

## A CHE PUNTO È LA SEMPLIFICAZIONE?

di Chiara Meoli \*

SOMMARIO: 1. A proposito della recente approvazione del Piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione. – 2. Le diverse stagioni della semplificazione. – 3. Uno strumento “inedito” di semplificazione: il dispositivo taglia-leggi. – 4. Il Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione e l’Unità per la semplificazione. – 5. La semplificazione legislativa nel Piano di azione 2007. – 6. La semplificazione normativa tra politica e tecnica della legislazione.

1. Il 5 aprile 2007 il Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ha approvato il Piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione<sup>1</sup>.

Prenderne qui in considerazione il contenuto – quindi gli *obiettivi* concordati e le *azioni* preannunziate – equivale a rappresentare le profonde trasformazioni in corso, con le loro luci e le loro ombre, nel procedimento di semplificazione legislativa avviato, in prima battuta, dalla legge n. 537 del 1993 e poi proseguito, in maniera più organica, con la legge n. 59 del 1997, la quale ha introdotto lo strumento della “legge annuale di semplificazione”. L’art. 20 della prima legge Bassanini, accanto al generale strumento di semplificazione consistente nell’emanazione dei regolamenti di delegificazione di cui all’art. 17, secondo comma l. n. 400 del 1988, ha infatti introdotto l’ulteriore previsione di un intervento legislativo annuale, che il Governo, sentita la Conferenza unificata tra Stato, Regioni e città, deve proporre al Parlamento entro il 31 maggio di ogni anno, al fine di individuare nuovi procedimenti da semplificare e introdurre nuovi criteri e principi direttivi per la semplificazione<sup>2</sup>.

---

\* Dottoranda di ricerca in diritto pubblico comparato presso la Facoltà di economia dell’Università degli studi di Siena e stagista presso la Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione (XV legislatura).

<sup>1</sup> Tale Piano è stato elaborato dal governo ai sensi dell’art. 1 del d.l. n. 4 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 80 del 2006, ed è attualmente all’esame, per il parere, del Consiglio di Stato.

<sup>2</sup> Sulla scia delle iniziative già adottate in sede internazionale e comunitaria, ma soprattutto sotto la pressione della competizione internazionale, in Italia, dagli anni ‘90, si è sviluppata un’accresciuta

A questo proposito è indubbio come lo strumento della legge annuale di semplificazione sostanziale, oggi, un'arma *virtualmente* efficace per perseguire valide politiche di semplificazione, sia normativa che amministrativa<sup>3</sup>: in tale prospettiva deve peraltro rammentarsi che il nostro ordinamento si è mosso con un certo anticipo rispetto alla maggior parte degli altri Paesi europei, che hanno previsto leggi periodiche di semplificazione solo in tempi più recenti<sup>4</sup>.

La semplificazione ed il miglioramento della regolazione sono certamente fattori decisivi per la competitività del Paese e per la reale fruibilità dei diritti da

sensibilità verso il tema della qualità della legislazione, e della normazione in generale, intesa sotto un profilo non soltanto formale, ma anche sostanziale, e fondata sulla consapevolezza acquisita del rilievo politico, e non esclusivamente tecnico, delle regole proprie delle tecniche legislative. Proprio in quegli anni è emersa la consapevolezza del nesso fra qualità della legislazione, costi e qualità del sistema amministrativo-burocratico da un lato, e competitività del sistema economico, crescita e sviluppo del Paese dall'altro, sotto la spinta determinante dell'impatto con le nuove regole dell'economia globalizzata e della costruzione europea. Si è così cominciata ad avvertire la necessità di una politica complessiva e organica per la qualità della normazione e per l'ammodernamento dell'amministrazione, come politica necessariamente *bipartisan* in quanto posta al di sopra del variare delle maggioranze politiche poiché coinvolge interessi generali e permanenti della collettività, quali la certezza del diritto, la razionalità dell'ordinamento giuridico, le condizioni della competitività del sistema. Questa nuova stagione, aperta dalla legge n. 241 del 1990 e successivamente dalla legge n. 537 del 1993, si è focalizzata inizialmente sulla riduzione del carico burocratico attraverso la semplificazione amministrativa o procedimentale. Da allora la politica della qualità della legislazione ha seguito due grandi linee direttrici di riforma. La prima – avviata su iniziativa del Governo – ha riguardato il riordino del sistema normativo attraverso complessi programmi normativi di deregolamentazione, delegificazione e codificazione, avviati dalla legge n. 59 del 1997 e successivamente raffinati con la legge n. 50 del 1999. Sul punto il riferimento è, in particolare, a F. PATRONI GRIFFI, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 101 ss.; ID., *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, 97 ss.; N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione: commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, 2000. La seconda linea di intervento ha invece riguardato il miglioramento dell'istruttoria normativa, quale momento centrale del processo di produzione normativa. Al riguardo cfr. R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997; ID., *Le nuove regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 723 ss.; *Normative europee sulla tecnica legislativa*, a cura di R. PAGANO Roma, 1988; *Lezioni di tecnica legislativa*, a cura di S. BARTOLE, Padova, 1988. Cfr. ancora *infra* §. 2.

<sup>3</sup> In particolare, con la legge n. 50 del 1999 – la prima legge annuale di semplificazione – l'attenzione del legislatore si è focalizzata sulla qualità sostanziale della legislazione e della regolazione, assunta come interesse pubblico autonomo e pariordinato agli altri interessi pubblici (quali la tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, della concorrenza, dei diritti dei consumatori), un interesse che impone di impostare la regolazione sulla base delle esigenze dei cittadini e delle imprese, sbarazzandosi di regole inefficaci, rendendo più comprensibili quelle

parte dei cittadini: una migliore regolazione, in un contesto di rafforzata legalità e fiducia, costituisce una condizione essenziale per migliorare la competitività del Paese e, allo stesso tempo, per garantire l'effettività dei diritti fondamentali. In questo senso, l'introduzione – *a latere* di altri importanti strumenti, qual è proprio la citata legge annuale di semplificazione – di un "Piano annuale di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione" realizza certamente

---

vigenti, dotandosi di una pubblica amministrazione efficiente. Per corrispondere a questo obiettivo, il legislatore ha difatti varato una strategia più comprensiva, sia dal punto di vista delle tecniche utilizzate, sia dal punto di vista della dotazione di strutture dedicate, deputate a sovrintendere al processo complessivo. Si è così giunti ad una vera e propria *politica* della qualità della legislazione, fondata sugli strumenti e sulle tecniche raccomandati dall'OCSE e da tempo sperimentati in altri paesi, a partire dalla Gran Bretagna. Cfr. M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 385 ss.; N. LUPO, *I primi faticosi passi nel riordino normativo in attuazione della legge n. 50 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2000, 139 ss.

<sup>4</sup> La qualità della regolamentazione è da tempo un tema rilevante di politica legislativa nei Paesi anglosassoni di *common law*, inclini a "contenere" la sfera materiale disciplinata dalla legge o comunque regolata dall'autorità pubblica. Più recente è invece l'attenzione alle problematiche concernenti la qualità della regolamentazione da parte dei Paesi dell'Europa continentale. In Francia, ad esempio, nel 2000 si è avuto un rilancio della codificazione di settore, quale strumento di politica di razionalizzazione del diritto, e solo a partire dal 2003 si sono avute leggi di semplificazione abilitanti il governo a semplificare determinati procedimenti con ordinanza. Per i profili di diritto comparato e le esperienze in sede internazionale in materia di tecnica legislativa cfr., tra gli altri, S.H. JACOBS, M. MALGARINI, *La riforma della regolazione in Italia e nei principali paesi europei*, in *L'Italia da semplificare*, vol. II., *Le regole e le procedure*, a cura di G. DE CAPRARIIS e G. VESPERINI, Bologna, 1998, 157 ss.; G. RECCHIA, *La qualità della legge*, in *Applicazione e tecnica legislativa*, a cura di E. PATTARO e F. ZANNOTTI, Milano, 1998, 194 ss.; A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, 2001; F. BASSANINI, S. PAPARO e G. TIBERI, *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, a cura di L. TORCHIA e F. BASSANINI, Firenze, 2005, 113 ss.

Nell'Unione europea il concetto di semplificazione ha assunto progressivamente importanza, specie a seguito della pubblicazione del Libro bianco sul perfezionamento del mercato interno, ed è stato esplicitamente posto in evidenza dal Consiglio europeo di Edimburgo nel 1992. Conformemente alle istruzioni del Consiglio di Edimburgo e dei Consigli europei successivi, all'accordo interistituzionale del 29 ottobre 1993 relativo all'attuazione del principio di sussidiarietà nonché all'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato di Amsterdam, la Commissione deve presentare ogni anno al Consiglio europeo e al Parlamento europeo una relazione

un importante strumento di semplificazione e di pianificazione strategica del governo<sup>5</sup>.

Per quel che qui compete analizzare, il Piano d'azione per il 2007, allo scopo di dare un nuovo impulso alle politiche di snellimento e di semplificazione della legislazione di cui, da ultimo, alla legge n. 246 del 2005, fornisce innanzitutto un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal governo di forte impatto sulla semplificazione<sup>6</sup>: nel Piano sono individuati i principali obiettivi di semplificazione e di qualità della

---

sull'applicazione dell'articolo 5 del Trattato. Questa relazione annuale deve essere inoltre inviata al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale. Si rammenti inoltre che nell'ultimo decennio gli sforzi dell'Unione europea si sono principalmente concentrati sulla realizzazione di un mercato che assicuri l'effettivo esercizio delle libertà fondamentali, dando luogo ad una legislazione europea particolarmente abbondante. In questa situazione, l'opera di semplificazione legislativa è divenuta prioritaria al fine di garantire la necessaria trasparenza ed efficienza delle azioni comunitarie. A tal fine, nel maggio del 1996 si è data attuazione al programma pilota SLIM (*Simpler legislation for the internal market*), che si propone di individuare i mezzi per semplificare la legislazione relativa al mercato unico. All'Atto finale della Conferenza intergovernativa del 1997 è stata peraltro allegata una dichiarazione relativa alla qualità redazionale della normativa comunitaria: in essa si raccomanda al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione di formulare delle linee direttrici per migliorare la forma della normativa stessa, nonché di accelerare la codificazione ufficiale degli atti normativi. Più recentemente, nell'ottobre 2005, la Commissione europea ha varato un programma triennale di semplificazione, in attuazione del quale, nel corso del 2006, sono state presentate una cinquantina di proposte di semplificazione. Il programma di semplificazione in questione prevede l'adozione di 500 atti, che dovrebbero sostituire circa 2.000 atti riguardanti tutti i settori. Allo stato attuale, la Commissione ha approvato complessivamente 85 atti in sostituzione di circa 300 atti vigenti: 52 atti sono già stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea; 33 sono in corso di adozione presso il Parlamento europeo e il Consiglio. Cfr. L. CARBONE, G. TIBERI, *La better regulation in ambito comunitario*, in *Quad. cost.*, 2001, 699 ss.; C. PAPPAGALLO, *La progettazione normativa nell'Unione europea*, in *Iter Legis*, 2002, 53 ss.; F. BARAZZONI e V. CERULLI IRELLI, *Gli atti dell'Unione*, in *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna, , 2004, 205 ss.

<sup>5</sup> Sull'introduzione, i contenuti e le finalità del "Piano annuale di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione" cfr. più dettagliatamente *infra* §. 4 e 5.

<sup>6</sup> Nel Piano in questione risultano difatti menzionati i provvedimenti normativi *in itinere* o di prossima approvazione, quali il decreto-legge n. 7 del 2007 sulle liberalizzazioni e il disegno di legge "Bersani" (A.C. 2272 e 2272 bis) recante misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, i disegni di legge "Nicolais" (A.C. 2161) sulla modernizzazione ed efficienza della P.A., il disegno di legge "Amato" (A.C. 1607) che introduce nuove norme sulla cittadinanza, il disegno di legge "Lanzillotta" (A.S. 772) di riordino dei servizi pubblici locali ed il disegno di legge "Turco" (A.S. 1249) sulle semplificazioni nel settore sanitario.

regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere ed i tempi necessari al loro conseguimento, conformemente alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di governo.

Il documento delinea, in sostanza, un percorso di azioni misurabili (anche in termini di differenza tra condizioni di partenza e risultati conseguiti) che, raggruppate in programmi, con precise cadenze temporali, convergano verso un obiettivo *strategico* ben preciso, quello del rafforzamento della competitività del Paese. In questo senso, al fine di passare da una semplificazione annunciata ad una semplificazione effettivamente percepita e rilevata, una delle principali novità del Piano è rappresentata proprio dall'adozione di una "logica di risultato": la riuscita degli interventi proposti non risulta commisurata solamente al numero di norme adottate o soppresse, ma anche, e soprattutto, all'effettiva riduzione degli oneri e dei tempi burocratici per i cittadini e per le imprese. In questa logica, il Piano coniuga innovazione organizzativa e innovazione tecnologica, in modo da semplificare l'attività amministrativa e *reingegnerizzare* i processi di servizio, utilizzando le opportunità messe a disposizione dalle nuove tecnologie.

D'altro canto il legislatore statale risulta oggi vincolato anche, e soprattutto, al rispetto di una serie di regole sul riparto della competenza legislativa, molte delle quali di rango costituzionale: non può dunque ritenersi un soggetto del tutto libero, dal momento che incontra diversi ed importanti vincoli a livello costituzionale, a livello comunitario ed oggi, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117 Cost., anche a livello internazionale. Proprio da ciò si giustifica la necessità – opportunamente riferita nel Piano – di stabilire un quadro certo di obiettivi e di azioni ed una strategia condivisa ai vari livelli di governo.

Risulta difatti ben chiaro che qualsiasi strategia finalizzata alla semplificazione (amministrativa e legislativa) per i cittadini e le imprese non può essere condotta a livello esclusivamente statale: anche alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118 della Costituzione, occorre che tale strategia si fondi su una solida alleanza con gli attori sociali e, nel rispetto del principio di leale collaborazione, con gli altri soggetti istituzionali. E tra questi, in primo luogo, le Regioni, alle quali sono affidati importanti compiti, sia

in materia di attuazione delle normative comunitarie, sia di produzione normativa in settori di straordinaria importanza per i cittadini e per gli imprenditori.

La rinnovata attenzione del governo al problema della semplificazione risulta peraltro fortemente connessa agli interventi – tuttora in corso – di liberalizzazione delle attività economiche ed a quelle di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. La semplificazione normativa ed amministrativa, la liberalizzazione delle attività economiche e la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni rappresentano, evidentemente, politiche convergenti.

È pacifico, quindi, che l'intendimento del governo sia quello di proseguire e realizzare la semplificazione, tanto amministrativa quanto legislativa, all'interno di una strategia unitaria complessivamente volta a migliorare il livello di competitività del sistema nazionale.

In quest'ambito si colloca l'individuazione di alcune *azioni* specificatamente volte ad assicurare la migliore qualità della regolazione dei provvedimenti governativi. Sugli *obiettivi* prefissati e sui *contenuti* specifici del programma di semplificazione normativa inaugurato con il Piano 2007 sembra opportuno svolgere, qui, qualche breve considerazione, alla luce, soprattutto, dei “tragici” propositi messi in atto, da due anni a questa parte, dalla legge n. 246 del 2005. Propedeutica rispetto a queste considerazioni è senz'altro l'illustrazione delle diverse “stagioni” della semplificazione, che dalla delegificazione al meccanismo “taglia-leggi”, passando per i testi unici misti e i codici di settore, sta vivendo momenti di rapida evoluzione (o involuzione?).

2. Nell'ultimo decennio la semplificazione normativa è divenuto un tema eminente di politica legislativa. E diversi sono stati gli strumenti per mezzo dei quali il legislatore ha inteso perseguirla.

La semplificazione nasce fundamentalmente come semplificazione amministrativa<sup>7</sup>.

Pur ricorrendo, sul piano legislativo, alcune anticipazioni volte a semplificare i procedimenti della pubblica amministrazione<sup>8</sup>, è stata la legge n. 59 del 1997 a porsi con maggiore risolutezza in questa direzione, prevedendo,

---

<sup>7</sup> Cfr., tra i tanti, *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. VANDELLI e G. GARDINI, Rimini, 1999; *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, a cura di G. VESPERINI, Milano, 2006.

all'art. 20, una legge annuale di semplificazione, che individui annualmente i procedimenti amministrativi da semplificare, soprattutto attraverso regolamenti di delegificazione. Il fine di questa legge è quindi consistito nella predisposizione di uno strumento legislativo permanente, volto a rispondere, in via strutturale, al problema dell'eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione. In quegli anni lo snellimento dei procedimenti amministrativi risultava difatti realizzato per mezzo della delegificazione, sostituita la disciplina legislativa in vigore con altra disciplina approntata e modificabile con l'esercizio della potestà regolamentare. A tal fine lo strumento era (ed è tuttora) dato dai regolamenti di cui all'art. 17, secondo comma legge n. 400 del 1988.

Ben presto, però, il legislatore italiano ha cominciato ad utilizzare il termine "semplificazione" in un'accezione più ampia. Oltre all'individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare, le leggi annuali di semplificazione hanno progressivamente concentrato la loro attenzione sul riordino e riassetto del sistema normativo, al fine di coordinare le disposizioni normative vigenti.

Si è così passati da un concetto di semplificazione prevalentemente amministrativa ad un concetto di semplificazione essenzialmente normativa, perseguita mediante la riduzione del numero delle regole poste, soprattutto, da norme di rango primario, il consolidamento ed il riassetto (mediante la codificazione) delle regole e una maggiore attenzione alla qualità della regolamentazione, anche attraverso lo strumento dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), introdotto dall'art. 5 della legge n. 50 del 1999.

Tale evoluzione è però passata attraverso una fase intermedia (e oramai conclusa), connotata dall'adozione dei testi unici misti<sup>9</sup>.

La prima legge annuale di semplificazione (legge n. 50 del 1999) ha difatti investito il governo 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" (art. 7, secondo comma). In sostanza la legge in questione prevedeva la raccolta, in un unico *corpus*, di norme sia legislative sia

---

<sup>8</sup> Il riferimento è, tra le altre, alla legge n. 241 del 1990, che include tra i principi dell'attività amministrativa quelli della celerità e dell'economicità, e all'art. 2 della legge n. 537 del 1993, atta a promuovere la delegificazione e semplificazione di una serie di procedimenti amministrativi, fino ad allora regolati con legge

<sup>9</sup> Cfr. M. MALO, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino, 2004.

regolamentari, inerenti un'unica materia. La *ratio* era evidentemente 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 altresì prevista una clausola di resistenza normativa del testo unico misto, abrogabile o modificabile o derogabile solo in modo esplicito.

I problemi interpretativi, non lievi, suscitati dai testi unici misti hanno indotto il legislatore del 2003 ad abrogare la norma che prevedeva siffatto istituto, introducendo, quale nuovo strumento di riassetto normativo, il codice di settore.

Siffatto cambiamento di prospettiva è emerso, in particolare, nella legge n. 229 del 2003, recante "Norme in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione (legge di semplificazione per il 2001)". Indicata già nel titolo, la codificazione risultava intesa quale strumento di semplificazione, da attuare mediante decreti legislativi di riforma di singoli settori.

L'art. 1 della legge n. 229 sostituiva integralmente l'art. 20 della legge n. 59 del 1997, anche con riferimento ai fini perseguiti con lo strumento della legge annuale di semplificazione: l'obiettivo individuato era infatti "la semplificazione ed 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".

In controtendenza, dunque, rispetto a quella che era apparsa come *età della decodificazione*<sup>10</sup>, si delineava un ritorno alla codificazione (benché originata dalla medesima decodificazione accompagnata all'adozione di testi unici misti), con un "riordino" della normazione che trascolorava in "riassetto" della stessa<sup>11</sup>.

Senonché i codici di settore, essendo decreti legislativi contenenti esclusivamente norme di rango primario, non potevano soddisfare l'esigenza di un quadro normativo completo ed unitario a livello di fonti secondarie. Di contro,

---

<sup>10</sup> L'espressione è di N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1979.

<sup>11</sup> Cfr. *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2005; G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione: i "codici di semplificazione di settore"*, Padova, 2007.

i testi unici misti, al di là delle diverse 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.

La risposta a tale esigenza ricognitiva è stata data dalla legge n. 246 del 2005 (“Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”), che novellando l’art. 20 della legge n. 59 del 1997 prevede, all’art. 1, primo comma lett 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”.

Volendo elencarle nella loro scansione temporale (che peraltro non è stata sempre annuale), le diverse leggi di semplificazione susseguitesi in questi anni sono state:

- a) la legge n. 50 del 1999 “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998”;
- b) la legge n. 340 del 2000 “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999”;
- c) la legge n. 229 del 2003 “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001”;
- d) la legge n. 246 del 2005 “Semplificazione e riassetto normativo per il 2005”.

Ultima della serie delle leggi annuali di semplificazione è stata, appunto, la citata legge n. 246 del 2005<sup>12</sup>. In essa è previsto, in particolare, che il processo di codificazione realizzato attraverso lo strumento della delega

---

<sup>12</sup> Anch’essa, come le precedenti, è intervenuta sull’art. 20 della legge n. 59 del 1997. In particolare, la legge n. 246 aggiunge nuovi principi e criteri direttivi cui debbono ispirarsi le deleghe per la semplificazione ed il riassetto normativo: il governo deve difatti garantire la “coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa” e farsi promotore dell’esercizio delle competenze normative di Stato, Regioni e Province autonome

legislativa (cui notevole impulso ha dato la legge n. 229 del 2003) sia accompagnato da una "raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia", eventualmente coordinate con la disciplina posta a livello primario. Sono aggiunti, inoltre, alcuni principi in materia di semplificazione delle funzioni amministrative, con il richiamo, ad esempio, della 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) ed il richiamo dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e dei 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. La legge n. 246 reca, poi, cinque deleghe di codificazione-riassetto del settore, 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 notariato e degli archivi notarili e adempimenti amministrativi a carico delle imprese.

Ma la peculiarità maggiore della legge di semplificazione del 2005 risiede certamente nella c.d. norma taglia-leggi, con la quale si intende operare uno sfoltimento complessivo delle norme ritenute obsolete, mediante l'attribuzione all'esecutivo del compito di individuare (con decreto legislativo) tutte le norme di cui si ritenga necessaria la permanenza in vigore. Decorso il termine di esercizio della delega, le norme pubblicate anteriormente al 1 gennaio 1970 si considereranno comunque abrogate.

Su tale "inedito" strumento di semplificazione vale di certo la pena soffermarsi più approfonditamente.

3. La norma "taglia-leggi", o norma "ghigliottina", è prevista dall'art. 14, comma 14 della legge n. 246 del 2005, in forza del quale, al termine di un procedimento complicatissimo e scadenziato in quattro anni, tutte le norme primarie anteriori al 1970, fatte salve alcune eccezioni, dovranno considerarsi abrogate.

In particolare, il governo è chiamato a due compiti estremamente delicati.

In primo luogo, entro due anni dall'entrata in vigore della legge di semplificazione, il governo dovrà individuare "le disposizioni legislative statali

vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori normativi” e informarne il Parlamento con una relazione finale.

Già questo primo aspetto si presenta ricco di spunti problematici.

In particolare, sembra legittimo domandarsi se la ricognizione governativa abbia un mero valore informativo o se comporti, invece, l’abrogazione di quanto non compreso nella lista finale. Risulta senz’altro da preferire la prima ipotesi, dato che la seconda, oltre che porsi al di fuori dei canoni costituzionali di delega legislativa, darebbe luogo ad una duplicazione – con una procedura speculare e inversa – della norma-ghigliottina contenuta nei commi successivi.

Posto quindi che tale ricognizione assuma, comunque, un valore meramente informativo, viene da chiedersi come le diverse amministrazioni incaricate di questa enorme operazione ricognitiva intendano procedervi e con l’ausilio di quali strumenti. È indubbio che le banche dati telematiche (soprattutto private!) oggi in commercio giochino un ruolo davvero determinante al riguardo: ma pensare che il censimento in questione, propedeutico alla successiva individuazione delle norme “da salvare”, avvenga sulla base dei dati (peraltro non sempre aggiornati) presenti in tali raccolte, spesso poco attendibili, suscita comprensibili perplessità.

La seconda tappa consiste nell’adozione, entro ulteriori due anni, di 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”. Decorso il termine, e dunque al massimo quattro anni dopo l’entrata in vigore della legge di semplificazione 2005, tutte le leggi statali anteriori al 1970 saranno comunque abrogate. Fanno eccezione, però, alcune leggi espressamente confermate in vigore, ossia:

a) le 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;

b) 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;

c) 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;

d) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;

e) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

f) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale;

g) le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14.

Su questa seconda tappa debbono necessariamente farsi alcune osservazioni. E proprio l'esame delle disposizioni che rimangono comunque in vigore, ai sensi dell'art. 14, comma 17 della legge di semplificazione per il 2005, induce a qualche notazione.

Fra le categorie di disposizioni comunque mantenute in vigore vi sono previsioni che non hanno confini semantici facilmente individuabili: si pensi, ad esempio, alle disposizioni "che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria" o a quelle "in materia previdenziale e assistenziale". La norma-ghigliottina è tecnicamente formulata come una norma di abrogazione presuntiva e generalizzata, in forza della quale viene disposta la cessazione di efficacia di tutte le leggi anteriori al 1970 e dunque di un insieme di atti esattamente individuabili<sup>13</sup>. La formula in questione risulta però vanificata dalle eccezioni alla regola, ovvero dall'individuazione delle disposizioni mantenute in vigore: se queste, infatti, non risultano individuate in modo espresso, ma in modo innominato, il risultato è quello di produrre effetti

---

<sup>13</sup> Sull'abrogazione in generale e sulle questioni particolari in materia cfr. le voci di enciclopedia di S. PUGLIATTI, voce *Abrogazione – Teoria generale e abrogazione degli atti normativi*, in *Enc. dir.*, I. Milano, 1958, 141 ss.; F. MODUGNO, voce *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, I, Roma, 1988; G.U. RESCIGNO, voce *Abrogazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, I, Milano, 2006, 22 – 35. In particolare, sul piano della teoria generale del diritto, un'analisi dettagliata dei diversi tipi di abrogazione e delle problematiche ad essi connesse è presente in F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000, in particolare 131 – 201.

speculari anche sulle norme da abrogare. Il confine tra norme abrogate e norme in vigore è, e deve essere, necessariamente unico: se il *limes* è reso incerto, non importa da quale parte provenga l'incertezza, perché il risultato è comunque speculare e produce i suoi effetti sia sulle norme da abrogare che su quelle da mantenere in vigore.

Peraltro dall'elencazione di cui all'art. 14, comma 17 della legge n. 246 del 2005 non sono espressamente comprese talune leggi che la Corte costituzionale ha qualificato come "costituzionalmente necessarie"<sup>14</sup> e la cui prossima abrogazione suscita serie perplessità. È, il caso ad esempio, della legge n. 645 del 1952 (c.d. legge Scelba) di attuazione della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, la cui inevitabile abrogazione creerebbe un vuoto costituzionalmente rilevante nell'ordinamento. Si pensi, ancora, alle norme di attuazione degli statuti speciali, una categoria, questa, ugualmente trascurata nell'elencazione delle norme escluse dall'abrogazione, la cui sopravvivenza risulta parimenti essenziale all'ordinamento costituzionale del Paese.

Ma non basta. Si pensi a tutte quelle materie coperte, in Costituzione, da riserva di legge assoluta, la cui attuazione è avvenuta con interventi legislativi

---

<sup>14</sup> Il riferimento è, soprattutto, alla sentenza n. 16 del 1978, la prima fondamentale pronuncia direttamente operante sulla struttura del giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo. Con tale decisione la Corte costituzionale ha operato su tre diversi versanti, al fine di delineare limitazioni ulteriori all'ammissibilità del *referendum* abrogativo, interpretando estensivamente le categorie di leggi precluse dall'art. 75, secondo comma Cost., escludendo dall'ambito delle consultazioni referendarie una serie ulteriore di leggi o materie e rinvenendo limiti alla struttura dei quesiti referendari. In particolare, sono state escluse dalle consultazioni referendarie la Costituzione e le leggi approvate con il procedimento di cui all'art. 138 Cost. (in quanto disposizioni di rango formalmente costituzionale), gli atti legislativi dello Stato dotati di una forza passiva peculiare (come le leggi di esecuzione dei Patti lateranensi, di cui specificatamente alla sentenza n. 16 del 1978) e le disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato (così, ancora, la sentenza n. 16 del 1978 e la sentenza n. 25 del 1981). Tale ultima categoria è stata oggetto, peraltro, di interpretazioni e di aggiustamenti da parte della giurisprudenza successiva, che ha finito per estenderne la portata fino a ricomprendervi le leggi "costituzionalmente obbligatorie" (così, ad esempio, la sentenza n. 29 del 1987, sull'ammissibilità di un *referendum* abrogativo di alcune disposizioni riguardanti le modalità di elezione dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura).

*ante* 1970. La loro abrogazione creerà un'inevitabile vuoto normativo, che dovrà essere inevitabilmente colmato con un nuovo intervento normativo (certamente legislativo), e che sarà suscettibile di vanificare la *ratio* ultima della normaghiottina.

Si rammenti, ancora, che i decreti governativi in questione devono essere adottati con una procedura complessa, che prevede, tra l'altro, il parere obbligatorio della Commissione bicamerale per la semplificazione, di cui all'art. 14, comma 19. Tale parere, però, non è vincolante: in sostanza eventuali giudizi di merito espressi in quella sede non potranno assumere quella coerenza tale da impedire l'abrogazione *tout court* in programma.

Un ultimo aspetto preme mettere in luce.

La norma di cui all'art. 14, comma 16 prevede l'abrogazione delle disposizioni anteriori al 1970 quale conseguenza automatica dello scadere del termine quadriennale. Ne deriva che i decreti legislativi di ricognizione della normativa da mantenere in vigore sono meramente eventuali. Difatti, se non vengono adottati nei termini, l'abrogazione generalizzata pre-1970 si produrrà egualmente, restandone immuni solo le norme individuate dal comma 17. Non è dato sapere se questo profilo sia stato adeguatamente ponderato dal legislatore, ma rischia di produrre effetti tutt'altro che "semplificanti" e – in un certo senso – riduce il discernimento delle fonti "utili" da quelle "inutili" ad una condizione potestativa, come del resto è la scelta di esercitare o meno una delega legislativa.

4. L'evoluzione della politica di semplificazione ha registrato, in una prima fase, ampio ricorso alla potestà regolamentare del governo, quale principale strumento di semplificazione. In seguito, si è prodotto un ricorso crescente alla legislazione delegata, con un riordino normativo affidato a decreti legislativi.

A tale evoluzione ha concorso la revisione del Titolo V della Costituzione, con la riscrittura dell'art. 117 Cost, che assegna alla potestà regolamentare dello Stato solo le materie di sua legislazione esclusiva. In ogni altra materia la potestà regolamentare spetta alle Regioni. Inevitabilmente lo strumento della delegificazione e del riordino normativo per mezzo dei regolamenti governativi ha visto contrarsi il suo raggio d'azione.

Il nuovo assetto della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni ha dunque sollecitato, e sollecita tuttora, una riflessione sugli strumenti di semplificazione. Una prima risposta è giunta dalla citata legge n. 246 del 2005, il cui art. 2 introduce l'art. 20 *ter* nella legge n. 59 del 1997, ove si dispone che il governo e regioni stipulino, in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi o intese finalizzati a favorire, soprattutto, il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative in vista della semplificazione e del riassetto normativo<sup>15</sup>.

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 siano oggetto di disciplina comunitaria. La legge comunitaria, anch'essa annuale, non di rado reca disposizioni volte al riordino normativo.

È dunque chiaro che l'obiettivo della semplificazione normativa pone l'ineludibile esigenza di coordinamento tra le fonti, come tra i soggetti istituzionali in vario modo coinvolti. Ad essa 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. Detta istituzione, prevista all'art. 1 del d.l. n. 4 del 2006 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2006), è stata attuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 2006.

Con altro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, anch'esso datato 12 settembre 2006, è stata istituita l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, istituita, a sua volta, dall'art. 1 del d.l. n. 181 del 2006 e convertito, con modificazione, dalla legge n. 233 del 2006.

Su tali organismi governativi è il caso, qui, di soffermarsi descrivendone brevemente la composizione e le funzioni.

a) Per quanto concerne le funzioni attribuite al Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità

---

<sup>15</sup> Al riguardo, il 27 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata, è stato siglato un accordo tra governo, regioni e autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione. Tale accordo ha come destinatari gli esecutivi statale e regionali e concerne un insieme di strumenti volti a perseguire una migliore qualità della regolamentazione. L'accordo in questione è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 aprile 2007.

della regolazione, queste si sostanziano essenzialmente nella predisposizione, entro il 31 marzo di ogni anno, di un piano d'azione per il perseguimento degli obiettivi del governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo. Sentito il Consiglio di Stato, il Piano è quindi sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri e trasmesso alle Camere.

Il Comitato deve altresì verificare, durante l'anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi (che viene reso pubblico ogni sei mesi), e deve svolgere funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello stato, nelle politiche di semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione.

Una più puntuale definizione della composizione e delle funzioni del Comitato è stata resa, in via attuativa, con il citato d.p.c.m. del 12 settembre 2006. L'art. 4 del decreto specifica e potenzia le funzioni del Comitato in questione: dal decreto è infatti contemplata la convocazione di un tavolo permanente per la semplificazione, il quale, al fine di favorire il raccordo con il sistema delle autonomie, è istituito presso la Conferenza unificata ed è composto dai rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, nonché da rappresentanti dei Ministeri, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM.

Per quanto attiene alla composizione del Comitato, questa è determinata dall'art. 2 del decreto citato. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio (che può peraltro delegare le proprie funzioni) ed è composto, oltre che da quest'ultimo, dai Ministri per gli affari regionali e le autonomie locali, per le politiche europee, per l'attuazione del programma di governo, dell'interno, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, nonché dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

b) Il supporto tecnico al Comitato interministeriale è assicurato dall'Unità per la semplificazione.

Tra le sue funzioni figurano compiti istruttori relativi al piano annuale di semplificazione, la collaborazione con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e svariati compiti di coordinamento e proposta. In particolare, l'Unità promuove forme di raccordo con il Parlamento e con altri soggetti titolari di poteri normativi per il miglioramento del processo legislativo.

Fanno parte dell'Unità, tra gli altri, i Capi Uffici legislativi dei Ministri componenti il Comitato predetto, alcuni consiglieri giuridici e esperti in materia.

5. Con specifico riferimento alle previsioni di cui al Piano di azione di recente approvazione, il profilo della semplificazione normativa e del miglioramento della regolazione risulta trattato nel Capitolo IV del documento, ove sono descritti – unitamente a talune problematiche inerenti il versante amministrativo della semplificazione, quali, ad esempio, la riduzione degli oneri amministrativi, la riduzione e la certezza dei tempi dei procedimenti – alcuni importanti aspetti connessi al miglioramento della qualità della regolazione (parte II), al controllo, alla verifica e all'aggiornamento degli indicatori della qualità della regolazione (parte III), tanto a livello statale quanto a livello regionale (parte VI).

In generale, sotto il profilo degli *obiettivi*, il Comitato intende perfezionare, e portare a regime, una serie di strumenti esistenti al fine di:

a) perfezionare la qualità dei provvedimenti in vigore (anche attraverso una riduzione mirata dello *stock* delle norme esistenti);

b) ispirare l'elaborazione delle politiche di settore al canone della priorità del ricorso a soluzioni di tipo amministrativo e di conseguenza al criterio della residualità del ricorso alla nuova produzione normativa, secondo un principio di stretta necessità (cd. alternative alla legislazione);

c) migliorare l'attività di verifica preventiva di coerenza dei provvedimenti sottoposti al Consiglio dei Ministri;

d) rendere più efficace la valutazione dell'impatto regolatorio complessivo di una serie definita di nuovi provvedimenti di particolare importanza per l'attuazione del programma di legislatura.

Alla loro realizzazione concorrono essenzialmente quattro *azioni*, illustrate dettagliatamente dal Comitato, che ne ha peraltro scadenzato la realizzazione.

a) Primo fra tutti si colloca un intervento volto accelerare l'approvazione della legge di semplificazione. Il disegno di legge annuale di semplificazione non gode di un *iter* privilegiato, con tempi finali predeterminati di approvazione, come invece avviene per la legge finanziaria: anzi, già nella fase della sua elaborazione endogovernativa è articolato secondo un *iter* molto complesso,

descritto nell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Ulteriori elementi di complessità si sostanziano altresì nel ruolo crescente della potestà normativa regionale e della Conferenza unificata in ordine all'approvazione dei provvedimenti governativi in materia.

Al riguardo, al fine di accelerare l'*iter* di approvazione della legge di semplificazione il Comitato intende procedere ad una compiuta analisi del procedimento normativo, elaborando (entro il 31 dicembre 2007) una proposta di modifica di tale procedimento, anche attraverso misure relative, ad esempio, all'organizzazione dell'attività parlamentare, come l'istituzione di una sessione parlamentare per l'esame dei provvedimenti di semplificazione ed il rafforzamento dei poteri della Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione.

Se l'obiettivo che il Comitato intende perseguire è quello di una decisa accelerazione del processo di semplificazione normativa, ben può ritenersi che la proposta illustrata possa sostanziare un valido ed efficace veicolo di semplificazione legislativa.

b) Attualmente è indubbio che sia in ambito europeo che nazionale la semplificazione normativa, quale componente fondamentale della qualità della regolazione (*better regulation*), rappresenta una priorità. Difatti tutti i Paesi dell'Unione europea e le Istituzioni comunitarie condividono l'obiettivo di semplificare il quadro normativo, al fine di rilanciare la competitività, aumentare la crescita economica e migliorare i rapporti tra i cittadini e le istituzioni nazionali ed europee.

Ciò non attiene unicamente al numero complessivo delle leggi, ma anche, e soprattutto, all'assetto generale dell'apparato legislativo, spesso caratterizzato dalla mancanza di coordinamento fra le diverse fonti e dalla loro scarsa conoscibilità, anche dovuta al frequente mantenimento in vigore di norme ormai desuete e comunque non necessarie.

Al riguardo, l'azione che il Comitato interministeriale si propone di attuare rinviene la sua ragione nella presa d'atto della "pesantezza" dello strumento legislativo, pesantezza che impone di considerarlo quale *extrema ratio* cui ricorrere solo quando tutti gli altri mezzi giuridici disponibili si siano rivelati insufficienti al conseguimento dell'obiettivo. Questa diffusa e condivisa impostazione trova poi una giustificazione ulteriore nell'esigenza di evitare

“ingorghi” parlamentari nella gestione delle proposte legislative. “A tal fine il Presidente del Consiglio” – si legge nel Piano – “diramerà un apposito atto di indirizzo volto a sollecitare la massima attivazione delle cd. alternative alla legislazione, quale condizione preventiva per il varo di nuovi interventi normativi di rango primario”.

Da questo punto di vista – lo si è detto – la legge di semplificazione per l'anno 2005 (legge n. 246 del 2005, art. 14) ha introdotto nel nostro ordinamento una sorta di ghigliottina legislativa, finalizzata ad eliminare dall'ordinamento le leggi ormai desuete o comunque non più utili, in funzione della più complessiva opera di riassetto normativo.

Come noto, il piano di intervento si articola in due distinte fasi, la prima di essa consiste nell'individuazione, entro il 16 dicembre 2007, di tutte le disposizioni legislative statali vigenti, con evidenziazione delle incongruenze e delle antinomie normative relative ai diversi settori legislativi. L'obiettivo è quello di dare definitiva attuazione alla previsione di cui all'articolo 107 della legge finanziaria per il 2001 (legge n. 388 del 2000), anche al fine di agevolare, grazie alle moderne tecnologie informatiche, la conoscenza pubblica della legislazione in vigore.

A questo proposito, primo obiettivo espresso nel Piano concerne l'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti con perimetrazione dei settori dell'ordinamento statale di competenza di ciascun Ministero. In particolare, è istituito un Comitato tecnico che svolgerà compiti di impulso e di raccordo nei confronti delle amministrazioni di settore e sarà composto da tre rappresentanti, uno dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, uno del Dipartimento per le riforme istituzionali e uno del Dipartimento della funzione pubblica, che riferisce ad un Sottosegretario appositamente incaricato con delibera del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. Il Comitato tecnico sarà assistito da un apposito gruppo di lavoro che si avvarrà delle risorse e strutture dell'Unità, del Dipartimento per le riforme istituzionali e del Dipartimento della funzione pubblica.

Il secondo obiettivo prefigurato nel Piano concerne la creazione (entro il 31 marzo 2008) di una banca dati *on line*, ad accesso gratuito, contenente tutta la legislazione e la normativa di carattere secondario statale vigente.

A ciò consegue – come terzo obiettivo – l'individuazione, entro il 16 dicembre 2009, in appositi decreti legislativi, delle disposizioni legislative delle quali il Governo ritiene indispensabile la permanenza in vigore, nell'ambito di una semplificazione e di un riassetto complessivo dei diversi settori normativi.

Nel Piano si legge che il complesso delle attività verrà condotto in stretto raccordo con il Parlamento, anche per il tramite del Sottosegretario appositamente incaricato. Il Governo inoltre riferirà periodicamente sullo stato di avanzamento dei lavori alla Commissione parlamentare bicamerale all'uopo istituita. Entro il 16 dicembre 2007 dovrà essere trasmessa, ai sensi del comma 12 del suddetto articolo 14, una relazione al Parlamento contenente l'individuazione delle disposizioni legislative vigenti: in essa peraltro potranno essere evidenziati, anche alla luce della prima attività del gruppo di lavoro, i problemi applicativi del meccanismo "taglia-leggi", apportando le necessarie modifiche alla legislazione di riferimento.

c) Tutte le azioni previste dal Piano sono parte integrante di una strategia complessiva di semplificazione normativa, improntata al miglioramento della qualità della regolazione. In tale quadro assume particolare rilievo il perfezionamento delle tecniche di informazione, comprensione e valutazione preventiva degli effetti dei provvedimenti normativi o generali, sottoposti al Consiglio dei Ministri, di particolare importanza nell'azione di governo.

Per realizzare tale obiettivo risulta necessario rendere più efficace lo strumento dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), che consiste appunto nella valutazione preventiva degli effetti sulle attività dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni che possono derivare dai provvedimenti normativi in corso di approvazione da parte del governo. In coerenza con gli indirizzi espressi dalla direttiva annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di governo, l'AIR deve essere necessariamente svolta compiutamente e la relativa scheda dovrà essere allegata a tutti i provvedimenti.

La procedura di analisi di impatto della regolazione sinora utilizzata risulta eccessivamente complessa e costosa. Quindi, è indispensabile introdurre, con il coinvolgimento diretto delle organizzazioni di rappresentanza

di imprese e cittadini, una procedura semplificata, rapida, credibile, completa e adeguata ai tempi e alle finalità dell'azione di governo.

Essa sarà caratterizzata da una ragionevole semplificazione della "scheda AIR" attualmente in uso. La nuova AIR semplificata dovrà indicare, con chiarezza, almeno i seguenti punti:

a) la coerenza con la complessiva azione di semplificazione del governo, con particolare riguardo al "principio precauzionale";

b) la compatibilità con le priorità del programma di governo.

L'AIR, resa dunque più agile ed efficace, potrà costituire un utile strumento per approfondire l'istruttoria degli atti normativi, già nel corso della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

d) In attuazione dell'art. 55 del Codice dell'amministrazione digitale il Comitato intende altresì sperimentare le modalità per realizzare la consultazione telematica su almeno cinque provvedimenti normativi. Sulla base di questa esperienza sarà emanata una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che prevederà le modalità con cui questa attività sarà svolta a regime, in modo che tali modalità siano allineate agli *standards* internazionali. In parallelo, sarà realizzato un apposito sito dedicato alla consultazione telematica sugli schemi di atti normativi.

Nell'ambito del controllo, verifica e aggiornamento degli indicatori della qualità della regolazione si collocano alcune azioni di ricognizione, controllo, verifica e aggiornamento degli indicatori settoriali di qualità della regolazione oggetto di studi e rapporti, teorici e applicati, da parte di enti e istituzioni nazionali ed internazionali, volti a misurare il posizionamento dell'Italia rispetto ad altri paesi nei diversi settori oggetto di indagine.

a) Per quanto attiene alla ricognizione metodologica e settoriale delle indagini esistenti, il Comitato intende realizzare una verifica ragionata delle metodologie in uso da parte delle varie organizzazioni nazionali ed internazionali, anche per meglio comprenderne le logiche interne e per rendere i metodi in uso compatibili e confrontabili. A tal fine il Comitato intende predisporre schede aggiornate di sintesi dei rapporti esistenti a livello nazionale ed internazionale in merito all'impatto della qualità della regolazione sulla competitività. La ricognizione mostrerà, da un lato, gli ambiti settoriali coperti

dalle indagini in corso e, dall'altro, le metodologie e la tipologia di informazioni trattate, evidenziando gli interlocutori nazionali di riferimento. Tale azione consentirà una valutazione critica delle diverse metodologie impiegate e la conseguente individuazione dei processi di selezione e di raccolta delle informazioni utili a migliorare il grado di attendibilità degli indicatori impiegati. L'obiettivo ultimo dell'intero Piano è, infatti, quello di migliorare il posizionamento dell'Italia nelle classifiche internazionali.

b) L'azione del Comitato per il miglioramento della raccolta dei dati, dei flussi informativi e della loro trasmissione consiste nella creazione (entro il 31 dicembre 2007) di un presidio nazionale di raccolta e di controllo delle informazioni e dei dati rilevanti ai fini della verifica della loro corretta trasposizione negli indicatori utilizzati, anche attraverso la centralizzazione della loro trasmissione agli interlocutori nazionali ed internazionali, in forma unitaria e compatibile con le diverse metodologie impiegate e prevedendo che i flussi informativi siano portati anche a conoscenza dei soggetti destinatari degli interventi di semplificazione, onde fornire elementi utili per la valutazione degli stessi. Il tempestivo aggiornamento degli indicatori consentirà di comunicare in via efficace i risultati ottenuti anche alla luce delle riforme di semplificazione e di miglioramento della regolazione avviate nel frattempo.

c) Al fine di creare un sistema nazionale di coordinamento e di confronto sugli indicatori della qualità della regolazione, il Comitato intende individuare un *focal point* nazionale, ovvero un sistema di consultazione/concertazione dei vari soggetti nazionali coinvolti nello studio e nella valutazione degli indicatori al fine di procedere alla validazione di approcci metodologici condivisi e confrontabili sia per la misurazione e il controllo degli indicatori che per la concertazione e la condivisione dei metodi e dei risultati delle indagini applicate (in essere e in corso di progettazione). Si prevede anche la rilevazione, valutazione e successiva segnalazione di "*best practices*" regionali, di natura normativa o settoriale.

6. Quanto sin qui riferito mette in luce la distanza profonda tra i tecnicismi regolatori e lo sviluppo di una cultura della tecnica legislativa.

Gli interventi di semplificazione, il proliferare di nuclei, Comitati, e altri soggetti di coordinamento, di certo rischiano di produrre effetti opposti a quelli

perseguiti. Meglio sarebbe, infatti, cercare di legare lo sviluppo delle tecniche a quello di una cultura della qualità della regolazione: senza di essa, infatti, gli sforzi sono destinati al fallimento o all'eterogenesi dei fini, complicando e scoraggiando, anziché semplificare<sup>16</sup>.

Come noto, la nozione di "certezza del diritto" implica la conoscibilità degli atti e fatti normativi e comporta, di conseguenza, che tali materiali siano redatti in modo da risultare comprensibili ai loro destinatari. Lo strumento più idoneo per ridurre il tasso di incertezza del diritto che deriva dalla necessità di lasciare uno spazio adeguato all'interpretazione giuridica consiste nel ricorso ad un'accurata tecnica di redazione degli atti normativi<sup>17</sup>.

Al fine precipuo di soddisfare le esigenze di certezza del diritto la pubblicità degli atti normativi, a valle, ed una corretta e chiara redazione tecnica, a monte, costituiscono per ciò stesso momenti fondanti e imprescindibili<sup>18</sup>.

Proprio la tecnica legislativa, nella sua accezione più ampia, comprensiva cioè anche della politica della legislazione<sup>19</sup> sostanzia oggi un'importante opportunità per il legislatore, o meglio, un ausilio indispensabile nell'attuazione dei diversi processi riformatori cui l'assetto istituzionale, e l'ordinamento nel suo complesso, risultano doversi continuamente conformare<sup>20</sup>. Prendendo in considerazione, ad esempio, l'intervento riformatore della Parte II della Costituzione del 2001, emerge chiaramente

---

<sup>16</sup> A proposito della crisi della legge e le sue cause cfr., tra gli altri, F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 412 ss.; A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1999, 172 ss.; V. ITALIA, *La fabbrica delle leggi*, Milano, 1990; M. AINIS, *Una finestra sulla qualità della legge*, in *Rass. parl.*, 1996, 191 ss.; ID., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2000.

<sup>17</sup> Sulle tecniche legislative e i diversi campi interessati dalle stesse cfr. soprattutto G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998; ID., voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993; ID., *La redazione degli atti normativi*, in *Dir. formaz.*, 2004, 122 ss. Il riferimento è altresì al recente contributo di G. TIBERI, voce *Tecniche legislative*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, VI, Milano, 2006, 5870 – 5878.

<sup>18</sup> Cfr. C. D'ORTA, V. DI PORTO, *L'attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti*, in *Formazione delle leggi e tecnica normativa*, Quaderni della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Roma, 1995, 223. Sul problema della certezza del diritto, anche dal punto di vista linguistico, si veda A. PIZZORUSSO, voce *Certezza del Diritto, II) Profili applicativi*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988, 323 ss.

<sup>19</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, voce *Tecnica legislativa*, cit.

come dette tecniche di legislazione sostanzino, oramai, una delle forme più importanti attraverso cui dare attuazione ad interventi riformatori di ampia portata – com'è quello realizzato con l. cost. n. 3 del 2001 – e a principi fondamentali della Carta costituzionale, quali l'autonomia e il decentramento<sup>21</sup>.

Il legislatore si trova, oggi, davanti ad una realtà molto lontana da quella caratterizzata da poche regole semplici, chiare e stabili, poste in genere dal medesimo soggetto e con lo stesso ambito di vigenza, in genere coincidenti con i confini dello Stato-nazione. È una realtà, quest'ultima, che di certo oggi non esiste più: in un mondo così fortemente interconnesso – qual'è quello attuale – i legislatori, tanti e diversi, si trovano ad agire contemporaneamente e in relazione ai diversi ambiti territoriali cui ciascuno di essi deve istituzionalmente riferirsi.

In questo senso tutti gli organi dotati di poteri normativi risultano necessariamente condizionati dall'azione degli altri, oltre che dalle scelte di tipo tecnico-scientifico compiute da soggetti diversi da quelli politicamente responsabili. Ed infatti l'elevata specializzazione tecnica dell'intervento regolatore che certi settori richiedono importa tanto l'incapacità dei legislatori di approntare l'opportuna disciplina quanto l'affidamento del relativo potere normativo a soggetti estranei all'elezione popolare (quali, ad esempio, le autorità indipendenti)<sup>22</sup>.

A questo proposito si rammenti che il tasso di competenza tecnica richiesto al legislatore risulta, ovviamente, variabile da settore a settore. È però evidente come, in qualunque settore operi, il legislatore (sia statale che regionale) non può certamente ignorare le regole di grammatica ed i precetti formali della buona tecnica legislativa a garanzia della corretta redazione

---

<sup>20</sup> Interessanti valutazioni circa la tecnica e la politica della legislazione quali rilevanti "opportunità" per il legislatore contemporaneo sono presenti in N. LUPO, *Tecnica e metodo della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quaderni regionali*, 2004, 97 – 119.

<sup>21</sup> Cfr., tra gli altri, A. MANZELLA, *I metodi della legislazione parlamentare*, in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, 23 ss.

<sup>22</sup> Cfr. N. LUPO, *Tecnica e metodo della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, cit., 97 – 98.

normativa<sup>23</sup>, come opportunamente messo in luce, all'inizio degli anni '80, dalla Commissione Barettoni Arleri<sup>24</sup>.

Il legislatore statale risulta oggi vincolato anche, e soprattutto, al rispetto di una serie di regole sul riparto della competenza legislativa, molte delle quali di rango costituzionale: non può dunque ritenersi un soggetto del tutto libero, dal momento che incontra diversi ed importanti vincoli a livello costituzionale, a livello comunitario ed oggi, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117 Cost., anche a livello internazionale<sup>25</sup>.

Siffatto ridimensionamento della libertà del legislatore significa, peraltro, un nuovo e più importante compito delle tecniche di legislazione. L'obbligo di confrontarsi e di interagire con altri livelli di produzione normativa importa la realizzazione di un passaggio – quello dalla “tecnica della legislazione” alla “politica della legislazione” – che si sta affinando proprio in quest'ultimi anni<sup>26</sup>.

Ed è proprio quest'ultimo aspetto, ossia il rilievo non esclusivamente tecnico ma anche politico delle regole a presidio della corretta legislazione, che è opportuno mettere in luce, dal momento che il loro rispetto risulta incidere fortemente sulla stessa capacità della legge di perseguire i suoi scopi. Al riguardo sembra davvero condivisibile quanto sostenuto da taluni Autori<sup>27</sup> in ordine all'esistenza, quanto mai dubitabile, di una netta distinzione tra *drafting* formale e *drafting* sostanziale, tra regole, cioè, dotate di rilevanza

---

<sup>23</sup> Sui caratteri del linguaggio normativo cfr. C. D'ORTA, V. DI PORTO, *L'attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti*, cit., 234 – 237. In particolare, sul problema dell'informatizzazione delle leggi vigenti, regole e progetti comuni tra Stato e Regioni sono stati opportunamente formulati in una *Riunione interistituzionale* promossa dal Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati e tenutasi l'8 novembre 2004.

<sup>24</sup> Il testo della relazione elaborata dalla Commissione, come presentata in Parlamento nel giugno del 1982, è stata pubblicata nel volume *Fattibilità e applicabilità delle leggi*, Rimini, 1983. Cfr., poi, G. PASTORI, A. ROCCELLA, *La fattibilità delle leggi*, in *Lezioni di tecnica legislativa*, a cura di S. BARTOLE, Padova, 1988.

<sup>25</sup> Cfr. *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, a cura di F. BASILICA, Rimini, 2006.

<sup>26</sup> Sulla qualità della legislazione a livello regionale cfr. R. LIBERTINI, *Le regioni e le tecniche legislative*, in *Ist. Federalismo*, 2002, 323 ss.; I. SALZA, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nell'elaborazione dei nuovi statuti regionali*, in *Iter legis*, 2003, 43 ss.

<sup>27</sup> Cfr., tra gli altri, N. LUPO, *Tecnica e metodo della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, cit., 100 – 101.

esclusivamente tecnica e regole cui è riscontrabile una valenza esclusivamente politica<sup>28</sup>.

In questo senso, rileva il duplice profilo delle “regole interne” della buona tecnica legislativa e dei “fini” verso i quali l’intervento legislativo risulta orientato<sup>29</sup>. In realtà, i due aspetti – quello tecnico e quello teleologico – si implicano e risultano inscindibili. Entrambi vanno tenuti presente se si vuole scrivere una “buona” legge: il testo di legge che si va a predisporre deve essere dunque discusso in tutti i suoi aspetti, obiettivi, contenuti e forma.

Ecco allora che il *drafting* è, al tempo stesso, scienza, politica e tecnica della legislazione.

Si rammenti, poi, che il passaggio dalla tecnica alla politica della legislazione è stato di recente esemplificato dall’istituzione, nell’ordinamento italiano, del “Comitato per la legislazione” presso la Camera dei Deputati: se la questione della legislazione non rivestisse alcun rilievo politico, non risulterebbe giustificata l’istituzione di un organo composto da parlamentari, in numero paritario, appartenenti tanto alla maggioranza quanto all’opposizione, e volto alla redazione di pareri proprio sulla qualità dei testi legislativi, sulla loro chiarezza, formulazione ed omogeneità<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Per la distinzione tra *drafting* formale e *drafting* sostanziale si vedano, tra gli altri, C. D’ORTA, V. DI PORTO, *L’attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti*, cit., 223 – 238; V. DI CIOLIO, *La progettazione legislativa in Italia*, Quaderni della Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno, vol. IX, Roma, 1999.

<sup>29</sup> Sulla problematica del *drafting* sostanziale si veda quanto scrive N. PIETRONI, *Aspetti istituzionali del drafting*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 1992, 97 ss.

<sup>30</sup> In ordine all’istituzione e alla funzione del Comitato per la legislazione, tra i numerosissimi contributi presenti in dottrina si vedano, tra gli altri, E. BERARDUCCI, R. ALESSE, voce *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur.*, Agg., VIII, Roma, 2000; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 705 ss.; M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 1999, 85 ss. In particolare, sulla rilevanza del Comitato per la legislazione in ordine ai rilievi di politica legislativa cui questa trattazione è specificatamente orientata, si veda N. LUPO, *Tecnica e metodo della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, cit., 101. Con riferimento alla riformata potestà legislativa statale e regionale e, quindi, alle relative valutazioni di politica legislativa, rileva quanto argomentato da taluni Autori in occasione del Seminario “Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo”, promosso dal Comitato per la legislazione e tenutosi presso la Camera dei Deputati il 6

Ugualmente rileva l'attenzione rivolta dalle istituzioni nazionali e regionali all'istruttoria legislativa e, più specificatamente, alla progettazione normativa. L'arricchimento delle relazioni cui sono corredati i testi normativi, l'introduzione dell'Analisi Tecnico-Normativa (ATN) e dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) palesano l'opportunità della più corretta accezione di tecnica della legislazione quale politica della legislazione<sup>31</sup>.

Siffatto passaggio dalla tecnica alla politica legislativa e, quindi, la sovrapposizione tra *drafting* formale e *drafting* sostanziale, emerge ancor più chiaramente alla luce della disciplina dei rapporti tra disposizioni poste in essere nei diversi livelli territoriali, quello statale, regionale, provinciale e comunale. Da ciò emerge chiaramente come le tecniche legislative non siano altro che una delle forme attraverso cui dare attuazione ad uno dei principi fondamentali della Costituzione, ossia al disposto dell'art. 5 e, quindi, all'adeguamento dei metodi della legislazione a quelle esigenze di autonomia e decentramento che la riforma del 2001 ha inteso garantire nella loro concreta realizzazione.

In definitiva, l'obiettivo che la cultura giuridica deve raggiungere è quello di una maggiore consapevolezza della sostanziale emancipazione della tecnica legislativa dall'idea che essa si risolva nella redazione formale del testo normativo, e quindi del riconoscimento del rilievo soprattutto politico del *drafting* legislativo. Ciò perché scrivere una "buona" legge significa, soprattutto, intervenire in modo equilibrato sul contesto politico ed istituzionale, oltre che precettivo, in cui la legge stessa andrà ad inserirsi.

Scrivendo Francis Bacon: "*legis tantum interest ut certa sit, ut absque, nec iusta esse possit*".

---

dicembre 1999. E, ancora, si rammenti quanto successivamente argomentato nel *Seminario "Proposte per il gruppo di lavoro tra Parlamento e Assemblee regionali"* del 12 febbraio 2001.

<sup>31</sup> Cfr. *Introduzione all'analisi di impatto della regolamentazione*, a cura di N. GRECO, Roma, 2003; *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del governo*, a cura di E. CATELANI e E. ROSSI, Milano, 2003.