



**ALCUNI SPUNTI IN TEMA DI SEMPLIFICAZIONE E QUALITÀ DELLA
REGOLAZIONE AD UN ANNO DALLA COSTITUZIONE
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE**

di

Andrea Pastore

*(Senatore – Presidente della Commissione
parlamentare per la semplificazione)*

23 settembre 2009

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

Le politiche adottate in Italia a livello statale si confrontano e si integrano con quelle avviate in sede comunitaria e nelle singole Regioni: nell'Unione europea il miglioramento della qualità della regolazione costituisce dal 2005 parte integrante della strategia di Lisbona a favore della crescita e dell'occupazione, è cioè considerato strumentale al miglioramento della competitività e dello sviluppo economico; a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, la semplificazione e la qualità della legislazione sono diventate un obiettivo comune che deve necessariamente coinvolgere lo Stato e le Regioni.

Si tratta di processi che, a mio avviso, non possono essere più fermati perché sono ormai considerati inevitabili e necessari da tutte le forze politiche, anche se con sfumature diverse e, in alcuni casi, rilevanti.

Come è noto, il salto di qualità, rappresentato dall'avvio di un processo di semplificazione di ampio respiro, metodico e non occasionale, continuo e non episodico,

strutturale e non casuale, affidato a leggi di sistema ed attuato per lo più con una legislazione di iniziativa governativa, si è definito nella XIII legislatura con l'approvazione di una serie di leggi, note come leggi "Bassanini". Queste leggi, difatti, hanno introdotto una apposita disciplina organica, in particolare attraverso la previsione, nell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (più volte modificata ed aggiornata), di leggi annuali di semplificazione volte a realizzare un riassetto ed ammodernamento normativo, in materie elencate nei singoli testi legislativi, attraverso il ricorso a vere e proprie deleghe legislative ovvero mediante regolamenti di delegificazione disciplinati dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Nella legge di semplificazione 1998 (legge 8 marzo 1999, n. 50) sono stati poi previsti i testi unici misti contenenti sia norme di rango legislativo sia norme di rango regolamentare; modello questo successivamente abbandonato, a causa della farraginosità del processo di redazione e di approvazione e della promiscuità delle fonti normative, spesso disorganiche e contraddittorie.

Alle scelte operate a livello legislativo si sono affiancati altri strumenti, adottati in varie sedi istituzionali, per meglio disciplinare la formulazione dei testi legislativi. Occorre, a tale proposito, rammentare le direttive, di contenuto omogeneo, adottate dalle Presidenze delle Camere (circolari del 20 aprile 2001 del Presidente del Senato e del Presidente della Camera dei deputati sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi) e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (circolare 2 maggio 2001 n. 1088 - Guida alla redazione dei testi normativi) che impongono agli organi impegnati nella legislazione vincoli ben precisi di procedura e di linguaggio normativo.

Con la XIV legislatura, la stabilità di governo ha concorso a potenziare il processo di riordino legislativo e l'adozione di una serie di strumenti per avviare un serio tentativo di riduzione del carico legislativo e regolamentare, partendo dalla convinzione che non basta "delegificare", cioè mantenere le regole semplificandole e riducendo il livello di valenza normativa (da quello legislativo primario a quello regolamentare secondario), ma che occorre eliminare le norme, qualsivoglia ne sia la fonte, disboscando la giungla legislativa e regolamentare, restituendo ai cittadini, alle imprese, alle famiglie, ai privati ed agli stessi soggetti pubblici spazi sempre più ampi di libertà e di operatività.

Le difficoltà di condurre in porto le semplificazioni con strumenti legislativi sostanzialmente tradizionali nella forma, anche se originali nei contenuti, hanno convinto il Parlamento a prevedere, nella legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione per il 2005) uno strumento innovativo quale il c.d. "taglia-leggi". Tale strumento rappresenta una misura estrema e radicale, straordinaria ed eccezionale, che indubbiamente presenta anche

aspetti critici di tenuta costituzionale, ma che forse, proprio per il suo ristretto ambito temporale e per la sua “unicità”, può risultare in grado di superare positivamente l'*impasse* nel quale i tradizionali strumenti di semplificazione sembrano essere caduti.

Il "taglia-leggi" ha due facce, che si tengono tra loro e che ne costituiscono i due obiettivi fondamentali: l'uno ricognitivo, sul quale credo non ci possano essere obiezioni o riserve, mira ad effettuare un censimento della legislazione vigente, mai compiuto prima in Italia; l'altro invece tende ad abrogare tutte le disposizioni contenute negli atti normativi primari pubblicati nel periodo considerato (fino cioè al 31 dicembre 1969) non riprodotte nei decreti legislativi confermativi. La dottrina si è in larga parte espressa criticamente su questa forma di cancellazione di leggi dal nostro ordinamento, ma non ha negato l'utilità della ricognizione che, sotto la spada di Damocle dell'abrogazione generalizzata, ha indotto i ministeri e le burocrazie ad individuare il corpo delle disposizioni legislative che regolano la loro organizzazione e le loro funzioni, la loro stessa esistenza. Il "taglia-leggi" non si limita però solo a questi due aspetti, ma contiene anche una delega per il riordino della legislazione riconosciuta come vigente e tale delega soggiace a criteri e principi direttivi ben precisi che sono quelli dettati dall'articolo 20 della legge 59 del 1997.

Il "taglia-leggi" è sicuramente uno strumento emergenziale che, se utilizzato fino in fondo e ulteriormente migliorato, può consentire un disboscamento della legislazione vigente e aprire la strada, come avviene in altri Paesi europei (si pensi alla Germania o all'Austria) a interventi meno drastici, non più episodici, ma con cadenza periodica, volti sia all'individuazione e all'elencazione puntuale, con efficacia costitutiva, delle disposizioni da abrogare, sia al riordino e riassetto normativo.

Come è noto, il Governo ha provveduto, nel corso del 2007, al censimento delle disposizioni statali vigenti e ne ha riferito al Parlamento con apposita Relazione (Doc. XXVII, n. 7, della XV legislatura).

L'interruzione anticipata della XV legislatura ha comportato una fase di stasi, che è stata superata con l'avvio della nuova legislatura e con la costituzione del IV Governo Berlusconi che ha visto la nomina, per la prima volta nella storia del nostro Paese, di un Ministro senza portafoglio per la semplificazione normativa. In sede di attuazione della seconda fase del procedimento "taglia-leggi", volta all'individuazione degli atti normativi primari da sottrarre all'effetto ghigliottina, è emersa l'esigenza di una messa a punto del meccanismo stesso. L'articolo 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*" modifica in più punti il procedimento scandito dall'articolo 14 della legge n. 246. In

particolare, differisce di un anno l'entrata in vigore della cosiddetta "ghigliottina" nei riguardi di tutti gli atti normativi non censiti nei decreti legislativi di cui al comma 14 del citato articolo 14. Si tratta di un accorgimento dettato dall'esperienza, in quanto già adottato in occasione della conversione dei decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008, e finalizzato a rendere possibile un'opportuna fase di "ripensamento" per correggere eventuali errori o omissioni prima che l'abrogazione si compia, senza dover "ripescare" disposizioni erroneamente abrogate. Inoltre, la novella riconduce nella cornice unitaria della delega - evitando così il rischio, per il futuro, di un ulteriore ricorso alla decretazione d'urgenza - la possibilità per il Governo di accompagnare ai decreti legislativi, contenenti le disposizioni da mantenere in vigore, ulteriori decreti legislativi volti alla speculare operazione di abrogazione delle disposizioni legislative statali oggetto di abrogazione, tacita o implicita, o che abbiano esaurito i loro effetti o che siano prive di effettivo contenuto normativo o che siano comunque obsolete. Per tali decreti di abrogazione espressa si supera la soglia temporale del 1° gennaio 1970, prevedendo che essi possano intervenire anche su norme successive, senza limite temporale.

Come è noto, il "taglia-leggi" ha per oggetto il complesso degli atti normativi primari sino a tutto il 1969, termine che è stato individuato tenendo conto del momento di avvio della legislazione regionale, per cui questa data non solo permette di fissare un limite oggettivo all'operatività della legge e dei suoi effetti abrogativi, ma afferisce ad un periodo storico di maggiore "semplicità" legislativa.

Qualche perplessità è stata sollevata sulla limitata ampiezza temporale delle leggi sulle quali incombe l'effetto ghigliottina del "taglia-leggi", limite che si può anche ampliare, tenendo presenti alcune controindicazioni soprattutto sotto il profilo della legittimità costituzionale, nel caso in cui si volesse arrivare fino ad oggi, dal momento che l'oggetto della delega - che l'articolo 76 della Costituzione vuole "definito" - avrebbe una portata illimitata ed universale.

Ci sono inoltre troppe materie escluse dalla ricognizione. E' auspicabile che venga progressivamente ridotto il novero dei settori esclusi o che almeno si converta, con una nuova delega, l'elenco di tali settori in principi e criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi. In questo caso nessun settore escluso verrebbe cancellato, ma i decreti sarebbero chiamati alla corretta individuazione delle disposizioni, anche appartenenti ai settori esclusi, da mantenere in vigore.

Questo per quanto riguarda il procedimento "taglia-leggi".

E' evidente però che le politiche di semplificazione e di qualità della legislazione non possono e non devono limitarsi a questo strumento, ma devono avvalersi di un insieme combinato di interventi che, sia pur distinti, devono rinviare dinamicamente l'uno all'altro e non devono essere scissi, ove si intenda cogliere l'obiettivo di una semplificazione non effimera né apparente. In particolare, accanto all'abrogazione della legislazione più risalente nel tempo, si devono prevedere strumenti che intervengano sulla nuova produzione normativa, se possibile limitandola al necessario e rendendola più chiara e comprensibile.

C'è una significativa e sincera volontà politica di semplificare, di abrogare leggi e regolamenti, di alleggerire gli archivi, di riordinarli; però poi vi sono tanti, troppi "produttori" di norme che fanno a gara nel disciplinare la vita del cittadino, delle famiglie, delle imprese, dei soggetti pubblici e privati, aggiungendo ulteriori complicazioni ad un sistema che faticosamente si cerca di rendere più accessibile, leggibile, comprensibile.

Sul fronte parlamentare, uno degli strumenti cui si è cercato di far ricorso per disciplinare la produzione legislativa è stato quello delle cosiddette "clausole derogatorie", cioè norme contenute in leggi di sistema che regolassero o vincolassero la possibilità di deroga da parte di leggi successive; tali clausole non si sono però sinora rivelate efficaci perché, essendovi una pari-ordinazione, al di là delle enunciazioni solenni, sono state spesso eluse (se non espressamente violate) da leggi successive. Assolutamente isolata è la voce di chi ritiene che le clausole derogatorie, pur non potendo condizionare la validità di leggi successive, pur tuttavia vincolino i protagonisti del processo legislativo.

È chiaro che molti problemi potrebbero essere superati se si dovesse metter mano alla riforma costituzionale e quindi alle regole costituzionali del processo legislativo. Ma anche senza toccare la Costituzione, è possibile svolgere alcune riflessioni sulle altre fonti che presidiano i processi di normazione.

Fonte "integrativa" rispetto alla legge ordinaria è rappresentata dal complesso di norme che regolano il procedimento parlamentare, cioè dalle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari. In questo campo sarebbe opportuno che la Camera dei deputati ed il Senato si facessero carico non solo di rendere più efficienti le procedure, ma anche di eliminare quelle storture che, da un lato, inducono il Governo a ricorrere allo strumento della fiducia e, dall'altro, spingono l'opposizione alla minaccia o al ricorso all'ostruzionismo.

Il secondo soggetto (primo in termini quantitativi) di produzione normativa è il Governo. La legge n. 400/1988 ha prodotto buoni risultati, ma può essere migliorata. Un tentativo in tal senso è stato fatto con la citata legge n. 69 del 2009, che novella la legge n. 400 del 1988 in alcuni punti. In primo luogo è stato introdotto un articolo 13-bis, in base al

quale il Governo deve provvedere a che ogni norma diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti, ovvero a stabilire deroghe, indichi espressamente le norme oggetto di sostituzione, modifica, abrogazione o deroga. Inoltre si prevede che le disposizioni legislative, di rango secondario e contenute in circolari, che rinviano ad altre norme debbano indicare, in forma integrale ovvero in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare. Le disposizioni introdotte in materia di chiarezza dei testi normativi vengono qualificate come “principi generali per la produzione normativa” e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito. La qualificazione come “principi generali” dell’ordinamento implica – evidentemente – la loro funzione di indirizzo anche nei confronti delle Regioni. Si innova così l’ordinamento, in quanto per la prima volta due principi attinenti alla formulazione tecnica dei testi legislativi (e non solo) trovano spazio in una fonte di rango primario a carattere generale.

Per quanto riguarda la tenuta ed il costante aggiornamento dei processi di riordino normativo, si prevede che il Governo possa aggiornare, almeno ogni sette anni, codici e testi unici; si aggiunge inoltre all'articolo 17 della legge n. 400 un comma *4-ter*, che prevede la possibilità per il Governo di procedere al riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita ed all’espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete. La disposizione è finalizzata a prevedere espressamente, per quanto riguarda le fonti regolamentari, un periodico riordino basato su linee direttrici analoghe a quelle individuate per il meccanismo "taglia-leggi". Si è inserito infine un articolo *17-bis*, che autorizza il Governo all’adozione di testi unici compilativi, nella forma di decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato.

Un’ultima questione che mi preme affrontare è quella della rilegificazione, che non solo determina un’anomalia formale, una sorta di irrocervo, in parte regolato da una fonte secondaria ed in parte da una fonte primaria, ma anche un’insanabile contraddizione politico-istituzionale perché magari l’anno prima il Parlamento ha delegificato e l’anno successivo rilegifica la materia, in tutto o solo in parte. Ciò avviene – a mio avviso – essenzialmente per tre ordini di motivi. Il primo va individuato nell’ignoranza da parte del legislatore della natura della fonte il cui contenuto si vuole modificare, magari con un emendamento improvvisato; non raramente accade che sia lo stesso Governo a presentare un disegno di legge o ad adottare un decreto-legge, con cui si modifica una norma regolamentare. La seconda ragione è più

politica, e nasce dalla dialettica fra Parlamento e Governo: i parlamentari, non trovando adeguata attenzione da parte del Governo, fanno ricorso al veicolo della legge. La terza ragione sta nella diversa velocità dei processi di normazione; può apparire paradossale, ma spesso è più celere l'approvazione di una norma con atto avente forza di legge, soprattutto nella veste del decreto-legge, piuttosto che con un regolamento per il quale è richiesto il parere del Consiglio di Stato, delle Commissioni parlamentari, la registrazione della Corte dei conti. Dobbiamo quindi farci carico di verificare la possibilità di rendere il percorso regolamentare più celere, più spedito e immediato, pur mantenendo le garanzie previste, in modo da rendere inutile o non conveniente l'intervento parlamentare che comunque determina un appesantimento e soprattutto sancisce la rinuncia ad uno strumento più agile e moderno, quale quello di cui dispone il Governo in via ordinaria.

La maggior parte delle iniziative proposte si potrebbero mettere in cantiere subito e credo che potrebbero essere ritenute assolutamente ragionevoli; c'è naturalmente *in primis*, per importanza, l'intervento sulla Costituzione al quale non accenno, se non per ricordare che è iscritta nell'agenda del Senato la riforma del bicameralismo. E' lì la sede più idonea per inserire quelle norme che consentano un percorso legislativo ordinario che coniughi trasparenza ed efficienza. Resta in ogni caso aperto il problema della legislazione regionale. Mi auguro che dopo l'approvazione della legge sul federalismo fiscale, si intervenga anche sul titolo V. Riconoscere senza porvi rimedio che il federalismo fiscale può riguardare un complesso di attribuzioni e competenze indeterminate, indefinite e controverse, quali quelle previste nel titolo V, costituisce qualcosa di assolutamente contraddittorio rispetto all'obiettivo di un federalismo fiscale efficiente e valido, che semplifichi e non appesantisca le burocrazie e gli oneri per le famiglie e per le imprese, che avvicini e riconcili le istituzioni e i cittadini, che coniughi ruoli e responsabilità, che accresca le libertà, che concorra a risolvere la grande questione morale che attanaglia la politica italiana.

La Commissione parlamentare per la semplificazione, da me presieduta, in questo primo anno di attività ha approfondito molte di queste tematiche e ha approvato all'unanimità una relazione sullo stato di attuazione del procedimento "taglia-leggi" (Doc. XVI-bis, n. 1) che ricostruisce tutti i passaggi di questo complesso meccanismo. Attraverso un'indagine conoscitiva e un seminario ha inoltre cercato di coinvolgere i soggetti istituzionali, le principali componenti del mondo del lavoro e della imprenditoria e il mondo accademico in un dibattito che non si risolvesse soltanto in analisi e approfondimento, ma anche in un proficuo dialogo volto ad individuare le strategie concrete per una seria e organica politica di semplificazione e di qualità della legislazione e gli strumenti operativi necessari

per risolvere alcuni nodi di carattere tecnico-giuridico legati all'attuazione del "taglia-leggi". Ciò nell'intento di svolgere un ruolo di stimolo e di impulso nei confronti del Governo e del Parlamento per dotare il Paese di un sistema normativo agile, semplice, chiaro e ordinato e rendere in tal modo la vita dei cittadini, delle famiglie, delle imprese più semplice, meno onerosa e più libera, ma non per questo meno garantita.

Approfitto dell'ospitalità della Rivista per rilanciare, anche attraverso questo strumento, i temi e le problematiche alle quali ho fatto riferimento e per riproporre i quesiti posti a base del seminario di approfondimento organizzato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione (contenuti nella citata relazione), perché possano formare oggetto di un più ampio dibattito tra gli studiosi di cui la Commissione farà sicuramente tesoro nel prosieguo della sua attività.