regioni e dello Stato. In tal modo, ciò che ad uno sguardo superficiale si presenta come un insieme di *disiecta membra* acquista corpo e valenza di sistema.

In tale operazione di "accorpamento" valgono ancora due distinti rilievi:

- il primo potrebbe avere poca forza normativa, dato che si riferisce al sistema che risulta dal *Code rural* francese;

- il secondo ha forte impatto ancorché compliché le cose, perché l'attuazione del nuovo articolo 117 della Costituzione "aggiunge" agli "oggetti agricoli" sopra elencati altri "oggetti" che fanno corpo con la materia dell'agricoltura.

Nella operazione - di forte impegno culturale e scientifico - di redazione del Codice agricolo il francese *Code rural* può assumere valore di modello. Fin dal 1955 il legislatore francese ha, infatti, creato un complesso normativo avente come prevalente criterio ordinatore l'impresa agricola nello spazio rurale, onde la generalità dei cittadini potesse facilmente rintracciare tutte le disposizioni delle leggi speciali agricole, delle leggi ordinarie e dello stesso *Code civil*, anche con richiamo esplicito e ripetitivo delle norme di quest'ultimo (e successivamente anche del *Code de la consommation*) tramite la formula "*ansì qu'il est dit à l'article... du code civil*".

Il *Code rural nouveau* si articola in otto libri, intitolati: "*l'aménagement et l'équipement de l'espace rural*"; "*protection de la nature*" (in esso compresi la "*chasse*", la "*pêche en eau douce*" e i "*parcs*"); "*l'exploitation agricole*" (in esso compresi il "*financement*" e la disciplina delle "*calamités agricoles*"); i "*baux ruraux*"; gli "*organismes professionnels agricoles*" (dalle "*chambres d'agriculture*" alle "*sociétés coopératives agricoles*" ed ai "*groupements de producteurs*"); la "*production et marchés*"; "*l'enseignement, formation professionnel, recherche agronomique*", a cui si aggiungono ancora quattro libri del vecchio *Code rural* rubricati al "*régime du sol*", agli "*animaux et végétaux*", al "*crédit agricole*" e alle "*dispositions sociales*". Un imponente complesso normativo, diviso - come ha imposto il Parlamento francese - tra norme legislative (modificabili solo dal potere legislativo) e norme regolamentari (modificabili dal governo), costruito in modo unitario e sistematico e con coerenza ed armonia giuridica delle stesse all'interno del codice e con le altre norme dell'ordinamento, che ben potrebbe rappresentare l'immagine di ciò che dovrebbe essere il nostro Codice agricolo.

Secondo la nostra Corte costituzionale, soprattutto dopo la riforma dell'articolo 117 della Costituzione l'agricoltura è "un crocevia" di distinti titoli competenziali dello Stato e delle Regioni. Se l'agricoltura come fenomeno produttivo è di competenza residuale delle Regioni, essa può essere incisa trasversalmente da almeno sette distinti titoli competenziali, tre

di competenza esclusiva dello Stato (l'ordinamento civile; la tutela della concorrenza; la tutela dell'ambiente) e quattro di competenza concorrente tra Stato, quanto ai principi, e Regioni, quanto al dettaglio (sostegno alle strutture produttive; governo del territorio; salute; alimentazione). Ne consegue che le norme sulle strutture produttive, sul mercato, sull'ambiente, sul territorio, sulla salute e sull'alimentazione sono capaci di essere trattate dalla materia "agricoltura" che così si amplia nella sua consistenza e nella sua complessità, imponendo di tenere conto, nella redazione del Codice agricolo, delle disposizioni di "altri" titoli competenziali che legittimamente incidono sugli "oggetti agricoli".

Meglio ed ancora sul punto si dirà nel prosieguo di questa relazione; qui conviene, intanto, di dare conto del filo rosso di questa vasta materia racchiusa nel termine "agricoltura". Si ritiene che esso attenga e leghi le varie disposizioni normative che hanno, congiuntamente o alternativamente, per oggetto, fine e strumento il razionale esercizio (singolo, associato, collettivo) di un'attività sia diretta alla mera conservazione dell'ambiente, sia diretta alla produzione di esseri vegetali ed animali su (propria o altrui) terra o di cattura di prodotti ittici in (private, pubbliche, internazionali) acque, rivolta ad un concorrenziale mercato di (prevalentemente) alimenti sani e sicuri per gli uomini o per gli animali che poi diverranno alimenti per gli uomini, e svolgentesi in uno spazio caratterizzato da un paesaggio rurale per particelle geograficamente individuate e per edifici così come costruiti. In sostanza, la competenza amministrativa già integralmente posseduta dal Ministero agricolo e ad esso ora spettante quale "centro" di riferimento comunitario delle politiche agricole, forestali, ittiche ed agroalimentari, con riguardo anche ai profili privatistici e pubblicistici dell'uso razionale della terra e delle acque per la realizzazione di beni destinati al mercato alimentare.

Ecco, allora, le ragioni della realizzazione del Codice agricolo in undici libri più uno introduttivo e uno finale: il libro iniziale sulle "Disposizioni generali"; il I "Della disciplina dello spazio rurale"; il II "Della proprietà terriera e delle strutture agrarie", il III "Delle foreste"; il IV "Dell'impresa e dell'azienda agraria"; il V "Della pesca e dell'acquacoltura"; il VI "Dei contratti agrari"; il VII "Degli organismi dei produttori e dei consorzi"; l'VIII "Del mercato"; il IX "Degli interventi a sostegno dell'agricoltura"; il X "Del Mipaf e di altri enti ed organismi"; l'XI "Del processo agrario"; quello finale sulla "abrogazione" (totale o parziale) di circa 140 complessi normativi».

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha trasmesso, in data 16 marzo 2009, una relazione sintetica sullo stato di attuazione del procedimento "taglia-leggi", di seguito riportata, alla quale ha allegato l'elenco di tutti gli atti normativi di competenza del Ministero, primari fino al 1° gennaio 1970 e secondari fino al 1° gennaio 1948, che sono stati ritenuti abrogabili e di quelli che, viceversa, si ritiene siano da mantenere in vigore.

«Relazione alla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione»

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dopo aver partecipato alla fase della catalogazione informatica di tutta la legislazione vigente ai sensi dell'articolo 14, comma 12, della legge n. 246, ha proceduto alla individuazione degli atti normativi abrogabili ai sensi dell'articolo 24, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, indicando un totale di 345 provvedimenti da inserire nell'allegato A del decreto medesimo. Di questi:

- n. 176 hanno riguardato il settore dell'istruzione;
- n. 136 hanno riguardato il settore dell'università;
- n. 33 hanno riguardato il settore della ricerca.

In una seconda fase coordinata dal Ministro per la semplificazione normativa, il MIUR, ai sensi dell'articolo 14, comma 14, della medesima legge n. 246, ha provveduto all'individuazione di tutti gli atti normativi primari precedenti il 1° gennaio 1970 da mantenere in vigore e da abrogare (rispettivamente 162 e 325 analiticamente indicati negli allegati alla relazione). Analogamente, sono stati indicati i provvedimenti normativi di natura regolamentare anteriori al 1° gennaio 1948 ritenuti ancora vigenti ed applicabili e quelli che possono costituire oggetto di abrogazione.

Per quanto attiene ai settori oggetto di riordino e riassetto ed i settori oggetto di riforma, si segnala l'attività regolamentare diretta alla riorganizzazione della struttura ministeriale, resa necessaria dall'accorpamento dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca, nonché l'attività regolamentare in fase di attuazione dell'articolo 64 del citato decreto-legge n. 112 del 2008.

In particolare, oltre alla predisposizione del piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico, sono stati predisposti due schemi di regolamento che, attenendosi ai criteri fissati dal comma 3 del citato articolo 64, sono diretti a realizzare una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Analogamente, per ciò che attiene ai settori dell'università e della ricerca, il Ministero è impegnato nell'attività di riassetto normativo necessario a garantire il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca. A tal fine, con la legge n. 1 del 2009 è stato convertito il decreto-legge n. 180 del 2008 che, oltre a dettare disposizioni in materia di reclutamento nelle università e per gli enti di ricerca, adotta una serie di misure dirette a promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle università statali e a migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse. Il medesimo provvedimento legislativo predispone una serie di strumenti per favorire il diritto allo studio universitario dei capaci e dei meritevoli.

Nei prossimi mesi, inoltre, l'attività ministeriale sarà rivolta alla definizione degli ordinamenti didattici delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica emanati in attuazione dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 212 del 2005 e della citata legge n. 1 del 2009».

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Il Ministro dello sviluppo economico, in data 19 marzo 2009, ha riferito quanto segue:

«In attuazione delle disposizioni di cui alla legge 28 novembre 2005, n. 246, è stata avviata un'attività di individuazione delle leggi di competenza del Ministero, con distinzione tra la normativa che attribuisce funzioni amministrative in capo al Ministero medesimo e la normativa concernente settori di attività di competenza dello stesso.

In tale contesto, si è dato corso ad un'ulteriore distinzione tra le fonti normative individuate, in funzione delle diverse materie di interesse e delle corrispondenti strutture ministeriali competenti.

Tale attività di ricognizione della normativa di competenza del Ministero e di classificazione della stessa, in funzione del grado di interesse e dei settori coinvolti, risulta essere, soprattutto per quanto riguarda la legislazione anteriore al 1970, in via di completamento.

Quanto all'attività di riordino complessivo e di razionalizzazione dell'ordinamento, premesso che diversi settori di competenza del Ministero sono già stati recentemente interessati da interventi di codificazione legislativa (vedi, ad esempio, il codice del consumo, il codice della proprietà industriale e il codice delle comunicazioni), è stata iniziata una riflessione sull'individuazione dei settori in relazione ai quali potrebbe effettuarsi una più incisiva opera di semplificazione e di riassetto da quelli in relazione ai quali sarebbe sufficiente un mero riordino».

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI

Il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per gli affari regionali, in data 2 febbraio 2009, ha trasmesso la seguente relazione:

«Relazione concernente le iniziative e le attività svolte in attuazione dell'articolo 14, commi 12 e seguenti, della legge 28 novembre 2005, n. 246

In attuazione dell'articolo 14, comma 12 e seguenti, della legge n. 246 del 2005, il Dipartimento, nel corso della precedente legislatura, ha contribuito alle operazioni di censimento delle disposizioni legislative statali vigenti in stretto contatto con l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. Tale fase si è conclusa, come è noto, con la Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente (articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246) presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri alle Camere il 14 dicembre 2007.

A seguito dell'adozione dell'articolo 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono stati effettuati i riscontri e le verifiche in ordine alle disposizioni contenute nell'elenco allegato alla citata disposizione, segnalando i provvedimenti normativi per i quali si è reso necessario lo stralcio ai fini del mantenimento in vigore, con particolare riferimento a provvedimenti normativi di attuazione di Statuti di Regioni a statuto speciale.

Nel periodo settembre-dicembre 2008, in prossimità dello scadere del termine di 180 giorni previsto dal citato articolo 24 per il verificarsi dell'effetto abrogativo, sono state effettuate le ulteriori verifiche finalizzate all'eventuale mantenimento in vigore di disposizioni normative erroneamente inserite nell'elenco allegato alla citata disposizione.

A partire dal mese di novembre 2008, su richiesta degli Uffici del Ministero per la semplificazione normativa, sono state svolte, inoltre, le verifiche in ordine agli atti normativi primari di competenza del Dipartimento per gli affari regionali (per un totale di n. 388 atti) al fine di evidenziare:

- i provvedimenti da mantenere in vigore (tra quelli precedenti al 1970);
- i provvedimenti da poter abrogare anche con efficacia immediata;
- i settori prioritari per i quali procedere con una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui al comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e, soprattutto, di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997;

– i diversi e residuali settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso articolo 14.

Le verifiche suindicate, ultimate entro la prima metà di gennaio 2009, hanno consentito di individuare, e quindi segnalare agli uffici del Ministro per la semplificazione normativa, n. 95 atti normativi primari, tra quelli precedenti al 1970, da mantenere in vigore.

Per quanto attiene all'individuazione dei settori in ordine ai quali procedere con riforme più incisive, ai sensi del comma 15 del citato articolo 14, o a un mero riordino o consolidamento, nonché a quelli da poter abrogare anche con efficacia immediata, è stato segnalato che tale compito spetta alle Amministrazioni di settore, tenuto conto della specifica attività di coordinamento svolta da questo Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sempre in occasione del riscontro relativo alle citate verifiche, è stato evidenziato che la maggior parte degli atti normativi primari *ante* 1970, segnalati come da mantenere in vigore, riguarda norme di attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale alle quali è riconosciuto rango sub-costituzionale e che non possono essere modificate se non mediante accordo tra lo Stato e la Regione interessata.

A seguito dell'adozione del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, che, all'articolo 2, comma 1, ha disposto l'abrogazione di circa 30.000 atti normativi contenuti in apposito elenco allegato, sono stati segnalati alcuni provvedimenti normativi, antecedenti al 1947, da mantenere in vigore. Ulteriori verifiche sono tuttora in corso».

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO PER LE POLITICHE COMUNITARIE

Il Ministro per le politiche europee ha inviato, in data 20 gennaio 2009, la relazione di seguito riportata, corredata dall'elenco di tutti gli atti normativi primari vigenti di competenza del Dipartimento:

«In vista della preparazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 è stato necessario procedere alla catalogazione informatica di tutta la legislazione vigente; al contempo si è provveduto all'individuazione di incongruenze ed antinomie dell'ordinamento delle quali è dato atto nella Relazione presentata al Parlamento l'11 dicembre 2007. L'Ufficio legislativo ha partecipato alla descritta attività preliminare di catalogazione attraverso la compilazione di schede informatiche predisposte per l'attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 con riferimento alla legislazione riconducibile al proprio ambito di competenza.

Tenuto conto che la quasi totalità della produzione normativa nazionale è adottata in esecuzione di obblighi comunitari, prima di procedere alla catalogazione, è stato necessario perimetrare lo specifico ambito di competenza del Dipartimento.

Nella selezione delle leggi si è inteso seguire un criterio coerente con il ruolo istituzionale svolto dal Dipartimento, prendendo in considerazione solo quelle norme "di sistema" concernenti l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, nel rispetto delle prerogative delle amministrazioni di settore nelle specifiche materie di loro competenza e del Ministero degli affari esteri.

Nella raccolta, pertanto, non sono state inclusi né le leggi di ratifica dei Trattati istitutivi EURATOM CE e UE, né gli accordi conclusi nell'ambito delle relazioni esterne della CE; altresì, non sono stati inclusi i decreti legislativi che, in esecuzione delle deleghe conferite nelle leggi comunitarie annuali, danno attuazione a direttive comunitarie.

Quanto alle leggi comunitarie annuali, sono state tutte incluse con la precisazione che la competenza del Dipartimento riguarda solo le disposizioni "di sistema" relative al conferimento della delega ed alla disciplina della procedura di recepimento delle direttive comunitarie, ma non quelle disposizioni dirette a dare immediata attuazione ad obblighi comunitari o ad indicare particolari criteri di delega per il recepimento di singole direttive relative a specifici settori. Infatti, per tutte queste disposizioni resta prioritaria la competenza dell'amministrazione preposta al settore interessato.

Sono state invece schedate le leggi-quadro riguardanti l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, nonché quelle riguardanti l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, l'istituzione del CIDE e il funzionamento dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare.

Per quanto attiene alla seconda fase, che consiste nell'individuazione delle norme anteriori al 1970 da conservare e di quelle di cui va consentita la caducazione, al momento l'articolo 14, comma 17, lett. *d*) dispone espressamente che, oltre alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, restino in vigore "le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria ..."; anche tutte le leggi primarie attuative di obblighi comunitari non dovrebbero, pertanto, essere oggetto di verifica. Nondimeno, il Dipartimento ha dato impulso ad una verifica da parte delle diverse amministrazioni competenti sulla attualità di tutti i provvedimenti di rango primario attuativi di obblighi imposti dalla normativa comunitaria, in vista della loro inclusione nel procedimento abrogativo, al pari degli altri atti normativi anteriori al 1970. Infatti, l'intenzione del Governo è quella di modificare il citato articolo 14 al fine di estendere gli effetti del c.d. "taglia-leggi" anche alle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria.

Il Dipartimento per il coordinamento per le politiche comunitarie, unitamente al Dipartimento per la semplificazione normativa, intende verificare la possibilità di un consolidamento – in un apposito testo unico – di tutte le leggi comunitarie annuali. A tal fine, è necessario in primo luogo verificare quali sono le disposizioni non più attuali; pertanto gli Uffici hanno richiesto alle diverse amministrazioni di individuare le disposizioni riguardanti materie di loro competenza – contenute nelle leggi comunitarie annuali – non più vigenti o che abbiano esaurito i loro effetti».

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha trasmesso, in data 30 gennaio 2009, la seguente nota tecnica predisposta dall'Ufficio legislativo e corredata dall'elenco degli atti normativi primari vigenti, oggetto dell'attività di riordino:

«Per quanto di nostra competenza, si comunicano i seguenti elementi di risposta, con specifico riferimento ai dati richiesti.

In merito al primo punto, in cui si richiede l'elenco degli atti normativi primari vigenti, oggetti dell'attività di riordino, l'attività ricognitiva svolta ha individuato una serie di atti, allegati alla presente relazione, con specifico riferimento a quelli di nostro interesse. Preme evidenziare che tale elenco contiene un ristretto numero di atti normativi che, almeno in parte, non hanno ancora esaurito del tutto la loro portata normativa; in altra ipotesi, alcune delle norme individuate, se abrogate, potrebbero causare lacune normative o vuoti sistematici. Allo stato, pertanto, si rappresenta che l'elenco di cui in allegato comprende atti per i quali è opportuna approfondita disamina, al fine di un loro eventuale mantenimento in vigore, anche in vista del successivo intervento di riassetto normativo. Si tratta sia di un ristretto numero di atti normativi che, almeno in parte, non hanno ancora esaurito del tutto la loro portata normativa; sia di norme, che se abrogate, potrebbero causare lacune normative o vuoti sistematici.

Con riferimento alla seconda richiesta, attinente le procedure adottate per individuare le disposizioni legislative anteriori al 1970, è stato istituito un gruppo di lavoro al fine di attuare quanto previsto dalla legge n. 246 del 2005, con riferimento alle materie di competenza del Ministro. L'attività svolta dal gruppo sta procedendo avvalendosi del contributo fornito dagli uffici del Dipartimento per quanto di specifica spettanza. Pertanto il gruppo di lavoro sta provvedendo ad individuare gli atti da inserire nell'elenco delle disposizioni oggetto del successivo intervento di riordino.

Nel contempo, con riferimento all'ultimo dato richiesto, relativo ai settori nei quali si ritiene di intervenire con una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, si evidenzia che le aree di interesse, rientranti negli ambiti di intervento del Ministro, attengono essenzialmente al lavoro pubblico e all'amministrazione digitale».

DIPARTIMENTO DELLA GIOVENTU'

Il Capo dell'ufficio legislativo del Ministro della gioventù, in data 4 marzo 2009, ha trasmesso la seguente nota:

«L'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 impone, come noto, l'emanazione di decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 che si intende sottrarre al processo di abrogazione tacita in quanto se ne ritiene indispensabile la permanenza in vigore in virtù della perdurante utilità o necessità.

Le competenze delegate al Ministro della Gioventù con d.P.C.M. 13 giugno 2008 fanno esclusivo riferimento alla normativa primaria entrata in vigore dopo la data sopra indicata ed in particolare all'articolo 46, comma 1, lett. c) del decreto legislativo n. 300 del 1999; all'articolo 5 del decreto-legge n. 297 del 2006; all'articolo 1, comma 556, della legge n. 266 del 2005; all'articolo 1, commi da 72 a 74, della legge n. 247 del 2007; all'articolo 19, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006.

Alle suddette considerazioni aggiungasi che la materia relativa allo sport – rispetto alla quale potrebbero segnalarsi provvedimenti anteriori alla suddetta data – rientra tra le competenze del sottosegretario di Stato, onorevole Crimi, cui sono state conferite dal Presidente del Consiglio con d.P.C.M. del 13 giugno 2008.

Ciò premesso si ritiene che questa Amministrazione sia esclusa dal processo di semplificazione di cui al citato articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005».

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per le pari opportunità, in data 5 febbraio 2009, ha trasmesso la seguente nota:

«In relazione alla nota indicata in epigrafe, si allega la tabella degli atti normativi precedenti al 1° gennaio 1970 di competenza anche di questo Ministero che si ritiene di mantenere in vigore. Si precisa che per ciascun atto normativo individuato nella tabella si è provveduto ad indicare anche l'amministrazione competente in via primaria.

Per quanto riguarda il Testo Unico 1934, n. 2316, che rientra in via primaria nell'ambito delle competenze del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali, si ritiene, per quanto di sua spettanza, che almeno in parte sia ancora vigente e applicabile. Infatti, mentre molti degli articoli del citato regio decreto sono da considerarsi superati in quanto recano la disciplina dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, ente soppresso dalla legge 23 dicembre 1975 n. 698, l'articolo 25 contiene una norma da considerare ancora vigente ed applicabile di notevole importanza per quanto riguarda il divieto di fumo nei confronti dei minori. Infatti, l'articolo 25 reca al comma 1 il divieto per i tabaccaia di vendere sigarette ai minori di anni sedici con la previsione di una sanzione amministrativa che si va ad aggiungere alla previsione penale di cui all'articolo 730 c.p. (somministrazione a minori di sostanze velenose o nocive) e al secondo comma, il divieto per i minori di anni 16 di fumare in luogo pubblico, con la previsione di una sanzione amministrativa.

Per quanto poi riguarda il settore prioritario per il quale si ritiene di volere procedere con una riforma più incisiva si segnala di volere procedere alla redazione di un nuovo "Codice delle pari opportunità" al fine di riordinare tutta la normativa che rientra nel campo di applicazione delle pari opportunità».

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE PER LA FAMIGLIA

Il Sottosegretario di Stato con delega in materia di politiche per la famiglia, in data 6 maggio 2009, ha trasmesso la seguente relazione con allegati gli elenchi dei provvedimenti normativi anteriori al 1970 che rimangono in vigore e dei provvedimenti normativi anteriori al 1970 da abrogare:

«Relazione sulle iniziative ed attività svolte in ordine alla attuazione dell' art. 14, commi 14 e seguenti, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (c.d. "taglia-leggi")

Con riferimento alla complessa procedura di semplificazione e coordinamento della normativa vigente, in attuazione dell'art. 14, commi 14 e seguenti, della legge 28 novembre 2005, n. 246 gli uffici del Dipartimento delle Politiche della famiglia hanno predisposto ed inviato al Ministero per la semplificazione due elenchi.

Il primo ha incluso atti normativi emanati anteriormente al 1° gennaio 1970 da mantenere in vigore; il secondo, atti normativi emanati anteriormente al 1° gennaio 1970 da abrogare con efficacia immediata.

Per la compilazione degli elenchi ci si è coordinati con i referenti del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali in considerazione della trasversalità delle competenze.

In particolare, con riferimento al primo elenco la decisione di mantenere in vigore norme molto risalenti è scaturita dal fatto che anche se fanno riferimento a istituti ormai abrogati (ad es. Opera nazionale maternità ed infanzia) contengono competenze che sono passate in gran parte a regioni ed enti locali. Poiché nella individuazione di tali competenze, ancora oggi il riferimento potrebbe essere a tali norme, le stesse non possono essere abrogate. Potrebbero esserlo nell'ottica di una rivisitazione e di una razionalizzazione dell'intero corpo normativo in relazione alla materia di riferimento.

Con riferimento al secondo elenco, le norme da abrogare con efficacia immediata sono state individuate in quanto collegate a norme già abrogate».

DIPARTIMENTO PER LA PROTEZIONE CIVILE

L'Ufficio legislativo del Dipartimento per la protezione civile ha trasmesso, in data 25 marzo 2009, la seguente nota:

«In riferimento all'oggetto si evidenzia che le schede di attuazione del "taglia-leggi" riportano la normativa relativa alla materia di protezione civile a partire dal 1992 data in cui è stato istituito con la legge 225/92 il servizio nazionale della protezione civile. Per quanto riguarda la normativa precedente a tale data, di cui non è stata ancora effettuata una ricognizione da parte di questo Dipartimento, si anticipa che sono sicuramente da mantenere in vigore la legge 28 ottobre 1986, n. 730 (Disposizioni in materia di calamità naturali) ed il decreto-legge 12 novembre 1982, n. 829 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali o eventi eccezionali) convertito con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1982, n. 938, come peraltro comunicato con nota n. DPC7CG70047938 del 16 luglio 2008, che si allega alla presente».

Ha altresì trasmesso una comunicazione indirizzata al Ministro per la semplificazione normativa nella quale si segnalano i provvedimenti che potrebbero essere abrogati e quelli da mantenere in vigore.

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COMPETITIVITÀ DEL TURISMO

Il Capo della Segreteria tecnica del Sottosegretario di Stato per le politiche di sviluppo e competitività del turismo, in data 4 marzo 2009, ha inviato la seguente relazione:

«In via generale, si sottolinea che la materia turistica, secondo quanto previsto dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, rientra nella sfera delle competenze residuali esclusive delle Regioni, ferma restando la possibilità di un intervento normativo, anche secondario, da parte dello Stato giustificato in presenza dell'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano interno ed internazionale, nel pieno rispetto dei principi stabiliti dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza 14 gennaio 2009, n. 13).

L'attuale assetto costituzionale, pertanto, sembra essere preclusivo ad eventuali valutazioni, da parte di questo Dipartimento, che è Amministrazione dello Stato, su ipotesi di semplificazione o riordino di norme relative ad una materia che, come precisato, oggi appartiene prioritariamente alle Regioni. A maggior ragione tale assunto sembra possa riferirsi alle disposizioni legislative in materia di turismo anteriori al 1970.

Ciononostante, e tenuto conto delle competenze comunque per legge attribuite al Dipartimento, si ritiene che gli atti normativi primari vigenti, rientranti nelle anzidette competenze, segnatamente la legge quadro sul turismo (legge n. 135 del 2001), non debbano essere oggetto di riordino o di riassetto normativo.

Per quanto attiene l'individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 delle quali si è ritenuto indispensabile proporre la permanenza in vigore, si rende noto che è scaturita da un attento processo di ricognizione e monitoraggio degli atti normativi vigenti al fine di verificarne l'applicabilità. Si fa presente che, rispetto agli atti indicati nello schema predisposto dagli Uffici del Ministro per la semplificazione normativa, sono stati ravvisati ulteriori provvedimenti sulla scorta delle indicazioni pervenute dai Dirigenti del Dipartimento che hanno effettuato il controllo nell'ambito degli Uffici e Servizi sottoposti alla loro responsabilità».

STRUTTURA DI MISSIONE SPORT

Il Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei ministri con delega allo sport, in data 12 febbraio 2009, ha evidenziato che «le uniche norme vigenti antecedenti il 1970 sono state modificate negli anni successivi e non contengono disposizioni che possano essere abrogate con efficacia immediata, anche in considerazione della volontà di procedere all’emanazione di un codice che armonizzi e aggiorni tutte le disposizioni che disciplinano lo sport e che – attualmente inserite in vari contesti – necessitano di essere raccolte e rese organiche. Ad ogni buon conto si allega l’elenco delle norme primarie (in numero di 35) vigenti che si ritiene indispensabile mantenere in vigore».

III.2 Le risultanze dell'indagine conoscitiva

La Commissione ha avviato, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, un'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa.

Rinviando ai resoconti stenografici³⁹ per una completa individuazione di tutti gli elementi conoscitivi acquisiti, si riproduce in questo paragrafo una sintesi delle audizioni, con specifico riguardo ai profili relativi all'attuazione del procedimento di abrogazione generalizzata delle norme di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

1. Audizione del Capo del Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consigliere Claudio Zucchelli

Il consigliere Zucchelli, nella sua audizione del 23 luglio 2008, ha illustrato le finalità e l'avanzamento del programma *"Normattiva"*. Tale programma prende avvio con l'articolo 107 della legge finanziaria n. 388 del 2000, che ha costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo, finanziato all'epoca con 25 miliardi di lire per il quinquennio 2001-2005, avente la finalità di «promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo».

Fin dall'inizio il problema operativo principale si è rivelato quello di individuare una banca dati da cui attingere gli atti normativi. Il Comitato guida del programma – costituito dai Segretari generali della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – si è immediatamente orientato verso la ricerca di una banca dati già informatizzata che desse sufficienti garanzie di correttezza anche nell'immagazzinamento dei dati e la scelta è caduta sul CED della Corte di Cassazione. Parallelamente, è stato avviato un approfondimento tecnico volto ad individuare un meccanismo che permettesse di mettere in rete il testo effettivamente vigente al momento della ricerca. Inoltre si è pensato che questo sistema dovesse dare anche informazioni sulla multivigenza, nel senso di indicare il testo vigente alla data di volta in volta indicata.

Dopo lo stanziamento del fondo previsto dalla legge finanziaria per il 2001, la legge finanziaria per il 2007 ha previsto un ulteriore finanziamento di 500.000 euro annui che è stato soppresso dalla successiva legge finanziaria per il 2008. Al momento, sono ancora disponibili circa due milioni e mezzo di euro. Con la collaborazione del CNIPA, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, è stato realizzato un *software* adeguato (*editor*), che permette di trattare e marcare i testi e la Corte di cassazione lo sta testando in via sperimentale sugli atti a partire dall'inizio della XIV legislatura. Tale *software* consente l'aggiornamento

³⁹ Presenti anche in formato elettronico sulla pagina *web* della Commissione all'interno del sito www.parlamento.it.

automatico della banca dati con le modifiche esplicite e le "novelle". Da questo aggiornamento automatico restano escluse le abrogazioni implicite per le quali è richiesto un intervento manuale da parte di un operatore; anche in questo caso il sistema dei marcatori è di aiuto perché segnala all'operatore tutte le leggi antecedenti collegate alla materia. Per affrontare il problema delle abrogazioni implicite è stata prevista la creazione di un Comitato scientifico chiamato a svolgere un'attività interpretativa, finalizzata a corredare la banca dati di note utili ad orientare i cittadini e le amministrazioni, ma prive di valore ufficiale.

Purtroppo, ci si è accorti che il *data base* della Corte di Cassazione non era adatto per la normativa più vecchia. Infatti, la Corte di Cassazione, soltanto in un periodo abbastanza recente, ha immagazzinato nella sua banca dati gli atti normativi secondo gli *standard* necessari. Si è reso, quindi, necessario commissionare al CNIPA uno studio di fattibilità non solo sulla utilizzazione del *data base* della Cassazione ma anche sulle banche dati informatiche esistenti in questo momento.

Il consigliere Zucchelli fa presente che nell'autunno 2008, il CNIPA dovrebbe formalizzare lo studio e il Comitato guida dovrebbe compiere una scelta per acquisire la banca dati più completa ed efficiente; successivamente si dovrà passare alla fase operativa apponendo alla banca dati prescelta i marcatori. L'introduzione di queste marcature nel *data base* richiede un intervento attivo da parte di un certo numero di operatori: si è calcolato che con uno *staff* composto da 30 persone si impiegherebbero due anni e mezzo per completare la marcatura dell'intero sistema normativo.

Il programma di informatizzazione prevede sia la costruzione di una banca dati completa della normativa vigente e del testo storico (cosiddetta *multivigenza*), sia alcuni sottoprogetti curati dal CNIPA, tra i quali assume particolare importanza il sottoprogetto *X-Leges* che dovrebbe consentire alle Camere, alla Presidenza del Consiglio e al Ministero della giustizia di dialogare in via informatica e di verificare, attraverso simulazioni, l'impatto di un eventuale intervento normativo nella legislazione vigente.

In relazione al meccanismo "taglia-leggi", il consigliere Zucchelli ha messo in guardia dall'attribuire un significato eccessivo a interventi di abrogazione massiccia di disposizioni che hanno ormai esaurito i loro effetti rilevando come tali interventi, pur utili al fine della creazione di una banca dati pubblica della legislazione vigente, non abbiano importanti ricadute positive sui cittadini e sulle imprese. A suo avviso, semplificare la normativa vuol dire eliminare quanto più possibile le disposizioni che gravano sui cittadini, liberalizzare le attività umane, riportare alla società aperta e ai suoi spazi di libertà attività che, nel periodo fra le due guerre, con l'esplosione dell'amministrazione, sono stati invasi dall'intervento pubblico nell'economia.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Il documento che il consigliere Zucchelli ha consegnato alla Commissione è strutturato in distinti paragrafi: nel primo si delinea il quadro normativo, in cui si colloca il programma "*Normattiva*"; successivamente viene svolto un riepilogo delle attività svolte dal Comitato guida, attraverso le dodici delibere che esso ha adottato fino ad oggi, a partire dal 12 dicembre 2003; si dà conto poi dello stato di attuazione del programma, specificando le criticità emerse (l'altissimo numero di atti normativi primari e subprimari, la disomogeneità delle norme sulle fonti, la frammentazione e il "disordine dell'ordinamento" e, infine, i limiti delle raccolte normative elettroniche attualmente esistenti); un paragrafo viene dedicato alla situazione finanziaria, analizzata in dettaglio; infine, nell'ultimo paragrafo si dà conto delle finalità del programma e delle sue articolazioni.

2. Audizione del coordinatore dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, consigliere Luigi Carbone

Il consigliere Carbone, nella sua audizione del 23 settembre 2008, ha evidenziato come, secondo la miglior dottrina internazionale, la qualità della regolazione sia da considerare un interesse pubblico autonomo, un "bene in sé" rispetto agli interessi pubblici protetti dall'intervento normativo, un fattore di democrazia, di buona amministrazione, di sviluppo e di competitività a livello economico. Ma questo interesse autonomo, se non sostenuto da una specifica volontà politica, appare recessivo nello sviluppo delle dinamiche istituzionali ed amministrative di fronte agli altri interessi di settore, dotati di maggiore capacità di penetrazione ed affermazione. Esso va, quindi, tutelato e protetto; la scelta di nominare un Ministro per la semplificazione normativa è certamente il segno di questa protezione.

Il Governo in carica ritiene necessario accelerare il processo di semplificazione, ma senza cancellare ciò che è stato fatto in passato, nella convinzione che tale processo non ha coloriture politiche e non consiste in una azione singola, bensì in uno sforzo continuo e paziente. L'azione del Governo non può prescindere dal quadro europeo ed internazionale: l'Unione Europea ha posto come obiettivo l'abbattimento del 25 per cento dei costi della regolazione legati agli obblighi informativi e nel *Report Doing Business* l'Italia è scesa dal 59° al 65° posto, soprattutto per i tempi della giustizia. La strategia del Governo prevede un raccordo con il Parlamento, in particolare con la Commissione per la semplificazione della legislazione, con le Regioni, le autonomie locali e le parti sociali, abbandonando lo strumento delle leggi annuali di semplificazione, in favore di misure organiche a tutto campo, anche di formazione e comunicazione istituzionale. Tra gli strumenti previsti il meccanismo c. d. "taglia-leggi", la misurazione degli oneri amministrativi, i piani di riduzione degli oneri, l'AIR e il progetto "*Normattiva*".

Per quanto riguarda il "taglia-leggi", le stime dell'OCSE confermano che i Ministeri competenti tendenzialmente riescono a tagliare solo il 10 per cento di quanto andrebbe veramente abolito, una struttura centralizzata presso il *centre of the Government* può tagliare il 40 per cento, mentre l'intervento delle parti sociali può incidere sul restante 50 per cento. Non è dunque pensabile abbandonare le amministrazioni di settore a loro stesse perché esse sono, comprensibilmente, i soggetti meno indicati per attuare questo taglio, anche se non si può prescindere dal loro aiuto. Esistono alcune esigenze prioritarie per procedere nell'attuazione del "taglia-leggi". Innanzitutto, bisogna lavorare con i Ministeri di settore diffondendo la consapevolezza delle grandi potenzialità del meccanismo e diffondere la conoscenza dei due diversi *set* di principi e criteri direttivi di cui ai commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, i quali consentono non soltanto il riordino e la sistemazione organica della legislazione precedente al 1970, ma anche una sua radicale riforma per tutte le norme di settore, senza più limiti temporali. Vi sono poi alcuni nodi da sciogliere. Il primo nodo riguarda le "abrogazioni implicite" e le "conservazioni implicite". In base alla legge n. 246 del 2005 tutte le norme anteriori al 1970 non identificate e non riprodotte nei decreti legislativi saranno abrogate automaticamente allo scattare della ghigliottina. Parallelamente, tutte le norme appartenenti ai settori esclusi, saranno tutte implicitamente fatte salve. Ciò comporta un rischio di grande incertezza normativa. È necessaria, pertanto, un'individuazione espressa di tutte le singole leggi abrogate e di quelle conservate. Così come dovrebbe essere consentito di intervenire con i decreti legislativi anche per abrogare leggi ormai obsolete (attualmente la legge n. 246 consente solo di conservare, con decreti legislativi, le leggi utili). Un secondo nodo importante riguarda il coordinamento della delega "taglia-leggi" con le deleghe di riforma di settore già in corso perché molti Ministeri tendono a realizzare la riforma nel proprio settore con una delega amplissima che non contiene, però, anche principi di riordino. Il terzo nodo induce a lavorare sulla delega "taglia-leggi" per rafforzarne la portata: per esempio, riducendo il novero dei settori esclusi ed estendendo l'effetto ghigliottina. Un ulteriore aspetto problematico, riguarda la legislazione concorrente. Moltissime leggi precedenti al 1970 disciplinano le materie concorrenti anche con norme di dettaglio. Queste leggi sono cedevoli ma il problema è che, se vengono riprodotte nei decreti legislativi che ne rinnovano la vigenza, si deve indicare espressamente quali norme sono cedevoli e quali no, compiendo, quindi, un'operazione ulteriore, non prevista nel "taglia-leggi" ma in qualche modo dovuta.

È necessario, inoltre, intervenire sul livello normativo secondario, utilizzando quanto previsto dal comma 3-*bis* all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, il quale consente anche il riordino delle norme regolamentari. Lo stesso raccordo è stato anche inserito al comma 2 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008. Non è infatti pensabile riordinare e codificare il livello primario senza incidere su quello secondario.

Un ulteriore strumento a disposizione del Governo è la tecnica della misurazione degli oneri amministrativi (MOA), introdotta in via sperimentale nel 2006 e diventata una parte significativa del Piano d'azione per la semplificazione del 2007, in collaborazione con l'ISTAT. La MOA ha lo scopo di ridurre i costi lasciando inalterato il beneficio della regolazione e quindi il livello della tutela dei diritti. Essa riguarda solo gli oneri informativi, non considera quelli derivanti dall'attività discrezionale della pubblica amministrazione e non opera una distinzione tra costi e benefici.

Altre rilevanti misure previste dal Governo sono: l'attuazione delle misure previste dal decreto-legge n. 112 del 2008; un monitoraggio sistematico sull'incidenza della semplificazione; una maggiore attenzione all'impatto della normativa comunitaria, introducendo il divieto di inserire ulteriori oneri in sede di recepimento (c. d. *gold plating*); la stipula di convenzioni con università ed istituti di ricerca.

A conclusione della sua relazione, il consigliere Carbone rileva che una *policy* matura di semplificazione e *better regulation* è molto più che il solo scrivere bene leggi ed atti normativi; è una strategia – tendenzialmente neutra rispetto alle scelte politiche di settore che si compiono – di ampia portata che aiuta a rendere più leggibile e fruibile il quadro di regole del Paese; a garantire un livello di tutela adeguato, ma senza oneri inutili; a identificare il problema che si intende risolvere; a circoscriverlo dalle reazioni emotive e medianiche; a condividerlo con i destinatari; a identificare le opzioni di intervento normative o meno, e a individuarne i costi e i benefici; a focalizzarsi sull'esecuzione "in concreto" e sul monitoraggio *ex post*.

3. Audizione del consigliere Giancarlo Coraggio, presidente della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato

Nel corso dell'audizione del 1° ottobre 2008, il presidente Coraggio ha preliminarmente evidenziato le cause che hanno sinora ritardato il percorso di semplificazione e di riordino, distinguendo tra cause di tipo strutturale - tra le quali ha annoverato la mancata attenzione prestata al profilo organizzativo – e cause di tipo operativo, legate al modo in cui si è impostata l'operazione di semplificazione che doveva realizzare non solo una razionalizzazione del sistema, ma anche una riforma più sostanziale. Tale impostazione implicava scelte di carattere politico e scontava quindi il rischio di repentini arresti ed arretramenti in dipendenza di cambiamenti nella maggioranza di Governo. L'istituzione del *Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione*, la costituzione dell'*Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione* ed infine la nomina di un Ministro per la semplificazione normativa hanno rappresentato, a suo avviso, un segnale importante per il rilancio delle politiche di semplificazione, anche se l'attività di riordino e di riassetto normativo rimane appannaggio delle singole amministrazioni che frappongono spesso ingiustificate resistenze.

In merito alla specifica attività della sezione consultiva del Consiglio di Stato da lui presieduta, ha richiamato alcuni casi paradigmatici, in primo luogo riguardanti gli schemi di decreti legislativi recanti codici di settore, sui quali la sezione è chiamata ad esprimere il parere. Le codificazioni di settore sinora intervenute appaiono più che strumenti di semplificazione, fonti di ulteriori complicazioni e incertezze interpretative, per non parlare della loro stabilità, messa in discussione da reiterati interventi successivi, attraverso il ricorso a decreti legislativi integrativi e correttivi. Rispetto a questi ultimi strumenti, l'Adunanza generale del Consiglio di Stato si è espressa nel senso che la loro funzione deve essere limitata all'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità e contraddizioni. Un diverso utilizzo di tale strumento stravolgerebbe la delega legislativa e inciderebbe sul rapporto tra Governo e Parlamento.

Il presidente Coraggio si è soffermato quindi sulla necessità di individuare linee guida da porre al centro delle politiche di semplificazione e di riassetto normativo. A suo avviso, il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione del 2007, sul quale la sezione consultiva si è espressa con il parere n. 2024 del 2007, contiene alcune importanti indicazioni che andrebbero riprese e valorizzate, sia rispetto alla scelta di settori sui quali concentrare l'intervento di semplificazione, sia riguardo all'obiettivo da perseguire che dovrebbe consistere in una progressiva razionalizzazione dei procedimenti in una riduzione degli oneri informativi – come richiesto dall'Unione europea – e più in generale di tutti gli oneri amministrativi.

A suo avviso, il Piano di azione ha inoltre il pregio di preoccuparsi non solo della produzione normativa a livello statale, ma anche di quella regionale prevedendo un'attività di razionalizzazione da avviare in via consensuale con le Regioni. La sezione da lui presieduta, nell'apprezzare tale sforzo, è andata oltre rilevando come lo Stato potrebbe, in caso di inerzia delle Regioni, fissare in via autonoma i livelli essenziali minimi di semplificazione con effetto vincolante per le autonomie locali.

Ha ricordato quindi che un'area fondamentale su cui si esercita la competenza consultiva della sezione normativa è quella dei pareri sugli schemi di regolamenti governativi. Negli ultimi anni si è registrata una flessione del numero di tali atti normativi emanati, dovuta in primo luogo alla riforma del Titolo V della Costituzione. Nonostante questa tendenza, il numero di regolamenti presenti nell'ordinamento rimane enorme e non si nota alcun tentativo da parte delle Amministrazioni competenti di procedere alla riduzione di tale *stock*.

La sezione da lui presieduta ha avuto modo di esprimersi anche sugli schemi di regolamenti riguardanti, rispettivamente, l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), strumenti di grande importanza e che vanno adeguatamente estesi e implementati, evitando il rischio che si risolvano in verifiche puramente formali.

Il presidente Coraggio ha espresso infine apprezzamento per l'introduzione di un meccanismo "taglia-leggi" nel decreto-legge n. 112 del 2008, condividendo la necessità di scuotere dall'inezia le Amministrazioni.

4. *Audizione del dottor Alberto Mingardi, direttore generale dell'Istituto Bruno Leoni*

Nel corso dell'audizione del 7 ottobre 2008, il dottor Mingardi ha ricordato che l'Istituto Bruno Leoni è nato nel 2003 per "promuovere in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale" e ha fatto presente che l'Istituto ha stilato di recente alcune proposte in materia di semplificazione e di qualità della regolazione che sono state raccolte in un documento consegnato alla Commissione (v. *infra*).

L'avvocato Boccalatte ha rilevato che per l'Istituto Bruno Leoni la semplificazione non deve riguardare soltanto lo *stock normativo esistente* ma anche il flusso di norme che interverranno nell'ordinamento.

Sotto il primo profilo, si potrebbe intervenire attraverso una modifica dei regolamenti parlamentari attribuendo ad una Commissione bicamerale *ad hoc* compiti di consolidamento della produzione normativa per aree tematiche, come avviene in alcuni Paesi di *common law*. Tale Commissione dovrebbe operare, in una prima fase, la ricognizione del diritto vigente e, in una seconda fase, l'elaborazione di una proposta di consolidamento con l'indicazione di quanto abrogato esplicitamente o implicitamente, delle antinomie esistenti e delle disposizioni incompatibili con il riparto delle competenze *ex* articolo 117 della Costituzione, da sottoporre ad una fase di consultazione pubblica, prima di redigere il testo definitivo di consolidamento, da approvare in Parlamento con la procedura in sede redigente.

Per quanto riguarda gli interventi sul flusso legislativo, ad avviso dell'Istituto opportune modifiche regolamentari dovrebbero stabilire che ogni progetto di legge, pena l'irricevibilità o l'improcedibilità, debba avere la forma di "novella", un oggetto limitato e debba contenere in calce il testo coordinato della novella con il testo precedentemente in vigore. Da questa previsione dovrebbero essere esclusi i decreti-legge, ma non i disegni di legge di conversione.

In sede di revisione costituzionale si dovrebbe poi prevedere l'obbligo per il legislatore statale di qualificare esplicitamente le disposizioni ritenute "principi fondamentali", in modo tale che le Regioni possano operare in un quadro più certo. Rimarrebbe comunque il potere della Corte costituzionale di sindacare l'adequatezza della qualificazione di una certa disposizione come "principio fondamentale".

L'avvocato Sileoni, a nome dell'Istituto, ha illustrato la proposta di introdurre anche nell'ordinamento italiano uno strumento di semplificazione mutuato dai Paesi di *common law* e consistente nell'obbligo di corredare con clausole di abrogazione automatica esplicita tutte le disposizioni la cui efficacia è predeterminata nel tempo (c.d. *sunset clauses*) nonché di prevedere nei regolamenti parlamentari la possibilità di attivare,

attraverso una apposita deliberazione della Conferenza dei Capigruppo su proposta del Governo, una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi che siano di attuazione del programma di governo.

Infine si è soffermata sulla facoltà di regolazione o autoregolazione riconosciuta alle autorità indipendenti e alle autonomie funzionali: tale facoltà, nella sua analisi, ha consentito il proliferare di forme atipiche di atti giuridici, con conseguenze negative sulla certezza del diritto e sulla tutela dei cittadini.

Il dottor Falasca, concludendo gli interventi dei rappresentanti dell'Istituto, ha sottolineato come la prima forma di semplificazione sia la *de-regulation* e come la "mala regolazione" rappresenti un aggravio economico per le imprese e per i cittadini: una ricerca del Formez del 2002 ha stimato in circa 5,7 miliardi di euro il costo contabile per le imprese italiane dovuto all'assenza di un quadro normativo chiaro e trasparente, mentre, secondo uno studio del Fondo monetario internazionale del 2003, un miglioramento della qualità della regolazione consentirebbe un aumento del 7 per cento del PIL dei Paesi dell'Unione europea e un incremento del 3 per cento della loro produttività.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento "*Proposte dell'Istituto Bruno Leoni alla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione*" vengono approfonditi i temi svolti durante l'audizione.

Si evidenzia come la semplificazione normativa abbia come obiettivo ultimo quello di garantire la certezza del diritto e si elencano le iniziative intraprese negli ultimi anni per semplificare l'ordinamento giuridico: i regolamenti di delegificazione; la legge annuale sulla semplificazione; la codificazione di settore; l'introduzione di AIR, ATN e VIR; la creazione del Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati; l'istituzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione; infine, il meccanismo "taglia-leggi". Viene rilevato come la scelta di legiferare dovrebbe essere l'esito di una valutazione molto accurata, al termine della quale non deve essere affatto scontata la scelta di procedere per via legislativa. In tal senso l'analisi di impatto della regolazione, per quanto non esaustiva, dovrebbe diventare una vera valutazione *ex ante* che sia di aiuto al Parlamento nelle scelte da operare.

L'Istituto ritiene necessaria una concezione nuova dell'intervento pubblico: le leggi hanno una cattiva qualità perché sono troppe e sono troppe perché si crede erroneamente che la qualità del governare dipenda dal numero di leggi che si emanano.

La direttrice su cui muoversi, in tale analisi, è il miglioramento della redazione dei testi normativi, evitando, da un lato, che le norme siano nascoste in leggi che si occupano di tutt'altro, dall'altro che siano scritte in maniera poco comprensibile, con la tecnica del rinvio a commi e articoli di altre leggi.

Viene poi rimarcato come la semplificazione normativa debba necessariamente riguardare anche la riforma della sessione di bilancio: secondo il *Rapporto sulla legislazione 2007*, circa il 41 per cento delle decisioni legislative assunte nel 2007 è compreso nel testo della legge finanziaria, la cui eterogeneità è tale da richiedere l'esame da parte di tutte le Commissioni parlamentari.

Appare necessaria, ad avviso dell'Istituto, una continua manutenzione che elimini l'incontrollata stratificazione normativa, ormai ingovernabile. La relazione dell'Istituto si sofferma analiticamente sui meccanismi, illustrati in sede di audizione, che portano ad un consolidamento della produzione normativa e sugli interventi sul flusso legislativo esistente. Un punto non affrontato nell'audizione è quello relativo all'introduzione dell'opinione dissenziente e concorrente nelle pronunce della Corte costituzionale, che consentirebbe di far emergere i termini del dibattito giuridico svoltosi in tale sede, seppure mantenendo l'anonimato dei singoli giudici.

5. Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre (CGIA)

Nell'audizione del 22 ottobre 2008, il dottor Bortolussi, segretario generale della CGIA, ha ricordato che la CGIA di Mestre sostiene da anni la necessità di una maggiore semplificazione sia legislativa che amministrativa. Sotto il primo profilo, sarebbe indispensabile una significativa riduzione e razionalizzazione della legislazione che assicuri regole certe e chiare e consenta di ridurre il contenzioso che scaturisce da una normazione eccessiva, spesso oscura, farraginosa e contraddittoria, oltre che da una normativa applicativa che va spesso al di là del dettato della legge, introducendo oneri e adempimenti accessori.

Sotto il secondo profilo basterebbe introdurre alcune semplificazioni burocratiche, quali la domanda unica per avviare l'azienda, il modello unico di fattura, la posta certificata e la firma digitale, e lo sportello diffuso per ridurre sensibilmente i costi e gli oneri burocratici, a carico dei cittadini e delle imprese. Tali semplificazioni presuppongono però un'interazione tra banche dati e sistemi informatici che la pubblica amministrazione non è sempre in grado di garantire. Ciò è dovuto, nella sua analisi, al modo caotico e non pianificato con cui è avvenuta l'informatizzazione in Italia e comporta la necessità di un adeguamento e di un aggiornamento degli strumenti informatici per consentire alle varie piattaforme di dialogare.

Il dottor Zabeo, coordinatore dell'Ufficio Studi della CGIA, ha illustrato i dati di un'indagine condotta dalla CGIA di Mestre sui costi delle burocrazia che gravano sulle piccole e micro imprese (vedi *infra*).

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel corso dell'audizione è stato consegnato un documento contenente i risultati dell'indagine condotta dalla CGIA – Mestre su *"I costi della bu-*

rocrazia che caratterizzano l'attività delle piccole e micro imprese", in cui è analizzato il rapporto che le piccole e micro imprese hanno con la burocrazia. Dall'indagine, condotta su un campione di 800 imprese con meno di 20 dipendenti, emerge che gli operatori economici oggetto dell'indagine avvertono che non è l'amministrazione pubblica al servizio dell'impresa e dei cittadini, bensì sono questi ultimi subalterni ad essa. Secondo l'indagine, in media la burocrazia occupa gli addetti di un'impresa per 16 ore settimanali, ovvero più di tre ore giornaliere sono dedicate all'assolvimento delle pratiche burocratiche, con un'incidenza media pari all'8,6 per cento del fatturato prodotto annualmente dall'azienda. Titolari e dipendenti sembrano essere solo in parte in grado di occuparsi delle pratiche amministrative e sono costretti a rivolgersi a strutture esterne per far fronte agli adempimenti previsti. Il 58,8 per cento del campione esaminato ha poi avvertito una crescita, nell'ultimo triennio, del peso della burocrazia, a fronte del 5,7 per cento che ha avvertito una diminuzione. I dati mostrano come le micro imprese sopportino, in proporzione, un costo maggiore, rispetto alle imprese più grandi, sia in termini di costo medio per addetto, sia in termini di adempimenti per addetto e di numero di giornate dedicate agli adempimenti per addetto.

6. Audizione del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione

Il ministro Brunetta, nella sua audizione del 28 ottobre 2008, ha ricordato l'impegno assunto dall'Italia in sede europea per la riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi entro il 2012, che consentirebbe di conseguire una riduzione di spesa pari a circa 75 miliardi di euro. Il perseguimento di questo obiettivo implica, a suo avviso, un cambiamento culturale profondo all'interno delle amministrazioni e rende, in via preliminare, necessaria un'operazione di trasparenza e di definizione di *standard* di efficienza e di produttività. Già nel decreto-legge n. 112 del 2008 si recepiscono le procedure di implementazione della strategia europea; nel prossimo futuro è sua intenzione trasferire queste procedure anche alle amministrazioni periferiche dello Stato e agli enti locali attraverso intese in sede di Conferenza Stato-Regioni. La digitalizzazione sarà un tema centrale in quanto molti degli oneri amministrativi sono legati alla dimensione cartacea delle procedure e alla difficoltà di accesso ai dati e alle informazioni, del pari l'introduzione del federalismo fiscale darà un contributo importante alla trasparenza, al risparmio e alla semplificazione.

In relazione al c.d. "meccanismo taglia-enti", previsto dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, fa presente di aver emanato una circolare recante criteri interpretativi per la soppressione degli enti pubblici non economici al di sotto dei 50 dipendenti; sulla base delle segnalazioni dei Ministeri vigilanti è in corso di predisposizione un elenco degli enti sottratti alla soppressione. Per quanto riguarda il problema dei ritardi nelle autorizzazioni e nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione,

il Ministro reputa che esso rappresenti uno dei motivi di maggiore sofferenza per le imprese e assicura che sta lavorando per garantire trasparenza, semplificazione e tempi certi nelle procedure e per prevedere la creazione di un fondo di garanzia che aiuti le banche a scontare i crediti.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento consegnato dal Ministro "*Misurare per semplificare. Metodo e primi risultati*" viene presentata ed analizzata l'azione del Governo per la semplificazione, in relazione alla misurazione degli oneri amministrativi – basata sullo EU Standard Cost Model (SCM), come definito dalla Commissione europea -, al calcolo dei risparmi derivanti dai tagli agli adempimenti più pesanti ed all'introduzione di nuove procedure semplificate.

L'applicazione del modello SCM per la misurazione degli oneri amministrativi informativi ha tenuto conto dell'ambiente regolatorio italiano, nel quale sono presenti più livelli di governo con poteri di regolazione; delle caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano, dove forte è la presenza di piccole e medie imprese; del ruolo degli intermediari e delle associazioni di categoria. Dalla misurazione sono esclusi gli obblighi informativi previsti dalle norme di origine comunitaria e regionale, che assumono un peso molto rilevante, in particolare nella materia ambientale. Numerose tabelle illustrano i risultati di tale indagine.

La misurazione degli oneri amministrativi ha consentito di individuare in modo sistematico gli adempimenti più onerosi da semplificare e di identificare gli ambiti di criticità e le ipotesi di riduzione, per realizzare gli interventi necessari a ridurre gli oneri. Gli effetti delle riduzioni in materia di lavoro sono stati stimati in circa 4 miliardi di euro l'anno. Un esempio concreto, illustrato nella relazione, è quello relativo alla tenuta del libro paga: la vecchia procedura comportava 10 passaggi burocratici, per un costo pari a circa 6 miliardi; la nuova procedura riduce i passaggi a 5, eliminando anche le modalità cartacee di tenuta del libro, per un costo pari a 2,6 miliardi ed un risparmio pari al 56 per cento.

Nel fascicolo "*La norma taglia-enti: articolo 26 del decreto-legge n. 112/2008*" viene spiegato in dettaglio quanto previsto dal Governo per la riduzione degli enti pubblici non economici statali, al fine della razionalizzazione della pubblica amministrazione.

7. Audizione del Presidente della Corte dei conti

Il presidente Lazzaro, nella sua audizione del 29 ottobre 2008, ha ripercorso i punti principali della relazione, messa a disposizione della Commissione (vedi *infra*).

In particolare, ha ricordato che la Corte dei conti sostiene da molto tempo la necessità della riduzione e semplificazione della normativa e dell'alleggerimento degli oneri di carattere burocratico ed è consapevole che il processo di delegificazione non è di per sé risolutivo se non viene ac-

compagnato dalla revisione delle norme regolamentari e da una drastica semplificazione dell'agire dell'amministrazione, accompagnate da un continuo e attento monitoraggio dei risultati. Sotto questo profilo la Corte dei conti, che per legge è chiamata ad accertare i risultati dell'azione amministrativa, potrebbe dare un contributo tutt'altro che secondario, particolarmente se munita degli idonei strumenti giuridici per assolvere con maggiore tempestività alle proprie funzioni di controllo.

Il presidente Lazzaro si è quindi soffermato sulle ricadute del processo di semplificazione sulla contabilità pubblica e sull'organizzazione amministrativa.

Per quanto attiene alla contabilità pubblica, a suo avviso andrebbe avviata una profonda opera di razionalizzazione e riassetto della materia. Un importante segnale in questa direzione può ritenersi la recente modifica intervenuta nella struttura del bilancio dello Stato mediante l'articolazione delle dotazioni finanziarie per missioni e programmi, con l'obiettivo di rendere più diretto il legame tra risorse stanziare e azioni perseguite. Nell'ambito di questa innovazione, potrebbe essere meglio valorizzata l'opportunità offerta dall'articolo 15 della legge 468 del 1978 il quale prevede che, per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente valuti se permangono le ragioni che ne avevano giustificato l'adozione e che analoga verifica sia effettuata per tutte le leggi di spesa pluriennale trascorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore.

Ha rilevato quindi come i percorsi di semplificazione debbano oggi innestarsi nel processo di conferimento delle funzioni amministrative in base all'articolo 118 della Costituzione. In tale prospettiva appare necessario semplificare le normative e le procedure contabili non solo statali, raccordandone l'impostazione per i diversi livelli di governo al fine di consentire una lettura unitaria dei flussi finanziari (come richiesto in sede comunitaria) e una migliore allocazione e distribuzione delle risorse, nonchè per assicurare la base conoscitiva necessaria per l'adozione di misure di perequazione e di sviluppo.

Per quanto riguarda il profilo della semplificazione amministrativa e organizzativa, va accelerata l'opera di sfontimento e razionalizzazione degli enti pubblici, anche in relazione all'assetto delle funzioni amministrative risultante dal nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione. Sugli esiti delle procedure di soppressione degli enti inutili, la Corte dei conti ha rimesso al Parlamento un'apposita relazione.

Altro settore sul quale si è soffermata l'attenzione della Corte dei conti è stato quello del funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione che non ha assicurato sinora tempi più rapidi per la definizione delle domande.

Per quanto riguarda l'informatizzazione della pubblica amministrazione, l'obiettivo di una rete telematica a copertura nazionale è cruciale nel quadro del disegno generale di "governo elettronico", come strumento non solo per il rinnovamento della pubblica amministrazione, ma anche per aumentare l'efficienza del sistema Paese.

In relazione, infine, alla questione dell'accelerazione delle procedure di spesa, il mandato informatico ha significativamente ridotto i tempi dei pagamenti nei confronti dei creditori dello Stato ed ha costituito un primo forte elemento di innovazione nel sistema della contabilità pubblica. Tuttavia, la spinta verso la dematerializzazione dell'intero processo di spesa deve essere assecondata da opportuni interventi di natura organizzativa, tecnico-applicativa e formativa.

Il consigliere Flaccadoro, in relazione al rispetto del patto di stabilità interno, ha ricordato come la Corte da anni sottolinei la necessità che nel bilancio degli enti locali sia inserito un consolidamento con i risultati anche delle aziende municipalizzate.

Il consigliere Balsamo intervenendo sugli strumenti di semplificazione ha ricordato che la Corte dei conti esercita il controllo sugli schemi di regolamenti di delegificazione verificando anche il rispetto dei principi e dei criteri stabiliti dal Parlamento e sottolinea l'importanza dei testi unici a condizione che il Parlamento adotti scelte mirate, stabilendo criteri puntuali e prevedendo, ad esempio, che tutte le norme non compatibili siano espressamente abrogate. Infine, ha fatto presente che, ai sensi della legge n. 20 del 1994, si è molto ristretto il novero di atti sui quali la Corte dei conti può esercitare il controllo in scala preventiva.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento depositato nel corso dell'audizione, sono riportati in modo più approfondito i temi affrontati dal Presidente nella sua esposizione. Il documento è corredato da alcuni allegati. Nell'Allegato 1 viene compiuta un'analisi delle semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica, sottolineando che a volte si sono introdotte misure retroattive – non consentite dallo Statuto del contribuente; spesso si sono inserite modifiche all'interno di norme preesistenti, senza riportare "in chiaro" il testo così come modificato – come pure indicato dallo Statuto citato; spesso le implicazioni dell'utilizzo dei dati personali sono state fatte valere a fini meramente strumentali e dilatori; infine, spesso disposizioni teoricamente volte alla semplificazione hanno invece prodotto serie complicazioni a vari livelli.

Nell'Allegato 2 si analizza la riduzione degli apparati centrali, rilevando come le dimensioni dell'amministrazione centrale si siano accresciute, fino al 2006, malgrado le esigenze di snellimento e semplificazione. L'esito del riordino è risultato fortemente condizionato dagli stessi apparati che avrebbero dovuto essere riordinati, analogamente a quanto accaduto per le disposizioni che hanno fondato operazioni di riordino su basi discrezionali o "volontarie", lasciando, nuovamente, alle singole amministrazioni di disporre circa le proprie dimensioni e articolazioni. La stessa struttura del bilancio per missioni e programmi, allorché le missioni risultano trasversali a più ministeri ed i programmi riguardano, all'interno di ciascun ministero, più centri di responsabilità amministrativa, devia fortemente dall'obiettivo di semplificazione, con evidenti complicazioni in ter-

mini di speditezza dell'azione amministrativa e aggravii di spesa per il funzionamento delle strutture. Altro punto, spesso presente nelle relazioni della Corte, è quello riguardante gli uffici di diretta collaborazione dei ministri, composti di personale interno ed esterno, con funzioni che spesso si sovrappongono a quelle dell'amministrazione attiva, causando confusione dei ruoli fra "direzione politica" e "gestione operativa" dell'amministrazione e comportando costi aggiuntivi per l'amministrazione, ridotta trasparenza dei processi decisionali e maggiori oneri procedurali a carico dei cittadini. La riduzione degli organismi collegiali e quella degli enti pubblici, seguite da una dettagliata ricostruzione storica dell'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, preso come esempio di volontà di semplificazione "degenerata" in complicazione ulteriore, chiudono il secondo Allegato.

L'Allegato 3 si sofferma sullo sportello unico per l'immigrazione, mentre l'Allegato 4 tratta delle problematiche legate alle opere "segretate", mettendo in rilievo come attualmente tale procedura serva principalmente a sfuggire al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, a disapplicare le norme previste dal codice dei lavori pubblici e a frazionare artificiosamente gli appalti.

8. Audizione del Ministro per i rapporti con le Regioni

Nella sua audizione del 13 novembre 2008, il ministro Fitto ha evidenziato come la modifica del Titolo V della Costituzione, nel ridefinire la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, da una parte abbia reso necessario avviare una sempre più stretta collaborazione tra lo Stato e le Regioni sui temi della semplificazione e della qualità della regolazione, ma dall'altra abbia innescato un contenzioso costituzionale senza precedenti davanti alla Corte costituzionale che rende difficile dare certezze e realizzare proprio l'auspicata collaborazione. Il Governo intende riprendere il lavoro sulla revisione dell'attuale articolo 117 della Costituzione, nella prospettiva di ridurre il numero di materie per cui è prevista la competenza legislativa concorrente, che sono oggetto del contenzioso. Nello stesso tempo desidera riavviare il percorso di carattere amministrativo fondato sul dialogo e sulla cooperazione per sviluppare un lavoro proficuo con le Regioni. A tal fine potrebbe rivelarsi opportuna una riforma del funzionamento e dell'organizzazione della Conferenza Stato-Regioni, per renderla più agile ed efficiente.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Il ministro Fitto ha depositato una relazione, nella quale si approfondiscono i punti da lui indicati in sede di audizione, ponendo soprattutto l'accento sulla necessità di una stretta collaborazione tra Stato e Regioni.

Forte di tale esigenza il legislatore statale ha disegnato un quadro di riferimento normativo che 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 regionale.

Nell'accordo sottoscritto in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007 tra Stato, Regioni e province autonome 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. Sono state inoltre definite forme omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali, allo scopo di individuare modelli uniformi sul territorio nazionale per armonizzare le normative regionali. Nell'accordo è previsto l'impegno comune di ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, anche attraverso l'adozione di testi unici. In coerenza con tale impegno, anche le Regioni, al pari dello Stato, stanno procedendo alla revisione dei propri ordinamenti.

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

Nella relazione si rileva, tuttavia, che la formula degli accordi tratteggiata 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 di quest'ultimo.

9. Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento

Nella sua audizione del 18 novembre 2008, il ministro Vito ha rilevato come le politiche di semplificazione legislativa debbano concentrarsi innanzitutto sul problema dello *stock* normativo consolidato, ma debbano anche essere accompagnate da un intervento sulle procedure che governano il flusso di produzione della nuova normativa, per avviare il quale risulta decisiva una stretta collaborazione Governo-Parlamento.

La rilevanza attribuita dal Governo all'obiettivo della semplificazione emerge con chiarezza sin dai primi atti compiuti, a partire dalla scelta di contenere la compagine governativa che, oltre a venire incontro all'esigenza di contenimento dei costi della politica, ha avuto benefici effetti sui flussi di produzione normativa. La rilevanza del tema "semplificazione" nell'azione del Governo è desumibile anche dal concreto contenuto dei primi provvedimenti adottati e, in particolare, dalle misure previste nel decreto-legge n. 112 del 2008, in materia di sportello unico per le imprese, taglia-oneri amministrativi, "taglia-enti", e "taglia-leggi", con l'abrogazione di quasi 3.500 leggi obsolete.

All'esame del Parlamento sono state sottoposte anche ulteriori misure in materia di riduzione e certezza dei tempi dei procedimenti ammi-

nistrativi, conferenza dei servizi, silenzio-assenso, di modernizzazione e semplificazione del processo civile. Di grande rilevanza sono poi il recente regolamento sull'analisi di impatto della regolazione (AIR) e la prosecuzione delle attività inerenti il c.d. progetto "Normattiva", che dovrebbe garantire ai cittadini la conoscenza piena e gratuita di tutte le norme vigenti.

Molti dei fenomeni degenerativi – quali il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia, l'approvazione di leggi finanziarie "*omnibus*" – sono il risultato della profonda crisi in cui versa il procedimento legislativo ordinario. I tempi lunghi ed indeterminati della decisione parlamentare e la mancanza di qualsiasi certezza sulla conclusione dell'*iter* legislativo ordinario, anche di quello relativo alle iniziative che attuano il programma del Governo, costituiscono potenti fattori di deterrenza nell'ordinaria produzione di proposte legislative da parte dell'Esecutivo.

Dal confronto con le altre esperienze europee emerge un dato univoco: in tutti i maggiori Paesi europei gli Esecutivi hanno un'influenza sui tempi e sui contenuti delle decisioni parlamentari molto superiori a quelli del Governo italiano. Nell'ordinamento italiano, invece, il Governo non ha alcuna garanzia di approvazione, in tempi certi, delle proposte di diretta attuazione del proprio programma. Tale situazione è ulteriormente aggravata dall'esistenza di significative differenze regolamentari fra Camera e Senato (si pensi al differente regime in materia di contingentamento, di emendabilità dei decreti-legge, di modalità di esame dei disegni di legge collegati). È quindi necessario ricostruire un ordinato procedimento di approvazione delle iniziative legislative sia governative che parlamentari, con tempi brevi, ma soprattutto prevedibili, in modo da evitare il ripetersi di quelle distorsioni che hanno caratterizzato l'attività legislativa negli ultimi anni, ma, soprattutto, in modo da migliorare la qualità della regolazione, poiché una *better regulation* presuppone processi decisionali fluidi a vantaggio della trasparenza delle scelte normative per i destinatari della regolazione stessa.

Del resto l'attuale situazione danneggia sia il Parlamento, che non è sempre in grado di esercitare con piena consapevolezza le proprie funzioni costituzionali, sia il Governo, che non può attuare in modo compiuto e coerente le proprie strategie legislative dirette a dare concreta attuazione al programma sulla cui base ha ricevuto l'investitura popolare e la fiducia del Parlamento.

In questa prospettiva, la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione potrebbe costituire un efficace snodo parlamentare per il confronto sull'attuazione delle più efficaci misure di semplificazione e sulla valutazione degli oneri amministrativi derivanti dalla regolazione. Una collaborazione di questo tipo potrebbe essere di grande utilità anche per l'efficace costruzione di un sistema di analisi preventiva degli effetti della regolazione in termini di adempimenti per imprese e cittadini.

Sarebbe inoltre importante sviluppare le intuizioni che furono alla base dell'istituzione, nella XIII legislatura, alla Camera dei deputati del

Comitato per la legislazione, superando alcune caratteristiche che attualmente ne limitano significativamente la portata.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento *"I primi sei mesi del Governo Berlusconi in Parlamento"* viene riepilogata in dettaglio l'attività svolta dal Governo Berlusconi, dall'insediamento al 15 novembre 2008. Il documento è accompagnato da numerose tabelle riepilogative e di confronto.

10. Audizione di rappresentanti di Confartigianato, Cna e Casartigiani

Nel corso dell'audizione del 16 dicembre 2008, il dottor Guerrini, presidente della Confartigianato, ha sottolineato la rilevanza del tema della semplificazione, in relazione allo sviluppo del sistema produttivo italiano. Infatti l'enorme produzione legislativa nazionale, regionale ed europea genera per le imprese, soprattutto per quelle di piccole dimensioni, elevati oneri di gestione delle pratiche burocratiche, pari ad un punto percentuale di PIL ogni anno. Si calcola che, libere da tali oneri, le imprese in media incrementerebbero la loro produttività del 2,3 per cento e le microimprese del 5,8 per cento. Ha quindi illustrato il contenuto della relazione presentata, concludendo con un apprezzamento del percorso avviato dal Governo con il "taglia-leggi" e il "taglia-oneri" ed auspicando un maggior coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali, in modo tale che sia garantita certezza ed uniformità su tutto il territorio nazionale.

Il dottor Baglione, responsabile del dipartimento territorio e impresa della Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA), ha dettagliatamente illustrato la relazione scritta che ha consegnato alla Commissione. Anche la CNA avverte fortemente la necessità di ridurre l'impatto che gli adempimenti normativi e amministrativi hanno sulla vita delle imprese, sia in termini di costi diretti che di tempi impiegati. A suo avviso la semplificazione amministrativa non può essere affrontata in modo superficiale ma richiede interventi articolati sul piano normativo, amministrativo e organizzativo. Per quanto riguarda la semplificazione normativa, la CNA ha costituito un gruppo di lavoro che ha censito oltre 21 mila leggi in materia di attività imprenditoriale e le ha raccolte per argomenti omogenei affidandole poi, per una valutazione, ad un gruppo di esperti. Relativamente alla semplificazione dei procedimenti, la misurazione dei costi amministrativi, avviata dal Dipartimento della funzione pubblica in collegamento con l'Istat, ha comportato nello scorso anno un grande lavoro al quale hanno fornito un apporto diverse organizzazioni. La CNA si è servita di una società denominata "CNA Interpreta" che ha il compito di "interpretare" tutta la normativa di settore e di tradurla in indicazioni operative per le imprese. Questa società nel 2006 ha vinto una gara indetta dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministero delle attività produttive per la fornitura

di una banca dati completa di tutti gli adempimenti relativi ad ogni tipologia imprenditoriale, prevista dal codice ATECO. Da una ricognizione svolta dalla CNA emerge come il numero totale di tipi di adempimenti informativi a carico delle imprese sia di più di 47 mila. Il solo accorpamento di quelli omogenei ridurrebbe questo numero a circa 5 mila. Per quanto riguarda la semplificazione organizzativa, la manovra economica approvata dal Governo nell'estate 2008 ha consentito di rilanciare gli sportelli unici per le attività produttive, attribuendo molte funzioni di gestione degli stessi a soggetti che operano sul mercato. Ad un nuovo soggetto denominato "agenzia per le imprese" sono stati inoltre delegati sia compiti di istruttoria, in sostituzione della pubblica amministrazione, che di autorizzazione vera e propria. Con questi due strumenti la pubblica amministrazione dovrebbe ritirarsi dalla sfera di contatto con le aziende ed affidare ai meccanismi di mercato l'esecuzione dei procedimenti, concentrando la sua attività sul terreno degli indirizzi e dei controlli, che potrebbero essere più estesi e minuziosi. Per questi motivi la CNA esprime una valutazione positiva delle azioni avviate che appaiono in linea di continuità con quelle intraprese negli ultimi anni.

Il dottor De Sossi, responsabile sindacale della Casartigiani, condivide le valutazioni espresse dai rappresentanti che lo hanno preceduto. Esprime apprezzamento per la strategia avviata dal Governo con il decreto-legge n. 112 del 2008, in particolare per quanto riguarda le disposizioni introdotte dagli articoli 39 e 40, sull'istituzione del libro unico sul lavoro, nonché per quelle in materia di trattamento dei dati personali e di installazione di impianti all'interno di edifici. Sottolinea l'importanza del ruolo che può essere svolto dalle associazioni di categoria nell'interlocazione tra imprese e istituzioni.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nella relazione consegnata alla Commissione per la semplificazione della legislazione, la Confartigianato illustra sei principi chiave che dovrebbero costituire il quadro complessivo dell'attività di semplificazione: 1) Punto unico di contatto: un unico referente per le imprese, in relazione a tutti gli adempimenti amministrativi; 2) Eliminazione dei controlli *ex ante sull'attività di impresa*: una semplice dichiarazione dovrebbe essere sufficiente ad avviare un'attività; 3) Rafforzamento dei controlli *ex post sull'attività di impresa*, in modo da verificare l'effettiva conformità dell'impresa alle norme sostanziali poste a tutela degli interessi pubblici, cui è preposta la Pubblica amministrazione; 4) Supporto tecnico da parte di enti accreditati per la certificazione della conformità alle norme vigenti, eventualmente anche soggetti privati accreditati, che assumano la responsabilità di certificare la conformità dei progetti alla normativa vigente; 5) Omogeneità di trattamento su tutto il territorio nazionale; 6) Indennizzo automatico per mancato rispetto dei termini del procedimento: una tutela nei confronti dei ritardi della Pubblica Amministrazione. Anche un son-

daggio dell'Osservatorio ISPO-Confartigianato, del giugno 2008, ha evidenziato come il problema della semplificazione e della riduzione degli oneri amministrativi sia una priorità per le imprese e per i cittadini.

La relazione quindi ricostruisce il cammino della semplificazione negli ultimi anni: dalla Strategia di Lisbona, allo *Small Business Act (SBA)*, adottato dalla Commissione europea il 25 giugno 2008, sulle politiche per le piccole e medie imprese; alla risoluzione approvata dalla Commissione Industria del Senato, che impegna il Governo a dare attuazione ai principi contenuti nello SBA. A livello nazionale, la relazione indica che una reale politica di semplificazione deve fondarsi su tre diversi approcci: amministrativo, legislativo e organizzativo. Il Governo Prodi, all'interno del Piano annuale di semplificazione del 2007, ha inserito la Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA), ma un limite critico del Piano stesso, come evidenziato anche dal parere del Consiglio di Stato del 21 maggio 2007, è il fatto che esso non impegna giuridicamente le Regioni, le Province e i Comuni. Importante è stata anche l'attivazione, presso la Conferenza unificata, del Tavolo permanente per la semplificazione. Una importante risposta al problema della *regulatory pollution*, ovvero della cattiva qualità, della onerosità e della sovrabbondanza del sistema delle regole, è stata l'adozione del meccanismo "taglia-leggi", tramite l'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008. Si rileva nella relazione un punto di criticità di tale meccanismo, consistente nel disposto dell'articolo 14, comma 16, della legge n. 246/2005, che prevede la permanenza in vigore di tutte le disposizioni contenute in testi normativi di tipo "codice o testo unico", che potrebbero contenere disposizioni superate e non conformi ai più recenti criteri di semplificazione amministrativa. Inoltre l'articolo 14 della citata legge n. 246/2005 non definisce in modo puntuale i confini di alcune categorie di disposizioni da sottrarre all'abrogazione e questo potrebbe comportare un incremento del contenzioso costituzionale. In relazione al taglio degli oneri amministrativi, gli articoli 39 e 40 del citato decreto-legge n. 112/2008 hanno introdotto il libro unico del lavoro (LUL), che sostituisce i libri paga e matricola e gli altri libri obbligatori dell'impresa. Invece l'articolo 25 prevede l'adozione di un programma per il completamento della misurazione degli oneri in tutte le materie di competenza statale, in vista del raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla Commissione europea di riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese del 25 per cento entro il 2012. Nella relazione si suggerisce di considerare anche il *gold plating*, ovvero gli ulteriori oneri, che si sommano anche a quelli locali, che le amministrazioni nazionali inseriscono in sede di recepimento della normativa europea.

Importante è stata l'introduzione della Comunicazione Unica per l'avvio dell'impresa, disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge n. 7/2007, ma la mancata emanazione del regolamento di attuazione recante le regole tecniche crea una situazione di incertezza. Parimenti, il non aver tenuto conto della competenza regionale in materia di artigianato, considerata la notevole difformità regolatoria territoriale, ha provocato no-

tevoli problemi di coordinamento. Un primo passo si è fatto con l'approvazione, in sede di Conferenza delle Regioni, degli *Indirizzi delle Regioni italiane in materia di avvio dell'impresa artigiana*, il 30 luglio 2008.

La relazione si sofferma quindi sull'articolo 38 del decreto-legge n. 112/2008, che ha introdotto le "Agenzie per le imprese", ovvero soggetti privati accreditati per lo svolgimento dell'istruttoria amministrativa. Il medesimo articolo prevede che un apposito regolamento proceda alla semplificazione ed al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive. A fronte di tali importanti passi, occorrerebbe una revisione delle previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/1998, nel senso di applicare realmente il criterio dell'autocertificazione; peraltro la maggior parte delle Regioni non ha adottato i provvedimenti applicativi previsti dal citato decreto, che renderebbero operativi i criteri della Dichiarazione di Inizio Attività e dell'autocertificazione.

È infine scaduta la delega prevista dall'articolo 17, comma 1, lettera f), della legge n. 59/1997, che autorizzava il Governo ad introdurre per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento forme di indennizzo automatico e forfetario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento.

Un punto di criticità fortemente evidenziato nella relazione è il rapporto con le Regioni e le autonomie locali: uno studio del Formez in collaborazione con l'Osservatorio legislativo interregionale ha evidenziato come anche la legge fondamentale del procedimento amministrativo, la legge n. 241/1990, non riceva univoca applicazione sull'intero territorio nazionale. Si tratta di differenze regionali, provinciali e locali, che creano difficoltà alle imprese. In realtà la legge n. 131/2003, c.d. "La Loggia", aveva previsto che il legislatore statale dovesse indicare alle Regioni i principi fondamentali in materia di legislazione concorrente, anche in tema di autorizzazioni e concessioni, prefigurando, pertanto, una cornice di principi fondamentali statali in materia di procedimenti amministrativi.

La relazione depositata dalla CNA è stata dettagliatamente illustrata dall'intervento del dottor Baglione.

11. Audizione di rappresentanti di Coldiretti e Cia

L'avvocato Grossi, responsabile dell'Ufficio legislativo della Coldiretti, ha sottolineato, nel corso dell'audizione del 18 dicembre 2008, come la semplificazione sia uno strumento estremamente importante che richiede, in primo luogo, un'azione di carattere preventivo da parte degli organi deputati alla produzione normativa per evitare di introdurre nuovi ed ulteriori oneri a carico dei cittadini e delle imprese. In questo senso appare, a suo avviso, di grande utilità l'analisi di impatto della regolazione (AIR) introdotta nell'ordinamento italiano al fine di valutare, in via preventiva, tutte le conseguenze, anche in termini di costi, dell'introduzione di una nuova normativa.

Per quanto riguarda l'ambito comunitario, l'avvocato Grossi ha consegnato un documento prodotto dal "Gruppo 2013" che opera all'interno

del *Forum* internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione promosso dalla Coldiretti (vedi *infra*).

Secondo il dottor Masoni, responsabile dell'Ufficio legale della Confederazione Italiana Agricoltori (CIA), la semplificazione richiede un lavoro in continua evoluzione e dovrebbe tener conto non solo di ciò che non è più utile, ma anche e soprattutto di ciò che è ancora utile: pertanto, accanto ad un intervento di riduzione dello *stock normativo*, sarebbe necessario un riordino della normativa vigente, attraverso testi unici o codici di settore.

Ha poi evidenziato come la normativa comunitaria e quella regionale introducano continuamente norme di dettaglio che limitano o addirittura ostacolano l'efficacia delle disposizioni approvate, accompagnandosi spesso, nel caso delle Regioni, ad ulteriori oneri di carattere amministrativo, in un quadro di riferimento sempre più incerto ed indeterminato a causa della non adeguata previsione circa il riparto di competenze risultante dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

Ha concluso il suo intervento sottolineando come un'azione di semplificazione debba essere seguita da una valutazione periodica dei risultati raggiunti, non solo in termini di riduzione dei costi, ma anche di effetti sui cittadini e le imprese.

Documentazione acquisita per l'audizione

La relazione "*L'OCM unica e la semplificazione della PAC*", realizzata dal Gruppo 2013-Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati, che opera nel *Forum* internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, promosso da Coldiretti, presenta in modo dettagliato il processo di semplificazione in atto nella PAC, analizzando gli strumenti usati dalla Commissione europea, gli obiettivi ed i risultati raggiunti. Scopo ultimo della semplificazione è la progressiva eliminazione dell'intervento pubblico, fino all'eliminazione di ogni tipo di intervento, attraverso la riduzione degli oneri burocratici e amministrativi a carico degli agricoltori e delle amministrazioni pubbliche.

Il percorso di tale semplificazione ha preso il via con la Comunicazione della Commissione del 19/10/2005 *Semplificazione per la Politica agricola comune*; è proseguito nel Consiglio agricolo del dicembre 2005, che suggeriva che ogni decisione politica fosse effettuata alla luce di una valutazione di impatto standardizzata, allo scopo di predisporre atti giuridici che tenessero conto dei costi che essi stessi avrebbero comportato.

Un passo importante verso la semplificazione è stato iniziato con la riforma Fischler del 2003 e con le riforme settoriali che si sono susseguite fino al 2007, portando al risultato del Pagamento Unico Aziendale (PUA), strumento unico per la politica agraria.

Tuttavia, i nuovi obiettivi della PAC sull'ambiente, la sicurezza alimentare e la tutela degli interessi europei, oltre al processo di allarga-

mento della UE, hanno accresciuto la complessità e richiesto l'attivazione di nuovi strumenti tutt'altro che semplici da applicare e da gestire. Inoltre, la Commissione ha insistito fortemente sul punto che la semplificazione non deve essere usata come pretesto per minare i dispositivi di controllo, disponendo che ciascuno Stato membro istituisse un proprio Sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC).

Fondamento del processo di semplificazione auspicato e diretto dalla Commissione è l' "OCM unica", ovvero l'Organizzazione Comune di Mercato unica, che raccoglie, integra ed armonizza le precedenti 21 organizzazioni comuni di mercato, istituite tra il 1962 e il 1970, ciascuna retta da un regolamento di base del Consiglio, con l'aggiunta di tre regolamenti recanti norme specifiche per alcuni prodotti. Essa si fonda sul regolamento CE n. 1234/2007 del Consiglio del 22/10/2007, che raccoglie e coordina le singole regolamentazioni e complessivamente consente l'abrogazione di 35 regolamenti, riducendo il quadro normativo da 600 a 200 articoli circa. Dal punto di vista operativo, tale strumento di semplificazione appare più rilevante per le amministrazioni pubbliche che per gli operatori economici, in quanto ingloba e coordina tutte le disposizioni relative al mercato interno (intervento pubblico, ammasso privato, misure speciali, regimi di contenimento della produzione, regimi di aiuto). Con l'OCM unica è stato creato un Comitato unico di gestione per tutti i pagamenti diretti. Il tema della semplificazione ha coinvolto anche la normativa sugli aiuti di Stato: su questa materia, infatti, fino al 2007 erano in vigore sette testi che sono stati ridotti a tre: il regolamento di esenzione, gli orientamenti sugli aiuti di Stato e il regolamento sul *de minimis*.

La semplificazione ed il processo di riforma della PAC porteranno, in prospettiva, all'eliminazione di tutti gli interventi pubblici sui mercati agricoli, ma ciò significa anche la rinuncia a strumenti di intervento pubblico in caso di crisi di mercato.

La Confederazione Italiana Agricoltori (CIA) ha depositato una relazione strutturata in sette schede, ciascuna riguardante uno specifico ambito, rispetto al quale si illustrano le criticità e si propongono interventi, valutando anche i benefici che ne deriverebbero. Nella scheda 1, "Domanda unica PAC", si rileva la complessità per le imprese dell'accesso agli interventi di sostegno comunitario ed alle misure dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), dovuta, secondo l'analisi svolta, ad ipertrofia normativa, moltiplicazione delle date di intervento e duplicazione degli *iter* istruttori. Si propone, al riguardo, la "domanda unica", modulare e flessibile, semplificata e pluriennale. Nella scheda 2, "Fascicolo digitale e registro unico aziendale", si pone l'accento sugli adempimenti burocratici, suddivisi nelle due grandi tipologie di dichiarazioni e registrazioni, contestandone la moltiplicazione nel tempo, dovuta alla stratificazione normativa ed alla pluralità delle amministrazioni coinvolte, tra loro non coordinate, nonché la duplicazione delle procedure, dovuta anche al limitato utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche. Si propone quindi il "Fascicolo aziendale digitale", già prefigurato nel decreto del Presidente

della Repubblica n. 445/2000, ed il "Registro unico o Quaderno di campagna integrato", un sistema coordinato e modulare per annotare secondo chiare procedure i fatti tecnici e gestionali rilevanti o richiesti. Nella scheda 3, "Proposte di semplificazione amministrativa", si evidenziano le difficoltà nell'accesso alle prestazioni sociali, nella verifica dei requisiti reddituali e l'inutilità dell'obbligo di presentare domanda per richiedere prestazioni per le quali tutti i dati necessari sono già conosciuti dall'ente erogatore. Si propone la realizzazione di un testo unico sulla previdenza e l'introduzione della dichiarazione unica del reddito familiare, aggiornando la dichiarazione ISEE. Nella scheda 4, "Lo Sportello Unico per le attività produttive e la sussidiarietà", si lamenta la mancata diffusione dello Sportello Unico per l'impresa, soprattutto nei piccoli comuni, e si sottolinea la frammentazione del sistema territoriale delle autonomie, che provoca difformità territoriali notevoli; inoltre, la complessità delle procedure interne alla pubblica amministrazione pare vanificare lo stesso procedimento unico. Si propone di dare attuazione al dettato dell'articolo 38 del decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, intitolato "Impresa in un giorno", attivando, al tempo stesso, le necessarie innovazioni in termini di sistemi e collegamenti informatici nella pubblica amministrazione. Nella scheda 5, "Semplificazioni in materia di lavoro", si analizzano gli ambiti della denuncia aziendale all'INPS (per l'assunzione di manodopera dipendente); del lavoro stagionale; del lavoro degli immigrati; della sicurezza sui luoghi di lavoro. In ciascuno di tali ambiti la complessità delle procedure e la poca flessibilità, oltre alla lunghezza dei relativi *iter burocratici*, procurano danni economici rilevanti alle imprese agricole ed impongono soluzioni legate alla semplificazione. Nella scheda 6, "Legislazione sulla sicurezza alimentare", si evidenzia la sovrapposizione delle norme, emanate in momenti diversi da soggetti diversi, e ci si richiama alla proposta che alcuni anni fa aveva presentato il Ministero della salute, sull'adozione di un "codice della sicurezza alimentare", che raggruppi il *corpus* normativo, sfrondandolo delle parti obsolete, ridondanti e/o in contrasto con le indicazioni comunitarie, semplifichi le procedure burocratiche ed uniformi il sistema sanzionatorio e le modalità di vigilanza e controllo, coinvolgendo le Regioni per gli aspetti di loro competenza. Oltre all'adozione di tale codice, si propone la redazione di "Manuali di corretta prassi igienica", validati dalle autorità competenti, che valorizzino l'autocontrollo dei produttori; l'utilizzo dei dati già presenti nelle banche dati della pubblica amministrazione e la semplificazione delle procedure di notifica, che dovrebbe essere telematica e composta da una modulistica essenziale. Infine, nella scheda 7, "Razionalizzazione del sistema dei controlli", si evidenzia come il carente coordinamento dei diversi sistemi di vigilanza e controllo determini un clima di incertezza e si rileva una certa sproporzionalità tra procedure di controllo, rischio di non conformità e gravità dell'inadempienza, proponendo anche in questo caso di effettuare un coordinamento tra le varie strutture di controllo e di valorizzare l'autocontrollo aziendale.

12. Audizione di rappresentanti di Confindustria

Nell'audizione del 13 gennaio 2009, il dottor Morandini, vice presidente di Confindustria, ha espresso l'apprezzamento di tale Organizzazione per alcune iniziative significative assunte in questi mesi dal Governo, rilevando come però le misure introdotte non siano ancora state percepite dai cittadini e dalle imprese in termini di riduzione degli adempimenti burocratici e dei costi amministrativi: un chiaro esempio è quello delle ripetute richieste di documentazione tecnica rivolte alle imprese da enti e amministrazioni pubbliche. È necessario perciò che la semplificazione annunciata si trasformi in semplificazione percepita dalla collettività e in semplificazione effettivamente rilevata a livello statistico ed economico. Sotto questo profilo, la Piccola industria, da lui presieduta, ha redatto nel 2006 un documento dal titolo "*Semplificazione Annunciata, Percepita e Rilevata*", che appare ancora attuale e sulla base del quale è stato siglato, a suo tempo, un Protocollo di intesa tra Confindustria e Dipartimento della Funzione pubblica nel quale si individuava un metodo di lavoro per la quantificazione degli oneri amministrativi per le imprese. A seguito di questo Protocollo, l'ISTAT ha potuto procedere ad una rilevazione di tali oneri in cinque aree che presentano le maggiori criticità per gli imprenditori. Il risultato ha mostrato un costo annuo complessivo sostenuto dalle piccole e medie imprese pari a 16,2 miliardi di euro.

Analizzando in dettaglio gli strumenti usati finora per la semplificazione fa presente che Confindustria ha sempre condiviso e supportato la strategia che ha portato all'approvazione del meccanismo cosiddetto "taglia-leggi" e le ulteriori misure di sfortimento della legislazione recentemente introdotte dal ministro Calderoli. Non può tuttavia non rilevare che tale operazione, pur necessaria, ha un impatto pari a zero sulle aziende se impiegata esclusivamente per abrogare norme già desuete e se non è accompagnata da un'opera di riordino e di riassetto del sistema normativo, attraverso la redazione di testi unici o codici di settore che dovranno contenere norme immediatamente applicabili senza rinviare a norme attuative o di carattere regolamentare, come accaduto con il codice dell'ambiente e con il codice degli appalti. Propone l'estensione della portata del "meccanismo "taglia-leggi"", la cui opera di pulizia dovrebbe ricomprendere non solo la normativa primaria, ma anche norme di natura regolamentare ed applicarsi anche a quei settori attualmente esclusi, quali quello tributario, contabile, previdenziale ed assistenziale. A questa opera di razionalizzazione e di riordino della legislazione statale dovrebbe inoltre accompagnarsi un'analogha iniziativa da parte delle Regioni, conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Un altro ambito nel quale Confindustria auspica un significativo intervento di semplificazione è quello degli adempimenti di carattere amministrativo, in particolare delle autorizzazioni connesse all'esercizio delle attività produttive.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nella relazione consegnata alla Commissione si sottolinea l'importanza di poter "monetizzare" gli effetti degli interventi di semplificazione, anche in termini di risorse liberate da investire in nuove attività, e di certificare i risparmi di spesa derivanti dalla eliminazione o dalla sostituzione degli adempimenti superflui. In tal senso occorre procedere con le attività dei tavoli di lavoro tecnici, che coinvolgono aziende e pubblica amministrazione, per definire in tempi brevi significativi interventi di riduzione dei costi in tutte le aree rilevate dall'ISTAT ed è necessario prevedere analoghe azioni anche a livello regionale.

Un tema sul quale la relazione si sofferma particolarmente è quello degli adempimenti di carattere amministrativo, in particolare delle autorizzazioni connesse all'esercizio delle attività produttive. Vengono segnalati tre aspetti: 1) gli investimenti delle imprese in nuove attività produttive subiscono rallentamenti a causa dei ritardi burocratici. Occorre semplificare i procedimenti funzionali al rilascio di autorizzazioni, in modo che ad una domanda corrisponda un unico procedimento e un'unica risposta, alla quale devono essere garantiti tempi certi, prevedendo il diritto al risarcimento nel caso di ritardo ingiustificato da parte della pubblica amministrazione, che deve assumersi la responsabilità del corretto svolgimento della propria attività. 2) Deve essere realizzato pienamente e in tutto il territorio nazionale lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), la cui funzionalità è attualmente limitata o addirittura inesistente, soprattutto nei comuni di piccole dimensioni e nei casi di impianti produttivi complessi. 3) Occorre proseguire sulla strada del riconoscimento delle certificazioni aziendali, generando meccanismi premianti in termini di riduzione di determinati costi sostenuti dall'impresa che ha conseguito una specifica certificazione.

Conclude la relazione un prospetto, redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sui costi annuali sostenuti dalle piccole e medie imprese per aree normative e singoli adempimenti.

13. Audizione di rappresentanti della Confcommercio e della Confesercenti

Nel corso dell'audizione del 15 gennaio 2009, il dottor Cerminara, dirigente della Confcommercio, ha sottolineato come, ad avviso di tale organizzazione, il primo passo essenziale per un'efficace strategia di semplificazione sia sicuramente rappresentato dall'abrogazione delle norme obsolete e non più applicabili. In questo senso appaiono condivisibili le previsioni contenute nell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008 e nel recente decreto-legge n. 200 del 2008. Auspica tuttavia che in sede di conversione di tale ultimo provvedimento non si recuperino, come avvenuto con il decreto-legge n. 112, alcune leggi originariamente abrogate, per mantenere in vita, ad esempio, organismi sulla cui necessità o utilità si possono avanzare molti dubbi.

La Confcommercio guarda con estremo favore anche all'introduzione di sistemi di misurazione delle attività della pubblica amministrazione finalizzati ad una riduzione dei costi per i cittadini e per le imprese, ritenendo molto significative le disposizioni contenute negli articoli 16, comma 2, del decreto-legge n. 185 del 2008 e nell'articolo 25 del decreto-legge n. 112 del 2008, che prevedono, rispettivamente, la cancellazione dell'obbligo telematico di comunicare i corrispettivi giornalieri, e il cosiddetto "taglia-oneri amministrativi". Sarebbe importante che la Commissione parlamentare per la semplificazione vigilasse affinché questa attività di semplificazione burocratica e di riduzione degli oneri sia adeguatamente supportata dal Governo e, se possibile, accelerata.

Un altro aspetto sul quale la Confcommercio ha sempre insistito è quello della delega di funzioni amministrative non discrezionali a privati. Vanno in questo senso le recenti iniziative adottate dal Governo con il Progetto "Reti amiche", che vede coinvolto il settore della distribuzione con le tabaccherie, e la disciplina introdotta dall'articolo 38 del citato decreto-legge n. 112 sull'impresa in un giorno. In tale prospettiva appare auspicabile che sia emanato rapidamente il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina dello sportello unico delle attività produttive.

In merito al problema della digitalizzazione della pubblica amministrazione, sarebbe utile valorizzare il ruolo degli intermediari, organizzazioni di categoria e ordini professionali.

Infine, il dottor Cerminara ha evidenziato l'importanza del coinvolgimento delle Regioni nel processo di semplificazione, soprattutto in un settore come quello del commercio, che ricade nella competenza esclusiva della legislazione regionale.

Il dottor Dell'Aquila, responsabile dell'Ufficio legislativo della Confesercenti, ha manifestato apprezzamento per lo sforzo del Governo nell'opera di semplificazione legislativa. La riforma in senso federalista della Costituzione ha attribuito la materia del commercio in via esclusiva alle Regioni: ciò ha comportato un'iperproduzione legislativa e amministrativa e, di conseguenza, il ricorso, da parte di alcune Regioni, allo strumento del Testo Unico, per riunire e razionalizzare le disposizioni emanate.

A livello di semplificazione amministrativa, ha segnalato la mancata approvazione della disciplina di dettaglio riguardante la comunicazione unica per la nascita di un'impresa. Inoltre, rimanendo in tale ambito, ha espresso la perplessità della Confesercenti in relazione al sostanziale passaggio di funzioni dai Comuni alle Camere di Commercio e al mancato coordinamento della disciplina con quella settoriale del commercio.

14. Audizione di rappresentanti di Unioncamere

Il vice segretario generale di Unioncamere, dottor Giuseppe Tripoli, ha ricordato nell'audizione del 4 febbraio 2009, le due ricerche, condotte in collaborazione con l'ISTAT rispettivamente nel 2003 e nel 2006, per verificare i costi degli oneri amministrativi per le imprese. Dal confronto

dei dati relativi ai due anni di riferimento risulta la percezione da parte delle imprese di un aumento di tali costi nel 2006 rispetto al 2003, nonostante l'introduzione in quell'arco temporale di alcuni strumenti di semplificazione.

Unioncamere è attivamente partecipe dei processi di semplificazione in corso, soprattutto per quanto riguarda l'avvio dell'attività imprenditoriale, informatizzando il registro delle imprese, con la diffusione nelle aziende dei dispositivi di firma digitale e della carta nazionale dei servizi (CNS), e contribuendo alla fase di sperimentazione della "comunicazione unica", per la cui effettiva operatività si attende l'emanazione di un regolamento che fissi le regole tecniche per lo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni. Si riterrebbe auspicabile, a tal proposito, che queste regole fossero emanate da organismi tecnici, quale ad esempio il CNIPA, per rendere più snelle le procedure di approvazione e consentire rapidi adeguamenti della disciplina.

Altro settore di intervento è quello dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP), al quale il Governo in carica ha inteso dare nuovo impulso con il decreto-legge n. 112 del 2008 e che in passato non è decollato per varie ragioni tra le quali la mancata individuazione delle procedure per le quali vi è uno spazio di discrezionalità della pubblica amministrazione e per le quali quindi non è sufficiente la DIA. È auspicabile che tale individuazione sia al più presto effettuata e che ad essa si accompagni un intervento normativo che restringa gli spazi di discrezionalità della pubblica amministrazione. Per raggiungere tale obiettivo si rende necessario ribaltare la logica che sinora ha informato i rapporti tra pubblica amministrazione e imprese, riducendo le autorizzazioni e i controlli preventivi e valorizzando le autocertificazioni e i controlli successivi. Unioncamere condivide la scelta del Governo di individuare nel portale delle imprese – denominato "impresainungiorno.it" e del quale le Camere di commercio hanno preso in carico la gestione esclusiva dal 1° gennaio 2009 – lo snodo fondamentale in cui far confluire i singoli procedimenti di tutti i soggetti istituzionali coinvolti in tale progetto.

Unioncamere, ritiene altresì positiva la creazione delle agenzie per le imprese, e l'iniziativa "Reti amiche" nella quale le Camere di commercio sono attivamente coinvolte così come sono impegnate nel progetto di telematizzazione dei brevetti, che dovrebbe favorire l'innovazione e la ricerca in Italia, consentendo di registrare in tempo reale i brevetti.

Tuttavia, qualsiasi politica di semplificazione non può prescindere dalla considerazione del ruolo svolto dalle Regioni, sia in termini di produzione normativa che di coordinamento degli enti amministrativi presenti nel loro territorio.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nella relazione consegnata da Unioncamere alla Commissione vengono ricapitolati i risultati delle due ricerche effettuate con l'ISTAT nel 2003 e nel 2006 riguardo al rapporto tra imprese e pubblica amministra-

zione. Circa i servizi resi dalla pubblica amministrazione, si rilevano una tendenza al peggioramento delle valutazioni passando dalle regioni settentrionali a quelle centrali e meridionali ed un maggior grado di soddisfazione per le imprese medio-grandi (da 50 a 250 dipendenti). Viene poi analizzato il ruolo delle Camere di Commercio e del Governo nel processo di semplificazione amministrativa: l'informatizzazione del registro delle imprese; le disposizioni sulla "comunicazione unica", contenute nel decreto-legge n. 7/2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 40/2007; il riordino della normativa sullo sportello unico e la nascita delle Agenzie per le imprese, disposti dal decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008. La relazione si conclude con alcune valutazioni, che partono da una stima fatta dalla Banca mondiale per il 2007, secondo la quale l'Italia occupa la 53ma posizione nel *ranking* mondiale sulla facilità con cui si apre un'impresa, subito dopo Botswana e Mongolia: pare necessario, quindi, emanare un testo unico degli adempimenti per le imprese, tagliare altre leggi non necessarie e razionalizzare tutta la disciplina in merito. Si propone anche l'attribuzione della competenza per l'adozione di norme tecniche ad un organismo nazionale tecnico, che provveda con proprie deliberazioni.

L'Allegato 1, "*Il registro delle imprese*", analizza tale strumento, mettendone in luce la funzione anagrafica, informativa, potenzialmente semplificativa.

L'Allegato 2, "*La comunicazione unica*", analizza le disposizioni contenute nell'articolo 9 del citato decreto-legge n. 7/2007, lamentando la mancata emanazione del previsto regolamento tecnico che dovrebbe rendere tale strumento pienamente operativo.

L'Allegato 3, "*Lo sportello unico*", analizza le disposizioni contenute nell'articolo 38 del citato decreto-legge n. 112/2008, che individua lo sportello unico come unico punto di accesso alla pubblica amministrazione, ad eccezione di quello effettuato attraverso la Comunicazione unica e le Agenzie delle imprese, e che costituisce una prima attuazione della direttiva sulla circolazione dei servizi all'interno dell'Unione Europea (cosiddetta "direttiva Bolkestein"). Il coinvolgimento delle Camere di commercio avviene attraverso il portale nazionale "*impresainungiorno.it*", destinato a diventare l'erogatore unico dei servizi di sportello telematico di ogni comune aderente ai servizi già erogati dal sistema camerale per le imprese. Viene quindi ricostruita la "storia" dello sportello unico, a partire dalla sua istituzione, con il decreto legislativo n. 112/1998. Secondo un'indagine Formez del 2007, solo il 40,6 per cento degli sportelli unici istituiti è realmente operativo, con una copertura del 60,1 per cento della popolazione. La maggioranza degli sportelli unici è gestita in forma associata tra più Comuni (68,1 per cento), nonostante ogni Comune debba rendere operativo un suo sportello unico. I Comuni fino a 15.000 abitanti, che costituiscono il 91 per cento del totale dei Comuni italiani e rappresentano il 41 per cento della popolazione, sono quelli che hanno le maggiori difficoltà in tale ambito, spesso per insufficienze gestionali ed organizzative. A volte si riscontra, per alcuni enti, una mancanza di cooperazione con

gli sportelli unici, dovuta ad un malinteso senso di autonomia; infine, in alcuni contesti locali non esiste coerenza tra le modalità attuative del procedimento unico e i procedimenti in capo ai singoli Enti. Criticità del procedimento amministrativo dello sportello unico è l'assenza di automatismi (ad eccezione di casi di autocertificazione e di silenzio-assenso), assenza di termini perentori per la conclusione dei procedimenti e generalizzato mancato collegamento funzionale con il Registro delle imprese.

L'Allegato 4, "*Il portale delle imprese*", illustra l'attuale portale "impresa.gov" e l'istituendo portale "impresainungiorno.it".

15. Audizione del Ministro per le politiche europee

Nella sua audizione dell'11 febbraio 2009, il ministro Ronchi ha sottolineato come la better regulation sia uno dei pilastri della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. L'Europa ha adottato il programma "Legiferare meglio", che intende promuovere l'elaborazione e l'applicazione di migliori strumenti di regolazione a livello comunitario. L'ultimo esame strategico di tale programma, pubblicato nel gennaio 2009, riporta, con riferimento alla semplificazione normativa, che su 132 proposte di semplificazione avanzate, 75 sono già state adottate dalle istituzioni europee e 50 sono in corso di approvazione. In tal modo si dovrebbe conseguire una riduzione del 10 per cento dello *stock normativo comunitario*, equivalente a circa 1.300 atti legislativi in meno.

Riguardo alla semplificazione amministrativa, nelle stime della Commissione europea i costi amministrativi che ricadono sulle imprese in Europa ammontano al 3-5 per cento del PIL dell'Unione europea, con un valore per l'Italia superiore alla media europea, ovvero il 4,6 per cento del PIL. Nell'ambito del Consiglio europeo del 2007 è stato condiviso un obiettivo di riduzione, entro il 2012, del 25 per cento degli oneri amministrativi di fonte comunitaria che ricadono sulle imprese. Attualmente la Commissione europea sta completando la misurazione degli oneri amministrativi in tredici aree di regolazione, al fine di elaborare proposte di riduzioni specifiche, riguardanti soprattutto le piccole e medie imprese; in particolare per le microimprese si intende proporre la possibilità per gli Stati membri di escluderle dagli adempimenti amministrativi legati alle direttive comunitarie sulla contabilità.

A livello nazionale, il Governo sta verificando la possibilità di estendere gli effetti del meccanismo cosiddetto "taglia-leggi" anche a tutti gli atti normativi di recepimento di direttive comunitarie. Il Dipartimento per le politiche comunitarie ha avviato una ricognizione della legislazione di derivazione comunitaria vigente, al fine di verificare la possibilità di un consolidamento in un apposito testo unico di tutte le leggi comunitarie annuali. Una volta portata a termine tale ricognizione sarà possibile coordinare il lavoro delle amministrazioni nell'individuare le regole aggiuntive, rispetto a quelle contenute nelle direttive, inserite in sede di recepimento (cosiddetto *gold plating*) che non solo creano differenze nell'impatto della

legislazione europea nei diversi Paesi, ma determinano appesantimenti burocratici ed oneri aggiuntivi per i destinatari delle norme.

Si sta inoltre esaminando la possibilità di riformare il meccanismo della legge comunitaria, nel senso di una sua maggiore semplificazione.

Il tema della semplificazione si pone anche in relazione al recepimento della direttiva comunitaria sulla libera prestazione dei servizi nel mercato interno (direttiva 2006/123/CE), previsto dal disegno di legge comunitaria 2008. Gli Stati membri, infatti, dovranno valutare la compatibilità dei regimi di autorizzazione riguardanti l'accesso alle attività di servizio con i criteri indicati dalla direttiva e semplificare le procedure e le formalità previste dai rispettivi ordinamenti.

16. Audizione del professor Alfonso Celotto, capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa

Il professor Celotto, nel corso dell'audizione del 25 febbraio 2009, ha compiuto una ricostruzione storica della semplificazione normativa. In merito al meccanismo "taglia-leggi" ha riferito che le strutture ministeriali hanno operato in questi mesi un censimento della legislazione vigente di loro competenza, al fine di individuare l'elenco delle norme anteriori al 1970 da mantenere in vigore e l'elenco delle norme da sottoporre ad abrogazione esplicita. Sono stati costituiti tre grandi archivi: quello delle norme da sottrarre all'effetto abrogativo, quello delle norme da abrogare e quello delle disposizioni dubbie, che sono tali in quanto le amministrazioni non sanno dire se siano in vigore o meno, o perché si riferiscono a più amministrazioni, o perché sono disposizioni di cui nessuno rivendica la competenza. Tale processo imponente di semplificazione legislativa presenta, tuttavia, alcuni problemi che andranno risolti prima della predisposizione degli schemi di decreti legislativi contenenti l'elenco delle disposizioni da mantenere in vigore: la definizione precisa di alcuni settori che la legge di semplificazione per il 2005 ha escluso dal meccanismo di abrogazione generalizzata, come, ad esempio, la materia assistenziale e previdenziale; la questione se nei decreti legislativi da emanare vadano indicati gli atti normativi da mantenere in vigore o, come sembrerebbe più corretto, le singole disposizioni; il problema se sia sufficiente mantenere in vigore la legge di conversione di un decreto-legge, ritenendo che essa assorba il decreto-legge che ha convertito, o se sia preferibile salvare entrambi gli atti dalla ghigliottina; infine, la questione dell'abrogazione delle norme oggetto di rinvio da parte di altre disposizioni e delle norme che contengono esclusivamente novelle. La fase ricognitiva delineata mira ad assicurare la certezza del *corpus* normativo vigente, adeguatamente sfoltito, anche in vista della creazione di una banca dati pubblica gratuita della legislazione vigente. A tale fase dovrà seguire necessariamente, secondo il professor Celotto, una seconda fase di riordino e riassetto normativo che porti alla predisposizione di codici di settore da parte delle amministrazioni competenti, come già hanno iniziato a fare alcuni Ministeri.

Parrebbe ugualmente utile un decreto legislativo di riordino che raccolga le disposizioni sparse che sono sopravvissute all'effetto ghigliottina.

17. Audizione di rappresentanti di Cgil, Cisl, Uil e Ugl

Nell'audizione dell'11 marzo 2009, il dottor Michele Gentile, coordinatore del dipartimento settori pubblici della CGIL, pur esprimendo apprezzamento per le recenti iniziative assunte dal Governo volte ad abrogare le norme obsolete, ha rilevato la necessità di politiche più incisive che garantiscano certezza, trasparenza e chiarezza del tessuto normativo e semplifichino le strutture e le procedure amministrative. Inoltre è necessario agire sulla pubblica amministrazione identificando aree di attività e di procedimenti che possono essere semplificate, razionalizzate e modernizzate.

A suo avviso, la semplificazione non deve portare ad una deregolamentazione, e cioè all'abolizione di regole soprattutto in settori fondamentali come il *welfare*, ma ad una razionalizzazione e ad un aggiornamento anche alla luce del diverso equilibrio istituzionale conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione. Lo stesso disegno di legge in materia di federalismo fiscale richiama e porta in sé un'esigenza di semplificazione, intesa come riduzione delle strutture e eliminazione di duplicazioni di competenze.

Il dottor Giorgio Grasso, responsabile del dipartimento pubblico impiego della CISL, sintetizzando il contributo scritto consegnato alla Commissione, ha sottolineato come la semplificazione delle regole non debba tradursi in una loro sostanziale cancellazione – in quanto esse sono poste a difesa di diritti e interessi meritevoli di tutela – ma piuttosto nella certezza, chiarezza e trasparenza delle norme. Inoltre le politiche di semplificazione non devono avere natura sporadica e disorganica, ma devono essere coordinate e il più possibile condivise. Infine la semplificazione deve riguardare non solo il profilo normativo ma anche un nuovo assetto della pubblica amministrazione. Investire nella formazione dei dipendenti pubblici, elaborare nuove procedure per l'adozione di provvedimenti amministrativi, ridurre i tempi per l'adozione di questi provvedimenti, diffondere l'informatizzazione, far funzionare istituti come la Conferenza di servizi e lo sportello unico rappresentano sfide che devono coinvolgere la pubblica amministrazione, i suoi dipendenti e le organizzazioni sindacali: solo così si può creare un circuito virtuoso che abbia come obiettivo quello di limitare il peso ma non la presenza dello Stato.

Il dottor Luigi Veltro in rappresentanza della UIL, ha posto l'accento sulla necessità di una semplificazione del quadro normativo italiano per ridurre i costi che gravano sui cittadini e sulle imprese. Ha espresso il timore che non vada in tale direzione il disegno di legge sul federalismo fiscale, perché prevedendo una pluralità di centri di spesa sembrerebbe imporre ulteriori adempimenti burocratici a carico dei cittadini.

A suo avviso, un'importante intervento di semplificazione dovrebbe riguardare i settori del lavoro, della formazione, della protezione sociale, della salute, della tutela dell'ambiente e della sicurezza del lavoro attraverso la redazione di testi unici, il più possibili chiari e comprensibili per il cittadino. Condivide la preoccupazione che un eccesso di semplificazione si traduca in una sostanziale deregolamentazione e ritiene che la vera sfida sia quella di garantire maggiore trasparenza e efficacia all'attività della pubblica amministrazione nonché una migliore qualità delle norme.

Il dottor Paolo Varesi, segretario confederale dell'UGL, nel rilevare come l'eccessiva complessità normativa e amministrativa incida negativamente sulla ricchezza complessiva di un Paese, ha auspicato una riduzione e razionalizzazione delle norme e una riforma della pubblica amministrazione per renderla accessibile, valutabile dai cittadini e capace di rendere giustizia al buon lavoro svolto da tanti pubblici dipendenti. Il progetto di creazione di una banca dati pubblica della normativa vigente va nella giusta direzione perché favorisce la conoscenza delle norme e l'esigibilità dei diritti da parte dei cittadini. Ha espresso la preoccupazione che l'introduzione del federalismo fiscale possa comportare una proliferazione delle norme e degli adempimenti a carico dei cittadini, vanificando gli sforzi sinora compiuti.

18. Audizione del Ministro per la semplificazione normativa

Il Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, nella sua audizione del 19 maggio 2009, ha ricordato che la ricognizione effettuata dal Governo nella scorsa legislatura, e confluita nella relazione presentata al Parlamento nel dicembre 2007, ha consentito di individuare circa 21.691 atti vigenti di rango legislativo. Tale ricognizione, per quanto utilissima come punto di partenza, è apparsa, ad un successivo approfondimento, parziale ed incompleta in quanto il quadro della normazione italiana è più ampio e complesso. Sulla *Gazzetta Ufficiale* a partire dal marzo del 1861 a tutto il 2008, sono stati pubblicati oltre 450.000 atti: di questi atti quelli numerati (e cioè gli atti primari e tutti i regolamenti governativi) sono circa 185.000; le leggi sono 33.490, i decreti-legge 5.403, mentre i regi decreti-legge poco più di 10.091. A livello secondario risultano 71.457 regi decreti (molti di dubbia natura) e 46.692 decreti del Presidente della Repubblica. Questa base dati storica riveste una grande importanza per avere la cognizione completa dello *stock* normativo vigente, anche al fine della creazione della banca dati pubblica e gratuita «Normattiva», per poter avviare la quale è risultato indispensabile procedere ad un disboscamento di tutta la massa di atti storici. Si spiegano così i due decreti-legge del 2008: il decreto-legge n. 112, che ha prodotto un taglio di circa 7.000 leggi (3.370 abrogate espressamente, le restanti in modo implicito), e il decreto-legge n. 200 che ha permesso l'abrogazione di quasi 28.909 atti primari, precedenti l'entrata in vigore della Costitu-

zione repubblicana. Con questi decreti il Governo ha scelto di percorrere la strada dell'abrogazione espressa, per dare maggiore certezza.

Invece, la ghigliottina del "taglia-leggi" costituisce un'abrogazione presuntiva, in quanto si presumeranno abrogate tutte le leggi precedenti al 1970, ma con esclusione di vari settori espressamente sottratti all'abrogazione. Al fine di limitare il più possibile l'incertezza derivante da tale procedimento, è stato chiesto alle singole Amministrazioni di predisporre sia elenchi contenenti le norme precedenti al 1970 da mantenere in vigore sia elenchi di norme (anche successive al 1970) da abrogare espressamente.

È stata altresì avviata la ricognizione dei provvedimenti di natura regolamentare "connessi esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi" abrogati dai citati decreti-legge n. 112 e n. 200: si tratta di un migliaio di regolamenti di esecuzione, che saranno abrogati nei prossimi mesi. Il prossimo obiettivo sarà quello di compiere una ricognizione più ampia e precisa di tutti gli atti regolamentari al fine di individuare quelli obsoleti da abrogare.

Riguardo allo stato di avanzamento del "taglia-leggi", nel novembre 2008 è stata consegnata a ciascuna Amministrazione una tabella contenente un'elencazione meramente indicativa – effettuata dagli Uffici del Dipartimento per la semplificazione normativa – degli atti normativi vigenti divisi per settori di rispettiva competenza. È stato chiesto a tutti i Dicasteri di operare una verifica avente ad oggetto, in particolare, i provvedimenti da mantenere in vigore (tra quelli precedenti al 1970); gli atti normativi primari che le Amministrazioni ritengono possano essere abrogati anche con efficacia immediata; i settori prioritari per i quali si ritiene di voler procedere con una riforma più incisiva, *ex* comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005; i settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso articolo 14.

Nonostante la complessità del meccanismo e le diverse sensibilità manifestate dalle Amministrazioni al riguardo, soprattutto per le norme cosiddette pluri-despote (cioè rientranti nella competenza di più Amministrazioni), sono stati raggiunti risultati pregevoli e la ricognizione è stata effettuata con rigore e in tempi ragionevoli.

Successivamente gli Uffici del Dipartimento per la semplificazione normativa hanno provveduto a verificare che la ricognizione avesse ad oggetto solo fonti primarie (le fonti secondarie sono state così trasferite in un separato elenco) e che non si trattasse di disposizioni già abrogate espressamente, in quanto mediante la delega non è possibile far tornare in vita norme già espressamente abrogate. È comunque residuo un ampio insieme di norme "dubbie", cioè di norme in ordine alle quali le Amministrazioni non hanno indicato nulla; di norme valutate in modo diverso dalle varie Amministrazioni, data la competenza plurima e sovrapposta; di norme di natura incerta (se primaria o secondaria).

Il lavoro di coordinamento è in fase di completamento: l'intento è quello di predisporre, entro la fine del mese di maggio, gli schemi dei de-

creti legislativi di conferma in vigore. Su tali schemi dovranno essere acquisiti i prescritti pareri, e in questa fase sarà decisivo il ruolo della Commissione parlamentare per la semplificazione.

Il Ministro ha fornito, quindi, alcuni dati, sintetizzati in due tabelle che ha consegnato alla Commissione.

I decreti di conferma in vigore saranno anche la sede per apportare le correzioni alle abrogazioni espresse contenute nel decreto-legge n. 200 del 2008, il cui effetto si produrrà il 16 dicembre 2009, con particolare riferimento alle norme istitutive di comuni.

Il Ministro ha sottolineato altresì che il "taglia-leggi" non ha solo il compito di disboscare la "giungla" legislativa, ma anche la funzione molto importante di procedere ad un riordino. Alcune Amministrazioni (ad esempio i Ministeri per le politiche agricole, della difesa e per i beni e le attività culturali) stanno già predisponendo codici di settore con l'obiettivo di riunificare tutte le leggi di loro competenza.

A suo avviso, la previsione di un ulteriore termine per il riassetto, contenuta nella legge n. 15 del 2009 (c.d. legge Brunetta), appare quanto mai opportuna per consentire, in tempi più congrui, la realizzazione di questa attività di riordino.

Ha evidenziato, infine, l'importanza della virtuosa collaborazione instaurata in questi mesi tra il Dipartimento per la semplificazione e la Commissione parlamentare per la semplificazione, come emerge dall'atto Senato 1082-B, nel quale sono stati inseriti alcuni emendamenti, presentati dal presidente Pastore e condivisi dal Governo, volti ad affinare il meccanismo del "taglia-leggi".

In conclusione, ha ribadito che la semplificazione è un'opera che coinvolge allo stesso modo il Governo e il Parlamento e che non ha coloriture politiche, come dimostra l'avvenuta conversione in legge del decreto-legge n. 200 del 2008 senza alcun voto contrario, né alla Camera né al Senato.

III.3 *La consultazione del mondo accademico*

All'esito dell'attività ricognitiva di cui si è dato conto nei precedenti paragrafi, la Commissione ha ritenuto opportuno organizzare un seminario di approfondimento per acquisire l'autorevole contributo di alcuni professori ordinari delle Università di Roma La Sapienza, Tor Vergata e Roma tre, su alcune questioni di carattere giuridico emerse nel corso della seconda fase di attuazione del procedimento "taglia-leggi" e segnalate dalle Amministrazioni di settore alla Commissione e al Dipartimento per la semplificazione normativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Ai docenti sono stati, in particolare, sottoposti alcuni quesiti, nei quali sono sintetizzati problemi e nodi emersi nel corso dell'attuazione del meccanismo "taglia-leggi".

Si riporta qui l'elenco dei quesiti e la trascrizione integrale degli interventi svolti nell'ambito di tale seminario.

Quesiti

1. *De iure condendo*, il procedimento cosiddetto "taglia-leggi", disciplinato dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e successive modificazioni, potrebbe essere utilizzato anche per la legislazione successiva al 1969 e applicato ad alcuni dei settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata di norme, ai sensi del comma 17 del medesimo articolo 14? Eventualmente con quali correttivi?

2. Quali altri strumenti o interventi, mutuati anche da esperienze realizzate in sede comunitaria e in altri Paesi, potrebbero assicurare la cosiddetta "manutenzione" dell'ordinamento giuridico (redazione di testi unici o codici di settore, ricorso al cosiddetto "consolidamento", introduzione di clausole di scadenza della legislazione quali le "*sunset clauses*"...)?

3. Dal procedimento "taglia-leggi" sono escluse, *ex* articolo 14, comma 17, della citata legge n. 246 alcune materie. La delimitazione di tali materie può alimentare incertezza normativa o applicativa? In caso affermativo, quali soluzioni potrebbero configurarsi?

4. I decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, hanno valenza normativa o ricognitiva?

5. Nell'ambito del procedimento "taglia-leggi", ove si ritenga di mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto-legge, sarebbe sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione o dovrebbe essere mantenuto in vigore anche il decreto-legge da questa convertito?

6. Quali sarebbero gli effetti dell'abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di una disposizione oggetto di un rinvio, fisso o mobile, da parte di altra disposizione non oggetto di abrogazione generalizzata?

7. Del pari quali sarebbero gli effetti di una abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di disposizioni che si limitano a "novellare" altre disposizioni non soggette ad abrogazione?

8. È da considerarsi pacifico che i decreti legislativi contenenti norme di attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale sono sottratti al procedimento "taglia-leggi"?

9. Eventuali norme rientranti negli ambiti relativi ai criteri di delega di cui alle lett. c), d) e g) del comma 14 dell'articolo 14, che non siano identificate nei decreti legislativi di "salvezza", previsti nel medesimo comma, ricadono sotto l'effetto "ghigliottina" dell'abrogazione generalizzata?

10. È possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento?

11. Quali problemi comporterebbe, *de iure condendo*, l'inclusione delle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali nel meccanismo "taglia-leggi"?

12. Le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, pur rimanendo escluse dal meccanismo "taglia-leggi", potrebbero formare oggetto di riassetto *ex* articolo 14, comma 15?

SEMINARIO DI APPROFONDIMENTO**SULL' ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO****"TAGLIA-LEGGI"*****Problemi, proposte e prospettive******31 marzo, 2 e 21 aprile 2009***

Incontro del 31 marzo 2009

PRESIDENTE. Con l'incontro odierno la Commissione dà avvio ad un seminario che intende approfondire, grazie al contributo di tutti gli illustri ospiti invitati, alcune questioni di carattere giuridico emerse nel corso della seconda fase di attuazione del procedimento cosiddetto "taglia-leggi", disciplinato dall'articolo 14, commi 14 e seguenti, della legge n. 246 del 2005.

Come è noto la Commissione ha avviato un'indagine conoscitiva sulla più ampia tematica della semplificazione normativa e amministrativa, nel corso della quale ha svolto numerose audizioni. Ha inoltre richiesto a tutte le Amministrazioni di Governo di riferire sugli adempimenti da loro effettuati per dare attuazione al citato procedimento.

Dalle audizioni e dalle relazioni pervenute alla Commissione sono emerse alcune questioni e alcune problematiche che devono essere affrontate e risolte prima dell'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, della citata legge.

In spirito di leale collaborazione con il ministro Calderoli e il suo Dipartimento, si è ritenuto opportuno sottoporre tali questioni, sintetizzate in una serie di quesiti, alla valutazione qualificata di alcuni docenti di diritto costituzionale, di diritto internazionale e di diritto comunitario chiamati a partecipare al seminario.

Sono oggi presenti, e li ringrazio sentitamente per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione, il professor Antonio D'Atena, ordinario di diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma Tor Vergata, e il professor Federico Sorrentino, ordinario di diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza.

Non svolgerò un'introduzione perché so benissimo che gli illustri docenti conoscono tutte le problematiche di questa legge, che è nata, io dico, dalla "forza della disperazione", perché dopo varie leggi di semplificazione, testi unici misti, codificazioni, alla fine ci si è resi conto che occorreva un provvedimento drastico. Tra le "virtù" che questo provvedimento annovera vi è il fatto che i Ministeri, di fronte al rischio di trovarsi senza

strumenti di lavoro, hanno avviato e stanno svolgendo un lavoro molto rilevante di ricognizione e verifica. Naturalmente, c'è chi è più avanti, chi è un po' più indietro, chi lavora con maggiore dedizione, chi con qualche problematicità, però il lavoro sta andando avanti e si è giunti alle ultime battute di questa seconda fase. Va inoltre ricordato che il "taglia-leggi" non ha solo il compito di disboscare la "giungla" legislativa ma anche la funzione di procedere ad un riordino e ad un riassetto.

So che ci sono, naturalmente, obiezioni, critiche, perplessità di vario livello soprattutto di carattere costituzionale, però c'è anche da dire che su questo provvedimento si è raggiunta – forse è uno dei pochi casi nella recente storia repubblicana – un'intesa anche operativa tra le varie forze politiche tant'è che, pur essendo nato questo meccanismo con il governo Berlusconi, durante il governo Prodi si è avviato un *iter* di attuazione che ha prodotto un risultato del tutto positivo, in termini di censimento della legislazione vigente.

Questo cammino è ora ripreso ed abbiamo davanti a noi tappe sulle quali si cerca di ragionare per mettere a punto un provvedimento che sia il più idoneo a realizzare almeno il primo obiettivo: quello di dare un quadro abbastanza attendibile, se non perfetto, dell'assetto legislativo, ancorché limitato al 1969, per la ragione che si è ritenuto necessario, fin dall'inizio, dare un limite temporale perché ci si rendeva conto che l'oggetto di questa delega, anche se *sui generis*, andava comunque definito. Vediamo come, tra l'altro, si svolgerà questo procedimento e non è escluso che, se produrrà effetti positivi, si possano su questa base innestare anche ulteriori interventi.

Tra l'altro, voglio anche far presente ai nostri ospiti che nell'ambito del disegno di legge collegato alla manovra finanziaria contenente "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*" sono state approvate alcune correzioni al meccanismo "taglia-leggi" per rendere un po' meno perentorio l'effetto abrogativo, differendone l'entrata in vigore dopo l'emanazione dei decreti ricognitivi, in modo da consentire di fare qualche verifica utilizzando anche l'esperienza dei due decreti-legge che recentemente hanno operato direttamente l'abrogazione di disposizioni obsolete.

Poi, anche per inserirci in un quadro più complessivo, c'è il problema della "manutenzione" dell'ordinamento che richiede probabilmente un aggiornamento della legge n. 400 del 1988. Anche qui si è cercato di intervenire inserendo nel disegno di legge collegato alcune norme sulla chiarezza dei testi normativi, sui regolamenti di riordino e sui testi unici compilativi che dovrebbero fornire al Governo strumenti per legiferare meglio o comunque per favorire una produzione normativa più lineare, più chiara, più trasparente.

Io darei la parola al professor Sorrentino. Naturalmente i quesiti sono solamente un'indicazione di percorso quindi avete la massima libertà, e potete accompagnare questo incontro con una vostra memoria scritta, successivamente integrarla, quindi potremo arricchire anche i fascicoli del

Parlamento e, credo, anche quelli delle università, di contributi così qualificati che ci possono aiutare a dipanare i tanti problemi.

Do la parola al professor Sorrentino.

SORRENTINO. La ringrazio Presidente per l'invito che dimostra una sensibilità del mondo politico nei confronti di quello accademico della quale naturalmente siamo riconoscenti.

Io credo che sia noto che non ho mai guardato con simpatia a questo meccanismo. Non l'ho guardato con simpatia perché mi pare che disegni una delega dai contorni assai poco definiti e quindi poco compatibile con l'articolo 76 della Costituzione, perché conferisce al Governo poteri enormi nella ricognizione delle leggi da salvare e, soprattutto, non risolve le cause di un disordine legislativo nel quale siamo costretti a navigare in quanto le cause si riproducono inevitabilmente a ogni intervento legislativo che il Parlamento mette in opera e quindi quella di riordinare e di abrogare le leggi rischia di rimanere un'opera sempre incompiuta.

D'altra parte, sia per la sensibilità dimostrata dalla Commissione, sia per la constatazione che ormai questa è un'opera in stato avanzatissimo di formazione – già due disposizioni "taglia-leggi" sono intervenute con decreti-legge; già c'è un censimento in stato avanzato da parte dei Ministeri delle disposizioni che conviene mantenere e di quelle che conviene abbandonare a questa ghigliottina – ritengo sia mio dovere, sia come studioso che come cittadino, contribuire, per quello che posso, alla buona riuscita dell'operazione. In questo spirito io mi sono schematicamente riferito alle dodici domande che mi sono state inviate. Non tengo naturalmente conto di quelle innovazioni *in itinere* alle quali il Presidente faceva prima riferimento semplicemente perché non le conoscevo e quindi non posso parlare di cose che non conosco.

Il primo quesito ci interroga se questo procedimento potrebbe essere utilizzato anche per la legislazione successiva al 1969 e applicato ad alcuni dei settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata di norme, ai sensi del comma 17 del medesimo articolo 14, ed eventualmente con quali correttivi. Rispondo sinteticamente. In generale direi proprio di no perché il procedimento è previsto per la normativa anteriore al 1970 e lo stesso riassetto previsto dal comma 15 dell'articolo 14 della legge è riferito alla materia che è oggetto dei decreti legislativi che si occupano del recepimento, o del rinvio, o della salvezza delle norme anteriori al 1970. Quindi darei una risposta negativa: la delega non contempla questo potere.

Il secondo quesito è più di carattere generale e forse ad esso ho già in parte risposto. Si tratta di sapere quali sono gli interventi per la manutenzione dell'ordinamento. Noi abbiamo un sistema costituzionale, che definisce la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, in modo abbastanza rigido (l'articolo 70 da un lato e l'articolo 117 dall'altro). Non credo che siano attivabili meccanismi di aggiornamento continuo che ci sono in altri sistemi (mi risulta che ci sia in Austria qualcosa del genere) ad opera del Governo, perché si va a toccare la potestà legislativa delle Camere. Si può provvedere a questa manutenzione, come si è fatto in passato, con stru-

menti collaudati e che non danno luogo a tanti problemi, come i codici che siano oggetto di specifica delegazione o i testi unici più o meno compilativi, con tutte le difficoltà che il termine compilativo inevitabilmente pone, perché non sempre la compilazione è tale, qualche cambiamento si verifica e si apre la strada a eventuali giudizi di costituzionalità, che intervengono a distanza di tempo, quando le situazioni sono consolidate e quindi rimediare a una incostituzionalità di questo tipo, che sarebbe un'incostituzionalità di tipo forse formale, diventa difficile.

Terzo quesito: "Dal procedimento «taglia-leggi» sono escluse, *ex articolo* 14, comma 17, alcune materie. La delimitazione di queste materie può alimentare incertezza normativa?" È certo che le materie escluse non devono essere identificate, almeno per quello che dice la legge, nei decreti legislativi, quindi le materie escluse sono identificate dall'interprete e questo può dar luogo a incertezze. Mi pare però che, sotto questo aspetto, la legge sia abbastanza chiara e non lasci troppi spazi a incertezze interpretative: tutti quegli atti che si intitolano "codici", "testi unici", nonché norme relative ai diritti fondamentali e così via. Insomma mi pare che ci sia spazio per una ricognizione da parte dell'interprete, che è sempre soggettiva come tutte le interpretazioni, ma che diventa tollerabile se la norma è redatta in termini sufficientemente chiari. Tutto sommato non mi sento di esprimere un giudizio negativo su questo punto.

Quarto quesito: sul valore ricognitivo o normativo dei decreti legislativi di cui al comma 14. Io direi che questi hanno un valore innovativo, normativo e non ricognitivo. Qui, a parte le lettere *a)* e *b)* del comma 17 che riguardano l'esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, l'esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, che delimitano dall'esterno l'intervento del Governo, le lettere da *c)* a *g)* comportano delle interpretazioni che presuppongono un intervento del Governo per stabilire se è bene che certe norme rimangano nell'ordinamento, se possono avere una qualche utilità o se è preferibile abolirle. Quindi direi che sono decreti legislativi a tutto tondo ed è questa la ragione che mi induce a dubitare dell'ampiezza della delega, proprio perché è un potere normativo piuttosto rilevante.

Quinto quesito. Il problema del richiamo del decreto-legge. Se si decide di salvare un decreto-legge va richiamato il decreto-legge o la legge di conversione o entrambi? La tecnica prevede normalmente che si richiami il decreto-legge come convertito dalla legge, anche se, devo dire, richiamato solo il decreto-legge o richiamata sola la legge di conversione, l'effetto non dovrebbe cambiare. Qui un avviso però, proprio in spirito di collaborazione. Occorrerebbe tener conto che le leggi di conversione possono contenere disposizioni diverse da quelle che convertono. Non parlo degli emendamenti che si vanno naturalmente ad integrare col decreto-legge convertito, ma anche di disposizioni di altra natura su quella materia o su materie in qualche modo collegate o addirittura del tutto estranee. Oppure disposizioni che sanano gli effetti di precedenti decreti non convertiti. Qui si deve esercitare l'attenzione del Governo, dove

si intenda mantenere fermo il decreto-legge nella sua versione comprensiva degli emendamenti apportati in sede di conversione, oppure si vogliano tener ferme anche quelle altre disposizioni che stanno nella legge di conversione. Sugerirei, pertanto, che l'indicazione dovrebbe essere normalmente questa: anziché il decreto-legge x convertito con la legge y, il decreto-legge come convertito dall'articolo z della legge y. In questa maniera si fa salvo il decreto-legge con la norma di conversione e si possono lasciar morire le altre disposizioni che non interessano, se non interessano.

Sesto quesito: il rinvio, mobile o fisso. Si domanda quali sarebbero gli effetti dell'abrogazione di una disposizione oggetto di un rinvio fisso o mobile da parte di altra disposizione non oggetto di abrogazione generalizzata. Il professor D'Atena queste cose le ha studiate molto meglio di me, vi darà un'indicazione sicuramente più brillante della mia. Qui si domanda: si abroga la norma oggetto di rinvio ma non si abroga la norma rinviante. Se la distinzione tra rinvio fisso o mobile è una distinzione chiara, se il rinvio è fisso cioè è un rinvio materiale, recettizio, è chiaro che l'abrogazione della norma oggetto di rinvio, per la stessa definizione che noi diamo del rinvio fisso, diventa inoperante e cioè la norma rimane in vigore perché richiamata da quella non sottoposta alla ghigliottina. Diversa sarebbe la conclusione se il rinvio fosse un rinvio mobile cioè un rinvio alla fonte. Abrogata quella 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.

Settimo quesito. Quali sarebbero gli effetti di una abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di disposizioni che si limitano a "novellare" altre disposizioni non soggette ad abrogazione? Che è la cosa esattamente inversa a quanto dice all'inizio l'articolo 14. L'articolo 14 dice si "taglia" la legge e poi quelle modificative ne seguono la sorte. Io direi che un evento del genere va evitato. L'ipotesi può realizzarsi solo se il Governo dovesse salvare, includendola nei decreti di cui al comma 14, una legge ma non le modifiche successive, peraltro anteriori al 1970, immagino per semplice dimenticanza. Se oggetto del richiamo salvifico è la legge nel suo testo integrale, il richiamo dovrebbe riferirsi al testo novellato, cioè, se si dice "la legge con le successive modificazioni" vi è salvezza delle novelle inserite successivamente. Se ciò non fosse, per semplice dimenticanza, il Governo potrebbe intervenire in base al comma 18, attraverso il potere di integrare e correggere l'operazione fatta in precedenza. Nell'ipotesi inversa, cioè di legge anteriore al 1970 che non sia salvata, le modifiche successive non restano in vigore, come ci dice il comma 14; però può darsi che non si tratti di modifiche del testo originario, ma di aggiunte, allora si porrà il problema della sopravvivenza autonoma di queste aggiunte, che potrebbero ritenersi implicitamente abrogate dall'evento abrogativo che coinvolge la legge principale. Però bisogna guardare caso per caso, perché molte volte le aggiunte

hanno un'autonomia di significato che consente loro di sopravvivere alla ghigliottina.

Ottavo quesito. I decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale sono fonti a competenza riservata quindi dovrebbero essere fuori da questo meccanismo e, se venissero inclusi nel meccanismo, si dovrebbe dubitare della costituzionalità delle abrogazioni che in qualche modo li potessero coinvolgere. Quindi, in mancanza di indicazioni nella legge, io riterrei esclusa l'applicazione di questo meccanismo ai decreti di attuazione degli Statuti speciali, con un'avvertenza: il Governo potrebbe comunque includerli (questo potere sarebbe ricognitivo) e non farebbe male a dire che questi sono fatti salvi. L'avvertenza riguarda la Valle d'Aosta dove, sino alla legge costituzionale del 23 settembre 1993 n. 2, l'attuazione si faceva con legge dello Stato che non aveva una particolare natura. Quindi il Governo dovrebbe stare attento a non coinvolgere le norme che sono relative alla Valle d'Aosta e che non hanno la protezione speciale, che invece interessa i decreti di attuazione degli altri statuti.

Nono quesito. Eventuali norme rientranti negli ambiti relativi ai criteri di delega di cui alle lett. c), d) e g) del comma 14 dell'articolo 14, che non siano identificate nei decreti legislativi di "salvezza", previsti nel medesimo comma, ricadono sotto l'effetto "ghigliottina" dell'abrogazione generalizzata? Qui la mia risposta è sì, senza nessun altro commento se non quello che questo è un effetto automatico. Il Governo "salva", esercitando un potere discrezionale, non ricognitivo di situazioni che esistono a prescindere, ma di situazioni che sono costituite dal decreto legislativo.

Decimo quesito. È possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento? Qui la risposta è come per il primo quesito: negativa perché per il riassetto occorre il collegamento con i decreti salvifici e la materia che ne è oggetto, così dice la legge, altrimenti siamo fuori di una delega che è già abbastanza ampia.

Undicesimo quesito. Quali problemi comporterebbe l'inclusione delle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali nel meccanismo "taglia-leggi"? Queste disposizioni non devono essere incluse. Sono escluse dal comma 16 e, quindi, se venissero abrogate per qualche ragione, la conseguenza sarebbe sicuramente l'incostituzionalità della norma abrogativa, salvo che, come succede e può succedere, questi atti siano abrogati nella sede nella quale furono formati e cioè con un trattato successivo che modifica il trattato, una disposizione comunitaria che modifica o che abroga; quindi in questo caso l'abrogazione discenderebbe da un fatto che fuoriesce dalla disponibilità del decreto legislativo.

Dodicesimo quesito. Le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, pur rimanendo escluse dal meccanismo "taglia-leggi", potrebbero formare oggetto di riassetto *ex* articolo

14, comma 15? Qui pure la mia risposta è negativa per le ragioni dette. Le disposizioni di riassetto devono coinvolgere le materie contemplate dai decreti legislativi del comma 14.

PRESIDENTE. Professore la ringrazio molto per le indicazioni che ci ha fornito.

Vorrei ricordare che il procedimento "taglia-leggi" si è innestato con l'altra missione volta alla creazione di una banca-dati informatica pubblica e gratuita, definita "Normattiva" che presuppone uno sfoltimento ed un riordino della legislazione vigente.

In relazione al quesito n. 12, vorrei rilevare che molte leggi di ratifica di trattati internazionali non sono solo leggi di ratifica, ma contengono al loro interno norme di esecuzione e norme che incidono sul sistema legislativo. Per cui riesce veramente difficile sottrarle al riassetto. Lo stesso discorso vale per la normativa comunitaria, perché oggi questa "taglia" tutto il sistema legislativo nazionale: se si sottrae al meccanismo "taglia-leggi" è difficile poter arrivare ad un riassetto delle materie. Credo che sarà necessario su questo fare una riflessione per cercare di arrivare a includere, quantomeno, la normativa interna derivante dall'adempimento delle normative comunitarie e dai trattati nel procedimento di riordino. Questo in una prospettiva *de iure condendo* perché *de iure condito* la risposta non può essere che quella data dal professor Sorrentino.

Una seconda considerazione sulla funzione ricognitiva o normativa del "taglia-leggi": ricordo che la Corte costituzionale è intervenuta su un procedimento analogo, anche se diverso, quello previsto dalla legge n. 131 del 2003, cosiddetta legge La Loggia, individuando proprio nella ricognizione dei principi generali una funzione costituzionalmente legittima. Naturalmente non chiedo una risposta adesso ma eventualmente un approfondimento riguardo la possibilità che questa sentenza della Corte possa essere riferibile anche alle questioni che pone il "taglia-leggi", in positivo e in negativo, per la salvezza o per l'incostituzionalità del provvedimento.

SORRENTINO. Sul primo tema non devo aggiungere altro ma, naturalmente, rilevo che anche in sede comunitaria sono in atto tentativi di accorpamento e di semplificazione perché lì la legislazione è molto più confusa che da noi. La sentenza n. 280 del 2004 della Corte costituzionale salva, in realtà, una delle deleghe della legge n. 131 che era quella diretta ad una ricognizione dei principi fondamentali delle materie di competenza concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione. E la salva con una motivazione abbastanza stiracchiata. La Corte dice: questa è un'interpretazione minimale della legge che ci serve per salvare la norma perché essa può avere una certa utilità per consentire l'avvio dell'attuazione della riforma del titolo V. A quanto mi risulta questa delega è stata esercitata in tre settori; quindi, di fronte a tutto l'enorme dipanarsi delle materie di competenza concorrente, è stata utilizzata poco. Invece, la Corte dichiara l'incostituzionalità della legge n. 131 quando il Governo è

indotto a fare delle scelte discrezionali per individuare le materie che sono rimaste di competenza dello Stato, soprattutto in relazione alle materie trasversali che si identificano con il perseguimento di un certo fine che solo il Legislatore, è in grado di fare. Quindi, se devo utilizzare l'ordine logico seguito dalla Corte in quella sentenza, arrivo alla conclusione che quella dell'articolo 14, comma 14 della legge n. 246, è una vera e propria delega legislativa con principi e criteri direttivi e quindi con scelte discrezionali da parte del Governo. Per cui laddove il Governo non salva certe norme queste rimangono non salvate, salvo poi il potere di interventi correttivi o integrativi che poi pongono altri problemi dei quali in questo momento non vorrei occuparmi. Grazie dell'ospitalità.

D'ATENA. Anch'io mi sono attenuto al criterio del professor Sorrentino. Ho trovato delle domande e ho cercato di dare sintetiche risposte. Procedo quindi seguendo lo stesso ordine.

Primo quesito: se questo procedimento possa essere utilizzato anche per la normativa successiva al 1969. Concordo con il professor Sorrentino, ritenendo che, sulla base di questa delega, non è possibile. Se si facesse una nuova delega legislativa, ovviamente nulla osterebbe ad utilizzare questo procedimento.

Ove si dovesse battere questa strada, mi permetterei di suggerire di rovesciare lo schema, poiché considero che la tecnica dell'abrogazione generalizzata da abbandono – in base al principio secondo cui il silenzio vale abrogazione – presenti elementi di forte pericolosità. È, infatti, vero che sussiste la possibilità di correzioni. Si tratta, tuttavia, di una possibilità che pone delicatissimi problemi circa la decorrenza degli effetti, con possibili vuoti, in termini di diritto intertemporale. A mio avviso, quindi, sarebbe preferibile l'elencazione, in positivo, di quanto è abrogato, seguendo la strada battuta dal decreto-legge n. 112 del 2008.

Se, invece, per ragioni pratiche facilmente comprensibili, si volesse mantenere il criterio dell'elencazione di quanto resta vigente, sarebbe opportuno riconoscere espressamente all'elenco un valore meramente ricognitivo. L'efficacia costitutiva è, infatti, estremamente pericolosa. Essa, inoltre, dà adito a seri dubbi di legittimità costituzionale, a causa dell'estrema indeterminatezza di alcune categorie costruite come principi e criteri direttivi. Mi riferisco, in particolare, all'*indispensabilità*. La quale non può considerarsi un dato obbiettivo, ma il frutto di un apprezzamento politico. In base a questo riferimento, quindi, il legislatore delegato è chiamato ad operare scelte non limitate in alcun modo dalla legge di delega.

Secondo quesito. Quali strumenti e interventi potrebbero assicurare la manutenzione? Mi ricollego a quello che ho appena detto. Penso a interventi di tipo ricognitivo, che possono assumere la forma del testo unico o del codice.

In questo caso non ritengo che l'errore si tradurrebbe in un'illegittimità. Testi del genere, infatti, proprio per il loro carattere ricognitivo, non pretenderebbero di innovare al diritto oggettivo, che andrebbe sempre ricostruito alla stregua della normativa sottostante. In conseguenza di ciò,

l'errore non dovrebbe determinare l'illegittimità dell'atto, ma una discordanza, che l'interprete sarebbe chiamato a risolvere in via d'interpretazione sistematica.

Terzo quesito: "Sono escluse *ex* articolo 14, comma 17, alcune materie. La delimitazione di tali materie può alimentare incertezza normativa o applicativa?" Per alcune materie la preoccupazione è fondata e mi ricollego a quanto osservava lei, Presidente, riguardo alle disposizioni adottate in adempimento di obblighi comunitari. Si tratta, infatti, di normative che percorrono trasversalmente tutto l'ordinamento, senza che sussistano sempre elementi esteriori di riconoscimento. La loro identificazione richiede, quindi, frequentemente un apprezzamento di natura sostanziale (legato, cioè, al contenuto dell'atto). Analoghe considerazioni possono valere anche per le disposizioni in materia previdenziale ed assistenziale, le quali vanno identificate in termini contenutistico-sostanziali, nonché – almeno in parte – per le disposizioni tributarie.

Quarto quesito: "Valenza normativa o ricognitiva". Ripeto quanto ho detto all'inizio. A mio modo di vedere sarebbe preferibile che la delega fosse di tipo ricognitivo. Il fatto è, purtroppo, che i decreti contemplati dalla legge 246 presentano valenza normativa. Ciò a me sembra ricavabile dal combinato disposto del comma 16 e del comma 17. Il comma 16 è una clausola di abrogazione generalizzata. Il comma 17 è una clausola derogatoria, la quale, usando la formula "rimangono in vigore", esclude dall'abrogazione di cui al comma precedente le disposizioni da essa indicate. Ebbene, figurando tra queste "le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14", è ragionevole ritenere che i decreti predetti, avendo come effetto la sottrazione delle disposizioni da essi elencate alla mannaia dell'effetto abrogativo generalizzato, presentino carattere normativo. Ribadisco che è proprio questa valenza normativa a suscitare dubbi di legittimità, a causa della genericità della delega legislativa.

Quinto quesito: "Ove si ritenga di mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto-legge, sarebbe sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione o dovrebbe essere mantenuto in vigore anche il decreto-legge da questa convertito?" In proposito, concordo con il professor Sorrentino. Riterrei preferibile menzionare entrambi gli atti: non solo la legge di conversione ma anche il decreto-legge.

Sesto quesito: "Quali sarebbero gli effetti dell'abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di una disposizione oggetto di un rinvio, fisso o mobile, da parte di altra disposizione non oggetto di abrogazione generalizzata?" Sperando di non deludere le aspettative suscitate dal collega ed amico professor Federico Sorrentino a proposito della mia specifica competenza sul punto, rispondo, differenziando anch'io i due tipi di rinvio. Nel caso del rinvio mobile 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. Per il rinvio fisso, invece, si dovrebbe dare la risposta opposta, perché il rinvio fisso si configura come un espediente redazionale. Quando ne fa uso, 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.

Settimo quesito: "Quali sarebbero gli effetti di una abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di disposizioni che si limitano a "novellare" altre disposizioni non soggette ad abrogazione?" Se mi si passa l'espressione colloquiale, direi che si tratterebbe di un pasticcio. In una evenienza del genere, infatti, il rischio è che qualcuno ritenga che, abrogata la novella, si ripristini la disciplina originaria. Normalmente diciamo agli studenti che l'abrogazione ha un effetto definitivo. Quindi, non ci dovrebbe essere reviviscenza. Ma, se ci fosse un'incidenza abrogativa circoscritta alla novella, non sarebbe del tutto peregrino chiedersi se l'effetto non sia proprio quello della reviviscenza della disciplina da essa modificata.

Ottavo quesito: "È da considerarsi pacifico che i decreti legislativi contenenti norme di attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale sono sottratti al procedimento 'taglia-leggi'?" Io, francamente, non sarei così sicuro che siano esclusi dal procedimento. Essi, infatti, non sono menzionati dal comma 17. È vero che sono fonti speciali, precedute dall'intervento di una commissione paritetica Stato-Regione. Però, in mancanza di un riferimento espresso, avrei qualche dubbio sul fatto che siano esclusi. Quindi potrebbe essere prudente includerli negli elenchi di norme destinate a sopravvivere. Per la Valle d'Aosta, ovviamente valgono le considerazioni ulteriori che ha fatto il collega Sorrentino.

Nono quesito: "Eventuali norme rientranti negli ambiti relativi ai criteri di delega di cui alle lett. c), d) e g) del comma 14 dell'articolo 14, che non siano identificate nei decreti legislativi di 'salvezza', previsti nel medesimo comma, ricadono sotto l'effetto 'ghigliottina' dell'abrogazione generalizzata?" A mio avviso, dovrebbero ricadere sotto l'effetto ghigliottina, pur determinando una situazione normativa viziata in termini di legittimità costituzionale. Ci sarebbe, tuttavia, un problema ulteriore: quello dell'individuazione della "sede" del vizio. È, infatti, difficile sostenere che il vizio si collochi all'interno di uno dei decreti legislativi che, materia per materia, individuano in positivo le disposizioni ancora vigenti. In conseguenza di ciò, la situazione normativa complessivamente incostituzionale potrebbe, in fatto, risultare insindacabile dalla Corte costituzionale. Occorre, comunque, fare una precisazione: tutto questo non vale per "l'indispensabilità", perché essa non costituisce una qualità ontologica, ma – come ho già detto – il frutto di una valutazione politica. Quindi, per definizione, se un certo contenuto normativo non è identificato come indispensabile dai decreti legislativi, non lo si può ricostruire *aliunde* come indispensabile. Si tratta di un apprezzamento rimesso al legislatore delegato. Ed è questa, secondo me, la ragione dei più seri dubbi di costituzionalità della delega.

Decimo quesito: "È possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferi-

mento?" Direi di no, perché, in base al comma 15, il riassetto deve provvedere all'armonizzazione di disposizioni "mantenute in vigore" con disposizioni successive. Le prime, quindi, non possono mancare.

Undicesimo quesito: "Quali problemi comporterebbe l'inclusione delle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali nel meccanismo "taglia-leggi"? Confesso che ho avuto qualche dubbio d'interpretazione della domanda. Se con essa s'intendesse chiedere se le disposizioni predette possano ricadere sotto l'effetto ghigliottina, risponderei in termini negativi. Mi sembra, infatti, che il comma 17 produca effetti direttamente, indipendentemente dall'intermediazione dei decreti legislativi. In conseguenza di ciò, l'effetto abrogativo non si dovrebbe produrre nei confronti di queste disposizioni. Vorrei, comunque, fare una precisazione. Il comma 17 menziona le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Il riferimento è, però, improprio. L'autorizzazione alla ratifica è, infatti, un atto del procedimento mediante il quale lo Stato si impegna sul piano internazionale. Essa, esaurendo i suoi effetti all'interno della sequenza, non dovrebbe essere suscettibile di abrogazione. Non è, in altri termini, sostenibile che, per effetto della successiva abrogazione dell'autorizzazione parlamentare, l'atto di ratifica posto in essere dal Capo dello Stato venga colpito da illegittimità sopravvenuta (per difetto sopravvenuto di un indispensabile presupposto). Il riferimento più appropriato sarebbe, quindi all'ordine d'esecuzione (peraltro, normalmente contenuto nella stessa legge che autorizza la ratifica del trattato). Con riferimento all'ordine d'esecuzione, comunque, l'abrogazione – pur tecnicamente possibile – incorrerebbe in un vizio di costituzionalità, per violazione indiretta dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Per le norme attuative di obblighi comunitari (anch'essi – com'è noto – contemplati dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione), si aggiungerebbe a questa – e forse sarebbe assorbente – un'illegittimità comunitaria, con conseguente disapplicabilità della norma abrogativa da parte del giudice comune, senza bisogno di passare attraverso la Corte costituzionale.

Dodicesimo quesito: "Le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, pur rimanendo escluse dal meccanismo "taglia-leggi", potrebbero formare oggetto di riassetto ex articolo 14, comma 15?" Dipende dalla materia. Infatti, se tra le disposizioni, che, in base al comma 14, vengono espressamente sottratte all'effetto abrogativo generalizzato figurano disposizioni in qualche modo interferenti con materie interessate da obblighi comunitari o internazionali, non vedo perché non possa farsi luogo al riassetto. Va, peraltro, detto che il comma 15 presenta una qualche ambiguità. In particolare, c'è da domandarsi quale sia il senso da annettere alla locuzione "disposizioni mantenute in vigore". In genere la s'intende come se dicesse "mantenute in vigore ai sensi del comma 14". Ma si potrebbe leggere in modo diverso. Potrebbe, in particolare, ritenersi che, essa alluda alle disposizioni *comun-*

que mantenute in vigore e, quindi, anche a quelle il cui mantenimento in vigore sia disposto dal comma 17. In quest'ultimo caso, quindi, il riassetto potrebbe anche prescindere dai decreti delegati di cui al comma 14.

PRESIDENTE. Grazie professor D'Atena per aver offerto uno scenario che ci fa stare un po' più tranquilli. Ad esempio, le leggi di autorizzazione alla ratifica, soprattutto le ultime, spesso contengono norme interne che hanno poco a che fare con l'ordine di esecuzione, per cui il problema, dal punto di vista operativo, è piuttosto rilevante.

CELOTTO. Vorrei riaprire il dibattito parlando proprio come funzionario del Governo perché abbiamo il problema dei rinvii fissi, cioè, tante amministrazioni dubitano che, ove vi sia un rinvio fisso, comunque la norma antica, la norma oggetto di rinvio, possa essere abrogata, temono che questo crei comunque incertezze. Per questo, il Ministero della giustizia proponeva di intervenire sulle disposizioni preliminari al codice civile, aggiungendo per esempio, un comma 2 all'articolo 15 delle pre-leggi, specificando che, ove il rinvio è fisso, vale anche se la norma oggetto di rinvio è abrogata. Volevo chiedere al professor D'Atena l'utilità di una specificazione del genere.

D'ATENA. Tutto quello che contribuisce ad evitare dubbi all'Amministrazione è utile. Da costituzionalista sarei tentato di dire che un'enunciazione del genere non servirebbe a niente. Comunque, non creerebbe problemi: sarebbe, nella peggiore delle ipotesi, ridondante. Una norma ridondante, superflua, ma non per questo dannosa.

CELOTTO. Il dubbio sulla dannosità è questo. È un principio generale, un principio generale interpretativo che il rinvio fisso vale lo stesso; quando noi cerchiamo di positivizzarlo non rischiamo, comunque, di svilirlo, complicarlo e quindi è meglio, comunque, non scriverlo?

D'ATENA. Se dovessi seguire la mia inclinazione personale, risponderei di sì. Però mi confronto anche con il problema pratico; perché, se da parte delle Amministrazioni c'è il timore che, senza tale esplicitazione, l'incidenza, sulla norma rinviante, dell'abrogazione di quella oggetto del rinvio dia luogo a dubbi, l'inserimento di una disposizione ridondante sarebbe un ragionevole prezzo da pagare.

PRESIDENTE. Professore la ringrazio. Credo che questi incontri siano molti utili, già da questo esordio abbiamo ricavato alcune indicazioni, alcuni approfondimenti che senz'altro formeranno oggetto di ulteriori riflessioni per poter portare avanti un progetto abbastanza ambizioso usando strumenti, diciamo, eccezionali, dovuti all'eccezionalità del caso Italia. Anche se devo dire, che nel campo del diritto comunitario la confusione di norme, non dico che sia superiore alla nostra, ma considerando che l'Unione Europea esiste da qualche decennio e non da più di un se-

colo e mezzo, certamente non fa onore alla normazione europea. Quindi, con questo ci consoliamo ma vogliamo andare avanti.

D'ATENA. Se mi posso permettere, Presidente, un punto che si potrebbe verificare (io l'ho potuto fare in maniera piuttosto fugace) riguarda alcune esperienze straniere che sono molto consolidate. Una è l'esperienza svizzera. In Svizzera è da tempo presente un meccanismo il quale prevede l'identificazione in positivo degli atti vigenti, mediante la loro ripubblicazione in un'apposita raccolta. A quanto ho capito – ma questo andrebbe verificato –, da un certo momento in poi, non si è riconosciuto più carattere costitutivo a questa identificazione in positivo. L'altra esperienza è quella tedesca, perché nella parte terza della Gazzetta Ufficiale di quel Paese – il *Bundesgesetzblatt* – sono ripubblicate le disposizioni vigenti. Sul punto ho consultato un collega tedesco, secondo il quale tale ripubblicazione non avrebbe carattere costitutivo; però, leggendo la normativa ho tratto un'impressione diversa. Anche questo, quindi, è un punto sul quale sarebbe utile una verifica.

PRESIDENTE. Grazie professore per queste indicazioni. La cosa che certe volte ci frustra come legislatori nazionali è che alcune regioni, in questo campo, sono più avanti di noi perché redigono testi unici che sottopongono al voto del Consiglio ma senza possibilità emendativa. Questo noi non lo possiamo fare per le norme costituzionali però nel frattempo qualcosa va fatto. Nel collegato che ho richiamato sono state inserite una norma sulla chiarezza dei testi normativi – che non è una norma bandiera, ma è diretta al Governo, ed è una sorta di "taglia-leggi" in materia regolamentare, che il Governo può fare senza incorrere in dubbi di costituzionalità – nonché una norma sui testi unici compilativi. Con tutti i limiti che ci possono essere però si cerca di provvedere, a Costituzione invariata, con questi strumenti. Speriamo che modificando la Costituzione, se mai riusciremo a farlo, si possano individuare strumenti più incisivi e, chiaramente, in quella sede il Parlamento non mancherà di acquisire il consiglio, la collaborazione, l'esperienza e la scienza del mondo accademico.

Incontro del 2 aprile 2009

PRESIDENTE. Buon pomeriggio a tutti. Con l'incontro odierno la Commissione prosegue il seminario iniziato il 31 marzo 2009. Oggi abbiamo la presenza graditissima del professor Beniamino Caravita di Toritto, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma La Sapienza e docente di diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUISS.

Io darei subito la parola al professor Caravita ricordando che la legge n. 246 del 2005 se non altro è servita a mettere al lavoro i Ministeri che, anche per ragioni di autoconservazione, si sono dati da fare per catalogare

le leggi utili o necessarie per i settori di loro competenza. Abbiamo pensato che, prima che vengano elaborati gli schemi di decreti legislativi, potesse essere utile utilizzare la "scienza universitaria" per avere indicazioni su alcune questioni di carattere tecnico-giuridico. È noto che ci sono stati anche dei "taglia-leggi" fuori programma con un altro tipo di procedimento e soprattutto un altro tipo di filosofia; quel tipo di "taglia-leggi" riguarda solo la pulizia dell'ordinamento mentre il "taglia-leggi" di cui alla legge n. 246 del 2005 vede il disboscamento legislativo come un mezzo per arrivare anche al riordino del sistema legislativo, visto che tutte le attività di riordino, dalle semplificazioni "stile Bassanini" a quelle "stile Frattini" hanno realizzato obiettivi importanti, ma non hanno certamente messo la parola fine a questa strategia, fortemente condivisa, volta ad arrivare ad un sistema normativo più semplice e più coerente. Ci fa piacere che di questa esigenza si sia fatta carico anche l'Unione europea; inoltre non possiamo che essere soddisfatti del fatto che molte Regioni hanno inserito nei loro Statuti disposizioni che favoriscono un miglioramento della produzione legislativa e una manutenzione dell'ordinamento regionale. Il professor Caravita ha ricevuto dalla Commissione una serie di quesiti ai quali, se lo desidera, potrà attenersi. Quindi la parola al professore Caravita ringraziandolo per la sua presenza.

CARAVITA. Presidente, sono io che ringrazio per questa gradita occasione sia per incontrare la Commissione sia per spingermi a riflettere su questo tema. Tenterò di seguire la traccia dei quesiti anzi la seguirò tendenzialmente, qualche volta con qualche digressione.

1. Il procedimento "taglia-leggi", previsto dall'articolo 14, commi 14 e seguenti, della legge n. 246 del 2005, risponde all'esigenza – ormai condivisa anche a livello comunitario – al fine di conseguire, mediante un'opera di riordino legislativo, un sistema normativo più semplice e più coerente. A tal fine, la menzionata disciplina ha previsto l'abrogazione generalizzata delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, ad esclusione di quelle previamente individuate da appositi decreti legislativi delegati di ricognizione. Orbene, entro il dicembre 2009 i singoli Ministeri, limitatamente alle materie di propria competenza, dovranno ultimare la stesura degli schemi dei predetti decreti. Tuttavia, non può non notarsi che la disciplina posta dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 pone alcune rilevanti questioni di natura interpretativa. In primo luogo, deve osservarsi che il comma 14 fa riferimento a "*disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio del 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi*". In particolare, desta talune perplessità l'utilizzo del termine "disposizioni legislative". In tal senso, sembra fuori di dubbio che lo schema del procedimento "taglia-leggi" deve necessariamente applicarsi a testi legislativi, intesi quali atti oggetto di pubblicazione in una data precisamente individuabile. Il termine "disposizione", invece, nel linguaggio tecnico assume un significato diverso da quello di "atto". Di conseguenza, il procedimento previsto dalla legge n. 246/2005 deve necessariamente fare riferimento ad atti, ossia leggi e prov-

vedimenti aventi forza di legge, pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970, ancorché modificati con atti successivi. Peraltro, sembra possibile ammettere che all'interno di uno stesso atto alcune disposizioni siano escluse *ex lege* dall'abrogazione generalizzata del "taglia-leggi". Tale soluzione sembrerebbe in grado di sciogliere diversi nodi problematici che derivano dall'interpretazione del citato articolo 14. In aggiunta, con riferimento alle disposizioni che risultino salvate, particolarmente utile potrebbe essere il ricorso allo strumento del testo unico di riassetto, mediante il quale procedere alla razionalizzazione dei settori normativi interessati dal "taglia-leggi".

2. Sotto diverso profilo, interessante appare la problematica inerente all'utilizzabilità della delega *a contrario*. Tale delega non individua in positivo l'oggetto del potere delegato, ma in negativo ciò che esula dalla sfera di applicazione del potere stesso: nel caso che qui interessa, la legge delega individua gli atti che si sottraggono all'abrogazione, non quelli che vengono abrogati. Malgrado possa risultare discutibile sotto alcuni aspetti, tale tipo di delega è stato già utilizzato dalla legge n. 59 del 1997. Peraltro, è opportuno ricordare che, proprio in riferimento a tale provvedimento legislativo, contestato da alcune Regioni, fra le quali la Puglia, la Corte costituzionale riconobbe la legittimità dell'utilizzo della tecnica di delega di ricognizione dell'oggetto *a contrario* (Corte costituzionale, sent. n. 408 del 1998, Presidente Granata, Relatore Onida). Tuttavia, proprio in considerazione delle particolarità che caratterizzano lo strumento della delega *a contrario*, l'oggetto della stessa dovrebbe essere necessariamente contenuto all'interno di limiti definiti. Sembrerebbe, pertanto, da escludersi la possibilità di utilizzare decreti legislativi di riassetto, laddove in determinati settori non vi sia normativa anteriore al 1970, in quanto ciò si porrebbe in contrasto con la stessa logica di risistemazione/manutenzione dell'ordinamento, espressa dal comma 15 dell'articolo 14. Allo stesso modo, discussa è la possibilità di utilizzare il sistema del "taglia-leggi" anche rispetto a testi normativi successivi al 1970, a differenza di quanto è attualmente previsto. Lo schema del "taglia-leggi", per come è costruito, appare potenzialmente efficace unicamente rispetto ad una legislazione stratificata. Pertanto, sembrerebbe preferibile evitare una sua applicazione a testi legislativi troppo recenti. Del resto in questo senso volgono anche alcune esperienze similari applicate in altri ordinamenti. Può essere richiamato l'esempio delle *sunset clauses* che – pur rispondendo ad una logica diversa, dal momento che sono apposte nel momento stesso dell'approvazione delle legge – hanno di norma una durata non superiore ai 10 anni. In ogni caso, sembra opportuno attendere gli esiti dei primi decreti legislativi, per valutare, sulla base di essi, se il "taglia-leggi" possa essere esteso anche alla legislazione successiva al 1969. In ogni caso, sarebbe senz'altro utile considerare la possibilità di introdurre nell'ordinamento ulteriori tecniche di manutenzione della legislazione: ad esempio, sarebbe certamente proficua la redazione di testi unici o di codici di settore, ovvero il consolidamento. Tuttavia, sembra quanto mai opportuno provvedere mediante un intervento a livello costituzionale. Un intervento di

tale portata – che potrebbe anche essere di ampiezza limitata – risulta necessario soprattutto in riferimento ai problemi che potrebbero derivare dalla previsione a livello solamente legislativo dell'abrogazione di atti dotati anch'essi di forza primaria. Sotto diverso profilo, una previsione di rango costituzionale sarebbe opportuna anche da un punto di vista politico, consentendo di raggiungere il maggior livello possibile di mediazione tra le varie istanze espresse in seno al Parlamento. In tal senso, sembra possibile richiamare la forte esperienza presente nell'ordinamento austriaco. In Austria, infatti, è presente il *Verfassungsdienst*, il Servizio costituzionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, organo *ad hoc* dotato della potestà di effettuare un intervento correttivo e razionalizzatore sul testo normativo anche *ex post*, ossia dopo la sua approvazione.

3. Sotto altro profilo, particolarmente delicata risulta l'interpretazione della previsione del comma 17 del citato articolo 14. Ai sensi di tale disposizione alcune materie vengono escluse dall'effetto abrogativo del procedimento "taglia-leggi". La delimitazione di tali materie può alimentare incertezze normative o applicative. Entrando nello specifico, la lettera *a*) fa riferimento alle disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico. Con riguardo a tale categoria di disposizioni, risulta di certo condivisibile la necessità di prevedere una salvezza generalizzata dei codici civile, penale, di procedura civile e penale, nonché della navigazione. Peraltro, presenta una certa ambiguità la salvezza generalizzata di "ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico"; sarebbe opportuno, in tal senso, operare delle distinzioni fra i vari testi anteriori al 1970. Ai sensi della lettera *b*) restano in vigore le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione. Anche rispetto a tale previsione si registrano alcune incertezze: in primo luogo, sarebbe opportuno chiarire il concetto di organi aventi rilevanza costituzionale (di sicuro rientrano in tale categoria il Consiglio Superiore della Magistratura, la Corte dei Conti e il Consiglio di Stato in funzione consultiva, ma è dubbio se ce ne siano altri). Condivisibile è la scelta di far salve le disposizioni relative all'ordinamento della magistratura, anche se sarebbe stato senz'altro utile procedere ad una loro individuazione più puntuale. Per quanto attiene alle disposizioni relative al riparto di giurisdizione, si deve osservare che molto spesso queste non hanno natura meramente processuale, ma sono contenute in testi di carattere sostanziale. La lettera *c*) considera le disposizioni contenute nei decreti che, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 131/2003 (cd. legge La Loggia), provvedono alla ricognizione dei principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Riconoscere a tali decreti una permanenza in vigore *ex se*, contraddice la loro natura ricognitiva e non

normativa, come del resto è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale. In riferimento alla lettera *d*), essa fa salve le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. In primo luogo, va segnalato come sarebbe stato opportuno ricomprendere tra le disposizioni salvate non solo le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, ma anche l'ordine di esecuzione nonché le leggi di stretta esecuzione ed adempimento dei trattati stessi. In tal senso, non può ignorarsi che la Corte costituzionale ha sottratto al *referendum* non solo le leggi di autorizzazione ma anche le leggi di stretta attuazione dei trattati. Le lettere *e*) e *f*) prendono in considerazione, rispettivamente, le disposizioni tributarie e di bilancio e concernenti le reti di acquisizione del gettito, e le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale: tale previsione sembra eccessivamente ampia e rischia di contraddire la logica stessa del "taglia-leggi". Né, d'altro canto, sembra possibile circoscrivere con chiarezza il concetto di disposizioni "concernenti le reti di acquisizione del gettito".

4. Altra questione determinante attiene alla valenza normativa ovvero ricognitiva da riconoscere ai decreti delegati previsti dall'articolo 14, comma 14. Peraltro, la loro natura normativa si deduce direttamente dal comma 16, ai sensi del quale *"decorso il termine di cui al comma 14 tutte le disposizioni statali pubblicate anteriormente sono abrogate"*. Di conseguenza, ai menzionati decreti viene riconosciuta una forza abrogativa nella quale si sostanzia la loro valenza normativa. Peraltro, sembrerebbe possibile sostenere che il sistema "articolo 14 – decreti delegati" abbia una forza attiva minore, ossia ridotta rispetto a quella del tipo legge o atto avente forza di legge. Del resto, il modello di una forza di legge ridotta non è sconosciuto all'interno del nostro ordinamento. Si faccia riferimento, a titolo esemplificativo, al decreto del Presidente della Repubblica con cui si dà atto del risultato di un *referendum*: si tratta in tal caso di un atto con una forza di legge di certo minore rispetto a quella del tipo legge. Così come è possibile ammettere atti con forza di legge rinforzata rispetto al tipo, allo stesso modo non sembra possano riscontrarsi particolari impedimenti di ordine sistematico al riconoscimento di atti con forza di legge minore rispetto al tipo. In questo caso l'atto a forza passiva ridotta dovrebbe essere l'articolo 14, la cui capacità abrogativa incontra limiti particolarmente penetranti.

5. Alla luce di tali osservazioni, pertanto, pare doversi escludere che le norme, pur rientranti negli ambiti di delega di cui alle lettere *c*) *d*) e *g*) del comma 14 – che fanno riferimento, rispettivamente, alle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini (lettera *c*), alle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore (lettera *d*), nonché alle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica (lettera *g*) -, ricadono sotto l'effetto ghigliottina del "taglia-leggi" per il solo fatto di non essere state identificate nei decreti delegati ricognitivi.

Di certo non possono ritenersi abrogate le disposizioni la cui espunzione dall'ordinamento comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei

cittadini (lettera *c*). A sostenere il contrario, infatti, deriverebbe che il soggetto interessato deve impugnare il decreto legislativo dinanzi alla Corte costituzionale nella parte in cui il diritto leso non è ricompreso, magari provocando all'uopo una *lis ficta*. Ciò verrebbe inevitabilmente a tradursi in un'attività defaticante, che porterebbe probabilmente all'incostituzionalità di tutto lo schema, e quindi anche del citato comma 14 dell'articolo 14. Un'alternativa, senz'altro preferibile, è rappresentata dalla disapplicazione, laddove si ragioni sul versante della norma abrogativa, ovvero dalla permanenza in vigore, nel caso si ragioni invece sul versante della disposizione; in ogni caso, comunque, tale soluzione risulterebbe correlata alla minore forza formale dell'articolo 14, sprovvisto della forza di abrogare determinate categorie di norme.

6. Dubbi sorgono anche in relazione alle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica (lettera *g*): la formula utilizzata dal legislatore ("effetti anche indiretti") risulta infatti eccessivamente ampia e generica e, pertanto, passibile di ricomprendere nella propria sfera di applicazione un numero indeterminato di disposizioni.

7. Sotto diverso profilo, altro aspetto problematico relativo al procedimento cosiddetto "taglia-leggi" riguarda la sua operatività rispetto ai decreti legge. In particolare, sorgono alcune incertezze nell'ipotesi in cui si intenda mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto-legge: in tal caso è dubbio se sia possibile sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione, ovvero risulti invece necessario salvare anche il decreto-legge da questa convertito. È opportuno comunque svolgere alcune considerazioni preliminari. Laddove la legge di conversione sia senza emendamenti, essa ha l'effetto di novare la fonte decreto-legge. Diverso è il caso in cui siano apportati emendamenti. Peraltro, alla legge di conversione non può che riconoscersi un'efficacia *ex nunc*. Di conseguenza, devono ritenersi salvati gli effetti prodotti dal decreto-legge anteriormente alla conversione.

8. Altra ipotesi che potrebbe ingenerare nell'interprete una situazione di incertezza corrisponde all'abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di una disposizione oggetto di rinvio da parte di altra disposizione non soggetta ad abrogazione generalizzata. Anche in tal caso deve necessariamente operarsi una distinzione: nell'ipotesi in cui il rinvio sia recettizio (fisso) e quindi operi con riferimento alla norma, la norma rinviante sussume in sé la norma rinviata e non sussistono problemi; se il rinvio, invece, non è recettizio ed è pertanto mobile (anche se su tale distinzione la dottrina non è concorde), operando cioè nei confronti della fonte, nel caso in cui la fonte viene abrogata cade anche la norma, determinandosi di conseguenza un rischio di vuoto normativo.

9. Altre perplessità sorgono in relazione alla possibilità di abrogare una legge contenente norme che novellano leggi che invece vengono salvate. Di certo sarebbe preferibile, una volta che sia stata salvata la disposizione più risalente, salvare anche la novella.

10. Con riferimento ai decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, le norme in essi contenute sono salve di per sé in quanto poste da fonti rinforzate.

11. Per quanto attiene alla possibilità di estendere l'abrogazione generalizzata anche alle norme di adeguamento alla normativa comunitaria ovvero alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, tale eventualità porrebbe il nostro Stato dinanzi all'evidente conseguenza di incorrere in ipotesi di responsabilità internazionale. Del resto, l'applicabilità del procedimento "taglia-leggi" a tale categoria di provvedimenti legislativi deve ritenersi esclusa anche con riferimento alla nuova formulazione dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione, come modificato dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001. In ogni caso, non può trascurarsi la circostanza che ormai il diritto comunitario nella grandissima parte delle ipotesi abbia ingresso nel nostro ordinamento senza necessità di apposite norme interne di adeguamento. Tuttavia, ciò non esclude che possano esserci norme che, sia pure in via indiretta, presentino dei profili di collegamento con determinate discipline comunitarie. Pertanto, da un punto di vista operativo, tale circostanza rende alquanto delicata l'individuazione delle disposizioni che possono essere assoggettate al procedimento del "taglia-leggi". In ogni caso, anche tale ipotesi potrebbe agevolmente essere risolta alla luce dell'attribuzione ai decreti delegati, emanati ai sensi dell'articolo 14, comma 14, di una forza attiva diminuita/limitata rispetto a quella da riconoscersi invece al tipo legge. Ulteriori profili di incertezza sono rappresentati dalla circostanza che, con riferimento agli obblighi internazionali, sempre più spesso le leggi di ratifica, di esecuzione ovvero di stretta attuazione dei trattati, contengono norme che si intersecano con l'ordinamento interno, talvolta addirittura esulando dall'oggetto del trattato stesso. Peraltro, nell'ipotesi in cui una legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale contenesse disposizioni non propriamente di attuazione, ossia assolutamente *extra vagantes*, queste ultime incorrerebbero egualmente nell'abrogazione generalizzata, dovendosi dare un'interpretazione necessariamente restrittiva delle disposizioni da salvare. Di conseguenza, abrogato risulterebbe l'atto - legge di autorizzazione, ma rimarrebbe comunque salvo ciò che nella legge stessa è autorizzazione, esecuzione, ovvero stretta attuazione del trattato.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Caravita e aggiungo solo due osservazioni rapidissime. Una sulla manutenzione. Sono d'accordo sulla necessità di intervenire in sede costituzionale, anche per legiferare in maniera un po' più corretta. Tuttavia voglio ricordare che nel disegno di legge collegato alla manovra finanziaria contenente "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*" sono state inserite alcune norme sulla chiarezza e manutenzione dei testi normativi, certamente con tutti i limiti di questo tipo di norme che non sono di rilevanza costituzionale e sono dirette all'unico soggetto al quale il legislatore può rivolgersi, che è il Governo. È stata inserita anche una norma che autorizza una sorta di taglia-regola-

menti e una norma che, credo, non presti il fianco a obiezioni di costituzionalità, per quanto riguarda la potestà del Governo di redigere dei testi unici compilativi.

Per quanto riguarda il suo intervento, volevo sollecitare un'ulteriore riflessione su due punti. Il primo: mi sembra interessante questa questione della forza dei decreti legislativi, se è una forza di legge o in realtà una forza minore; però devo dire che presta il fianco, non solo a problematiche di carattere sistematico, ma anche di carattere pratico. Seconda questione: d'accordo che le leggi di ratifica, di esecuzione e di stretta attuazione debbano essere salvate, però è altrettanto vero che le leggi nominate come leggi di ratifica spesso contengono norme che si intersecano con l'ordinamento interno, alcune sono al di fuori anche dei trattati. Questo fenomeno è ancor più rilevante per quanto riguarda la normativa comunitaria, perché non solo le norme comunitarie disciplinano qualsiasi materia ma spesso vi sono norme di adempimento comunitario che sono tali "inconsapevolmente" nel senso che l'ordinamento è già adeguato o si è adeguato da prima oppure si è adeguato senza una menzione espressa dalla normativa comunitaria. Dal punto di vista operativo e anche sistemico, in qualche modo l'esclusione di queste fonti o di questi atti può mettere in crisi il riassetto di molti settori del nostro ordinamento.

Sulla questione "disposizioni" o "atti", apprezzando la giusta osservazione del professor Caravita, rilevo che forse occorre dire "disposizioni contenute in leggi pubblicate": la formula comunque è nata dall'osservazione che in realtà le leggi possono contenere disposizioni da salvare e disposizioni da non salvare, perché non dobbiamo pensare alla legge organica, sistematica, contenente la disciplina di una materia omogenea, dobbiamo pensare alle leggi come vengono prodotte in Italia. Grazie ancora professore.

CARAVITA. Grazie a Lei, Presidente, anche per queste osservazioni particolarmente acute. Sul problema della forza di legge, il modello di una forza di legge ridotta non è un modello sconosciuto nel nostro ordinamento. Ad esempio il decreto del Presidente della Repubblica con cui si dà atto del risultato del referendum è atto con una forza di legge minore rispetto a quella del tipo legge: così come conosciamo atti con forza di legge rinforzata rispetto al tipo legge, conosciamo atti con forza di legge minore rispetto al tipo legge. Devo dire che naturalmente questa riflessione mi è venuta leggendo il testo, è da approfondire sicuramente, ma non sarebbe un primo caso e ci permetterebbe di risolvere alcune contraddizioni quali quelle che ho evidenziato. Anche sulla base delle sue osservazioni, continuo a pensare che il problema "legge" - "disposizione" sia un problema cruciale. L'unica interpretazione a mio avviso plausibile dell'articolo 14, comma 14, è quella secondo cui cadono tutte le leggi precedenti il 1° gennaio 1970, ad eccezione delle disposizioni salvate e di quelle appartenenti ai settori esclusi. In parole povere, operando la ricognizione, individuo all'interno di atti che cadono disposizioni che riman-

gono; queste disposizioni che rimangono le sistemo, ai sensi del comma 15, in un testo unico di riassetto.

PRESIDENTE. Mi sembra che il ragionamento sia esatto: la legge *x* cade, si salva l'articolo 7 della legge *x*, il resto della legge è evidentemente abrogata.

CARAVITA. Il problema da lei sollevato riguardo la normativa di derivazione comunitaria e internazionale mi sembra molto delicato. Intanto mi chiedo se non rilevi l'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Condivido la *ratio* del comma 17 lettera *d*) e anzi secondo me tale previsione è troppo blanda. Capisco il problema da lei posto nel caso in cui le leggi di autorizzazione contengano disposizioni che non sono mero adempimento di un trattato. Se per caso una legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale contenesse al suo interno anche disposizioni che non sono di attuazione, se queste disposizioni fossero assolutamente *extra vagantes* dovrebbe essere salvato solo ciò che nella legge è autorizzazione e ordine di esecuzione nonché, secondo me, anche stretta attuazione del trattato.

CELOTTO. La tesi del professor Caravita riguardante le disposizioni e gli atti è suggestiva, perché ci consente di risolvere il problema derivante dal fatto che di tante leggi la singola amministrazione segnala a volte un articolo, un comma. Invece di lasciare in piedi tanti atti normativi solo per un comma, potremmo pensare ad un testo unico di riassetto di tante norme sparse relative ad una determinata materia.

CARAVITA. A me pare ambiguo il comma 14. Per sciogliere l'ambiguità dell'uso del termine disposizioni mi pare che dovremmo partire dall'idea che cade l'atto e si salvano alcune disposizioni *ex lege*, altre si salvano sulla base del decreto legislativo. Perché se noi ragioniamo in questo modo mi pare che le principali contraddizioni si sciolgano; se noi invece continuiamo a pensare che il "taglia-leggi" abroghi disposizioni secondo me non ne usciamo.

CELOTTO. Relativamente alla questione dei settori esclusi, a Suo avviso, anche se non fosse scritto nel comma 17, lettera *e*), i trattati internazionali sarebbero comunque sottratti al "taglia-leggi"?

CARAVITA. Ragionando sulla base dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione un "taglia-leggi" che colpisse atti assunti per adempimenti comunitari e internazionali contrasterebbe con la Costituzione, tanto più alla luce della giurisprudenza più recente della Corte costituzionale.

CELOTTO. Lo stesso vale per i decreti legislativi d'attuazione di statuti delle Regioni a statuto speciale?

CARAVITA. Sì, quelli sono sottratti all'abrogazione generalizzata. Io parto dall'idea che i decreti legislativi *ex* comma 14 hanno una forza di legge minore, quindi se hanno una forza di legge minore tutto ciò che è rinforzato sicuramente è fuori. L'altro problema che ho posto è se lo strumento di soluzione dei casi irrisolti, oltre al decreto correttivo, debba sempre essere l'incostituzionalità nella parte in cui non comprende, ovvero non ci siano casi in cui si possa accettare una logica di disapplicazione.

PRESIDENTE. Professore la ringrazio ancora per la sua disponibilità e ringrazio anche tutti i presenti.

Incontro del 21 aprile 2009

PRESIDENTE. La Commissione prosegue il seminario iniziato il 31 marzo 2009 e proseguito il 2 aprile 2009.

Sono oggi presenti, e li ringrazio sentitamente per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione, il professor Paolo Benvenuti, preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Roma tre, il professor Franco Modugno, professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza e il professor Paolo Ridola, professore ordinario di Diritto costituzionale comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza,

Come sapete il meccanismo "taglia-leggi" è nato da una forma di disperazione del legislatore che, pur a fronte di leggi di semplificazione, di riordino, a codificazioni di settore, alla fine si trova sempre davanti a quello che si chiama, con termine poco elegante, lo *stock* legislativo, spesso ingestibile. I problemi connessi al "taglia-leggi" sono noti a tutti però c'è ormai la necessità di portare avanti questo processo che, tra l'altro, è condiviso da tutte le forze rappresentate in Parlamento, quindi, ha una forza propria, che fa anche premio su possibili rilievi più strettamente giuridici. Il processo di semplificazione attraverso questo meccanismo è stato avviato dal III governo Berlusconi, è proseguito con il governo Prodi e sta continuando con l'attuale Esecutivo. La previsione della "ghigliottina" ha indotto, fra l'altro, le amministrazioni a fare finalmente un censimento delle norme, quanto meno di quelle che servono alla sopravvivenza delle amministrazioni stesse e delle loro funzioni.

Voglio anche annunciare che proprio oggi ci sarà la presentazione, presso il Ministero della difesa, di una bozza di codice delle leggi relative alla difesa e di un testo unico contenente le fonti secondarie. Certamente la Difesa è agevolata dal fatto che le competenze in questa materia sono solo statali, quindi non soffre delle interferenze con le competenze di carattere regionale, però dobbiamo anche dare atto che è un Ministero che, attraverso il suo Ufficio legislativo, si è impegnato fortemente ed è già un passo avanti rispetto a tutti gli altri. Io spero che sia di buono esempio:

oggi avremo l'occasione di verificare i primi frutti, giacché il "taglia-leggi", oltre a sfoltire le leggi, è funzionale al riordino.

Sapete meglio di me che sono intervenuti due decreti-legge che hanno anticipato le abrogazioni di norme risalenti nel tempo e ormai obsolete o non più vigenti, e anche questi due interventi sono stati utili per dare una sistemazione al sistema legislativo.

Non voglio aggiungere altro. I quesiti che vi abbiamo sottoposto sono naturalmente indicativi anche se sono esemplificativi delle questioni che si stanno ponendo le Amministrazioni nell'attuazione di questa seconda fase del "taglia-leggi".

Io ringrazio fin da ora il professor Modugno, che ha consegnato una prima riflessione scritta sulle domande poste, e gli do subito la parola.

MODUGNO. Grazie Presidente. Mi atterrò nel mio intervento ordinatamente ai 12 quesiti che mi ha posto la Commissione. Vorrei però fare due brevissime premesse perché preliminari alle risposte ai vari quesiti.

A) Il comma 16 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) dispone che: «Decorso il termine di cui al comma 14, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate». Si tratta manifestamente di una abrogazione generale (o generalizzata) – disposta con legge – di tutte le disposizioni legislative (cosiddetto "taglia-leggi") anteriori al 1° gennaio 1970 con l'esclusione dei "gruppi" di disposizioni indicati nel successivo comma 17 (cosiddetti settori esclusi) (tra le quali «l'insieme delle disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui all'articolo 14»: comma 17 lett. g)). Com'è noto, l'abrogazione non elimina l'efficacia delle disposizioni legislative abrogate, ma la circoscrive ai rapporti, alle situazioni, alle fattispecie concrete, ai casi intervenuti antecedentemente all'atto abrogativo (secondo il combinato disposto degli articoli 11 e 15 delle disposizioni preliminari al codice civile). Il legislatore può tuttavia derogare a tali disposizioni che vietano l'abrogazione retroattiva (costituzionalmente vietata per le sole disposizioni penalmente peggiorative dall'articolo 25, secondo comma, della Costituzione) espressamente disponendo la retroattività dell'atto abrogativo. Il comma 16 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 nulla dice in proposito: l'abrogazione "taglia-leggi" non è abrogazione retroattiva, con tutte le conseguenze del caso. Ma, proprio per questo, non si può dire che gli effetti della abrogazione generalizzata siano, sotto questo profilo, incontrollabili, trattandosi senza dubbio di una abrogazione non retroattiva, come è esplicitamente riconosciuto nella *Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente*, presentata dal Governo nel dicembre 2007 al termine della fase di ricognizione della legislazione vigente: «la norma non più operativa, pur coinvolta nell'abrogazione del "taglia-leggi", rimarrà all'occorrenza applicabile in un eventuale contenzioso: il giudice, infatti, continua a disporre dell'ordinamento in una dimensione intertemporale, in quanto la disciplina di ciascun fatto va individuata nella normativa del tempo in cui

esso si verifica (*tempus regit actum*)» (pag. 25 doc. XXVII n. 7 del Senato della Repubblica).

B) Il comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 delega il Governo «ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che *individuano* le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene *indispensabile la permanenza in vigore*, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo i seguenti principi e criteri direttivi...». Il successivo comma 15 contiene (verisimilmente) un'altra – distinta – delega al Governo, secondo la quale «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono *altresì* alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, *anche al fine* di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970». Una notazione: questa seconda delega non può essere confusa con la prima, per la *diversa* (anche se collegata) e duplice *finalità* di procedere alla semplificazione e al riassetto della legislazione mantenuta in vigore nonché alla armonizzazione di quest'ultima con la legislazione successiva al 1969. Ora, la abrogazione generalizzata (e non sto a discutere qui se si tratti di una sorta di abrogazione espressa ovvero di disciplina dell'intera materia non salvata, o di altro ancora) – la cosiddetta ghigliottina – è disposta direttamente dal legislatore parlamentare, e precisamente dal comma 16, in forza del quale «decorso il termine di cui al comma 14, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate». Mentre «rimangono in vigore», (comma 17), indipendentemente dagli interventi "salvifici" dei decreti legislativi (di cui al comma 14), le disposizioni appartenenti agli "insiemi" indicati alle sette lettere di cui al comma 17. È noto che l'abrogazione generalizzata, disposta direttamente dalla legge (come pure le "eccezioni" stabilite nel comma 17) è oggetto di una «disposizione immediatamente applicabile» di per sé estranea alle deleghe legislative (di cui ai commi 14 e 15), anche se "misurata" e circoscritta dai decreti legislativi di cui al (solo) comma 14. E si sa che, allorché «una legge di delega contenga altresì disposizioni regolanti direttamente e con efficacia immediata la materia cui la delega si riferisce o materie connesse», uno «stesso ed unico atto assume, allora, una duplice figura: è una legge come qualsiasi altra, nella parte in cui detta norme suscettibili di applicazione immediata; è legge di delega, nella parte in cui – appunto – delega il Governo a disciplinare determinati oggetti. Si pone in siffatta ipotesi il problema se l'intera legge contenente *anche* la delega vincoli il legislatore delegato ovvero se quest'ultimo, nell'osservanza dei limiti stabiliti per l'esercizio dei poteri delegati, possa *disporre liberamente* (ed eventualmente, quindi, *anche in senso diverso*, stante la successione cronologica dei decreti delegati alla legge di delega) sugli oggetti che già sono stati direttamente regolati dalla legge di delega, nella parte

in cui questa è, come si diceva, una legge qualsiasi: la giurisprudenza della Corte costituzionale, orientata in un primo tempo nel senso più restrittivo, di escludere cioè che con la legge delegata possano porsi norme in contrasto con qualsiasi disposizione della legge di delegazione (sent. n. 24 del 1959 e sent. n. 34 del 1960), ha più tardi accolto l'altra soluzione, affermando che il vincolo sussiste soltanto nei confronti delle disposizioni materiali della legge che contengono un "principio" o un "criterio" (sent. 9 giugno 1961, n. 30)» (V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, VI ed. cur. F. Crisafulli, II, 1, Padova, 1993, 93-94). Ed è altrettanto noto che la giurisprudenza costituzionale e la giurisprudenza amministrativa hanno seguito questa linea. Come ha ricordato opportunamente una recente dottrina (N. Lupo, *Le materie escluse e i decreti legislativi "correttivi"*, in *La delega "taglia-leggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, cur. N. Lupo e R. Zaccaria, Roma, 2008, 53 s.), la tesi secondo la quale è giuridicamente possibile ed a fini di certezza opportuno che «tutte le eccezioni» alla abrogazione generalizzata, anche quelle "vincolate", disposte cioè direttamente dal legislatore al comma 17, siano *specificate nei decreti legislativi*, anche "a delega invariata", resiste «alla critica secondo cui, essendo il comma 17 una disposizione immediatamente applicabile, esso dovrebbe essere sottratto ai margini di intervento del legislatore delegato». Al contrario, proprio perché si tratta di una disposizione immediatamente applicabile, essa è soggetta al diverso e anche contrario intervento legislativo del Governo. E infatti, il Consiglio di Stato, in uno dei suoi ultimi pareri reso su schemi di decreti legislativi "correttivi" (.....) ha affermato che «se non può ammettersi che il legislatore delegato intervenga abrogando i criteri direttivi contenuti nella rispettiva legge delega, diversa risposta deve darsi rispetto alla possibilità, per lo stesso legislatore delegato, di incidere su norme che, sebbene contenute nella legge delega, abbiano una portata precettiva immediata» (Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli affari normativi, 9 luglio 2007, parere sul secondo decreto correttivo del decreto legislativo n. 152 del 2006). Tutto ciò non toglie, come osserva lo stesso autore, che «sembrerebbe comunque preferibile la scelta di apportare qualche ritocco alla legge delega, con particolare riferimento alla trasformazione dell'elenco di eccezioni vincolate di cui al comma 17 in criteri e principi direttivi posti al legislatore delegato per l'individuazione delle esclusioni discrezionali; fermo restando, comunque, il vincolo di mantenere in vigore le disposizioni ivi indicate», così che «la discrezionalità del legislatore delegato potrebbe esercitarsi (.....) riguardo a tali eccezioni, solamente con riferimento alla loro corretta individuazione e non anche quanto all'opportunità del loro mantenimento in vigore» (N. Lupo, *op. cit.*, 54).

E vengo ai quesiti.

Sul primo quesito: se «il procedimento cosiddetto "taglia-leggi" disciplinato dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e successive modificazioni, potrebbe essere utilizzato anche per la legislazione successiva al 1969 e applicato ad alcuni dei settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata di norme, ai sensi del comma 17 del medesimo articolo 14»,

per quanto riguarda la modifica del discrimine temporale (che attiene all'oggetto, sia pure non proprio forse certamente "definito" come vorrebbe, secondo una prevalente interpretazione, l'articolo 76 della Costituzione), sarebbe *necessaria una nuova legge*. Per ciò che concerne l'applicazione del "taglia-leggi" ad alcuni settori attualmente esclusi dal comma 17, la risposta l'ho già data in premessa. A delega invariata, occorrerebbe procedere all'abrogazione espressa con decreto legislativo del settore che si vuole escludere dal mantenimento in vigore, seguendo cioè la prima possibilità ricordata in premessa; mentre, convertendo *con nuova delega* l'elenco dei c.d. settori esclusi in criteri direttivi per l'adozione dei decreti, nessun settore potrebbe essere verisimilmente cancellato (sempre che la nuova legge non riduca i settori) i decreti dovendosi limitare alla corretta individuazione delle disposizioni, rientranti nell'«insieme», da mantenere in vigore. Certamente il potere della legislazione delegata risulterebbe notevolmente (ma non irragionevolmente) ampliato.

Al secondo quesito sugli strumenti o interventi volti ad «assicurare la cosiddetta "manutenzione" dell'ordinamento giuridico», sembrerebbe preferibile rispondere privilegiando l'esperienza dei "codici di settore", già previsti dalla legge n. 229 del 2003 che ha (opportunamente) "rivisitato" l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (con la lunga serie delle sue modificazioni: *ex* articolo 7 della legge 15 maggio 1997, n. 127; *ex* articolo 1 della legge 16 giugno 1998 n. 191; *ex* articoli 2, 7 e 9 della legge 8 marzo 1999, n. 50; *ex* art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340), abrogando l'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 e sostituendoli all'ambiguo strumento dei testi unici misti. In particolare si potrebbe "ripensare" la terza fase dell'operazione "taglia-leggi", sostituendo il criticabile (e forse inutile) ricorso alla delega "integrativa" o "correttiva" con una *nuova e distinta legge di delega* rivolta al riordino o riassetto normativo, attuando la quale sarà possibile utilizzare il pregevole lavoro svolto con riferimento a tutta la legislazione anteriore al 1970. Mi sembra già significativa in questo senso (ma persiste l'ambiguità della delega integrativa o correttiva) l'intervenuta sostituzione del comma 18 dell'articolo 14 con l'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 che ha previsto l'adozione con decreti delegati, oltre che di disposizioni integrative e correttive, *anche* di disposizioni «di riassetto» ma "esclusivamente" nel rispetto dei principi e criteri direttivi per la semplificazione e il riassetto normativo di cui all'attuale articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Il modello preferibile da seguire mi sembrerebbe, comunque sia, quello francese (su cui già B. G. Mattarella, *La codificazione del diritto: riflessioni sull'esperienza francese contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, 1035 ss.; e di recente Id., *La codificazione in senso dinamico*, *ivi*, 2009, 709 ss.) anzichè quello più ambizioso, di imitazione statunitense, rivolto ad una codificazione generale di tutta la legislazione vigente (sul modello dell'*U.S. Code* che raccoglie tutto il diritto federale americano v. A. Pizzorusso, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999). Non mi sembra che l'esperienza dei codici di settore, da aggiornare periodicamente con lo strumento della delega legislativa, possa correre seri rischi

di incostituzionalità (in questo senso, invece, F. Sorrentino, *Considerazioni conclusive*, in *La delega "taglia-leggi"* cit., 71) poiché il paventato contrasto con il principio della divisione dei poteri "prova troppo", dovendosi allora includere in esso *anche* la stessa previsione costituzionale dell'istituto della delegazione legislativa che, se ben applicata, mi sembra invece perfettamente idonea ad assolvere il compito dell'aggiornamento periodico - con oggetto ben definito - dei codici di settore (come avviene, comunemente, del resto, per l'adozione dei "grandi codici"). Se poi per contrasto con il principio della divisione dei poteri volesse intendersi la ripartizione di competenze tra legislatore e giudice, asserendo che «la certezza dell'ordinamento giuridico non deve (...) provenire dal legislatore (...), ma deve essere dispensata attraverso l'elaborazione dei giudici nell'interpretazione della legge», sarebbe facile replicare che non c'è nulla di più incerto dell'interpretazione giudiziale delle leggi e che all'opera di "tendere alla certezza" dovrebbe contribuire il legislatore non meno del giudice.

Rispetto al terzo quesito, relativo ai c.d. settori esclusi *ex* comma 17, non vi è dubbio che l'esclusione, *ex* articolo 14, comma 17, della legge n. 246, di alcune materie, anzi di alcuni "insiemi" di materie, di alcuni "settori" dell'ordinamento normativo (genericamente indicati), richieda una «delimitazione», la quale sicuramente «può alimentare incertezza normativa o applicativa». Se le disposizioni dei "codici classici" sono rinvenibili per la loro stessa collocazione codicistica, il riferimento ad «ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico» (lett. *a*) è foriero di gravi dubbi e incertezze. Basti pensare alla ricorrente (e accettata quasi universalmente dalla giurisprudenza, anche costituzionale) distinzione tra testi unici innovativi e testi unici (meramente) compilativi. È noto che questa stessa distinzione non può che essere fondata sulla "interpretazione" della norma che "autorizza" l'adozione del testo unico. Per fare l'esempio più comune e più rilevante, se un testo unico governativo è adottato sulla base di una legge, occorre previamente stabilire ("interpretando" la legge) se si tratti di una legge di delega (*ex* articolo 76 della Costituzione), ovvero di una semplice legge di autorizzazione. È chiaro che tutto dipende dall'interpretazione, e che, a valle, il testo unico potrà, volta a volta, considerarsi come una vera fonte di produzione di norme o invece come semplice "fonte di cognizione", priva di qualsiasi capacità produttiva o innovativa. È manifesto che l'indicazione di "testo unico" non potrà dirci nulla, di per sé, ai fini della "conservazione" delle norme in esso racchiuse, o ci potrà dire troppo, poiché se il testo unico è meramente compilativo, esso potrebbe contemplare norme, ad esempio, già abrogate e che, invece, irrazionalmente (per assurdo) dovrebbero considerarsi, a tenore del comma 17, come rimanenti in vigore. Ma le indicazioni-esclusioni (dall'abrogazione generalizzata) di quasi tutte le altre lettere (dalla *b* alla *f* - e particolarmente quelle delle lettere *d*, *e*, *f* -) sono suscettibili di ulteriori dubbi e incertezze (quali sono esattamente gli «organi aventi rilevanza costituzionale»; che senso ha mantenere in vigore i «decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo

1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n.131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione», quando si è in attesa dei «nuovi principi fondamentali» definiti con legge, trattandosi appunto di decreti «meramente ricognitivi», suscettibili di essere vanificati dalla giurisprudenza costituzionale?); per tacere poi delle indicazioni fornite dalle lettere d), e) ed f) che definire dai «confini non precisi» è un eufemismo. Un passo avanti, per tutti questi "settori esclusi", potrebbe compiersi se la delimitazione delle disposizioni da escludere dall'abrogazione generalizzata fosse affidata – con delega legislativa – al Governo, trasformando – per così dire – le "materie escluse" in "principi e criteri direttivi" della nuova delega, secondo quanto già osservato *supra*. Diversamente opinando, – cioè allo stato, in mancanza di una delimitazione legislativa – l'individuazione delle disposizioni rimaste in vigore non potrebbe che essere operata dall'interprete, il quale, a fronte del mantenimento in vigore delle disposizioni tributarie o di quelle "in materia previdenziale e assistenziale", anteriori al 1° gennaio 1970, dovrebbe domandarsi se una certa disposizione possa effettivamente ritenersi tributaria, previdenziale o assistenziale (e quindi ancora in vigore) o se invece sia caduta sotto la "ghigliottina" del "taglia-leggi".

Al quesito n. 4 se «i decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, hanno valenza normativa o ricognitiva», la – risposta *prima facie* – dovrebbe essere nel senso della valenza normativa. Non vi è dubbio che l'articolo 14, comma 14, disponga una delegazione legislativa («*Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12; il Governo è delegato ad adottare (...) decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (...), delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore (...) secondo i seguenti principi e criteri direttivi*»). I requisiti richiesti dall'articolo 76 della Costituzione per il riconoscimento di una delegazione legislativa vi sono tutti: vi è la «determinazione di principi e criteri direttivi», vi è il «tempo limitato», vi sono forse anche gli «oggetti definiti»; vi è soprattutto l'uso dei sintagmi: «è delegato», «decreti legislativi». Che si tratti di una disposizione di delegazione valida è un altro discorso, che esula dall'ambito di questa puntuale domanda. Quanto agli «oggetti definiti», è noto che forti critiche da un po' tutta la dottrina costituzionalista sono state rivolte alla disposizione in questione, fino al punto di asserire che «quella in esame (.....) si presenta come una delega assolutamente priva di una sia pur minima ed anche allusiva delimitazione di oggetto, materia, ambito, riguardando potenzialmente tutta la legislazione prodotta sino al *dies ad quem* del 1° gennaio 1970 *vigente in ogni settore dell'ordinamento*, a fronte della richiesta costituzionale di un "oggetto definito" che, per quanta elasticità si possa usare, sarebbe chiaramente elusa» (P. Carnevale, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in *www.federalismi.it*, n. 3/07, 22). Ma si tratta appunto di un rilievo sulla (eventuale) illegittimità costituzionale della delega in questione, non sulla riconoscibi-

lità di essa quale delega legislativa. (Si osservi, in parentesi, che la dizione dell'articolo 76 della Costituzione «oggetti definiti» è essa stessa bisognevole di interpretazione: è espressione vaga e "indefinita": in mancanza di regole volte a stabilire quando un oggetto possa dirsi "definito", chi "definisce" gli oggetti se non il legislatore parlamentare?). Piuttosto deve rilevarsi che la Corte costituzionale potrebbe "trasformare" i decreti legislativi in questione in "decreti ricognitivi", privi di valenza normativa, proprio per "salvarli" dalla illegittimità costituzionale, quando addirittura non sia stato lo stesso legislatore a qualificare i decreti legislativi come «meramente ricognitivi». È quanto è avvenuto per la delega contenuta nell'articolo 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale «in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare (....) uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi.....». La Corte costituzionale ha fatto salva la legittimità costituzionale di una delega che non definiva propriamente l'oggetto, «facendo leva sul carattere non innovativo e meramente compilativo della stessa» [così, P. Carnevale, *op. cit.*, 22, il quale peraltro ha rilevato l'inapplicabilità di «quell'orientamento giurisprudenziale» al nostro caso, per due ragioni: *a*) poiché «altro è (il compito di) scandagliare l'ordinamento legislativo statale per individuare i principi fondamentali nelle materie *ex art.* 117, comma terzo, della Costituzione, andando semplicemente alla ricerca di ciò che c'è, senza possibilità di effettuare una cernita; altro è che si chieda al Governo di perlustrare l'ordinamento con chiara funzione selettiva» (argomento a mio avviso debole, poiché l'assunzione di norme vertenti su determinate fattispecie a principi fondamentali delle materie comporta proprio una funzione selettiva tra regole e principi, quando questi ultimi non siano espressamente "dichiarati" dal legislatore); *b*) perché, nel nostro caso, quantunque l'abrogazione generalizzata «è imputata direttamente alla legge e non ai decreti legislativi di ricognizione (.....), tuttavia, non può trascurarsi che quello previsto nel (.....) comma 16 è un mero automatismo, in sé privo assolutamente di discrezionalità; discrezionalità, invece, ampiamente riconosciuta al Governo nell'esercizio del potere delegato, chiamato ad individuare, ad esempio, quali siano le disposizioni obsolete, indispensabili per ciascun settore, ecc.»; argomento questo che non consentirebbe di «evocare, anche per quella qui in considerazione, la natura di delega meramente compilativa e non novativa, onde accomunarla al medesimo destino salvifico di conformità a Costituzione che il giudice delle leggi ha voluto riservare alla delega per la ricognizione della legge La Loggia» (p. 23)]. In prima battuta insomma è almeno *difficile disconoscere la valenza normativa dei decreti legislativi* di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005. Resta il fatto che – all'opposto – almeno tre argomenti sono stati addotti proprio per escludere di poter «intendere ed utilizzare la delega legislativa in questione non soltanto per procedere alla mera *individuazione* ricognitiva delle disposizioni legislative da sottrarre alla clausola "taglia-leggi" ma anche quale fondamento per proce-

dere contestualmente al "riordino/riassetto" della legislazione statale vigente» (M. Cecchetti, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega "taglia-leggi"*, cit., 44). Si noti che il comma 15 prescrive che «i decreti legislativi di cui al comma 14 *provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto* (...), anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970». In questo modo – adempiendo a tale prescrizione – si avrebbe necessariamente non solo l'individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore, bensì (almeno) la *riproduzione di disposizioni già vigenti* che prevarrebbero (secondo il principio della *lex posterior*) su tutte le norme entrate in vigore dal 1° gennaio 1970 al momento dell'entrata in vigore dei decreti legislativi (N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 2006, 288), con quale sconvolgimento dell'ordinamento è facile immaginare. D'altra parte, la permanenza in vigore delle disposizioni anteriori al 1970 comprese nei c. d. settori esclusi *ex* comma 17, unitamente all'operazione di riordino e riassetto, «richiederebbe la presa in considerazione di tutta la legislazione di un determinato settore» e non sarebbe «compatibile neppure con la semplice "riproduzione" delle fonti connessa al riordino/riassetto» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 45) poiché quest'ultimo dovrebbe comportare ovviamente ben altro che la "riproduzione" delle disposizioni rimaste in vigore.

Ulteriore ostacolo «alla possibilità di procedere contestualmente all'esercizio della delega di cui al comma 14 anche ad una operazione di riordino/riassetto sostanziale della legislazione statale mantenuta in vita» è rappresentato in modo specifico «con riferimento alle disposizioni vigenti nelle materie riconducibili alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni» (*ibidem*). Secondo la tesi del Consiglio di Stato (Sez. consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 2024 del 2007) – recepita dalla *Relazione al Parlamento concernente la ricognizione della legislazione statale vigente*, cit. – «la verifica di perdurante attualità delle disposizioni deve essere fatta, secondo quanto dispone espressamente l'articolo 14, comma 14, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 131/2003 ("le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale"). Ciò comporta che nelle materie di legislazione concorrente, nelle quali il legislatore statale deve dettare solo i principi fondamentali, le norme di dettaglio statali anteriori al 1970, *se considerate ancora attuali*, dovranno essere confermate sì, ma come norme cedevoli. I decreti legislativi di riassetto, nelle materie di legislazione concorrente, dovranno adeguatamente essere strutturati, eventualmente in due parti distinte, ciascuna armonica e sistematica: la parte prima contenente i principi della materia, la parte seconda contenente le norme di dettaglio (cedevoli)». Tuttavia, è stato

esattamente notato che «il fenomeno della riproduzione [nei decreti delegati] – con inevitabili effetti "novativi" – delle disposizioni in questione [quelle contenute nella eventuale parte seconda] in una nuova fonte statale (.....) ne determinerebbe inevitabilmente la sottoponibilità al giudizio di legittimità costituzionale non più in base al vecchio parametro competenzaale ma in base al parametro del nuovo articolo 117 della Costituzione, oltretutto con la non remota possibilità che la "cedevolezza" delle norme legislative statali non qualificabili come "principi fondamentali" non venga avallata dalla Corte nel quadro del nuovo assetto costituzionale delle competenze legislative»; per cui «si può ritenere che il richiamo esplicito al rispetto del disposto di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 131 del 2003 e alla salvaguardia del principio di continuità ivi prevista costituisca un ulteriore e non trascurabile argomento a sostegno di un'opera del legislatore delegato che si limiti alla mera *ricognizione* e non alla *riproduzione* della legislazione da sottrarre alla clausola "taglia-leggi"» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 46). D'altra parte, se (alcune) norme di dettaglio statali anteriori al 1970 non fossero considerate ancora attuali e non fossero confermate, esse cadrebbero sotto la "ghigliottina" del c.d. "taglia-leggi" e risulterebbero abrogate disposizioni vertenti su materie eventualmente trasferite dal nuovo articolo 117 della Costituzione alla competenza regionale. Il che, com'è stato esattamente osservato, «rischia di violare il principio di continuità che può operare solamente se le norme rimangono le stesse che erano al momento in cui furono emanate. Al contrario, le regole sulla competenza si applicano con riferimento al momento in cui la legge viene posta in essere: quindi una legge statale emanata in una materia che dopo il 2001 è diventata di competenza regionale, rimane in vigore in base al principio per cui la legge statale in quel momento era competente e dopo il 2001 la Regione può appropriarsi della competenza semplicemente esercitandola» (F. Sorrentino, *Considerazioni*, cit., 72). Opportunamente, sotto quest'ultimo aspetto, sembrerebbe preferibile sottrarre alla discrezionalità del legislatore delegato il «rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131» (di cui al testo del comma 14) e stabilire senz'altro espressamente che «nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali» (art. 14-*bis* del disegno di legge nel testo modificato dal Senato della Repubblica il 4 marzo 2009 e trasmesso alla Camera dei deputati il 7 marzo 2009). Un ulteriore argomento è stato addotto, infine, contro la possibilità di «intendere ed utilizzare la delega legislativa in questione non soltanto per procedere alla mera *individuazione* ricognitiva delle disposizioni legislative da sottrarre alla clausola "taglia-leggi" ma anche quale fondamento per procedere contestualmente al riordino/riassetto" della legislazione statale vigente» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 44). Ed è l'argomento secondo il quale «l'eventuale operazione di riordino/riassetto non sembrerebbe poter in alcun modo sfuggire a censure di legittimità costituzionale in ordine alla configura-

zione della delega in violazione di quanto dispone l'articolo 76 della Costituzione» a causa del «macroscopico e dirimente contrasto con il requisito della "definitezza" degli oggetti affidabili alla potestà legislativa delegata del Governo» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 46). Ora, non si può tacere che un simile argomento rischi di provare troppo. L'articolo 76 della Costituzione richiede bensì che il Parlamento possa delegare il Governo ad esercitare la funzione legislativa su "oggetti definiti", ma non stabilisce che cosa si debba intendere per oggetto "definito", né i criteri per definirlo. Chi può "definire" l'oggetto della delega se non il Parlamento? Ciò non significa punto che la definizione dell'oggetto – necessariamente rilasciata alla discrezionalità legislativa – sia insuscettibile di valutazione critica quanto alla *sufficienza della definizione*. Tuttavia il giudizio sulla sufficienza della definizione non può – in assenza di criteri predeterminati – che essere un giudizio di ragionevolezza (eventualmente demandato alla Corte costituzionale). E, nel caso che ci occupa, non *sembra peregrino ammettere e riconoscere che*, nel quadro normativo complessivo e nel processo di semplificazione di riassetto e di riordino della legislazione, in presenza di *numerosi principi e criteri direttivi*, e nella precisa scansione e *delimitazione temporale* delle diverse fasi nelle quali il processo di semplificazione-riordino si articola, oltre che nell'apposita istituzione della Commissione parlamentare per la semplificazione, interlocutrice periodica per la «verifica» dello «stato» di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme, *l'oggetto* degli interventi governativi, che si muovono, di per sé, sul piano ricognitivo e che pur circoscrivono e condizionano l'abrogazione generalizzata di un gran numero di disposizioni, *possa ritenersi sufficientemente e ragionevolmente definito*. I tre requisiti costituzionali della delega vanno infatti interpretati nella loro complementarità, così che una dettagliata enunciazione dei principi e criteri direttivi concorre certamente alla individuazione e definizione degli oggetti, come accade nel nostro caso. E non sembra possibile, sotto questo riguardo, neppure distinguere tra delega rivolta alla mera individuazione ricognitiva delle disposizioni da mantenere in vigore e delega «finalizzata, in buona sostanza, al riordino ed al riassetto di tutto l'ordinamento legislativo statale vigente» (come sostiene, invece, M. Cecchetti, *op. cit.*, 47), per almeno due motivi: 1) perché la delega (che si assume) priva di "oggetto definito" se è illegittima nella seconda ipotesi lo è, del pari, nella prima; 2) perché la delega all'esercizio della funzione legislativa – se è veramente tale – non può essere delega rivolta alla mera individuazione ricognitiva delle disposizioni da mantenere in vigore, bensì fungerebbe da semplice autorizzazione data con legge al Governo di emettere decreti di per sé privi di valore legislativo e innovativo. Non può però tacersi, in proposito, che la Corte costituzionale, in occasione del giudizio sulla legittimità del comma 4 dell'articolo 1 della legge n. 131 del 2003, ha bensì respinto l'argomento dell'«incongruenza-contraddittorietà (...) del conferimento di una delega al Governo per l'adozione di decreti "meramente ricognitivi"», ma lo ha fatto «perché la delega in esame presenta[va] contenuti, finalità e profili del tutto peculiari», perché – in altri termini – risul-

tava «chiaro che oggetto della delega è esclusivamente [e dichiaratamente] l'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della mera ricognizione.....» (sent. n. 280 del 2004). Ma può dirsi la stessa cosa nella presente evenienza nella quale né il comma 14, né il comma 15 ragionano di decreti "meramente ricognitivi"? Se dunque la delega all'esercizio della funzione legislativa comporta *di per sé* che i decreti legislativi delegati adottati in funzione della delega assumano la forza e il valore di legge, la risposta al presente quesito dovrebbe essere nel senso che i decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, hanno – e non possono non avere – valenza normativa, anzi legislativa. Tuttavia, ferma questa asserzione di principio, non si può neppure escludere che i decreti possano assumere una *valenza meramente ricognitiva, sempre che essi stessi espressamente lo dichiarino*, allo stesso modo in cui, in ipotesi, non si può escludere che un testo unico meramente ricognitivo sia adottato con legge parlamentare. Più che una lettura "minimale" della delega, si tratterebbe allora di una "scelta" dello stesso legislatore delegato, il quale, considerata la possibile (se non probabile) illegittimità costituzionale di un'opera di "armonizzazione" (quale richiesta dal comma 15 con riferimento alle «disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970», vi rinunciarebbe. Egli infatti «sarebbe chiamato ad occuparsi non delle disposizioni *da salvare* ma di quelle *non salvate*, con evidente eccesso di delega» (M. Cecchetti, *Problemi e prospettive di attuazione della delega "taglia-leggi"*, in *Osservatorio sulle fonti* 2007, cur. P. Caretti, Torino, 2009, 282; che accoglie l'esatto rilievo di P. Carnevale, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in *La funzione legislativa, oggi*, cur. M. Ruotolo, Napoli, 2007, 72), secondo cui entrambe le deleghe hanno ad oggetto «la disciplina già vigente al 1° gennaio 1970 *che va mantenuta in vigore*, non quella analogamente risalente che, invece, *non merita di sopravvivere*», così che «le disposizioni "d'epoca" non meritevoli, anche se modificate da disposizioni posteriori a quella data, sarebbero oggettualmente estranee sia alla delega "principale" che a quella "accessoria"»). I molti e per lo più convincenti argomenti critici, soprattutto di indole costituzionale, che sono stati rivolti dalla prevalente dottrina nei confronti di decreti delegati che, oltre alla individuazione delle disposizioni legislative da salvare, procedessero *contestualmente* alla semplificazione o al riassetto della legislazione statale vigente, «anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970», come pure prescrive il comma 15 può indurre a «ritenere che l'operazione che dovrebbe (e "potrebbe" legittimamente) vedere impegnato il legislatore delegato fino al 2009 sia esclusivamente quella finalizzata a conseguire la semplice riduzione dello *stock* di legislazione statale anteriore al 1970, attraverso la mera "ricognizione" delle disposizioni da tenere in vita. Tale operazione sarebbe già utilissima per la complessiva conoscibilità che ne deriverebbe circa le disposizioni legislative statali da considerare vigenti e, comunque, risulterebbe indispensabile e pregiudiziale rispetto a qualunque successiva operazione di riordino o riassetto

delle legislazioni di settore» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 47). Né si potrebbe obiettare che, in tal modo, si darebbe attuazione alla sola delega *ex* comma 14 e non già anche alla delega *ex* comma 15 (sempre che di distinta delega si tratti), perché, com'è noto, - e nonostante una diffusa opinione contraria - il Governo non è obbligato ad attuare (tanto meno nella loro integralità) le deleghe legislative ricevute dal Parlamento. Fin dalla sent. n. 42 del 1975, la Corte costituzionale ha ammesso che sia consentito l'esercizio frazionato del potere delegato (oggi esplicitamente affermato dall'articolo 14, comma 3, della legge n. 400 del 1988) e che sia altresì consentito un esercizio soltanto parziale, potendo derivarne semmai (tutt'al più) una responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, *se la delega era imperativa*, ma non anche un vizio di legittimità costituzionale delle norme frattanto emanate, «sempre che, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi ed i fini di delegazione». La più autorevole dottrina ne dedusse «l'implicito rifiuto della tesi, largamente diffusa in dottrina, che carattere della delegazione legislativa sia di essere *sempre* imperativa» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 95). A tal fine, «una volta escluso - almeno per il momento - che il Governo possa procedere ad un qualunque intervento di modifica sostanziale delle discipline legislative in vigore» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 47) i decreti legislativi (espressamente autoqualificatisi come meramente ricognitivi) potrebbero bensì contenere l'elenco (non novativo, ossia non vincolante) delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 «delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» (a sensi del comma 14), ma ciò richiederebbe altresì l'*abrogazione espressa del comma 16, ossia del meccanismo della "ghigliottina"*. Poiché, se la ghigliottina scattasse, delle due l'una: o l'elenco delle disposizioni da mantenere in vigore, essendo meramente ricognitivo, ossia non vincolante, non varrebbe a circoscrivere l'effetto abrogativo generalizzato, e sarebbe sotto questo riguardo giuridicamente inutile: la ghigliottina travolgerebbe cioè tutte le disposizioni «pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi» (comma 16) escluse (soltanto) tutte quelle che «rimangono in vigore» a sensi del comma 17; oppure, poiché tra queste ultime sono espressamente ricomprese «le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14» (lett. g del comma 17), l'elenco (o gli elenchi eventualmente distinti per materie o per settori organici) offerto dai decreti delegati *ex* comma 14 (ad onta della autoqualificazione dei decreti come meramente ricognitivi) riacquisterebbe una necessaria valenza normativa (ed anzi legislativa) partecipando in senso limitativo alla abrogazione generalizzata. L'unico modo per neutralizzare (senza abrogarlo) il meccanismo della c.d. "ghigliottina", evitando altresì i rilievi di incostituzionalità, sarebbe forse quello «di mantenere espressamente in vigore *tutte* le disposizioni legislative novellate o modificate parzialmente in data successiva al 1° gennaio 1970, raccogliendole - ove fossero ritenute da abrogare - in un elenco separato che, attraverso un apposito disegno di legge, possa essere presentato al Parlamento per l'abrogazione espressa con legge formale» (M. Cecchetti, *Problemi*, cit., 282).

Se, dunque, è praticabile la soluzione che esclude che con i decreti legislativi in questione si provveda alla semplificazione, al riassetto o alla armonizzazione di cui al comma 15 e ci si mantenga nell'ambito del comma 14, non di meno, a legislazione invariata, è difficile ammettere che i decreti legislativi di cui al comma 14 possano avere una semplice valenza ricognitiva. In ogni modo, com'è stato osservato, «fin tanto che sussisterà il limite della abrogazione generalizzata degli atti legislativi anteriori al 1970 - limite peraltro politicamente difficilmente modificabile e che, ove rimosso, determinerebbe ancor più intensi dubbi di conformità all'articolo 76 della Costituzione della delega in esame», perché sarebbe lasciata al Governo - sia pure in negativo - la più ampia discrezionalità nel mantenimento (e quindi, in presenza della "ghigliottina", nell'abrogazione) di una sempre più vasta area di legislazione, fino - al limite - al coinvolgimento dell'intero ordinamento legislativo vigente (oggetto davvero indefinito) - «i decreti delegati attuativi del "taglia-leggi" potranno contenere *solamente* un elenco delle disposizioni normative escluse dall'effetto ghigliottina» (N. Lupo, *op. cit.*, 51), risultando perciò, in questi limiti, inidonei a qualsiasi opera di semplificazione, riordino, riassetto o armonizzazione della legislazione.

Il quinto quesito pone il particolare problema del se «nell'ambito del procedimento "taglia-leggi", ove si ritenga di mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto-legge, sarebbe sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione o dovrebbe essere mantenuto in vigore anche il decreto-legge da questa convertito». La risposta dipende anzitutto dalla soluzione di una questione teorica molto dibattuta che investe il rapporto tra decreto-legge e legge di conversione. Movendo dalla considerazione che l'articolo 77 della Costituzione qualifica i decreti-legge come «provvedimenti provvisori con forza di legge», atti cioè dotati di efficacia limitata nel tempo (nei sessanta giorni della loro vigenza), si è indotti a concepire il rapporto tra decreto e legge (di conversione) come di successione tra due atti normativi distinti sia pur necessariamente collegati, tali da esplicare la propria efficacia ciascuno nel periodo della propria vigenza, così che la disciplina complessiva che risulta dall'avvenuta conversione sarebbe il prodotto della somma dell'efficacia del decreto (per i sessanta giorni della sua vigenza) e dell'efficacia della legge di conversione (per il futuro). La risposta al quesito sarebbe allora che dovrebbe essere mantenuto in vigore *anche il decreto-legge convertito*. Se non che, la similitudine dei decreti-legge con le "leggi temporanee" non regge nel momento stesso in cui si consideri che essi, «oltre che temporanei, sono anche per loro natura *precari*, poiché, mancando la conversione, perdono efficacia fin dall'inizio, laddove le leggi temporanee, al verificarsi del termine [peraltro da esse liberamente stabilito], perdono efficacia *ex nunc*» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 97). In altri termini, una volta intervenuta la (necessaria) legge di conversione, quest'ultima "prende il posto" del decreto-legge, si ha cioè la c.d. *novazione della fonte* della disciplina, o, se si vuole, retroattiva efficacia della legge di conversione: «Da quel momento le norme che questo aveva provvisoriamente introdotte vedono rinnovata

la propria fonte, che non è più il provvedimento governativo, ormai uscito di scena, ma la successiva legge di conversione» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 105). Rispondendo al quesito: sarebbe allora sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione. E sarebbe anche praticamente la soluzione più agevole. Un motivo di riflessione può suscitare peraltro «il comune e tradizionale insegnamento che la conversione possa avere *esclusivo riferimento al periodo trascorso*, di provvisoria e precaria vigenza del decreto (*conversione solo per il passato*), ovvero riferirsi anche all'avvenire, rendendone in tal caso definitivo e permanente il contenuto dispositivo» (*ibidem*). E se «nella prassi repubblicana, non (...) è stato dato rinvenire esempi concreti di conversioni in legge limitate al periodo anteriore alla entrata in vigore della legge di conversione», pure non può negarsi «che a risultati sostanzialmente analoghi si suole pervenire tenendo fermi, nell'ipotesi di mancata conversione, con legge prevista dall'ultima parte dell'articolo 77, gli effetti giuridici già verificatisi» (*ibidem*) (c.d. leggi di sanatoria (degli effetti) dei decreti legge non convertiti); tanto più che, nella prassi della c. d. riproduzione o reiterazione dei decreti-legge non convertiti, non sono mancati i casi in cui «la convalida degli effetti del primo della serie era disposta addirittura dal successivo decreto» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 106). In questi casi e in quelli di *conversioni con emendamenti dei decreti legge*, ossia di rifiuto parziale di conversione (o conversione parziale) – e la possibilità di introdurre emendamenti in sede di conversione è esplicitamente ammessa dall'articolo 15, comma 5, della legge n. 400 del 1988, che prevede che tali emendamenti abbiano effetto soltanto dal giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione a meno che questa non stabilisca diversamente – può porsi il problema di come mantenere in vigore le disposizioni dei decreti-legge: convertiti solo per il passato, ovvero non convertiti ma convalidati o sanati, o ancora convertiti con emendamenti. Nella prima ipotesi sembra sufficiente mantenere in vigore la (eventuale) legge di conversione solo per il passato; nella seconda – sostanzialmente equivalente – sembra sufficiente mantenere in vigore la legge di sanatoria o di convalida. Ma nella terza ipotesi? Se in sede di conversione sono introdotte disposizioni del tutto nuove che non trovano corrispondenza in alcuna disposizione del decreto, il problema non si pone: sarà sufficiente mantenere in vigore la legge di conversione con emendamenti che non incidono però sulle disposizioni del decreto. Ma il problema si pone invece nella ipotesi in cui gli emendamenti incidono, modificandole, sulle disposizioni del decreto. *Queste disposizioni si debbono ritenere convertite o non convertite anche nella parte modificata?* Se le si ritengano convertite in legge, non sarà sufficiente, per mantenerle in vigore, fare riferimento alla sola legge di conversione con emendamenti, poiché gli emendamenti hanno di regola efficacia *ex nunc (pro futuro)*; se invece le si ritengano non convertite, ossia cadute, non sarà possibile in alcun modo mantenerle in vigore. Va osservato, però, conclusivamente, che disposizioni di un decreto-legge (eventualmente) convertite solo per il passato, ovvero convalidate da legge di sanatoria, o ancora convertite con emendamenti, non saranno verisimilmente

disposizioni da mantenere in vigore e da sottrarre così all'effetto dell'abrogazione generalizzata.

Riguardo al sesto quesito, l'abrogazione di una disposizione alla quale "rinvia" altra disposizione non, a sua volta, abrogata non dovrebbe, in linea di principio, potersi verificare. Se A rinvia a B, B costituisce il contenuto dispositivo di A che, se non abrogato, continua a produrre tutti i suoi effetti, compreso il rinvio. Il rinvio da disposizione A a disposizione B, di per sé, è un rinvio che trae ad oggetto una disposizione B nel contenuto dispositivo di A; è cioè, come si suol dire, un *rinvio* materiale, ricettizio o *fisso*: la disposizione B diventa, in tutto o in parte, il contenuto di A, ne costituisce la fattispecie o parte della fattispecie. Il *rinvio* stesso, per sé considerato, è *una disposizione* il cui contenuto dispositivo è costituito, in tutto o in parte da altra disposizione, la abrogazione della quale non varrebbe a privare di efficacia la disposizione rinviante. Una disposizione di legge che rinviasse alle clausole di un contratto o di un provvedimento, che avessero esaurito, per qualche ragione, la loro efficacia, non perderebbe certamente la propria efficacia dispositiva, avendo, per così dire, incorporato gli enunciati linguistici e prescrittivi (le clausole) di quel contratto o di quel provvedimento, trasformandoli in proposizioni normative. Da questo tipo di rinvio si suole distinguere, com'è noto, il rinvio di una disposizione al fatto o atto produttore di norme o di disposizioni normative: c.d. rinvio formale, alla "fonte", o *mobile*. In questa ipotesi la disposizione che rinvia è in realtà una disposizione sulla produzione di norme o di disposizioni normative. A rinvia a B (fattispecie produttiva di x, y, z....n). Abrogate le norme o le disposizioni normative x, y, z, *a maggior ragione* non verrebbe abrogato il meccanismo di produzione di quelle e di altre norme o disposizioni normative, proprio perché la disposizione rinviante non è neppure una disposizione che direttamente produce norme (una norma di produzione), bensì una disposizione *sulla* produzione di norme, che rende idoneo cioè un (tipo di) fatto o un (tipo di) atto alla produzione di norme o, rispettivamente, di disposizioni normative. L'abrogazione di norme prodotte da "fonti" (ossia dalle norme sulla normazione o sulla produzione che le istituiscono) non determina insomma l'abrogazione di queste ultime, come è pure possibile che accada l'inverso, ossia «come la soppressione di un determinato tipo di fonti (*id est*, abrogazione delle rispettive norme di legittimazione) non investe necessariamente le norme a suo tempo da quelle fonti prodotte, che sono pertanto anche oggi vigenti ed applicabili, com'è appunto il caso delle norme di contratti collettivi ed accordi economici "corporativi", sopravvissute nel nuovo ordinamento: in ordine alle quali la Corte costituzionale ha anche ritenuto che siano tuttora legittimamente applicabili le sanzioni penali disposte per la loro inosservanza dall'articolo 509 codice penale (mentre inammissibile sarebbe, secondo la Corte, garantire con sanzioni penali i contratti collettivi odierni, detti di "diritto comune" perché obbligatori soltanto nei confronti degli iscritti alle associazioni sindacali stipulanti)» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 21). Tuttavia, proprio l'alterità (il diverso piano logico-linguistico) in cui si collocano le disposizioni oggetto di rinvio mobile ri-

spetto alle disposizioni che operano il rinvio può giustificare l'opinione di chi volesse sostenere che gli effetti dell'abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi" di una disposizione oggetto di rinvio mobile, siano precisamente quelli di privare di vigore una tale disposizione, lasciando peraltro inalterata la "fonte" di produzione di altre disposizioni a venire, mentre sarebbe molto più difficile sostenere (e forse si dovrebbe escludere) che si possano avere effetti abrogativi di sorta nei confronti di una disposizione oggetto di rinvio fisso da parte di altra disposizione non oggetto di abrogazione generalizzata.

Per quanto attiene al settimo quesito, il comma 14 esclude dal meccanismo "taglia-leggi" «le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, *anche se modificate con provvedimenti successivi*, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» individuate dai decreti legislativi. Il comma 16 dispone che «.... Tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, *anche se modificate con provvedimenti successivi*, sono abrogate». Si hanno così due "insiemi" di disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970: insieme A (disposizioni salvate); insieme B (disposizioni abrogate). Di entrambi gli "insiemi" fanno parte i sottoinsiemi A1 (disposizioni modificate con provvedimenti successivi e salvate) e B1 (disposizioni modificate con provvedimenti successivi e abrogate). Dell'insieme B1 non è detto però se l'abrogazione delle disposizioni modificate con provvedimenti successivi comporti anche l'abrogazione (conseguenziale?) di questi ultimi provvedimenti. Abrogata una disposizione, successivamente modificata, potrà ritenersi abrogata anche la disposizione modificatrice che può presupporre il mantenimento in vigore di parte della disposizione modificata? Se la modifica consiste ad esempio nella estensione della disciplina ad altre fattispecie non contemplate nella disposizione abrogata, potrà dirsi abrogata anche la disciplina vertente sulle nuove fattispecie? Ma in qual modo ciò si renderebbe possibile se non salvando dall'abrogazione parte della disposizione modificata? Inversamente, se le «disposizioni [abrogate] si limitano a "novellare" [riproducendole o modificandole] altre disposizioni non soggette ad abrogazione» (o «delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» secondo la individuazione operata dai decreti legislativi) potrà dirsi che anche queste ultime si intendano abrogate, o dovrà invece al contrario ritenersi salvata dalla c.d. "ghigliottina" la disposizione riproduttiva o modificativa di altra disposizione non soggetta ad abrogazione proprio perché la permanenza in vigore di quest'ultima è ritenuta indispensabile dai decreti legislativi? Per rispondere alla domanda, dovrà valutarsi in sede interpretativa in che cosa propriamente consiste la "novella" apportata dalla disposizione che dovrebbe cadere nell'abrogazione generalizzata, come tale, di per sé, da ritenersi non operativa o decisiva. Il problema più in generale del rapporto tra abrogazione generalizzata e disposizioni modificatrici si complica ulteriormente se si considera che l'abrogazione generalizzata ha riguardo alle «disposizioni legislative pubblicate *anteriamente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi*», ossia se si considera «il fatto che la norma-

zione legislativa pubblicata prima del 1° gennaio 1970 risulti posteriormente modificata in data successiva allo spirare dell'anno 1969» (P. Carnevale, *Le politiche*, cit., 71; Id., *Qualità*, cit., 21). In altri termini non è affatto chiaro «che cosa debba accadere alla legge pre 1970 modificata successivamente, laddove essa non risulti salvata dai decreti legislativi individuanti le disposizioni legislative statali da sottrarre all'abrogazione generalizzata», poiché sorge il problema di stabilire se a cadere sotto la c.d. "ghigliottina" sia «la normativa nella sua formulazione originaria o in quella risultante dalle modifiche» (*ibidem*). E poiché la tecnica della "novellazione" non comporta il mutamento della imputazione formale della disciplina modificata ci si domanda: «la normativa novellata dovrebbe considerarsi ancorata all'atto normativo originario o a quello che ha recato la sostituzione?» (P. Carnevale, *Qualità*, cit., 21). E, nell'ipotesi di modifica parziale, la caducazione riguarderebbe «le sole parti della disciplina non incise dalla modifica *ex post*? E qualora si trattasse di precetti non scindibili, perché strutturalmente, funzionalmente o logicamente connessi?» (*ibidem*). Come si vede, il meccanismo "taglia-leggi", ad onta della sua semplicità ed automaticità, presenta una complessità di problemi di operatività, anche indipendenti dai profili di (eventuale) illegittimità costituzionale.

Relativamente all'ottavo quesito, che riguarda i decreti legislativi di attuazione degli Statuti regionali speciali, poiché sia il comma 14, sia il comma 16, parlano di «disposizioni legislative statali» (da individuare con i decreti delegati, al fine di salvarle dal procedimento "taglia-leggi" e, rispettivamente, soggetti altrimenti, in quanto non individuati, alla abrogazione generalizzata), e poiché non vi è dubbio che le disposizioni dei decreti *di o per* (secondo la diversa nomenclatura degli statuti delle Regioni a Statuto speciale, salvo lo Statuto della Valle d'Aosta che non li prevedeva, anteriormente alla legge costituzionale n. 2 del 1953 che poi li ha previsti all'articolo 3 aggiungendo un art. 48-*bis* dello Statuto) l'attuazione delle disposizioni statutarie sono *disposizioni legislative in quanto contenute in decreti legislativi* – sia pure adottati con apposito procedimento nel quale intervengono le commissioni paritetiche – la risposta al quesito non potrebbe non essere *prima facie* negativa: le disposizioni dei decreti legislativi attuativi degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, in quanto disposizioni non altrimenti qualificabili che come legislative, sono soggette al procedimento "taglia-leggi". Esse non sembrano appartenere, almeno a prima vista, ad alcuno dei settori o "insiemi" di disposizioni che, *ex lege* (comma 17), «rimangono in vigore», se si eccettua forse la disposizione di cui alla lettera e) del comma 17, secondo la quale «le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione» rimangono senz'altro in vigore (e quindi sono sottratte al provvedimento "taglia-leggi"). Ora, poiché effettivamente nei decreti di attuazione possono essere contenute (e sono contenute) disposizioni che delimitano e specificano le stesse norme

degli statuti disciplinanti le competenze legislative regionali (disposizioni ritenute, tra l'altro, necessarie dalla giurisprudenza costituzionale per l'esercizio da parte delle Regioni di attribuzioni amministrative conferite in base ai rispettivi statuti costituzionali), può accadere che le disposizioni dei decreti di attuazione, delimitando e specificando le competenze legislative regionali, indirettamente *incidano* sulla determinazione (ricognitiva) dei principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie che gli Statuti speciali assegnano alla competenza bipartita o concorrente, dal momento che l'articolo 1, comma 4, legge n. 131 del 2003, sembra poter riguardare *tutte le Regioni* (pure quelle a Statuto speciale), stante anche la previsione secondo la quale nel procedimento di adozione dei decreti «meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti» – e sia pure riferiti alle (sole) «materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione» (ossia alle materie comuni alla legislazione concorrente delle Regioni a statuto ordinario) – è acquisito il «parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» (Conferenza Stato-Regioni). Così che si potrebbe ritenere che i decreti di attuazione degli Statuti speciali siano sottratti al procedimento "taglia-leggi", rientrando – indirettamente – nella disposizione che sottrae *ex lege* al procedimento selettivo i decreti ricognitivi dei principi fondamentali della legislazione statale anche nelle specifiche (e diversificate) materie che gli Statuti e i relativi decreti di attuazione assegnano alla competenza concorrente Stato-Regione speciale. Se non che argomenti contrari sembrano militare contro questa assimilazione. In base all'articolo 116 della Costituzione le cinque Regioni ivi espressamente indicate «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale». Questi statuti speciali – ed ora anche quello della Valle d'Aosta, nel quale è stata istituita dall'articolo 3 legge costituzionale n. 2 del 1993, una commissione paritetica con il compito di predisporre decreti legislativi di attuazione, da deliberare in Consiglio dei ministri, «senza coinvolgere minimamente le Camere del Parlamento» (L. Paladin, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, 192, nota 88) – prevedono espressamente o implicitamente (gli articoli 65 St. Friuli-Venezia Giulia e 107 St. Trentino-Alto Adige parlano di «decreti legislativi», gli articoli 56 St. Sardegna e 43 St. Sicilia prevedono «norme di attuazione» o «per l'attuazione del presente Statuto») *decreti di attuazione degli Statuti speciali*, per i quali la Corte costituzionale ha esplicitamente escluso che si tratti di una delega legislativa destinata ad esaurirsi in un tempo delimitato di esercizio, poiché «gli Statuti regionali differenziati consentono *in via permanente* al Governo di dettare norme di attuazione, ogni qual volta sia necessario» (sent. n. 212 del 1984; sent. n. 626 del 1988; e già sent. n. 22 del 1961), arrivando perfino ad escludere che il termine entro il quale il Governo avrebbe dovuto completare l'adozione dei relativi decreti (stabilito dall'articolo 108 del solo St. Trentino-Alto Adige) sia perentorio, anziché ordinatorio (sent. n. 160 del 1985). I decreti di attuazione degli Statuti speciali sono dunque frutto di un'*attribuzione istituzio-*

nale di competenza legislativa del Governo, di carattere «separato e riservato, rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica» (Corte costituzionale sent. n. 180 del 1980), nell'esercizio della quale le norme di attuazione possono anche «integrare le norme statutarie» in linea con le finalità informatrici dei rispettivi statuti (Corte costituzionale, sent. n. 212 del 1984). Pur nella complessità del procedimento di adozione – che prevede l'intervento necessario (comunque lo si voglia più precisamente qualificare), a pena di illegittimità formale dei decreti attuativi, delle "Commissioni paritetiche" Stato-Regione, nelle varie guise della «determinazione» (art. 43 St. Sicilia), della «proposta» (art. 56 St. Sardegna, che prevede pure il «parere della Consulta o del Consiglio regionale»), della consultazione o del parere (articoli 107 St. Trentino-Alto Adige e 65 St. Friuli-Venezia Giulia: «....sentita una commissione paritetica...»), della «elaborazione» (art. 48 *bis*, St. Valle d'Aosta che ragiona espressamente di «schemi di decreti legislativi» all'emanazione dei quali «il Governo è delegato» direttamente da legge costituzionale, ma «elaborati da una Commissione paritetica....») – si tratta sempre di *decreti legislativi di competenza (esclusiva) del Governo*, le cui disposizioni sono suscettibili di ricadere nella previsione del comma 14, che ne prescrive l'individuazione (se pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970) qualora se ne ritenga «indispensabile la permanenza in vigore». *Se non che*, proprio il fatto che si tratti bensì di decreti legislativi, ma di fonti atipiche, a *competenza separata e riservata* rispetto a quella esercitabile mediante leggi ordinarie e decreti legislativi, come la prevalente dottrina da tempo riconosce (per tutti: V. Crisafulli, *op. cit.*, 109 s.; L. Paladin, *op. cit.*, 192 s.; Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 234; A. Pizzorusso, *Le fonti del diritto regionale*, in *Regione gov. loc.*, 1989, 16, che ragiona di "fonti atipiche o a procedimento rinforzato"), induce a credere che essi, pur essendo atti legislativi primari, in qualche modo assimilati alle leggi e ai decreti legislativi delegati, *non sono con essi fungibili*, nel senso che non sono idonei ad abrogare, modificare, derogare a leggi e ad atti a queste equiparati se non nella materia di propria competenza (che è appunto l'attuazione delle norme statutarie) ad essi esclusivamente riservata. Ma ne discende pure che *le leggi*, statali o regionali, e *gli altri atti legislativi non potrebbero disporre in attuazione delle norme statutarie*. A meno che non si ammetta che, in materia, possano intervenire leggi ordinarie, organiche, «di cornice» o «di quadro», di piano, o di riassetto o di riordino, che vengano nel loro insieme a costituire un organico sistema di indirizzi, di direttive e di limiti per la disciplina di una materia o di un settore organico di materie, armonizzando e coordinando le corrispondenti funzioni di tutte le Regioni, ordinarie e speciali, come pure un'autorevole dottrina non mancò, a suo tempo, di rilevare (C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985, 801). Allo stato, però, è difficile ritenere che una tale evenienza si sia realizzata nel nostro ordinamento, per cui *non* sembra possibile sostenere che *leggi statali o decreti legislativi* possano ritenersi *idonei ad abrogare* le disposizioni dei decreti di attuazione. È quanto avverrebbe con il procedimento "taglia-leggi", dato l'e-

splicito collegamento tra il comma 14 e il comma 16 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Non di meno, occorre osservare che molti, e in materie di notevole rilevanza, sono i decreti di attuazione emanati e pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970. Se ne possono ricordare almeno 12 per la Sicilia (dal 1949 al 1969), almeno 7 per la Sardegna (dal 1949 al 1965), almeno 18 per il Trentino-Alto Adige (dal 1948 al 1962, anteriormente alla legge costituzionale 10 novembre 1971 n. 1 e al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670: Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); almeno 12 per il Friuli-Venezia Giulia (dal 1965 al 1969). Escludere tutti questi decreti dalla individuazione-ricognizione predisposta dalla delega stabilita dal comma 14 solo perché essa delimita la portata della (e concorre indirettamente con la) c.d. "ghigliottina" prevista dal comma 16 potrebbe apparire inopportuno proprio nella prospettiva contestuale della semplificazione e del riassetto della materia «anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970» (comma 15). Si può pensare di procedere ad un tale riordino o riassetto di una materia o di un settore (secondo il disposto del comma 12) prescindendo dall'esame delle disposizioni dei decreti di attuazione e mantenendo in vigore, a sensi della lett. e) del comma 17, le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi dei principi fondamentali della legislazione statale nelle *sole* materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (relative alla competenza legislativa concorrente delle sole Regioni ordinarie)?

Nella prospettiva di un organico riordino e riassetto dei settori o delle materie, le disposizioni dei decreti di attuazione degli statuti speciali, in quanto decreti legislativi, rientrano nel procedimento di cui ai commi 14 e 15 (applicato in via meramente ricognitiva e salva la possibilità di abrogarle soltanto con nuovi decreti di attuazione); non vi rientrano se, in analogia con i decreti che fissano i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di competenza concorrente, esse rimangono senz'altro in vigore. Ma contro l'analogia sta proprio il fatto della specificità delle Regioni a statuto speciale. Com'è noto, le più ampie forme di autonomia assicurate dall'attuale titolo V della Costituzione, specialmente attraverso il nuovo riparto delle competenze legislative, riguardano in linea di principio le sole Regioni a statuto ordinario. Tuttavia, potendo ben darsi che il nuovo livello di attribuzioni riconosciuto alle Regioni "ordinarie" sia "superiore" a quello disposto dagli statuti speciali per le relative Regioni, la riforma costituzionale ha previsto *l'allineamento delle competenze*, in modo tale che, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», le disposizioni contenute nel titolo V che prevedano *forme di autonomia più ampie* rispetto a quelle già attribuite si applichino *anche alle Regioni "speciali" e alle Province autonome di Trento e di Bolzano* (art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001; su cui Corte cost., sent. n. 274 del 2003). Di modo che occorrerà stabilire, a volta a volta, se le materie indicate dagli statuti (e specificate dai relativi decreti di attuazione)

risultino delimitate e delimitabili da principi più restrittivi di quelli offerti (per le materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione) dai decreti ricognitivi cui fa riferimento la legge n. 131 del 2003. Se più restrittivi, allora i principi di questi ultimi saranno applicabili anche alle Regioni a statuto speciale. Ma una ricognizione del genere non può non effettuarsi ad opera dei decreti legislativi di cui al comma 14, *anche prendendo in esame le disposizioni dei decreti di attuazione* degli statuti speciali, le quali pertanto rientrano (*in parte*, senza cioè poter cadere sotto la c.d. "ghigliottina") *nel procedimento* previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Sul quesito n. 9, le norme che, a sensi dei criteri di delega di cui alle lettere c), d), e g) avrebbero dovuto essere identificate e quindi "salvate" dai decreti legislativi, ma che non lo sono state, non mi sembrano possano senz'altro ricadere sotto l'effetto dell'abrogazione generalizzata per due motivi concorrenti, ossia: *sempre che siano considerate pacifiche queste due condizioni*:

a) che i principi e criteri direttivi siano considerati norme come tutte le altre che si saldano alle norme dei decreti delegati, una volta esercitata la delega, come si ritiene comunemente. Per tutti valga l'insegnamento autorevole, secondo il quale, mentre la *norma di delega* «pone una norma sulla produzione giuridica», i "principi" che essa deve enunciare sono, «sicuramente (...) norme che entreranno a far *parte integrante* della disciplina delle materie *unitamente* a quelle prodotte dal decreto o dai decreti delegati» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 96);

b) che l'abrogazione generalizzata non sia identificabile con l'abrogazione espressa. E non sembra possa esserlo, proprio perché "generalizzata", mentre l'abrogazione espressa richiede in positivo la *precisa individuazione* delle disposizioni abrogande. Il che significa che è necessaria l'opera dell'interprete, per stabilire se le norme, non sottratte esplicitamente dai decreti alla abrogazione generalizzata, non rientrino, invece, in quegli "insiemi", cosa che avrebbe dovuto comportare il loro mantenimento in vigore. In altri termini, ciò che non ha fatto il legislatore delegato potrebbe farlo il giudice-interprete, specialmente per ciò che concerne le disposizioni «la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini» (lett. c) e – soprattutto – potrebbe essere rilevato, in sede di giudizio di costituzionalità, dalla Corte, anche sotto il profilo della disformità dei decreti dai rispettivi principi e criteri direttivi. Sono anche queste le ragioni che consiglierebbero di qualificare esplicitamente come «ricognitivi» e non «innovativi» i decreti di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Opportunamente – anche se non risolutivamente – infine, per ciò che concerne il rispetto del criterio direttivo di cui alla lett. g), l'articolo 2, comma 1-bis, della legge n. 9 del 2009 indirizza ora l'esercizio del legislatore delegato richiedendo che il «Ministro per la semplificazione normativa (.....) verifichi la natura e le finalità dei soggetti che ricevono finanziamenti a carico del bilancio dello Stato» ai fini della più esatta individuazione delle disposizioni da "salvare" dall'abrogazione generalizzata.

Al quesito n. 10 se sia «possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento» si può rispondere affermativamente, sempre che si consideri la disposizione di cui al comma 15 come delega "accessoria", ma "autonoma", rispetto a quella contenuta nella disposizione di cui al comma 14. Anzi, se la ragione fondamentale di tutto il complesso delle disposizioni di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 sta – come espresso anche nella "rubrica" – nella «semplificazione della legislazione», sarebbe possibile considerare come "principale" proprio la delega di cui al comma 15, ed "accessoria" la delega di cui al comma 14 collegata con il "taglia-leggi" (di cui al comma 16). Ed è evidente che la "semplificazione" e il "riassetto" o il riordino della legislazione per settori può prescindere dall'abrogazione generalizzata (dal c.d. "taglia-leggi") ed essere invece compiuta – più correttamente e senza incorrere in difficoltà ed equivoci – attraverso l'abrogazione espressa e puntuale delle disposizioni da eliminare. In altri termini, il Governo può attuare la delega di cui al comma 15, *senza* necessariamente ritenerla collegata inscindibilmente a quella del comma 14. Si ricordi che la delega non attuata può comportare, se mai, responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, ma *non* invalidità dei decreti parzialmente attuativi anche di una delega unitaria (*supra* § 5 *ad finem*).

Per quanto attiene al quesito n. 11, è chiaro che, fermo restando il mantenimento in vigore *ex lege* (*ex* comma 17, lett. *d*) delle «disposizioni che costituiscono adempimenti di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali», il quesito riguarda la possibilità (eventuale e futura) di sottoporre *anche* queste disposizioni al meccanismo dell'abrogazione generalizzata, sia abrogando l'esplicita esclusione di cui al comma 17, lett. *d*), sia (con nuova delega) investendo il Governo del potere di individuare quali fra queste disposizioni siano da mantenere in vigore come indispensabili e quali invece da lasciare alla mercé dell'abrogazione generalizzata che dovrebbe comunque eventualmente e presumibilmente operare in un momento successivo a quello dei «ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12». Ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione – per non incorrere nella sicura incostituzionalità di una siffatta abrogazione – occorrerebbe, per quanto riguarda gli obblighi imposti dalla normativa (da direttiva) comunitaria vigente, provvedere senz'altro all'immediata adozione di leggi, decreti od altri atti – anche se di contenuto diverso da quelli che sono per essere abrogati – idonei all'attuazione delle direttive comunitarie vigenti "saldandole" con le disposizioni che sono per essere abrogate dalla c.d. "ghigliottina", in modo tale da non lasciare nella discontinuità l'attuazione delle direttive medesime. Per quanto concerne poi gli obblighi derivanti dai trattati e dagli accordi internazionali, bisognerebbe distinguere tra obblighi discendenti dai trattati la cui ratifica è stata "autorizzata" con legge munita dell' "ordine di esecuzione" ed obblighi discendenti da accordi eseguiti (ed eseguibili) in forma semplificata. Il problema si pone soltanto per i primi, poiché sia

la individuazione delle disposizioni da salvare (comma 14) sia la c.d. "ghigliottina", ossia l'abrogazione generalizzata (comma 16), riguardano soltanto disposizioni «legislative» e non altre disposizioni di contenuto normativo. E non è difficile opinare che sarà il Governo a stabilire se, nell'ipotesi di trattati resi operativi ("eseguiti") nell'ordinamento in data anteriore al 1° gennaio 1970, ma la cui permanenza in vigore non sia ritenuta indispensabile, essi possano essere «denunciati» nei modi e nelle forme del diritto internazionale e pertanto indicati in un apposito elenco contenuto in un decreto legislativo che, contestualmente, *deroghi* con riferimento agli "ordini di esecuzione" relativi a codesti trattati alla disposizione di cui al comma 16. Ma, in questo ordine di idee sarebbe allora più opportuno "trasformare" la disposizione di cui al comma 17 lett. *d*) in un criterio direttivo della delega relativo alla semplificazione e al riassetto di cui all'attuale comma 15.

Infine, all'ultimo quesito sembra potersi rispondere affermativamente in analogia con la risposta data al quesito n. 10 (v. *supra*), poiché, se è «possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento» – sempre che, come a me appare sostenibile, si ritenga la delega *ex* comma 15 distinta dalla (anche se connessa con la) delega *ex* comma 14 – è altrettanto possibile che «le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria [vigente] e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali [*rectius* i relativi "ordini di esecuzione"]» che rimangono escluse, le une e le altre, dal meccanismo "taglia-leggi" a sensi dell'attuale lett. *d*) del comma 17, formino oggetto del riassetto *ex* art. 14, comma 15. Ma preferibile sarebbe – come già detto *supra*-, proprio per consentire una adeguata e più razionale operazione di riordino, riassetto ed armonizzazione, "trasformare" la disposizione che mantiene senz'altro in vigore le su dette disposizioni e leggi (comma 17 lett. *d*) in criterio direttivo di una nuova delega che consenta l'operazione di riassetto unitamente all'espressa abrogazione delle disposizioni e leggi di cui il Governo non ritiene – fermo restando l'adempimento degli obblighi comunitari e internazionali – più indispensabile o addirittura opportuno il mantenimento in vigore.

PASTORE. Ringrazio il professor Modugno per l'approfondita relazione e do la parola al professor Ridola.

RIDOLA. Ringrazio innanzitutto il presidente Pastore e la Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione. Cercherò di rispondere, se non a tutti, a molti dei quesiti che mi sono stati posti. Su alcuni quesiti mi limiterò a brevi cenni per ragioni di tempo e perché sono sostanzialmente d'accordo con le soluzioni che ha prospettato il professor Modugno nell'intervento precedente.

Partirò dai quesiti di carattere più generale.

Innanzitutto il primo: se il procedimento dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 possa essere utilizzato per sfolire la legislazione succes-

siva al 1969 ed applicato ad alcuni settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata.

Io credo che al quesito si debba rispondere affrontando la questione da angolazioni differenti.

Interpretando il quesito in senso molto stretto, mi sembra evidente che l'estensione del raggio di applicazione del procedimento "taglia-leggi" (sia nel tempo che con riferimento alle materie) non sia percorribile se non sulla base di una nuova e più ampia delega. È vero che il meccanismo di "ghigliottina", di cui ai commi 16 e 17 dell'articolo 14, è distinto dalla norma attributiva della delega al Governo prevista dal comma 14, ma in sostanza – come suggerisce lo stesso quesito – la clausola di abrogazione generalizzata si configura come l'esito (residuale) di un procedimento complessivo di semplificazione legislativa che ha il suo perno nei decreti delegati e dunque si embrica nella delega. Formulerò qualche obiezione sull'impianto complessivo di questa disciplina, che affida al Governo e ai decreti delegati governativi l'individuazione della legislazione che resta in vigore e riserva poi alla clausola parlamentare di ghigliottina l'abrogazione generalizzata, e tuttavia mi sembra che i due momenti debbano essere considerati molto strettamente collegati.

Il primo quesito pone peraltro, a mio avviso, alcune questioni di carattere più generale, che affronterò con alcune osservazioni anche di taglio comparatistico. Ricordo che il tema della semplificazione normativa è da anni al centro dell'attenzione della dottrina in Austria, in Germania e in Svizzera, e su queste esperienze tornerò fra poco con qualche indicazione più puntuale. In questi Paesi ha trovato sviluppo una peculiare disciplina, la *Gesetzgebungslehre*, la dottrina della legislazione, che ha prodotto una vasta bibliografia e opere di grande impegno teorico. Mi limito a menzionare, solo per fornire qualche indicazione, i contributi di Ossenbuhl, Schneider, Noll, Winckler, Schäffer, Hill, Karpen.

Questa letteratura riveste grande interesse, anche perché ha insistito molto su un aspetto che io credo sia decisivo nel valutare l'impianto della legge n. 246, e cioè sulla coesistenzialità della continuità e della regolarità nei procedimenti di semplificazione normativa. In tutti i trattati di dottrina della legislazione ci si imbatte in lunghe trattazioni sui vantaggi, analiticamente indicati, di quella che questa dottrina chiama la *stetige Bereinigung*, cioè sulla continuità della semplificazione. In questa letteratura – è anche questo un punto interessante – non si parla di semplificazione, ma di *Bereinigung* dell'ordinamento, più esattamente di *stetige Rechtsbereinigung*, che etimologicamente esprime il concetto del depurare in modo continuo l'ordinamento. Colleghi tedeschi e austriaci che ho interpellato hanno suggerito di tradurre questa espressione, in modo abbastanza libero, come "sistemazione", "riordino" dell'ordinamento, ma, in senso letterale, la *Rechtsbereinigung* esprime propriamente un concetto diverso. E peraltro un concetto che a me sembra più ricco di significato rispetto a quello di "semplificazione", sebbene questo abbia certamente un forte impatto sull'opinione pubblica, in quanto ritenuto più corrispondente alle domande di chiarezza e di trasparenza dell'ordinamento che sono largamente diffuse

e molto sentite. Osservo peraltro che, nella nostra evoluzione legislativa, il termine "semplificazione" si addice ai procedimenti più e meglio che alle materie, e che la discussione sulla semplificazione è nata e si è sviluppata anzitutto con riferimento alla articolazione e alle dinamiche procedurali (in campo amministrativo prima e poi in quello normativo). Né credo che ciò sia stato casuale, perché è plausibile semplificare i procedimenti, ma molto più arduo e problematico semplificare l'ordinamento dal punto di vista materiale.

Ne offre conferma, a mio avviso, la struttura stessa del procedimento "taglia-leggi", nel quale convivono, ma non si armonizzano, con una serie di conseguenze gravi che segnalerò fra poco, una fase, quella dei decreti delegati, per la quale si prescrive una peculiare attenzione a criteri di omogeneità, di coerenza, di armonizzazione sistematica, ed una fase di chiusura, di abrogazione generalizzata, che opera in modo radicale, prescindendo del tutto dai requisiti su indicati. Si delinea in tal modo un effetto di divaricazione fra le due fasi, che risulterà tanto più accentuato quanto più risulti lacunoso ed incompleto l'inventario delle disposizioni legislative statali di cui si ritiene "indispensabile", come recita la legge, la permanenza in vigore.

Sono consapevole di toccare questioni complesse, che potrò soltanto sfiorare. Sono dell'avviso, in generale, che sia arduo proporsi la semplificazione della legislazione in società complesse come le nostre, nelle quali il diritto è *law action* prima che *law in the books*, ed il processo di adeguamento si produce in modo flessibile, per stratificazioni, con l'apporto di una pluralità di operatori e di interpreti. A questo proposito, mi limito a segnalare che nei trattati tedeschi e austriaci di *Gesetzgebungslehre* si insiste molto sul rilievo che la *Bereinigung* dell'ordinamento non può che essere parziale, quali che siano i congegni attraverso i quali si realizza, perché lascia fuori – e non potrebbe essere altrimenti – sia il *Gewohnheitsrecht*, il diritto consuetudinario, che il *Richterrecht*, cioè il diritto giurisprudenziale.

Questo è un rilievo importante anche con riferimento ai quesiti 11 e 12 sulla parte comunitaria. Invero il meccanismo "taglia-leggi" incontra in questo campo, alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi dopo il 1984, dei limiti insuperabili, in quanto l'operatività della clausola di ghigliottina prevista dalla legge n. 246 potrà essere neutralizzata dal potere del giudice nazionale di non applicare la clausola di ghigliottina per ridare spazio alla normativa comunitaria. La "clausola di ghigliottina" non può funzionare, dunque, evidentemente, in questa materia, come elemento di chiusura di un procedimento di semplificazione normativa. Mi sembra un profilo non di poco conto, perché l'impatto del diritto comunitario determina un quadro di interdipendenze assolutamente trasversali, le quali non sono, a mio avviso, incompatibili con operazioni di manutenzione dell'ordinamento a carattere settoriale, con ricognizioni di quel che viene mantenuto in vigore oppure abrogato, ma risultano di praticabilità molto ardua se si segue un criterio, secondo l'espressione familiare

alla dottrina tedesca, *blockweise*, cioè un criterio di abrogazione generalizzata.

Qualche brevissima annotazione sui possibili correttivi. Segnalo tre punti. Il primo. Ricordo ancora che la *Gesetzgebungslehre* ha individuato due tecniche diverse per realizzare la *Bereinigung* dell'ordinamento. Quella che opera attraverso l'individuazione puntuale delle disposizioni legislative da abrogare e quella che opera, appunto *blockweise*, cioè per interi blocchi di legislazione. Segnalo, tuttavia, che negli ordinamenti che ho potuto esaminare e, in particolare nell'ordinamento tedesco sul quale tornerò fra poco, le due tecniche non sono state commiste fra di loro come nella legge n. 246, ma si sono susseguite nel tempo: la *Bereinigung* attraverso meccanismi generalizzati in un primo periodo, quando si è trattato di fare ordine nella legislazione dal 1806 al 1945, abbracciando dunque un periodo travagliatissimo della storia costituzionale tedesca. Esaurita questa fase, si è passati ad un sistema diverso di semplificazione, realizzata attraverso leggi che contengono una indicazione puntuale e periodica, per ampi settori di materie, delle parti di legislazione da abrogare.

In secondo luogo, il problema della modalità attraverso la quale realizzare la semplificazione è collegato alla questione della portata ricognitiva o costitutiva di queste operazioni di sfoltimento (rispondo così anche al quesito n. 4). L'esperienza degli ordinamenti che ho potuto considerare sembra suggerire come del tutto eccezionale, e legata a particolari contingenze storico-costituzionali (il passaggio dall'impero austro-ungarico alla Repubblica in Austria, le vicende della storia costituzionale tedesca), la via di sfoltimenti in blocco. Per altro verso, la soluzione più drastica, cioè quella di misure di sfoltimento con efficacia costitutiva, si realizza preferibilmente attraverso elenchi di indicazioni puntuali di disposizioni da abrogare.

Ancora una volta una soluzione diversa da quella che ritroviamo nell'articolo 14, comma 14. È difficile negare che agli elenchi di leggi da mantenere in vigore si debba riconoscere carattere costitutivo. Agli argomenti sviluppati dal professor Modugno ne aggiungerei un altro: questi elenchi sono invero il risultato di uno scrutinio di "indispensabilità" rimesso al legislatore delegato che, a mio avviso, è assai dubbio, per la sua genericità, sul piano della costituzionalità, ma è chiarissimo nella configurazione degli effetti costitutivi che ne discendono. Allora mi chiedo, concludendo su questo punto, se, al paragone con la soluzione prefigurata dalla legge n. 246 (decreti delegati costituiti da elenchi di leggi in vigore, ma presidiati dal paracadute della clausola di abrogazione generalizzata), non sia più lineare, e sicuramente meno impervia dal punto di vista costituzionale, la soluzione di uno sfoltimento operato con leggi a periodicità regolare, secondo il modello, per esempio, della legge comunitaria, e per diversi comparti che individuino, con effetti costitutivi, le disposizioni da considerare abrogate.

Passo ad un altro aspetto. Nella mia ricerca, mi sono soffermato, in particolare, sulle esperienze austriaca, svizzera e tedesca. Si tratta, come è noto, di ordinamenti federali, nei quali il problema dello sfoltimento

della legislazione federale è strettamente collegato a meccanismi di sfoltimento della legislazione cantonale e della legislazione dei *Länder*, che sono molto più risalenti e molto più perfezionati. Segnalo che, in questi ordinamenti, il problema dello sfoltimento è affrontato anche attraverso l'individuazione di una serie di meccanismi di raccordo fra la *Bereinigung* federale e la *Bereinigung* del diritto dei *Länder*, affidati per lo più al Ministro della giustizia. Ritengo che le esperienze relative alla *Bereinigung* del diritto dei *Länder* austriaci e tedeschi e dei Cantoni svizzeri meritino di essere studiate con attenzione. Esse mi sono sembrate più interessanti delle soluzioni sperimentate a livello federale, sia per il modo in cui è stato perseguito l'obiettivo della continuità nello sfoltimento, sia per la grande varietà dei congegni attraverso i quali si procede alla *Bereinigung* della legislazione dei *Länder*, offerta da tali esperienze in un arco temporale molto significativo.

Ritengo che in un assetto delle fonti normative, come quello determinatosi a seguito della riforma costituzionale del 2001, il problema del coordinamento fra semplificazione della legislazione statale e di quella regionale si porrà in termini sempre più stringenti. Anche sotto questo profilo, le esperienze che ho segnalato potranno forse offrire suggerimenti e soluzioni al fine di attivare canali di consultazione con le regioni sui procedimenti di semplificazione da esse eventualmente introdotti.

Vengo ora, molto rapidamente, a dare qualche indicazione sulle esperienze che ho considerato (rispondendo al quesito n. 2).

Quella tedesca, anzitutto, mi è sembrata molto interessante, anche per ripensare, alla luce di essa, alcuni dei quesiti che mi sono stati posti. In Germania fu varata nel 1958 una legge federale, la *Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts*, una legge sulla raccolta del diritto federale, la quale aveva previsto il consolidamento e la sistemazione del diritto federale vigente al 31 dicembre 1963 attraverso la pubblicazione nella terza parte del *Bundesgesetzblatt*, cioè della Gazzetta Ufficiale, delle leggi e degli atti normativi esclusi dalla *Bereinigung* (§ 1). L'esclusione riguardava, fra l'altro, gli accordi internazionali, gli statuti delle corporazioni di diritto pubblico, le leggi di bilancio (§ 1(3)). La legge del 1958 introduceva pertanto una clausola di delimitazione del diritto da ritenersi vigente, e dunque escluso dalla *Bereinigung*, ciò che aveva indotto la dottrina prevalente a ritenere che quella predisposta fosse una operazione meramente ricognitiva. Si prevedeva espressamente (§2 (2)), nell'indicare i criteri che dovevano guidare la *Bereinigung*, che essa dovesse riguardare le disposizioni abrogate, quelle per le quali era scaduto un eventuale termine di validità, o che erano state sostituite da una nuova regolazione, o ancora che erano dipendenti da una disposizione non più vigente, o infine che riguardavano una fattispecie oramai superata o un rapporto giuridico ormai superato. Sebbene la dottrina abbia ritenuto questa elencazione come esplicitativa di una mera ricognizione del diritto non più vigente, non va trascurato peraltro, a mio avviso, che il "sistema" delineato dalla legge federale contemplava una norma di chiusura di *Ausschlusswirkung* ("effetto di esclu-

sione") delle disposizioni non incluse nella raccolta al 31 dicembre del 1968 (c.d. *Abschlußtag*) (§ 3(1)).

Questa normativa non è più in vigore dal 2006, in quanto una prima legge sulla *Bereinigung* del diritto federale riferita all'ambito delle competenze del Ministero federale della giustizia ha disposto l'abrogazione della *Bundesgesetz* del 1958 (§ 8) così come della successiva legge federale di fissazione dell'*Abschlußtag*, la *Gesetz über den Abschluß der Sammlung des Bundesrechts und damit zusammenhängenden Rechts* del 28 dicembre 1968 (§ 10). La recente legge del 2006 ha dunque aperto la strada di operazioni di uno sfoltimento settoriale. La legge segue un criterio di redazione molto analitico. Si compone infatti di 210 articoli che contengono, articolo per articolo, una 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.

Passando ora a dare qualche rapido cenno informativo sulla Svizzera, il profilo che mi è sembrato più interessante riguarda le modalità della realizzazione del principio della continuità dello sfoltimento. Il legislatore confederale ha proceduto, in questa direzione, in modo graduale. Una prima legge confederale del 1948 aveva previsto una raccolta ufficiale (*eidgenössische Gesetzsammlung*), in dieci volumi, del diritto vigente nel periodo compreso fra il 1848 e il 1947. Con una nuova legge confederale del 6 ottobre 1966 (*Bundesgesetz über die Herausgabe einer neuen bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen*) si è poi introdotto un meccanismo di aggiornamento annuale di questa *Sammlung* del diritto confederale vigente, meccanismo che, secondo l'interpretazione prevalente, metterebbe capo ad una *Ausschlusswirkung*, cioè ad una efficacia di esclusione di tipo costitutivo.

Mi è sembrata differente, infine, la situazione dell'Austria, dove si è proceduto non alla *Bereinigung*, ma alla ripubblicazione (*Wiederverlautbarung*) del diritto federale vigente. Questo procedimento è stato peraltro costituzionalizzato, poiché l'articolo 49-A della Costituzione austriaca attribuisce al Cancelliere federale, insieme ai Ministri competenti, l'autorizzazione a ripubblicare leggi federali con efficacia vincolante nel testo vigente attraverso l'inserimento nel *Bundesgesetzblatt*. In modo differente rispetto al modello tedesco ed a quello svizzero, i procedimenti di semplificazione normativa riservano in Austria competenze significative al Governo, sebbene l'interpretazione prevalente sottolinei la portata essenzialmente ricognitiva e non costitutiva della ripubblicazione.

Nella parte finale del mio intervento, cercherò di rispondere congiuntamente ai due quesiti (il terzo e il nono), i quali hanno sollecitato in modo particolare il mio interesse e la mia sensibilità di studioso dei diritti fondamentali. È difficile dissentire dalla premessa teorica, dalla quale muove, non senza qualche enfasi, gran parte della copiosa letteratura sulla *Gesetzgebungslehre*, secondo la quale le operazioni di ripulitura, sistemazione e sfoltimento dell'ordinamento corrispondono ad istanze che sono radicate nei principi basilari dello Stato di diritto. Proprio muovendo da questa premessa, peraltro, mi permetto di esprimere alcune perplessità

sulle soluzioni adottate dall'articolo 14, per quel che riguarda, in particolare, la parte che stabilisce la permanenza in vigore di disposizione la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini.

Cercherò ora di motivare rapidamente alcune ragioni di perplessità. In primo luogo, la formula richiamata dall'articolo 14 non è chiara, poiché mi sembra arduo configurare la lesione dei diritti costituzionali dei cittadini come limite all'azione del legislatore delegato. Non è chiaro, in particolare, se l'ambito sottratto all'intervento di semplificazione del legislatore delegato si riferisca al c.d. *Wesensgehalt*, al contenuto essenziale dei diritti fondamentali. Mi parrebbe questa, peraltro, una soluzione interpretativa a dir poco ardua, in particolare se riferita al legislatore delegato, anche perché il *Wesensgehalt* viene evocato (in Germania ed in Spagna, nonché secondo la lettura di parte della dottrina italiana) con riferimento a contenuti essenziali che operano come limiti del potere di revisione costituzionale. Resterebbe allora in piedi l'alternativa se la lesione dei diritti costituzionali come limite del legislatore delegato in materia di semplificazione si riferisca all'intero "ambito di disciplina", al *Regelungsgehalt*, che ogni diritto riconosciuto dalla Costituzione esprime, oppure al più circoscritto "ambito di protezione" dei diritti, il c.d. *Schutzgehalt* riferito ai puntuali limiti costituzionali dei diritti medesimi, riprendendo una distinzione familiare alla dogmatica tedesca dei *Grundrechte*. Questa seconda linea interpretativa mi sembra più convincente, perché il comma 14 fa puntuale riferimento a "lesioni" del diritto che potrebbero conseguire dall'abrogazione di corrispondenti disposti legislativi e, dunque, riprendendo un parallelismo ancora familiare alla sistemazione tedesca dei *Grundrechte*, ad *Eingriffe*, cioè ad "intrusioni", che sono perfettamente speculari all'ambito di protezione.

È un problema, questo, che segnalo e ritengo molto delicato, non solo per il rilievo teorico, ma anche per le possibili ripercussioni di ordine applicativo. Si consideri, ad esempio, il complesso intreccio di diritti costituzionali che sta sullo sfondo al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, il quale non risulta peraltro compreso neanche nelle clausole di esclusione (o di "salvezza") indicate dal comma 17 dell'articolo 14. Questo, a mio avviso, porrà difficili problemi dal punto di vista interpretativo.

La soluzione prescelta dalla legge n. 246 per la materia dei diritti solleva incertezze, inoltre, alla luce della ricchezza e della diversa struttura dei diritti costituzionali. La formula "lesioni" dei diritti costituzionali sembra invero "tagliata" sui diritti di libertà civile, costruiti come diritti di difesa da intrusioni ed interferenze esterne, ma è assai meno funzionale (ed anzi rischia di apparire ambigua) rispetto ai diritti politici e ai diritti sociali, la cui effettività rinvia ad apparati pubblici, a leggi necessarie per assicurarne e disciplinarne l'esercizio. Anche qui l'esperienza tedesca è di grande interesse perché, a partire dalla elaborazione dei *Grundrechte* nella Costituzione della Repubblica di Weimar, soprattutto con riguardo alle libertà economiche si è ragionato essenzialmente di "garanzie di istituto" operanti rispetto ad interi (e spesso risalenti) complessi di normazione stratificati nel tempo.

A me sembra che qui ci si trovi, in conclusione, di fronte ad una incongruenza del sistema delineato dalla legge. La formula "lesione" dei diritti costituzionali può essere intesa in senso così ampio ed avvolgente da svuotare di fatto in misura enorme la funzionalità del procedimento "taglia-leggi"; o per converso, se non utilizzata con grande cautela ed attenzione dal legislatore delegato, rischia di aprire il varco a gravi e penetranti compromissioni dei diritti costituzionali. Segnalo che nella Costituzione italiana gran parte dei diritti sono presidiati da riserve rinforzate, le quali pongono vincoli di contenuto al legislatore riducendone la discrezionalità, orientandola positivamente al perseguimento di obiettivi e fini posti dalla Costituzione. Francamente alle tecniche di garanzia dei diritti affidate a riserve rinforzate mi pare si addicano poco congegni diffusi o generalizzati di abrogazione.

Mi sono soffermato su questo punto perché sono convinto che in questa materia occorra molta cautela e, soprattutto, sia indispensabile un controllo penetrante delle selezioni operate dal legislatore delegato. Ciò perché, se nella fase di redazione dei decreti delegati dovessero verificarsi delle lacune o delle omissioni (il che, data la vastità della materia, mi sembra inevitabile), la scialuppa di salvataggio del comma 17, che intende fare argine alla clausola di abrogazione generalizzata "a far data da", può rivelarsi assolutamente insufficiente. Il riferimento ai diritti costituzionali e alle loro possibili "lesioni da abrogazione" è infatti presente sul piano di quello che chiamerei il "livello debole" di salvaguardia del procedimento "taglia-leggi" (i principi e i criteri direttivi della delega: comma 14), ma assente al "livello forte" (quello, per intenderci, del comma 17), che individua uno "zoccolo duro" di leggi sottratte alla clausola di "ghigliottina".

PASTORE. Ringrazio il professor Ridola per gli interessanti spunti che ci ha fornito soprattutto nel campo del diritto comparato.

Do la parola al professor Benvenuti che è stato invitato, in particolare, per un problema relativo alle leggi di ratifica dei trattati internazionali. Una loro inclusione nel "taglia-leggi" comprensibilmente preoccupa il Ministero degli affari esteri per la possibile incidenza sui rapporti internazionali, perché è vero che alcuni trattati internazionali sono risalenti ad un tempo remoto, però è altrettanto vero che vi sono delle normative talmente speciali nel campo internazionale che applicare i nostri sistemi di abrogazione sembra un po' eccessivo.

Non va tuttavia trascurato che sia la normativa comunitaria che quella internazionale si traducono in norme interne ed escluderle, non tanto dall'abrogazione, quanto dal riordino, comporta indubbiamente un *deficit* di possibilità di riordino, a cui invece tende anche il "taglia-leggi".

BENVENUTI. Ringrazio il Presidente, senatore Andrea Pastore, nonché la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione per l'invito a questo seminario di approfondimento dedicato alla attuazione della legge 28 novembre 2005, n. 246, intitolata per l'appunto

alla *Semplificazione e riassetto normativo*. Si tratta di una legge che coglie un'esigenza dell'ordinamento giuridico non solo molto sentita dalle forze politiche presenti in Parlamento, ma altresì avvertita fortemente nelle varie articolazioni del tessuto della società italiana.

Il tema a me affidato è di svolgere alcune considerazioni sulla semplificazione avendo riguardo alle norme che nell'ordinamento italiano si pongono in attuazione di ordinamenti esterni: in particolare, da un lato, il diritto internazionale e, d'altro lato, il diritto dell'Unione europea. Invero, va subito osservato che questo ambito di legislazione è al momento escluso dal meccanismo "taglia-leggi" previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. L'articolo 14, al comma 17 individua sette categorie di disposizioni legislative rispetto alle quali non opera il "taglia-leggi": in una di queste categorie sono comprese "d) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali".

La ragione di siffatta esclusione con tutta probabilità si può rinvenire nella circostanza che nell'elaborazione della legge "taglia-leggi" ci si è resi conto che "le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali", quand'anche nel sistema delle fonti si collochino sotto il profilo formale a livello di "legge", adempiono però a una funzione tipica in relazione alla loro origine in un atto consensuale, l'accordo, non modificabile unilateralmente: di ciò era prudente tenere conto ponendo un'eccezione all'operatività della legge n. 246 del 2005.

Siffatta tipicità delle "disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria" e delle "leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali" oggi trova un'esplicitazione evidentiissima nel testo dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, così come formulato dall'articolo 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". La Corte costituzionale, nell'esprimersi sulla portata dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, come è noto, ha riconosciuto che le leggi di esecuzione di trattati internazionali assumono la posizione di norme interposte: in altri termini, se da un lato le leggi di esecuzione dei trattati internazionali devono risultare conformi alla Costituzione, pena la loro illegittimità costituzionale, da altro lato queste stesse leggi di esecuzione debbono ritenersi prevalenti sulla legislazione ordinaria, cosicché l'ipotetico contrasto di questa legislazione ordinaria con le leggi di esecuzione di trattati sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'articolo 117, primo comma della Costituzione.

Quanto, poi, ai trattati comunitari (che all'origine e nelle loro modifiche successive sono stati eseguiti con legge nell'ordinamento italiano) e alle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria, già da lunga data la Corte costituzionale ne ha riconosciuto una tutela rafforzata all'interno del nostro ordinamento, in virtù

di una lettura del tutto consolidata in tal senso dell'articolo 11 della Costituzione (ciò, dunque, anche a prescindere dalla presenza attuale dell'articolo 117, primo comma della Costituzione).

A proposito di quanto ora detto, in merito al rilievo che alle leggi di esecuzione dei trattati internazionali è assicurato dalla novella del 2001 che ha condotto alla vigente formula dell'articolo 117, primo comma della Costituzione, va osservato che anche in precedenza, le leggi di esecuzione dei trattati internazionali trovavano, concretamente, nell'ordinamento nazionale una tutela maggiore. Innanzitutto perché, a prescindere dall'articolo 117, fin dalle origini sono presenti nella Costituzione altre disposizioni che rafforzano il ruolo delle leggi di esecuzione di alcune categorie di trattati. Si pensi all'articolo 10, secondo comma della Costituzione che dispone che "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali", o all'articolo 7 della Costituzione laddove richiama i Patti Lateranensi ai fini della regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica.

Ma, oltre a quanto ora osservato, occorre tener conto di un ulteriore atteggiamento dell'ordinamento italiano nel suo complesso, o forse potremmo dire della giurisprudenza italiana. Mi riferisco a quell'approccio volto a utilizzare, a livello di applicazione concreta della legislazione nazionale, tecniche di interpretazione volte a salvaguardare quanto più possibile le leggi di esecuzione dei trattati rispetto ad altri atti aventi forza di legge. Si ricorre, così, al principio di specialità, al principio della funzione particolare che caratterizza le leggi di esecuzione dei trattati rispetto ad altri atti di legislazione, al principio per il quale nell'interpretazione di una norma di legge occorre fare il possibile per trovare quella interpretazione cui consegua una condotta dello Stato che non sia contraria a obblighi internazionali, così da evitare che ne derivi una responsabilità nei confronti degli Stati controparte. Se formuliamo questo ultimo rilievo in termini diversi, potrebbe dirsi che una volta che l'Italia abbia ratificato e dato esecuzione al trattato, la normativa (interna) che ne discende non è più nella sola disponibilità dello Stato, poiché è condizionata – almeno sotto il profilo politico – dalle relazioni che lo vincolano con gli altri Stati.

Le osservazioni sopra esposte possono individuare la *ratio* che ha giustificato l'esclusione delle "disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria" e delle "leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali" dal meccanismo "taglia-leggi". E tuttavia dei dubbi sulla opportunità di questa esclusione non mancano, tanto che nel disegno di legge collegato alla manovra finanziaria quale si è andato definendo nel corso di quest'anno, si è ipotizzata una marcia indietro al riguardo. Il disegno di legge di iniziativa governativa n. 1082 approvato dal Senato, con modificazioni, il 4 marzo 2009, riscrive l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Da un lato, dal comma 17 viene espunta l'eccezione "le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali". Al tempo stesso l'articolo 14, comma 14, contempla che il Governo è delegato ad adottare decreti legi-

slativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo principi e criteri direttivi tra i quali rientra la "h) identificazione delle disposizioni: ... 2) che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria o occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali in vigore".

La mancata identificazione delle disposizioni "che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria o occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali in vigore" comporta la loro esclusione dai decreti legislativi previsti dallo stesso articolo 14, con la conseguenza di doversi ritenere siffatte disposizioni abrogate. In altri termini, con il disegno di legge n. 1082, anche la legislazione nazionale di adempimento della normativa comunitaria nonché quella di esecuzione dei trattati è sottoposta a pieno titolo al metodo "ghigliottina" previsto dalla legge "taglia-leggi".

Quale potrebbe essere il motivo di questa incertezza, se non di ripensamento del legislatore? Probabilmente ci si è resi conto che l'esclusione dal meccanismo del "taglia-leggi" contemplato dal comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 delle "disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali" comporta l'esclusione dall'operazione "*Semplificazione della legislazione*" di una fetta enorme della legislazione italiana con conseguente pronunciato ridimensionamento della operatività del "taglia-leggi". Siffatta ampia esclusione è la conseguenza del processo sempre più pervasivo di "comunitarizzazione" e "internazionalizzazione" della vita sociale nazionale e parallelamente del processo sempre più pervasivo di "comunitarizzazione" e "internazionalizzazione" dell'ordinamento giuridico nazionale. In altri termini, può ben dirsi che non c'è più settore dell'ordinamento nazionale che non sia intriso – in certi casi in modo assolutamente decisivo come accade per certe materie oggetto di disciplina comunitaria – da norme che sono attuazione di obblighi comunitari e internazionali".

È ragionevole il ripensamento che porterebbe ad ampliare l'operatività del meccanismo "taglia-leggi" a settori dove sono presenti obblighi di origine comunitaria e internazionale? Fino a qual punto vale la pena estendere l'operatività del meccanismo? Quali metodologie e accortezze utilizzare nel condurre l'operazione di "semplificazione"?

Invero, sotto un profilo puramente astratto non può escludersi che si possa estendere l'operatività del meccanismo "taglia-leggi" nel senso indicato. Al tempo stesso occorre però una piena consapevolezza dell'operazione che viene intrapresa, occorre valutare l'uso della metodologia appropriata, nonché l'adozione di accortezze particolari nel procedervi. Ci si può domandare anche se non si possano piuttosto utilizzare tecniche di semplificazione alternative (direi meno invasive). È quanto ora cercherò di fare avendo riguardo essenzialmente alle leggi di esecuzione dei trattati.

Nel muovere in questa riflessione un primo punto sembra assodato: il procedimento di semplificazione delle leggi di esecuzione dei trattati in qualche misura appare più complesso rispetto a quanto si può immaginare accada per la normale legislazione che non coinvolge entità ulteriori rispetto allo Stato italiano. E questo non solo perché la normativa connessa a obblighi contenuti in trattati internazionali ha un particolare *status*, ai sensi della nostra Costituzione, ma anche perché lo *status* speciale di questa normativa si riconnette al fatto che gli accordi che l'Italia ha stipulato la impegnano con altri Stati, o con altri soggetti dell'ordinamento internazionale (si pensi anche alle organizzazioni internazionali intergovernative): ne segue che la posizione di queste entità ulteriori non deve essere trascurata da azioni unilaterali del solo Stato italiano.

Quando si parla di legislazione interna connessa all'operare dei trattati internazionali di cui l'Italia sia parte, ritengo però che bisogna fare alcune precisazioni, perché il linguaggio che troviamo nell'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005, appare un poco approssimato con l'uso della espressione "leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali". Invero, questa espressione è divenuta abbastanza frequente nella legislazione italiana per indicare non già soltanto la legge di autorizzazione alla ratifica, bensì anche la legge/ordine di esecuzione degli accordi internazionali.

Invero, la legge di autorizzazione alla ratifica di trattati, cui si richiamano gli articoli 80 e 87 della Costituzione italiana, costituisce non già una legge di carattere sostanziale, o di contenuto materiale che dir si voglia. Trattasi bensì di una legge in senso formale/strumentale che opera nei rapporti inter-istituzionali (la legge del Parlamento permette al Capo dello Stato di procedere all'atto di ratifica) in funzione della realizzazione di un equilibrio fra i poteri dello Stato. Di conseguenza, non vi è logica di alcun tipo che possa giustificare la comprensione nella operatività del meccanismo "taglia-leggi" delle leggi parlamentari di autorizzazione alla ratifica dei trattati da parte del Presidente della Repubblica. Ritengo allora che piuttosto l'idea del legislatore nell'elaborare la legge n. 246 del 2005 fosse quella di richiamarsi alla legge/ordine di esecuzione dei trattati.

Ed invero, il discorso si pone diversamente avendo riguardo all'atto tipico con il quale in Italia si è soliti dare esecuzione ai trattati, e cioè l'ordine di esecuzione che, secondo la tecnica legislativa italiana, per lo più si accompagna alla legge di autorizzazione alla ratifica, nello stesso atto legislativo. In altri termini, nella prassi italiana il Parlamento emana un atto di legislazione "doppio" che contiene al tempo stesso (1) la legge di autorizzazione alla ratifica e (2) l'ordine di esecuzione. Quest'ultimo atto di legislazione, avente contenuto materiale, è adottato anticipatamente rispetto all'entrata in vigore del trattato, ma è condizionato quanto alla sua operatività all'effettiva entrata in vigore del trattato (se mai questo verrà effettivamente poi ratificato e se si saranno realizzate tutte quelle condizioni ulteriori necessarie per la sua entrata in vigore sul piano dei rapporti internazionali).

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.