

5.2 Certezza e uniformità delle terminologia — Occorre assicurare che all'uso di uno stesso termine corrisponda sempre lo stesso significato giuridico; allo stesso tempo, lo stesso concetto giuridico deve essere espresso sempre con lo stesso termine. Anche a tal fine, è necessario, in sede di revisione dei testi meno recenti, "adeguare" i termini ivi esistenti per aggiornarli e uniformarli a quelli di uso comune oggi.

5.3 Ricognizione e uniformazione delle regole di drafting — Occorre, in primo luogo, assicurare che la redazione dei testi risponda alle regole già comunemente utilizzate dai competenti uffici delle Camere e del Governo (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e Ufficio della Gazzetta ufficiale del Ministero della giustizia). Specifica attenzione va, poi, dedicata alla tecnica di compilazione dei testi unici di "doppio livello" legislativo e regolamentare, individuando idonee forme di evidenziazione del diverso rango normativo e valutando la possibilità di inserire in appositi allegati sia la normazione tecnica, sia la normativa comunitaria applicabile, a eminenti scopi conoscitivi. Infine, una particolare cura va dedicata al ricorso alle citazioni, ai richiami e ai rinvii ad altre norme, che comunque vanno ridotti ai casi indispensabili, nonché alle tecniche di abrogazione, espressamente disciplinate alle lettere b), c), e) e f) del comma 2 dell'articolo 7 della legge n. 50.

5.4 Coordinamento delle norme — Al riguardo occorre distinguere tra disposizioni legislative e disposizioni regolamentari, includendo nelle seconde le norme legislative oggetto di possibile delegificazione. Con riferimento alle prime è possibile il mero coordinamento formale ai sensi della lettera d) del comma 2 dell'articolo 7, coordinamento, peraltro, che consente di apportare le modifiche necessarie a garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, oltre che la chiarezza del linguaggio. Con riferimento alle disposizioni da inserire nella parte regolamentare del testo unico, si deve procedere innanzi tutto alla ricognizione delle norme da delegificare e poi alla elaborazione di una disciplina procedimentale che, contestualmente al suo inserimento nel testo unico, sia altresì semplificata secondo i criteri indicati dall'articolo 20.

A tal fine può ricorrersi alla tecnica della sinossi, ripartendo tutta la normativa esistente in una materia in tre gruppi di disposizioni:

a) norme che possono essere incluse nel testo unico senza subire variazione;

b) norme che non possono essere incluse nel testo unico perché incoerenti o perché duplicate;

c) ipotesi di norme da introdurre nel testo unico per renderne unitaria e coerente la struttura.

5.5 Logicità della disciplina, soprattutto procedimentale – Va evitato che l'assemblamento di articoli di varia provenienza produca incongruenze che possono far "andare in blocco" la procedura. A tal fine può farsi ricorso alla tecnica della diagrammazione a blocchi, che consente di simulare il funzionamento delle procedure amministrative come delineate dalla revisione del relativo assetto normativo.

5.6 Ricorso alle tecnologie informative - L'utilizzazione delle tecnologie informative nella compilazione di testi unici è oramai di uso corrente, sia in Italia, dove si stanno sviluppando *software ad hoc*, sia all'estero (per esempio, in Francia, un programma informatico specifico è utilizzato dalla *Commission Supérieure de Codification*). In particolare, potrebbero essere sviluppate le esistenti tecniche di marcatura o indicizzazione informatica del testo e quelle ipertestuali, attualmente con la sola funzione di facilitare, per ambiti normativi limitati, la ricomposizione del "puzzle normativo" e la costruzione di testi normativi coordinati. Il ricorso alla tecnologia informatica consente, inoltre, di risalire agevolmente, con il sistema delle "note a piè di pagina", alle normative da cui il testo unico ha tratto origine.

6 – Metodologia per la redazione dei singoli testi unici.

6.1 "Perimetro" del testo unico – Una volta stabilite le priorità di intervento, per ciascun testo unico occorre definire quello che in Francia è chiamato il "perimetro". Si tratta di individuare quali ambiti di materia e quali gruppi di norme vanno ricompresi nel testo unico in questione.

A tal fine, appare comunque indispensabile una completa ricognizione di tutte le fonti che regolano, anche indirettamente, la materia.

In secondo luogo, occorre tener presente il "tipo" di testo unico da redigere, secondo la distinzione ipotizzata al paragrafo 4 tra tipo "codicistico", tipo "induttivo" e raggruppamento di soli procedimenti di semplificazione.

Nel primo caso, a fronte dell'oggettiva indeterminatezza del confine, la definizione del perimetro appare fortemente influenzabile dalla minore o maggiore latitudine che si vuole conferire al testo unico. Si pensi, ad esempio, alle materie di cui all'allegato 3 della legge n. 50 del 1999: ambiente e territorio da un lato e urbanistica ed espropriazione dall'altro presentano oggettive aree di interferenza che impongono o di ritagliare, all'interno delle stesse, settori riconducibili all'uno o all'altro testo unico

secondo un criterio di prevalenza e di chiarezza, ovvero di valutare la percorribilità della elaborazione di un codice unitario, che riguardi l'intero complesso della normativa afferente al territorio, alle sue trasformazioni e all'ambiente circostante.

Più semplice appare la definizione del perimetro nel secondo e nel terzo caso, in cui la latitudine del testo unico è influenzata meno da considerazioni di ordine giuridico-sistematico sulla definizione della materia e più da considerazioni di opportunità. Si tratta, infatti, di rendere facilmente individuabile la disciplina di un procedimento, evitando che l'emanazione del regolamento di semplificazione si sovrapponga alla normativa già esistente, accrescendo il processo di stratificazione.

6.2 *“Piano dell'opera” del testo unico* — Una volta individuato il perimetro del testo unico, si deve impostare un “piano” per organizzare l'insieme delle normative che vi rientrano.

Il piano costituisce l'indice del testo unico.

La principale caratteristica del piano deve essere quella della sua chiarezza e della sua facile leggibilità, per garantire un accesso effettivo alla normativa ivi raccolta. È noto come la *Commission de codification* in Francia abbia rifiutato piani reputati eccessivamente difficili (il suo presidente, Guy Braybant, ha ufficialmente affermato che il piano non deve essere “troppo intelligente”, poiché rischia allora di divenire “inintelligibile”).

Un secondo problema deriva dalla definizione contestuale delle due parti legislativa e procedimentale.

Il piano dovrà optare, al riguardo, per una delle possibili soluzioni: a) netta separazione tra norme legislative e norme regolamentari in due distinte parti del testo unico; b) indice unico per entrambi i livelli di disciplina.

La prima opzione appare preferibile nel caso in cui la disciplina della materia possa essere compiutamente suddivisa tra norme di principio o sostanziali, di rango primario, e aspetti organizzativi e procedurali, regolati da norme secondarie o comunque delegificabili al momento della elaborazione del testo unico.

La seconda opzione è utilizzabile, invece, nei casi in cui la disciplina di livello primario appaia preponderante e le norme secondarie non “facciano sistema”, ma si limitano a integrare o rendere applicabile la singola fattispecie disciplinata dalla norma di legge.

6.3 *Accorpamenti, ripetizioni o suddivisioni, anche con l'ausilio informatico* — La “pianificazione” dell'opera ricomprende anche l'analisi “interna” alla normativa, al fine di individuare la corretta collocazione nel testo unico del precetto.

In altri termini, può essere necessario, ai fini di chiarezza sistematica, “smembrare” leggi, regolamenti o singoli articoli per ridisegnare la disciplina normativa di una materia. In questo contesto può essere anche necessario smembrare una disposizione collocando una parte della disciplina ivi contenuta nella sede regolamentare.

L’esperienza di altri Paesi dimostra che, talvolta, può rendersi necessario anche ripetere, in parti distinte del testo unico, la stessa disposizione onde ridurre al minimo la tecnica del richiamo o rinvio che, come si è detto, attenua la chiarezza del testo e l’intellegibilità della norma.

6.4 Elaborazione delle fonti regolamentari – Nel ricostruire un’unica fonte regolamentare quale strumento sostitutivo delle normative primarie e secondarie attualmente in vigore, in relazione a singole amministrazioni o settori di intervento pubblico, appare essenziale procedere in modo sistemico, facendo interagire tutti gli specialismi di settore che sono in condizione di apportare le diverse conoscenze necessarie a immettere nel processo di semplificazione e deregolazione elementi contenutistici idonei a migliorare l’ambiente normativo nel quale operano i cittadini utenti e le imprese che vengono a contatto con la pubblica amministrazione.

Concettualmente, si tratta di far precedere l’inizio del lavoro di organizzazione della nuova fonte regolamentare da una ricognizione puntuale dei profili critici che emergono dall’esperienza degli operatori e da una individuazione delle priorità su cui deve intervenire il processo di semplificazione. A tal fine si tratta concretamente di valutare, settore per settore, gli effetti diretti della regolazione (costi burocratici immediatamente valutabili) e gli effetti indiretti (costi economici, anch’essi concretamente valutabili), che ricadono sui cittadini utenti e sugli operatori economici.

7 – I testi unici dopo la loro approvazione: aggiornamento periodico e difesa dell’unitarietà della sede della disciplina.

“Codificazione” non significa “cristallizzazione” delle regole: è soltanto necessario che queste siano periodicamente aggiornate e che la loro modificazione avvenga nella stessa sede e in maniera esplicita.

Alla prima esigenza risponde la lettera g) del comma 2 dell’articolo 7 della legge n. 50 del 1999, che prevede l’ “aggiornamento periodico, almeno ogni sette anni” del testo unico.

Il Governo si impegna, sin d’ora, a intraprendere le iniziative legislative e regolamentari volte ad assicurare la revisione periodica dei testi unici. Tale revisione dovrà essere condotta sotto due profili: la verifica della persistente razionalità e sistematicità dell’ordinamento; la verifica della persistente “utilità” della regolazione.

La seconda esigenza si ricollega ad uno dei maggiori rischi di vanificazione dell'opera di razionalizzazione compiuta con i testi unici: quello che le normative successive siano inserite nell'ordinamento giuridico al di fuori della sede del testo unico, o peggio ancora in modo implicito o ambiguo.

Tale è la finalità del comma 6 dell'articolo 7 della legge n. 50, secondo cui "le disposizioni contenute nel 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".

Tale obiettivo, nell'attuale sistema costituzionale, va perseguito con strumenti diversi a seconda che si tratti di norme legislative o regolamentari. Nella prima ipotesi, infatti, può solo ipotizzarsi un impegno del Parlamento a seguire questa linea nell'approvazione delle leggi; mentre il Governo può impegnarsi, per l'iniziativa legislativa di propria competenza, a rispettare questa impostazione.

L'obiettivo può essere più efficacemente perseguito con riferimento alle norme regolamentari. A tale riguardo è in primo luogo ipotizzabile un intervento legislativo volto a sanzionare l'illegittimità di una norma regolamentare che modifichi una precedente norma in modo indiretto, implicito o fuori della sede del testo unico; ed è da chiedersi se una siffatta disposizione non sia rinvenibile già nel citato comma 6 dell'articolo 76 della legge n. 50.

In ogni caso, il Governo si impegnerà ad assicurare il rispetto del principio con riferimento alla emanazione di norme primarie e secondarie rientranti nella propria competenza. È, inoltre, prevedibile che il Consiglio di Stato, in sede di consulenza sulla normazione secondaria rilevi, proprio con riferimento al più volte citato comma 6, l'esigenza che ogni modifica a norme "codificate" sia apportata con le modalità ivi previste.

8 – I rapporti tra le Istituzioni.

Il metodo indicato e gli obiettivi da perseguire devono caratterizzare, ad avviso del Governo, il programma di riordino delle fonti normative voluto dalla legge n. 50 del 1999 e impegneranno, in primo luogo, il Nucleo di semplificazione delle norme e delle procedure.

Si tratta – sul modello esistente in altri Paesi OCSE – di una struttura appositamente dedicata a coordinare e rendere operativi i processi di riassetto del sistema normativo e di semplificazione delle procedure.

La sua istituzione si è resa necessaria nella consapevolezza che gli uffici legislativi dei vari Ministeri non possono essere *primariamente* interessati alla revisione del sistema normativo e alla sua semplificazione,

perché impegnati nel dar corpo alle politiche di settore delle rispettive amministrazioni.

Il Nucleo è in corso di costituzione, ne è stato nominato il coordinatore e sarà composto da 25 esperti, con il supporto di una segreteria tecnica di 41 unità.

Ma sarà comunque centrale, per il Governo, l'azione coordinata e integrata degli altri apparati a ciò deputati nell'ambito della stessa struttura governativa:

a) da un lato, gli uffici legislativi dei singoli Ministeri di settore (cui potrebbe essere affidata la redazione, anche parziale o in collaborazione con il Nucleo, di schemi di testi unici o di regolamenti di semplificazione);

b) dall'altro, soprattutto, il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica.

In secondo luogo, andrà valorizzato il raccordo con gli altri organismi aventi competenza nel settore della produzione normativa, in primo luogo il Consiglio di Stato, cui fa espresso riferimento la stessa legge n. 50, in aggiunta alle competenze ordinarie dell'Istituto in tema di consulenza sulla normazione. E sarà lo stesso Parlamento, nel sistema procedimentale delineato all'articolo 7 comma 4 della legge, a potersi avvalere dell'apporto del Consiglio di Stato.

In terzo luogo, soprattutto per la semplificazione degli aspetti procedurali con più forte impatto esterno, assume rilievo il ruolo dell'Osservatorio sulle semplificazioni istituito con DPCM del 6 aprile 1999. L'Osservatorio risponde, infatti, alla duplice esigenza di rappresentare una forma stabile di consultazione con le categorie interessate sia per l'introduzione di nuove semplificazioni sia per il monitoraggio del funzionamento di quelle già introdotte, proponendo eventuali correttivi.

Il quadro di insieme è comunque costituito dalla indispensabile collaborazione, cui fa riferimento la stessa legge n. 50, tra Parlamento e Governo, che rappresenta il luogo "forte" del raccordo interistituzionale occorrente per vincere la sfida della *"better regulation"*.

La semplificazione normativa rafforza il principio di legalità, inteso come indicazione di regole certe e prevedibili dell'agire pubblico, perché costituisce limite alla iperregolazione, alla cattiva normazione. La collaborazione interistituzionale tra Parlamento e Governo consentirà di evitare che il trasferimento della potestà normativa ad altri soggetti, conseguente alla delegificazione di determinati settori, possa in qualche modo tradursi in un'attenuazione della "democraticità" della partecipazione ai processi decisionali nella formazione delle norme.