

ABSTRACT

Curriculum: Diritto e mercato globale - XXXIV Ciclo - a. a. 2020/2021

Tesi di dottorato - “La semplificazione normativa”

dott. Lorenzo Abagnara

Il presente elaborato analizza un tema ritenuto di fondamentale rilevanza a livello internazionale, comunitario, nazionale e regionale: la semplificazione normativa.

L'attenzione verso leggi semplici è emersa sin dall'antichità. Così, nel frammento 139 di fine V secolo a.C. dello storico greco Eforo di Cura, incluso nell'elenco degli otto storici esemplari del Canone alessandrino, si attribuisce a Zaleuco di Locri Epizefiri, in Magna Grecia, considerato il più antico legislatore occidentale, il merito di aver semplificato la procedura relativa ai contratti. E si conclude: “*non è dedito al buon governo chi offre ogni pretesto ai sicofanti ma chi continua ad attenersi a leggi stabilite con semplicità*”.

Oggi questa attenzione si rinviene in modo sistematico in tutti gli ordinamenti contemporanei, a partire dall'esperienza internazionale e da quella euro-unitaria.

I temi della qualità della regolamentazione, ovvero della c.d. *Better regulation*, sono stati introdotti a livello internazionale dalla Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del 9 marzo 1995, che invita i Paesi membri ad assumere efficaci misure per assicurare la qualità e la trasparenza della regolamentazione e fornisce una lista di criteri di riferimento, le cosiddette “*checklist*”, da utilizzare nell'assunzione delle decisioni pubbliche, al fine di fornire agli Stati membri una serie di principi e strumenti procedurali comuni per migliorare la qualità e l'efficienza dell'attività normativa.

A livello europeo, la semplificazione normativa ha assunto un ruolo prioritario sin dal Consiglio di Edimburgo del 1992, mentre il 19 maggio 2015 la Commissione europea ha adottato il nuovo pacchetto “*Legiferare meglio*” COM (2015)215, che comprende strumenti di varia natura, tra i quali la Comunicazione sulla piattaforma *REFIT* e la proposta di accordo inter istituzionale.

Come emerge dalla strategia enunciata nel Pacchetto, la “*Better regulation*” richiede di progettare le norme e le politiche in modo aperto e trasparente, facendo sì che gli obiettivi siano raggiunti con il minimo costo e tenendo conto dell'intero ciclo politico della regolazione, dalla progettazione all'adozione, implementazione, applicazione, valutazione e revisione di una norma. La strategia si fonda essenzialmente su tre capisaldi: la semplificazione normativa; la riduzione degli oneri amministrativi; l'analisi di impatto. In particolare, agli interventi di semplificazione normativa e amministrativa è stato associato l'obiettivo di migliorare il quadro regolativo esistente. Alla base della strategia c'è la consapevolezza che una cattiva regolamentazione influisce in modo negativo, oltre che sulla certezza del diritto, sull'osservanza della legge e sull'efficienza della giustizia, anche sullo sviluppo economico e l'uso efficiente delle risorse di un Paese. Stesso rilievo è attribuito alla trasparenza che è classificabile come principio generale del diritto europeo e trova il proprio fondamento giuridico nelle disposizioni di cui all'art. 1 TUE e art. 15 TFUE, dove si prevede, rispettivamente, che le decisioni dell'Unione siano prese nel modo più trasparente possibile e che le istituzioni, gli organi e tutti gli organismi dell'Unione operino nel modo più trasparente possibile. La trasparenza europea è declinata a 5 livelli: la chiarezza del sistema istituzionale; l'accesso alla legislazione; la sua qualità redazionale in termini di motivazione; pubblicità e facilità di accesso; la trasparenza del processo decisionale, che riguarda la possibilità per i cittadini di conoscere le varie fasi dell'*iter* decisionale.

Nella politica interna ed estera degli Stati membri UE, il tema della semplificazione viene non di rado associato, alla “costante” crisi economica e delle finanze pubbliche, accentuata negli ultimi due anni dalla diffusione del *Coronavirus*.

In questo contesto, accanto alle singole situazioni specifiche, diverse per ogni Stato, emergono delle criticità comuni. Un primo motivo comune è ravvisabile nella convinzione condivisa che la crisi economica, determini un’esigenza di maggiore efficienza dell’apparato burocratico e legislativo. Un equilibrio tra i diversi attori e le numerose istanze presentate può essere perseguito, cioè, soltanto incrementando il tasso di efficienza della pubblica amministrazione.

Come si avrà modo di analizzare puntualmente nel lavoro, dunque, la preoccupazione di semplificare le regole e sburocratizzare la pubblica amministrazione è particolarmente avvertita a livello euro-unitario.

Ma, in realtà, l’Unione Europea sta contribuendo notevolmente a razionalizzare gli ordinamenti nazionali anche grazie all’introduzione del suo diritto autoapplicativo (regolamenti, decisioni e direttive autoapplicative), ispirato sì ai valori della semplificazione normativa, ma anche all’idea di un mercato aperto ed in libera concorrenza, che tollera poco gli interventi statali, che appesantiscono la libertà di impresa. E lo stesso dicasi anche per le direttive comunitarie, che indirizzano il legislatore statale verso forme di sburocratizzazione, che naturalmente comportano come effetto una considerevole semplificazione normativa. Basti qui fare il caso della direttiva dell’Unione Europea 2006/123/CE, conosciuta come Direttiva Bolkestein, che ha determinato, fra l’altro, l’introduzione nell’ordinamento italiano della SCIA. Ma gli esempi potrebbero facilmente moltiplicarsi.

Nell’elaborato che segue, si è scelto, volutamente, di partire proprio dall’esperienza internazionale ed euro-unitaria; con un approccio introduttivo di comparazione con altri ordinamenti europei; quindi di soffermarsi sulla significativa esperienza italiana, per poi analizzare l’applicazione degli istituti della semplificazione normativa nella legislazione di alcune regioni italiane.

In particolare, un’attenzione particolare è stata rivolta alla Spagna, dove lo sforzo di semplificazione e di miglioramento della regolazione normativa è stato realmente importante, seppur riferito principalmente alla semplificazione amministrativa. Il punto di partenza, richiedeva grandi sforzi a livello parlamentare e governativo, considerata l’eccessiva regolazione normativa e la complessa burocrazia amministrativa. Ad onor del vero, giova precisare, che per quanto riguarda le tecniche di semplificazione amministrativa in Spagna, un ruolo importante è stato giocato dalla sua evoluzione storica che ne ha profondamente condizionato lo sviluppo. Infatti, sino alle leggi di riforma più recenti l’amministrazione spagnola è stata concepita “più come un’estensione clientelare del potere che come un apparato tecnico e professionale al servizio dello Stato”.

Successivamente, a chiosare il discorso sull’ambito infra comunitario, si è scelto di analizzare gli aspetti salienti dei processi di semplificazione, adottati sia dalla Francia con particolare riferimento al silenzio assenso e alla dichiarazione preventiva, che dalla Germania, inerenti le azioni rivolte e previste, in particolar modo, alla semplificazione amministrativa.

Nel secondo capitolo, ampio risalto viene poi dato al “caso” italiano, ove la necessità di realizzare una radicale semplificazione normativa, accompagnata da quella amministrativa, viene unanimemente indicata dagli analisti, da rapporti internazionali e nazionali, nonché dalle forze politiche e dai settori produttivi, come un elemento essenziale per il rilancio del Paese. E ciò sia in termini di competitività delle imprese che di qualità della vita dei cittadini, favorendo l’accesso ai servizi e la tutela dei diritti. L’efficienza e la competitività del sistema produttivo, la crescita economica e la stessa qualità della vita risentono della qualità della regolazione, non meno che della semplificazione. La deflazione normativa, la migliore e più coerente produzione e manutenzione delle regole scongiurano, infatti, il rischio di un’incertezza del diritto

che alligna nell'eccesso di norme, soprattutto se confuse e contraddittorie, la quale può condurre alla negazione del diritto stesso e a porre le premesse per comportamenti illegali.

In questi anni è stato intrapreso il processo che ha riguardato il complessivo assetto dell'ordinamento giuridico italiano, in particolar modo, attraverso il meccanismo, icasticamente, e forse riduttivamente, denominato "taglia-leggi", introdotto dall'art. 14 della legge 246 del 2005, che ha attraversato varie fasi ed è stato condotto attraverso l'alternarsi di governi e maggioranze differenti. Il presente elaborato tende a compiere una puntuale disamina circostanziata, di questi ultimi anni, per riferire su tale *iter*, descrivendo i procedimenti di riduzione dello *stock* normativo e di riassetto realizzati, preceduti da una descrizione dell'impianto che disciplina tale complessa e articolata operazione.

L'analisi del percorso svolto, l'individuazione delle zone d'ombra e delle possibili soluzioni, la riflessione sugli auspicati sviluppi ulteriori costituiranno il frutto complessivo del presente lavoro. D'altra parte, le politiche della legislazione in generale, e quelle della semplificazione normativa in particolare, debbono avere un carattere istituzionale e *super partes*: esse producono effetti in tempi che spesso superano quello delle singole legislature e che non sono facilmente imputabili. Proprio per questo, occorre un "patto istituzionale" che consenta, nella condivisione degli obiettivi tra i diversi schieramenti, di realizzare nel tempo questo percorso *bipartisan* così come accaduto per il meccanismo "taglia-leggi" con l'abrogazione generalizzata delle disposizioni di legge precedenti il 1970 e la complementare opera di individuazione delle disposizioni "*sopravvissute*", nonché con l'abrogazione espressa e "nominata" di decine di migliaia di atti primari e la redazione dei primi codici con la consapevolezza della delicatezza e della complessità insite in un siffatto sfoltimento dello *stock* normativo. Nel rinviare, per la descrizione più analitica della disciplina del "*taglia-leggi*" e dei risultati conseguiti, è d'uopo brevemente ricordare che con quest'ultimo ci si prefissò un traguardo assai ambizioso: quello della ricognizione e dello sfoltimento normativo su un arco temporale assai vasto. E non bisogna dimenticare il contesto in cui tale procedura si inserisce: negli anni precedenti emergeva frequentemente nel dibattito pubblico, non solo tra gli esperti, l'incertezza sul numero di leggi vigenti in Italia, nella consapevolezza di un *caos* normativo di cui non si riusciva nemmeno a distinguere i confini. Pur con le difficoltà e i problemi connessi, e nonostante alcuni errori cui si è cercato di porre tempestivamente rimedio, si può tracciare un bilancio positivo, sia in termini di alleggerimento del *corpus* normativo più risalente, sia in termini di migliore fruibilità da parte dei cittadini.

In Italia, infatti, questa esigenza viene raccolta in primo luogo attraverso le direttive di tecnica legislativa, sia a livello statale (nel 1986 e nel 2001), sia a livello regionale (nel 1992, con le modifiche apportate nel 2001 e nel 2006), nella parte in cui sollecitano i vari centri di produzione normativa al risparmio delle direttive sulla semplificazione normativa e all'accorpamento del diritto preesistente. Da qui l'impulso alla delegificazione, già avviato dalla legge n. 537 del 1993 e rafforzato dalle leggi Bassanini (nn. 59 e 127 del 1997), che nel primo quinquennio della loro applicazione producono 62 regolamenti di delegificazione. Non va sottaciuto, inoltre, che strettamente connessa al disboscamento della legislazione ormai desueta era la creazione della banca dati pubblica e gratuita della legislazione vigente "*Normattiva*": realizzata con la collaborazione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, la banca dati consente oggi a chiunque la ricerca e la consultazione gratuita *on line* degli atti normativi nel testo vigente, contribuendo a rendere effettivo e fruibile in modo gratuito e generalizzato il principio della certezza del diritto e a garantire la "*conoscibilità*" della legislazione. E ciò non solo nel testo originario ma anche nel suo evolversi fino al testo vigente, ossia nella modalità della cosiddetta "*multivigenza*".

Né possono sottrarsi gli aspetti positivi dei riassetti e delle codificazioni realizzati, non solo in attuazione delle deleghe "di sistema", in verità in numero esiguo ma anche in attuazione di deleghe specifiche, di settore, che si inseriscono a pieno titolo nel quadro delle politiche di razionalizzazione dell'ordinamento.

L'analisi delle codificazioni "di sistema" realizzate, dei problemi emersi e dei correttivi intervenuti è fine precipuo dell'elaborato.

Infine, il terzo capitolo, si occupa della semplificazione normativa nel diritto regionale. Questo tema costituisce uno dei temi centrali delle riforme regionali di semplificazione dell'ultimo decennio. A differenza del contesto nazionale, in alcune regioni il processo di semplificazione, non si limita all'ambito amministrativo ma estende il proprio raggio di azione ad operazioni di manutenzione e semplificazione normativa. In particolar modo, si sono dimostrate particolarmente attente e sensibili al tema la regione Toscana, la regione Lombardia e la regione Lazio, che possiamo considerare virtuose, poiché si sono contraddistinte nel corso degli anni, per progetti ed iniziative di semplificazione, ritenuti da molti modelli normativi da seguire. Ma, accanto a queste Regioni, è apparso opportuno approfondire il caso specifico della Campania, che, seppur partita in ritardo rispetto alle altre regioni, nell'ultimo quinquennio, a seguito dell'emanazione delle "leggi di semplificazione annuali", ha concretizzato un processo di semplificazione già richiesto nello Statuto, il cui art. 64, rubricato "Funzioni amministrative regionali", al comma 2, detta: *"l'attività amministrativa si conforma ai principi di legalità, buon andamento e imparzialità. La legge regionale attua la semplificazione dei procedimenti amministrativi"*.

Il presente elaborato persegue, quindi, il prioritario obiettivo di compiere un'approfondita disamina del processo di riordino e semplificazione normativa e amministrativa avviato nel nostro Paese a livello nazionale e regionale.

Con una preoccupazione da scongiurare: che cioè non si cada in ulteriori complicazioni per cercare di semplificare l'ordinamento. Perché, dagli insegnamenti che ci vengono dagli antichi storici e legislatori, che nel già citato frammento 139 di Eforo mettevano a confronto l'antica legislazione di Locri Epizefiri e le modifiche successivamente apportate nella colonia di Thuri, apprendiamo come non sempre l'evolversi degli ordinamenti, nella costante ricerca di precisione e considerazione di nuovi aspetti e interessi da prevedere e contemperare, segni un reale progresso, evidenziandosi piuttosto *"l'opposizione fra la bontà dell'antico, che rifugge dalle inutili complicazioni, e l'ansia di perfezionare l'esistente, tipicamente moderna, che con la ricerca dell'akribeia, apre la strada all'esercizio del cavilloso potere dei sicofanti"*.

This elaborator analyzes a topic considered to be of fundamental importance at an international, community, national and regional level: regulatory simplification.

Attention to simple laws has emerged since ancient times. Thus, in the fragment 139 of the end of the 5th century BC of the Greek historian Ephorus of Cura, included in the list of the eight historical exemplars of the Alexandrian Canon, the merit is attributed to Zaleuco di Locri Epizefiri, in Magna Graecia, considered the oldest Western legislator. to have simplified the procedure relating to contracts. And he concludes: "those who offer every pretext to sycophants are not dedicated to good governance, but those who continue to abide by laws established with simplicity".

Today this attention is systematically found in all contemporary legal systems, starting from the international experience and from the euro-unitary one.

The issues of the quality of regulation, or the so-called Better Regulation, were included at the international level by the OECD Council Recommendation of 9 March 1995, which invites countries to take effective measures to guarantee the quality and the list of reference criteria, the so-called "checklists", to be used in making public decisions, in order to provide Member States with a set of common principles and procedures to improve the quality and efficiency of regulatory activity.

At the European level, regulatory simplification has taken on a priority role since the Edinburgh Council in 1992, while on 19 May 2015 the European Commission adopted the new "Better Regulation" package COM (2015) 215, which includes various instruments, including the Communication on the REFIT platform and the proposed inter-institutional agreement.

As emerges from the strategy set out in the Package, "Better regulation" requires designing rules and policies in an open and transparent way, ensuring that the objectives are achieved with the minimum cost and taking into account the entire political cycle of regulation, from planning for the adoption, implementation, application, evaluation and revision of a standard. The strategy is essentially based on three cornerstones: regulatory simplification; the reduction of administrative burdens; the impact analysis. In particular, the objective of improving the existing regulatory framework was associated with the regulatory and administrative simplification interventions. The strategy is based on the awareness that bad regulation negatively affects not only legal certainty, compliance with the law and the efficiency of justice, but also economic development and the efficient use of the resources of a company. Village. The same emphasis is attributed to transparency which can be classified as a general principle of European law and has its legal basis in the provisions of art. 1 TEU and art. 15 TFEU, which provides, respectively, that the decisions of the Union are taken in the most transparent way possible and that the institutions, bodies and all bodies of the Union operate in the most transparent way possible. European transparency is divided into 5 levels: the clarity of the institutional system; access to legislation; its editorial quality in terms of motivation; publicity and ease of access; the transparency of the decision-making process, which concerns the possibility for citizens to know the various stages of the decision-making process.

In the internal and foreign policies of the EU Member States, the issue of simplification is not infrequently associated with the "constant" economic and public finance crisis, accentuated in the last two years by the spread of the Coronavirus.

In this context, alongside the individual specific situations, different for each State, common criticalities emerge. A first common reason can be seen in the shared belief that the economic crisis determines a need for greater efficiency of the bureaucratic and legislative apparatus. A balance between the different actors and the numerous requests presented can only be achieved by increasing the efficiency rate of the public administration.

As we will be able to analyze in detail in the work, therefore, the concern to simplify the rules and de-bureaucratise the public administration is particularly felt at the euro-unitary level.

But, in reality, the European Union is contributing considerably to rationalize national legal systems also thanks to the introduction of its self-application law (self-applying regulations, decisions and directives), inspired by the values of regulatory simplification, but also by the idea of a open market and free competition, which barely tolerates state interventions, which weigh down the freedom of enterprise. And the same goes for the Community directives, which direct the state legislature towards forms of de-bureaucracy, which naturally entail a considerable regulatory simplification. Suffice it here to make the case of the European Union directive 2006/123 / EC, known as the Bolkestein Directive, which led, among other things, to the introduction of the SCIA into the Italian legal system. But the examples could easily multiply.

In the following paper, it was deliberately chosen to start from the international and euro-unitary experience; with an introductory approach of comparison with other European systems; then to dwell on the significant Italian experience, and then analyze the application of the regulatory simplification institutes in the legislation of some Italian regions.

In particular, particular attention was paid to Spain, where the effort to simplify and improve regulatory regulation was really important, albeit mainly referred to administrative simplification. The starting point required great efforts at the parliamentary and governmental level, given the excessive regulatory regulation and complex administrative bureaucracy. To be honest, it should be noted that as regards administrative simplification techniques in Spain, an important role has been played by its historical evolution which has profoundly conditioned its development. In fact, until the most recent reform laws, the Spanish administration was conceived "more as a clientelist extension of power than as a technical and professional apparatus at the service of the state".

Subsequently, to close the discourse on the intra-community context, it was decided to analyze the salient aspects of the simplification processes, adopted both by France with particular reference to silent assent and prior declaration, and by Germany, inherent to the actions addressed and planned, in particular, to administrative simplification.

In the second chapter, ample emphasis is then given to the Italian "case", where the need to carry out a radical regulatory simplification, accompanied by the administrative one, is unanimously indicated by analysts, by international and national relations, as well as by political forces and productive sectors, as an essential element for the relaunch of the country. And this both in terms of the competitiveness of businesses and the quality of life of citizens, favoring access to services and the protection of rights. The efficiency and competitiveness of the production system, economic growth and the quality of life itself are affected by the quality of regulation, no less than by simplification. Regulatory deflation, the best and most coherent production and maintenance of rules, in fact, avert the risk of legal uncertainty that is rooted in the excess of rules, especially if confused and contradictory, which can lead to the denial of the law itself and to lay the foundations for illegal behavior.

In recent years, the process involving the overall structure of the Italian legal system has been undertaken, in particular, through the mechanism, figuratively, and perhaps reductively, called "law-cutting", introduced by art. 14 of Law 246 of 2005, which went through various phases and was conducted through the alternation of different governments and majorities. This paper tends to carry out a detailed examination, in recent years, to report on this process; describing the procedures for reducing the regulatory stock and reorganization carried out, preceded by a description of the system that governs this complex and articulated operation.

The analysis of the path taken, the identification of the gray areas and possible solutions, the reflection on the desired further developments will constitute the overall result of this work. On the other hand, the policies of legislation in general, and those of legislative simplification in particular, must have an institutional and super partes character: they produce effects in times that often exceed that of the individual legislatures and which are not easily attributable. Precisely for this reason, an "institutional pact" is needed that allows, in the sharing of objectives between the various camps, to achieve this bipartisan path over time as happened for the "law-cutting" mechanism with the generalized repeal of the previous provisions of law 1970 and the complementary work of identifying the "surviving" provisions, as well as with the express and "nominated" repeal of tens of thousands of primary acts and the drafting of the first codes with the awareness of the delicacy and complexity inherent in such thinning of the regulatory stock. In postponing, for the more analytical description of the "law-cutting" discipline and the results achieved, it is necessary to briefly recall that with the latter a very ambitious goal was set: that of recognition and regulatory thinning over an very vast temporal. And we must not forget the context in which this procedure is inserted: in previous years the uncertainty about the number of laws in force in Italy frequently emerged in the public debate, not only among experts, in the awareness of a regulatory chaos that could not be managed. not even to distinguish the borders. Despite the difficulties and associated problems, and despite some errors that have been tried to promptly remedy, a positive

balance can be drawn, both in terms of lightening the oldest body of legislation, and in terms of better usability by citizens.

In Italy, in fact, this need is met in the first place through the directives of legislative technique, both at the state level (in 1986 and 2001), and at the regional level (in 1992, with the changes made in 2001 and 2006), in the part in which they urge the various regulatory production centers to save the directives on regulatory simplification and to unify the pre-existing law. Hence the impulse to delegation, already initiated by law no. 537 of 1993 and reinforced by the Bassanini laws (nos. 59 and 127 of 1997), which in the first five years of their application produce 62 delegation regulations. Furthermore, it should not be overlooked that strictly connected to the deforestation of the now obsolete legislation was the creation of the public and free database of the current legislation "Normactive": carried out with the collaboration between the Presidency of the Council of Ministers and the Offices of the Senate of the Republic and of the Chamber of Deputies, the database now allows anyone to search for and free online consultation of regulatory acts in the current text, helping to make the principle of legal certainty effective and usable in a free and generalized way and to guarantee "knowability" of legislation. And this not only in the original text but also in its evolution up to the current text, that is, in the modality of the so-called "multivigence".

Nor can the positive aspects of the reorganization and codifications carried out, not only in implementation of the "system" delegations, actually in a small number but also in the implementation of specific sectoral delegations, which are fully inserted in the framework of the policies, can be overlooked of rationalization of the legal system. The analysis of the "system" codifications carried out, of the problems that have emerged and of the corrective actions that have occurred is the primary purpose of the report.

Finally, the third chapter deals with regulatory simplification in regional law. This theme constitutes one of the central themes of the simplification regional reforms of the last decade. Unlike the national context, in some regions the simplification process is not limited to the administrative area but extends its range of action to maintenance and regulatory simplification operations. In particular, the Tuscany region, the Lombardy region and the Lazio region have proved to be particularly attentive and sensitive to the issue, which we can consider virtuous, since they have distinguished themselves over the years, for simplification projects and initiatives, considered by many models regulations to follow. But, alongside these Regions, it seems appropriate to investigate the specific case of Campania, which, although it started late compared to the other regions, in the last five years, following the enactment of the "annual simplification laws", has brought about a process simplification already requested in the Statute, whose art. 64, entitled "Regional administrative functions", in paragraph 2, dictates: "the administrative activity conforms to the principles of legality, good performance and impartiality. The regional law implements the simplification of administrative procedures".

This paper therefore pursues the priority objective of carrying out an in-depth examination of the regulatory and administrative reorganization and simplification process initiated in our country at a national and regional level.

With a concern to avoid: that is, that we do not fall into further complications to try to simplify the sorting. Because, from the teachings that come to us from the ancient historians and legislators, who in the aforementioned fragment 139 of Ephorus compared the ancient legislation of Locri Epizefiri and the changes subsequently made in the colony of Thuri, we learn that the evolution of the legal systems is not always, in the constant search for precision and consideration of new aspects and interests to foresee and reconcile, signs a real progress, highlighting rather "the opposition between the goodness of the ancient, which avoids unnecessary complications, and the anxiety to perfect the existing, typically modern, which with the search for *akribeia*, opens the way to the exercise of the quirky power of the sycophants".