

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 riordinamento 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 "dubbe", 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 vogliono 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 obiettivo, 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,