

“LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA”

INTRODUZIONE

PAG. 4

CAPITOLO PRIMO

LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA: PROFILI DI DIRITTO INTERNAZIONALE, EUROUNITARIO E COMPARATO

1. LA RACCOMANDAZIONE DELL’OCSE DEL 9 MARZO 1995	PAG. 10
2. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA NEL DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA	PAG. 18
2.1 ANALISI STORICA E GIURIDICA	PAG. 21
2.2 LA POLITICA DI COESIONE DELL’UNIONE EUROPEA E LE NOVITA’ INTRODOTTE DAL PROGRAMMA DI SEMPLIFICAZIONE DELLA COMMISSIONE: LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA PREVISTE NEL MANUALE DI SEMPLIFICAZIONE 2021-2027	PAG. 28
3. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA IN ALCUNI STATI MEMBRI DELL’UNIONE EUROPEA	PAG.36
3.1 SPAGNA: LA LEY 30/1992 E LE SUCCESSIVE RIFORME	PAG.43
3.2 FRANCIA: SILENZIO ASSENSO E DICHIARAZIONE PREVENTIVA	PAG.53
3.3 GERMANIA	PAG.62

CAPITOLO SECONDO

IL CASO ITALIANO E IL C.D. MECCANISMO “TAGLIA – LEGGI”

1. LA LEGGE E LE LEGGI DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA: L’ART. 20 DELLA LEGGE N.59/97 E LE SUE DEROGHE	PAG.65
--	--------

2. IL C.D. “TAGLIA-LEGGI” COME PROCEDIMENTO DI SEMPLIFICAZIONE	PAG.77
3. IL DECRETO LEGISLATIVO COME STRUMENTO PRIVILEGIATO DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA	PAG.80
3.1 DECRETI LEGISLATIVI MERAMENTE RICOGNITIVI O DI MERA COMPILAZIONE	PAG.106
3.2 UN POSSIBILE ECCESSO DI DELEGA	PAG.116
3.3. I DECRETI LEGISLATIVI C.D. “TAGLIA-LEGGI”	PAG.117
4. (SEGUE) LA VALENZA NORMATIVA E RICOGNITIVA	PAG.118
5. DECRETO “SALVA LEGGE” ED EFFETTO “GHIGLIOTTINA”	PAG.130
6. IL PROCEDIMENTO “TAGLIA-LEGGI” E LE CODIFICAZIONI	PAG.132
7. IL “TAGLIA-LEGGI” NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	PAG.138
8. L’ULTIMA FRONTIERA DELLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA: IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA <i>NEXTGENERATIONITALIA</i>	PAG.170

CAPITOLO TERZO

LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA NEL DIRITTO REGIONALE: I CASI DI TOSCANA, LOMBARDIA, LAZIO E CAMPANIA

1. SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI	PAG.181
2. L’INTRODUZIONE DELLA SEMPLIFICAZIONE A LIVELLO REGIONALE	PAG.187

3. LE LEGGI REGIONALI DI SEMPLIFICAZIONE	PAG. 198
3.1 IL CASO DELLA REGIONE TOSCANA	PAG. 201
3.2 IL CASO LOMBARDO	PAG. 209
3.3 IL CASO DELLA REGIONE LAZIO	PAG. 217
 4. LE LEGGI PER LA SEMPLIFICAZIONE IN REGIONE CAMPANIA	 PAG. 221
 CONCLUSIONI	 PAG. 233
 BIBLIOGRAFIA	 PAG. 238

INTRODUZIONE

Il presente elaborato è frutto del progetto di ricerca che ha come titolo “La semplificazione normativa” ed analizza un tema ritenuto di fondamentale rilevanza a livello internazionale, comunitario, nazionale e regionale.

L’attenzione verso la semplificazione è emersa sin dall’antichità, come si desume chiaramente dal frammento 139 di fine V secolo a.C. dello storico greco, Eforo di Cuma, incluso nell’elenco degli otto storici esemplari del Canone alessandrino, il quale, in merito all’opera legislativa di Zaleuco, antico legislatore magnogreco di Locri Epizefiri, gli riconosce il merito di aver semplificato la procedura relativa ai contratti, perché *“non è dedito al buon governo chi offre ogni pretesto ai sicofanti ma chi continua ad attenersi a leggi stabilite con semplicità”*. E, con riferimento alla scelta della colonia di Thuri di far propria la disciplina stabilita da Zaleuco, ma integrandola e complicandola, nel tentativo di precisare fattispecie differenti, sottolinea, *“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”*.

Per tornare ai nostri giorni, si rileva che 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 - legislativo. Un equilibrio tra i diversi attori e le numerose istanze presentate può essere perseguito soltanto incrementando il tasso di efficienza della pubblica amministrazione.

Nel novero degli obiettivi fondamentali prefissati dall'UE rientra quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, in base al dettato normativo sancito dall'art. 174 del TFUE, *"l'obiettivo è ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni"*, inoltre *"particolare attenzione è dedicata alle zone rurali, alle zone in transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna"*.

L'attuazione della politica di coesione regionale si realizza mediante l'utilizzo di tre fondi: il "Fondo europeo di sviluppo regionale", che contribuisce alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino; il "Fondo di coesione", che garantisce l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti; il "Fondo sociale europeo", che ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale.

Il pacchetto di proposte della Commissione europea delinea la nuova politica di coesione prevista per il periodo 2021-2027, all'interno dello stesso, tra le altre, sono contenute due proposte di regolamento. La prima si riferisce al fondo europeo di sviluppo regionale e al fondo di coesione, ponendosi l'obiettivo di eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero. La seconda, invece, introduce un *corpus* unico per la disciplina di sette fondi dell'UE, al fine di facilitare l'attività dei gestori dei programmi finanziati tramite fondi UE.

Venendo agli Stati membri dell'UE, uno sguardo particolare sarà rivolto 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, da parte della dottrina, "più come un'estensione clientelare del potere che come un apparato tecnico e professionale al servizio dello Stato".

Successivamente, saranno analizzati 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 previste, in particolar modo, alla semplificazione amministrativa.

Nel secondo capitolo, ampio risalto sarà dato al “caso” italiano. Anche con riferimento al nostro Paese, 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 economico e sociale. 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, e che 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 realizzato, nonostante 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*: saranno descritti, in particolare, 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, producendo 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 prefissa 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 del diritto 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 allo snellimento 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 sottacersi 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 ulteriore fine precipuo dell’elaborato.

Infine, nel terzo capitolo si volgerà uno sguardo alla semplificazione normativa nel diritto regionale. Questo tema costituisce uno dei temi centrali delle riforme 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, analizzeremo le vicende relative alle regioni che si sono dimostrate attente e sensibili al tema, ossia, 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. Infine, ci occuperemo del 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 iniziato con la previsione nello Statuto, precisamente all’art. 64, rubricato “Funzioni amministrative regionali”, il cui 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 tanto a livello internazionale ed europeo, quanto nel nostro Paese, a livello nazionale e regionale, nella consapevolezza che la semplificazione deve essere intesa non solo come snellimento dell’attività amministrativa e riduzione degli adempimenti incombenti sui cittadini, ma anche come riordino della produzione normativa, nell’ottica del raggiungimento dei due dei principi generali dell’attività amministrativa, individuati dall’art. 1 della legge 241/90: l’economicità e l’efficacia dell’azione dei pubblici poteri.

CAPITOLO PRIMO

LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA: PROFILI DI DIRITTO INTERNAZIONALE, EUROUNITARIO E COMPARATO

1. LA RACCOMANDAZIONE DELL'OCSE DEL 9 MARZO 1995. 2. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA. 2.1 ANALISI STORICA E GIURIDICA. 2.2 LA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA E LE NOVITA' INTRODOTTE DAL PROGRAMMA DI SEMPLIFICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA: LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA PREVISTE NEL MANUALE DI SEMPLIFICAZIONE 2021 – 2027. 3. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA IN ALCUNI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA. 3.1 SPAGNA: LA LEY 30/1992 E LE SUCCESSIVE RIFORME. 4.2 FRANCIA: SILENZIO ASSENSO E DICHIARAZIONE PREVENTIVA. 4.3 GERMANIA.

1. LA RACCOMANDAZIONE DELL'OCSE DEL 9 MARZO 1995

La semplificazione normativa ha assunto un ruolo prioritario nel Consiglio europeo di Edimburgo del 1992, in seguito alla pubblicazione del Libro bianco sul completamento del mercato interno. Nel summenzionato Consiglio del dicembre 1992, si discuteva in merito alle opposizioni danesi in sede di ratifica del trattato di Maastricht il 2 giugno dello stesso anno. In tale sede sono state apportate modifiche ed integrazioni ai settori della cittadinanza europea e dell'Unione economica e monetaria per ottenere e soddisfare le richieste del popolo danese. Inoltre, per quel che rileva ai fini della nostra trattazione, il Consiglio europeo, sulla scorta dell'incidente danese occorso, ha invitato le istituzioni ad assicurare una maggiore trasparenza e a rispettare il principio di sussidiarietà. Il Consiglio Europeo del 1992, assume importanza in ragione della frattura formatasi all'interno dell'Ue e dal sorgere quindi di quella esigenza di certezza e di qualità della regolazione normativa, evidenziata dal caso concreto danese.

La “*better regulation*” nasce per rispondere all’esigenza di riforma del sistema pubblico emersa a partire dagli anni ’90 nel mondo occidentale.

Le raccomandazioni contenute nel Rapporto dell’OCSE partono dalla constatazione che “*l’Italia è un caso unico nei Paesi dell’OCSE in termini di poteri devoluti in misura crescente a livello locale. Ampliare e diffondere strumenti di regolazione di alta qualità diventa una sfida significativa per il Paese, dato che in alcuni settori lo Stato non può più attuare da solo politiche pubbliche destinate all’insieme della nazione, benché esso continui a dirigerle. Esercitare una funzione di guida in tale contesto rappresenterà una sfida e richiederà la capacità di usare partenariati e incentivi per mobilitare gli attori nazionali e locali*”.

Le raccomandazioni formulate su tale presupposto sono fondate su principi che riguardano “tre ampie aree dell’intervento pubblico: il rafforzamento delle capacità del sistema di regolazione, il potenziamento del coordinamento e della cooperazione fra livelli di governo e il miglioramento dell’uso degli strumenti di regolazione” e sono le seguenti: in primo luogo sono relative al miglioramento la definizione dei ruoli e delle responsabilità per la politica della regolazione; in secondo luogo propendono per il miglioramento delle capacità sulla qualità della regolazione in un ambito di *governance* multilivello¹; infine si basano sul rafforzamento dei meccanismi di coordinamento esistenti fra Stato e Regioni. Le Regioni, tra le altre cose, potrebbero essere “associate a monte nella definizione della posizione adottata dall’Italia riguardo alle Direttive europee che svolgono un ruolo molto importante a livello locale. Analogamente, le Regioni potrebbero consultare lo Stato nazionale, o alcuni dei suoi organi quando attuano le politiche nazionali o le politiche che hanno un impatto economico più ampio. Ciò potrebbe, ad esempio, implicare la consultazione delle autorità nazionali della concorrenza quando vengono attuati nuovi sistemi di regolazione con significative implicazioni a livello regionale.

Bisognerebbe poi assicurare che gli obiettivi di politica economica siano pienamente presi in considerazione quando le regolazioni sono formulate a livello regionale. Se si considerano il rigido approccio giuridico e le limitate risorse destinate dalle Regioni alla

¹ I Governi e i Consigli regionali in Italia hanno incontrato difficoltà per ottenere le risorse umane e tecniche necessarie sia per attuare i principi e gli strumenti volti a una regolazione di alta qualità che per sviluppare politiche regionali volte alla qualità della regolazione. In alcune Regioni, come ad esempio in Campania, sembra ci sia una carenza di personale stabilmente preposto alla cura di tali questioni. Sono necessarie risorse per avvalersi di un personale maggiormente qualificato a trattare le questioni di 10 regolazione, quali la codificazione e i processi di semplificazione e l’attuazione dell’analisi di impatto economico delle proposte di regolazione.

misurazione degli impatti e i processi di consultazione frammentati, si corre il rischio che gli obiettivi più ampi di politica pubblica e la necessità di promuovere l'efficienza economica nel processo decisionale siano considerati priorità basse.

“L'esperienza OCSE mostra che l'AIR è uno strumento che fornisce ai decisori apprezzabili dati empirici e un assetto di insieme nel quale essi possono valutare le proprie opzioni e le conseguenze che le loro decisioni potrebbero avere. Per sfruttare pienamente il potenziale dell'AIR, essa dovrebbe essere attuata nel processo decisionale il prima possibile. Gli sforzi di sperimentazione volti ad introdurre l'AIR a livello regionale dovrebbero essere sostenuti dallo Stato, incoraggiando la formazione dei funzionari e aiutando le Regioni con risorse tecniche dedicate alla sua realizzazione.

I temi della qualità della regolamentazione sono stati introdotti a livello internazionale dalla “Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione” del Consiglio dell'OCSE del 9 marzo 1995. A seguito di tale Raccomandazione essi sono entrati a far parte delle strategie dell'Unione europea che ha rilevato la negativa influenza di una “*bad regulation*” su principi fondamentali come la certezza del diritto, l'efficienza della giustizia nonché, soprattutto, sullo sviluppo socio-economico del singolo Paese e sull'uso efficiente delle sue risorse.

La strategia di “*better regulation*” della Commissione si è fondata essenzialmente su tre capisaldi: - la semplificazione normativa; - la riduzione degli oneri amministrativi; - l'analisi di impatto.² Agli interventi di semplificazione normativa e amministrativa è stato associato l'obiettivo di migliorare il quadro regolativo esistente, mentre all'analisi di impatto è stato conferito il compito di migliorare la qualità delle nuove iniziative. A questi capisaldi si sono affiancate altre linee d'azione che la Commissione ha, nel corso degli anni, individuato, implementato e, a volte, corretto.

In particolare, i temi della “*better regulation*” hanno trovato una prima declinazione con riferimento alle problematiche concernenti il mercato unico. Cercando di superare un primo approccio di armonizzazione tra le procedure nazionali che si era rivelato infruttuoso sia in termini di tempistiche sia di qualità della legislazione derivante, si è cercato di dar vita ad un nuovo approccio non più basato sulla armonizzazione delle normative esistenti ma sulla qualità della legislazione dell'Unione europea.

² Alla quale si è associata, a partire dal 2010, la valutazione di impatto *ex post*.

Segno di questa attenzione da parte dell'Unione europea è stata l'adozione di iniziative volte a implementare le politiche di *"better regulation"*, nel quadro dei due principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Questi ultimi, infatti, oltre a costituire uno dei punti cardine per lo sviluppo del processo decisionale, rappresentano anche lo strumentario di base per la garanzia di una buona regolazione. Il principio di sussidiarietà impone di ponderare la scelta di intervento legislativo mentre il principio di proporzionalità implica la realizzazione di studi di fattibilità e di valutazioni di impatto *ex post* che permettano di incrementare l'efficienza degli interventi normativi e delle politiche europee.

La qualità non deve essere quindi considerata solo da un punto di vista formale. Essa incide sul profilo sostanziale, condizionando tutto l'arco della vita di una *policy* o di una normativa. L'analisi preventiva e successiva di un intervento normativo rispetto alla adeguatezza dello stesso nella tutela di interessi socio-economici rappresenta uno strumento essenziale per la creazione di politiche sociali effettive, in grado di incidere positivamente sul settore interessato.

La raccomandazione dell'OCSE del 1995 muoveva proprio da questo presupposto, in virtù del quale ogni policy ha un ciclo di vita che inizia con l'adozione di un atto normativo e che continua con la sua implementazione nel corso del tempo.

Il principio della *"better regulation"* non richiede quindi solo un intervento in fase decisionale ma in tutto il ciclo di vita dell'atto, intervento che può essere attuato anche tramite azioni di monitoraggio e di manutenzione. Strumento principe della qualità intesa non solo in senso formale ma anche sostanziale è il cd. *"impact assessment"*. Avendo come obiettivo quello di evitare l'emanazione di norme che producano più complicazioni per i suoi destinatari che vantaggi, l'analisi di impatto permette infatti di comprendere come la norma possa incidere sul contesto socioeconomico, massimizzando il beneficio per la società. Quando si parla di impatto della legislazione si intende essenzialmente un tipo di analisi tecnica condotta attraverso gli strumenti della *better regulation*, i quali sono stati collocati dall'OCSE nel cd. *"life - cycle management of regulations"*. Tali strumenti sono: l'analisi di impatto della regolamentazione; l'analisi tecnico-normativa; il *drafting* normativo; la verifica dell'impatto della regolamentazione.

In un sistema di governance multilivello la definizione della qualità della legislazione quale legittimità di "esercizio" della regolazione e, al contempo, "dignità" della decisione politica, assume un peso tutto particolare. In questa prospettiva, un criterio

che permetterebbe di implementare il livello della qualità della legislazione sarebbe quello attraverso il quale verificare se il livello di governo che sta intervenendo o che è intervenuto sarà o è stato il più idoneo³.

La Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità delle norme emanate dai governi del 1995 rappresenta il primo standard internazionale sulla qualità delle regolamentazioni e si fonda sulle migliori pratiche poste in essere nei Paesi OCSE.

Con questa Raccomandazione l'OCSE indicava, tramite una "*checklist*", una serie di domande che avrebbero potuto fungere da ausilio o da guida per implementare la qualità della legislazione: il problema è stato definito correttamente? Il problema da risolvere deve essere definito in modo preciso, con una chiara indicazione della sua natura e dell'ordine di grandezza, spiegando il motivo per cui è sorto tale problema (identificando quali sono gli incentivi delle parti interessate); l'azione del Governo è giustificata? L'intervento deve basarsi su una chiara dimostrazione del fatto che la sua iniziativa è giustificata, data la natura del problema, sull'indicazione dei possibili costi e benefici dell'intervento (sulla base di una valutazione realistica dell'efficacia dell'azione governativa), e l'indicazione di meccanismi alternativi per affrontare il problema; la regolamentazione costituisce la migliore forma possibile di azione governativa? All'inizio del processo di regolamentazione, i funzionari che ne sono incaricati devono confrontare, sulla base di informazioni pertinenti, una serie di strumenti di politica basati sia sulla regolamentazione sia sulla liberalizzazione, prendendo in considerazione aspetti rilevanti come costi, benefici, effetti distributivi e requisiti amministrativi; esiste una base legale per la regolamentazione? I processi di regolamentazione devono essere strutturati in modo tale che tutte le decisioni relative rispettino rigorosamente la "norma di legge"; vi deve essere cioè un'esplicita responsabilità che assicuri che tutte le regolamentazioni siano compatibili con le norme di livello più elevato e rispettino le obbligazioni derivanti dai trattati, oltre a soddisfare i principi legali rilevanti come la certezza, la proporzionalità e i requisiti procedurali applicabili; qual è il livello (o i livelli) di governo competente per questo tipo di interventi? I funzionari addetti alla regolamentazione devono scegliere quale debba essere il livello di governo competente per l'intervento, oppure, nel caso siano coinvolti

³ Tale indagine può essere compiuta a diversi livelli: Livello internazionale: raccomandazione OCSE 1995 (Check list); Livello europeo: criterio dell'EU "*added value*"; Livello nazionale e regionale: Valutazione *ex ante ed ex post* legame con il territorio.

diversi livelli, devono progettare efficaci sistemi di coordinamento fra i diversi livelli; i vantaggi della regolamentazione giustificano i costi? I funzionari addetti alla regolamentazione devono valutare costi e benefici previsti globalmente per ogni proposta di regolamentazione e per le possibili alternative, e devono mettere le stime a disposizione dei decisori in una forma accessibile. I costi dell'intervento del governo devono essere giustificati dai benefici prima di assumere le iniziative previste; vi è trasparenza su quelli che saranno gli effetti distributivi sull'insieme della società? Nella misura in cui l'intervento del governo influisce sui valori distributivi e di equità, i funzionari addetti alla regolamentazione devono rendere trasparente la distribuzione fra i vari gruppi sociali dei costi e dei benefici indotti dalla regolamentazione stessa; la regolamentazione è chiara, coerente, comprensibile e accessibile agli utenti? I funzionari addetti alla regolamentazione devono valutare se le norme saranno comprese dai probabili utenti, e a tal fine devono adottare le misure necessarie per assicurare che il testo e la struttura delle norme siano quanto più chiari possibile; tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di presentare il loro punto di vista? L'elaborazione delle norme deve avvenire in modo aperto e trasparente, con procedure appropriate per consentire un input efficace e tempestivo delle parti sociali interessate, come le imprese e i sindacati coinvolti, gli altri gruppi di interesse, o altri livelli di governo; come verrà ottenuto il rispetto delle norme? I funzionari addetti alla regolamentazione devono valutare gli incentivi e le istituzioni attraverso cui le norme verranno applicate, progettando strategie di applicazione che consentano di farne il miglior uso.

Il processo di semplificazione a livello comunitario assume rilievo e importanza a livello internazionale con questa Raccomandazione dell'OCSE del 9 marzo 1995, tuttora parte integrante delle strategie delle istituzioni dell'Unione europea, insieme alla convinzione che una cattiva regolamentazione influisca 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. Sostanzialmente, la Raccomandazione invitava i Paesi membri ad assumere efficaci misure per assicurare la qualità e la trasparenza della regolamentazione e forniva una lista di criteri di riferimento, 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 seguito

dell'approvazione di tale Raccomandazione è stato avviato uno specifico programma pluriennale sulla riforma della regolamentazione⁴.

A riprova di questo crescente impegno, le istituzioni europee hanno adottato specifiche iniziative volte a implementare le politiche di “*better regulation*”, infatti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sanciti dall’articolo 5 del Trattato sull’Unione europea, non devono essere letti solo dal punto di vista decisionale, ma anche come le regole base per garantire la qualità della regolamentazione.

Da un lato, il principio di sussidiarietà obbliga a considerare la cosiddetta “opzione zero”, ossia prendere in considerazione l’opportunità di non adottare nessun provvedimento normativo e in questo senso contribuisce a contenere la produzione normativa, dall’altro lato, il richiamo al principio di proporzionalità comporta valutazioni e studi di fattibilità analisi, quindi monitoraggi costanti sull’impatto della legislazione contribuendo a favorire, almeno potenzialmente, una maggior efficacia della normativa e delle politiche europee ad essa connesse.

Sino agli anni Novanta, il dibattito sulla regolamentazione europea si è incentrato intorno a problemi di qualità redazionale dei testi, su una prospettiva meramente formale, piuttosto che sulla questione di come governare le politiche regolative in un sistema multilivello, quale quello dell’unione europea. Gli atti emanati dalle istituzioni devono essere formulati in modo comprensibile e coerente e secondo regole uniformi di presentazione e di tecnica legislativa affinché i cittadini e gli operatori economici possano conoscere i loro diritti e i loro obblighi, gli organi giurisdizionali possano assicurare il rispetto della legge e gli Stati membri possano procedere, ove necessario, a un’attuazione del diritto interno corretta e tempestiva. Nel diritto comunitario la politica di semplificazione opera su due grandi aree: in una ci sono le questioni di tecnica redazionale degli atti comunitari e della loro comprensione, conoscenza e diffusione; nell’altra ci sono gli interventi diretti sulla legislazione finalizzati alla costruzione di un sistema nel quale non vi siano ostacoli legislativi al libero mercato e alla libera concorrenza.

La politica di semplificazione comunitaria riconosce un ruolo importante agli Stati membri i quali sono chiamati a rimuovere quelle normative che ostacolano lo sviluppo

⁴ Sull’attuazione di tale programma è stato presentato nel 1997 un apposito Rapporto con studi di settore e tematici in materia di revisione della regolamentazione effettuata dagli Stati membri e con una serie di raccomandazioni sull’impiego dell’analisi di impatto della regolamentazione.

del mercato e della concorrenza. Ed è chiaro a questo punto che esiste un cammino comune tra processo di semplificazione normativa comunitario e processo di semplificazione normativa interno. Gli ordinamenti nazionali sono tenuti a rispettare quanto disposto a livello comunitario nelle direttive generali finalizzate al ravvicinamento delle legislazioni⁵, ed in generale gli Stati devono facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e devono astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi⁶. L'avvicinamento delle legislazioni comporta un reciproco condizionamento fra ordinamento comunitario e ordinamento interno.

Il merito sulla centralizzazione del tema deve riconoscersi *prima facie* alla Spagna e all'Italia che prima degli altri stati membri e prima dell'intervento delle istituzioni europee avevano già intrapreso questo percorso. In particolare l'Italia ha dato inizio al processo di semplificazione con la legge 241/90 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*".

Infatti, la semplificazione nasce in Italia come semplificazione amministrativa, in risposta all'eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione, come snellimento dei procedimenti amministrativi, realizzato per mezzo della delegificazione, sostituendo la disciplina legislativa in vigore con altra, introdotta e modificabile mediante l'esercizio della potestà regolamentare. Sicuramente la legge 241/90 ha avuto un ruolo fondamentale in questo processo, in quanto il riordino normativo e l'abrogazione espressa e tacita di alcune disposizioni normative traggono spunto dai principi enunciati all'interno della stessa e ad essa è seguita la legge 15 marzo 1997, n. 59, con la quale si puntava a predisporre uno strumento legislativo permanente che, in via strutturale, rispondesse al problema della eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione⁷. Il processo di trasformazione e di cambiamento ha avuto la definitiva consacrazione con la Riforma del titolo V della Costituzione introdotta

⁵ M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, edizione italiana curata da Biagiotti e Weiler del volume, *L'unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, 1998, 111.

⁶ V. C. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1997, 381.

⁷ Con l'istituzione all'articolo 20 di una legge annuale di semplificazione, venivano individuati annualmente i procedimenti amministrativi da semplificare.

dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, che ha apportato una grande incisività dei governi regionali e locali nel nuovo assetto delle fonti normative⁸.

Per favorire il coordinamento dell'attività delle tre istituzioni europee in materia di better regulation, nel 2003 è stato siglato l'Accordo interistituzionale "*Leggiferare meglio - The Inter-institutional Agreement on Better Law-Making - ILA*" tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Nel 2005, il tema ha assunto maggiore rilievo nell'ambito della Strategia di Lisbona sulla competitività e sulla crescita in seguito alla Comunicazione "*Better Regulation for Growth and Jobs in the EU - (COM(2005) 97 final)*".

Nell'ottobre dello stesso anno, in seguito alla predetta Comunicazione, la Commissione ha lanciato un'ulteriore fase disponendo, a partire dal periodo 2005 - 2008, un "*Rolling Programme - (Implementing the Community Lisbon Programme: A Strategy for the Simplification of the Regulatory Environment - COM (2005) 535 def.)*", che si è tradotto in un programma modulato di misure di semplificazione (ne sono state previste, in prosieguo di tempo, 185), da intraprendere tra il 2005 ed il 2009 al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della normativa. Gli strumenti sono stati individuati nell'abrogazione di norme obsolete, nella codificazione in un unico atto di più atti esistenti e nella rifusione in un unico atto di più modificazioni e novelle ad un atto, andate stratificandosi nel tempo.⁹

2. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Nell'ordinamento comunitario il tema della semplificazione normativa assume rilievo se affrontato e letto in riferimento alle ripercussioni che la politica di semplificazione produce sullo sviluppo del mercato unico. Si tratta di un dato che

⁸ Sul punto v., C. IUVONE, *I processi di semplificazione normativa e procedimentale: il punto di vista delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003,101; M. CALVO, *Gli angeli e demoni della semplificazione. La manutenzione dell'ordinamento giuridico tra vecchi e nuovi procedimenti "taglia-leggi"*, in *Federalismi.it*, n.18/2020, 59.

⁹ Per quanto riguarda il "consolidamento", mentre per noi corrisponde ad una generica attività di semplificazione e riordino di norme che sta sicuramente alla base degli atti di accorpamento, per l'Unione europea indica una specifica operazione di chiarificazione del diritto condotta dalla Commissione a fini puramente informativi – può essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Unione europea – ma, non dando luogo all'adozione di un nuovo atto, non produce effetti giuridici e non sostituisce gli atti contenuti che pertanto rimangono in vigore. Infine la "rifusione" costituisce lo strumento di accorpamento di più forte impatto a livello europeo in quanto implica l'adozione di un nuovo atto che riunifica e sostituisce, abrogandoli, precedenti atti, apportandovi tutte le modifiche necessarie, anche sostanziali. Si tratta quindi di caratteristiche chiaramente assimilabili a quelle dei classici testi unici innovativi italiani.

influenza gli interventi comunitari e che rappresenta l'obiettivo principale che ispira il processo di semplificazione normativa avviato nel nostro paese e negli altri Stati Membri. Invero, è necessario che vi sia un raccordo continuo tra iniziative comunitarie di semplificazione normativa e attività di semplificazione promosse dagli Stati membri, da questo punto di vista il richiamo alla legislazione degli Stati membri assume un significato particolare. Infatti, nella prospettiva effettiva di ravvicinamento delle legislazioni, l'ordinamento comunitario dovrebbe risultare dal concorso di atti normativi comunitari e atti normativi interni.

Nella prospettiva comunitaria, tutta incentrata sul mercato e sulla tutela della concorrenza, la normativa di uno Stato membro, dalla quale è dato dedurre un ostacolo allo sviluppo del mercato o del regime di libera concorrenza, non è più un problema di un solo Stato ma è un problema di diritto comunitario¹⁰.

Nel diritto comunitario il tema della semplificazione normativa è strettamente connesso con lo sviluppo del mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Quindi, la semplificazione normativa è vista nella prospettiva del mercato e in tutto ciò che ad essa si fa riferimento. Si affrontano aspetti connessi direttamente sia con il diritto comunitario che con il diritto interno dei singoli Stati. Con il termine semplificazione si intende far riferimento ad una riduzione delle complessità, l'eliminazione di difficoltà. Il suddetto termine viene utilizzato anche come sinonimo di liberalizzazione, delegificazione, snellimento, insomma tutta una serie di accezioni familiari al mondo delle norme e della loro disciplina. In merito all'accezione normativa del termine un chiaro riferimento va fatto all'obiettivo insito nella struttura normativa che ha come compito non solo quello di legiferare e regolamentare ma soprattutto quello di ridurre la complessità sociale. La semplificazione è definibile come quella procedura tesa a semplificare e a rendere più semplice un processo, un sistema o qualsiasi altra cosa che necessita di un chiarimento. Negli ultimi decenni il concetto di semplificazione cammina di pari passo con quello di innovazione, i nuovi strumenti telematici ed informatici forniti ai cittadini negli ultimi anni, testimoniano l'intenzione del legislatore di predisporre un nuovo sistema fondato sulla semplificazione

¹⁰ V., G. VERDE, *Alcune considerazioni sulla semplificazione normativa nella prospettiva dell'ordinamento comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2000, 24. È forse anche per questa ragione che nel dibattito comunitario relativo alla corretta formulazione degli atti normativi comunitari, si ritrovano le questioni in tema di mercato, costi per le imprese e normativa di settore.

normativa, sull'abbattimento delle frontiere burocratiche che troppo spesso "allontanano" i consociati dalle istituzioni. La semplificazione normativa si pone l'obiettivo di formare una struttura normativa di riferimento che dovrebbe contribuire a sostenere l'attività interpretativa nella soluzione del caso concreto¹¹.

Il processo interpretativo si serve dei criteri preposti nei vari ordinamenti alla risoluzione delle antinomie fra le fonti normative. L'importanza di tutto ciò è avvalorata dalla considerazione realistica dei problemi che ogni giorno i cittadini comuni affrontano nel momento in cui devono confrontarsi con un qualsiasi atto normativo. La stratificazione di atti normativi succedutisi nel tempo - richiamati, sostituiti, modificati, autenticamente interpretati - è un linguaggio spesso incomprensibile, rappresentano un muro fra cittadini e istituzioni e, in quanto tali, ingenerano un rifiuto spontaneo per tutto ciò che proviene dai pubblici poteri¹². Inoltre, non è da sottovalutare un ulteriore aspetto, ossia che i summenzionati atti normativi producono i loro effetti tipici indipendentemente dai dubbi di legittimità connessi con il mancato rispetto dei principi che fondano la teoria delle fonti del diritto, e ciò avviene almeno fino al momento in cui non ci sarà l'intervento giurisdizionale finalizzato alla ricomposizione del sistema e alla salvaguardia dell'ordinamento¹³.

L'Unione Europea da alcuni decenni ha avviato azioni di semplificazione della normativa europea, vengono individuate linee guida e obiettivi condivisi per tutti gli Stati Membri per l'emanazione di interventi nazionali di semplificazione amministrativa. L'Unione Europea dal 2002 è fortemente attiva sul tema della riduzione e dello snellimento della burocrazia. A partire dal programma "*Better Regulation*" del 2002, all' "*Action programme*" del quinquennio 2007-2012, fino al REFIT conclusosi nel 2019, si possono individuare tre pilastri fondamentali su cui il processo comunitario di semplificazione è basata: ossia ascolto, collaborazione e valutazione.

L'obiettivo è quello di responsabilizzare tutti i Paesi Membri nel collaborare per concretizzare a livello nazionale gli sforzi di semplificazione della normativa europea.

In particolare, gli Stati membri sono chiamati a recepire le normative senza ulteriori passaggi formali, per permettere a cittadini e imprese di comprendere sempre i propri diritti e obblighi. In particolar modo, la Commissione Europea è da anni impegnata in

¹¹ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 1999, 89.

¹² G. VERDE, *Alcune considerazioni sulla semplificazione normativa nella prospettiva dell'ordinamento comunitario*, op. cit. 11.

¹³ S. BARTOLE, *Lezioni di tecnica legislativa*, Cedam, Padova, 1990.

attività finalizzate a ridurre gli oneri e a semplificare le procedure e le norme europee, un programma finalizzato al controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione amministrativa e non.

Nel presente capitolo affronteremo l'attualissimo tema del manuale di semplificazione predisposto dalla Commissione Europea recante "80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027". Il progetto proposto dalla Commissione Europea camminerà di pari passo con il *Recovery Plan*, e di conseguenza con il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che tra i tanti obiettivi prefissati, annovera una serie di interventi in tema di riorganizzazione e semplificazione amministrativa. Ovviamente al fine di introdurre il tema in maniera più approfondita faremo un'analisi relativa al percorso storico di semplificazione normativa, con particolare riferimento anche alla semplificazione amministrativa, a livello comunitario, legato indissolubilmente a quello degli stati membri.

2.1 ANALISI STORICA E GIURIDICA

Il concetto di semplificazione va considerato nella sua duplice declinazione, normativa e amministrativa, in quanto entrambe, soprattutto in ambito comunitario, camminano di pari passo.

La semplificazione normativa focalizza la sua attenzione sul miglioramento della qualità della regolazione, conformandosi alle direttive e alle raccomandazioni emanate dagli organismi sovranazionali sia mediante la codificazione delle norme afferenti lo stesso ambito, sia con la delegificazione, mediante lo snellimento della fonte di produzione del diritto, al fine di garantire un facilitato utilizzo della normativa e, infine, con la predisposizione di strumenti istruttori che precedono e seguono l'intervento normativo.

La semplificazione amministrativa, invece, si occupa della riduzione degli oneri burocratici, mediante l'introduzione e l'attuazione di strumenti diretti ad alleggerire la posizione del privato interessato da un procedimento amministrativo a istanza di parte. Ad esempio, nell'ambito della semplificazione amministrativa, istituti come il silenzio-assenso, la SCIA, la conferenza di servizi e l'autocertificazione hanno come obiettivo, di snellire l'azione amministrativa, di esonerare il cittadino da oneri gravosi e, in particolar modo, di rafforzare le esigenze di certezza implicate dalle iniziative

economiche e non del privato, sulla scorta di queste premesse e degli obiettivi posti dal processo di semplificazione si percorre la strada di una completa digitalizzazione dell'attività amministrativa.

La semplificazione normativa ha assunto un ruolo prioritario nel Consiglio europeo di Edimburgo del 1992, in seguito alla pubblicazione del Libro bianco sul completamento del mercato interno. La Risoluzione del Consiglio dell'8 luglio 1996 sulla semplificazione legislativa e amministrativa nel settore del mercato interno (96/C 224/03) segna un passaggio fondamentale per le politiche di semplificazione comunitarie per gli Stati membri, infatti con la summenzionata risoluzione, il Consiglio traccia le linee guida da seguire sia per le istituzioni Ue che per gli Stati Membri. Il Consiglio dell'unione europea, svolge un compito importante per le istituzioni dell'Unione Europea, per i governi degli Stati membri e per gli ambienti economici europei. L'obiettivo della semplificazione è quello di preservare il diritto comunitario e garantire il proseguimento dell'armonizzazione comunitaria nei settori interessati, laddove necessario, e in particolare le esigenze di tutela in materia di sanità, sicurezza, correttezza delle transazioni, protezione dell'ambiente, dei lavoratori e dei consumatori peculiari a tali regolamentazioni. Inoltre occorre rendere più accessibile e comprensibile la normativa relativa al mercato interno nell'interesse degli operatori economici e dei cittadini, in particolare migliorando la qualità di tale normativa attraverso la codificazione, una maggiore coerenza dei testi e una migliore leggibilità.

Le iniziative legislative, a livello nazionale e comunitario, dovrebbero tener conto dei bisogni e degli obblighi delle imprese, in particolare delle piccole e medie imprese. Una normativa nazionale troppo complessa può anch'essa ostacolare il corretto funzionamento del mercato interno e che pertanto si dovrebbe procedere ad una semplificazione analoga a livello nazionale, onde evitare che emergano nuovi intralci agli scambi che abbiano l'effetto di frammentare il mercato interno¹⁴.

Per quanto concerne le future iniziative legislative il Consiglio prende atto che la Commissione ha elaborato linee direttrici generali per orientare l'esercizio del proprio potere di iniziative con l'obiettivo di migliorare la qualità delle nuove proposte legislative tenendo conto del loro probabile impatto sugli ambienti economici o professionali interessati, considerando che una delle priorità principali dell'Unione

¹⁴ Risoluzione del Consiglio 8 luglio 1996 n. 96/C 224/03.

europea è promuovere la crescita e l'occupazione e che, in un contesto di maggiore concorrenza economica, questo obiettivo presuppone in particolare l'adozione di misure che consentano alle imprese di accrescere la loro competitività e che abbiano effetti benefici sull'occupazione. In un certo senso, la realizzazione del mercato interno comporta già di per sé una semplificazione perché sostituisce una norma comunitaria ad una serie di norme nazionali o grazie all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento. Per quello che attiene le iniziative da varare, nella suddetta Risoluzione il Consiglio invita gli Stati membri a promuovere una cultura di semplificazione e di snellimento delle formalità burocratiche per quanto riguarda le future normative nazionali, tenendo particolarmente presenti le difficoltà incontrate dalle PMI a causa della loro peculiare struttura; ad appoggiare, mediante la loro partecipazione, i lavori dei gruppi incaricati del "progetto pilota", anche per gli aspetti attinenti alla normativa nazionale; ad esaminare la possibilità sia di semplificare la normativa nazionale avente un impatto sul mercato interno sia di snellire le formalità connesse con tale normativa, tenendo particolarmente presenti le difficoltà incontrate dalle PMI; a procedere, in sede di comitato consultivo di coordinamento nel settore del mercato interno, istituito con la decisione 93 /72/CEE della Commissione, all'informazione reciproca su azioni svolte o previste per quanto riguarda la semplificazione normativa e amministrativa a livello nazionale, sia per la legislazione vigente che quella futura. Nella stessa sede si sottolinea la necessità di assicurare un effettivo recepimento delle nuove normative a livello nazionale e di tenere conto durante tutto l'iter legislativo della necessità di provvedere alla coerenza globale della normativa nel medesimo settore; la Commissione stessa viene sollecitata ad elaborare criteri di analisi avvalendosi delle esperienze e delle informazioni fornite da tutti gli Stati membri ed in associazione con essi. La necessità primaria è quella di evitare, in generale, disposizioni troppo particolareggiate, ricorrendovi solo per quanto strettamente necessario al corretto funzionamento del mercato interno, in base alle disposizioni del trattato "ex CE". E infine, per ciò che attiene alla legislazione all'epoca vigente si prende atto dei progressi già compiuti sul piano della codificazione e di altri metodi di semplificazione, si impegna a proseguire con celerità l'esame delle proposte di codificazione già presentate dalla commissione e la invita a sottoporre quanto prima le altre proposte già annunciate. A tali misure dovrebbero seguire azioni concrete volte a promuovere la trasparenza, la proporzionalità e la coerenza delle normative; insieme alla

Commissione, una di queste azioni dovrebbe consistere, in un primo tempo, nel varo di un “progetto pilota” per un ristretto numero di settori, segnatamente allo scopo di esplorare, attraverso la semplificazione legislativa e amministrativa, le vie per ridurre i vincoli e snellire le formalità a carico delle imprese in conseguenza di tali legislazioni; che questo progetto potrebbe costituire una prova per un’azione di più ampia portata che coinvolga altri settori. Si invita poi la Commissione a fornire periodicamente agli Stati membri, tramite i comitati competenti per la legislazione comunitaria e il comitato consultivo di coordinamento nel settore del mercato interno, una informazione completa sull’andamento dei lavori dei gruppi incaricati di un “progetto pilota”; a presentare al Consiglio, per il mese di novembre 1996, una relazione contenente le conclusioni del progetto pilota di cui al punto, presentando proposte concrete sul modo di semplificare la legislazione nei quattro settori in questione, valutando l’efficacia della metodologia. Nel 1996, infatti, è stato lanciato il programma pilota dal titolo “Semplificazione della legislazione per il mercato interno” che ha permesso la definizione di proposte di semplificazione da parte della Commissione in diverse aree di regolamentazione come l’IVA, il settore bancario, la previdenza sociale, il riconoscimento delle qualifiche professionali.

Tra le istituzioni europee la competenza relativa all’iniziativa legislativa è attribuita alla Commissione, che opera sulla base di un programma di lavoro annuale, all’interno del quale uno dei punti programmatici è dedicato alla “*better regulation*”.

La strategia della Commissione si fonda essenzialmente su tre obiettivi: semplificazione normativa; riduzione degli oneri amministrativi; analisi di impatto. Agli interventi di semplificazione normativa e amministrativa è stato associato l’obiettivo di migliorare il quadro regolativo esistente, mentre all’analisi di impatto è stato conferito il compito di migliorare la qualità delle nuove iniziative. Ovviamente a questi obiettivi, sono state affiancate delle linee d’azione, che con diversa cadenza e contenuto, la Commissione presenta e relaziona. Invero, il percorso intrapreso dalla Commissione in tema di semplificazione amministrativa ha radici più profonde e lontane nel tempo, precisamente nel 1997, quando in una Relazione al Consiglio Europeo¹⁵, la

¹⁵ *Legiferare meglio* 1997, Rapporto della Commissione al Consiglio europeo, Bruxelles, 26 novembre 1997; *Legiferare meglio* 1998: una responsabilità comune, Relazione della Commissione al Consiglio Europeo, pubblicata in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 1999, 363; *Legiferare meglio* 1999, Relazione dalla Commissione al Consiglio Europeo, Bruxelles, 3 novembre 1999. Le indicazioni che provengono dalle Relazioni della Commissione *Legiferare meglio* hanno

Commissione invita le altre istituzioni (in particolar modo Parlamento e Consiglio Europeo) e gli altri stati membri ad impegnarsi a legiferare meglio, l'azione della Commissione è orientata al rispetto e all'osservanza dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e qualsiasi sforzo comunitario è inutile se la politica di semplificazione non è condivisa dagli Stati membri. Le relazioni in questione presentano dei punti comuni e quindi sono sovrapponibili tra loro. L'impegno a "legiferare meglio" deve essere condiviso dalle istituzioni europee, l'operato della commissione si basa sull'osservanza dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, perché qualsiasi sforzo sarebbe vano se la politica di semplificazione non fosse condivisa dagli Stati Membri.

Nel contesto delle iniziative assunte dalla Commissione rientrano una serie di progetti che la Commissione è obbligata ad eseguire in quanto connessi con impegni internazionali già presi, con atti comunitari adottati già in precedenza. In pratica, si mantiene l'impegno a migliorare la qualità della legislazione comunitaria favorendone la semplificazione e la codificazione e immaginando forme facilitate di accesso agli atti normativi comunitari grazie all'impiego di internet che di lì a poco avrebbe invaso tutti i settori pubblici e privati.

L'idea di fondo della Commissione è che "più Europa" non significa necessariamente "più leggi". Nel contesto delle iniziative assunte dalla Commissione si ha cura di evidenziare come molte di esse siano iniziative che la Commissione è obbligata ad assumere in quanto connesse con impegni internazionali già presi, con atti comunitari adottati in epoche precedenti o perché legittimamente sostenute da qualcuno degli Stati membri. Proprio in riferimento al profilo di cui si sta trattando, è significativo che la Commissione, sia nel 1998 che nel 1999, lamenti una "pressione legislativa" eccessiva esercitata da altre istituzioni comunitarie¹⁶. Sempre secondo la Commissione, il punto di partenza di questo progetto di semplificazione deve essere predisposto e orientato ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

promosso un confronto fra le istituzioni comunitarie. In particolare, dallo studio della Risoluzione del Parlamento europeo sul rapporto della Commissione al Consiglio europeo «Legiferare meglio 1997, del Parere del Comitato delle regioni del 15 settembre 1999 in merito alla Relazione della Commissione al Consiglio europeo Legiferare meglio 1998. Una responsabilità comune e dell'Accordo inter-istituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria emergono interpretazioni dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che si discostano dalle posizioni della Commissione, ed aspetti della semplificazione normativa comunitaria non contemplati nelle Relazioni *"Legiferare meglio"*.

¹⁶ G. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000, 227.

La sussidiarietà comporta che vi sia un dinamismo comunitario che superi il rigido contrapporsi di blocchi di competenza; seguendo le indicazioni che provengono dal Trattato di Amsterdam, la “sussidiarietà attiva” legittima un intervento comunitario solo nei casi nei quali ciò risulti necessario e a condizione che detto intervento risulti essere quello più opportuno e sempre nel rispetto degli obiettivi menzionati nel trattato.

La proporzionalità riguarda la scelta dello strumento di cui l'azione comunitaria si serve per raggiungere l'obiettivo prefissato e si traduce nella adozione di direttive generali o di misure minime comuni, strumenti, questi, che consentono agli Stati membri di dosare l'attuazione interna del diritto comunitario. Quest'ultimo aspetto chiama in causa il ruolo degli Stati membri rispetto alla politica di semplificazione per i quali le Relazioni auspicano una funzione più incisiva rispetto ai temi affrontati per legiferare meglio.

La Commissione nella relazione successiva del 1998 afferma, come esigenza prioritaria, che la legislazione comunitaria venga recepita in modo corretto negli ordinamenti nazionali, e ricorda che ogni due mesi si provvederà alla verifica del recepimento delle direttive comunitarie e ad avviare i procedimenti di infrazione qualora gli Stati membri non abbiano comunicato i provvedimenti nazionali di adozione¹⁷. Le considerazioni più recenti che la Commissione dedica al tema della qualità redazionale degli atti comunitari ribadiscono l'impegno affinché i testi normativi siano chiari e facilmente comprensibili, così da assicurare un'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli ordinamenti nazionali. In seguito al Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 alla Commissione viene dato mandato per predisporre delle misure atte a semplificare e migliorare la regolamentazione.

Nel 2002 la Commissione Europea ha elaborato un piano d'azione denominato “semplificare e migliorare la regolamentazione” all'interno del quale la commissione ha individuato sette fattori su cui fondare la propria azione: analisi efficace dell'opportunità di intervenire; consapevolezza che l'atto normativo rappresenta solo una parte della soluzione prospettabile; scelta dello strumento adeguato (direttive,

¹⁷ Attualmente il recepimento della normativa comunitaria avviene mediante la legge comunitaria annuale al fine di assicurare il costante e tempestivo recepimento della normativa comunitaria introdotta nel nostro ordinamento dalla legge 86 del 1989 (c.d. legge La Pergola), successivamente abrogata e sostituita dalla legge 4 febbraio 2005 n.11.

regolamenti); valutazione della regolamentazione secondaria a supporto (esecuzione da parte degli operatori); coordinamento tra le istituzioni; accantonamento/abrogazione normativa in contrasto con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. La Commissione in questo piano rammentava la necessità che per la corretta realizzazione del presente piano è necessario un analogo impegno degli Stati Membri, perché dai cittadini veniva richiesta meno burocrazia sia a livello nazionale che comunitario a prescindere dagli atti normativi emanati. Per favorire il coordinamento dell'attività delle tre istituzioni europee in materia di “*better regulation*”, nel 2003 è stato siglato l'Accordo inter-istituzionale “Legiferare meglio” tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio.

Negli ultimi anni la strategia di semplificazione si è concentrata sulla semplificazione amministrativa, in particolare sulla riduzione degli oneri amministrativi per le imprese. Il 13 febbraio 2007 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo la “Relazione generale sull'attività dell'Unione europea nel 2006”¹⁸. I primi appunti della relazione sono dedicati al tema della *governance* e del miglioramento della normativa e in particolar modo alla semplificazione legislativa e all'analisi di impatto delle proposte normative. Nel 2007 la stessa Commissione, sulla scorta della precedente relazione, ha presentato il “Piano di azione per la riduzione degli oneri amministrativi in Europa”¹⁹. Nel 2011 la Commissione è tornata sul punto con la Comunicazione “Ridurre al minimo gli oneri normativi che gravano sulle PMI” mediante la quale ha sollecitato le istituzioni e gli altri Stati Membri, a considerare i progetti di semplificazione e riorganizzazione amministrativa non solo da un punto prettamente legislativo ma anche, e soprattutto, dal punto di vista economico - finanziario. Invero, la riduzione degli oneri normativi, la drastica riduzione dei *corpus* normativi favorisce di riflesso anche l'iniziativa economica, resa più semplice anche dalla sburocratizzazione. A questo invito fa seguito un regolamento n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 (Fondi SIE), nel quale si riprende il tema

¹⁸ La previsione relativa alla presentazione della relazione è finalizzata a creare un canale informativo stabile tra le due Istituzioni, al fine di mettere il Parlamento europeo nelle condizioni di esercitare la sua funzione di controllo in modo maggiormente consapevole ed efficace. La norma attribuisce al Parlamento la facoltà di deliberare una mozione di censura sull'operato della Commissione. Nel corso degli anni, la relazione non è rimasta l'unica occasione di confronto tra Commissione e Parlamento europeo in ordine all'attività svolta.

¹⁹ Il Piano d'azione ha avuto il supporto del Consiglio europeo del 2007, che ha condiviso l'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi imposti dalla regolamentazione europea al 25 per cento entro il 2012 e invitato gli Stati membri a definire obiettivi congiunti e condivisi.

dell'effettiva introduzione negli ordinamenti nazionali e tra le condizionalità previste dall'articolo 19 del regolamento per la programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE, da adempiere entro il 2016 pena la sospensione nell'erogazione dei fondi, viene inclusa una condizione relativa alla semplificazione amministrativa e alle iniziative proposte dai singoli Stati Membri. Si chiede di incrementare la semplice e formale attività di recepimento, al fine di rendere effettivi ancor di più i principi di sussidiarietà e di proporzionalità in sede di semplificazione amministrativa. Nel diritto comunitario emerge che la politica di semplificazione abbraccia due grandi settori: in uno si affrontano le questioni di tecnica redazionale degli atti comunitari e della loro comprensione, conoscenza e diffusione; nell'altro entrano in gioco interventi diretti sulla legislazione finalizzati alla costruzione di un sistema nel quale non vi siano ostacoli legislativi al libero mercato e alla libera concorrenza. Nel confronto istituzionale tra Commissione, Consiglio e Parlamento si sono evidenziate alcune divergenze, ma vi è accordo nell'ancorare il processo di semplificazione a molte disposizioni del Trattato CE ed in particolare all'art. 5 (principi di sussidiarietà e di proporzionalità).

2.2 LA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA E LE NOVITA' INTRODOTTE DAL PROGRAMMA DI SEMPLIFICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA: LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA PREVISTE NEL MANUALE DI SEMPLIFICAZIONE 2021 – 2027

Nel novero degli obiettivi fondamentali prefissati dall'UE rientra quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, in base al dettato normativo sancito dall'art. 174 del TFUE, "l'obiettivo è ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni". Particolare attenzione è dedicata alle zone rurali, alle zone in transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

L'attuazione della politica di coesione regionale si realizza mediante l'utilizzo di tre fondi: il "Fondo europeo di sviluppo regionale", che contribuisce alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino; il "Fondo di coesione", che garantisce

l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti trans europee nel settore delle infrastrutture dei trasporti; il “Fondo sociale europeo”, che ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale. Il pacchetto di proposte della Commissione europea delinea la nuova politica di coesione prevista per il periodo 2021-2027. Esso contiene la proposta di regolamento relativo al “Fondo europeo di sviluppo regionale” e al “Fondo di coesione”; la proposta di regolamento relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero; la proposta di regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo “Cooperazione territoriale europea” sostenuto dal “Fondo europeo di sviluppo regionale” e dagli strumenti di finanziamento esterno; la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al “Fondo europeo di sviluppo regionale”, al “Fondo sociale europeo Plus”, al “Fondo di coesione”, al “Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione”, al “Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti”; la proposta di regolamento relativo al “Fondo sociale europeo Plus”.

La proposta di regolamento recante le disposizioni comuni introduce un *corpus* unico di norme per la disciplina di 7 fondi dell'UE attuata in collaborazione con gli Stati membri, al fine di facilitare l'attività dei gestori dei programmi finanziati tramite fondi dell'UE. Tra i suoi obiettivi rientra un maggiore allineamento dei programmi alle priorità dell'UE, un aumento dell'efficacia e la concentrazione delle risorse su aree prioritarie per l'Unione.

Tutte le regioni europee continueranno a beneficiare dei fondi della politica di coesione secondo una divisione in tre categorie: “meno sviluppate”, Europa meridionale e orientale, “in transizione” e “più sviluppate”. Tuttavia, le risorse della politica di coesione dovranno essere concentrate su cinque obiettivi strategici precedentemente erano 11 (periodo 2014 – 2020): “un'Europa più intelligente”, attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa; “un'Europa più verde” e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu,

dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi; "un'Europa più connessa", attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale; "un' Europa più sociale", attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali; "un'Europa più vicina ai cittadini", attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali. La maggior parte delle risorse dovrà essere utilizzata per il raggiungimento dei primi due obiettivi: "un'Europa più intelligente" e "un'Europa più verde", obiettivi già previsti nel ciclo precedente 2014 - 2020. Il criterio prevalente per l'assegnazione dei fondi continua ad essere il PIL pro capite (da 86% a 81%), ma al fine di ridurre le disparità e di contribuire al recupero delle regioni a basso reddito e a bassa crescita, sono presi in considerazione nuovi criteri, quali la disoccupazione giovanile, il basso livello di istruzione, i cambiamenti climatici.

Nell'attuale programmazione, per l'Italia tra le regioni meno sviluppate sono ricomprese Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, mentre nella programmazione futura a queste dovrebbero aggiungersi Sardegna e Molise. Per quanto concerne le regioni italiane in transizione, nell'attuale programmazione sono ricomprese Sardegna, Abruzzo e Molise, mentre nella futura dovrebbero essere Abruzzo, Marche e Umbria (quindi senza Sardegna e Molise). Infine, le regioni italiane più sviluppate nell'attuale programmazione sono considerate Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Friuli Venezia - Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio. Come detto in precedenza, la Commissione europea propone ora un *corpus* unico di norme per 7 fondi europei attuati in regime di gestione concorrente. Tra l'altro, viene anche esteso il principio dell'audit unico che prevede che i beneficiari dei fondi, come le piccole imprese ed i piccoli imprenditori, siano sottoposti a un unico controllo piuttosto che a molteplici controlli. Secondo la proposta, le autorità nazionali dovranno definire le proprie strategie di audit ma, a titolo di garanzia, vi sarà ancora una quota di controlli minimi concordati tra la Commissione europea e gli Stati membri. Le autorità competenti a livello locale, urbano e territoriale saranno maggiormente coinvolte nella gestione dei fondi dell'UE e l'aumento dei tassi di cofinanziamento accrescerà la titolarità dei progetti finanziati con fondi dell'UE nelle regioni e nelle città.

La Commissione europea propone anche di rafforzare il collegamento tra la politica di coesione e il Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e,

quindi, con le raccomandazioni per Paese con le quali esso termina. In particolare, si punta a un maggiore sostegno della politica di coesione alle riforme strutturali, in coordinamento con il nuovo Programma di sostegno alle riforme presentato dalla Commissione stessa nell'ambito del bilancio UE 2021-2027. Inoltre, le “condizionalità *ex ante*” del periodo 2014 - 2020 saranno sostituite da “condizioni abilitanti”, concentrate sugli obiettivi del fondo interessato e, a differenza del periodo 2014-2020, monitorate e applicate durante tutto il periodo. Nella proposta della Commissione europea, tra le condizionalità sarebbe mantenuta la condizionalità macroeconomica, che vincola i fondi di coesione al rispetto delle norme di *governance* economica, e vi sarebbero anche quattro condizioni orizzontali, relative agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato e all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità. Si segnala, inoltre, che il Parlamento europeo ha approvato la propria posizione in prima lettura su tutte le citate proposte della Commissione europea. Il Fondo di coesione dovrebbe continuare ad essere utilizzato prevalentemente per gli investimenti nelle infrastrutture ambientali e di trasporto; i finanziamenti UE dovrebbero assegnarsi a livello regionale sulla base del PIL pro capite, piuttosto che a livello nazionale e sulla base del rapporto dell'RNL, come avvenuto finora; le infrastrutture aeroportuali, lo smaltimento dei rifiuti e il trattamento dei rifiuti residui, nonché gli investimenti legati ai combustibili fossili, dovrebbero essere esclusi dai finanziamenti regionali dell'UE, con poche eccezioni per le regioni ultra-periferiche. Il negoziato in corso a livello di Consiglio ha evidenziato diversi elementi di contrasto tra gli Stati membri, in particolare concernenti il livello complessivo dei finanziamenti e il metodo di allocazione dei fondi.

Nel complesso, si registra una polarizzazione tra due gruppi di Stati membri: il primo propende per un aumento nella dotazione e per il mantenimento dei livelli di spesa del precedente ciclo di programmazione per le rubriche tradizionali; il secondo per un livello di spesa più contenuto, accompagnato da un'ottimizzazione nell'utilizzo dei fondi. Il nuovo metodo di allocazione comporterebbe una redistribuzione delle risorse dai Paesi dell'Est Europa ai Paesi del Sud. Su tali meccanismi, l'Italia ha espresso delle riserve, ma si è detta favorevole all'introduzione del criterio della presenza di migranti. L'Italia ha espresso la propria contrarietà all'innalzamento al 100% della soglia massima per le regioni in transizione, ritenendo difficilmente giustificabile la destinazione di fondi alle regioni più sviluppate, e si è espressa anche contro la

condizionalità macroeconomica, sottolineandone il carattere poco in linea con le esigenze e la natura della politica di coesione.

Nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE 2019, infatti, il Governo ha confermato il suo impegno per discutere e rivedere il metodo di allocazione dei fondi della coesione, affinché esso sia improntato a criteri di maggiore equità e proporzionalità, che tengano conto dello scenario socio-economico di riferimento dei diversi Paesi e regioni e non risulti penalizzante per l'Italia. Al contempo, il Governo ha ribadito che chiederà il superamento del meccanismo della condizionalità macroeconomica, allo scopo di non arrecare pregiudizio a quei territori con maggiori debolezze strutturali, che invece necessitano di più investimenti per essere parte a pieno titolo della strategia di sviluppo dell'Unione.

Con riferimento ai meccanismi di flessibilità, il Governo ha annunciato che porterà avanti una posizione che miri alla revisione del metodo di programmazione proposto, basato sull'allocazione delle risorse per gli ultimi due anni in occasione della revisione intermedia del 2025, e al ritorno ad un orizzonte di programmazione settennale, al fine di preservare la stabilità del quadro programmatico e finanziario della coesione e non appesantire le procedure di programmazione. Le raccomandazioni specifiche per Paese non devono essere considerate quale elemento prioritario per orientare la programmazione e i documenti che informano il Semestre europeo non devono essere scevri da valutazioni sugli specifici contesti territoriali in cui la politica di coesione interviene. Inoltre, il Governo è propenso ad un'ulteriore semplificazione della struttura dei programmi e valuterà attentamente il meccanismo delle condizioni abilitanti, che seppure considerato positivamente dall'Italia, non deve tradursi in un onere insostenibile per le autorità responsabili dei singoli adempimenti, tenuto conto del meccanismo sanzionatorio ad esso collegato. La politica di coesione rappresenterà la principale politica di investimento dell'Unione europea. Sostenuta dai fondi strutturali europei persegue l'obiettivo di uno sviluppo armonioso dell'Unione, riducendo le differenze tra le varie Regioni e sostenendo quelle più arretrate. L'Atto Unico Europeo (1986) ne definisce i quattro principi chiave: concentrazione (delle risorse, degli sforzi, della spesa), partenariato (tutte le parti sociali interessate sono coinvolte nella fase di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione), addizionalità (fondi europei non possono sostituirsi alle spese nazionali di uno Stato

Membro) e programmazione (programmi operativi pluriannuali approvati all'inizio di ciascun periodo di programmazione)²⁰.

Gli obiettivi strategici perseguiti e prioritari saranno raggruppati, come detto in precedenza, in cinque macro aree: un'Europa più intelligente, mediante l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole imprese; un'Europa più verde e priva di emissioni di carbonio, grazie all'attuazione dell'accordo di Parigi e agli investimenti nella transizione energetica, nelle energie rinnovabili e nella lotta contro i cambiamenti climatici; un'Europa più connessa, dotata di reti di trasporto e digitali strategiche; un'Europa più sociale, che raggiunga risultati concreti riguardo al pilastro europeo dei diritti sociali e sostenga l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità; un'Europa più vicina ai cittadini, che sostenga strategie di sviluppo gestite a livello locale e uno sviluppo urbano sostenibile in tutta l'UE.

Tornando al tema, può rilevarsi interessante come la Commissione ritiene che la semplificazione sia vantaggiosa per diversi motivi: è necessaria per garantire un'agevole attuazione delle politiche nel continuo rispetto degli interessi dei beneficiari; può avere un impatto positivo sui loro risultati, consentendo una ripartizione efficiente degli sforzi amministrativi necessari a livello nazionale, regionale e dell'UE, la riduzione dei tempi e dei costi per il conseguimento degli obiettivi e, di conseguenza, una maggiore attenzione ai risultati.

L'attuazione di norme più semplici e comprensibili per gli attori coinvolti contribuisce a rafforzare il concetto di "certezza del diritto", la semplificazione può essere inoltre utile per ridurre gli errori e aumentare le garanzie fornite dai meccanismi di attuazione nazionali. Il 2 maggio 2018 la Commissione ha adottato la proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. La semplificazione è stata definita un obiettivo essenziale nel documento di riflessione sulle finanze dell'Unione, nella valutazione *ex post* e nella consultazione pubblica. L'esperienza suggerisce che le regole sono eccessivamente complesse e frammentate tra fondi e forme finanziarie, comportando così un onere eccessivo per i gestori dei programmi e i beneficiari finali. Tale proposta di regolamento sulle disposizioni comuni stabilisce le

²⁰ R. COLETTI, *Politica di coesione 2021- 2027: stato dell'arte della programmazione*, in *Istituto di Studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, 17 luglio 2020.

disposizioni comuni per sette fondi a gestione concorrente. La presente proposta non sostituirà il regolamento esistente UE n. 1303/2013 che continuerà a disciplinare i programmi adottati nel periodo 2014 - 2020. Si riduce la frammentazione delle regole, stabilendo un insieme comune di regole fondamentali per sette fondi. Gli obiettivi principali sono i seguenti: ridurre notevolmente gli inutili oneri amministrativi a carico dei beneficiari e degli organismi di gestione, preservando un livello elevato di garanzia di legittimità e regolarità.

Questo è il principio guida della riforma e comprende un gran numero di semplificazioni e allineamenti di vari regolamenti, in particolare in termini di: mantenimento dei sistemi di gestione e controllo (e di altre misure che facilitano l'avvio del programma); maggiore ricorso a “modalità proporzionate”, con le quali i programmi a basso rischio possono fare maggiore affidamento sui sistemi nazionali; ricorso a opzioni semplificate in materia di costi e a pagamenti in base a condizioni; strumenti finanziari; la flessibilità, per adeguare gli obiettivi e le risorse dei programmi in risposta al mutamento delle circostanze, anche in termini di contributi volontari a strumenti a gestione diretta a livello di UE. Il regolamento sulle disposizioni comuni uniforma dunque sette fondi europei attuati in regime di gestione concorrente.

L'obiettivo è stabilire un insieme comune di regole semplificate e consolidate, riducendo gli oneri amministrativi per le autorità e i beneficiari dei programmi. Per semplificazione si intende la necessità di ridurre gli oneri amministrativi. Questo è uno dei risultati principali e si è presentato ripetutamente nella valutazione di tutti i fondi. Le valutazioni *ex post* del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo di coesione hanno riscontrato un'eccessiva complessità dei sistemi di gestione, controllo e *audit*, che ha causato incertezza amministrativa e ritardi nell'attuazione. La complessità è stata particolarmente sentita nei paesi dell'UE-15, ove i finanziamenti erano relativamente minori, elemento che ha suggerito la necessità della proporzionalità.

La valutazione del FSE (Fondo sociale europeo) ha riscontrato la necessità di semplificare il panorama dei finanziamenti (ossia la gamma e la varietà degli strumenti) e il processo di attuazione. Anche la valutazione del FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) ha rilevato che gli oneri amministrativi erano eccessivi. Nella fase di domanda essi costituivano un disincentivo alla richiesta di sostegno. Inoltre la complessità di determinati progetti sembra aver creato disincentivi per i beneficiari

potenziali, in particolare nei casi in cui era coinvolta una vasta rete di partner. Sono 80 le misure di semplificazione nella politica di coesione proposte dalla Commissione europea. Per la prima volta 7 fondi a gestione concorrente sono trattati all'interno di un codice unico che prevede norme di esecuzioni allineate per tutti: Fondo per lo sviluppo regionale e Fondo di coesione avranno un regolamento unico; Fondo sociale europeo, Fondo aiuti per indigenti e Iniziativa per l'occupazione giovanile saranno fusi nel Fondo sociale europeo Plus (FSE+) per combinare misure di inclusione sociale, mantenendo norme più semplici, riducendo il numero di deleghe.

Nel 2014-2020 ci sono state oltre 50 deleghe, per il 2021-2027 se ne prevedono 9. Le condizioni abilitanti per accedere ai fondi UE sono ridotte della metà a 20 e si riferiscono alle aree di maggiore impatto della politica di coesione. I criteri di adempimento saranno più facili da misurare. Le condizioni sono stabilite all'inizio del periodo di programmazione e non c'è l'obbligo di definire e presentare piani d'azione se le condizioni non sono soddisfatte all'inizio del programma. La programmazione sarà più rapida ci sarà solo un documento strategico per Stato: si tratta dell'accordo di partenariato che riguarda 7 fondi a gestione concorrente a livello nazionale e definisce le modalità di coordinamento tra questi e altri strumenti UE con meno dettagli, descrizione più breve, più dati strutturati.

Dopo l'adozione dell'accordo di partenariato non ci saranno ulteriori cambiamenti (nel periodo 2014-20, tutte le modifiche al programma dovevano riflettersi in un accordo modificato: un pesante onere amministrativo per le autorità del programma). Ci sarà un formato predisposto, con modelli di accordo di partenariato e programmi, tipi di intervento, indicatori. Di conseguenza saranno necessarie solo informazioni fondamentali e strutturate. L'accordo di partenariato potrà essere presentato con il programma nazionale di riforma annuale ed essere incluso nel primo programma presentato a Bruxelles. I programmi dovranno essere più brevi, centrati sugli obiettivi e sugli stanziamenti per Fondo. È prevista una maggiore flessibilità nell'apportare piccoli aggiustamenti finanziari a un programma: trasferire fino al 5 % della dotazione finanziaria di una priorità nell'ambito dello stesso Fondo e dello stesso programma (con un massimo complessivo del 3 % della dotazione del programma) non richiede la modifica del programma. Cambiamenti di lieve entità e correzioni non richiedono una decisione della Commissione. Per gli adeguamenti non si prevede una procedura separata. Le modifiche alle autorità del programma e le modifiche di carattere

amministrativo e redazionale possono ora essere apportate direttamente dagli Stati membri. Sarà incoraggiato dall'inizio l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi e sarà favorito il ricorso a finanziamenti non legati ai costi. Ciò, per spostare l'attenzione sull'esecuzione e per diminuire gli oneri amministrativi. Non ci sarà alcuna verifica di addizionalità, esercizio tecnico che consisteva in calcoli dettagliati e richiedeva un uso notevole di risorse sia da parte degli Stati che da parte della Commissione. Si tratta di uno dei principi alla base del funzionamento dei Fondi strutturali e di investimento europei, in base al quale i contributi erogati non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro nelle regioni. Inoltre ci sono disposizioni esplicite per la distribuzione delle operazioni tra i periodi di bilancio, il che darà certezza giuridica e prevedibilità alle autorità di gestione dei programmi e agli Stati membri per cui sarà più semplice e meno rischioso avviare progetti verso la fine del periodo di bilancio. Gli allegati che contengono modelli utilizzati dai fondi saranno disponibili in anticipo per assicurare che tutti gli elementi rilevanti per la programmazione e l'avvio dell'esecuzione e siano noti in anticipo²¹.

3. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA IN ALCUNI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

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

In questo contesto, accanto alle singole situazioni specifiche, diverse per ogni Stato, emergono delle criticità comuni²². Un primo motivo comune è ravvisabile nella comune convinzione che la crisi economica, determini un'esigenza di maggiore efficienza dell'apparato burocratico - legislativo. Un equilibrio tra i diversi attori e le numerose istanze presentate può essere perseguito soltanto incrementando il tasso di

²¹ A.P. SALIMBENI, *Fondi Europei 2021-2027 Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2020.

²² G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione – Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi*, Napoli, edizione ESI, 2013; C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa – Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Diritto amministrativo*, 2014, 355;

efficienza della pubblica amministrazione. Questa prospettiva trova riscontro in una serie di documenti che hanno avuto ampia diffusione nei Paesi dell'Europa occidentale. Per esempio in Francia, già pochi anni prima dell'inizio della crisi, il rapporto *Pébereau* aveva segnalato l'esigenza di una revisione generale delle politiche pubbliche in una prospettiva di maggiore efficienza, con sviluppi importanti anche sul piano istituzionale.²³ In un contesto caratterizzato in ogni Paese dall'attenzione prioritaria per la concorrenza, la ricerca verso una nuova competitività passa necessariamente anche attraverso l'efficienza dell'apparato burocratico - legislativo e un ridimensionamento dei costi correlati all'amministrazione. Queste doglianze sono emerse inizialmente in modo più accentuato in Francia ed hanno contribuito negli ultimi decenni, a cavallo tra la crisi economica fino ai tempi nostri, ad individuare delle linee guida comuni che potessero garantire una politica comunitaria incentrata sulla semplificazione normativa.

La semplificazione viene assunta come un fattore essenziale, l'attenzione è rivolta alla revisione dei modelli, al fine di recuperare equilibrio e simbiosi tra gli apparati pubblici / legislativi e la domanda di servizi dei cittadini. La semplificazione è intesa come strumento di selezione delle risorse a favore delle imprese, al fine di realizzare obiettivi di crescita economica e garantire alle stesse procedure conoscibili, più chiare e soprattutto snelle. Al centro dell'attenzione generale gli sforzi maggiori si indirizzano pertanto verso una semplificazione amministrativa che considera particolarmente la situazione delle imprese. Nonostante le continue evoluzioni concettuali, il termine "semplificazione" rimane un termine generico, attraverso il quale si individua un metodo da utilizzare, piuttosto che un obiettivo o un risultato specifico da raggiungere. Spesso si considera la semplificazione normativa come una revisione del quadro normativo che regola una determinata attività. L'obiettivo è quello di introdurre una disciplina più chiara, ispirata alle esigenze fondamentali dei cittadini. La semplificazione ha come obiettivo una riforma del settore ispirata a un equilibrio diverso dei rapporti fra amministrazione e cittadino, o comunque ad una nuova modalità di gestione e definizione dei rapporti. L'Italia si è contraddistinta per aver in un certo senso "anticipato" la crisi economica del 2007 di quasi una decina d'anni, con la predisposizione di testi unici di sistema e con l'ulteriore garanzia prevista con la

²³ D. OCCHETTI, *Le politiche di semplificazione amministrativa in Francia, con particolare riguardo al silenzio-assenso e al regime della déclaration préalable*, Giustamm, 2016, n.5.

previsione della legge annuale di semplificazione che paradossalmente ha perso la sua centralità proprio nel periodo successivo alla crisi economica. Anche in Francia fu avviata prima degli anni di crisi ma è proseguita e si è intensificata negli anni successivi. In particolare nel dicembre 2012 sono stati affermati vari principi sulla normazione che renderebbero permanente la logica della semplificazione e le attribuirebbero una rilevanza istituzionale: si pensi alla formula “*une norme crée, une norme supprimée*”, che intenderebbe costituire un muro invalicabile all’introduzione di nuovi assetti normativi, o alla proposta di una moratoria generale in tema di nuove discipline, o allo slogan dello “*choc de simplification*”, inteso come espressione di un cambio di rotta radicale sul piano della logica amministrativa²⁴. Nel rispetto dei rispettivi modelli costituzionali, emerge la tendenza a valorizzare gli interventi normativi del Governo che risultano più funzionali ed idonei ad assicurare una coerenza della disciplina di settore con il metodo della semplificazione normativa. La semplificazione normativa rafforza il ruolo del Governo rispetto alla normazione prevista per gli ambiti specifici per ogni settore.

Il tema della semplificazione normativa evolve dunque nel tema delle fonti ed emergono possibilità molto diverse di realizzare in concreto di obiettivi di semplificazione normativa. La semplificazione amministrativa può essere considerata inoltre, come uno strumento di revisione organica, l’intervento di semplificazione non ha ad oggetto la disciplina di singoli settori o di singole attività, ma ha ad oggetto l’assetto complessivo degli adempimenti legislativi e/o amministrativi e investe diverse tipologie di attori coinvolti. Inoltre, non si manifesta con le stesse modalità in tutti i Paesi, ad esempio, nel Regno Unito²⁵ l’attenzione è rivolta principalmente alla semplificazione normativa²⁶ e anche i modelli utilizzati nei singoli Paesi risultano diversi. La diversità è giustificata dalla rilevanza che assume la figura del procedimento legislativo e amministrativo. Nel caso di centralità della figura del procedimento, la semplificazione è riferita direttamente al procedimento e inserita nella sua disciplina, e non è riferita genericamente alla varietà degli adempimenti amministrativi. In proposito emblematica la vicenda italiana relativa agli artt. 19 e 20 della legge n. 241/1990 e delle rispettive attuazioni; in Germania l’introduzione, a far tempo dall’anno 2009, nella

²⁴ A. TRAVI, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *Giustamm*, 2016, n. 5, 3.

²⁵ Regno Unito che è uscito dall’Unione europea il 31 gennaio 2020.

²⁶ M. GIBBONS E D. PARKER, *New Development: recent changes to the U.K.’s regulatory process*, in *Public Money and Management*, 2013, 453.

legge sul procedimento amministrativo, dedicato significativamente alla “*Genehmigungsfiktion*”, che ha travolto il “dogma tradizionale” della necessità dell’atto²⁷; in Francia l’avanzamento della “*déclaration préalable*” e l’arretramento dell’atto amministrativo, nonché il potenziamento del silenzio-assenso e la sua generalizzazione con la legge 12 novembre 2013; in Spagna, dove il silenzio - assenso era già ampiamente radicato, la sua progressiva generalizzazione e nel 2012 la soppressione delle autorizzazioni e delle licenze comunali per le attività minori, nonché, soprattutto in occasione della ricezione della direttiva “servizi”²⁸, l’introduzione della “*comunicación previa*” e della “*declaración responsable*”²⁹. L’esigenza di una semplificazione dapprima amministrativa e poi normativa incentrata, *prima facie*, sulla prospettiva del procedimento si manifesta con maggiore insistenza a partire dai primi anni ’90, nel quadro del disegno di riforma dell’azione amministrativa avviato ad esempio in Italia con la legge n. 241/1990, in una logica che rispecchia attenzione per un equilibrio di fondo ed esprime la convinzione che uno dei punti centrali su cui avrebbe dovuto puntare la semplificazione è il procedimento amministrativo. La convinzione comune è legata all’aspetto burocratico che cammina di pari passo con l’esigenza e la continua ricerca di efficienza nella conduzione del procedimento. Il tema della semplificazione sicuramente ha una dimensione più ampia ma il riferimento al procedimento rimane centrale. Questa particolare attenzione al “procedimento” sfocia nella stagione delle liberalizzazioni degli anni ’90, intese come processi che avrebbero dovuto recuperare la dimensione privatistica di varie attività o di determinati interventi: gli strumenti per la liberalizzazione sono spesso associati a modelli di semplificazione procedimentale. In questo contesto è facile cogliere un richiamo generico a ragioni di efficienza, che si traducano nella prospettiva di precisi risparmi di spesa per il settore pubblico. Alla semplificazione del procedimento avrebbe dovuto corrispondere una riduzione degli adempimenti per gli apparati pubblici; la riduzione degli adempimenti avrebbe potuto giustificare una riduzione del personale. Si viveva l’illusione che una riforma che fosse partita dalla disciplina del procedimento avrebbe potuto estendersi, con effetti virtuosi, sugli apparati amministrativi. In realtà il quadro risultò da subito molto più complesso.

²⁷ C. ERNST J. PINKT, *Genehmigungsfiktion und Fiktionsbescheinigung nach § 42.a VwVfG*, in *Jura – Juristische Abteilung*, 2013, n. 7, 685.

²⁸ Direttiva del Parlamento e del Consiglio n. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

²⁹ N. GAMBINO, *La semplificazione amministrativa in Spagna*, in *Giustamm*, 2016 n.5.

In paesi come l'Italia, la Francia e la Spagna, gli interventi per la semplificazione normativa sono stati introdotti con formule generali³⁰.

In presenza di formule generali, sono gli operatori del diritto che disciplinano e interpretano i casi dubbi e il cittadino finisce col “subire” tale decisione. L'utilizzo di formule generali comporta l'attribuzione all'amministrazione di margini elevati di potere. La reazione a questa ampia discrezionalità è stata rappresentata dalla codificazione di elenchi ufficiali di adempimenti o di procedimenti semplificati. Ad esempio in Spagna, con un decreto del 1 luglio 2011 è stato approvato un elenco dei casi in cui si sarebbe verificata la trasformazione dal silenzio - rifiuto al silenzio-assenso. In Francia, una ricognizione del Governo sulle procedure semplificate ha condotto a riscontrare i casi di silenzio-assenso e a darne atto in apposite circolari. In Italia la legge n. 124/2015 ha conferito al Governo una delega per l'elencazione dei casi di silenzio-assenso e così via. La diversità è riscontrabile anche rispetto a quello che rappresenta il termine di confronto fondamentale, ossia l'atto amministrativo. In tutti i Paesi rimane sempre un collegamento all'atto amministrativo, rappresentato dal riconoscimento, della possibilità di autotutela. In Francia anche la vicenda della “*déclaration préalable*” viene ricondotta al modello dell'atto amministrativo: l'inerzia dell'amministrazione, che non interviene vietando l'attività dopo aver ricevuto la dichiarazione, è qualificata come un provvedimento negativo, fra l'altro impugnabile davanti al giudice amministrativo. In Spagna risulta difficile identificare una regola generale e in molti casi di silenzio-assenso la scadenza del termine richiede il rilascio di attestazioni, o comporta l'obbligo per l'amministrazione di rilasciare un provvedimento positivo, come se il silenzio-assenso esaurisse soltanto la possibilità di provvedere in senso negativo, ma non esaurisse di per sé il ‘potere’. La semplificazione amministrativa, in questo modo, non comporta l'adozione di modelli veramente nuovi, alternativi a quello dell'atto, ma tende a rifluire nel modello tradizionale. Generalmente in concreto, le vicende dei paesi europei testimoniano come i piani di riforma non sempre sono legati al verificarsi di eventi imprevedibili e/o improbabili, in quanto i processi di semplificazione

³⁰ A. TRAVI, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, op.cit., il quale evidenzia che “L'adozione di formule generali, anziché di elenchi tassativi, avrebbe dovuto comportare il capovolgimento di certe logiche che caratterizzavano i processi decisionali delle amministrazioni; in realtà non è stato così. Fra l'altro in vari casi alle formule generali utilizzate per definire la portata degli istituti di semplificazione sono corrisposte altrettante formule generali per individuare le relative deroghe, e ciò, come d'altronde era prevedibile, ha subito determinato margini concreti di incertezza sul regime applicabile”.

procedimentale erano già stati avviati nei primi anni 90'. Accadimenti quali la crisi economica del recente passato o la crisi pandemica che stiamo affrontando, hanno accentuato l'interesse verso la semplificazione e per l'esigenza di semplificazione, ma come ben sappiamo le ragioni della semplificazione sono molto più profonde.

Il legislatore è intervenuto per rimediare a situazioni di inefficienza legislativa e amministrativa: l'intervento è mirato a fornire ai consociati e alle imprese strumenti più idonei e più snelli al fine di regolare in modo meno farraginoso la quotidianità della comunità sociale e garantire alle imprese un accesso e un rapporto più "snello" con le istituzioni e il potere legislativo. La codificazione degli adempimenti e la semplificazione procedimentale rappresentano le tecniche attraverso le quali il legislatore ha inteso replicare alle inefficienze dell'apparato burocratico-legislativo. Questa tecnica, nel nostro Paese, rappresenta anche uno strumento per porre in relazione la disciplina del procedimento con quella della responsabilità. In un sistema, come il nostro, la codificazione degli adempimenti e la semplificazione procedimentale, consentono di ricondurre la responsabilità dei singoli nell'ambito della responsabilità per violazione di legge.

La semplificazione perseguita dai governi di molti Paesi europei negli ultimi decenni finisce con l'acquisire rilievo come tecnica impropria per la gestione degli apparati amministrativi, come una risposta a problemi organizzativi e di cattiva gestione della pubblica amministrazione, ormai all'ordine del giorno nella maggior parte degli Stati membri. Uno degli obiettivi primari resta ridurre il peso della burocrazia, e non solo per le imprese, con interventi sistematici, strutturali e mirati e un approccio più dinamico. Un approccio del genere permette di garantire interventi di semplificazione capaci di tenere in considerazione *a priori* l'eventuale onere a carico delle imprese. Bisogna rivedere il modo di lavorare della PA per strutturare gli interventi di semplificazione amministrativa non solo su singole procedure, ma sull'intero sistema, introducendo nuovi strumenti digitali e sviluppando le competenze necessarie delle risorse umane. Tale approccio permette di rispondere alle esigenze di certezza del diritto e garantire ai cittadini e alle imprese tramite strumenti che rendano trasparente e accessibile lo stato di avanzamento delle proprie istanze.

L'evoluzione normativa passa da un cambiamento strutturato e integrato che riduca il numero di norme in sovrapposizione. Tale approccio permette di offrire alle imprese, anche attraverso il ricorso a tecnologie innovative un contesto normativo chiaro e

certo. L'eccessivo peso della burocrazia a causa di procedure complesse, iper-regolamentazione, limitato livello di digitalizzazione della PA, penalizza fortemente la competitività dell'Italia.

La normativa comunitaria indica il coinvolgimento, la collaborazione e la valutazione come strumenti necessari per l'attuazione e la realizzazione dei programmi di semplificazione. La Germania, ad esempio, nell'ultimo decennio ha rivoluzionato la macchina amministrativa, puntando su programmazione pluriennale, misurazione e monitoraggio del costo della burocrazia, ascolto sistematico della voce degli utenti.

In Italia nell'ultimo periodo si è iniziato ad affrontare il tema della complessità amministrativa con prime iniziative di alcune regioni, come vedremo nel prossimo capitolo, che hanno puntato su sviluppo portali di accesso e creazione di gruppi di lavoro tematici sulla semplificazione, con la partecipazione e collaborazione di tutti gli attori di riferimento, è possibile definire una strategia di lungo periodo volta a prevedere gli impatti di ogni azione di riduzione di complessità amministrativa, intervenendo in modo preventivo e non correttivo. Un approccio complessivo di semplificazione sistematico deve basarsi sull'evoluzione dell'approccio decisionale, promuovere la collaborazione, rivedere il modo di lavorare della PA, semplificare il *corpus* normativo.

La semplificazione amministrativa è ormai una priorità nazionale ed è sempre meno rinviabile la necessità di ottenere una Amministrazione più semplice, più competente e più digitale. I principali interventi normativi in tema di semplificazione amministrativa a livello nazionale sono il D.L. Semplificazione, il Patto per la Semplificazione 2019-2020 e il D. L. Rilancio Italia 2020-2022. Inoltre il contesto sanitario legato all'emergenza COVID - 19 ha individuato azioni per rilanciare l'Italia.

Il D.L. Semplificazione del luglio 2020 si pone le priorità di: riformare la disciplina dei contratti pubblici per incentivare investimenti in infrastrutture e servizi; misurare i procedimenti e individuare le responsabilità per combattere la burocrazia difensiva e incentivare gli amministratori all'azione; promuovere l'interoperabilità delle banche dati pubbliche per accelerare la digitalizzazione.

Il nuovo Patto per la semplificazione è stato perfezionato per rendere più veloci ed efficienti i procedimenti amministrativi, attraverso: semplificazione e standardizzazione della modulistica su tutto il territorio nazionale; interoperabilità e rafforzamento della capacità amministrativa dei SUAP; realizzazione di un portale

informativo unico per accompagnare le imprese in tutti gli adempimenti; introduzione di un sistema di controlli sulle imprese semplice, trasparente ed efficace. In risposta alla pandemia, sono state individuate nuove iniziative per una PA competente, digitale e trasparente. In particolare, le principali azioni riguardano: la definizione di un nuovo piano di reclutamento e formazione dei dipendenti della PA, per introdurre e sviluppare le nuove competenze emergenti; il supporto a tutte le PA nel processo di trasformazione digitale, ripensando anche i modelli di lavoro in linea con la diffusione dello *smart working* con l'introduzione di piattaforme informatiche, sistemi e modelli organizzativi e codice etico; il rafforzamento delle prestazioni delle PA attraverso l'introduzione e pubblicazione su piattaforma aperta di indicatori chiave per un confronto tra le diverse PA.

La Pubblica Amministrazione ha dovuto accelerare il processo di digitalizzazione e semplificazione in risposta all'emergenza sanitaria legata al COVID-19 che ha stravolto, fra l'altro, il modo di lavorare tradizionale. In particolare sono stati emanati diversi decreti volti a velocizzare la ripartenza del Paese, mirati a semplificare le procedure, la creazione di punti unici di accesso, facilità di accesso a sistemi e documenti, valorizzazione del lavoro da remoto. Nonostante l'Italia, sia nel suo complesso che a livello di singoli territori, non ottenga un posizionamento virtuoso nel panorama internazionale della semplificazione amministrativa, negli ultimi anni sono state lanciate da alcune regioni prime iniziative che, se concretamente portate avanti e adeguatamente diffuse, potrebbero portare a un cambiamento concreto nella PA. Le azioni più significative, in termini di impatto sulla riduzione del peso della burocrazia, lanciate a livello territoriale convergono su 4 macro linee di intervento: programmazione strategica; coinvolgimento e partecipazione; sviluppo di piattaforme digitali; monitoraggio costante dei risultati. Programmazione strategica di medio-lungo periodo.

3.1 SPAGNA: LA LEY 30/1992 E LE SUCCESSIVE RIFORME

Nella maggior parte dei Paesi europei la recente crisi economica ha sollecitato la realizzazione di una amministrazione efficiente e di un quadro normativo più snello e flessibile per favorire la ripresa economica e lo sviluppo delle imprese. Al fine di

raggiungere l'obiettivo prefissato, in tutti gli ordinamenti europei sono stati avviati programmi di riforma finalizzati a semplificare l'azione normativa ed amministrativa.

Nello Stato spagnolo, lo sforzo di semplificazione amministrativa e di miglioramento della regolazione normativa è stato realmente importante. Il punto di partenza, rispetto ad altri paesi dell'Unione Europea con delle politiche pubbliche molto sviluppate e consolidate in questi settori, esigeva delle grandi sfide a livello parlamentare e governativo vista l'eccessiva regolazione normativa e la complessa burocrazia amministrativa.

Per ciò che attiene le tecniche di semplificazione amministrativa in Spagna si deve tener conto preliminarmente della sua evoluzione storica che ha profondamente condizionato lo sviluppo della pubblica amministrazione. Sino alle leggi di riforma più recenti, parte della dottrina ha sostenuto che "l'amministrazione spagnola è stata concepita più come un'estensione clientelare del potere che come un apparato tecnico e professionale al servizio dello Stato"³¹.

Nonostante ciò, la prima legge sul procedimento amministrativo risale al 1889, e rappresenta uno dei più longevi esempi di regolazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione³². Soltanto nel 1958, fu dato seguito alla suddetta legge, con la previsione di una disciplina più completa ed organica del procedimento amministrativo che, si basava principalmente sul principio di semplificazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, e non solo sui processi di decisione amministrativa. Con la successiva entrata in vigore della Costituzione nel 1978 si rese

³¹ V., J. SUBIRATS, *La modernizzazione della Pubblica Amministrazione in Spagna*, in *Riformare la Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, scritti di Dente, Cammelli, Sorace, Costa, Falcone, Cassese, Torino 1995, 353. Il quale sottolinea che "il sistema politico spagnolo si è andato configurando, nel corso delle vicende storiche contemporanee, in chiave centralistica e autoritaria. La pubblica amministrazione è stata sinora concepita più come un'estensione clientelare del potere che come un apparato tecnico e professionale al servizio dello stato; quest'ultimo, d'altro canto, ha esercitato fondamentalmente un'azione volta a regolamentare e conservare l'ordine costituito. Non c'è quindi da stupirsi che una delle questioni di continuo poste all'ordine del giorno nell'odierna società spagnola sia quella della riforma della pubblica amministrazione. Dagli inizi del ventesimo secolo sino alla recente proposta di modernizzazione (1989) si sono susseguiti vari tentativi, più o meno articolati, di modificare il funzionamento dell'amministrazione pubblica spagnola, partendo da punti di vista diversi, ma sempre coincidenti nella volontà di adattare a una società in rapida e talora profonda trasformazione strutture poco inclini al cambiamento: si noti che non vogliamo far qui riferimento alla riforma dell'amministrazione pubblica spagnola in senso di strutturazione territoriale del potere, bensì alla riforma dell'organizzazione e del personale, e al funzionamento dell'amministrazione suddetta".

³² G. PASTORI, *La procedura amministrativa*, Vicenza 1964, 384.

necessario un adeguamento della normativa alla luce delle nuove regole che disciplinavano i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. Al fine di perseguire e raggiungere tale scopo, nel 1992 fu emanata la ley 30/1992 “*de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*”, ad oggi ancora in vigore, nonostante le continue modifiche apportate.

Per ciò che attiene e rileva ai fini del presente lavoro, risultano di particolare interesse cosa prevede il titoli IV e il titolo VI della l. 30/1992³³, nei quali rispettivamente sono disciplinati il silenzio amministrativo e le misure di semplificazione dell'attività amministrativa.

L'interesse è giustificato dall'intenzione di approfondire istituti che cercano di adeguare la pubblica amministrazione ad una società in rapido cambiamento, esigenza particolarmente avvertita in questi anni di crisi economica. Le modifiche alla legge 30/1992 e le successive leggi di semplificazione dimostrano che questa volontà di adeguamento è alla base dei progetti di riforma dell'ordinamento spagnolo. In questo senso è significativa la legge di riforma della legge 30/1992, la n. 4/1999, finalizzata a rendere l'amministrazione più celere ed efficace nel rispetto dei principi di garanzia del cittadino; con questa riforma furono introdotti istituti di coordinamento tra autonomie e Stato centrale.

Le politiche di semplificazione sono divenute un elemento essenziale dei progetti di riforma dell'amministrazione spagnola, soprattutto su invito e sollecitazione della normativa europea. Nel 2005 è stato approvato il “*Programa Nacional de Reformas*”, recante disposizioni in merito alla semplificazione e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche; tra le misure da realizzare rientravano l'approvazione della normativa generale sulle agenzie statali, l'impulso all'amministrazione elettronica con particolare attenzione ai bisogni dei cittadini, un piano di eliminazione degli ostacoli burocratici e di semplificazione e il miglioramento delle relazioni che accompagnavano le proposte normative³⁴. Sempre nel 2005, sono state approvate dal Consiglio dei ministri le linee guida di tecnica normativa, con lo scopo di migliorare gli standard

³³ J. RODRIGUEZ - A. MUNOZ, *Sobre la reforma de la ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, in *Actualidad administrativa*, 1998, XLI, 837, citato in DELLA MORTE, *Funzione consultiva e procedimento amministrativo in Spagna: un duplice livello di garanzia dei diritti dei cittadini*, in *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto* (Parte seconda), a cura di M. A. Sandulli, Milano 2001, 47.

³⁴ Sempre nel 2005, sono state approvate dal Consiglio dei ministri le linee guida di tecnica normativa, con lo scopo di migliorare gli standard tecnici e linguistici della legislazione.

tecnici e linguistici della legislazione conseguentemente nel 2009 sono state promulgate la *Ley paraguas* n. 17/2009³⁵ e la *Ley ómnibus* n. 25/2009, che hanno recepito nell'ordinamento spagnolo la direttiva servizi 2006/123/CE. In entrambe le leggi sono previste misure di semplificazione, anche di carattere procedimentale, relative a procedimenti vincolati. Nel rapporto *Better Regulation* in Europe per la Spagna, l'OCSE rilevava che nel Paese la revisione del quadro normativo non era sistematica, alimentando il rischio dell'inflazione normativa, e che l'analisi dell'impatto della regolamentazione e la quantificazione degli oneri amministrativi non erano stati realmente implementati nel ciclo della legislazione.

Il Governo spagnolo ha basato la sua recente politica economica volta a far fronte alla crisi economico - finanziaria su una vasta gamma di riforme incluse nel Piano nazionale di riforme 2011-2015, con lo scopo di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e supportare il settore delle imprese, riformare la pubblica amministrazione e migliorare il quadro del bilancio statale. La riforma della pubblica amministrazione si distingue come una componente critica nel pilastro dedicato alle riforme strutturali e, a tal fine, il Consiglio dei ministri ha approvato nell'ottobre 2012 il Piano nazionale di riforme 2011-2015 e istituito la "*Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*", con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'attività pubblica diminuendone i costi. La Commissione è composta da quattro sottocommissioni, tra le quali rientra la sottocommissione per la semplificazione amministrativa, con il compito di esaminare gli ostacoli burocratici che impediscono lo svolgimento delle procedure amministrative al fine di ottenere una maggiore semplificazione a beneficio dei cittadini. Nel giugno 2013 la Commissione ha

³⁵ La legge 17/2009, sul libero accesso alle attività di servizi e al loro esercizio, ha promosso un nuovo modello di regolazione economica più efficace per lo sviluppo dell'attività di impresa e professionale, basato sui principi di necessità, proporzionalità e concorrenza competitiva. Per massimizzare i benefici economici di questo nuovo modello la terza disposizione addizionale della legge citata ha istituito il "*Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios*", come organo di cooperazione multilaterale, con la partecipazione dell'amministrazione generale dello Stato, delle Comunità autonome e delle città con statuto di autonomia e dei rappresentanti dell'amministrazione locale. Gli obiettivi del Comitato sono delineati nell'"*Acuerdo Institucional de Constitución*", del 19 luglio 2010: adozioni di criteri per promuovere il miglioramento del contesto economico mediante l'applicazione dei principi di buona regolazione, evitando l'introduzione di restrizioni ingiustificate o sproporzionate al funzionamento dei mercati; cooperazione per il miglioramento della regolazione delle attività dei servizi; monitoraggio e coordinamento delle azioni svolte dalle differenti amministrazioni per la corretta trasposizione della direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativi ai servizi nel mercato interno.

presentato un rapporto conclusivo della sua attività, proponendo una serie di misure volte a migliorare e semplificare il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Su richiesta delle autorità spagnole, nel 2014 l'OCSE ha realizzato il "rapporto Spagna"³⁶. Nel suddetto rapporto sono state rivolte alla Spagna delle raccomandazioni specifiche su come portare avanti l'implementazione delle misure elaborate dalla CORA, basandosi su standard dell'OCSE e sulle migliori pratiche di altri Paesi. Secondo quanto rilevato dallo studio OCSE, il rapporto CORA propone una serie di riforme per semplificare il quadro normativo e per facilitare l'interazione con le pubbliche amministrazioni; la Sottocommissione per la semplificazione amministrativa della CORA ha selezionato una serie di proposte pervenute da ministeri e agenzie governative e anche da cittadini e organizzazioni, attraverso una consultazione via web. Tra le iniziative scelte per essere realizzate nel breve-medio periodo, alcune riguardano la revisione normativa, il miglioramento dell'analisi di impatto e la semplificazione dei procedimenti amministrativi. Tra queste meritano menzione, la riforma della normativa amministrativa e il manuale per la riduzione degli oneri amministrativi. In merito alla revisione normativa e alla codificazione delle leggi, il rapporto CORA rileva che il *corpus* normativo è divenuto col passare degli anni sempre più complesso. Lo studio OCSE propone e invita a spostare l'attenzione su un approccio incentrato sul concetto di semplificazione e di riduzione dei costi amministrativi imposti a cittadini e imprese, in cui le politiche di *better regulation* siano parte integrante di una riforma strutturale. Più che sul *corpus* normativo esistente, si dovrebbe intervenire sul flusso normativo, migliorando e implementando strumenti quali la consultazione pubblica e la valutazione di impatto *ex ante*, che permetterebbero di avere effetti positivi a lungo termine. A tal proposito si suggerisce di garantire un elevato livello di sostegno politico, al fine di assicurare una longeva e soddisfacente politica di revisione normativa;³⁷ un

³⁶ OEDC, Spain: *From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2014.

³⁷ La revisione è obbligatoria ai sensi della *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, l'organo incaricato di seguirla, la *Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes*, è appartenente al *Ministerio de la Presidencia*. La legge 19/2013 ha istituito, al Titolo III, il "*Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*", organo che ha la funzione di promuovere la trasparenza nell'attività pubblica, di assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicità e il diritto di accesso all'informazione pubblica, nonché di garantire l'osservanza delle norme di buon governo. Il Consiglio è un ente pubblico, dotato di piena autonomia e indipendenza nell'esercizio delle sue attribuzioni. "*El Real decreto 919/2014 ha approvato lo statuto del Consejo, recante le disposizioni relative a natura e regime giuridico, obiettivi e funzioni, cooperazione istituzionale e principi che sono alla base*

sostegno altrettanto forte è importante a livello delle istituzioni parlamentari; un maggior coinvolgimento dei consociati e delle imprese nelle diverse fasi della riforma, al fine di attivare un meccanismo di controllo sui ministeri; specificare come la revisione normativa sarà organizzata, quali fasi seguirà e quali criteri saranno usati per valutare le normative³⁸; formare i vari organi che si dovranno occupare della revisione normativa. Dando seguito alle indicazioni dell'OCSE, nel settembre 2014, il Consiglio dei ministri procede alla pubblicazione del *“Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas”* per l'amministrazione statale e *“dispone que le subsecretarías departamentales, en coordinación con los órganos, las agencias y los entes dependientes de cada Ministerio, identifiquen anualmente en un Plan de simplificación administrativa y de reducción de cargas los procedimientos que serán objeto de revisión”*; la pianificazione deve comportare un'analisi e una successiva proposta di riduzione degli oneri, con le corrispondenti proposte normative e con le indicazioni temporali per la loro attuazione. Con cadenza annuale, le sottosegretarie inviano alla *“Secretaría de Estado de Administraciones Públicas”* una relazione sulle proposte e le decisioni adottate e attuate con riferimento al piano annuale dell'anno precedente.³⁹

Per quanto riguarda l'obbligo di consultazione, a riguardo lo studio OCSE osservava che sarebbe stato opportuno emanare delle linee guida specifiche sulla consultazione, in quanto non esisteva un obbligo di effettuare le consultazioni sulle proposte legislative, la consultazione era svolta dopo l'elaborazione della proposta e i contributi forniti con le consultazioni non erano in genere pubblicati⁴⁰. La consultazione dovrà essere organizzata in maniera da permettere a tutti i potenziali destinatari delle norme di poter esprimere le loro opinioni, per cui dovrà durare un

dell'esercizio della sua attività; si dispone que el Consejo svolga las sus funciones en acuerdo con los principios de transparencia y de participación de los ciudadanos”.

³⁸ Ai sensi della legge sulla trasparenza, la Segreteria di Stato deve preparare un Piano per la qualità normativa e la semplificazione teso a fornire un'opportunità per definire il programma e i punti principali della revisione, facendo anche in modo che essa non sia un evento occasionale, ma che si proceda regolarmente a rivedere il *corpus* normativo.

³⁹ Si v., la *Resolución de 7 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se toma conocimiento del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado.*

⁴⁰ Attualmente la legge 50/1997, come modificata nel 2015, all'articolo 26 disciplina la consultazione pubblica, che “deve svolgersi prima dell'elaborazione del testo normativo da parte dell'amministrazione competente attraverso il portale web della stessa amministrazione. Si può derogare a questa disposizione solo per gravi ragioni di interesse pubblico, quando la proposta normativa non ha un impatto significativo sull'attività economica, non impone obblighi rilevanti ai destinatari, regola aspetti particolari di una materia o nel caso di attuazione urgente di iniziative normative”.

tempo sufficientemente adeguato e in nessun caso potrà durare meno di quindici giorni. Oltre alla consultazione il comma 6 del citato articolo 26 prevede che quando la norma tocca i diritti e gli interessi legittimi delle persone, l'organo competente ne pubblicherà il testo sul portale web, con l'obiettivo di dare voce ai cittadini interessati e di ottenere informazioni addizionali anche da altre persone o enti e potranno essere ascoltate le organizzazioni e le associazioni riconosciute per legge⁴¹.

In uno Stato decentrato in cui sono presenti diversi livelli di governo, l'OCSE ha affermato che una regolazione di qualità adottata a un certo livello di governo può essere indebolita da politiche e pratiche di regolazione di scarsa qualità ad altri livelli, influenzando negativamente la performance economica e delle imprese e le attività dei cittadini. Al fine di garantire omogeneità di giudizio e di scelte, è opportuno delineare i principi che i livelli decentrati devono seguire, per migliorare il coordinamento, la coerenza e l'armonizzazione nell'attuazione della legislazione ed eliminare le sovrapposizioni di responsabilità e di funzioni. In Spagna l'elevata decentralizzazione permette che ogni Comunità autonoma e ogni municipio sviluppi una propria politica di qualità della regolazione e promuova l'uso di strumenti specifici. Nelle Comunità autonome gli organi che si occupano di *better regulation* hanno adottato modelli differenti e in alcuni governi locali sono già stati implementati i relativi strumenti⁴². A dire il vero, il Governo centrale deve rispettare l'autonomia dei territori, ma può comunque incentivare e facilitare l'adozione di politiche di qualità della legislazione.

L'amministrazione centrale potrebbe essere più attiva nello sviluppo dei principi e nel supporto alle diverse piattaforme esistenti di dialogo multilivello per migliorare il coordinamento della regolamentazione. Il sistema decentrato spagnolo pecca dal punto di vista dei dati e delle informazioni che permetterebbero ai cittadini di comparare l'efficienza e l'efficacia delle politiche e dei servizi. E' importante che l'amministrazione centrale, i governi sub-nazionali e le altre istituzioni coinvolte identifichino e trovino un accordo su un nucleo di progetti ritenuti strategici per coniugare le politiche di

⁴¹ La durata minima di queste audizioni pubbliche è di 15 giorni, che può essere ridotta a 7 giorni per ragioni debitamente motivate o quando è necessaria un'attuazione urgente delle disposizioni normative; di ciò, deve darsi conto nella MAIN "*memoria de analisis de impacto normativo*". Solo quando esistano gravi ragioni di interesse pubblico, che devono essere giustificate nella MAIN, si può non dar luogo alle audizioni pubbliche.

⁴² Ad esempio le Comunità autonome di Aragón, Asturie, Castiglia - La Mancha, Castiglia e León, e Catalogna, Asturie, Galizia e Comunità Valenciana hanno svolto revisioni e codificazioni normative; le Isole Canarie, Castiglia e León, Catalogna, Galizia e Comunità Valenciana hanno semplificato e ridotto gli oneri.

qualità della regolazione con gli obiettivi generali del Governo; senza dubbio, sarebbe auspicabile ripensare alcune iniziative che paiono non rispondere a una logica chiara e integrare altre riforme che avrebbero un forte impatto. Coordinamento e comunicazione tra i diversi livelli di governo, lavorare sui meccanismi di appoggio alle riforme sono elementi chiave per il successo della qualità della legislazione: Il Governo dovrebbe inoltre acquisire la capacità di comunicare i risultati delle iniziative di semplificazione, per fornire supporto alle riforme e rimuovere l'inerzia burocratica. Secondo l'OCSE, portare a compimento alcune iniziative in itinere, come la redazione del Manuale sulla riduzione degli oneri, la semplificazione delle procedure relative alle start-up e alle tasse, la modernizzazione della *"Plataforma de Intermediación de Datos"* e del *"Punto General de Acceso para la Administración Pública"*. L'assenza di un controllo sui flussi normativi per assicurarne l'attuazione, incide sulla possibilità di un esito positivo delle riforme messe in atto.

Successivamente alla pubblicazione del rapporto OCSE, in Spagna sono state approvate alcune leggi con un rilevante impatto sia sui rapporti tra amministrazioni e cittadini, sia sulla qualità della regolazione⁴³. Ad esempio la legge 39/2015 regola i rapporti tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini, con lo scopo di creare un'amministrazione completamente informatizzata, trasparente, snellendo i procedimenti amministrativi e riducendone i tempi. Si stabiliscono, in base al suddetto dettato normativo, i principi in base ai quali si svolge l'iniziativa legislativa e la potestà regolamentare delle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di assicurare il suo esercizio in accordo con i principi di buona regolamentazione, garantendo in modo adeguato la consultazione e la partecipazione dei cittadini nell'elaborazione delle norme e favorendo la valutazione *ex ante*, in itinere ed *ex post* della normativa, quale corollario al diritto costituzionale della certezza giuridica⁴⁴. La legge tende ad incentivare la partecipazione dei cittadini al processo di elaborazione delle norme, introducendo l'obbligo di attivare, antecedentemente alla redazione della norma, la consultazione di

⁴³ L'articolo 25 della legge 50/1997, così come modificata nel 2015, stabiliva che il Governo approvi annualmente un Piano normativo contenente le iniziative legislative e regolamentari da approvarsi nell'anno seguente; dovranno inoltre identificarsi le norme che dovranno essere sottoposte a un'analisi dei risultati della loro applicazione, in particolare con riferimento ai costi e agli oneri amministrativi per destinatari e amministrazioni.

⁴⁴ La legge si divide in sei titoli, per un totale di 133 articoli, ai quali si accompagnano disposizioni aggiuntive, transitorie, abrogative e finali. Per quanto di interesse, si segnala il titolo VI "Della iniziativa legislativa e potestà normativa delle amministrazioni pubbliche", che comprende gli articoli da 127 a 133.

cittadini e imprese in merito ai problemi ai quali si pretende dare soluzione con la proposta normativa, la necessità e l'opportunità della sua approvazione, gli obiettivi da raggiungere e le possibili soluzioni alternative di natura sia regolamentare che non regolamentare. La legge si impegna a migliorare la pianificazione normativa: ogni amministrazione sono tenute ad elaborare e rendere pubblico un piano normativo annuale nel quale sono raccolte tutte le proposte di legge o di regolamento che si intendono approvare durante l'anno successivo. Infine, si rinforza la valutazione *ex post*, imponendo l'obbligo di valutare periodicamente l'applicazione delle norme in vigore, con lo scopo di verificare se hanno ottenuto gli obiettivi perseguiti e se il costo e gli oneri da esse derivanti è giustificato ed è stato adeguatamente valutato. La legge 40/2015 invece, modifica in più parti la citata legge 50/1997 ed è composta da 158 articoli suddivisi in tre titoli, ai quali si aggiungono disposizioni aggiuntive, transitorie, abrogative e finali. La l. 40 del 2015 si prefigge tre obiettivi, fornire al sistema giuridico spagnolo una normativa generale sull'ordinamento giuridico delle amministrazioni pubbliche, regolando il funzionamento interno di ogni amministrazione e le relazioni fra le varie amministrazioni, attraverso una riforma integrale dell'organizzazione e del funzionamento delle stesse; definire la legislazione generale sull'ordinamento giuridico amministrativo, e l'ordinamento giuridico specifico dell'amministrazione generale dello Stato; regolare le relazioni interne tra le amministrazioni. Inoltre, è richiesta una maggior trasparenza e un funzionamento più agile delle amministrazioni pubbliche, trasparenza nei procedimenti di elaborazione delle norme, semplificazione del settore pubblico istituzionale, attraverso la razionalizzazione delle tipologie di enti od organismi pubblici; migliore cooperazione ed efficiente coordinamento tra le diverse amministrazioni pubbliche.

Nel rapporto OCSE Spagna 2016 sono stati inoltre monitorati lo stato di attuazione delle riforme e sono state fornite le raccomandazioni aggiornate su come realizzare una pubblica amministrazione più efficiente. Il rapporto indica che, data la natura fortemente decentralizzata dello Stato spagnolo, le varie Comunità autonome sono istituzioni chiave per garantire la sostenibilità e l'inclusione delle riforme previste. Sia a livello nazionale, che regionale e locale, sono stati fatti grandi sforzi per superare la crisi economica, ma solo "insieme" la Spagna può trarre il massimo vantaggio e sviluppare pienamente il potenziale di una riforma di così ampia portata. Sarebbe opportuno a tal fine migliorare l'accesso e la fruibilità dei dati e delle informazioni in

possesso delle amministrazioni e coinvolgere attivamente i cittadini nei processi di riforma, non solo per far leva sulla responsabilità del Governo, ma anche per rafforzare la fiducia dei cittadini in esso. Oltre alla riforma della pubblica amministrazione si realizzino politiche per assicurare maggiori e migliori servizi a tutti i cittadini spagnoli. Nel contesto della crisi economica e finanziaria, l'obiettivo principale è stato quello della riduzione dei costi e dell'aumento dell'efficienza; al contempo, si doveva continuare a fornire importanti servizi pubblici, ma un numero ridotto di personale⁴⁵.

La Spagna ha fatto progressi nell'attuazione delle raccomandazioni del rapporto OCSE 2014. Sono state adottate misure importanti per migliorare la qualità della regolamentazione e la trasparenza delle decisioni amministrative. Il coordinamento con gli altri organi di controllo dovrebbe essere rafforzato al fine di assicurare la complementarietà, così come per arrivare a una visione complessiva dello stato attuale della pubblica amministrazione. Inoltre, la Spagna sta progredendo verso un modello sofisticato di governo delle tecnologie dell'informazione e della gestione della comunicazione e la prossima serie di azioni di riforma dovrebbe rafforzare la condivisione dei servizi e, in particolare, dei servizi pubblici digitali. Ciò contribuirebbe a garantire la coerenza tra le decisioni strategiche sulla gestione e gli investimenti in materia di digitalizzazione, al fine di favorire le sinergie e la maggiore e migliore utilizzazione dei sistemi e delle piattaforme. La crisi economica ha rivelato le disparità regionali e i diversi approcci agli stessi problemi; le Comunità autonome hanno contribuito alla realizzazione delle misure e hanno fatto grandi sforzi per snellire e razionalizzare le loro attività. La Spagna dovrà quindi continuare a migliorare i propri meccanismi di coordinamento per rendere la maggior parte del suo modello decentrato e fornire servizi migliori ai cittadini. Una pubblica amministrazione capace è in definitiva una chiave per promuovere la crescita inclusiva ed equilibrata. La migliorata capacità istituzionale della pubblica amministrazione spagnola contribuirà alla ricostruzione della fiducia dei cittadini e delle imprese e condurrà a politiche migliori per una vita migliore. Il Programma nazionale di riforme per il 2016 prevede diciassette misure in via di attuazione; la semplificazione delle relazioni tra cittadini e amministrazione; il transito verso l'amministrazione elettronica e verso la

⁴⁵ Il successo della riforma del settore pubblico nel soddisfare tali obiettivi non deve essere sottovalutato: nel luglio 2015, il 76 per cento delle 222 misure era stato pienamente attuato con un risparmio complessivo di oltre 21 miliardi di euro.

trasformazione digitale resta una delle priorità dell'amministrazione pubblica, seguendo le linee del Piano di trasformazione digitale dell'Amministrazione generale dello Stato e dei suoi organismi per il periodo 2015-2020.

Il Governo spagnolo negli ultimi anni ha fatto grandi sforzi per quanto riguarda le riforme attraverso ed ha coinvolto tutti i livelli e gli attori del settore pubblico. Secondo l'OCSE, la Spagna dovrebbe creare le condizioni per consolidare una cultura delle riforme nella pubblica amministrazione con una struttura permanente, coerente e coordinata posizionata al centro del Governo e con una visione strategica che permetta di assicurare effetti e benefici di lungo termine.

3.2 FRANCIA: SILENZIO ASSENSO E DICHIARAZIONE PREVENTIVA

Il tema della semplificazione delle norme e dei procedimenti amministrativi è presente anche nel dibattito politico - istituzionale francese e si è evoluto nel corso degli anni.

Divenne di pressante attualità solo alla fine degli anni Ottanta con la circolare *Rocard* del 23 febbraio 1989, “*relative au renouveau du service public*”⁴⁶. Tale circolare, era programmata su quattro orientamenti: il primo relativo ad una nuova politica di gestione dei rapporti di lavoro, più dinamica del personale e di sviluppo del dialogo sociale; il secondo relativo ad una politica di sviluppo delle responsabilità (con i *projets de service*, che esponessero i valori ispiratori e gli obiettivi dei servizi); il terzo relativo al compito di valutazione delle politiche pubbliche; il quarto dedicato al miglioramento dell'informazione al pubblico, la personalizzazione delle relazioni tra amministratori e amministrati, la partecipazione dei cittadini al miglioramento dei servizi pubblici e la semplificazione delle procedure, generalizzando lo scambio elettronico dei dati tra le imprese e le amministrazioni.

In questa prospettiva era indirizzata la circolare successiva *Juppé* del 26 luglio 1995, “*relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'État et des services publics*”, la quale imponeva ad ogni amministrazione di adottare un programma di miglioramento e di semplificazione delle sue relazioni con il pubblico, anche attraverso la lotta contro

⁴⁶ V., DYENS, *Normes: vers une réelle simplification? – La simplification: actualité d'une vieille idée*, in *Act. jur. coll. terr.*, 2015, 62.

la cattiva qualità redazionale delle norme⁴⁷. La circolare *Juppé* è stata seguita da numerosi altri documenti di orientamento, tra cui si segnala l'importante circolare del 15 maggio 1996 “*relative à la mise en oeuvre du plan de réforme de l'État*”⁴⁸. Essa poneva l'obiettivo della riduzione del numero delle autorizzazioni e delle *déclarations administratives préalables*, sulla base di tre direttive: 1) la soppressione del maggior numero possibile di dispositivi di *autorisation* e di *déclaration préalable*; 2) l'evoluzione dei dispositivi di *autorisation* verso il regime della *déclaration préalable*; 3) l'estensione al maggior numero possibile di dispositivi (vuoi di *autorisation* vuoi di *déclaration*) del principio dell'*accord implicite* per il caso del silenzio. Si segnala, inoltre, la circolare del 30 maggio 1996, “*relative à la codification des textes législatifs et réglementaires*”. La codificazione costituisce una delle più grandi tappe della costruzione contemporanea del diritto francese. Essa prepara e facilita la tappa successiva, relativa alla semplificazione dei testi, con la soppressione, modificazione e armonizzazione dei testi codificati.

Anche successivamente è proseguito lo sforzo di realizzare una riforma amministrativa. A conferma di ciò sono state approvate l'importante legge n. 2000-321 del 12 aprile 2000, “*relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*”, la circolare del 25 giugno 2003 “*relative aux stratégies ministérielles de réforme*”, con cui il governo *Raffarin* organizzava la sua politica di riforma dello Stato intorno a tre pilastri: 1) la decentralizzazione (che ha trovato traduzione nella legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004, “*relative aux libertés et responsabilités locales*”), 2) la *réforme budgétaire*, 3) la semplificazione delle procedure amministrative, la quale è stata portata avanti soprattutto con *lois d'habilitation*, tra cui si segnalano la *loi* n. 2003-591 del 2 luglio 2003⁴⁹ e la *loi* n. 2004-1343 del 9 dicembre 2004 di semplificazione del diritto⁵⁰. Inoltre, con le successive circolari del 29 settembre 2005 “*relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation*” e del 13 luglio 2006 “*relative à la conduite des audits de modernisation*”, si

⁴⁷ Circolare *Juppé* del 26 luglio 1995, “*relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'État et des services publics*”. Inoltre, imponeva che ogni nuovo progetto di testo fosse accompagnato da una proposta di abrogazione di disposizioni almeno equivalenti così come da un *étude d'impact*.

⁴⁸ V., DYENS, *Normes: vers une réelle simplification?* op. cit., 63.

⁴⁹ La quale delegava il governo a prendere, con ordinanza, misure volte soprattutto a favorire lo scambio di informazioni tra le amministrazioni, di modo che il cittadino non fosse costretto a presentare più volte i medesimi documenti, o ancora a semplificare certe formalità per le imprese, così come le modalità di funzionamento delle collettività territoriali.

⁵⁰ La quale abilitava il governo ad adottare 66 ordinanze, con l'obiettivo di semplificare le procedure amministrative, di abrogare le disposizioni inutili, di fare entrare in vigore o di semplificare sette codici.

poneva in una prospettiva di gestione economica e di *budget* delle politiche di semplificazione delle norme e dei procedimenti amministrativi. Infine, il rapporto del dicembre 2007 emanato dal gruppo di lavoro presieduto da *Alain Lambert*, univa il metodo adottato dalla *Révision générale des politiques publiques* (RGPP) con la politica di semplificazione, anche normativa⁵¹.

Emerge, anche alla luce dell'*excursus* normativo, che in Francia, così come in Italia, la semplificazione “nasce” e si sviluppa inizialmente con particolare riferimento alle procedure amministrative per poi diffondersi come semplificazione normativa, viene pertanto, individuata come arma per fronteggiare la crisi economica, l'eccessiva spesa pubblica, l'aumento della disoccupazione, la mancanza di crescita e di competitività e la deindustrializzazione.

Molto vasto è il concetto di semplificazione amministrativa, che spazia dalla “*réforme de l'État*”, alla “*réforme de l'administration*”, fino alla “*réforme territoriale*”, pertanto, si possono individuare due diverse prospettive.

Un primo indirizzo ha posto la semplificazione amministrativa nella logica della revisione del quadro normativo. Già attuale nella citata circolare del 30 maggio 1996, “*relative à la codification des textes législatifs et réglementaires*”, l'imperativo della semplificazione normativa è divenuto di pressante attualità con il rapporto *Warsmann* del 2008, che intendeva promuovere una reale strategia d'azione per migliorare la semplicità e la accessibilità della norma⁵². Anche il rapporto *Doligé* del 2011 mette in evidenza la necessità di consultare le collettività territoriali in merito alla produzione delle norme che le riguardano, riaffermava l'imperativo della riduzione delle norme e promuoveva la messa in opera di una “*instance d'évaluation partagée (État/collectivités) des normes*”⁵³.

Con particolare riferimento alla semplificazione normativa, è bene evidenziare quattro importanti leggi di semplificazione: legge n. 2007-1787 del 20 dicembre 2007, “*relative à la simplification du droit*”; legge n. 2009-526 del 12 maggio 2009 “*de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*”; legge n. 2011-525 del 17 maggio 2011

⁵¹ *Les relations entre l'État et les collectivités locales, La documentation française*, Parigi, 2007.

procedure amministrative, di abrogare le disposizioni inutili, di fare entrare in vigore o di semplificare sette codici.

⁵² *Simplifions nos lois pour guérir un mal français, La Documentation française*, Parigi, 2009.

⁵³ *La simplification des normes applicables aux collectivités locales, La documentation française*, Parigi, 2011.

“*de simplification et d’amélioration de la qualité du droit*”; legge n. 2012-387 del 22 marzo 2012 “*relative à la simplification du droit et à l’allègement des démarches administratives*”.

Questo processo di emersione della semplificazione normativa si andrà ulteriormente accentuando con la sostituzione nel 2012 della *Modernisation de l’action publique* (MAP) alla *Révision générale des politiques publiques* (RGPP), ad opera del governo *Ayrault*. Da semplice conseguenza della RGPP, la semplificazione normativa diviene un orizzonte a parte delle politiche di modernizzazione e di riforma dello Stato. La MAP si segnala, anzitutto, per la creazione di strutture *ad hoc*⁵⁴, quali il *Secrétariat général pour la modernisation de l’action publique* (SGMAP)⁵⁵ e il *Comité interministériel pour la modernisation de l’action publique* (CIMAP)⁵⁶. Quest’ultimo s’è riunito a più riprese, tra la fine del 2012 e la fine del 2013, adottando un gran numero di decisioni e di orientamenti che strutturano tutta la politica attuale di semplificazione normativa.

Molto importante il CIMAP del 18 dicembre 2012 che struttura la strategia di semplificazione normativa intorno a tre pilastri: il primo di garantire la qualità di tutte le nuove norme; il secondo di limitare l’inflazione normativa mentre il terzo di semplificare le norme esistenti. Con il CIMAP del 2 aprile 2013 lo “*choc de simplification*”, si concretizza in dieci misure e la conferma del corposo ricorso alle ordinanze per accelerare la semplificazione. Infine, in continuità agli orientamenti del CIMAP del 2 aprile 2013 sono state approvate numerose leggi di abilitazione.⁵⁷

⁵⁴ Con riferimento alle collettività territoriali è stato creato, con la legge 17 ottobre 2013, un *Conseil national d’évaluation des normes* (CNEN), col compito principale di essere consultato circa l’impatto tecnico e finanziario, per le collettività territoriali, dei progetti di legge, di regolamento o di atto dell’Unione Europea che creano o modificano norme loro applicabili e, col decreto del 7 marzo 2014, un mediatore delle norme, cui le collettività territoriali e i loro raggruppamenti potranno far presenti le difficoltà incontrate nella messa in opera delle leggi o dei regolamenti.

⁵⁵ Incaricato di coordinare, favorire e sostenere i lavori condotti dalle Amministrazioni al fine di valutare e modernizzare l’azione pubblica, di migliorare il servizio reso ai cittadini e agli utenti e di contribuire alla buona gestione delle risorse pubbliche.

⁵⁶ Incaricato, in particolare, di sviluppare la semplificazione delle norme e delle procedure.

⁵⁷ Legge n. 2013-1005 del 12 novembre 2013, “*habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l’administration et les citoyens*” introduttiva del principio per cui «*le silence gardé pendant deux mois par l’autorité administrative vaut acceptation*». Legge n. 2013-569 del 13 luglio 2013, “*habilitant le gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction*”; legge n. 2013-1005 del 12 novembre 2013, “*habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l’administration et les citoyens*”; legge n. 2014-1 del 2 gennaio 2014, “*habilitant le gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises*”; legge n. 2014-1545 del 20 dicembre 2014, “*relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives*”.

Una seconda prospettiva è quella della semplificazione procedimentale, che ha come scopo quello di operare una selezione fra i procedimenti, così da ricondurre a modelli più semplici i procedimenti di interesse minore. Tra questi modelli spiccano, in particolare, il principio per cui il silenzio “*vaut décision d’acceptation*” e il regime della “*déclaration préalable*”.

Sul primo punto, in merito al silenzio dell’amministrazione, il principio tradizionale Francese è quello per cui il silenzio ha valore di rigetto. Introdotto dal *décret imperial* del 2 novembre 1864 all’art. 7, disponeva che il ricorso gerarchico proposto ad un ministro contro un atto di un suo subordinato che fosse stato privo di risposta nel termine di quattro mesi doveva intendersi come implicitamente rigettato e che questo rigetto si sarebbe potuto impugnare di fronte al *Conseil d’État*, principio che fu poi esteso dall’art. 3 della legge 17 luglio 1900 a tutte le autorità amministrative.⁵⁸

L’approccio “contenzioso” al silenzio dell’amministrazione aveva come fine quello di permettere l’accesso al giudice.⁵⁹ Esso, se da un lato garantiva la tutela al cittadino, consentiva allo stesso tempo all’Amministrazione di preservare gli interessi cui era deputata. Dagli anni Novanta si è iniziato a discutere di estendere il campo di applicazione del silenzio-assenso. Il documento che segna questo cambio di prospettiva è il *Rapport “Picq”* del 1994, il quale proponeva che tutte le domande di autorizzazione di carattere non finanziario fossero considerate come accettate in assenza di un rifiuto esplicito nel termine di due mesi.⁶⁰ L’obiettivo era una maggiore tutela degli interessi degli amministrati e una maggiore efficienza dell’amministrazione. Infatti, in questo modo, una logica amministrativa si sostituisce a quella contenziosa: la portata data al silenzio diviene uno strumento di modernizzazione dell’amministrazione e di miglioramento delle sue relazioni con i cittadini. Conseguenza del rapporto è la circolare del Primo Ministro *Juppé* del 15 maggio 1996 che ha invitato i ministri a prevedere tutti i casi in cui il silenzio potesse avere valore di accettazione, nell’ottica della maggior estensione possibile del principio, per permettere

⁵⁸ V., RIBES, *Le nouveau principe «silence de l’administration vaut acceptation»*, in *Act. jur. dr. adm.*, 2014, 389; TIFINE, *Quarante-deux décrets définissent 1686 exceptions au principe selon lequel le silence de l’administration vaut acceptation à l’expiration d’un délai de deux mois: où la recherche de la simplification contribue à l’illisibilité du droit*, 2015; DE GRAAF- HOOGSTRA, *Silence is Golden? Tacit Authorizations in the Netherlands, Germany and France*, in *Review of European Administrative Law*, 2013, 25.

⁵⁹ V., RIBES, *Le nouveau principe «silence de l’administration vaut acceptation»*, op. cit., 390.

⁶⁰ V., *L’État État en France: servir une nation ouverte sur le monde: rapport au Premier ministre*, La documentation française, Parigi, 1995.

un'accelerazione dei termini di risposta dell'amministrazione, al fine di avvicinare l'amministrazione ai cittadini e di migliorare l'efficacia dell'organizzazione dello Stato. La legge 12 aprile 2000 confermò, il principio del silenzio-rigetto, pur accompagnandolo da numerose deroghe. La logica propria del silenzio-assenso è pertanto differente da quella del silenzio - rigetto⁶¹: non si tratta più di permettere l'accesso al giudice, ma di "*mettre en marche l'appareil administratif*"⁶². Se la decisione implicita di rigetto è il frutto di un approccio contenzioso al silenzio dell'amministrazione, con la decisione implicita di assenso la logica contenziosa cede il passo a una "*logica di azione*".⁶³

Infine, in merito alla qualificazione giuridica del silenzio-assenso, la dottrina francese e la giurisprudenza del *Conseil d'État* propendono per la sua assimilazione all'atto amministrativo⁶⁴. In questo senso pare disporre lo stesso dato normativo, laddove il silenzio-assenso viene definito "*décision tacite*" o "*implicite*"⁶⁵ e laddove si prevede la possibilità del suo annullamento d'ufficio "*retrait*" per il "*permis tacite*".⁶⁶

Con l'importante legge di riforma, n. 2013-1005 del 12 novembre 2013, l'art. 1⁶⁷ modifica l'art. 21 della legge 12 aprile 2000 e fissa il principio per cui "*le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation*"⁶⁸.

La portata della disposizione si è rivelata ben presto non all'altezza delle attese, sia per le numerose deroghe previste⁶⁹ dallo stesso art. 21, l. 12 aprile 2000, per come

⁶¹ BROUELLE, *Le silence de l'administration en droit administratif français*, a cura di Parisio, *Silenzio e procedimento amministrativo in Europa: una comparazione tra diverse esperienze*, Milano, 2006.

⁶² PAUTI, *Les décisions implicites d'acceptation et de la jurisprudence administrative*, in *Rev. dr. publ.*, 1975, 1546.

⁶³ DEVOLVE', *Le silence en droit public*, in *Rev. dr. publ.*, 2012, 1171.

⁶⁴ V., A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, op. cit., 80, il quale cita LAVIELLE, *Le permis de construire*, 996 e le conclusioni del rappresentante del Governo nell'esame del caso *Ville de Limoges*, deciso da CE, 18 luglio 1973, in *Rev. dr. publ.*, 1974, 559.

⁶⁵ V., art. R. 421-1 *Code de l'urbanisme*.

⁶⁶ V., art. L. 424-5 *Code de l'urbanisme*.

⁶⁷ "*Habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*" generalizza il principio per cui il silenzio dell'Amministrazione vale "*décision implicite d'acceptation*".

⁶⁸ La disposizione entra in vigore trascorso un anno per gli "*actes relevant de la compétence des administrations d'État ou de ses établissements publics administratifs*" e dopo due anni per gli "*actes des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou des organismes chargés de la gestion d'un service public administratif*".

⁶⁹ V., BRIANT, *Normes: vers une réelle simplification ? – Le silence éloquent de l'administration – La «révolution administrative» du silence valant acceptation*, in *Act. jur. coll. terr.*, 2015, 67.

modificato nel 2013⁷⁰, che per il rinvio a successivi decreti governativi⁷¹. Infatti, il Governo il 23 ottobre 2014 ha adottato ben quarantadue decreti che derogano al principio del silenzio-assenso in favore del silenzio-rigetto, contribuendo a creare un sistema confuso e ben poco leggibile. Si è pertanto passati dall'annunciato "*choc de simplification*" ad uno "*choc de complexification*"⁷².

Questa riforma necessitava che fossero analiticamente elencate le procedure d'autorizzazione previste di testi legislativi o regolamentari applicabili ai differenti ministeri. Si trattava di valutare, caso per caso, in collegamento coi ministeri, l'opportunità di far rientrare o meno le varie procedure nell'ambito del regime del silenzio-assenso. In conclusione, il Governo ha individuato circa 1200 procedure cui il principio si applica, a tal riguardo emerge da un comunicato del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2014 che le procedure esaminate erano state circa 3600, con la conseguenza che solo in un terzo dei casi trova applicazione il principio del silenzio-assenso "*Curieux «principe» que celui d'application (très) minoritaire et qui nécessite, pour être opposable à une administration, l'approbation préalable de cette même administration...*"⁷³.

In merito al secondo aspetto, più radicale in confronto a quella operata dal silenzio - assenso è la semplificazione della *déclaration administrative préalable*, la quale prevede un dispositivo volto a rendere pubbliche le intenzioni del dichiarante, così da consentire all'amministrazione l'esecuzione di un controllo⁷⁴. E' opportuno evidenziare che, come accade nel silenzio - assenso, essa è volta a comprimere la libertà di iniziativa del dichiarante e, in questo senso, non è distante dal regime autorizzatorio⁷⁵.

⁷⁰ La norma prevede quattro ipotesi: "*lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle; lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif; si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret; dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents.*"

⁷¹ Ai sensi dell'art. 21 co. 1: "*Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public*"; ai sensi del comma 2, "*Des décrets en Conseil d'État et en conseil des ministres peuvent, pour certaines décisions, écarter l'application du premier alinéa du I eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration. Des décrets en Conseil d'État peuvent fixer un délai différent de celui que prévoient les premier et troisième alinéas du I, lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie*".

⁷² V., CASSIA, *Silence de l'administration : le «choc de complexification»*, in *Recueil Dalloz*, 2015, 201.

⁷³ V., CASSIA, *Silence de l'administration : le «choc de complexification»*, op.cit., 202.

⁷⁴ V., SAIDIE, *La déclaration administrative préalable à l'exercice d'une activité*, in *Act. jur. dr. adm.*, 2013, 514.

⁷⁵ V., J.B. AUBY, H. PERINET, MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 10 ed., Parigi, 2015, 491, il quale afferma che "*La déclaration préalable n'a pas pour seule fin d'informer l'administration*

La vicinanza della *déclaration préalable* al regime autorizzatorio emerge con netta evidenza con riguardo alla materia urbanistica. Infatti, nell'ambito delle autorizzazioni urbanistiche, il meccanismo più importante, che costituisce, il principio generale, è quello del *permis de construire*, regolato dagli articoli L. 431-1 s. del *Code de l'Urbanisme*. Accanto ad esso troviamo, tuttavia, alcune eccezioni. Anzitutto, altre due categorie di permessi: il *permis d'aménager* e il *permis de démolir*, la cui disciplina è peraltro in gran parte identica a quella del *permis de construire*. In secondo luogo, e soprattutto, il meccanismo della *déclaration préalable*, alternativa al *permis de construire* (*déclaration des travaux*) o al *permis d'aménager* (*déclaration des aménagements*)⁷⁶.

La *déclaration préalable* conferisce i mezzi all'amministrazione di verificare che il progetto di costruzione rispetta la normativa urbanistica vigente. Essa è richiesta per gli interventi di minore importanza, elencati, con riferimento alle nuove costruzioni, dagli articoli del *Code de l'urbanisme* e, con riferimento ai lavori da eseguire su costruzioni già esistenti, dagli articoli del *Code de l'urbanisme*.

Anzitutto, la *déclaration* dovrà avere i contenuti previsti dall'art. R. 431-35 *Code de l'urbanisme* e ad essa dovrà essere allegato un *dossier*, ai sensi dall'art. R. 431-36 *Code de l'urbanisme*.⁷⁷ Inoltre, ai sensi dell'art. R. 423-23 *Code de l'urbanisme*, il termine di istruzione per le *déclarations préalables* è di un mese se il *dossier* è completo. Se il *dossier* è incompleto, il termine è di un mese per richiedere le parti mancanti, attraverso lettera raccomandata con avviso di ricevimento. In tal caso, l'interessato dispone di un termine di 3 mesi per completare il suo *dossier*. Nel termine di istruzione, l'amministrazione potrà adottare una *décision d'opposition à la déclaration préalable*, la quale deve essere notificata al richiedente attraverso lettera raccomandata con avviso di ricevimento laddove alla scadenza del termine di un mese non intervenga alcuna decisione esplicita, si forma implicitamente, ai sensi dell'articolo *Code de l'urbanisme*, una "*décision de non-opposition*"⁷⁸.

Il tenore letterale di questa norma conferma senz'altro l'affermazione della dottrina

de manière à ce qu'elle puisse exercer des contrôle" ma, piuttosto, "*s'associe à un régime préventif, c'est-à-dire que l'administration, prévenue par la déclaration, put s'opposer à l'activité déclarée, l'interdire avant qu'elle ne naisse. On n'est pas loin des mécanismes d'autorisation: la différence tient à ce que les administrés n'ont pas les mêmes formalités à accomplir, et ne sont pas suspendus à l'accord de l'administration*".

⁷⁶ V., B. AUBY, H. PERINET, MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op. cit., 425.

⁷⁷ V., art. R. 431-36 *Code de l'urbanisme* il quale prevede che dovrà contenere "*un plan de situation du terrain, un plan de masse et une représentation de l'aspect extérieur de la construction, faisant apparaître les modifications projetées*".

⁷⁸ V., B. AUBY, H. PERINET, MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op. cit., 494.

francese circa la vicinanza della *déclaration préalable* al regime autorizzatorio. Del resto, si è osservato come importanti siano le affinità col *permis de construire*: i due dispositivi comportano delle regole comuni relative all'autorità competente a statuire e decidere, alle modalità dell'istruzione, alla durata di validità dell'autorizzazione e al controllo della conformità dei lavori⁷⁹. Inoltre, in giurisprudenza, la piena sovrapponibilità della *non opposition* al provvedimento autorizzatorio non è stata immune da contrasti. La discussione ha avuto, in particolare, ad oggetto l'assoggettabilità della *non opposition* all'istituto del c.d. *déféré préfectoral*. L'articolo del *Code Général des Collectivités Territoriales* prevede, infatti, che il Prefetto possa “*déférer au Tribunal Administratif*” gli atti menzionati all'articolo L2131-2 che ritenga illegittimi nei due mesi seguenti alla loro trasmissione.

A tal riguardo, ci si interrogava da tempo se anche le *déclarations préalables* fossero assoggettabili a tale controllo di legalità, non essendo ancora ben chiaro se esse fossero da assimilarsi alle *autorisations*. La *Cour Administrative d'Appel* di Nantes, nel 2000, si era espressa in senso positivo⁸⁰, contrariamente all'opinione della *Cour Administrative d'Appel* di Lyon del 1998⁸¹. Alla fine, la soluzione della sentenza del 19 aprile 2011, il *Conseil d'État*⁸² è stata confermata dal *Conseil d'État* con la sentenza *SARL Prestig'Immo* del 2013⁸³.

Le esitazioni circa l'inquadramento della *déclaration préalable* nell'ambito del regime autorizzatorio derivavano anche dal fatto che, ai sensi dell'art. L. 424-5 *Code de l'urbanisme*, la *déclaration préalable* non poteva essere annullata d'ufficio (“*retrait*”). La legge ALUR del 24 marzo 2014 è intervenuta sul punto, permettendone l'annullamento d'ufficio alle stesse condizioni richieste per il permesso di costruire, ovvero se è illegittimo e nel termine di tre mesi decorrenti dalla sua formazione. Corollario

⁷⁹ V., PLANCHET, *Le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme implicites: des certitudes, enfin!*, in *Act. jur. dr. adm.*, 2014, 463.

⁸⁰ V., CAA Nantes, 31 mai 2000, n. 98-1334, M. et Mme Pons, in *Bull. jur. dr. urb.*, 2000, 286.

⁸¹ V., CAA Lyon, 26 mai 1998, n. 96LY00400, Commune d'Auribeau-sur-Siagne c/ Préfet des Alpes-Maritimes, in *Bull. jur. dr. urb.*, 1998, 309.

⁸² V., CAA Lyon, 26 mai 1998, n. 96LY00400, Commune d'Auribeau-sur-Siagne c/ Préfet des Alpes-Maritimes, in *Bull. jur. dr. urb.*, 1998, 309. Ha affermato che “*qu'une décision de non-opposition à des travaux soumis au régime de la déclaration préalable [...] doit être regardée comme une autorisation d'utilisation du sol au sens du 6° de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales*”.

⁸³ V., sul punto PLANCHET, *Le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme implicites: des certitudes, enfin!* op. cit., 463.

dell'inquadramento della *décision de non opposition* nell'ambito del regime autorizzatorio è che la tutela dei terzi sarà assicurata dallo stesso strumento previsto con riferimento al *permis*, ovvero dall'azione di annullamento davanti al tribunale amministrativo, nel termine di due mesi decorrente dalla sua affissione sul terreno.⁸⁴

In caso di *non-opposition*, infatti, la *déclaration préalable* deve essere affissa sul terreno, alle stesse condizioni di un permesso di costruire (C. urb., art. R. 424-15). L'affissione in municipio (*affichage administratif*) è ugualmente prevista, per il termine di due mesi, a far data dal ricevimento della domanda, ma (per effetto del decreto del 5 gennaio 2007) non condiziona più il decorso dei termini di ricorso. La validità della *déclaration préalable* è di due anni. Se, nel corso dei lavori, il cantiere si interrompe per più di un anno consecutivo, essa va perentata⁸⁵.

In conclusione, il fatto che la giurisprudenza del *Conseil d'État*, nelle sue recenti pronunce del 2011 e del 2013, abbia sostenuto la piena sovrapposibilità della *décision de non opposition* alla *autorisation* testimonia, a mio modo di vedere, un approccio ricostruttivo.

4.3 GERMANIA

La Repubblica federale tedesca, in particolare modo negli ultimi anni, ha implementato una politica di semplificazione. In questa direzione, i Governi degli ultimi anni, si sono impegnati nello snellimento dell'apparato burocratico statale e nella semplificazione del quadro e dello stock normativo.

Così come è avvenuto in molti altri paesi dell'OCSE, la riforma della regolamentazione è stata vista come un complemento necessario per le riforme strutturali volte a modernizzare sia l'economia tedesca, sia la pubblica amministrazione.

Garantire la qualità della regolamentazione non è stato un obiettivo solo dell'Esecutivo federale, infatti, anche il Parlamento federale è stato molto attivo, in particolare per quanto riguarda l'istituzione del "watchdog" indipendente, il Consiglio nazionale per il controllo normativo (Nationaler Normenkontrollrat - NKR, v. infra

⁸⁴ V., art. R 600-2 *Code de l'Urbanisme*: "Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15.

⁸⁵ V., B. AUBY, H. PERINET, MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op. cit. 496.

capitolo 2); da parte loro, i Länder hanno, in varia misura, una lunga tradizione di sviluppo di iniziative riguardanti la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese.

L'incidenza della forma di Stato e le procedure amministrative rivestono un ruolo fondamentale per raggiungere l'obiettivo, infatti, mentre la tradizione dello Stato di diritto (Rechtsstaat), molto sentita in Germania, favorisce il rispetto delle leggi, ma al contempo tende anche a ritardare l'innovazione e lo sviluppo di una visione più ampia della qualità della regolazione; l'autonomia ministeriale all'interno dell'Esecutivo federale pone sfide quotidiane per favorire lo sviluppo di una visione collettiva e, non da ultimo, il sistema federale tedesco, che dà ai Länder un ruolo cruciale non solo nelle proprie aree di competenza, ma anche nell'attuazione della legislazione federale, crea un ambiente complesso in cui prendere decisioni non è sempre agevole.

In Germania, sin dagli anni Ottanta, vi è stato impulso a sostegno dell'introduzione e della diffusione di strumenti idonei all'analisi di impatto della regolamentazione. Nel 1984, infatti, è stata introdotta la cosiddetta *Blaue Checklist*, per attirare l'attenzione dei funzionari pubblici sui fattori che incidono sulla qualità della regolazione⁸⁶. Successivamente, nel 1996, il Regolamento comune dei Ministeri (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien-GGO) ha reso obbligatoria una "valutazione degli effetti della legge" (Gesetzesfolgenabschätzung - GFA) per le proposte legislative del Governo federale⁸⁷. La responsabilità di eseguire l'AIR, ai sensi degli articoli 43 e 44 del GGO, compete ai singoli Ministeri e nel corso del processo di preparazione dell'AIR, il Ministero proponente consulta gli altri Ministeri in merito agli aspetti dell'AIR relativi ai rispettivi ambiti di competenza. Inoltre, i Ministeri consultati possono sia richiedere ulteriori valutazioni di impatto sia bloccare la proposta. Ruolo fondamentale è quello del Ministero dell'interno, in quanto ha collaborato nel 2000 alla redazione delle Linee guida (Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung) e cura la guida metodologica relativa all'analisi di impatto (Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung), inoltre, riveste il ruolo di supervisione in merito al Regolamento comune delle

⁸⁶ V., OECD, *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris, 2010.

⁸⁷ V., Regolamento comune dei Ministeri federali della Repubblica federale tedesca (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien - GGO*). Non ci sono invece regole formali riguardanti la redazione dell'AIR per le proposte di legge presentate dai gruppi parlamentari del Bundestag, il che parrebbe significare che essi non sono obbligati a svolgere l'AIR. V., LENSCHOW, "Exploring the German RLA Puzzle", ENBR Working Paper, N. 20/2008, January 2008.

procedure dei Ministeri federali, che fissa i principi che disciplinano il lavoro dei singoli Ministeri, sia per la cooperazione tra Ministeri che per la collaborazione tra i Ministeri e le altre istituzioni pubbliche, nonché i principi per lo svolgimento dell'AIR.

Le principali azioni di semplificazione, degli ultimi anni, hanno riguardato in particolar modo quella amministrativa attraverso quattro principali aree.

La prima, nel 2006 con l'introduzione del programma pluriennale "riduzione delle burocrazia e migliore regolamentazione" e la costituzione del *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR), autorità indipendente finalizzata alla valutazione della regolamentazione e dei suoi impatti. In particolare, nel corso degli anni, il programma si è esteso ed è diventato operativo con iniziative legislative volte alla riduzione degli oneri amministrativi delle imprese. La seconda, nel 2015 con l'introduzione della misura "freno alla burocrazia" che prevede la regola del "one in - one out", ovvero il saldo zero, per l'introduzione di ogni nuovo onere a carico delle imprese veniva ridotto un equivalente. Questa importante misura era continuamente controllata tramite l'indice del costo della burocrazia, che verifica l'evoluzione dei costi legati agli oneri informativi a carico delle imprese di anno in anno non superi mai il valore target 2012. La terza, nello stesso anno, introduce una "survey" periodica per raccogliere la voce degli utenti e il grado di soddisfazione rispetto all'interazione con l'Amministrazione nei diversi momenti di vita di un'impresa, fra cui la costituzione di un impianto, l'avvio di una impresa, la salute e la sicurezza sul lavoro, l'assunzione dei dipendenti. Lo scopo del survey era di superare la logica delle singole procedure e valutare l'esperienza complessiva dell'impresa nell'interazione con la PA. Infine, la quarta nel 2016, che prevede il "test delle PMI", ossia linee guida a supporto dei ministeri federali al fine di valutare e rendere trasparente l'onere sulle PMI di nuova normativa. Questa misura tende a tutelare le PMI che sono le più danneggiate dal peso della burocrazia, le quali non avendo personale dedicato, hanno minore esperienza nella gestione degli aspetti legali e amministrativi dell'azienda con un conseguente maggiore sforzo e tempo necessario per poter familiarizzare con la normativa rilevante.

CAPITOLO SECONDO

IL CASO ITALIANO E IL C.D. MECCANISMO “TAGLIA – LEGGI”

1. LA LEGGE E LE LEGGI DI SEMPLIFICAZIONE: L’ART. 20 DELLA LEGGE N. 59/1997 E LE SUE DEROGHE. 2. IL C.D. “TAGLIA - LEGGI” COME PROCEDIMENTO DI SEMPLIFICAZIONE. 3. IL DECRETO LEGISLATIVO COME STRUMENTO PRIVILEGIATO DI SEMPLIFICAZIONE. 3.1 DECRETI LEGISLATIVI MERAMENTE RICOGNITIVI O DI MERA COMPILAZIONE. 3.2 UN POSSIBILE ECCESSO DI DELEGA. 3.3. DECRETI LEGISLATIVI C.D. “TAGLIA-LEGGI”. 4. LA VALENZA NORMATIVA E RICOGNITIVA. 5. DECRETO “SALVA LEGGE” ED EFFETTO “GHIGLIOTTINA”. 6. IL PROCEDIMENTO “TAGLIA-LEGGI” E LE CODIFICAZIONI. 7. IL “TAGLIA-LEGGI” NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE. 8. L’ULTIMA FRONTIERA DELLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA: IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA *NEXTGENERATIONITALIA*.

1. LA LEGGE E LE LEGGI DI SEMPLIFICAZIONE: L’ART. 20 DELLA LEGGE N. 59/1997 E LE SUE DEROGHE

La semplificazione amministrativa in Italia nasce con una prospettiva divergente da quella sviluppata in ambito comunitario. Infatti il legislatore comunitario focalizza la propria attenzione su un’opera imponente e costante di cosiddetta “*deregulation*” tesa a sbaragliare la sovrabbondanza di regole, rendendo così più agevole la libera circolazione dei capitali, imprese e lavoratori. Invece, il primo obiettivo del legislatore italiano è quello di ricercare uno strumento di regolazione che operi con meno vincoli rispetto allo strumento legislativo.

Dopo la 241 del 1990, con le leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997 n. 127, inizia un imponente processo di trasformazione del sistema amministrativo in base al quale la necessità di semplificazione diventa causa e fine delle riforme. La legge n. 59 del 1997 c.d. “*prima legge Bassanini*” individua direttamente 112 procedimenti amministrativi da semplificare in prima attuazione mediante disciplina regolamentare.

E' inoltre previsto, all'art. 20, che il Governo, entro il 31 maggio di ogni anno, presenti al Parlamento un disegno di legge per la delegificazione e la semplificazione di norme concernenti i procedimenti amministrativi. L'attività di semplificazione continua con la legge 15 maggio 1997, n. 127 "*seconda legge Bassanini*" e si rivolge alle norme sulla documentazione amministrativa, alla conferenza di servizi, all'eliminazione o semplificazione dell'attività consultiva ecc. Successivamente è stata emanata la legge 16 giugno 1998, n. 191 "*Bassanini ter*" che apporta modifiche alle precedenti leggi Bassanini del 15 marzo 1997, n. 59 e del 15 maggio 1997, n. 127.

Con la legge 8 marzo 1999, n. 50 "*Bassanini quater*" viene emanata la prima legge di semplificazione annuale, che si concentra prevalentemente sulla semplificazione normativa e individua 57 procedimenti da semplificare e prevede un programma di riordino delle norme legislative e regolamentari nelle materie espressamente indicate dalla legge di semplificazione e l'emanazione di testi unici. Nel 2000 viene emanata la seconda legge di semplificazione annuale, la legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione per il 1999).

In particolare, la legge Bassanini quater stabilisce che i Testi unici predisposti dal Governo, anche sulla base degli indirizzi indicati dal Parlamento, devono riordinare e semplificare i settori normativi disciplinati attraverso la delegificazione delle norme concernenti aspetti organizzativi e procedurali, l'esplicita indicazione delle norme vigenti e di quelle abrogate, la previsione di tutte le modifiche di coordinamento formale necessarie (legge 5 giugno 2003, n. 131).

Lo strumento individuato è rappresentato dall'articolo 20 della legge 59/97 cd. "*Bassanini*", attraverso il quale si opera una modifica integrativa all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 che, nel quadro della disciplina del ruolo e delle funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attiene il potere regolamentare del Governo.

Il sistema introdotto dal legislatore prevede la proposizione da parte del Governo di una proposta di semplificazione al Parlamento entro il 31 maggio di ogni anno. Successivamente all'approvazione legislativa il Governo viene delegato ad emanare decreti legislativi di semplificazione nelle materie indicate dalla delega. In tal modo si regolamentano determinati processi in maniera più rapida e nel rispetto dei principi posti dal legislatore, a garanzia della democraticità della scelta.

La legge n. 246 del 28 novembre 2005, — semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 — segnatamente l'art. 14, rubricato "semplificazione della legislazione",

ha ulteriormente novellato le modalità di realizzazione della semplificazione normativa introducendo il meccanismo c.d. “taglia - leggi”⁸⁸.

Oltre a disciplinare un simile meccanismo (commi 12 - 18), l’art. 14 istituiva una Commissione bicamerale per la semplificazione normativa (commi 19-24)⁸⁹. Detto meccanismo “taglia - leggi” – senza alcun dubbio, la novità più rilevante introdotta dalla legge del 2005 – si prefiggeva un obiettivo molto ambizioso: compiere “una titanica opera di bonifica di tutta la legislazione anteriore al 1970”⁹⁰.

Nel conferire impulso a una drastica riduzione dello *stock* normativo, mediante la delegificazione, deregolamentazione, codici di settore e testi unici, il “taglia-leggi” non faceva altro che importare nell’ordinamento italiano una tecnica di semplificazione normativa conosciuta a livello internazionale: la c.d. *regulatory guillotine* (“ghigliottina normativa”)⁹¹. Tale ghigliottina era contemplata come un’arma che doveva

⁸⁸ Per una valutazione di tale meccanismo nel corso della sua prima fase, precedentemente ai successivi sviluppi, v., N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione per il 2005)*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2006, 275; P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in G. COCCO a cura di, *L’economia e la legge*, Milano, 2007, 128; M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega “taglialeggi”*, in P. CARETTI a cura di, *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, 2009, 264.

⁸⁹ Sull’attività della Commissione nell’ambito del procedimento di attuazione del meccanismo taglia - leggi, v., C. NARDELLI, *Brevi cenni sullo stato di attuazione della delega “taglialeggi”: il contributo degli organi coinvolti nel procedimento di semplificazione normativa*, in R. ZACCARIA a cura di *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative: atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma*, Camera dei deputati, Roma, 2008, 119.

⁹⁰ V., G. SORRENTI, *L’incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto” nell’ultima stagione della semplificazione normativa*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, 381.

⁹¹ V., L. CARBONE, *L’esperienza taglia-leggi a metà del suo cammino*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2008, 560. A livello nazionale, esiste un ampio ventaglio di strumenti e tecniche volti al conseguimento di obiettivi di semplificazione e razionalizzazione della normativa vigente. Una di queste tecniche, utilizzata nel Regno Unito, consiste nell’affidamento a una *law commission*, cioè a un’apposita commissione parlamentare, del compito di effettuare una revisione della legislazione e di proporre modifiche e, quindi, anche abrogazioni. Sulla semplificazione normativa nell’esperienza inglese, v., E. ALBANESI, *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2015, 433. Tuttavia, una tecnica che è più agevolmente riconducibile alla categoria della ghigliottina normativa è quella del c.d. *sunsetting*, tipica dell’ordinamento degli Stati Uniti. Il *sunsetting*, letteralmente, consiste nella individuazione di un tramonto per la legislazione adottata. Le *sunset law* sono leggi sottoposte a una data di scadenza. Una volta decorso il termine di efficacia di tali leggi, il Parlamento effettua una valutazione circa la persistente utilità di esse. Qualora non venga riscontrata una persistente utilità, tali leggi scompaiono dall’ordinamento e il risultato che si ottiene è quindi analogo a quello prodotto da un’operazione di riduzione dello *stock* normativo. Se invece la valutazione si conclude con esito positivo, si ha un prolungamento dell’efficacia di quelle leggi. Calabresi ha osservato che, sul piano astratto, l’obiettivo che le *sunset law* solitamente perseguono è lodevole: impedire che leggi approvate sull’onda di un determinato orientamento dell’opinione

detronizzare la legislazione più risalente, alla quale si applicava una presunzione di cessata vigenza o, comunque, di obsolescenza⁹².

Con il meccanismo previsto dall'articolo 14, commi da 12 a 24, la legge n. 246 introduce un procedimento “taglia-leggi” per la revisione della normativa, che rappresenta un nuovo strumento di semplificazione normativa. Il meccanismo prevede l'abrogazione di tutte le norme ritenute obsolete, ricavabili dalle disposizioni legislative statali entrate in vigore prima del 1° gennaio 1970, “anche se modificate con provvedimenti successivi”.

Ai sensi del comma 12, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, il Governo deve individuare “le *disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmettere al Parlamento una relazione finale*”. Tale ricognizione è preliminare all'esercizio della delega prevista dal comma 14, la quale ha ad oggetto l'individuazione delle disposizioni legislative statali antecedenti al 1970, “delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore”, ossia da escludere dall'abrogazione generalizzata. Un secondo compito è

pubblica o per fronteggiare una data situazione temporanea – che può benissimo integrare gli estremi di una vera e propria emergenza – rimangano in vigore nel momento in cui diventano anacronistiche. Tuttavia, il *sunsetting* di per sé non esclude che leggi divenute obsolete vengano adottate nuovamente. Esso semplicemente conferisce alla maggioranza in carica nel momento in cui la legge cessa di produrre effetti il privilegio dell'inerzia legislativa, cioè la facoltà di non attivarsi per una rinnovazione degli effetti della legge scaduta. Come lo stesso Calabresi ha sostenuto, il tempo – quindi, la durata – non è un indicatore idoneo a decretare l'obsolescenza di una legge o di un regolamento amministrativo rispetto all'ordinamento in cui quella legge o quel regolamento si inserisce. Il decorso del tempo, in altri termini, è un criterio troppo rigido, che non può applicarsi a tutte le leggi e nemmeno a tutte le leggi di una certa tipologia. Inoltre, il *sunsetting* offre alla maggioranza *pro-tempore* la potente arma dell'inerzia legislativa anche rispetto a leggi che avrebbero ancora un'utilità e la cui rinnovazione potrebbe ancora godere del favore dell'opinione pubblica. V., G. CALABRESI, *A Common Law for the Age of Statutes*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, 61. Dunque, il *sunsetting* soddisfa solo in parte l'esigenza di certezza del diritto e la riduzione dello *stock* normativo non è una conseguenza automatica dell'utilizzo di tale tecnica. La riconsiderazione di una legge alla data della sua scadenza, infatti, può condurre a ritenere opportuno un prolungamento della sua efficacia. Un es. è lo *USA PATRIOT Act* del 2001 (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*, Pub. L. 107-56, 115 Stat. 272 (26 ottobre 2001)). Sebbene fosse configurata una tipica *sunset law*, l'efficacia di alcune previsioni di tale legge è stata rinnovata più volte. In particolare, l'efficacia di alcune previsioni dello *USA PATRIOT Act* è stata rinnovata prima dal *PATRIOT Sunsets Extension Act* del 2011 (Pub. L. 112-14, 125 Stat. 216 - 26 maggio 2011), e poi dallo *USA FREEDOM Act* del 2015 (*Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act*, Pub. L. 114-23, 129 Stat. 268 - 2 giugno 2015), che ha fissato la data di cessazione dell'efficacia di tali previsioni al 15 dicembre 2019.

⁹² V., G. SORRENTI, *L'incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto”, nell'ultima stagione della semplificazione normativa*, op. cit., 382.

affidato al Governo, oltre l'individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore. Esso è previsto dal comma 15 in base al quale: “i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione e al riassetto della materia che ne è oggetto...”. I principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega sono indicati dal comma 14. In particolare, non possono essere sottratte all'abrogazione disposizioni già oggetto di abrogazione tacita o implicita (lettera a)) o che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete (lettera b)). Sono, inoltre, da identificarsi le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali; quelle indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore e quelle la cui abrogazione importerebbe effetti sulla finanza pubblica (lettere c), d), g)). Le disposizioni da mantenere in vigore debbono essere organizzate per settori omogenei e con garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa (lettere e) ed f)). Per quanto riguarda i principi e criteri cui il Governo deve attenersi nell'emanazione dei decreti legislativi per la diversa finalità di semplificazione e riassetto, il comma 15 rinvia all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, aggiungendo la finalità di “armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”.

Quanto ai termini per l'esercizio della delega, si prevedono: ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge per la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti; ulteriori ventiquattro mesi per l'adozione dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni legislative da mantenere in vigore e riassetto. Il Governo dispone altresì di ulteriori ventiquattro mesi per l'emanazione di decreti integrativi, correttivi e – a seguito della modifica del comma 18 dell'articolo 14 della legge n. 246, operata dall'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 – anche per l'emanazione di decreti di riassetto. La maggiore peculiarità di tale meccanismo risiede, come si è già anticipato, nella previsione della “ghigliottina” in base alla quale tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate. Ciò che il Governo non ha inteso o fatto in tempo a salvare, verrà comunque travolto dall'abrogazione generalizzata. A circoscrivere l'ampiezza di tale effetto (nonché del correlativo potere normativo attribuito al Governo) mirano alcune eccezioni all'abrogazione generalizzata, individuate direttamente dal comma 17. Vi si indicano categorie di disposizioni, la cui

permanenza in vigore è assicurata direttamente dalla legge di delega, che dunque le sottrae al meccanismo “taglia-leggi”. Esse sono quelle contenute nei codici di diritto e procedura civile e penale, nel codice della navigazione o in ogni altro testo normativo che rechi in epigrafe la denominazione codice o testo unico; le disposizioni disciplinanti l’ordinamento degli organi costituzionali o degli organi a rilevanza costituzionale o delle magistrature e dell’avvocatura dello Stato; quelle costituenti adempimenti imposti dalla normativa comunitaria e quelle occorrenti per la ratifica e l’esecuzione di trattati internazionali; quelle tributarie, di bilancio, in materia previdenziale o assistenziale. Mentre per le altre disposizioni l’omissione del legislatore delegato (o l’inattuazione della delega) comporta l’automatica abrogazione, per quelle sopra elencate la conservazione è assicurata dalla norma delegante, senza che ne sia dunque affidata la sorte ad una scelta (sia pure a contrario) del legislatore delegato. Per le altre disposizioni legislative invece, spetta al Governo disporre con decreto legislativo delegato la sopravvivenza. In assenza di tale indicazione, si prevede un meccanismo che fa tabula rasa delle medesime disposizioni. Ad esercitare un vaglio consultivo sull’attività del Governo, è chiamata questa Commissione parlamentare, la cui istituzione è prevista dal comma 19. La Commissione esprime il proprio parere, secondo un procedimento scandito dai commi 22 e 23, sugli schemi di decreti legislativi di individuazione delle norme anteriori al 1970 sopravvissute nonché sugli schemi di decreti legislativi di riordino o riassetto delle materie e sugli schemi di decreti legislativi integrativi e correttivi. Inoltre, la Commissione verifica periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l’abrogazione generalizzata delle norme, sopra descritto. Nel determinare le funzioni della Commissione, il comma 21 le attribuisce i compiti che erano assegnati nelle scorse legislature alla Commissione parlamentare consultiva in ordine all’attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge n. 59 del 1997. Il procedimento disegnato dalla citata legge n. 246 prevedeva innanzitutto, come si è visto, l’individuazione (entro il 16 dicembre 2007) delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi e delle loro incongruenze o antinomie, da parte del Governo che ne deve trasmettere apposita relazione al Parlamento. In ottemperanza a questa previsione il Governo ha trasmesso al Parlamento una Relazione nel dicembre 2007. Il contenuto di questa Relazione può ripartirsi in quattro sezioni tematiche: – una sezione introduttiva, espositiva degli indirizzi seguiti e delle problematiche emerse nella raccolta delle disposizioni vigenti; – la raccolta degli estremi delle leggi ed atti aventi

valore di legge, censiti dalle amministrazioni; – la raccolta degli estremi delle leggi ed atti aventi valore di legge, non censiti dalle amministrazioni, tuttavia rinvenibili nelle diverse banche dati esistenti; – una sezione finale esemplificativa delle antinomie e incongruenze normative, rilevabili attraverso l’opera di sistemazione delle disposizioni vigenti.

Così come si era verificato con le esperienze precedenti, il processo di attuazione della semplificazione normativa era suddiviso in più fasi.

La prima fase era tesa a una mera ricognizione della normativa effettivamente in vigore. In particolare, l’art. 14, comma 12, conferiva al Governo il compito di individuare, entro due anni esatti dall’entrata in vigore della legge n. 246/2005, “le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori ...”. Il Governo doveva altresì sottoporre al Parlamento una relazione finale contenente le risultanze dell’indagine ricognitiva ma, di fatto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eseguito il compito adottando la relazione e inviandola alle Camere solo pochissimi giorni prima della scadenza del termine assegnatogli⁹³. Il comma 14 delegava il Governo ad emanare, entro due anni dalla scadenza del termine di cui al comma 12, decreti legislativi che individuassero le disposizioni di legge statale anteriori al 1 gennaio 1970 da salvare – cioè, da mantenere in vigore – sulla base di principi e criteri direttivi stabiliti dal medesimo comma 14. Tutte le disposizioni non citate da questi decreti venivano abrogate – o, qualora già lo fossero, rimanevano tali – *ipso iure*.

Come la Relazione sulla ricognizione della legislazione statale ha osservato, sul legislatore delegato gravava “uno specifico onere della prova della perdurante utilità delle leggi statali più datate”. Solo le disposizioni legislative espressamente indicate nei decreti suddetti sarebbero state sottratte a “un effetto abrogativo che, anziché essere espresso e puntuale, avrebbe operato, in modo automatico e generalizzato” – quindi, implicito – sulla legislazione statale approvata anteriormente al 1970. Il comma 15 attribuiva ai decreti legislativi in discorso altresì il compito di provvedere “alla

⁹³ PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al Parlamento concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, Articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246*, nota come Relazione Pajno, *Relazione sulla ricognizione della legislazione statale*, doc. XXVII, n. 7, XV legislatura, trasmessa alla Presidenza della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica il 14 dicembre 2007. Il termine per la conclusione della fase ricognitiva scadeva il 16 dicembre 2007. Su tale relazione, v., V. VICENZI, *Semplificazione della legislazione e «taglia-leggi»*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2008, 778.

semplificazione o al riassetto” delle materie su cui essi intervenivano, in conformità ai principi e criteri direttivi fissati dall’art. 20 della legge n. 59/1997. Peraltro, questa seconda delega era configurata come accessoria rispetto a quella principale, consistente nel disporre la salvezza dall’effetto ghigliottina di quelle norme di legge che conservavano una loro utilità nell’ordinamento giuridico⁹⁴. Infine, l’art. 14, comma 18, sanciva una ulteriore fase, anch’essa destinata a concludersi nell’arco di due anni, che in questo caso decorrevano dall’entrata in vigore dei decreti legislativi aventi funzione salvifica e funzione di riassetto. In tale ultima fase, nuovi decreti legislativi, sottoposti al previo parere della Commissione bicamerale per la semplificazione normativa, avrebbero dovuto provvedere a integrare ovvero a correggere le disposizioni contenute nei decreti precedenti, riprendendo una tradizione tipica del nostro ordinamento, quella dei decreti correttivi e integrativi⁹⁵. La disciplina prevista dalla legge di semplificazione per il 2005 è stata in seguito modificata, ma, nel frattempo, anche lo strumento del decreto-legge aveva cominciato ad avere a che fare con la semplificazione normativa.

In breve: l’obiettivo della semplificazione normativa ha posto come ineludibile una esigenza di coordinamento, così tra fonti come tra, ed entro, i soggetti istituzionali in vario modo coinvolti. Tale esigenza si è fatta sentire fortemente entro il Governo, posta l’evoluzione sopra tratteggiata, che fa di questo l’organo propulsore della semplificazione, sia in sede di iniziativa legislativa, con la proposta del disegno di legge

⁹⁴ V., G. SORRENTI, *L’incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto” nell’ultima stagione della semplificazione normativa*, op. cit., 383. Sul rapporto tra delega c.d. “salvifica” e delega funzionale al riassetto di settori disciplinari, v., P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2009, 10, il quale ha evidenziato l’impraticabilità dell’operazione di riassetto della normativa precedente al 1970 ove condotta congiuntamente a quella di salvezza della stessa normativa. V., inoltre, F. SORRENTINO, *Relazione*, in *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma, a cura di Roberto Zaccaria Roma Camera dei deputati, 2008, 112 il quale ha espresso un marcato scetticismo sulla possibilità di abbinare il riassetto all’applicazione dell’effetto ghigliottina per le gravi conseguenze che una tale commistione di funzioni è destinata a produrre sui settori disciplinari coinvolti e sull’ordinamento nel suo complesso. V., infine M. CALVO, *Gli angeli e i demoni della semplificazione. La manutenzione dell’ordinamento giuridico tra vecchi e nuovi procedimenti “taglia-leggi”* in *federalismi.it*, 2020, fasc. 18, 49.

⁹⁵ V., L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento, in le Regioni*, n. 2-3, 1997, 329, il quale considera utile l’adozione di decreti legislativi correttivi e integrativi in quanto essi consentono una revisione della disciplina positiva di una data materia sulla base della sperimentazione di essa e, quindi, alla luce della sua prova sul campo.

annuale di semplificazione, sia quale legislatore delegato. A tale istanza ha inteso fornire risposta l'istituzione di un Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. Istituito dall'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80), ha trovato attuazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 2006¹³. Il Comitato predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo; verifica, durante l'anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi, che viene reso pubblico ogni sei mesi; svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato, nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione. Il supporto tecnico al Comitato interministeriale è assicurato dall'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, istituita dall'articolo 1, comma 22-bis, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e i cui compiti e funzioni sono stati, da ultimo, definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2008.⁹⁶ L'Unità è presieduta dal Ministro per la semplificazione normativa ed è composta di esperti, in numero non superiore a venti, scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili e ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità.

A fronte della complessità a conseguire risultati significativi mediante il ricorso a testi unici o a codici di settore, con la legge di semplificazione 2005 (legge n. 246 del 2005) il legislatore statale ha immaginato un meccanismo di tipo innovativo per fronteggiare lo *stock* legislativo ingente e caotico che si trovava di fronte: quello di disporre l'abrogazione implicita e generalizzata di tutte le leggi più vecchie, salvo quelle che il legislatore decida espressamente di fare salve.

In pratica è emersa la necessità di avvicinarsi a politiche di semplificazione normativa dirette a riordinare lo *stock* legislativo accumulatosi in Italia nel corso degli

⁹⁶ Tale decreto, pubblicato nella G.U. del 6 marzo 2009, n. 54, ha rideterminato la composizione dell'Unità per la semplificazione prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 settembre 2006 e successive modificazioni, al fine di adeguarla al diverso assetto di attribuzioni in materia di semplificazione normativa (decreto-legge n. 85 del 2008).

anni, anzitutto di conoscerlo meglio (stabilendo, perciò, di quante e quali unità esso si componga) e poi di ridurlo drasticamente.

L'art. 14, commi 12 - 24, della legge n. 246 del 2005, al precipuo fine di ottenere tali obiettivi, ha chiesto, dapprima, al Governo di disporre di un quadro conoscitivo sulla legislazione vigente, comunicandolo, in apposita relazione, alle Camere entro il termine del 16 dicembre 2007; di poi ha utilizzato l'istituto della delega legislativa, caratterizzato (non da ora) da una notevole flessibilità⁹⁷, allo scopo di delineare un procedimento articolato in ulteriori due fasi, ciascuna della durata di due anni.

Nella parte incipiente di queste due fasi, destinata a concludersi il 16 dicembre 2009, il Governo è stato delegato ad adottare decreti legislativi che individuino le disposizioni legislative “vecchie” (pubblicate cioè anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se successivamente modificate), delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, provvedendo altresì alla semplificazione o al riassetto delle disposizioni “salvate”. Con il decorso di tale termine (e anche a prescindere dall'eventuale mancata adozione dei decreti legislativi suddetti), in forza del comma 16 dell'art. 14, scatta il cosiddetto “effetto ghigliottina”: ossia, l'effetto abrogativo generalizzato di tutte le disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, salvo le disposizioni individuate nei suddetti decreti legislativi e salvo una serie di eccezioni indicate, nelle linee generali, dallo stesso legislatore.

Nella seconda fase, da completarsi entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni che restano in vigore (e quindi, invero, anche al di là del 16 dicembre 2011, ove questi decreti legislativi entrino in vigore qualche tempo dopo la loro emanazione), si è infine delegata al Governo l'emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi.

A fronte del meccanismo così stringatamente rappresentato, gli osservatori sono parsi oscillare tra tre possibili atteggiamenti⁹⁸. Un primo approccio ha condotto molti, specie in un primo momento, ad ignorare tale disciplina, considerandola un mero

⁹⁷ Cfr., tra i tanti, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, spec. 9 e G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, relazione al seminario di studi, organizzato dalla Corte costituzionale a Roma, il 24 ottobre 2008, sul tema “*La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale*” in *cortecostituzionale.it*.

⁹⁸ Sulla diversità di approcci degli interpreti insiste M. AINIS, *Passato e futuro della taglia-leggi*, in *La semplificazione normativa: come, quando, perché*, in *Rassegna parlamentare*, 2009 fasc. 1, 235.

intervento di facciata (realizzata, non a caso, a fine legislatura, in modo tale da lasciarne l'impossibile attuazione alla maggioranza successiva) e non particolarmente utile, ai politici e ai medesimi tecnici, che in materia di qualità della legislazione sembrano spiccare per intellegibilità. Un secondo approccio si è mosso nel senso di allarmismo e di critica severa al legislatore, tacciato di superficialità e faciloneria, oltre che di presunzione, per aver pensato di risolvere, in un colpo solo, un nodo così intricato, operando una serie di “forzature” della disciplina della delega legislativa di cui all'art. 76 della Costituzione. Un terzo atteggiamento muove dalla constatazione che le risposte per fronteggiare tale situazione sono tutte necessariamente innovative e non facili da configurare; senza per questo ignorare i profili critici, ma anzi, proprio perché l'esigenza che tale meccanismo intende affrontare è stata considerata come di fondamentale importanza (vi è più allorquando si ragiona di competitività tra ordinamenti giuridici), ponendo soluzioni per rimediare ai nodi non sciolti.

Questo terzo approccio è sembrato inizialmente minoritario ma si è poi diffuso, progressivamente, quando si è compreso che il Governo non intendeva restare inerte⁹⁹.

Le criticità prioritarie ruotano soprattutto intorno a tre questioni.

⁹⁹ Cfr., ad esempio, quanto evidenzia F. SORRENTINO, intervento in *Attuazione del procedimento taglia - leggi*, in *federalismi.it*, 20 maggio 2009, 3: “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 bicamerale per la semplificazione, 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”. Non dissimile è il percorso compiuto da A. CELOTTO (e da lui ricostruito nell'audizione svolta presso la Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, il 25 febbraio 2009, 6): “nel 2005, in qualità di professore universitario, ho scritto un articolo durissimo contro il meccanismo taglia-leggi, da me definito «un illuministico atto di impotenza del legislatore». A leggerlo, infatti, sembra essere una follia in quanto il legislatore risulterebbe così incapace di gestire l'ordinamento normativo da decidere di usare l'ascia ed eliminare tutto quanto viene prima del 1970. Le stranezze della vita mi hanno poi portato ad assumere anche un altro ruolo e ciò mi ha fatto comprendere che il «taglia-leggi» è, invece, uno strumento utilissimo perché contiene una ghigliottina per le amministrazioni di settore. Tale ghigliottina è rappresentata dalla minaccia che, ove le amministrazioni non facciano la ricognizione, tutto sarà abrogato”.

Anzitutto, intorno alla individuazione delle eccezioni: la loro indicazione non tanto nel comma 14 (eccezioni “discrezionali”, formulate come principi e criteri direttivi della delega), quanto nel successivo comma 17 (eccezioni “vincolate”, formulate con disposizione immediatamente applicabile) sembra originare uno dei principali problemi di attuazione del meccanismo. Per assicurare l’efficacia della delega “taglia-leggi”, che si fonda su un’alternativa drastica (se non è fatta salva espressamente, allora la disposizione è abrogata), è infatti necessario che tutte le esclusioni, siano esse discrezionali o vincolate, vengano espressamente individuate nei decreti legislativi da emanarsi entro il 16 dicembre 2009¹⁰⁰.

In secondo luogo, inoltre, intorno al contenuto dei decreti legislativi che avranno il compito di individuare le disposizioni legislative che rimangono in vigore. A tal proposito il legislatore pare infatti fluttuare tra l’idea di atti normativi che si limitino a contenere un mero elenco di tali disposizioni (vanno in tal senso i principi e criteri direttivi individuati dalle lettere a), b), c), e g) del comma 14 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005); e l’idea di atti normativi che reproducano integralmente le disposizioni che restano in vigore, rinnovando perciò inevitabilmente la loro fonte di produzione (in questo senso spingono sia i principi e criteri direttivi di cui alle lettere d), e) e f) del già citato comma 14, sia, soprattutto, il successivo comma 15, che affida ai decreti legislativi il compito di provvedere altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto).

Invero, sarebbe d’uopo propendere, almeno in linea tendenziale, per la prima delle due opzioni appena delineate: la riproduzione, in nuovi decreti legislativi, del contenuto degli atti normativi anteriori al 1° gennaio 1970 originerebbe, infatti, una serie notevolissima di questioni in termini di successione delle leggi nel tempo, posto che ci si troverebbe davanti ad atti normativi recentissimi che riproducono la legislazione vigente fino a tutto il 1969, rendendola per ciò stesso in grado di prevalere – in forza del criterio della *lex posterior* – sulle norme successive (quelle cioè pubblicate tra il 1° gennaio 1970 e la data di entrata in vigore dei decreti legislativi)¹⁰¹.

¹⁰⁰ Per lo sviluppo di questo argomento cfr., N. LUPO *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, in *La delega “taglia leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*. Atti del seminario svoltosi alla Luiss Guido Carli il 1 aprile 2008, a cura di N. Lupo e R. Zaccaria, Roma, 2008, 51.

¹⁰¹ Cfr. M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega “taglialeggi”*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della legislazione*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2008, 258 e F. MODUGNO, *Procedimento “taglia-leggi”: profili problematici*, in *federalismi.it*, n. 8/2009, 4.

In terzo luogo, ancora, quanto alla delega per le disposizioni integrative e correttive, che, come in molti altri casi, accompagna la delega per l'attuazione del "taglia-leggi" e che è attuabile nei due anni successivi all'entrata in vigore dei decreti legislativi "principali". I decreti delegati correttivi potrebbero infatti raggiungere esclusivamente due approdi: si presterebbero ad essere utilizzati per eliminare alcune disposizioni presenti negli elenchi delle disposizioni "salvate", determinandone perciò l'abrogazione tardiva; oppure per individuare ulteriori disposizioni da mantenere in vigore, sfuggite all'attenzione del legislatore delegato in sede di emanazione dei primi decreti. Si consideri, in particolare, la seconda ipotesi, per effetto della quale vi sarebbero alcune disposizioni legislative sicuramente abrogate il 16 dicembre 2009 e ripristinate successivamente, probabilmente con efficacia retroattiva, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo correttivo. Palmari sono le criticità che ne deriverebbero sul piano della successione delle leggi nel tempo: si pensi, in particolare, alla materia penale, ma, ovviamente, non solo a quella¹⁰².

2. IL C.D. "TAGLIA-LEGGI" COME PROCEDIMENTO DI SEMPLIFICAZIONE

La posizione di una relazione tra delega legislativa e qualità della regolazione è, nell'ambito delle politiche di semplificazione nel nostro Paese, un fatto relativamente recente¹⁰³. In realtà, sino a quando l'oggetto dell'attenzione si è rivolto all'obiettivo assorbente dell'ammodernamento della Pubblica amministrazione, avvertita soprattutto a partire dall'inizio degli anni novanta come un grave e intollerabile elemento diretto ad osteggiare lo sviluppo e un onere ormai insopportabile per la finanza pubblica¹⁰⁴, lo strumento normativo adottato è stato il regolamento in

¹⁰² Cfr. L. CARBONE, *L'esperienza "taglia - leggi" a metà del suo cammino*, op. cit. 583, il quale segnala gli "effetti diffusi di instabilità dell'ordinamento e di incertezza del diritto" che deriverebbero da tale *repêchage* e invita perciò ad utilizzare "con cautela" tale strumento.

¹⁰³ Per un'analisi delle varie fasi attraversate dalla politica della semplificazione nel nostro paese si v., per tutti, N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, 147, A. CELOTTO - C. MEOLI, voce *Semplificazione normativa (dir. pubbl.)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg., 2008, 9.

¹⁰⁴ Sul rapporto d'origine fra le esigenze di ammodernamento dell'amministrazione pubblica e di competitività economica, v., F. BASSANINI, S. PAPARO E G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in "Astrid - Rassegna", n. 11/2005, 13, ove si ipotizza come «determinante [...] l'impatto con la realtà e le nuove regole dell'economia globalizzata e della costruzione europea. Alla sfida della competizione nel mercato europeo e sui mercati globali, non era ormai

delegificazione, il quale proprio alla grande stagione della semplificazione amministrativa deve, da un lato, l'impulso per il superamento della fase della tiepida accoglienza e di sostanziale stallo conosciuto negli anni immediatamente successivi alla sua introduzione (come noto, la figura *de qua* viene introdotta con la previsione del capoverso dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988) e, dall'altro, il suo travolgente successo e la sua straordinaria fortuna applicativa¹⁰⁵.

Gli aspetti proficui contrassegnati da una maggiore controllabilità governativa, perché sostanzialmente avulsi dalla contesa politica con l'opposizione, e per la medesima ragione da un più elevato tasso di flessibilità, oltretutto tradizionalmente adusi a disciplinare l'Amministrazione, rendevano il regolamento governativo *ex art.* 17, comma secondo, l. n. 400 del 1988 particolarmente adatto a perseguire una politica di semplificazione dei singoli procedimenti amministrativi¹⁰⁶.

Alquanto chiaroscurale però risultava il rendimento sul piano della qualità della normazione, posto che la delegificazione, per un verso, assicurava una semplificazione normativa di carattere esclusivamente modale, il cui profitto nel tempo si è mostrato – sul piano che qui interessa – non così certo; per l'altro, non assicurava una sfrondata della normativa vigente e una situazione di migliore gestione complessiva della dinamica normo – riproduttiva¹⁰⁷. Non costituisce pertanto una mera casualità che con il progressivo affermarsi della semplificazione normativa quale autonomo scopo da perseguire, sul piano dello strumentario utilizzato, si sia registrata una presa di distanza dalla logica del rapporto esclusivo col regolamento in delegificazione che aveva contrassegnato il percorso della semplificazione per tutti gli anni novanta dello scorso

più possibile sottrarsi con svalutazioni competitive o con politiche protezionistiche. Non era più possibile pagare, nel confronto con paesi dotati di regolazioni e sistemi amministrativi più competitivi, l'handicap rappresentato da alti costi regolativi e burocratici, dall'inefficienza del sistema amministrativo, dalla mediocre qualità di troppi servizi pubblici».

¹⁰⁵ Sulla delegificazione v., per tutti, F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, I, Padova, 1995, 175; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989- 1993)*, Torino 1996; U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce della attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 63; A. A. CERVATI, voce *Delegificazione*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1997, 3; A. PIZZORUSSO, voce *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, Agg., II, Milano, 1999, 492; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001.

¹⁰⁶ In merito si rinvia a P. CARNEVALE, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa oggi*, Napoli, 2007, 56.

¹⁰⁷ Cfr., N. LUPO, *Dai testi unici "misti" ai codici: un nuovo strumentario per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n. 229 del 2003*, in *AS*, 2004, 157.

secolo. È solo con la prima legge annuale di semplificazione – n. 50 del 1999 – che si dà il via al ricorso allo strumento tipico della razionalizzazione - unificazione della normativa per settore: il testo unico. Tuttavia, se ne presenta una versione assai singolare, giacché, nell'intento di assicurare una più facile lettura della normativa vigente nella singola materia, si conia la nuova figura del testo unico "misto", destinato a ricomprendere «in un unico contesto e con opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari» «riguardanti materie e settori omogenei», allo scopo di assicurare, anche attraverso il ricorso a regolamenti in delegificazione, il «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti» (art. 7 comma 2).

Le complesse problematiche di ordine teorico - pratico che la nuova fonte ebbe a suscitare e la non piena soddisfazione delle soluzioni tentate, ne consigliarono l'abbandono nel volgere di qualche anno¹⁰⁸.

La breve e avviluppata stagione dei testi unici misti termina, infatti, definitivamente con la legge di semplificazione del 2001 – n. 229 del 2003 – che dispone l'espressa abrogazione dell'articolo 7 della l. n. 50 del 1999 che aveva appunto introdotto quella nuova tipologia di fonte.

Tale reiezione, però, coincide con la decisione di tornare a puntare sul "mezzo legislativo", compiendo a ritroso il percorso seguito nel decennio precedente, condotto all'insegna dell'abbandono della legge in favore della fonte regolamentare. E l'opzione propende proprio sullo strumento della delega legislativa, cui si affida il ruolo di governare il nuovo processo di razionalizzazione del sistema normativo imperniato sulla codificazione settoriale, volta a determinare, attraverso l'adozione di decreti legislativi - codici, un progressivo riassetto normativo dell'ordinamento per singole materie¹⁰⁹.

Va da sé che, il nuovo procedimento intrapreso non è al riparo da appunti critici, soprattutto con riferimento alla complessiva conformazione del micro - sistema delle

¹⁰⁸ Sulle diverse questioni poste può utilmente rinviarsi a M. MALO, *Manutenzione delle fonti mediante testo unico*, Torino, 2005, 77 e F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, 101.

¹⁰⁹ V., su questo passaggio, il parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 25 ottobre 2004, n. n. 2/04, sul "Codice della proprietà industriale", primo fra i codici di settore adottati nel solco del nuovo corso inaugurato dalla legge di semplificazione per il 2001. In dottrina, v., M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005 e, in particolare, sull'opzione di ritorno allo strumento legislativo, N. LUPO, «Dal regolamento alla legge». *Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?* in *Diritto e Società*, 2006, 113.

fonti della semplificazione operata dalla legge n. 229. Ma non è su questo che intendo soffermarmi¹¹⁰.

Non ci può pertanto esimere dal constatare che la “scommessa” sulla delega legislativa fatta nel 2003 riceve un importante conferma nella successiva legge di semplificazione annuale, la n. 246 del 28 dicembre 2005; anzi quella scommessa si fa estremamente ardita, assumendo profili assolutamente inediti. Non si allude, infatti, alla circostanza che la nuova legge si mantiene nel solco della precedente, prevedendo nuove deleghe di codificazione settoriale, in aggiunta a quelle già previste nella legge del 2003, confermandone così l’impianto complessivo.

3. IL DECRETO LEGISLATIVO COME STRUMENTO PRIVILEGIATO DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

Il meccanismo di semplificazione appare sul proscenio istituzionale al fine di procedere ad una razionalizzazione del sistema normativo mediante lo strumento noto a tutti come “taglia - leggi”. Assurge fondamentalmente a momento risolutivo proteso ad eseguire una cospicua riduzione della ipertrofica produzione normativa mediante una clausola abrogativa generalizzata concernente tutte le disposizioni statali entrate in vigore prima del 1° gennaio 1970. Nel farraginoso scenario normativo, del quale si dirà circostanziatamente a breve, il ruolo, assolutamente cruciale, che il legislatore ha inteso attribuire alla delega legislativa assurge fondamentalmente a quello di mezzo deputato a deprecare il prodursi di una indiscriminata caducazione della disciplina suddetta, assegnando al Governo il compito di adottare decreti legislativi aventi la funzione specifica di individuare le disposizioni legislative da sottrarre alla operatività della clausola abrogativa.

In pratica, la delega viene individuata come una sorta di cabina di regia della più vasta ed articolata operazione di “disboscamento” legislativo mai tentata prima nel nostro ordinamento.

¹¹⁰ Cfr., P. CARNEVALE, “Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla legge n. 229 del 2003” (*Legge di semplificazione del 2001*), in *Diritto e Società*, 2005, 561.

E' proprio questo fattore di peculiarità complessiva¹¹¹ e, al tempo stesso, di sfida destinata a cimentarsi con problemi e questioni in larga misura inediti, che ha spinto a farne oggetto di esame.

Con la sottoposizione al Parlamento della “Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente”, ad opera del Presidente del Consiglio nel dicembre 2007, si conclude la prima fase del complesso *iter* che la legge di semplificazione per il 2005 ha disposto al fine di giungere alla rammentata riduzione dello *stock* di normazione primaria presente nel nostro ordinamento.

Infatti, in ossequio a una logica procedimentale composita, il comma 12 dell'art. 14 l. n. 246, chiamava il Governo a provvedere, «entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ... ad individuare, le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmettere al Parlamento una relazione finale». E ciò, allo scopo «di procedere all'attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente».

In pratica, si incaricava l'Esecutivo di eseguire un generale censimento della normazione primaria statale ancora vigente, indispensabile premessa alla operazione di riassetto generalizzato della legislazione delineata nella stessa legge.

Quest'ultima, al successivo comma quattordicesimo, delega il Governo ad adottare, entro «ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni,decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, nel rispetto dell'articolo 1,

¹¹¹ Cfr., in proposito, quanto osservato da M. CECCHETTI, *Relazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Aspetti problematici nell'evoluzione delle fonti normative*, Atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia, Luiss di Roma, Roma, Camera dei deputati, 2008, 98, il quale rileva che il «meccanismo previsto dai commi 12 e seguenti dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 presenta, tuttavia, alcune peculiarità che lo differenziano in modo evidente rispetto ai modelli utilizzati in altri ordinamenti. Si tratta, infatti, di una ghigliottina generale, non definita per settori, ma che si estende espressamente a tutte le disposizioni legislative statali; inoltre è caratterizzata dal limite temporale delle disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970». Nella prospettiva di ribadire la necessità di un utilizzo più comune e consolidato delle clausole taglia - leggi si muove la recente iniziativa del Partito democratico denominata *Semplificare per crescere. Un progetto per ridurre la giungla legislativa e il peso della burocrazia*, marzo 2008, a cura di Franco Bassanini, 3, *Paper* di Astrid-Documenti, in astrid-online.it.

comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131»¹¹². A ciò si soggiunga, nel comma seguente, una delega alla semplificazione o al riassetto della normativa «anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970».

È, poi, al comma 16 sempre del medesimo art. 14 della legge che si contempla il vero e proprio strumento di riordino normativo, là ove si prescrive che, decorso il termine per l'attuazione della delega, «tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi» – qualora ovviamente non rientranti fra quelle indispensabili – «sono abrogate». Siamo dinanzi a quella che ormai nel linguaggio comune dei giuristi e degli operatori giuridici viene definita clausola “taglia-leggi”.

Lo scenario si conclude con la previsione, al comma 18, di una delega accessoria che abilita il Governo a adottare, nel termine di due anni dalla entrata in vigore dei decreti di attuazione della delega principale, nuovi decreti legislativi contenenti “disposizioni integrative o correttive”, in ossequio ai medesimi principi e criteri direttivi di quest'ultima, previo parere espresso da una Commissione parlamentare¹¹³ bicamerale costituita *ad hoc* dalla legge.

Questo, sul piano strutturale, il complesso procedimento escogitato dal legislatore per quella che appare, a tutti gli effetti, una maxi - operazione di semplificazione normativa che presenta, ad avviso di chi scrive, non poche ombre e non pochi snodi critici su cui occorre soffermare l'attenzione¹¹⁴.

¹¹² A tale riguardo si individuano, quali principi e criteri direttivi, la: “a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita; b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete; c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini; d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione; e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse; f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa; g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica”.

¹¹³ V., in merito ad alcune considerazioni sul percorso sin dalla sua istituzione della Commissione parlamentare, quanto evidenziato da D. SERVITI, *L'itinerario della Commissione parlamentare per la semplificazione tra co-legislazione, controllo e indirizzo* in *JusOnline*, 2020, fasc. 4, 22.

¹¹⁴ V., in merito ad alcune considerazioni sul percorso applicativo del complesso meccanismo di semplificazione previsto dalla legge n. 246, quanto evidenziato da C. NARDELLI, *Brevi cenni sullo stato di attuazione della delega “taglia-leggi”: il contributo degli organi coinvolti nel procedimento di semplificazione normativa*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Aspetti problematici*, op. cit. 113.

L'*iter*, completato, come detto, a fine 2007, della ricognizione sulla legislazione statale vigente costituisce, infatti, quello che, può considerarsi come aspetto proficuo del processo di semplificazione rappresentato.

Proficuo, perché teso al conseguimento di una finalità incontrovertibilmente corretta e condivisibile: l'accertamento per singola disposizione del corpo del diritto legislativo vigente. Finalità che, in un ordinamento normativo assai farraginoso, articolato e sovente frammentario come il nostro, risulta, come ognuno ben sa, tutt'altro che semplice o, comunque, di agevole portata. Proficuo, anche per la celerità di certezza in grado di offrire, in quanto destinato ad assicurare una presa di posizione ufficiale ed al massimo livello istituzionale, su di una *quaestio* che ha visto, in questi anni, molteplici tentativi di approccio concludersi con esiti che, non di rado, si sono segnalati per il loro diametrico conflitto¹¹⁵. Proficuo, infine, perché, malgrado insito in notevoli problematiche tecnico - operative¹¹⁶, non prestava il fianco a rischi procedurali.

Or dunque, questa prima fase è formalmente conclusa, come già detto, con la presentazione al Parlamento della Relazione ricordata in principio di paragrafo. Si tratta di un documento di grande interesse e in linea con le aspettative di un così ambizioso progetto.

Ciò, non solo per il ponderoso, anzi improbo sforzo conseguito, tanto più ammirevole se commisurato al breve tempo concretamente utilizzato – circa sette mesi – e alla mole di materiale normativo da esaminare; nonché per la completezza che, a tutta prima, l'indagine sembra avere, ma anche per un'altra ragione. Prescindendo, infatti, dal piano propriamente quantitativo dell'individuazione delle disposizioni legislative attualmente positive, alimenta una certa attenzione particolare il profilo, come dire, più qualitativo dell'analisi, riguardante, non solo gli aspetti di criticità della

¹¹⁵ V., la Relazione Pajno, dal nome del sottosegretario al Ministero degli Interni che ha coordinato i lavori del "Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione", si rammenta che, all'attuale non conoscibilità del dato relativo al *quantum* delle leggi vigenti, si aggiunge anche l'obiettivo stato di disorientamento dovuto al fatto che «quando si è trattato di fare delle cifre, anche in sedi ufficiali (Dipartimento per la funzione pubblica o Servizio studi della Camera dei Deputati, in particolare) queste hanno avuto un margine di oscillazione estremamente elevato, passando dalle 20.000 alle 150.000». Il testo è in Camera dei deputati, Atti parlamentari, XV legislatura, doc. XXVII, n.7, 5, si può consultare anche accedendo al sito della Camera dei deputati, www.camera.it.

¹¹⁶ V., relativamente ai numerosi problemi di carattere metodologico, tecnico e pratico affrontati nell'operazione di censimento della legislazione statale, Relazione Pajno, op. cit., 13.

massa legislativa censita – le incongruenze ed antinomie, di cui parla lo stesso comma 12 – ma invero, segnatamente, le diverse questioni problematiche che il legislatore delegato dovrà fronteggiare e dirimere nel dar corpo alla seconda e decisiva fase del meccanismo taglia - leggi, così come delineato dalla legge n. 246 del 2005.

La Relazione si erge, pertanto, non solo a prezioso documento destinato a render più agevole, a giuristi ed operatori del diritto, il difficile compito dello *ius dare* e a metter fine ad una diatriba – quella sulla quantità di leggi vigenti in Italia ¹¹⁷ – che da molti anni ci tormenta, ma altresì a strumento idoneo ad accendere i riflettori sulle molte zone buie che, a giudizio di chi scrive, caratterizzano il meccanismo della delega taglia - leggi.

In tal senso, più che semplice momento di chiusura della prima fase, finisce per proporsi come atto di apertura di quella successiva, prospettando problemi e soluzioni o fornendo comunque suggestioni sulle quali si avrà modo, nella disamina, di soffermarsi nelle pagine che seguiranno.

Una prima tematica, da scrutinare, è quella della definizione del rapporto fra le diverse deleghe legislative contenute all'interno del medesimo art. 14 della legge n. 246/2005. Si tratta, come visto: *a)* della delega salvifica delle disposizioni indispensabili (comma 14); *b)* della delega al riassetto della disciplina legislativa salvata (comma 15); *c)* della delega correttiva di quella *sub a)* (comma 18). Si è, in buona sostanza, dinanzi ad un ampio spettro di deleghe la cui struttura di relazione interna non è di agevole decodificazione.

In *primis*, è indispensabile comprendere se si tratti di due deleghe differenti o non piuttosto di un'unica delega legislativa, ancorché internamente articolata.

A propendere nel primo senso è, sia il dato della previsione in due disposizioni formalmente distinte, sia il fatto che nella seconda – vale a dire nel comma 15 dell'art. 14 – si faccia riferimento a principi e criteri direttivi completamente diversi da quelli indicati nel comma precedente. Ad una rielaborazione di tal fatta – come si vedrà a breve – parrebbe invero aderire implicitamente anche la Relazione Pajno, come pure, del resto, l'importante parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli Atti normativi, n. 2024 del 2007 sul PAS (piano di azione per la semplificazione), più volte da essa riecheggiato.

¹¹⁷ V., in merito alla questione, per tutti, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 1997.

A suffragare, invece, la seconda ipotesi vi è un insuperabile dato testuale. Difatti, il comma 15 in parola esordisce affermando che i «decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto». È quindi ai medesimi decreti di attuazione della delega precedente che quella per il riassetto fa espressamente richiamo, impiegando un avverbio – altresì – che allude evidentemente ad un che di aggiuntivo e non di distinto rispetto a quanto indicato.

Non solo, il dato che si identifichi l'ambito sostantivo dell'azione di riassetto nella «materia oggetto» della delega salvifica, riflette un'identità di campo d'intervento che induce a preferire una configurazione unitaria, sebbene bifunzionale, in quanto diretta a far sì che il Governo provveda contestualmente attraverso i medesimi decreti legislativi, da un lato, ad individuare la normativa oggetto di leggi pubblicate prima del 1° gennaio 1970 da mantenere in vigore, sottraendola all'effetto ghigliottina, dall'altro, ad operarne un riordino mercé un intervento di novazione legislativa.

Or dunque questa è la portata nodale, che è ricoperta dal principale precipitato pratico della questione in esame. Tesaurizzando una lettura separata della delega salvifica e di quella al riassetto, la relazione Pajno afferma che, nel concretare quest'ultima, il Governo possa procedere a riordinare non soltanto la legislazione antecedente il 1970 ma anche quella successiva, nelle materie di volta in volta interessate dalla normativa pre 1970 ritenuta degna di essere defalcata al meglio dell'abrogazione generalizzata. In tal senso, alla asimmetria oggettuale fra le due disposizioni di delega *de quibus* si accompagnerebbe, per converso, un pieno parallelismo di ambito di incidenza fra delega al riassetto e intervento di ricognizione *ex* art. 14, comma 12, ambo avendo riguardo a «tutte le leggi statali, anche successive al 1970»¹¹⁸.

Quello che, per giunta, va configurandosi come il vantaggio precipuo del meccanismo semplificatore introdotto dalla l. n. 246 del 2005, capace di unire all'obiettivo minimale della riduzione drastica dello *stock* legislativo più risalente, «quello più ambizioso di un ulteriore riassetto normativo» della legislazione statale.

¹¹⁸ Cfr., Relazione Pajno, op. cit., 15, che segue pedissequamente sul punto il citato parere del Cds sul PAS, ove si afferma addirittura «evidente che la prima e la terza opzione, ricognizione delle leggi statali vigenti e riassetto per materia, riguardano tutte le leggi statali, anche successive al 1° gennaio 1970; mentre la verifica della perdurante necessità delle norme, seconda operazione, riguarda solo le leggi anteriori al 1° gennaio 1970».

Tuttavia, un rilievo di tal fatta si fonda su premesse assolutamente opinabili. Difatti, il richiamo previsto dal comma 15 alla «materia oggetto della delega di cui al comma 14», onde precisare la portata dell'azione di riassetto, non può certamente essere inteso come riferibile all'ambito settoriale di intervento della disciplina volta a volta salvata dai decreti legislativi di attuazione di quest'ultima. La definizione di materia che emerge non è quella tipica del settore di disciplina obiettivamente qualificato dal nesso oggettuale capace di raccogliere a fattor comune una determinata trama di rapporti giuridici¹¹⁹. Nell'ipotesi di delega salvifica *ex art. 14*, comma 14, la materia altro non è che la legislazione in quanto tale, senza ancoraggio alcuno ad un sostrato materiale, l'unico perimetro risultando essere quello derivante dal discrimine cronologico rappresentato dalla data spartiacque del 1° gennaio 1970.

Rebus sic stantibus, l'identità di materia fra l'azione di riassetto e quella di salvataggio in altro non si risolve che nel circoscrivere la prima operazione, al pari della seconda, alla legislazione anteriore al 1970, essendo il legislatore delegato chiamato ad effettuare, contestualmente alla valutazione sulla necessità di mantenere in vita una certa disciplina rientrante nell'arco temporale sottoposto a scrutinio, anche quella circa l'opportunità di un suo riordino.

Che, d'altro canto, questa risulti la chiave di volta, sembra discendere da un ulteriore fattore letterale. Difatti, in chiusura del comma 15 si indica quale macro-fine del riassetto l'obiettivo di una armonizzazione delle «disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970». Invero, è di palmare evidenza che un simile asserto si muove nella prospettiva di una sintonizzazione del *prius* con il *posterius*, condotta in una logica di adeguamento del primo al secondo, piuttosto che di rifusione complessiva di entrambi in un nuovo complesso organico. Insomma, la legislazione posteriore al 1970 appare non l'oggetto, bensì il parametro dell'armonizzazione, alla cui stregua operare il riordino della disciplina anteriore.

¹¹⁹ Nozione che, invece, torna in campo per l'organizzazione della disciplina *ex legibus ante MCMLXX*, da effettuarsi, secondo il punto e) della delega di cui al comma 14, per «settori omogenei o per materie», che costituiranno altresì il perimetro della operazione di riassetto della disciplina salvata di cui si sta parlando e per i quali – giustamente – il Consiglio di Stato richiede, oltre all'utilizzazione, ove possibile, di codici e testi unici già esistenti, la determinazione di «criteri generali valevoli per tutte le amministrazioni [...] per definire] il concetto di “materia” e di “settore omogeneo” [...] potendosi] in astratto optare per ambiti di competenze ministeriali, ovvero fare riferimento, in ciascun decreto legislativo, ad una o più materie secondo l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost., parere sul PAS, op. cit., punto 7.5.

Pur tuttavia, una volta acclarato il pieno parallelismo *quoad obiectum* fra le due deleghe in parola, ambo limitate ad intervenire solamente sulla legislazione anteriore al 1970, ci si accorge che l'operazione di riassetto imputata alla seconda diviene d'un colpo impraticabile. E' stato, infatti, opportunamente rilevato che, in ipotesi di riproduzione della normativa salvata ad opera dei decreti legislativi attuativi, si darebbe luogo ad una novazione della fonte di quella disciplina, con la conseguenza di ingenerare «una serie notevolissima di problemi in termini di successione delle leggi nel tempo, posto che ci si troverebbe davanti ad atti normativi recentissimi che riproducono la legislazione vigente fino al 1969, rendendola perciò stesso in grado di prevalere sulle norme nel frattempo entrate in vigore (quelle cioè pubblicate tra il 1° gennaio 1970 e la data di entrata in vigore dei decreti legislativi)»¹²⁰.

Dunque, tale censura dovrebbe ancor più valere nel caso di modifica - riassetto della legislazione precedente il 1970 - stante il fatto che, all'effetto di novazione formale della fonte, si accompagnerebbe una novazione sostanziale dei contenuti precettivi, con la conseguente automatica abrogazione della normativa successiva al 1° gennaio 1970 eventualmente incompatibile.

Inoltre, l'operazione di riorganizzazione della normativa salvata mediante il riassetto della stessa implicherebbe l'attribuzione di forza normativa ai decreti legislativi attuativi che – come meglio si dirà più avanti – nell'impianto complessivo della legge sembrerebbe un'operazione priva di diritto di cittadinanza.

Per tutto quanto esposto, ove il principale pregio del complessivo intervento di semplificazione delineato dalla legge n. 246, la cui *ratio*, debba individuarsi – come già accennato – nella capacità di unire eliminazione e riassetto della legislazione statale vigente, la conclusione cui deve pervenirsi è nel senso di un certo ridimensionamento del valore da ascrivere allo stesso¹²¹.

Anche a voler sottacere quanto sin qui asseverato, resterebbero aperti i problemi di compatibilità costituzionale della delega in questione.

¹²⁰ V., N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione per il 2005)*, op. cit., 288.

¹²¹ In merito al rapporto fra clausola taglia-leggi e riassetto, osserva criticamente, F. SORRENTINO, *Relazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Aspetti problematici*, op.cit., 112, che le «operazioni ghigliottina possono funzionare fin tanto che sono conseguenti ad una generale operazione di riordino, ma non possono in alcun caso precedere il riordino, senza provocare sconvolgimenti più gravi di quelli cui si vorrebbe porre rimedio».

Infatti, le perplessità non riguardano soltanto la questione della sua, per così dire, perimetrazione, ma investono più direttamente il problema della definizione della sua natura (e funzione). Ciò in quanto, pur se perimetrato come detto, l'ambito della delega appare estremamente ampio (*recte*: oggettivamente imprecisato), dovendosi essa estendere a (quantomeno potenzialmente) riordinare tutta la legislazione statale anteriore al 1970, senza altra ulteriore delimitazione *quoad substantiam* del proprio oggetto. Ciò non di meno, l'estrema latitudine di quest'ultimo pone un serio interrogativo circa la compatibilità con un intervento di riassetto normativo in senso pieno.

Difatti, come avvedutamente statuito dal Consiglio di Stato nel parere sul PAS, la Corte costituzionale ha, anche di recente, osservato che, in ipotesi di deleghe finalizzate al riassetto della normativa, l'intervento del legislatore delegato può spingersi alla «introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato»¹²².

A tale riguardo, i Giudici di Palazzo Spada soggiungono che il rinvio pieno al più volte novellato, anche dalla stessa l. n. 246, art. 20 della legge n. 59 del 1997, operato all'uopo nella disposizione di delega, garantisce alla stessa un corredo ampio di «principi e criteri direttivi, che consentono un riassetto anche sostanziale oltre che formale»¹²³. Si è, in buona sostanza, al cospetto di un complesso di linee guida in grado di dirigere il riassetto nei termini di una modifica innovativa della disciplina incisa, delineando una serie di modalità e finalità che si estendono, ad esempio, dalla revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte alla regolazione, alla promozione degli interventi di autoregolazione per *standard* qualitativi; dall'avvalimento

¹²² Cfr. Consiglio di Stato, parere 2/04, op. cit., ed *ivi* il riferimento alla sentenza n. 170 del 2007 della Corte costituzionale. Tale posizione, peraltro, era stata anticipata, in dottrina, da A.A: CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, 149, il quale osservava, già allora, che le deleghe di coordinamento non possono «non ricomprendere la competenza a modificare il contenuto delle disposizioni da coordinare anche sulla base di valutazioni di opportunità, purché nel rispetto delle linee dell'evoluzione legislativa del settore cui la delega si riferisce. [...]». Il vincolo ad un maggiore o minore rispetto delle linee dell'evoluzione legislativa preesistente può essere superato o attenuato soltanto dalla presenza di principi e criteri direttivi nuovi posti dalla legge delega, che perciò valgano, almeno di regola, più ad ampliare che a restringere la potestà delegata».

¹²³ Del resto proprio il riassetto «anche sostanziale» è fra i principi e criteri direttivi inseriti nell'elenco dell'art. 20, comma 3, *lett. a) bis* della legge n. 59 proprio dall'art. 1, comma 1, *lett. a)* l. n. 246.

delle strutture amministrative pubbliche da parte di amministrazioni diverse, all'ulteriore ampliamento dell'area di utilizzo della denuncia di inizio attività e del silenzio-assenso; dalla diffusione dell'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione ad opera dei pubblici uffici, alla riduzione temporale dei procedimenti mediante riduzione delle amministrazioni intervenienti attraverso revisione delle rispettive competenze, accorpamento delle funzioni, ecc.

D'altra parte, non si può neppure postergare che l'ultima generale riscrittura del richiamato art. 20, ad opera della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione per il 2001), che ha inaugurato la nuova stagione della semplificazione normativa attraverso i codici legislativi di settore, segna proprio l'abbandono della linea del coordinamento formale o del limitato impatto di modifiche sostanziali alla disciplina pregressa, in favore di un'azione rivolta ad introdurre «consistenti innovazioni del merito della disciplina codificata».¹²⁴

Ciò non di meno, nel caso di specie, non pare proprio che incisività di principi e criteri direttivi (in grado di orientare una legislazione delegata chiamata a revisionare nella sostanza la disciplina da riassetare) e delimitazione della sfera della discrezionalità del governo- legislatore siano obiettivi che vadano di pari passo. Tuttavia, se ciò può essere vero qualora si abbia a che fare con deleghe al riassetto per settori normativi

¹²⁴ Così Consiglio di Stato, Adunanza generale, parere n. 2/04, cit., punto 3.3. D'altra parte, non si può del tutto trascurare che proprio nella relazione accompagnatoria al ddl., poi divenuto la legge n. 229 del 2003, si sia voluto sottolineare l'abbandono del ricorso ai testi unici in favore dei codici di settore, motivandolo sulla base del carattere obsoleto ed antiquato dei primi e della maggiore adeguatezza dei secondi ad assicurare revisioni organiche della normativa. Sul punto v., le considerazioni svolte da M. MALO, *I testi unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. CARETTI - A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative*, op. cit., 182, sia pure in una ottica di parziale ridimensionamento dei tratti differenziali del codice rispetto al testo unico; nonché, R. VIRGILIO, *La neocodificazione. Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Napoli, 2007, 111, come pure A. CELOTTO - C. MEOLI, voce *Semplificazione normativa (dir. pubbl.)*, op. cit., 15.

delineati¹²⁵, lo è molto meno in ipotesi – come la nostra – di deleghe ad oggetto indefinito¹²⁶.

¹²⁵ Come, ad esempio, quelli delle singole deleghe per il riassetto previste dalla stessa legge n. 229 – oltre alla assolutamente criptica in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione, di cui all'art. 2 – si possono ricordare le deleghe in materia di: sicurezza del lavoro (art. 3), assicurazioni (art. 4); incentivi alle attività produttive (art. 5); prodotti alimentari (art. 6), tutela dei consumatori (art. 7), metrologia legale (art. 8), internazionalizzazione delle imprese (art. 9), società dell'informazione (art. 10), disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 11). Di queste risultano ad oggi attuate le deleghe: *ex art.* 4 (D. lgs. 7 settembre 2005, n. 209 “Codice delle assicurazioni private”); *ex art.* 7 (d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206, “Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229”, poi “integrato” e “corretto” dal d. lgs. n. 23 ottobre 2007, n. 221); *ex art.* 10 (d. lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 “Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229” e d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 “Codice dell'amministrazione digitale”, poi “corretto” ed “integrato” dal d. lgs. 4 aprile 2006, n. 159); *ex art.* 11 (d. lgs. 8 marzo 2006, n. 139 “Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229”). A tali deleghe settoriali si aggiungono quelle ulteriormente disposte dalla l. n. 246 del 2005 (n. 5) in materia di: benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici in tempo di pace (art. 3), gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri (art. 4), semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive (art. 5), pari opportunità (art. 6), ordinamento del notariato e degli archivi notarili (art. 7) di cui alla l. n. 246 del 2005. Di queste risultano attuate le deleghe: *ex art.* (d. lgs. 15 dicembre 2006, n. 307 “Riassetto normativo in materia di gestione amministrativa e contabile degli Uffici all'estero del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 4 della legge 28 novembre 2005, n. 246”); *ex art.* 6 (d. lgs. 11 aprile 2006, n. 198 “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246”); *ex art.* 7 (d. lgs. 24 aprile 2006, n. 166 “Norme in materia di concorso notarile, pratica e tirocinio professionale, nonché in materia di coadiutori notarili in attuazione dell'articolo 7, comma 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246”, d. lgs. 4 maggio 2006, n. 182 “Norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un Fondo di garanzia in attuazione dell'articolo 7, comma 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246” e d. lgs. 1 agosto 2006, n. 249 “Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge 28 novembre 2005, n. 246”) Sul processo di codificazione settoriale inaugurato dalla legge n. 229 si v., fra i molti: G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione: i “codici di semplificazione di settore*, Padova, 2007; nonché, A. CELOTTO – C. MEOLI, voce *Semplificazione normativa (dir. pubbl.)*, op. cit., 14.

¹²⁶ Secondo la dottrina il limite degli oggetti “definiti” «esprime l'esigenza di una puntuale specificazione della disciplina affidata alla competenza del Governo» e tale esigenza «può dirsi soddisfatta solo quando dalla legge di delega risulti, sia pure implicitamente, quali siano i tipi di rapporto o situazione che il governo potrà disciplinare in forza della delega, non quando il parlamento abbia indicato genericamente un gruppo di “materie” più o meno vago e fluttuante». Queste affermazioni rimangono valide anche per la delega in questione, perché se è vero che tale delega è una delega per il riassetto che come tale gode del particolare statuto per cui «gli oggetti risultano determinati con riferimento all'oggetto delle disposizioni da coordinare», così ancora A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, op. cit., 124, è altrettanto vero, tuttavia, che in questo particolare caso le disposizioni da coordinare sono niente meno tutte quelle appartenenti alla “legislazione statale anteriore al 1970”.

Lo condivide, sia pur indirettamente, la medesima relazione Pajno, là ove afferma l'esigenza che Governo e Parlamento definiscano, al riguardo, «opzioni e scelte strategiche, scegliendo se e in che campi operare riforme di settore nel senso della liberalizzazione; se e dove operare modifiche dell'assetto delle competenze (ad esempio, tramite l'attribuzione di funzioni ai comuni), se e dove incidere sui vari aspetti organizzativi e procedurali»¹²⁷. Questo perché, la definizione *per relationem* dei principi e criteri direttivi della delega mediante il richiamo di quelli contenuti nell'art. 20 l. n. 59 richiede che si proceda «al riordino e alla semplificazione di materie organiche dell'ordinamento, senza specifici riferimenti al merito dei singoli settori».

Per tutto quanto esposto, ne discende che allo stato attuale – stando, cioè, al tenore del disposto del comma 15 dell'art. 14 l. n. 246, al netto degli auspicati (e non meglio precisati) interventi chiarificatori di Parlamento e Governo – la disposizione delegante, da un lato, si presenta a principi e criteri intermittenti; dall'altro, lascia sostanzialmente nelle mani del Governo la decisione circa la ricorrenza o meno delle condizioni per l'osservanza degli uni e degli altri.

Dunque, a stare alla ricordata giurisprudenza costituzionale e al di là di ogni altra considerazione, se ne dovrebbe dedurre l'impossibilità di operare un riassetto normativo sostanziale con carattere di innovazione della legislazione anteriore al 1970 da salvare, potendosi al più procedere ad un riordino formale – unificazione in testi unici sostanzialmente compilativi, ad esempio – come pure formale dovrebbe risultare la richiesta armonizzazione con la legislazione posteriore.

Se ne ricava, a conti fatti, che ai già forti problemi derivanti dalla definizione della portata temporale, si aggiungerebbe la sostanziale sterilizzazione sotto il profilo funzionale, con ancor più forte ridimensionamento di significato della delega in esame. Con buona pace delle virtualità positive indicate dalla relazione Pajno.

Ancor più complesse, sono le problematiche che attanagliano l'altra delega che, nel complesso e articolato meccanismo semplificatorio previsto dalla legge n. 246 del 2005 già descritto sommariamente, si aggiunge a quella principale di cui al comma 14. Si traduce, secondo quella che è una prassi oramai diffusissima, in una delega c.d. integrativa e correttiva, prevedendosi che nei «due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14» il Governo possa emanare «con uno o più

¹²⁷ Relazione Pajno, op. cit., 30.

decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive»; ciò, come di consueto, «nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi» della delega principale.

Non è questa la sede opportuna per tornare sui molti problemi e le molte questioni che la prassi del ricorso a decreti legislativi integrativi e correttivi evoca¹²⁸.

È piuttosto opportuno spendere qualche considerazione sulla specifica figura di delega correttiva configurata dalla disciplina in esame.

È di tutta evidenza che dubbi e preoccupazioni vengono innanzitutto avanzati dalla stessa Relazione Pajno, in chiusura della quale si afferma la necessità di un approfondimento delle «problematiche relative ai decreti integrativi o correttivi». Per l'esattezza, ci si sofferma sulla questione della possibilità, per i decreti legislativi in questione, di intervenire per indicare «ulteriori disposizioni da far restare in vigore (magari perché “sfuggite” in prima battuta all'attenzione del legislatore delegato)», cui si guarda con grande inquietudine alla luce dell'esito di “ripescaggio” di norme *medio tempore* abrogate che ne deriverebbe, il quale sarebbe in grado di «intaccare e/o vanificare l'efficacia dell'effetto abrogativo automatico e generalizzato»¹²⁹.

¹²⁸ Relativamente alle deleghe integrative e correttive la dottrina è ormai copiosa, cfr., in A. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi” esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996; M. CARTABIA, *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: il paradosso dell'effettività?* in *Rass. parl.*, 1997, 45; *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?* in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino 2001, 65; F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Dir. amm.*, 1999, 377; C. DE FIORES *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 167; A. CELOTTO – E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Agg. VI, Milano, 2002, 697; N. LUPO, *Quale sindacato su decreti legislativi correttivi?* in *Giur. cost.*, 2000, 3210; G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI – A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, 2003, 73; M. RUOTOLO – S. SPUNTARELLI, *Commento all'art. 76*, in R. BIFULCO A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1493; P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, 2007, p. 109; M. RUOTOLO, *Il requisito del “tempo limitato” per l'esercizio della delega “principale” e la sua possibile elusione ad opera dei decreti integrativi e correttivi. Il caso del “terzo” decreto correttivo del Codice ambiente*, in questo volume, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, Relazione al Seminario della Corte costituzionale “La delega legislativa”, Roma, 24 ottobre 2008. Per la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema v. anche, L. IANNUCILLI - A. DE VITA, *Deleghe e decretazione correttiva e integrativa nella giurisprudenza costituzionale*, Ricerca predisposta dal Servizio studi della Corte costituzionale, in www.cortecostituzionale.it; M. POLESE, *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni della forma di governo* in *La rivista del Gruppo di Pisa*, 2017, fasc. 3, 1.

¹²⁹ Le citazioni sono tolte dalla stessa Relazione Pajno, ove si aggiunge, la considerazione delle «conseguenze eventualmente infauste che tale “reviviscenza” di norme già abrogate determinerebbe proprio su quei valori della stabilità dell'ordinamento e della certezza del diritto che il meccanismo “taglia-leggi” si propone di tutelare».

Invero, comunque la si interpreti, la suddetta delega correttiva appare come un che di razionalmente poco comprensibile.

Qualora, infatti, la si ritenga utilizzabile al fine di consentire l'eliminazione di prescrizioni legislative dagli elenchi delle disposizioni salvate contenuti nei decreti legislativi attuativi della delega di cui al comma 14, in quanto successivamente ritenute non indispensabili, si pone un'evidente questione di compatibilità con quest'ultima delega. Atteso che il fatto che la correzione dovrà esercitarsi «nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi» della delega principale, ci si deve domandare come ciò sia possibile, stante il fatto che essi risultano formulati con riguardo ad un'operazione di individuazione di disposizioni da mantenere in vita. È plausibile, infatti, che i medesimi principi possano informare l'azione del legislatore delegato, sia se finalizzata a salvare disposti normativi ritenuti, in prima battuta, sia ove rivolta a determinare l'effetto opposto; vale a dire l'eliminazione di disposizioni? Come si fa a pensare ad un canovaccio unico per orientare, al medesimo tempo, percorsi così divaricati, anzi teleologicamente contrapposti?

Tertium non datur: se si ammette tale duplice supporto, allora ineludibilmente si testimonia dell'assoluta inconsistenza dei principi e criteri fissati dal legislatore delegato, perché “buoni ad ogni uso”. Laddove, invece, lo si escludesse, allora si nega in radice la possibilità di una correzione “in linea” con la delega principale.

Non minori risultanze suscita la considerazione dell'ipotesi inversa, nella quale la correzione sia tesa a recuperare disposizioni trascurate dai decreti legislativi salvifici, eppure meritevoli di sopravvivere al *big bang* dell'abrogazione generalizzata prevista dal comma 16.

Ciò non di meno, stante l'automatismo della clausola taglia-leggi, c'è il rischio molto concreto che quando interverrà la correzione, le disposizioni da recuperare all'ordinamento siano già state abrogate. Come sarebbe possibile allora al legislatore delegato effettuare la modifica in senso integrativo degli elenchi di disposizioni da mantenere in vigore, contenuti nei decreti legislativi di prima attuazione, posto che il primo dei principi della delega principale recita: «esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita»¹³⁰?

¹³⁰ E' opportuno, evidenziare i molti dubbi che circondano il problema della qualificazione morfologica dell'abrogazione disposta dalle clausole taglia-leggi e, segnatamente, della sua riconducibilità alle forme indicate nell'art. 15 delle Preleggi. Invero, l'aspetto della indeterminatezza o, meglio, della non specifica determinazione delle norme abrogate dalla

Inoltre, come già accennato nella Relazione Pajno, c'è da chiedersi se un simile ripristino di efficacia delle disposizioni legislative contenute in leggi anteriori al 1970 – prima in vigore, poi abrogate dalla clausola taglia-leggi e, infine, richiamate in vita – generando un problematico effetto di intermittenza di vigenza, possa considerarsi coerentemente inquadrabile in quella logica di razionalizzazione dell'ordinamento, da un lato, e di chiarificazione, a fini di certezza, dall'altro, cui l'intera operazione posta in essere dal legislatore del 2005 vorrebbe ispirarsi¹³¹.

Residua, infine, un'ultima considerazione comune ad entrambe le ipotesi.

Tanto nell'ipotesi di una correzione “per togliere”, quanto in quella “per aggiungere”, è evidente che il decreto legislativo correttivo sarebbe verosimilmente chiamato a spiegare *vis* normativa: nell'un caso, più che correggere il decreto originario, dovendo direttamente abrogare la disposizione legislativa sopravvissuta; nell'altro,

clausola farebbe pensare all'abrogazione tacita, della quale, però, non avrebbe l'elemento cardine dell'incompatibilità quanto a contenuto, non richiedendo, a questo proposito, alcun accertamento all'interprete circa l'esistenza della difformità fra norma abrogante e norma abrogata. Nonostante il comune aspetto della abrogazione generalizzata indeterminata, neppure risolutivo parrebbe il tentativo di assimilazione alle clausole di abrogazione innominata tipica ricorrenti nella prassi legislativa – che hanno in genere il seguente tenore: «sono abrogate tutte le norme incompatibili con quelle recate dalla presente legge». Nei riguardi di quest'ultime si registra, infatti, l'evidente distanza rappresentata dal fatto che, a differenza di quelle, le clausole taglia-leggi, oltre a non richiedere – come già detto – l'esistenza di una situazione di incompatibilità, non presentano quel carattere di inutile enfasi che affligge la figura dell'abrogazione innominata – atto di pigrizia del legislatore, secondo l'efficace espressione di Ugo Rescigno – che nulla aggiunge all'effetto di abrogazione tacita di norme incompatibili operante già in forza della generale previsione dell'art. 15 delle Preleggi. Nel nostro caso, infatti, l'utilità c'è e consiste nel fatto che, compatibili o incompatibili che siano, le norme rientranti nell'ambito di intervento della clausola risultano caducate in forza dell'autonomo operare della stessa Stante, poi, il carattere meramente eliminatorio e il suo automatismo, che sottrae all'interprete l'accertamento della incompatibilità con la normativa pregressa, la clausola *de qua* pare assumere taluni tratti che la riavvicinano, se non proprio all'abrogazione espressa, a quella terza forma prevista dall'art. 15 cit. dell'abrogazione “per nuova regolazione della materia”. Il fatto è però che, potendo la clausola non abbinarsi ad un intervento novativo di una disciplina – com'è appunto nel nostro caso – ed essendo per converso collegata alla regolazione *ex novo* di una materia l'ultima figura evocata, parrebbero ancor meglio riconducibili le clausole *de quibus* ad una forma ibrida, eclettica che, collocandosi a metà strada fra abrogazione espressa e tacita, ricorda da presso quelle figure di abrogazione in cui alla dichiarazione esplicita del legislatore si accompagna una individuazione di massima e allusiva della disciplina abrogata, identificata attraverso riferimenti di oggetto o materia, per le quali si è parlato di una figura a sé stante. V., A. CELOTTO, *Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale*, in F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000, 183.

¹³¹ Cfr., in proposito, N. LUPO, *Relazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Aspetti problematici*, op. cit., 104, nonché, se vuoi, P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge*, Milano, 2007, 128.

dovendone ripristinare l'efficacia. In entrambe le eventualità – se non nell'ipotesi assai difficile di un intervento correttivo che preceda la scadenza biennale per l'abrogazione generalizzata¹³² – il legislatore delegato in correzione si troverebbe ad operare ad abrogazione generalizzata già avvenuta, quindi ad effetto taglia-leggi già prodotto. Ma in tal guisa, come già è capitato di osservare¹³³, la delega correttiva-integrativa finirebbe per attribuire al legislatore delegato un *quid pluris* assolutamente sconosciuto allo stesso in sede di attuazione della delega principale, cioè l'esercizio sostantivo di potestà normativa che, nel prefigurato meccanismo di semplificazione, è appannaggio della legge e non dei decreti delegati. In tal caso, infatti, il comma 14 attribuisce ai decreti delegati esclusivamente la funzione di individuare le disposizioni da sottrarre all'effetto di abrogazione generalizzata che, però, non è imputato ai decreti, ma discende direttamente dal comma 16 dell'art. 14 della legge n. 246¹³⁴.

In pratica, l'intervento del legislatore delegato ha nell'impianto complessivo della legge un ruolo che è, fatto salvo quanto si preciserà più avanti, ricognitivo¹³⁵; tanto è vero che lo stesso effetto salvifico della permanenza in vigore delle disposizioni individuate come indispensabili discende, non già dalla potestà delegata, bensì ancora

¹³² Possibile, in quanto il termine per l'esercizio della delega correttiva, in base al comma 18 dell'art. 14, scatta, come di consueto, a partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo principale, di modo che la correzione sarebbe potenzialmente esperibile prima dell'esaurimento del lasso temporale per l'attuazione della delega principale e, quindi, prima dello scadere del termine cui è ancorato l'effetto abrogativo generalizzato della clausola taglia-leggi, qualora il decreto legislativo da correggere venisse adottato con un buon anticipo rispetto alla scadenza. Si noti, in proposito, che qualcosa di simile è accaduto in occasione della adozione del d.l. n. 200 del 2008, con cui s'è corretto, depurandolo di alcune voci, l'elenco delle disposizioni legislative contemplate nell'allegato al precedente decreto-legge n. 112 dello stesso anno, oggetto della clausola abrogativa generalizzata ivi contenuta. Il tutto, però, prima che scadesse il termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore quest'ultimo, al cui spirare risultava condizionata l'abrogazione delle disposizioni legislative elencate. Orbene, tornando alla nostra ipotesi va, tuttavia, osservato che, nel caso che ci occupa, non si riuscirebbe più a distinguere fra attuazione della delega principale e attuazione della delega correttiva, poiché, essendo la prima ancora aperta e dato, altresì, il generalmente ammesso esercizio frazionato *ratione temporis* delle deleghe legislative, il governo potrebbe adottare, sia un decreto legislativo di modifica nell'esercizio della delega salvifica (principale), che un decreto di modifica nell'esercizio della delega correttiva, senza alcuna apprezzabile differenza. Ciò, posto altresì il fatto che il margine di intervento dei due poteri attuativi non conoscerebbe – come invece dovrebbe normalmente essere (cfr. Corte cost., sent. n. 206 del 2001) – alcuna apprezzabile differenza.

¹³³ P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, op. cit., 127.

¹³⁴ Esclude esplicitamente valenza costitutiva ai decreti salvifici, proponendone una configurazione in termini di atti di mera ricognizione, M. CECCHETTI, *Relazione*, op. cit., 100.

¹³⁵ V., A. CELOTTO, *Dubbi sulla sopravvivenza di una norma anacronistica in Urbanistica e appalti*, 2018, fasc. 3, 338.

una volta direttamente dalla legge che, in una disposizione formalmente estranea alla delega principale, stabilisce che fra le categorie di disposizioni legislative da considerare comunque refrattarie all'abrogazione generalizzata vanno annoverate, fra l'altro, «le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14» (art. 14, comma 17, l. n. 246). Quindi, dunque, i decreti legislativi attuativi si atteggiavano, a ben vedere, sì a strumenti di perimetrazione (largamente discrezionale) della portata della clausola taglia-leggi, ma ciò non in forza di una propria (pretesa) valenza normativa, bensì in conseguenza dell'ascrizione di *vis quodammodo* normativa all'esito dell'operazione salvifica da essi condotta, compiuta *ab externo* dalla legge che è e resta, quanto a formale titolarità giuridica, il *dominus* dell'intera vicenda.

D'altra parte, come è stato già rilevato in precedenza, ove non fosse riconosciuta valenza solo compilativa ai decreti legislativi in parola, la conseguenza cui dovrebbe pervenirsi sarebbe quella di ritenere le disposizioni legislative salvate novate nella loro fonte dai decreti medesimi, con tutte le intuibili conseguenze sul piano della successione temporale delle leggi.¹³⁶

Ciò detto, c'è da chiedersi, in conclusione: se così è¹³⁷, si può ancora affermare che la delega *ex* comma 18 si mantenga nell'alveo della correzione-integrazione?

¹³⁶ V., M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione integrativa e correttiva*, op. cit., 14, il quale, nel sottolineare i delicati problemi in tema di certezza del diritto e di diritto intertemporale che si genererebbero, osserva che in ipotesi di integrazione per aggiunta di nuove disposizioni da salvare – c.d. salvataggio tardivo – i «rapporti sorti *medio tempore* – tra l'entrata in vigore del decreto principale e quella del decreto integrativo – non potrebbero godere degli effetti della disciplina “salvata”, ancorché quest'ultimo sia da ritenere “indispensabile” rispetto alle esigenze individuate dalla legge di delega, la cui ricorrenza costituisce condizione di legittimità dello stesso decreto integrativo, visto che esso deve rispettare gli “stessi principi e criteri direttivi”».

¹³⁷ Una precisazione. Non inganni il fatto che, stante l'asserito carattere ricognitivo e non normativo dei decreti legislativi salvifici (di prima generazione), si dovrebbe concludere che l'incidenza su di essi ad opera dei decreti correttivi (di seconda generazione) non dovrebbe richiedere l'esercizio di una potestà sostantiva di normazione. In effetti, ciò sarebbe vero se, fra decreti di prima e seconda generazione, non ci fosse di mezzo la produzione dell'effetto abrogativo *ex* art. 14, comma 16, il cui verificarsi richiederebbe – come già accennato in precedenza – proprio quell'esercizio. E questo, sia che in caso di integrazione, che di riduzione dell'elenco delle leggi da caducare. A valle dell'abrogazione generalizzata, infatti, per aumentare il numero delle leggi abrogante, non potendo più far ricorso alla clausola *de qua* oramai definitivamente applicata, occorrerà che il decreto correttivo disponga “in proprio” l'abrogazione della legislazione eccedente; mentre per l'operazione inversa bisognerà intervenire attraverso una riproduzione della normativa abrogata, piuttosto che mediante il semplice intervento di modifica degli elenchi contenuti nei decreti salvifici. Tutto ciò, a meno di non voler interpretare la norma taglia-leggi come clausola abrogativa cronologicamente sempre aperta, in grado di operare nel tempo in conseguenza delle modifiche apportate *ex post* ai decreti salvifici. Il che, però, a tacer d'altro, creerebbe non poca confusione, sia sul piano

Quanto alla delega principale sancita dal comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246, è senz'altro, uno dei due perni essenziali della manovra di semplificazione del 2005, accanto alla clausola di abrogazione generalizzata di cui al comma 16.

Pertanto, se a quest'ultima è concretamente affidato il compito di produrre il c.d. disboscamento della legislazione statale (presunta) obsolescente, ai decreti legislativi di attuazione della delega *de qua* è attribuita la funzione di limitarne gli effetti alle normative non indispensabili, destinate ad aggiungersi alle *categoriae legum* sottratte *ope legis* all'abrogazione generalizzata.

Ora, avendone trattato in altra sede, mi limiterò a qualche rapida considerazione sulle questioni già oggetto di mie riflessioni, soffermandomi maggiormente su altri aspetti non precedentemente esaminati, anche alla luce delle sollecitazioni provenienti dalla Relazione Pajno (e del parere del Consiglio di stato sul PAS).

Anzitutto, sembra vadano ricordati innanzitutto i problemi di compatibilità costituzionale, cioè a dire di conformità alla previsione dell'art. 76 della Costituzione *sub specie* di rispetto dei requisiti necessari della delegazione legislativa. Come già quella al riassetto, anche quella salvifica «si presenta come una delega assolutamente priva di una sia pur minima ed anche allusiva delimitazione di oggetto, materia, ambito, riguardando potenzialmente tutta la legislazione prodotta sino al *dies ad quem* del 1° gennaio 1970 vigente in ogni settore dell'ordinamento, a fronte della richiesta costituzionale di un “oggetto definito” che, per quanta elasticità si possa usare, sarebbe chiaramente elusa»¹³⁸.

Pur atteggiandosi *prima facie* all'apparenza come una delega ricognitiva, non sarebbe tuttavia applicabile, a mio avviso, quella tollerante giurisprudenza costituzionale che, a partire soprattutto dalla sentenza n. 280 del 2004 sulla delega *ex art.* 1, comma 4, l. n.

concettuale, che su quello pratico. Difatti, sotto il primo profilo, risulterebbe revocato in dubbio quel carattere tipico dell'abrogazione come istituto ad effetto istantaneo e irreversibile; mentre, sotto il secondo, si potrebbe facilmente generare un evidente equivoco circa l'ancoraggio temporale dell'abrogazione sopraggiunta o, per converso, del ripristino di efficacia della disposizione già abrogata. Giacché, a ben guardare, la correzione mediante eliminazione della disposizione dall'elenco contenuto nel decreto legislativo che l'aveva inizialmente salvata, rischierebbe di indurre l'interprete che si ponesse dinanzi al decreto salvifico ad ancorare l'effetto abrogativo al momento originario dell'abrogazione generalizzata e non a quello dell'entrata in vigore della norma di modifica/correzione. Analogo problema si avrebbe, per converso, anche nel caso della correzione per integrazione dell'elenco, con la possibilità di far erroneamente retroagire il recupero sempre a quel momento originario.

¹³⁸ V., P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore* op. cit., 126.

131 del 2003, c.d. legge La Loggia, ha ritenuto di poter salvare disposizioni di delega costituzionalmente difettose, negando ad esse capacità innovativa (cioè a dire minimizzandole)¹³⁹. Ciò perché, a differenza della delega per la identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di competenza concorrente, qui la ricognizione, pur essendo in sé priva di *vis* normativa, nondimeno appare espressione, da un lato, di capacità, non solo di neutrale ed obiettiva ricerca/individuazione (di ciò che c'è), bensì pure di selezione/cernita (di ciò che va mantenuto o di ciò che va eliminato); dall'altro, che da quella scelta selettiva discende la definizione della portata dell'automatismo abrogativo.

È appena il caso di richiamare la criptica formulazione dell'oggetto dell'attività di selezione governativa, riferito testualmente alle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 «anche se modificate con provvedimenti successivi». Quest'ultima puntualizzazione, infatti, appare di non facile declinazione pratica e soprattutto di problematica compatibilità con quello che appare come il criterio guida che ha indirizzato il legislatore a procedere alla delimitazione temporale della massa legislativa sottoposta allo scrutinio del Governo: vale a dire il principio «della “inadeguatezza presunta” per obsolescenza della normativa più risalente nel tempo»¹⁴⁰. Ove, quindi, si reputasse potenzialmente obsoleta una disposizione legislativa *ante* 1970, come si può ritenere egualmente tale una disposizione originariamente *ante* 1970, ma oggetto di rivalutazione successiva in senso modificativo ed in quanto tale espressione di una rinnovata *voluntas legislatoris*?¹⁴¹

Per quel che concerna le tematiche che investono il secondo punto, sembra interessante soffermarsi sul problema della dispensa di certezza che il meccanismo del taglia - leggi nel complesso è in grado di assicurare. Che riguardi una sorta di macro-obiettivo cui è legato il buon esito dell'intera operazione di disboscamento legislativo è abbastanza chiaro⁽¹⁴²⁾, giacché solo l'assenza di ambiguità circa la disciplina vigente

¹³⁹ Su questo orientamento della giurisprudenza costituzionale cfr., in particolare, G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in *Le Regioni*, 2005, 287; G. SERGES, *Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente*, in *Le Regioni*, 2006, 83; E. FRONTONI, *Considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 2007: verso un maggiore rigore nel sindacato sull'eccesso di delega*, in *Giur. it.*, 2008, 1105.

¹⁴⁰ V., M. CECCHETTI, *Relazione*, op. cit. 100.

¹⁴¹ V., P. AQUILANTI, *Abrogare le leggi vecchie*, op. cit. 4.

¹⁴² Sulla certezza del diritto, quale esigenza alla cui soddisfazione sono indubitabilmente rivolte le politiche di semplificazione, c'è generale concordia in dottrina. Si v., a riguardo, fra i molti: F. BASSANINI, S. PAPARO E G. TIBERI, *Qualità della regolazione*, op. cit., 13, ove si richiama

all'atto dell'avvenuta abrogazione generalizzata *ex art.* 14, comma 17 della legge può sollevare l'interprete da quelle complesse operazioni di accertamento circa la disciplina applicabile, alla cui eliminazione mira, appunto, il processo di semplificazione normativa.

Pur tuttavia, è stato sin da subito osservato come un simile obiettivo possa essere messo a repentaglio o comunque sensibilmente ridimensionato, sol che si rifletta al fatto che l'operatore giuridico, per accertare a valle della applicazione della clausola taglia leggi l'abrogazione (o la permanente vigenza) di una disposizione legislativa ante 1970, dovrà compiere un duplice intervento, vale a dire, accertare che non rientri tra quelle salvate dai decreti legislativi attuativi ovvero analogamente accertare che non rientri in nessuna delle categorie escluse dal comma 16.

Pertanto, quest'ultimo prevede, in aggiunta a quanto disporrà il Governo nell'esercizio della delega, una serie di categorie normative escluse dalla operatività della clausola che vanno: dalle disposizioni contenute nei codici, a quelle riguardanti l'ordinamento degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, ivi comprese quelle relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione; dalle disposizioni espressive di principi fondamentali della legislazione statale nella materie di competenza concorrente, oggetto della specifica ricognizione prevista dalla legge n. 131 del 2003, di attuazione della riforma del titolo V, c.d. legge La Loggia, a quelle costitutive di adempimenti comunitari ed internazionali; dalle disposizioni tributarie e di bilancio e concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco a quelle in materia previdenziale e assistenziale.

Or dunque, l'ampiezza, da un lato, e l'indeterminatezza, dall'altro, di talune delle categorie *de quibus* ha fatto osservare che il meccanismo taglia - leggi possa risultare, in fin dei conti, «più un manifesto politico-programmatico che una misura in grado di

il passo della notissima sentenza della Corte costituzionale in tema di errore scusabile in materia penale (n. 364 del 1988), in cui si asserisce nitidamente il principio secondo il quale «il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento» (punto 9 del *cons. in dir.*) e A. CELOTTO – C. MEOLI, voce *Semplificazione*, op.cit., 7, i quali affermano precisamente che *ratio* «della semplificazione, sia essa normativa o amministrativa, è innanzitutto la certezza del diritto». Con più specifico riguardo al meccanismo taglia-leggi *ex lege* n. 246, v., ad es.: Cons. Stato, parere 2024/2007, cit., punto 2.2. c); Relazione Pajno, op. cit., 33, nonché in dottrina N. LUPO, *Relazione*, op. cit., 103, che parla di «obiettivo di certezza perseguito dal legislatore».

produrre significativi risultati di riduzione dello stock normativo» ⁽¹⁴³⁾, in ragione del fatto che l'incertezza generata circa la sua effettiva portata potrebbe produrre l'effetto di una sostanziale sterilizzazione dei suoi effetti o comunque di un rimarchevole ridimensionamento della sua concreta utilità, rivelandosi il meccanismo stesso come «un ulteriore fattore di incertezza in merito alla vigenza di alcuni settori della legislazione» ¹⁴⁴.

La perplessità, invero, parrebbe a tutta prima non riguardare la delega in esame, coinvolgendo, semmai, l'art. 14 della legge n. 246 nella sua parte sostantiva, là ove reca una disciplina immediatamente applicabile, nel senso che, anche in ipotesi di mancata attuazione della delega, le disposizioni delle classi legislative ivi indicate rimarrebbero comunque sottratte alla ghigliottina. Eppure, proprio nell'attuazione della delega potrebbe trovarsi una possibile soluzione al problema. Difatti, la Relazione Pajno propone «di prevedere, all'interno dei decreti legislativi, una separata sezione che indichi i singoli atti legislativi che devono comunque intendersi sottratti all'effetto abrogativo in quanto ricompresi nei settori esclusi dal meccanismo del “taglia - leggi”» ¹⁴⁵.

È appena il caso di osservare che la proposta sembra praticabile e meritevole di interesse, tendendo ad escludere che possa così configurarsi «una surrettizia estensione del “taglia- leggi” anche ai settori esclusi», tali da prestare «il fianco al rischio di declaratorie di illegittimità dei decreti legislativi per eccesso di delega». In eguale misura sembrerebbe ultroneo il tentativo di far leva sul carattere immediatamente precettivo del comma 17, al fine di escludere che esso possa in qualche modo rappresentare un disposto in grado di imporsi alla potestà legislativa delegata ¹⁴⁶.

¹⁴³ V., F. BASSANINI, S. PAPARO E G. TIBERI, *Qualità della regolazione*, op. cit., 67.

¹⁴⁴ Così Relazione Pajno, op. cit., 29. Si noti, peraltro, che, accanto ai rilievi critici riportati nel testo, sono stati avanzate in dottrina critiche di segno opposto, volte ad evidenziare un vizio, non già per eccesso, bensì per difetto di limitazioni, non avendo contemplato il legislatore talune categorie normative, come quelle delle leggi «costituzionalmente necessarie» o delle disposizioni d'attuazione degli Statuti speciali, ovvero ancora delle leggi intervenute in materia coperta da riserva assoluta di legge, le quali, una volta abrogate, dovrebbero comunque esser sostituite da nuove leggi. Cfr. P. AQUILANTI, *Abrogare le leggi vecchie e anche quelle di mezz'età*. In *Foro it.*, 2005, 6 e A. CELOTTO – C. MEOLI, voce *Semplificazione*, op. cit., 17.

¹⁴⁵ Così Relazione Pajno op. cit. 32.

¹⁴⁶ Ne accenna N. LUPO, *Relazione*, op. cit., 103, il quale ricorda il passo del parere del Cons. Stato n. 2660/2007 in cui si afferma che, in «linea di principio, non può ammettersi che il legislatore delegato abroghi i criteri direttivi contenuti nella legge delega. Tuttavia tale principio incontra un temperamento se vengono abrogate norme che, sebbene contenute nella delega,

Più in particolare, la delega salvifica è volta ad individuare le disposizioni legislative pubblicate prima del 1° gennaio 1970 da mantenere vigenti perché reputate indispensabili. Finalità questa, cui non sarebbe certo estranea l'esplicita indicazione delle disposizioni appartenenti alle categorie protette di cui al comma 17; compito cui i decreti legislativi delegati potrebbero attendere senza fuoriuscire dal campo genericamente assegnato al legislatore delegato. In tal senso, i decreti bisserebbero, in certo qual modo, il dettato della legge, ricorrendo ad un utile pleonasma che, senza propriamente eccedere la delega, costituirebbe tuttavia un importante strumento di ausilio per l'interprete.

Va da sé che quanto prospettato non eliminerebbe del tutto il problema, stante il fatto che l'introduzione negli elenchi di cui ai decreti salvifici anche delle disposizioni sottratte *ope legis* alla clausola abrogativa generalizzata avverrebbe in costanza di vigenza del comma 17; di talché, l'appartenenza di una disposizione ad una categoria "protetta", ancorché non inserita nell'elenco, la renderebbe comunque immune dall'effetto abrogativo generalizzato. Pertanto, si dovrebbe asserire che la certezza in tema vigenza della normativa pubblicata entro la fine del 1969 non potrebbe essere dispensata *in termini assoluti* dai decreti legislativi, non potendosi escludere ipotesi di disposizioni non contemplate e purtuttavia rimaste in vigore pur dopo l'effetto abrogativo generalizzato¹⁴⁷.

In pratica, quella proposta sarebbe una soluzione utile, per il fatto di declinare in concrete disposizioni ciò che il comma 17 presenta nei termini di categorie generali, costituendo tuttavia un aiuto per l'operatore giuridico che non si atterrebbe a rimedio del tutto dirimente.

Un altro profilo, che merita un qualche approfondimento riguarda il ruolo da attribuire al rinvio all'art. 1, comma 2, l. n. 131 del 2003 contenuto nella disposizione di delega in esame, la quale prescrive che il legislatore delegato debba operare «nel rispetto» di quella previsione, oltre che in ossequio ai principi e criteri direttivi ivi elencati.

E' pacifico che, ai sensi del disposto in parola, le «disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla

hanno portata precettiva immediata, ovvero sono in contrasto con principi di ordine generale, o costituzionali, o comunitari.

¹⁴⁷ Cfr. F. SORRENTINO, *Relazione*, op cit., 111.

legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia [... e le] disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia [...]».

Siamo al cospetto, in pratica, di una prescrizione che sancisce il c.d. principio di continuità della legislazione statale e regionale vigente all'atto dell'entrata in vigore della legge La Loggia nelle materie che la revisione del titolo V ha trasferito dall'imputazione statale a quella regionale e viceversa. In base a tale principio, al perdurare della legislazione divenuta incompetente, si accompagna l'attribuzione di efficacia suppletiva alla stessa, in quanto destinata a cedere il passo alla nuova disciplina eventualmente adottata da parte del legislatore competente.

Non è il caso di soffermarsi sui diversi problemi esegetici che la disposizione in questione suscita¹⁴⁸, limitandosi piuttosto a qualche considerazione strettamente aderente alla questione qui in esame.

Or dunque, nella Relazione Pajno, che riprende sul punto pedissequamente il parere del Consiglio di stato sul PAS, si attribuisce a tale rinvio il senso di ascrivere al legislatore delegato, laddove ritenesse di salvare una disciplina che versasse in tale situazione, il compito di operarne una conferma sì, ma come disciplina cedevole. In specie, si suggerisce che, nel caso si tratti di materie di legislazione concorrente pienamente occupati da legislazione statale, i decreti legislativi contengano una distinta elencazione dei principi dalle norme di dettaglio (suppletive).

Parrebbe che una simile lettura del riferimento all'art. 1 della legge La Loggia valorizzi alcuni profili di carattere pragmatico, tutto sommato marginali, trascurando invece quello che è il suo significato decisamente più rilevante ai fini dell'attuazione della delega.

In *primis*, va assolutamente rimarcato che il rispetto dell'art 1 in questione si atteggia in sostanza a vero e proprio principio e criterio direttivo per il legislatore delegato; questo nonostante il richiamo ad esso non sia formalmente contenuto nella parte del comma 14 a ciò specificamente dedicata (dalla lettera a alla lettera g). Ai principi ivi

¹⁴⁸ Cfr., in dottrina, P. CAVALIERI - E. LAMARQUE, (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*. In particolare, sull'art.1, cfr. il commento di P. CAVALIERI 3; G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.

indicati è, infatti accomunato nella medesima funzione di indirizzare l'azione del Governo «il Governo è delegato ad adottare...decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo i seguenti principi e criteri direttivi...». Se ne deve, quindi, dedurre, una volta individuato il contenuto, un effetto condizionante.

Ciò posto, parrebbe che, se è vero che la disposizione richiamata è, come ritenuto, espressiva del principio di continuità della legislazione – in quanto tesa ad evitare che, nel passaggio di competenze determinato dalla revisione dell'art. 117 della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, si determinino vuoti nel tessuto legislativo per il venir meno di normative affette da sopravvenuta incompetenza senza che sia assicurata la loro contestuale sostituzione nel rispetto delle nuove regole della competenza – allora è a quel principio, per come declinato nella fattispecie, che bisogna guardare onde comprendere il senso del richiamo contenuto nel comma 14.

Or bene, il rispetto della previsione *ex art.* 1, comma 2, della legge n. 131 ivi asserito va letto come ossequio al principio di continuità, o se si preferisce di non discontinuità, della legislazione.

Dunque, tutto questo è possibile solo se il legislatore delegato provveda a salvare le disposizioni statali anteriori al 1970 che, trovandosi nella situazione sopra descritta di incompetenza sopraggiunta, vanno sottratte all'abrogazione *tout-court ex* comma 16, perché titolari di un diritto alla caducazione solo per sostituzione che discende dal principio di continuità. Non vi sarebbe, pertanto, nella specie alcuna discrezionalità del Governo nella valutazione di indispensabilità, trattandosi semmai di una categoria normativa, - quella cioè, delle disposizioni legislative statali ante 1970 in materie, in tutto od in parte, trasferite alla competenza legislativa regionale - sottratta di per sé (cioè, senza alcuna valutazione sul merito di quanto disposto) alla clausola taglia-leggi, al pari delle categorie protette di cui al comma 17.

Focalizzare, dunque, l'attenzione sul fatto che, dal richiamo all'osservanza dell'art. 1 della legge La Loggia, si debba trarre la conseguenza di una potestà salvifica governativa condizionata alla qualificazione di cedevolezza della normativa statale ritenuta, dal legislatore delegato, meritevole di permanenza in vita, mi pare doppiamente fuorviante.

Risulta precipuo perché presume una discrezionalità valutativa del Governo circa quella meritevolezza che, come visto, è nella specie da escludere. Inoltre, perché la suddetta cedevolezza non è attribuito che alla disposizione legislativa salvata discende dalla qualificazione fornita dal decreto legislativo, che è assolutamente sprovvisto di qualsiasi potere di intervento sul regime giuridico delle disposizioni salvate, bensì dallo stesso principio di continuità *ex* art. 1, comma 2, l. n. 131. Talché in assenza di quella qualificazione, la cedevolezza permarrebbe senza alcuna apprezzabile differenza, salvo un effetto di esplicitazione ulteriore che servirebbe semmai ad attirare l'attenzione dell'interprete.

In buona sostanza, la delega “taglia-leggi” si presenta come uno strumento altamente problematico, molto più ricco di ombre che di luci.

Anche a voler ammettere l'obiettivo difficoltà dell'intrapresa e della necessità di rispondere all'esigenza largamente avvertita di reagire allo stato di obiettiva ipertrofia normativa che, da tempo, connota il nostro ordinamento, sembra di poter dire che il rimedio concretamente prefigurato si dimostra, sotto diversi profili, criticabile: ora perché inadeguato; ora, perché intimamente irrazionale; ora, infine, perché di difficile compatibilità col modello costituzionale della delega legislativa.

Ancora, a comprometterne un po' – per dir così – la credibilità è intervenuto il recente d.l. n. 112 del 2008, recante “disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, il cui art. 24 (significativamente rubricata taglia-leggi) prevede che, a «far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato A e salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246».

Or dunque, pur con la puntualizzazione conclusiva¹⁴⁹, si tratta evidentemente di un intervento, parzialmente, anticipatorio degli effetti connessi al meccanismo previsto dalla legge n. 246, il quale avviene però nelle more dell'attuazione della delega prevista dall'art. 14 e in deroga all'*iter* plurifasico lì stabilito.

¹⁴⁹ Che serve, forse, ad escludere che la legge di conversione del d.l. n. 112 possa essere interpretata *in parte qua* quale atto di revoca della delega, secondo l'orientamento assai diffuso per cui l'intervento legislativo di diretta regolazione di materia oggetto di delega legislativa ancora non scaduta vale essenzialmente a tacita revoca della stessa. Sul punto, v., per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 205.

Poi, essendo rubricato come intervento “taglia-leggi”, concernendo contestualmente 3.370 atti legislativi e avendo portata esclusivamente eliminatoria, esclude che esso possa essere in qualche modo avvicinato a qualsiasi altro intervento ablatorio che *naturaliter* si è potuto, e potrà ancora, verificarsi nell’arco temporale di attuazione della delega *ex art. 14 l. n. 246*.

Indubbiamente, la clausola abrogativa generalizzata di cui al d. l. n. 112 riguarda disposizioni di leggi, sia anteriori, che posteriori al 1970 e, quindi, l’interferenza non è totale, ancorché di ampiezza notevole, visto che le leggi anteriori coinvolte sono comunque 2514.

Non ci si può esimere dall’osservare che ad essere effettivamente incisa sembrerebbe sostanzialmente la portata della sola clausola abrogativa generalizzata di cui al comma sedicesimo dell’art. 14 della legge n. 246, piuttosto che della delega salvifica e di riassetto. Tuttavia, a ben guardare, non è così, sol che si consideri che ad essere anticipata dal decreto-legge è proprio la valutazione circa la meritevolezza del mantenimento della normativa ante-1970 che, nel sistema della legge del 2005, è affidato all’apprezzamento discrezionale del Governo-legislatore delegato, sia pure nella cornice dei principi e criteri prefissi, e ora, invece, è svolta dal Governo-legislatore d’urgenza.

Inoltre, ad essere potenzialmente elusa è anche la disposizione relativa alle *categoriae legum* sottratte al vaglio della clausola taglia-leggi (art. 14, comma 17), in grado di imporsi al legislatore delegato, ma inidonea a condizionare l’esercizio della potestà di decretazione d’urgenza.

Al riguardo va evidenziato l’uso della formula, assai singolare, per cui si dichiara che «sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell’Allegato A». Non siamo certo abituati a declaratorie di perduranza abrogativa da parte del legislatore.

Né scaturisce che l’inconsueta espressione stia a significare la presenza nell’elenco allegato, sia di disposizioni legislative in vigore, che quindi vengono effettivamente abrogate a far tempo dal centottantesimo giorno dalla pubblicazione del decreto, sia di disposizioni di incerta vigenza delle quali, se già abrogate, non potrebbe predicarsi l’abrogazione e che sarebbero oggetto di una dichiarazione di non vigenza a fini meramente certificatori. Ne discende che la differenziazione mette sull’avviso l’interprete che le leggi riportate in allegato vanno considerate prive di efficacia, non

necessariamente però a partire dalla scadenza dei sei mesi successivi all'entrata in vigore del decreto-legge, potendolo essere già da tempo.

Ciò non di meno l'elenco risulta comprensivo delle due classi e, quindi, l'interprete dovrà compiere l'accertamento senza alcun ausilio. Ne scaturisce, ancora una volta, una certa dispensa di incertezza che non si addice, come detto già in precedenza, a clausole di abrogazione generalizzata.

Sottacendo poi che sotto il profilo del rispetto dell'art. 77 della Costituzione, una disposizione come quella qui esaminata costituisce un caso quasi auto evidente di manifesta carenza dei presupposti di necessità ed urgenza della disciplina recata da un decreto-legge¹⁵⁰.

In definitiva, corre l'obbligo di constatare che nelle politiche di semplificazione del nostro paese, non di rado, si è corso il rischio di combattere «l'“inquinamento normativo” dovuto ad un basso livello della qualità delle norme, in termini di eccesso regolatorio, oneri burocratici non necessari, oscurità del precetto normativo, ecc., al prezzo di inquinare *ab intra* l'ordinamento stesso, in conseguenza di forzature se non addirittura di *vulnera* apportati al complesso delle norme sulla normazione»¹⁵¹.

3.1 DECRETI LEGISLATIVI MERAMENTE RICOGNITIVI O DI MERA COMPILAZIONE

È del tutto incontrovertibile che l'art. 14, comma 14, disponga una delegazione legislativa “entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12; il Governo è delegato ad adottare con le modalità...decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1 gennaio 1970..., delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore...secondo i seguenti principi e criteri direttivi...”. Gli elementi essenziali richiesti dall'art. 76 della Costituzione per il

¹⁵⁰ E' stato adottato il d.l. n. 200 del 2008 (convertito in l. n. 9 del 2009), contenente misure urgenti in materia di semplificazione normativa, con cui, analogamente a quanto previsto dall'art. 24 del d.l. n. 112, è stata disposta (o confermata) l'abrogazione della normativa recata da ben 27806 atti legislativi (art. 2) e – come già ricordato *supra*, in nt. (31) – congiuntamente prevista (art. 3) la modificazione dell'elenco allegato al d.l. n. 112, al fine di sottrarre alcune disposizioni legislative ivi contenute (relative a più di settanta leggi) all'abrogazione che sarebbe per esse scattata allo scadere del termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto *de quo*.

¹⁵¹ V., P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, op. cit. 106.

riconoscimento di una delegazione legislativa vi sono tutti: vi è la “determinazione di principi e criteri direttivi”, vi è il “tempo limitato”, vi sono forse anche gli “oggetti definiti”; vi è soprattutto l’uso dei sintagmi: “è delegato”, “decreti legislativi”. Che costituisca una disposizione di delegazione valida è un discorso avulso dall’ambito materiale qui scrutinato.

Per quel che concerne gli oggetti definiti, è noto che aspre critiche da un po’ tutta la dottrina costituzionalista sono state indirizzate alla disposizione in questione, fino al punto di sostenere che<<quella in esame (.....) si presenta come una delega assolutamente priva di una sia pur minima ed anche allusiva delimitazione di oggetto, materia, ambito, riguardando potenzialmente tutta la legislazione prodotta sino al *dies ad quem* del 1 gennaio 1970 vigente in ogni settore dell’ordinamento, a fronte della richiesta costituzionale di un “oggetto definito” che, per quanta elasticità si possa usare, sarebbe chiaramente elusa>>¹⁵². Ma si configura prevalentemente come una eccezione sulla eventuale illegittimità costituzionale della delega in parola, non sulla riconoscibilità di essa quale delega legislativa.

Invero, è appena il caso di osservare che la Corte costituzionale potrebbe “manipolare” i decreti legislativi in parola contemplandoli come “ricognitivi”, sforniti di valenza normativa, proprio per “salvarli” dalla illegittimità costituzionale, quando addirittura non sia stato lo stesso legislatore a qualificare i decreti legislativi come <<meramente ricognitivi>>.

È quanto è avvenuto con la delega contenuta nell’art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale <<in sede di prima applicazione, per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare (...) uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi.....>>.

La Corte costituzionale ha tratto in salvo la legittimità costituzionale di una delega che non definiva propriamente l’oggetto, <<facendo leva sul carattere non innovativo e meramente compilativo della stessa>>¹⁵³.

¹⁵² P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, op. cit. 22.

¹⁵³ P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, op. cit., 23, il quale peraltro ha rilevato l’inapplicabilità di quell’orientamento giurisprudenziale al nostro caso, per due ragioni: 1) poiché altro è il compito di scandagliare l’ordinamento legislativo statale per individuare i principi fondamentali nelle materie *ex art. 117*, comma terzo, Cost., andando semplicemente alla ricerca di ciò che

Prima facie è alquanto ostico misconoscere la valenza normativa dei decreti legislativi di cui all'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005. Ciò non toglie che – all'inverso – almeno tre argomenti sono stati addotti proprio per escludere di poter <<intendere ed utilizzare la delega legislativa in questione non soltanto per procedere alla mera individuazione ricognitiva delle disposizioni legislative da sottrarre alla clausola “taglia-leggi” ma anche quale fondamento per procedere contestualmente al “riordino/riassetto” della legislazione statale vigente>>¹⁵⁴.

Deve rivelarsi che il comma 15 dispone che <<i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto (...), anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970>>.

Di guisa che – ottemperando a tale previsione – si avrebbe necessariamente non solo la individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore, bensì (almeno) la *riproduzione di disposizioni già vigenti* che prevarrebbero (secondo il principio della *lex posterior*) su tutte le norme entrate in vigore dal 1° gennaio 1970 al momento dell'entrata in vigore dei decreti legislativi¹⁵⁵, con quale stravolgimento dell'ordinamento è agevole preconizzare.

Del resto, la permanenza in vigore delle disposizioni anteriori al 1970 comprese nei c. d. settori esclusi *ex* comma 17, unitamente all'operazione di riordino e riassetto, <<richiederebbe la presa in considerazione di tutta la legislazione di un determinato settore>> e non sarebbe <<compatibile neppure con la semplice

c'è, senza possibilità di effettuare una cernita; altro è che si chieda al Governo di perlustrare l'ordinamento con chiara funzione selettiva (argomento debole, poiché l'assunzione di norme vertenti su determinate fattispecie a principi fondamentali delle materie comporta proprio una funzione selettiva tra regole e principi, quando questi ultimi non siano espressamente “dichiarati” dal legislatore); 2) perché, nel nostro caso, quantunque l'abrogazione generalizzata <<è imputata direttamente alla legge e non ai decreti legislativi di ricognizione (...), tuttavia, non può trascurarsi che quello previsto nel (...) comma 16 è un mero automatismo, in sé privo assolutamente di discrezionalità; discrezionalità, invece, ampiamente riconosciuta al Governo nell'esercizio del potere delegato, chiamato ad individuare, ad esempio, quali siano le disposizioni obsolete, indispensabili per ciascun settore, ecc.>>; argomento questo che non consentirebbe di <<evocare anche per quella qui in considerazione la natura di delega meramente compilativa e non novativa, onde accomunarla al medesimo destino salvifico di conformità a Costituzione che il giudice delle leggi ha voluto riservare alla delega per la ricognizione della legge La Loggia>>.

¹⁵⁴ M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, a cura di N. Lupo e R. Zaccaria, Roma, 2008, 44.

¹⁵⁵ N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 2006, 288.

“riproduzione” delle fonti connessa al riordino/riassetto>>¹⁵⁶ poiché quest’ultimo dovrebbe comportare ovviamente ben altro che la “riproduzione” delle disposizioni rimaste in vigore.

Un altro impedimento <<alla possibilità di procedere contestualmente all’esercizio della delega di cui al comma 14 anche ad una operazione di riordino/riassetto sostanziale della legislazione statale mantenuta in vita>> è sancito in modo specifico <<con riferimento alle disposizioni vigenti nelle materie riconducibili alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni>>.

Facendo retto governo dei principi affermati, la giurisprudenza di palazzo Spada (Sez. consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 2024 del 2007) – recepita dalla Relazione al Parlamento concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, – statuisce come <<la verifica di perdurante attualità delle disposizioni deve essere fatta, secondo quanto dispone espressamente l’art.14, comma 14, nel rispetto dell’art. 1, comma 2, l. n. 131/2003 (“le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale”). Ciò comporta che nelle materie di legislazione concorrente, nelle quali il legislatore statale deve dettare solo i principi fondamentali, le norme di dettaglio statali anteriori al 1970, se considerate ancora attuali, dovranno essere confermate sì, ma come norme cedevoli. I decreti legislativi di riassetto, nelle materie di legislazione concorrente, dovranno adeguatamente essere strutturati, eventualmente in due parti distinte, ciascuna armonica e sistematica: la parte prima contenente i principi della materia, la parte seconda contenente le norme di dettaglio (cedevoli)>>.

Non di meno, è stato esattamente notato che <<il fenomeno della riproduzione [nei decreti delegati] – con inevitabili effetti “novativi” – delle disposizioni in questione [quelle contenute nella eventuale parte seconda] in una nuova fonte statale (.....) ne determinerebbe inevitabilmente la sottoponibilità al giudizio di legittimità costituzionale non più in base al vecchio parametro competenziale, ma in base al parametro del nuovo art. 117 Cost., oltretutto con la non remota possibilità che la

¹⁵⁶ M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, op. cit. 45.

“cedevolezza” delle norme legislative statali non qualificabili come “principi fondamentali” non venga avallata dalla Corte nel quadro del nuovo assetto costituzionale delle competenze legislative>>; per cui <<si può ritenere che il richiamo esplicito al rispetto del disposto di cui all’art. 1, comma 2, della legge n. 131 del 2003 e alla salvaguardia del principio di continuità ivi prevista costituisca un ulteriore e non trascurabile argomento a sostegno di un’opera del legislatore delegato che si limiti alla mera *ricognizione* e non alla *riproduzione* della legislazione da sottrarre alla clausola “taglia- leggi”>>¹⁵⁷.

D’altro canto, se (alcune) norme di dettaglio statali anteriori al 1970 non fossero considerate ancora attuali e non fossero confermate, esse cadrebbero sotto la “ghigliottina” del c.d. taglia-leggi e risulterebbero abrogate disposizioni vertenti su materie eventualmente trasferite dal nuovo art. 117 Cost. alla competenza regionale. Il che, com’è stato esattamente osservato, <<rischia di violare il principio di continuità che può operare solamente se le norme rimangono le stesse che erano al momento in cui furono emanate. Per converso, le regole sulla competenza si applicano con riferimento al momento in cui la legge viene posta in essere: quindi una legge statale emanata in una materia che dopo il 2001 è diventata di competenza regionale, rimane in vigore in base al principio per cui la legge statale in quel momento era competente e dopo il 2001 la Regione può appropriarsi della competenza semplicemente esercitandola>>¹⁵⁸.

A ragion veduta, sotto quest’ultimo aspetto, sembrerebbe preferibile sottrarre alla discrezionalità del legislatore delegato il <<rispetto dell’articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n.131>> (di cui al testo del comma 14) e stabilire senz’altro espressamente che <<nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali>> (art. 14-*bis* del d.d.l. nel testo modificato dal Senato della Repubblica il 4 marzo 2009 e trasmesso alla Camera dei deputati il 7 marzo 2009).

¹⁵⁷ M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, op. cit. 46.

¹⁵⁸ F. SORRENTINO, *Considerazioni conclusive*, in *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, a cura di N. Lupo e R. Zaccaria, Roma, 2008 72.

Un'altra tesi è stata propugnata, infine, avverso la possibilità di <<intendere ed utilizzare la delega legislativa in questione non soltanto per procedere alla mera *individuazione* ricognitiva delle disposizioni legislative da sottrarre alla clausola “taglia-leggi” ma anche quale fondamento per procedere contestualmente al riordino/riassetto” della legislazione statale vigente>>¹⁵⁹. Ed è la tesi in forza della quale <<l'eventuale operazione di riordino/riassetto non sembrerebbe poter in alcun modo sfuggire a censure di legittimità costituzionale in ordine alla configurazione della delega in violazione di quanto dispone l'art. 76 Cost.>> a causa del <<macroscopico e dirimente contrasto con il requisito della “definitezza” degli oggetti affidabili alla potestà legislativa delegata del Governo>>¹⁶⁰.

L'art. 76 Cost. dispone bensì che il Parlamento possa delegare il Governo ad esercitare la funzione legislativa su “oggetti definiti”, ma non stabilisce che cosa si debba intendere per oggetto “definito”, né i criteri per definirlo. Chi può “definire” l'oggetto della delega se non il Parlamento? Tutto quanto esposto non vale ad asserire che la definizione dell'oggetto – necessariamente rilasciata alla discrezionalità legislativa – sia insuscettibile di valutazione critica quanto alla sufficienza della definizione. Non di meno, il giudizio sulla esaustività della definizione non può – in assenza di criteri predeterminati – che tradursi in uno scrutinio di ragionevolezza (eventualmente demandato alla Corte costituzionale). E, per quel che qui rileva, corre l'obbligo di ammettere e riconoscere che, nello scenario normativo complessivo e nel processo di riordino e razionalizzazione della legislazione, a fronte di *numerosi principi e criteri direttivi*, e nella puntuale scansione e *delimitazione temporale* delle molteplici fasi nelle quali il processo di semplificazione-riordino si sviluppa, oltre che nell'apposita istituzione della Commissione parlamentare¹⁶¹ per la semplificazione, interlocutrice periodica per la <<verifica>> dello <<stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme, l'oggetto degli interventi governativi, che si muovono, di per sé, sul piano ricognitivo e che pur circoscrivono e condizionano l'abrogazione

¹⁵⁹ M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, op. cit. 44.

¹⁶⁰ M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, op. cit. 45.

¹⁶¹ V., sul ruolo della Commissione per la semplificazione il contributo di F. PACINI *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative in Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. S2, 54.

generalizzata di un gran numero di disposizioni, possa ritenersi sufficientemente e ragionevolmente definito>>.

I tre limiti costituzionali della delega sono infatti da intendersi nella loro specularità, così che una minuziosa affermazione dei principi e criteri direttivi incide senz'altro alla identificazione e perimetrazione degli oggetti, come nella fattispecie. E non pare cogliere nel segno, sotto questo profilo neppure distinguere tra delega rivolta alla mera individuazione ricognitiva delle disposizioni da mantenere in vigore e delega <<finalizzata, in buona sostanza, al riordino ed al riassetto di tutto l'ordinamento legislativo statale vigente>>¹⁶², per almeno due fattori: perché la delega asseritamente scevra di oggetto definito se è incostituzionale nella seconda ipotesi lo è analogamente nella prima; perché la delega alla funzione dell'esercizio legislativo – se è veramente tale – non può configurarsi come delega protesa alla mera individuazione ricognitiva delle disposizioni da mantenere in vigore, bensì si atteggierebbe a semplice autorizzazione recata con legge al Governo di adottare decreti di per sé sforniti di valore legislativo e innovativo.

Tuttavia, non ci si può esimere, al riguardo, dal rilevare che la Corte costituzionale, in occasione del sindacato sulla legittimità del comma 4 dell'art. 1 l. n. 131 del 2003, ha bensì adottato una statuizione reiettiva della tesi dell'incongruenza <<incongruenza - contraddittorietà (...) del conferimento di una delega al Governo per l'adozione di decreti "meramente ricognitivi">>, ma lo ha fatto <<perché la delega in esame presenta[va] contenuti, finalità e profili del tutto peculiari>>, perché – in altri termini – risultava <<chiaro che oggetto della delega è esclusivamente [e dichiaratamente] l'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della mera ricognizione.....>> (sent. n. 280 del 2004).

Rebus sic stantibus, non è del tutto destituito di fondamento interrogarsi se a conclusioni analoghe si pervenga altresì per quel che concerne i commi 14 e 15 in punto di mera ricognizione.

Pertanto, se la delega all'esercizio della funzione legislativa comporta di per sé che i decreti legislativi delegati adottati in funzione della delega assumano la forza e il valore di legge, la risposta al presente interrogativo dovrebbe essere nel senso che i decreti

¹⁶² Come sostiene, M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega "taglia-leggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, op. cit. 47.

legislativi di cui all'art. 14, comma 14, hanno – e non possono non avere – valenza normativa, anzi legislativa.

Non di meno, fermo restando il detto principio, non si può neppure escludere che i decreti possano assumere una valenza meramente ricognitiva, sempre che essi stessi espressamente lo dichiarino, allo stesso modo in cui, in ipotesi, non si può escludere che un testo unico meramente ricognitivo sia adottato con legge parlamentare.

Piuttosto che un itinerario ermeneutico, ci si trova al cospetto di una scelta del legislatore delegato, il quale, considerata la possibile (se non probabile) illegittimità costituzionale di un'opera di “armonizzazione” (quale richiesta dal comma 15 con riferimento alle <<disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970>>), vi rinunciarebbe.

Il medesimo legislatore, infatti, <<sarebbe chiamato ad occuparsi non delle disposizioni da salvare ma di quelle non salvate, con evidente eccesso di delega>>¹⁶³.

Le numerose critiche, soprattutto di natura costituzionale, che sono state appuntate dalla prevalente dottrina nei confronti di decreti delegati che, oltre alla individuazione delle disposizioni legislative da salvare, procedessero contestualmente alla semplificazione o al riassetto della legislazione statale vigente, <<anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970>>, come pure dispone il comma 15 può indurre a <<ritenere che l'operazione che dovrebbe (e “potrebbe” legittimamente) vedere impegnato il legislatore delegato sia esclusivamente quella volta ad ottenere la semplice riduzione dello stock di legislazione statale anteriore al 1970, attraverso la mera “ricognizione” delle disposizioni tratte in salvo. Tale attività sarebbe già proficua per la complessiva conoscibilità che ne discenderebbe circa le disposizioni legislative statali da considerare vigenti e, comunque, risulterebbe indispensabile e pregiudiziale rispetto

¹⁶³ M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega “taglia-leggi”*, in Osservatorio sulle fonti 2007, a cura P. CARETTI, Torino, 2009, 282. Accoglie l'esatto rilievo di P. CARNEVALE, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in *La funzione legislativa, oggi*, a cura M. Ruotolo, Napoli, 2007, 72, secondo cui entrambe le deleghe hanno ad oggetto la disciplina già vigente al 1 gennaio 1970 che va mantenuta in vigore, non quella analogamente risalente che, invece, non merita di sopravvivere, così che le disposizioni “d'epoca” non meritevoli, anche se modificate da disposizioni posteriori a quella data, sarebbero oggettivamente estranee sia alla delega “principale” che a quella “accessoria”.

a qualunque successiva operazione di riordino o riassetto delle legislazioni di settore>>¹⁶⁴.

Né si potrebbe contestare che, in tal modo, si darebbe attuazione alla sola delega *ex* comma 14 e non già anche alla delega *ex* comma 15 (sempre che di distinta delega si tratti), perché, com'è noto, – e nonostante una diffusa opinione contraria – il Governo non è obbligato ad attuare (tanto meno nella loro integralità) le deleghe legislative ricevute dal Parlamento. Fin dalla sentenza n. 42 del 1975, la Corte costituzionale ha ammesso che sia consentito l'esercizio frazionato del potere delegato (oggi esplicitamente affermato dall'art. 14, 3 comma, della l. n. 400 del 1988) e che sia altresì consentito un esercizio soltanto parziale, potendo scaturirne al limite una responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, *se la delega era imperativa*, ma non anche un vizio di legittimità costituzionale delle norme frattanto emanate, <<sempre che, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi ed i fini di delegazione>>. La più insigne dottrina ne ricavò <<l'implicito rifiuto della tesi, largamente diffusa in dottrina, che carattere della delegazione legislativa sia di essere sempre imperativa>>¹⁶⁵.

A tal proposito, <<una volta escluso – almeno per il momento – che il Governo possa procedere ad un qualunque intervento di modifica sostanziale delle discipline legislative in vigore>>¹⁶⁶ i decreti legislativi (espressamente auto identificatisi come meramente ricognitivi) potrebbero bensì recare l'elenco (non novativo, ossia non vincolante) delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 <<delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore>> (a sensi del comma 14), ma ciò richiederebbe altresì l'abrogazione espressa del comma 16, ossia del meccanismo della “ghigliottina”. In quanto, ove mai la ghigliottina scattasse, *tertium non datur*: o l'elenco delle disposizioni da mantenere in vigore, essendo meramente ricognitivo, ossia non vincolante, non varrebbe a circoscrivere l'effetto abrogativo generalizzato, e sarebbe sotto questo riguardo giuridicamente inutile: la ghigliottina travolgerebbe cioè tutte le disposizioni <<pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con

¹⁶⁴ M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere* op. cit. 47.

¹⁶⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, VI ed. a cura di F. Crisafulli, II 1, Padova 1993, 95.

¹⁶⁶ M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, op. cit. 48.

provvedimenti successivi>> (comma 16) escluse (soltanto) tutte quelle che <<rimangono in vigore>> a sensi del comma 17; oppure, poiché tra queste ultime sono espressamente ricomprese <<le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14>> (lett. g del comma 17), l'elenco (o gli elenchi eventualmente distinti per materie o per settori organici) offerto dai decreti delegati *ex* comma 14 (in deroga alla auto qualificazione dei decreti come meramente ricognitivi) riacquisterebbe una necessaria valenza normativa (ed anzi legislativa) concorrendo in senso limitativo alla abrogazione generalizzata.

La sola azione da intraprendere al fine di devitalizzare, onde evitarne l'abrogazione, il meccanismo della c.d. ghigliottina, evitando altresì i rilievi di incostituzionalità, sarebbe forse quello <<di mantenere espressamente in vigore tutte le disposizioni legislative novellate o modificate parzialmente in data successiva al 1° gennaio 1970, raccogliendole – ove fossero ritenute da abrogare – in un elenco separato che, attraverso un apposito disegno di legge, possa essere presentato al Parlamento per l'abrogazione espressa con legge formale>>¹⁶⁷.

Sicché, se è attuabile il rimedio che esclude che con i decreti legislativi in parola si provveda alla semplificazione, al riassetto o alla armonizzazione di cui al comma 15 e si resti nell'ambito del comma 14, non di meno, a legislazione invariata, è improbo riconoscere che i decreti legislativi di cui al comma 14 possano avere una semplice valenza ricognitiva. Ad ogni buon conto, come è stato rilevato, <<fin tanto che sussisterà il limite della abrogazione generalizzata degli atti legislativi anteriori al 1970 – limite peraltro politicamente difficilmente modificabile e che, ove rimosso, determinerebbe ancor più intensi dubbi di conformità all'art. 76 della Costituzione della delega in esame>>, perché residuerebbe in capo al Governo – sia pure in negativo – la più ampia discrezionalità nel mantenimento (e quindi, in presenza della “ghigliottina”, nell'abrogazione) di una sempre più vasta area di legislazione, fino – al limite – al coinvolgimento dell'intero ordinamento legislativo positivo (oggetto davvero indefinito) - <<i decreti delegati attuativi del “taglia-leggi” potranno contenere solamente un elenco delle disposizioni normative escluse dall'effetto

¹⁶⁷ M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega “taglia-leggi”*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. Caretti, Torino, 2009, 282.

ghigliottina>>¹⁶⁸, rivelandosi, pertanto, in un quadro simile, inadeguati a qualsiasi attività volta a semplificare, riordinare, o perimetrare la legislazione.

3.2 UN POSSIBILE ECCESSO DI DELEGA

La legislazione che, ai sensi dei criteri di delega di cui alle lettere c), d), e g) avrebbe dovuto essere identificata e quindi “salvata” dai decreti legislativi, ma che non lo è stata, non sembra possa senz’altro ricadere sotto l’effetto dell’abrogazione generalizzata per due motivi concorrenti, vale a dire nella misura in cui i principi e criteri direttivi siano considerati norme come tutte le altre che si saldano alle norme dei decreti delegati, una volta esercitata la delega, come si ritiene comunemente. Giusto il magistro Crisafulliano, secondo il quale, mentre la norma di delega <<pone una norma sulla produzione giuridica>>, i “principi” che essa deve enunciare sono, <<sicuramente (...) norme che entreranno a far parte integrante della disciplina delle materie unitamente a quelle prodotte dal decreto o dai decreti delegati>>¹⁶⁹ l’abrogazione generalizzata non sia qualificabile come abrogazione espressa. E del resto non potrebbe essere altrimenti, proprio perché “generalizzata”, mentre l’abrogazione espressa richiede in positivo la precisa individuazione delle disposizioni abrogante.

Per tutto quanto esposto è dunque necessaria un’attività ermeneutica onde stabilire se le norme, non sottratte espressamente dai decreti alla abrogazione generalizzata, non siano da ricondurre, invece, in quegli alvei, cosa che avrebbe dovuto postulare il loro mantenimento in vigore. In altre parole, ciò che non ha fatto il legislatore delegato potrebbe farlo il giudice-interprete, specialmente per ciò che concerne le disposizioni <<la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini>> (lett. c) e – soprattutto – potrebbe essere eccepito in sede di sindacato di costituzionalità, dalla Corte, anche sotto il profilo della disformità dei decreti dai rispettivi principi e criteri direttivi.

¹⁶⁸ N. LUPO, *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”, in La delega “taglia - leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, a cura di N. Lupo e R. Zaccaria, Roma, 2008 51.

¹⁶⁹ V., M. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, VI, op. cit. 96.

Sono anche questi elementi che indurrebbero ad identificare espressamente come <<ricognitivi>> e non <<innovativi>> i decreti di cui al comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005.

Opportunamente – anche se non risolutivamente – infine, per ciò che concerne il rispetto del criterio direttivo di cui alla lett. g), l'art.2, comma 1bis, della legge n. 9 del 2009 indirizza ora l'esercizio del legislatore delegato richiedendo che il <<Ministro per la semplificazione normativa (....) verifichi la natura e le finalità dei soggetti che ricevono finanziamenti a carico del bilancio dello Stato>> ai fini della più corretta identificazione delle norme da risparmiare all'abrogazione generalizzata.

3.3 I DECRETI DELEGATI C.D. “TAGLIA-LEGGI”

All'interrogativo se sia <<possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento>> si può rispondere affermativamente, nella misura in cui si ritenga la disposizione di cui al comma 15 come delega “accessoria”, ma “autonoma”, rispetto a quella recata nella disposizione di cui al comma 14. C'è di più. Laddove alla base dell'insieme delle norme sancite dall'art. 14 della l. n. 246 del 2005 riposi – come menzionato anche nella “rubrica” – la <<semplificazione della legislazione>>, è plausibile contemplare come “principale” proprio la delega di cui al comma 15, ed “accessoria” la delega di cui al comma 14 collegata con il “taglia-leggi” (di cui al comma 16).

Ed è palese che la “semplificazione” e il “riassetto” o il riordino della legislazione per ambiti può derogare all'abrogazione generalizzata (dal c. d. “taglia-leggi”) ed essere invece eseguita – più correttamente e senza esporsi ad eventuali intoppi e malintesi – mediante l'abrogazione circostanziata e puntuale delle disposizioni da espungere. Più in particolare, il Governo può attuare la delega di cui al comma 15, senza reputarla indissolubilmente collegata a quella del comma 14. Si tenga in debita considerazione che la delega non attuata può implicare, semmai, responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, ma non invalidità dei decreti parzialmente attuativi anche di una delega unitaria.

4. (SEGUE) LA VALENZA NORMATIVA E RICOGNITIVA

Nell'incaricare il Governo di predisporre, entro il 16 dicembre 2007, un quadro della legislazione vigente, il legislatore riteneva che ci si potesse avvalere dei risultati derivanti dall'attuazione dell'art. 107 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001), che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente (progetto denominato prima "Normeinrete" e poi "Normattiva"¹⁷⁰) e ha incaricato il Governo, sulla base appunto di tali risultati, ad individuare, in una relazione da trasmettere alle Camere entro il 16 dicembre 2007, le disposizioni statali vigenti, conferendo ampio risalto alle incongruenze e alle antinomie normative.

In realtà, l'attuazione dell'art. 107 non ha prodotto finora grandi risultati: lo testimonia anche l'art. 1 del decreto legge n. 200 del 2008, che ha ridisegnato le responsabilità riguardo a tale attuazione, attribuendo al Ministro per la semplificazione normativa le funzioni governative "volte a realizzare l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente per facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini", in attuazione del già ricordato art. 107 della legge n. 388 del 2000¹⁷¹.

Emerge anche l'esigenza di una riduzione anche quantitativa, ciò non di meno, il Governo – ancorché di colore politico opposto rispetto a quello che aveva presentato il disegno di legge di semplificazione 2005 – è stato comunque in grado, per effetto di un lavoro appositamente svolto dagli uffici legislativi dei ministeri, con il coordinamento dell'Unità per la semplificazione e sotto l'egida del sottosegretario Alessandro Pajno, di presentare alle Camere tale relazione, con un paio di giorni di anticipo rispetto al termine stabilito. In tale dissertazione, alla luce di un'analisi condotta dai ministeri, poi raffrontata con le banche dati sulla legislazione vigente, si

¹⁷⁰ Cfr., E. VOZZI, *Semplificazione, riordino ed informatizzazione della legislazione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, 733.

¹⁷¹ In sede di conversione, si è precisato, inoltre, che anche le amministrazioni di Camera e Senato, sulla base delle intese già intercorse tra i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio, sono tenute a collaborare a tali iniziative e che la convergenza tra i diversi progetti di informatizzazione della normativa statale e regionale è realizzata in cooperazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni.

perviene alla conclusione che gli atti legislativi statali vigenti in Italia ammontano, nel complesso, a 21.691¹⁷².

A fronte dell'opera realizzata per l'elaborazione della relazione sulla ricognizione della legislazione vigente, ci si sarebbe potuti attendere, all'indomani del nuovo "passaggio di consegne" tra Governi di opposto colore politico, a seguito delle elezioni del 2008, e soprattutto dopo la nomina di un apposito Ministro (senza portafoglio) per la semplificazione normativa¹⁷³, una decisa accelerazione nell'attuazione della delega "taglia - leggi"; o, almeno, il repentino approntamento dei "ritocchi" da più parti ritenuti indispensabili al fine di rimediare ad alcuni dei problemi emersi nel corso della prima fase di attuazione del meccanismo.

Viceversa, il nuovo Governo ha deciso – almeno nel suo primo anno di attività – di muoversi lungo una linea diversa: anziché iniziare a dare attuazione alla delega, ancora aperta, ha preferito affrontare il problema della riduzione dello *stock* normativo con un altro strumento, questa volta espressamente denominato "taglia-leggi"¹⁷⁴.

Ha infatti adottato per due volte un decreto-legge per disporre l'abrogazione, puntuale ma cumulativa, di alcune migliaia di provvedimenti normativi (indicati in apposite tabelle allegate ai decreti - legge medesimi): atti legislativi non solo anteriori, ma anche successivi al 1970; riguardanti le più svariate materie, sia incluse dall'ambito di applicazione della delega "taglia-leggi", sia escluse dallo stesso.

¹⁷² Cfr., L. CARBONE, *L'esperienza "taglialeggi" a metà del suo cammino*, op. cit. 573.

¹⁷³ Ai sensi dell'art. 1, co. 15, del decreto - legge n. 85 del 2008, come convertito dalla legge n. 121 del 2008, a questo Ministro sono stati, infatti, affidati: la presidenza del Comitato interministeriale (al posto del Ministro della funzione pubblica, e sempre su delega del Presidente del consiglio), il coordinamento dell'attività dell'Unità per la semplificazione (al posto del Sottosegretario alla Presidenza del consiglio) e la guida dell'attività di attuazione del "taglia-leggi".

¹⁷⁴ L'espressione "taglia-leggi" costituisce, infatti, la rubrica dell'art. 24 del decreto-legge n. 112 del 2008, mentre non compariva all'interno dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 (forse anche perché tale articolo riguarda anche altre questioni relative alla "semplificazione della legislazione", e in particolare la disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione-AIR e della verifica di impatto della regolamentazione-VIR). Peraltro, sarebbe stato forse opportuno ricorrere, nel decreto-legge n. 112 del 2008, ad un'espressione diversa, come ad esempio "disboscamento normativo", "abrogazione cumulativa", o "ripulitura dell'ordinamento dalle leggi solo tacitamente abrogate" già utilizzate con riferimento a disposizioni analoghe adottate a livello regionale: cfr., per tutti, A. DE ROBERTO, relazione al seminario su *I testi unici e la semplificazione normativa nel nuovo ordinamento della Repubblica*, Bari 4-5 giugno 1998, in *Iter legis*, gennaio-aprile 1999, p. 19 s. (cui si deve l'espressione "disboscamento normativo"), A. GENINATTI, *L'abrogazione come strumento di semplificazione del sistema normativo*, in *Le Regioni*, 2000, 799, e, volendo, N. LUPO, *Il riordino dei sistemi delle fonti regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 231.

Il richiamo è anzitutto, all'art. 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale ha disposto che “a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto” (e quindi dal 22 dicembre 2008) sono o restano abrogati 3.370 atti legislativi indicati in allegato. E poi all'art. 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, come convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, il quale ha disposto, con la medesima formula e, a decorrere questa volta dal 16 dicembre 2009, l'abrogazione di 27.806 atti legislativi indicati in allegato. Invero, in più occasioni il Governo ha sottolineato la continuità con il lavoro svolto dal precedente Esecutivo, in particolare dichiarando di aver utilizzato i risultati di cui dà conto la relazione presentata al Parlamento il 14 dicembre 2007¹⁷⁵: in entrambi i decreti legge compaiono taluni elementi – a partire dalla data di entrata in vigore delle abrogazioni disposte dal decreto-legge n. 200 del 2008, identificata proprio nel 16 dicembre 2009 – che parrebbero confermare l'esistenza di una linea di continuità tra la delega e i decreti - legge “taglia-leggi”.

Sostanzialmente, una volta eseguito un primo censimento della normativa vigente, si capisce che possa essere sembrato assolutamente naturale, per il Governo – ancor prima di ragionare intorno alle possibili forme di riordino normativo – proporsi di procedere, da subito, all'abrogazione esplicita di tutte quelle leggi che, a stare a quanto affermato dalle stesse amministrazioni ministeriali nel corso o in esito a tale censimento, non erano più da considerarsi vigenti, o comunque non erano ritenute suscettibili di ulteriori applicazioni¹⁷⁶.

Non di meno, i decreti - legge in questione, delineando un meccanismo normativo del tutto distinto rispetto alla delega “taglia-leggi”, ancorché apparentemente meno

¹⁷⁵ Cfr. espressamente in questo senso la relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112 del 2008, ove si afferma, tra l'altro, che nel corso della ricognizione della legislazione vigente operata in attuazione della delega “taglia-leggi” è stata “verificata la presenza, in tutti i settori dell'ordinamento, di un gran numero di atti con forza di legge che hanno esaurito i propri effetti”: e, ad avviso del Governo, proprio “l'enorme numero di tali atti, che ammonta a oltre un quarto del totale degli atti con forza di legge, impone, con la massima urgenza, un intervento di espressa abrogazione che consenta di recuperare un miglior grado di conoscibilità della legislazione statale vigente e di favorire successive operazioni di semplificazione e riassetto normativo” (cfr. A.C., XVI legislatura, n. 1386, 10 s.). Cfr. anche l'intervento del sottosegretario A. Brancher, intervento al convegno sul tema *La semplificazione normativa: come, quando, perché*, op. cit., 217.

¹⁷⁶ In particolare, dichiara di preferire la tecnica dell'abrogazione espressa di cui ai decreti - legge “taglia-leggi” rispetto alla “abrogazione da abbandono” delineata dall'art. 14 della legge n. 246 del 2005 A. D'ATENA, intervento in *Attuazione del procedimento taglia-leggi*, in www.federalismi.it, 20 maggio 2009, 9.

originale e sconvolgente, hanno portato con sé anche una serie di problemi e di difficoltà ulteriori. Si tenterà qui concretamente ad esaminarle, in modo da permettere al lettore di formulare due valutazioni: una prima, concernente la prevalenza degli elementi di continuità o di discontinuità rispetto alla delega “taglia-leggi”; una seconda, circa i vantaggi e gli svantaggi originati da tali decreti - legge sul piano della certezza del diritto e della chiarezza e coerenza dell’ordinamento giuridico.

Una prima sequela di problemi, di carattere generale, si connette al ricorso al decreto - legge per svolgere un’operazione siffatta.

Le eccezioni si sollevano, in proposito, anzitutto in termini di legittimità costituzionale. Si è qui innanzi, infatti, a casi di disposizioni di decreti - legge apertamente sfornite di efficacia immediata (posto che, a stare ai testi originari di ambedue i decreti - legge, l’abrogazione avrebbe dovuto prodursi a decorrere dal 60° giorno dalla vigenza del medesimo); ovvero che si sono sovrapposte ad una norma di delega aperta sul medesimo oggetto (la delega “taglia-leggi”, appunto) o, infine, caratterizzate da contenuto composito e, per definizione, disomogeneo (dal momento che gli atti legislativi abrogati interessano, evidentemente, una molteplicità di ambiti materiali, seppure in nome dello scopo comune consistente nell’abrogazione di tali atti).

Quanto al primo aspetto, proprio la “efficacia differita” delle misure contenute nel decreto-legge è in genere considerata un “caso paradigmatico” di carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza¹⁷⁷; e in questa chiave può leggersi anche la disposizione di cui all’art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ove stabilisce, con una norma autorevolmente giudicata riproduttiva di un precetto già desumibile dall’art. 77 Cost., che i decreti - legge devono “contenere misura di immediata applicazione”¹⁷⁸.

¹⁷⁷ In questo senso, cfr., anche per la ricostruzione del dibattito dottrinale, A. CELOTTO, *L’“abuso” del decreto - legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, 436.

¹⁷⁸ Nel senso che tale previsione sia sostanzialmente riproduttiva di un divieto costituzionale cfr., in particolare, A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 1483, spec. 1489, il quale distingue gli obblighi e i divieti contenuti nell’art. 15 della legge n. 400 del 1988 in “esecutivi” e in “integrativi” della Costituzione (e in questa seconda categoria, sprovvista dunque di valore precettivo, colloca unicamente l’obbligo di assumere la denominazione di “decreto-legge” ed il divieto di provvedere nelle materie indicate nell’art. 72, quarto comma, Cost.). Si noti che l’individuazione iniziale di un termine pari a 60 giorni dall’entrata in vigore del decreto-legge può forse leggersi – oltre che come un ossequio (almeno formale) alla volontà delle Camere di

Quanto al secondo aspetto, sulla sovrapposizione con la legge di delega¹⁷⁹, si può osservare che essa è stata in qualche modo riconosciuta dallo stesso legislatore allorquando, nel testo di ambedue i decreti - legge, in sede di conversione, ha avvertito il bisogno di precisare che resta salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005: e ciò, evidentemente, al fine di evitare che le norme in questione fossero interpretabili come revoche implicite della delega a suo tempo prevista. Va inoltre eccepito che la specularità appare comunque assai parziale, dal momento che la formulazione della norma di delega di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005 non è tale da consentire al Governo l'adozione di decreti legislativi di abrogazione espressa; e, comunque, appare inidonea a permettere l'abrogazione di atti legislativi pubblicati successivamente al 1969 o in materie escluse ai sensi del comma 17 di tale articolo¹⁸⁰.

Quanto al terzo aspetto, concernente la disomogeneità sostanziale, parrebbe potersi sollevare pure in questo caso qualche dubbio sul rispetto di un requisito posto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, laddove richiede che il contenuto dei decreti - legge sia "specifico, omogeneo e corrispondente al titolo". Benché, ancorché il rispetto di tale requisito da parte del decreto legge appaia costituzionalmente necessario, se non altro al fine di evitare che la legge di conversione possa assumere contenuti ulteriori, su di esso non sembrano avere fin qui insistito con la dovuta fermezza né la dottrina prevalente, né la giurisprudenza costituzionale¹⁸¹.

emendare il decreto-legge, sopprimendo alcune delle disposizioni di cui il decreto-legge dispone l'abrogazione – come un tentativo di cautelarsi rispetto alla tesi, sostenuta da una parte significativa della dottrina costituzionalistica, secondo cui la carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza deve ritenersi particolarmente probabile, se non sicura, ove l'efficacia – e, ancor prima, la stessa entrata in vigore – del decreto-legge sia differita per un arco temporale superiore ai sessanta giorni necessari per la sua conversione, cfr., in questo senso, L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quad. cost.*, 1996, 7, spec. 14.

¹⁷⁹ Nel senso che la preesistenza di una delega sulla medesima materia oggetto di un decreto-legge "dovrebbe suggerire quantomeno uno scrutinio particolarmente rigoroso dei requisiti ex art. 77 Cost., costituendo, se si può dir così, una sorta di 'presunzione semplice' di carenza di tali presupposti", cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 411. Cfr. anche, sul punto, A. PACE, *Sull'uso "alternativo" del decreto legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, in *Giur. cost.*, 1992, 1786.

¹⁸⁰ Si noti che, gli elenchi allegati ai due decreti - legge contengono entrambi atti legislativi statali relativi a materie sia incluse, sia escluse dall'ambito di applicazione della delega "taglialeggi". Quanto alla data di pubblicazione degli atti in questione, invece, va rilevato che il primo decreto - legge considerare le leggi sino a luglio 1996, mentre il secondo si ferma al dicembre 1947.

¹⁸¹ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 391 del 1995, ha espressamente qualificato il limite dell'omogeneità come integrativo dell'art. 77 Cost., affermando che si tratta di una previsione "indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale". Inoltre, la

A fronte delle riluttanze appena denunciate, con specifico riferimento ai primi due profili, non è forse casuale che in nessuno dei due decreti legge la norma “taglia-leggi” risulti assumere un ruolo centrale, almeno dal punto di vista formale. Dapprima, infatti, è stata inserita all’interno di un decreto-legge dichiaratamente “omnibus”, il quale in sostanza conteneva buona parte della manovra finanziaria per il 2009. Indi essa è invero stata collocata in un decreto legge decisamente più omogeneo (contenente solo “misure urgenti in materia di semplificazione normativa”), nell’ambito del quale rappresentava sicuramente il contenuto più qualificante; tuttavia, piuttosto curiosamente, essa non è stata collocata nell’art. 1 del decreto-legge, il quale ha ospitato, invece, la norma che ha ridisegnato le competenze riguardo al progetto “Normattiva”. Per effetto di tali scelte, i decreti - legge in questione paiono reggersi su presupposti di straordinaria necessità ed urgenza almeno in parte diversi da quelli riferiti alle disposizioni abrogative in questione ¹⁸².

In riscontro a queste eccezioni circa l’effettiva sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza e il rispetto del requisito dell’omogeneità in capo ai decreti - legge in esame, si potrebbe invero osservare che esse appaiono riferibili a buona parte dei decreti- legge adottati nel corso degli anni¹⁸³; e, forse, parzialmente superabili in nome della effettiva urgenza di ridurre drasticamente lo *stock* normativo,

Corte, nella medesima sentenza, ha specificato che tale previsione risulta riferita al contenuto del solo decreto -legge e non può essere estesa ad una norma introdotta, per la prima volta, in sede di legge di conversione. Si tratta peraltro di affermazioni che vanno ora riconsiderate alla luce del nuovo orientamento della Corte – palesatosi con le sentenze n. 170 del 2007 e n. 128 del 2008 – che, sciogliendo un’ambiguità a lungo coltivata nella propria giurisprudenza, ha considerato non sanabile in sede di conversione il vizio derivante dalla evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

¹⁸² E, infatti, nel preambolo del decreto-legge n. 112 del 2008 non compare alcun riferimento ai presupposti che motivano l’adozione dell’art. 24; nel preambolo del decreto-legge n. 200 del 2008, invece, il Governo, dopo aver affermato la straordinaria necessità ed urgenza di consentire il “completamento delle procedure per la creazione di una banca dati normativa unica, pubblica e gratuita della legislazione statale vigente”, sostiene anche “la straordinaria necessità ed urgenza di procedere all’abrogazione di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale ritenute estranee ai principi dell’ordinamento giuridico attuale”. Quasi a voler affermare di aver svolto una, invero non agevole e forse anche impropria, opera di valutazione di compatibilità dei contenuti dei 28.889 atti indicati in allegato, che recano date comprese tra l’aprile 1861 e il dicembre 1947, rispetto ai “principi dell’ordinamento giuridico attuale”.

¹⁸³ Sia consentito rinviare a N. LUPO, *Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto: cause ed effetti dei decreti - legge “omnibus”*, in *Corriere giuridico*, 2005, 1337.

prima di accingersi alle necessarie operazioni di riordino della legislazione vigente, oltre che in nome dell'omogeneità teleologica che caratterizza le norme in questione¹⁸⁴.

Ciò non di meno anche prescindendo da queste eccezioni e delle loro possibili risposte, occorre riflettere con attenzione circa gli effetti che l'adozione di tali decreti - legge origina sugli assetti del processo decisionale e sui caratteri delle politiche per la semplificazione normativa.

E' stato infatti rilevato che uno dei principali pregi della delega "taglia-leggi" consiste nel delineare un procedimento in cui si introducono almeno due tipi di incentivi per la realizzazione dell'opera di semplificazione: in primo luogo, "mentre nei precedenti modelli di semplificazione legislativa, il raggiungimento di risultati concreti era sostanzialmente rimesso alla spontanea iniziativa delle amministrazioni di settore, nel "taglia-leggi" le amministrazioni sono in qualche modo "costrette ad attivarsi"; e a "motivare la necessità del mantenimento in vigore delle norme più risalenti". Inoltre è di palmare evidenza che il meccanismo di abrogazione generalizzata si potrebbe bloccare semplicemente abrogando la legge delega, ma, dato l'elevato costo politico di tale blocco, risulta invero "difficile trovare un Governo che assuma questa decisione davanti all'opinione pubblica"¹⁸⁵.

Or dunque, nessuno di questi due spinte propulsive sembra ricorrere nel caso dei decreti legge "taglia- leggi": ove, anzi, specie in sede di conversione hanno agevolmente modo di manifestarsi, disponendo di un notevole potere di ricatto, gli interessi contrari alla singola misura di semplificazione¹⁸⁶. Tant'è vero che proprio le vicende delle due norme "taglia-leggi" in esame stanno a dimostrare come nel corso dell'*iter* parlamentare esse siano state significativamente indebolite: essendo stato posposto il termine di entrata in vigore delle abrogazioni (di 4 mesi nel primo caso; di 10 mesi nel secondo); essendo stato abbreviato l'elenco delle disposizioni da abrogare (di 204 atti nel primo caso; di 1.083 atti nel secondo caso); ed essendosi, invece, allungata la lista

¹⁸⁴ In effetti, in tal caso, una "matrice razionalmente unitaria" alla base delle norme abrogative pare potersi piuttosto agevolmente rintracciare. Nel senso che sia questa l'accezione più corretta con cui interpretare il requisito in questione, cfr. F. MODUGNO, *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. parlam.*, 1998, 67 e A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, op. cit. 458.

¹⁸⁵ Per le espressioni virgolettate nel testo, cfr. R. PERNA, *L'origine della delega "taglialeggi"*, op. cit. 35.

¹⁸⁶ Le vicende dei "pacchetti Bersani" nel corso della XV legislatura sembrano costituire una conferma dell'osservazione formulata nel testo.

degli atti “da recuperare” rispetto ad un’abrogazione già disposta (con l’aggiunta, inoltre, di ulteriori 15 unità, per le quali, come si dirà, l’abrogazione era già intervenuta).

Ovviamente si potrà asserire che, proprio in quanto inserite in un decreto-legge, le abrogazioni in questione risultano più “forti”, rispetto ai potenziali oppositori, di quanto non sarebbero state ove fossero state solo ipotizzate in un disegno di legge (ma, forse, altrettanto non può dirsi se il paragone, anziché con un disegno di legge “semplice”, si operi con un disegno di legge “a cadenza annuale”; o, a maggior ragione, con uno schema di decreto legislativo, sul quale, come è noto, è il Governo ad avere diritto all’ultima parola). Non di meno, va tenuto altresì in debito conto considerato che assai elevato appare, nel caso dei decreti legge, il “rumore” inutilmente suscitato dall’intera operazione: si pensi in particolare al fatto che i corposi allegati vadano pubblicati per due volte in Gazzetta ufficiale e alla circostanza per cui le due disposizioni abrogatrici siano comunque entrate in vigore, seppure (nel caso di quella di cui al decreto-legge n. 200 del 2008) senza ancora produrre effetti nell’ordinamento giuridico.

Di una incongrua riflessione tecnica dei decreti legge “taglia-leggi”, del resto, sembrano esservi numerosi indizi: a prescindere dalle numerose sviste e duplicazioni presenti negli allegati ai due decreti - legge (in larga parte corrette in sede di conversione)¹⁸⁷, si pensi alle variazioni che hanno interessato la formula con cui l’abrogazione è stata disposta e quella con cui si è provveduto al “recupero all’ultimo minuto” di alcuni atti legislativi abroganti o, in qualche caso, già abrogati (anche sull’onda di “scoperte” fatte da un’amministrazione o da un qualche ente, che si è trovato a rischiare l’abrogazione delle norme su cui si fonda la propria attività)¹⁸⁸.

Il meccanismo abrogativo esperito inizialmente dai due decreti - legge è infatti diverso: mentre il primo stabilisce che “sono o restano abrogate” le disposizioni elencate, il secondo, nel testo originario, prevedeva l’espressione “sono abrogate”. Le due differenti formule verbali paiono non indifferenti: tant’è che, in sede di

¹⁸⁷ Per la segnalazione di alcuni di questi cfr. i dossier predisposti a corredo dell’iter parlamentare: cfr., ad esempio, Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l’analisi di impatto degli atti in itinere, *Tagliar leggi con decreto-legge*, n. 4, giugno 2008 e *Ancora un decreto-legge per abrogare leggi*, n. 14, dicembre 2008. Cfr., inoltre, i pareri espressi dal Comitato per la legislazione della Camera nelle sedute del 9 luglio 2008, del 4 agosto 2008 e del 15 gennaio 2009.

¹⁸⁸ Un po’ come delineato nel finale del lavoro teatrale di S. AMBROGI, *I Burosauroi*, Feltrinelli, Milano, 1963

conversione, anche per il decreto-legge n. 200 del 2008 si è poi adottata la formula “sono o restano abrogate”.

In verità, quest’ultima formula, cui fin qui ha fatto ricorso la stragrande maggioranza delle leggi di disboscamento normativo adottate a livello regionale ¹⁸⁹ presenta un indubbio vantaggio: con essa il legislatore non intende dare certezza quanto allo *status* che era proprio degli atti legislativi inclusi nell’allegato, e dei quali si accinge a disporre l’abrogazione, anteriormente all’operare dell’effetto abrogativo. In buona sostanza, la formula “sono abrogate” potrebbe far legittimamente sorgere il dubbio che il legislatore consideri vigenti gli atti legislativi che ora ha deciso, appunto, di abrogare. E poiché, specialmente nel caso del decreto-legge n. 200 del 2008, che si riferisce agli atti legislativi più risalenti, non è questo l’intento dichiarato dal legislatore, la formula più corretta è senz’altro quella poi prescelta in sede di conversione.

Per quel che concerne la “correzione” delle abrogazioni disposte “per errore”, non è possibile, evidentemente, approfondire qui le singole questioni sorte. Si pensi che, se relativamente pochi problemi originano dalla soppressione di atti legislativi da allegati che ancora devono produrre i loro effetti abrogativi, ben diverso è il caso degli atti legislativi per i quali l’abrogazione espressa sia già intervenuta. E ciò è sostanzialmente quel che si è verificato a seguito del decreto legge n. 200 del 2008, come convertito: essendosi lì disposto, ad opera dell’art. 3, che – oltre ai sessanta atti legislativi soppressi dall’elenco allegato al decreto- legge n. 112 del 2008 il giorno stesso in cui avrebbe dovuto prodursi, in capo ad essi, l’effetto abrogativo – anche ulteriori quindici atti legislativi sono soppressi con effetto retroattivo (con decorrenza, cioè, “dalla data di entrata in vigore del presente decreto”).

Chiaramente per questi quindici provvedimenti, l’effetto abrogativo si è già prodotto: e sorgono pertanto tutte le questioni che normalmente si pongono con riguardo al fenomeno della reviviscenza degli atti normativi (particolarmente delicate, come è evidente, in materia penale).

In qualche misura tuttavia il legislatore pare essere conscio del rischio in cui incorre disponendo abrogazioni generalizzate: lo dimostra soprattutto il comma 1-ter dell’art.

¹⁸⁹ Sull’origine di tale formula, che la legge della provincia di Trento n. 15 del 1998 ha ripreso dal testo unico delle leggi bancarie, e sul suo scopo “serve a rendere ancora più chiaro che la maggior parte delle leggi elencate deve comunque intendersi già implicitamente abrogata”, cfr. G. ARENA, *Semplificazione normativa: un’esperienza e alcune riflessioni*, in *Le regioni*, 1999, 851.

2 del decreto-legge n. 200 del 2008, aggiunto in sede di conversione, secondo cui “entro il 30 giugno 2009, il Ministro per la semplificazione normativa trasmette alle Camere una relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni previste dal comma 1 sull'ordinamento vigente, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri”. In tal guisa, il Parlamento dovrebbe poter usufruire di una documentazione conoscitiva con un congruo anticipo rispetto all'operare dell'effetto abrogativo, evitando così quella sensazione di “disorientamento” e di “sconcerto” da più parti lamentata nel corso del dibattito parlamentare relativo ai decreti - legge in questione, davanti a migliaia di legge abrogate “con un colpo solo” o a centinaia di esse recuperate “in blocco”.

Un'ulteriore tematica concerne poi, il destino degli atti normativi di rango secondario. Va rammentato al riguardo, che la delega “taglia-leggi” si è limitata a riferirsi agli atti legislativi statali, rinviando così ad altra sede, e ad altra fase, il problema dell'abrogazione delle fonti secondarie, forse meno numerose, ma senz'altro più variegate, sul piano della veste formale, rispetto alle fonti primarie.

La questione si è ripresentata, come era d'altro canto, alla Corte costituzionale, all'indomani dell'adozione del decreto - legge n. 112 del 2008: anche sulla scorta delle sollecitazioni contenute nella già ricordata relazione presentata dal Governo Prodi ¹⁹⁰ ci si è domandati quale fosse la modalità più corretta per avviare anche un'opera di abrogazione delle fonti secondarie.

All'atto della conversione si è pertanto introdotto l'art. 24 del decreto legge n. 112 del 2008, il comma 1-*bis*, secondo cui “Il Governo individua, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato A”.

L'analogha disposizione è stata riformulata nel decreto legge n. 200 del 2008; senza peraltro che si sia chiarito se si debba trattare di un atto ulteriore o se, come sembrerebbe preferibile, alle due disposizioni possa darsi attuazione con un unico atto. In sede di conversione, si è stabilito un termine per l'adozione di tale atto (identificato anche in questo caso nell'ormai “fatidico” 16 dicembre 2009); e si è altresì precisato sia che esso dovrà essere trasmesso alle Camere “corredato di una relazione volta ad

¹⁹⁰ Nella relazione, infatti, si rilevava che l'automaticità dell'effetto ghigliottina potrebbe “eliminare, d'un tratto, il fondamento di molti poteri regolamentari oggi vigenti (tanto più che un'analisi sugli atti regolamentari non è stata compiuta)”, segnalando che tale questione avrebbe dovuto essere oggetto di ulteriore considerazione.

illustrare i criteri adottati nella ricognizione e i risultati della medesima con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri”.

Mediante tali provvedimenti, si è ritenuto d'uopo chiosare che, per un verso, non vi è alcun bisogno di una delega “taglia-regolamenti”, posto che il Governo può abrogarli senza scomodare il Parlamento, rientrando ciò già nei suoi poteri¹⁹¹; e, per l'altro, che l'abrogazione dei regolamenti esecutivi o che comunque trovano la loro esclusiva base normativa in atti legislativi abrogati non è necessario che sia espressamente disposta dal legislatore (primario o secondario che sia), in quanto discende, in qualche misura, automaticamente dall'abrogazione dell'atto legislativo in cui tali regolamenti rinvergono la loro base. Però si è inteso, ad ogni modo, allo scopo di dare contezza e, al contempo, certezza dell'intervenuta abrogazione, prescrivere al Governo di indicare, in un proprio atto, espressamente qualificato come “ricognitivo”, quali siano gli atti secondari che devono intendersi implicitamente abrogati.

In vero, non può non rilevarsi il carattere per più versi paradossale di questo modo di procedere: proprio nel momento in cui il legislatore sembra adottare in forma massiccia e sistematica il metodo dell'abrogazione espressa per le fonti primarie, esso ricorre invece all'abrogazione implicita per le fonti secondarie. Con l'effetto di trascinarsi appresso tutte le incertezze circa il valore di questo atto ricognitivo (del quale non è chiarita neppure la veste formale) e, a cascata, circa l'effettiva intervenuta abrogazione delle fonti secondarie in esso indicate¹⁹².

Successivamente l'adozione, e alla conversione, dei due decreti - legge “taglia leggi”, una qualche attenzione il legislatore ha dedicato altresì alla delega di cui all'art. 14, commi 12-24 della legge n. 246 del 2005, se non altro per provvedere ad alcune modifiche del meccanismo delineato¹⁹³.

¹⁹¹ In questi termini, cfr. M. AINIS, *Passato e futuro della taglialeggi*, op. cit., 245.

¹⁹² Può in proposito segnalarsi che nell'art. 5, comma 1, del già ricordato disegno di legge in corso di esame (A.S. n. 1082-B) si introdurrebbe una disposizione volta ad affrontare almeno parzialmente le questioni evidenziate nel testo: si aggiungerebbe, infatti, un comma 4-ter all'art. 17 della legge n. 400 del 1988, ai sensi della quale con regolamenti governativi “si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete”.

¹⁹³ Un ruolo nell'elaborazione di queste modifiche ha avuto anche la Commissione bicamerale per la semplificazione, la quale ha svolto numerose audizioni nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa in www.parlamento.it e altresì un seminario di approfondimento i cui contributi sono apparsi in www.federalismi.it.

In pratica, a seguito delle criticità, in parte riconosciute nella stessa relazione governativa sulla ricognizione della legislazione vigente, era evidente la necessità di apportare alcune modifiche alla disciplina originaria. Tuttavia, non di meno i due ritocchi apportati in modo occasionale, nel primo anno della XVI legislatura, né la riformulazione dell'art. 14 contenuta nella legge n. 69 del 2009 rubricata “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” appaiono andare nella direzione più opportuna.

A una prima rivisitazione è stata “ritocco” alla delega “taglia-leggi” è stato apportato dal comma 1-*bis*, dell'art. 2 del decreto-legge n. 200 del 2008, aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 9 del 2009: secondo quel che esso dispone, “ai fini dell'adozione dei decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246, il Ministro per la semplificazione normativa, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, verifica la natura e le finalità dei soggetti che ricevono finanziamenti a carico del bilancio dello Stato. A tal scopo, il Ministro per la semplificazione normativa può chiedere ai singoli soggetti indicazioni puntuali circa l'utilizzo di tali fondi. A fronte di tale riscontro, il Ministro per la semplificazione normativa, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, tiene conto di tali risultanze in sede di adozione dei decreti legislativi di cui al primo periodo”.

Si è al cospetto di una norma che meritoriamente tenta di operare una prima, parziale connessione tra “taglia-leggi” ed effetti finanziari della legislazione vigente¹⁹⁴. Tuttavia, pare delinearla in termini sostanzialmente “ricattatori” nei confronti degli soggetti finanziati a carico del bilancio statale, sembrando con ciò ammettere che il Governo, in attuazione della delega “taglia-leggi”, sia abilitato ad abrogare leggi che oggi sono pienamente vigenti ed operanti, tant'è che producono effetti finanziari. Essa, peraltro, è ubicata in una sede invero non corretta, dal momento che, ancorché contenuta in un decreto-legge, come modificato in sede di conversione, altera i principi e criteri direttivi di una delega legislativa¹⁹⁵.

Una seconda novella all'art. 14 della legge n. 246 del 2005 è intervenuta ad opera dell'art. 13 della legge n. 15 del 2009 (delega sulla produttività del lavoro pubblico e su efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), il quale ha chiarito che i

¹⁹⁴ Giudica opportuna, anche se non risolutiva, tale disposizione F. MODUGNO, *Procedimento 'taglia-leggi': profili problematici*, op. cit., 26.

¹⁹⁵ In tema, cfr., N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?*, in *Iter legis*, n. 6/2003-1/2004, 43.

decreti legislativi “correttivi” dovranno essere adottati nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e della stessa procedura previsti per i decreti legislativi “principali”; e, soprattutto, ha introdotto, sempre nel comma 18 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005, un esplicito riferimento al “riassetto”, precisando che possono essere emanate, con tali decreti legislativi, “disposizioni integrative, *di riassetto* o correttive” (il corsivo, indica le parole aggiunte dalla modifica in questione).

Prescindendo dal corretto riferimento ai principi e criteri direttivi e alla procedura da seguirsi per l’adozione dei decreti legislativi “correttivi”, peraltro forse già desumibile dalla lettura sistematica dell’art. 14 visto che costituisce una caratteristica costante delle deleghe “correttive”¹⁹⁶, sembra che l’aggiunta del riferimento al “riassetto”, pur muovendo in una direzione che era stata a suo tempo prospettata¹⁹⁷, finisca, nella formulazione attuale (non sostitutiva ma aggiuntiva rispetto alla delega “correttiva”), per reiterare, nei decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, l’ambiguità già rilevata riguardo ai contenuti dei decreti legislativi “principali”.

5. DECRETO “SALVA –LEGGE” ED EFFETTO GHIGLIOTTINA

Incontrovertibilmente più numerose e incisive si rivelano le modifiche apportate ai contenuti della delega “taglia-leggi” di cui all’art. 14 della legge n. 246 del 2005, all’ultima legge (non ancora pubblicata). Tutto ciò per giunta, postula una nuova delega per l’adozione di decreti legislativi di abrogazione (anche di disposizioni legislative successive al 1970 e nelle materie escluse dalla “ghigliottina”); abroga il comma 16 (quello contenente la norma “ghigliottina”); posticipa l’abrogazione generalizzata ad un anno dall’entrata in vigore dei decreti legislativi contenenti le disposizioni “da salvare” (originando, peraltro, una notevole incertezza sul momento in cui dovrebbe

¹⁹⁶ Cfr., per tutti, M. CARTABIA, *L’effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, in *L’effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, a cura di A. BARDUSCO E F. PIZZETTI, Giuffrè, Milano, 1998, 73 e G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle “leggi Bassanini” tra Costituzione vigente e proposte della Commissione bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Giuffrè, Milano, 1998, 773, spec. 791, nonché Corte Cost. n. 206 del 2001.

¹⁹⁷ Cfr., N. LUPO, *Le materie escluse e i decreti legislativi “correttivi”*, op. cit., 57, ove si era ritenuto “opportuno che la terza fase del meccanismo ‘taglia-leggi’, anziché essere rivolta all’adozione di decreti legislativi correttivi, si incentrasse sull’obiettivo del riordino normativo”.

scattare l'effetto abrogativo generalizzato)¹⁹⁸. Non risultano, viceversa, oggetto di particolare modifica le eccezioni, non solo quelle “discrezionali”, ma anche quelle “vincolate”, ma formulate in termini ambigui, con tutti i problemi che esse portano con sé¹⁹⁹.

Contestualmente, sempre nel medesimo provvedimento, con una novella alla legge n. 400 del 1988, si reintroducono testi unici (di fonti primarie) espressamente qualificati come “compilativi”, e configurabili, dal punto di vista del procedimento di formazione, come “spontanei” (dovendo essere adottati con d.P.R., ma senza bisogno di un'esplicita e specifica abilitazione legislativa).

E' appena il caso di constatare che al riguardo si tratta di una disposizione che, oltre ad essere o inutile (perché inidonea a abilitare all'adozione di atti normativi primari, in grado di sostituirsi alla legislazione vigente) o incostituzionale (ove venisse intesa come una delega legislativa, per violazione di tutti i requisiti posti dall'art. 76 Cost.), risulta andare in senso contrario all'esperienza descritta all'inizio di questo lavoro e a tutte le azioni intraprese nell'ultimo decennio per procedere al riordino-riassetto della legislazione vigente.

Desta particolare attrattiva, malgrado si riveli incline ad alimentare non poche incongruenze (specialmente al comma 3, ove prevede l'aggiornamento periodico di codici e testi unici), infine, l'introduzione – sempre con una novella alla legge n. 400 del 1988 – di una disposizione (rubricata “chiarezza dei testi normativi”), volta, tra l'altro, ad assicurare che la Presidenza del Consiglio si attivi affinché le modifiche successive a codici e testi unici avvengano mediante modifica espressa²⁰⁰.

¹⁹⁸ Il punto è segnalato, in particolare, nel parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera l'8 aprile 2009, in un'osservazione con cui rileva che “dovrebbe valutarsi l'opportunità di stabilire un termine fisso e non suscettibile di scorrimento, per la decorrenza del meccanismo della «ghigliottina», atteso che i peculiari effetti che si producono richiedono che vi siano le massime garanzie di certezza e conoscibilità dei tempi in cui i medesimi effetti si realizzano”.

¹⁹⁹ Per una lettura in senso estensivo delle eccezioni di cui ai commi 14 e 17 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005. Cfr., ad esempio, B. CARAVITA di Toritto, *Attuazione del procedimento taglia-leggi*, in *www.federalismi.it*, 20 maggio 2009, 3.

²⁰⁰ La disposizione introdotta sarebbe del seguente tenore: «Art. 13-bis. - Chiarezza dei testi normativi.

1. Il Governo nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:

a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;

b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le

In linea con una sostanziale indicazione – più opportunamente ubicata in una previsione costituzionale e specificamente riferita all'attività parlamentare, anziché a quella governativa – proveniente dai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che ha operato nella XIII legislatura²⁰¹.

6. IL PROCEDIMENTO “TAGLIA-LEGGE” E LE CODIFICAZIONI

Le pregresse stagioni, di asserite quanto poi vane riforme, mutate in parte da laboratori politici *extra moenia* e assurte a paradigmatiche per i riformatori italiani, si sono complessivamente tradotte in una sorta di magistero prezioso del quale ora si dirà.

Anzitutto è opportuno prendere atto che nell'esperienza contemporanea la codificazione ha cambiato fisionomia rispetto a quella dei secoli passati. Essa non serve più a dare forma giuridica ai rapporti sociali, come le grandi codificazioni del diritto privato, ma a tenere in buon ordine un tessuto normativo sempre più sfilacciato. Non aspira più ad omogeneizzare le discipline di pochi tipi di rapporto giuridico, ma a coordinare le discipline di molti tipi di rapporto giuridico. Non concerne solo alcuni settori del diritto (il diritto privato, il diritto penale, le procedure), ma tutta la legislazione, in particolare quella amministrativistica, che è la più abbondante e frammentaria. Non attiene particolarmente al rapporto tra diritto scritto e diritto non scritto che con quello tra diritto scritto “ordinato” e “disordinato”. È una modalità di

disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.

3. Periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-bis adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici».

²⁰¹ Il riferimento è all'art. 92 del testo approvato il 4 novembre 1997, secondo cui “La legge regola le procedure con cui il Governo propone alle Camere la codificazione delle leggi vigenti nei diversi settori. I regolamenti delle Camere prevedono l'improcedibilità dei disegni di legge che intervengono nelle materie già codificate senza procedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi”. Sul punto cfr., P. COSTANZO *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1999.

esercitare la funzione normativa più che un contenuto di essa. Non mira più alla stabilità, ma alla completezza, all'aggiornamento e alla conoscibilità del diritto.

Inoltre, la codificazione può avere successo solo se si rinuncia, almeno in una prima fase, all'obiettivo di una riforma sostanziale del diritto: quanto più l'opera di codificazione si spinge nell'apportare modifiche alle disposizioni raccolte, tanto maggiori sono gli ostacoli ai quali essa va incontro. La recente vicenda transalpina, assai studiata e citata in Italia, dovrebbe almeno avere insegnato che è impossibile realizzare, allo stesso tempo, una riforma generale e una codificazione²⁰².

Ancora, la codificazione richiede un forte supporto politico, per superare le inevitabili resistenze e i pericolosi fattori di inerzia. Consiste in un'operazione poco trasparente per i governi, sia perché il riordino del diritto esistente fa guadagnare meno voti di una riforma innovativa, sia perché gli effetti positivi si vedono in un termine che va al di là delle singole tornate elettorali e non sono facilmente imputabili. Solo una guida politica forte e illuminata consente di perseguire coerentemente una politica di riordino normativo. Tutto ciò ci dà la misura del perché, in Italia, questa politica abbia risentito dell'instabilità del quadro politico e suggerisce che, in questa situazione, occorre puntare sulla condivisione dei relativi obiettivi tra maggioranza e opposizione. Quella del riordino normativo può anche non essere una politica *bipartisan*, ma è bene che lo sia. Tant'è vero che, il meccanismo più longevo, in questa materia, è proprio il meccanismo taglia-leggi, di cui si dirà in seguito, che è stato efficacemente implementato da governi espressione di maggioranze diverse da quella del governo che lo aveva introdotto.

Non da ultimo, la codificazione esige procedure e strutture *ad hoc*. Mentre la manutenzione dei codici spetta soprattutto al legislatore, l'incipiente elaborazione di codici, che raccolgano discipline sparse, è inevitabilmente compito del governo e delle pubbliche amministrazioni. Gli enti di settore ricoprono un ruolo insostituibile nell'elaborazione di codici nelle materie di rispettiva competenza: la maggior parte delle

²⁰² Cfr., R. SCHWARTZ, *Éloge de la codification*, in *Droit administratif*, n. 12/2002, 11 « *il est impossible de mener de front une réforme générale et une codification. Il faut d'abord codifier avant de réformer au vue d'un état du droit clarifié, ou modifier des normes puis, ensuite, codifier. Chaque fois que le gouvernement a voulu mener de pair réforme générale du droit en vigueur et codification, cette dernière a été in fine arrêtée ou abandonnée. Il faut donc tolérer provisoirement certaines malfaçons ou incohérences juridiques existantes. Cependant, l'expérience a également montré que les malfaçons ou incohérences juridiques ont été révélées ou mises en lumière par la codification, conduisant ensuite le législateur ou le pouvoir réglementaire à apporter les corrections souhaitables* ».

disposizioni vigenti riguarda l'organizzazione e la disciplina delle pubbliche amministrazioni. Non di meno, deve esservi anche un centro di coordinamento, che indirizzi l'attività mantenendo una prospettiva d'insieme, stabilisca criteri generali e si faccia carico delle materie alle quali non corrisponde nessuna amministrazione in particolare.

In quarto luogo, la codificazione comporta un'attività di "manutenzione". Non costituisce un'operazione normativa, circoscritta nel tempo, ma un modo di legiferare. Non è sufficiente, quindi, mettere ordine in singoli settori, ma occorre anche organizzare il processo normativo in modo da mantenere l'ordine che si è fatto, per evitare che, mentre si ordina un settore, se ne metta in disordine un altro. *Id quod plerumque accidit* nella legislazione italiana, in cui l'opera di riordino è stata bilanciata, o addirittura soverchiata, dalla contemporanea decodificazione operata dalle nuove norme: queste tendono ad aggiungersi a quelle precedenti piuttosto che a modificarle, mentre quasi mai i nuovi atti normativi contengono una disciplina esaustiva della relativa materia. Necessita pertanto operare sia sullo *stock*, sia sul flusso²⁰³. Questo può essere manifestato altresì considerando che la codificazione è un fatto dinamico e continuo, non episodico²⁰⁴.

In definitiva, oltre a riordinare il diritto, occorre renderlo facilmente e gratuitamente accessibile ai cittadini. Gli ordinamenti che tengono in buon ordine il proprio diritto, come quello francese e quelli statunitensi, offrono anche ottimi esempi di siti *internet* nei quali si può liberamente consultare il diritto vigente. Viceversa, i timidi tentativi compiuti dalle istituzioni italiane sono largamente insoddisfacenti, per il difetto di aggiornamento e per i già rilevati problemi dell'ordinamento normativo italiano.

Per una codificazione seria occorre un'opera di revisione caso per caso e di manutenzione costante, svolta non solo sul piano del diritto.²⁰⁵

Tali osservazioni potranno tornare utili qualora, come è auspicabile, l'attività di riordino normativo riprenderà. Si può auspicare anche che essa riparta in una

²⁰³ V., S. CASSESE, intervento alla Riunione interistituzionale sulla legislazione fra Stato e regioni, Camera dei deputati, 24 ottobre 2000, 10 del resoconto stenografico.

²⁰⁴ Al riguardo, v., B. G. MATTARELLA, *La codificazione in senso dinamico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 709.

²⁰⁵ V., L. CARBONE, *Quali rimedi per l'inflazione legislativa. Abrogazioni e codificazioni in Italia*, Relazione al Seminario «L'Italia e le sue leggi», Roma 4 giugno 2018 in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, fasc.4, 475.

situazione più vantaggiosa, nella quale il numero degli atti normativi vigenti sarà stato prima accertato e poi ridotto.

Residua, difatti, il nodo da sciogliere del numero delle leggi vigenti, al quale sono dedicate le pagine che seguono: problema che – per quanto si è osservato all’inizio – non è il principale dal punto di vista dei cittadini e degli operatori, ma che – come pure si è osservato – complica quello del riordino.

L’ultimo quindicennio non lesina iniziative tese a fronteggiare il problema principale, quello del disordine del tessuto normativo: ciò è avvenuto con varie operazioni di codificazione, che hanno dato spesso buoni risultati, ma hanno anche mostrato i limiti derivanti dalla loro episodicità. Episodicità – se non casualità – che ha reso l’esperienza italiana molto distante da quella che è stata spesso presa a modello dai codificatori italiani: l’esperienza francese della codificazione *à droit constant*.²⁰⁶

Le recenti esperienze dimostrano al riguardo come in Italia si annoverino modelli di buona legislazione. Esse, però, sono sempre state relegate a specifici ambiti materiali e a determinate autorità.

Le prime si rinvencono anche al di fuori del diritto privato, del diritto penale e delle procedure: si pensi al diritto degli enti locali, che è sempre stato raccolto in un testo unico, o al Codice della strada. Tra le seconde, molte autorità indipendenti: la Banca d’Italia ha sempre tenuto in buon ordine le proprie Istruzioni di vigilanza, la cui natura è ambigua ma la cui fruibilità per gli operatori è massima; la Commissione nazionale per le società e la borsa – Consob e l’Autorità garante della concorrenza e del mercato pubblicano raccolte delle norme che le riguardano; l’Autorità per l’energia elettrica emana regolarmente “testi integrati” delle proprie disposizioni in determinate materie. Anche le regioni hanno esperito il metodo della codificazione, elaborando testi unici regionali e adottando la prassi della legge annuale di semplificazione.

Il metodo del testo unico è stato oltremodo adottato nel corso della XIII e della XIV legislatura, con buoni risultati: senza pretesa di esaustività, è sufficiente menzionare i codici o testi unici relativi ai beni culturali e ambientali (e, poi, dei beni culturali e del paesaggio), alla documentazione amministrativa, alla tutela e al sostegno della maternità e della paternità, all’edilizia, all’espropriazione, alla circolazione e al

²⁰⁶ V., B. G. MATTARELLA, *La codificazione del diritto: riflessioni sull’esperienza francese contemporanea*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1993 1035; M. SUEL, *Essai sur la codification à droit constant*, Paris, 1993; G. BRAIBANT, *Utilités et difficultés de la codification*, in *Droits*, n. 24/1996, 61.

soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, alle spese di giustizia, alla protezione dei dati personali, alle comunicazioni elettroniche, al debito pubblico. Numerosi codici hanno semplificato la vita a cittadini e operatori; molte delle relative materie non erano mai state oggetto di una disciplina organica.

Questi lusinghieri risultati, peraltro, non hanno sostanzialmente rivisitato (rimaneggiato) il sistema normativo, che continua a essere caratterizzato da un eccessivo numero di atti normativi e da frammentarietà della legislazione. Il quadro complessivo continua a essere un quadro di disordine normativo, con alcune zone di ordine. Ciò dipende da due fattori, uno relativo alle condizioni di partenza e uno relativo al modo di procedere.

Il primo elemento è dato proprio dal numero eccessivo di leggi, rispetto al quale singole operazioni di codificazione sono possibili, ma a condizione di concentrare l'attenzione su settori relativamente specifici, nei quali il numero di norme da riordinare sia ragionevole. Ciò avalla il collegamento tra la riduzione del numero di leggi e il riordino: in assenza della prima, è difficile procedere al secondo, se non in settori specifici. A riprova vi è anche il fatto che la stragrande maggioranza delle deleghe per il riassetto di specifici ambiti materiali, conferite dalle varie leggi di semplificazione, siano rimaste inevase: tutto ciò non solo per l'azione circoscritta di coloro i quali erano preposti alla codificazione, prevalentemente figure apicali strutturati in enti complessivamente precari, ma altresì per il gravoso ed improbo compito di riassetto della materia.

Non di meno, il fenomeno appena rappresentato, con la conseguente perdita di alcune buone occasioni di codificazione, è stato dovuto anche al secondo fattore, ossia, alla già menzionata episodicità dell'attività di codificazione. La selezione degli ambiti materiali da rassettare è stata informata da criteri occasionali: la buona volontà delle singole amministrazioni; la disponibilità di funzionari ed esperti che conoscessero l'una o l'altra materia; la possibilità di ricondurre un codice a una delle deleghe, spesso formulate in modo ambiguo o risultati da combinati disposti di norme diverse ed elenchi di procedimenti. L'operazione, ben lungi dalla codificazione transalpina, alla quale si accede sulla base di un piano pluriennale di codificazione, perseguito con efficacia variabile ma con sostanziale continuità, il cui obiettivo finale è la codificazione di tutto il diritto positivo statale.

La pregressa stagione ha accusato anche di una serie di incertezze relative alla portata delle operazioni di riordino, alle procedure e ai soggetti della codificazione e alla struttura dei codici.

Sul primo profilo hanno pesato le distinzioni, alquanto schematiche e smentite dalla prassi, tra codici e testi unici o tra testi unici “compilativi” e “innovativi”.

Non di rado si è rivelata carente la contezza che la codificazione può avere diverse forme, che implicano interventi di diversa intensità sul tessuto normativo preesistente, e che l'intensità di questi interventi sfugge a distinzioni nette, ma il riordino normativo è possibile a patto di non incidere, se non in minima parte, sulle scelte sostanziali operate dalle norme oggetto di riordino: come insegna l'esperienza francese, «codificare non è modificare»²⁰⁷. Qualche legge²⁰⁸ ha ingenuamente contrapposto i codici, intesi come operazioni di riordino sostanziale della disciplina, ai testi unici, nonché come operazioni di mero consolidamento delle norme esistenti, optando decisamente per il primo modello e condannandosi così all'insuccesso.

Mutando angolo prospettico, si è pencolato tra un modello troppo accentrato, nel quale il riordino era operato da strutture poste presso la Presidenza del Consiglio, senza il coinvolgimento delle amministrazioni interessate, e un modello troppo decentrato, nel quale una forte struttura di coordinamento mancava. Il primo archetipo è prevalso nella XIII legislatura, in cui i protagonisti del riordino furono le strutture della Presidenza del Consiglio, a cominciare dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, con buoni risultati ma al prezzo di una certa deresponsabilizzazione delle altre amministrazioni e di qualche problema di attuazione e di coordinamento. Il secondo tipo è invalso viceversa nella XIV legislatura, con la soppressione del Nucleo, ma ad un certo punto ci si dovette rendere conto che una struttura *ad hoc* era necessaria e a fine legislatura si prevede l'istituzione di una commissione, che peraltro non vide mai la luce.

Per quanto attiene alla struttura dei codici, nella XIII legislatura si optò per il modello francese dei “codici misti”, con una parte legislativa e una parte regolamentare. Decisione complessivamente encomiabile, che diede anche qualche buon frutto, ma che ben presto dovette fare i conti con l'inflazione regolamentare, non meno grave di quella legislativa, e soprattutto con la nuova distribuzione della potestà regolamentare

²⁰⁷ G. BRAIBANT, *La relance de la codification - Allocution*, in *Rev. fr. Droit adm* 6, 1990, 308.

²⁰⁸ La terza legge di semplificazione, n. 229 del 2003.

operata dall'art. 117 cost., riformato nel 2001. Accomiatandosi da questo modello, si è determinato talvolta l'inserimento nei codici di previsioni prima regolamentari: pur di mantenere certi oggetti alla competenza normativa dello Stato, non si è esitato a elevare il livello della disciplina, a dispetto del criterio della delegificazione, spesso enunciato dal legislatore.

7. IL “TAGLIA – LEGGI” NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

A seguito della vigenza dei due decreti - legge del 2008 in materia di semplificazione normativa, il processo di attuazione del meccanismo taglia-leggi è andato avanti e gli sviluppi successivi hanno altresì comportato, in due momenti distinti, la modifica delle abrogazioni espresse che il d.l. n. 200/2008 aveva disposto.

In primis, la legge 18 giugno 2009, n. 69 è intervenuta sull'elenco di tali abrogazioni, modificandone in senso riduttivo l'ambito di applicazione²⁰⁹. Inoltre, compiendo quello che è stato definito in dottrina “un deciso cambiamento di metodo” nell'ambito del meccanismo taglia-leggi²¹⁰, la medesima legge ha introdotto all'art. 14 della legge n. 246/2005 il comma 14-*quater*. Tale comma, conferendo delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi che sancissero l'abrogazione espressa di atti legislativi e disposizioni pubblicate anche successivamente al 1° gennaio 1970, ha fornito ulteriore prova della suscettibilità di riconduzione a unità dell'intero meccanismo taglia-leggi. La delega, infatti, ripristinava il modello dell'abrogazione espressa di atti legislativi

²⁰⁹ In particolare, l'art. 4, comma 2, della legge n. 69/2009 ha espunto le leggi di ratifica ed esecuzione di trattati internazionali approvate tra il 1861 e il 1947 dall'elenco contenuto nell'Allegato 1 al d.l. n. 200/2008. Tali leggi, quindi, sono state escluse dall'abrogazione espressa prevista dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 200. Al riguardo, la legge del 2009 ha realizzato lo scopo di salvare l'efficacia di un elevato numero di atti legislativi (per la precisione, 1.013 atti) facendo ricorso alla stessa tecnica legislativa che il Governo aveva utilizzato nei decreti - legge n. 112 e n. 200/2008. La tecnica a cui mi riferisco è la seguente: il precetto è fissato in una disposizione della legge la quale rinvia a un allegato alla legge. L'allegato contiene l'elenco degli atti legislativi ai quali il precetto si applica e, quindi, dà attuazione allo stesso. Infatti, l'art. 4, comma 2, della legge n. 69/2009 ha stabilito il precetto e, allo stesso tempo, ha rinviato all'Allegato 1, annesso alla legge. Gli atti legislativi elencati nell'Allegato 1 sono stati esclusi dall'abrogazione espressa e automatica disposta dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 200.

²¹⁰ F. MODUGNO, Sulla relazione presentata dal Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli in data 24 giugno 2009 sull'impatto delle abrogazioni previste dall'art. 2 d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli ministeri, in *Federalismi.it*, n. 22 del 2009, 2.

individuati in elenchi allegati a un provvedimento legislativo che sanciva l'abrogazione medesima, cioè il modello utilizzato dai decreti legge n. 112 e n. 200 del 2008.

Pertanto, si è avviata la stagione successiva del meccanismo taglia-leggi²¹¹. In *primis*, nel 2009, il legislatore delegato ha dato attuazione alla delega sul salvataggio dall'abrogazione generalizzata. Oltre ad ottemperare ad una funzione salvifica nei confronti della legislazione anteriore al 1970 che era considerata meritevole di sopravvivere, il medesimo decreto legislativo ha ulteriormente inciso sull'elenco delle abrogazioni espresse disposte dal d.l. n. 200/2008²¹². Inoltre il Governo, nella veste di legislatore delegato, ha eseguito due tipi di interventi nel 2010. Anzitutto esso ha attuato la delega di cui all'art. 14, comma 14 - *quater*, della legge di semplificazione²¹³. Inoltre il Governo, mediante l'emanazione di un distinto decreto legislativo, ha introdotto modifiche e integrazioni all'elenco di atti legislativi e disposizioni di cui il d.lgs. n. 179/2009 aveva prescritto la permanenza in vigore e quindi il salvataggio dall'effetto abrogativo generalizzato.²¹⁴

Dalla disamina generale del meccanismo taglia-leggi si ricava che, a fronte di una legge di semplificazione che, nella sua versione originaria, metteva al centro l'abrogazione generalizzata di atti legislativi non nominati, la tecnica legislativa privilegiata tanto dal Governo quanto dal Parlamento per compiere operazioni di snellimento dell'ammontare della legislazione è progressivamente diventata quella dell'abrogazione espressa. L'abrogazione espressa coincide con un elenco, contenuto in un allegato al provvedimento legislativo che sancisce l'abrogazione medesima. Tale novero contempla gli atti legislativi da considerare abrogati. I due atti aventi forza di legge del 2008 hanno impiegato proprio questa tecnica, a conferma della loro piena

²¹¹ Su questa fase, v., M. CECCHETTI, *Vizi reali e virtù mancate negli esiti più recenti delle operazioni "taglia-leggi" previste dall'art. 14 della legge n. 246/2005*, in *Federalismi.it*, n. 1 del 2011.

²¹² Il d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 179 ha dato attuazione alla delega prevista dall'art. 14, comma 14, della legge di semplificazione per il 2005 e ha quindi individuato le disposizioni di legge anteriori al 1° gennaio 1970 che dovevano essere sottratte all'effetto ghigliottina del meccanismo taglia-leggi. L'Allegato 1, al quale l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo rinvia, contiene l'elenco degli atti legislativi salvati. L'art. 1, comma 2, invece, ha esentato una serie di atti legislativi individuati nell'Allegato 2 al d.lgs. n. 179/2009 dall'applicazione dell'effetto abrogativo stabilito dall'art. 2 del d.l. n. 200/2008.

²¹³ Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 *"Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246"*.

²¹⁴ Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 – *"Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore"*.

integrazione nel pluriennale processo di semplificazione normativa innescato nel 2005. Infine, la legge n. 69/2009 ha disposto la medesima modalità altresì per il riordino della normativa regolamentare²¹⁵, fornendo in tal senso l'ennesimo indizio a supporto della tesi che mira ad una *reductio ad unum* del complessivo meccanismo taglia-leggi²¹⁶.

La complessa vicenda processuale venuta alla decisione della Corte costituzionale è culminata nella emanazione della sentenza di esordio - la n. 346 del 2010²¹⁷ - che ha postulato lo scrutinio di una congerie di problematiche attinenti alla semplificazione normativa ed in special modo nel meccanismo taglia-leggi.

La decisione n. 346 del 2010 della Corte costituzionale ha riguardato un regio decreto del 1923, che è stato soggetto prima ad abrogazione e in seguito a salvataggio²¹⁸. *In primis*, la Corte ha scrutinato il rapporto tra effetto abrogativo di cui al d.l. n. 200/2008 ed effetto salvifico nei confronti di una parte degli atti legislativi colpiti da abrogazione espressa. La Corte costituzionale ha conferito ampio risalto all'entrata in vigore del d.lgs. n. 179/2009, datata 15 dicembre 2009, laddove l'effetto abrogativo previsto dall'art. 2 del d.l. n. 200/2008 ha acquisito efficacia il giorno successivo (16 dicembre 2009). Pertanto, non era possibile riscontrare né una reintroduzione né una reviviscenza delle disposizioni elencate nell'Allegato 2 al decreto

²¹⁵ La legge ha inserito nell'art. 17 della legge n. 400/1988 il comma 4-ter. Esso conferisce al Governo un'autorizzazione di carattere permanente a effettuare un periodico riordino della normativa regolamentare vigente mediante la tecnica dell'abrogazione espressa delle norme che hanno esaurito la loro funzione o sono comunque obsolete. In attuazione di tale previsione, è stato adottato il d.P.R. 13 dicembre 2010, n. 248. Sull'art. 17, comma 4-ter, legge n. 400/1988, vedi E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge n. 69/2009*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2009, 4; M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti "taglia-leggi"*, op. cit., 62.

²¹⁶ Una siffatta interpretazione sistematica del meccanismo taglia-leggi considerato nel suo complesso consente altresì di superare la critica che ha evidenziato il carattere episodico e la carenza di organicità delle misure in materia di semplificazione normativa adottate dalla legge n. 69/2009. V., A. NATALINI, B. CAROTTI, *La legge n. 69/2009 e la pubblica amministrazione. La semplificazione normativa e amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2009, 1147.

²¹⁷ Su cui v., in particolare, F. PACINI, *Brevi riflessioni intorno al Taglialeggi dopo la sentenza n. 346 del 2010 della Corte costituzionale* e L. SCAFFARDI, *Il meccanismo taglialeggi al vaglio della Corte costituzionale. Il "curioso caso" del decreto Tolomei*, ambo in N. LUPO (a cura di), *Taglia-leggi e Normativa tra luci ed ombre*, 2011, risp. 155 e 205; C. MEOLI, *Sulla valenza ricognitiva del decreto "salva-leggi (prime riflessioni a margine di Corte cost., sentenza 1 dicembre 2010, n. 346)*, in *Federalismi.it*, 5/2011; P. CARNEVALE *Salvar l'insalvabile. La Corte Costituzionale, la delega salva-leggi e l'incostituzionalità per accertamento del diritto vigente. Lo strano caso della sentenza n. 182 del 2018* in *La rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, fasc. 2, 15.

²¹⁸ Si tratta del r.d. 29 marzo 1923, n. 800, il c.d. decreto Tolomei, che il d.l. n. 200/2008, così come modificato in sede di conversione in legge, aveva inserito nell'elenco degli atti legislativi da considerare abrogati. Il d.lgs. n. 179/2009, invece, ha inserito tale regio decreto nell'elenco degli atti da sottrarre all'effetto abrogativo disposto dall'art. 2 del decreto-legge.

legislativo, poiché esse non avevano ancora subito l'effetto abrogativo quando il decreto stesso è entrato in vigore.²¹⁹

È stato constatato che il Governo ha realizzato “un’operazione di salvataggio *in extremis*, neanche tanto innovativa per il legislatore”²²⁰. Anche il d.l. n. 200/2008, infatti, era entrato in vigore proprio il giorno in cui le abrogazioni disposte dal d.l. n. 112/2008 erano diventate efficaci.

Ma quel che più rileva di questa decisione ai fini del presente elaborato è la presa di posizione della Corte costituzionale sul ruolo svolto dai decreti - legge in materia di semplificazione normativa nell’ambito del meccanismo taglia-leggi. Il ragionamento svolto dalla Corte muove dall’art. 2, comma 1, del d.l. n. 200/2008, che ha differito al 16 dicembre 2009 l’effetto abrogativo. Tale data non era casuale; infatti, come si è visto, si trattava del giorno successivo all’entrata in vigore del d.lgs. n. 179/2009. In questo senso, il decreto-legge ha “espressamente e specificatamente” fatto riferimento al meccanismo taglia-leggi, in particolare, alla delega salvifica²²¹. Ne discende che il d.l. n. 200/2008 è parte integrante del meccanismo taglia-leggi avviato nel 2005, come il momento in cui tale decreto è stato emanato dimostra, momento che si è collocato “nelle more dell’esercizio della delega salva-leggi”.

In linea con l’esegesi fornita dalla Corte, l’efficacia delle abrogazioni espresse disposte dal decreto-legge deve essere interpretata alla luce di tale delega e della sua attuazione. Pertanto, non può essere ritenuto abrogato dal decreto-legge un atto legislativo che il decreto legislativo attuativo della delega salva-leggi ha ricompreso tra quelli di cui è indispensabile la permanenza in vigore. Un simile itinerario ermeneutico presuppone una stretta interrelazione tra l’abrogazione espressa di atti legislativi indicati in un allegato al decreto-legge e il salvataggio di atti legislativi inseriti in un elenco allegato al decreto legislativo di attuazione della delega.

In pratica, nell’ambito del meccanismo taglia-leggi, abrogazione espressa e salvataggio, sebbene abbiano costituito operazioni condotte mediante il ricorso a

²¹⁹ V., Corte cost., 29 novembre 2010, n. 346, 4.4 Considerato in diritto.

²²⁰ L. SCAFFARDI, *Il meccanismo taglialeggi: il vaglio della Corte costituzionale. Il “curioso caso” del decreto Tolomei*, in *Taglialeggi e Normattiva tra luci e ombre* a cura di N. Lupo, Cedam 2011, 214.

²²¹ V., Corte. cost., sentenza n. 346/2010.

strumenti legislativi diversi, sono state accomunate dal perseguimento dei medesimi obiettivi: non solo lo “sfoltimento normativo”²²², ma anche la certezza del diritto.

Il d.lgs. n. 10/2016 ha conferito attuazione all’art. 21 della legge n. 124/2015 disponendo la modifica e l’abrogazione di disposizioni legislative entrate in vigore tra il 1° gennaio 2012 e il 28 agosto 2015 – data di entrata in vigore della legge Madia²²³, – che avevano disposto l’adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione. L’art. 1 del provvedimento annovera una serie di modifiche introdotte alla legislazione vigente, principalmente a disposizioni contenute in decreti - legge, al fine di agevolare l’adozione dei provvedimenti non legislativi di attuazione che tali disposizioni richiedono²²⁴. Sol che si consideri che le disposizioni da modificare, per consentirne l’attuazione, siano contenute prevalentemente in decreti - legge dimostra come siffatti decreti siano andati nella direzione della complicazione del sistema normativo, anziché in quella della semplificazione di esso. Atteso come, pertanto, molte critiche sono state appuntate dalla dottrina nei confronti dei decreti - legge che hanno operato una riduzione dello *stock* normativo, nel caso dei decreti che contenevano le disposizioni da modificare il giudizio negativo è stato formulato direttamente dal legislatore delegante. Egli ha autorizzato l’esecutivo a identificare le disposizioni di quei decreti che dovevano essere modificate per facilitare l’adozione dei provvedimenti attuativi.

Il giudizio negativo manifestato *in re ipsa* dal legislatore delegante è stato ancora più drastico nei confronti delle disposizioni – anche in questo caso, contemplate prevalentemente dai decreti - legge – che il Governo ha ritenuto d’uopo abrogare a seguito del venir meno del mancato ricorso delle condizioni necessarie ai fini attuativi. A conclusioni analoghe si perviene altresì, per le disposizioni soggette a modifica: sia le disposizioni da modificare sia quelle da abrogare hanno finito per complicare l’ordinamento giuridico. Il meccanismo mediante il quale l’abrogazione è stata sancita è la medesima utilizzata dai decreti- legge del 2008 in materia di semplificazione normativa: un precetto ha stabilito l’abrogazione delle disposizioni legislative elencate

²²² L. SCAFFARDI, *Il meccanismo Taglialeggi al vaglio della Corte costituzionale. Il “curioso caso” del decreto Tolomei* op. cit., 217.

²²³ Per ulteriori approfondimenti sul tema, A. IANNUZZI, Osservazioni sulla delega “taglia-inattuazione”, per la modifica e l’abrogazione delle leggi che prevedono l’adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge “Madia” in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, fasc. 2, 14.

²²⁴ V., il principio e criterio direttivo per l’attuazione della delega stabilito dall’art. 21, comma 1, lett. a), l. n. 124/2015.

in un allegato al decreto legislativo. In tale ultima ipotesi, è altresì sufficiente compulsare le voci del novero allegato al decreto. Inoltre, a differenza dei decreti - legge del 2008, che utilizzavano la formula “sono o restano abrogate”, l’art. 2 del d.lgs. n. 10/2016 ha stabilito che le disposizioni individuate nell’elenco “sono abrogate”. Questa tecnica ha dissipato ogni perplessità circa l’eventualità che l’abrogazione di tali disposizioni fosse già intervenuta in precedenza.

Il d.lgs. n. 10/2016 è stato emanato dopo più di un lustro dalla conclusione della stagione del taglia-leggi, con la quale tuttavia condivide alcuni aspetti. Anzitutto, come si è appena evidenziato, la tecnica impiegata per disporre l’effetto abrogativo è quella dell’elencazione delle disposizioni di legge da sottoporre ad abrogazione, un’abrogazione che quindi risulta essere puntuale ed espressa. Così come è stato rilevato in dottrina, l’abrogazione espressa è da preferire rispetto alla “abrogazione generalizzata da abbandono”, che pone problemi maggiori di diritto intertemporale²²⁵. Pertanto, un elenco è comunque necessario: se non per indicare cosa abrogare, quantomeno per individuare ciò che deve essere salvato dall’abrogazione implicita. Per tutto quanto esposto, l’elenco degli atti o disposizioni da abrogare soddisfa maggiormente l’esigenza di certezza del diritto. Questa necessità, ben presente nel corso della stagione del taglia- leggi²²⁶, è comune alla semplificazione normativa e amministrativa. Inoltre, la semplificazione normativa è intesa essenzialmente come diminuzione dell’ammontare di legislazione. Sebbene il meccanismo taglia-leggi includesse fin dall’inizio anche il riassetto tra gli obiettivi da conseguire mediante l’attuazione delle deleghe, la riduzione dello *stock* normativo ha progressivamente assunto assoluta centralità nelle dinamiche del taglia - leggi. Come si dirà poi, il novero delle abrogazioni espresse sancite dal d.lgs. n. 10 del 2016 ricomprende altresì disposizioni contenenti misure di semplificazione amministrativa, in tal modo dimostrando che esiste un collegamento tra quest’ultima e la semplificazione normativa²²⁷.

²²⁵ A. D’ATENA, *Intervento, in Senato della Repubblica (a cura di), Attuazione del procedimento “taglia-leggi”. Problemi, proposte e prospettive*, Roma 2009, 18.

²²⁶ V., Cons. Stato, sez. atti normativi, parere n. 2024/2007, par. 2.2. c); Relazione sulla ricognizione della legislazione statale, cit., p. 33; N. LUPO, *Relazione*, in *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, op. cit., 103.

²²⁷ V., per ulteriori approfondimenti A. RAZZA, *Il d. lgs. 10 del 2016: un “taglia – decreti” per un nuovo riordino normativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, fasc. 1, 3.

L'unione tra le due tipologie di semplificazione, ben visibile nel d.l. n. 112/2008, si ritrova anche in un decreto-legge successivo alla stagione del taglia-leggi ma anteriore alla legge Madia: il d.l. n. 5/2012²²⁸. Teso prevalentemente a conseguire la semplificazione amministrativa, come risulta dal preambolo²²⁹, il decreto-legge contiene anche un articolo dedicato alla riduzione dello *stock* normativo. L'art. 62 infatti, ha disposto l'abrogazione di una serie di atti legislativi, ritenuti implicitamente abrogati o comunque obsoleti – e, dunque, non più applicabili – a partire dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. L'art. 62 ha impiegato la formula “sono o restano abrogate”, tipica delle operazioni taglia-leggi, e ha rinviato a un elenco allegato al decreto per l'individuazione delle disposizioni da ritenere abrogate. In realtà, tale elenco menziona non singole disposizioni, ma atti legislativi nella loro interezza, che sono stati sottoposti all'effetto abrogativo²³⁰.

Altri decreti - legge adottati nella medesima congiuntura temporale (2010-2015) hanno riguardato esclusivamente la semplificazione amministrativa. Ciò dimostra che malgrado la semplificazione normativa e la semplificazione amministrativa possano essere intese come le due componenti di una *policy* unitaria, gli strumenti e le tecniche utilizzati per realizzare l'una non coincidono – quantomeno, non sempre – con quelli a cui si fa ricorso per conseguire l'altra. Caso paradigmatico è rappresentato dal d.l. n. 78/2010²³¹, che ha introdotto alcune novelle di notevole portata alla legge generale sul procedimento amministrativo. Inoltre, è appena il caso di segnalare che soltanto alcune di tali modifiche possono essere considerate come aventi propriamente una finalità di semplificazione. Il richiamo è all'art. 49 del decreto - legge in parola, nella formulazione risultante dalla conversione in legge.

²²⁸ Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 – “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”.

²²⁹ Il preambolo del decreto legge ha individuato le ragioni di straordinaria necessità e urgenza ex art. 77 Cost. Nell'obiettivo di garantire una riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese.

²³⁰ In particolare, la Tabella A allegata al decreto-legge, così come modificata dalla legge di conversione, contiene 297 voci, corrispondenti ad altrettanti atti legislativi. L'espressione “atti legislativi”, peraltro, dev'essere intesa in senso lato, in quanto la stragrande maggioranza di essi è costituita da decreti del Presidente della Repubblica – quindi, da atti di rango secondario.

²³¹ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 – “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”.

Tale articolo ha rivisitato la disciplina della conferenza di servizi, uno degli istituti a cui il capo IV della legge n. 241/1990 affida la funzione di realizzare la semplificazione amministrativa²³². Ciò nonostante il comma 4-*bis* dell'art. 49, aggiunto dalla legge di conversione, ha un oggetto diverso: la dichiarazione di inizio attività, un altro istituto di semplificazione previsto dal capo IV della legge n. 241/1990. Rivisitando l'art. 19 di tale legge, il comma 4-*bis* ha introdotto e disciplinato la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), che ha sostituito la precedente dichiarazione. L'art. 49 del decreto-legge contempla un ulteriore oggetto che concerne la legge sul procedimento amministrativo, ma non direttamente il capo della stessa dedicato alla semplificazione.

Il comma 4 dell'art. 49, infatti, è intervenuto sull'art. 29 della legge sul procedimento, dedicato all'ambito di applicazione della stessa, estendendo alla conferenza di servizi la sottoposizione ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che spetta alla legislazione statale determinare²³³.

Un ampio spettro di decreti - legge successivi, adottati nel corso sia della XVI che XVII legislatura, hanno apportato modifiche ulteriori alla legge generale sul procedimento. Alcune di tali modifiche hanno riguardato i due istituti della conferenza di servizi e della SCIA, la cui disciplina è risultata contraddistinta da una certa instabilità proprio a causa dei ripetuti interventi legislativi. Questi ultimi hanno prodotto, quindi, una complicazione dell'ordinamento giuridico. In special modo farraginoso risulta essere, ad esempio, l'evoluzione dell'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241/1990, concernente l'adozione della determinazione finale della conferenza di servizi e il superamento dell'eventuale dissenso espresso da amministrazioni che curano interessi sensibili²³⁴.

²³² Le modifiche apportate dal decreto-legge hanno riguardato sia lo svolgimento della conferenza di servizi, disciplinato dall'art. 14-ter della legge n. 241/1990, sia l'adozione della determinazione che conclude la stessa, a cui è dedicato l'art. 14-*quater* della legge.

²³³ In particolare, i commi 2-bis e 2-ter dell'art. 29 della legge n. 241/1990, aggiunti dalla legge n. 69/2009, individuano gli istituti del procedimento amministrativo ai quali si applica la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. L'art. 49, comma 4, del d.l. n. 78/2010 ha ricompreso tra tali istituti la conferenza di servizi inserendo un riferimento espresso ad essa nel comma 2-ter.

²³⁴ Il d.l. n. 78/2010 aveva modificato l'art. 14-*quater*, comma 3, e inglobato all'interno di tale previsione quelle precedentemente contenute nei commi 3-bis, 3-ter e 3-*quater*, che a loro volta erano stati inseriti dalla legge generale di riforma del procedimento amministrativo: la legge 11 febbraio 2005, n.15. L'art. 14-*quater*, comma 3, è stato ulteriormente modificato dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106. In seguito, la Corte costituzionale, con la sentenza 2 luglio 2012, n. 179, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14-*quater*, comma 3, così come riscritto dall'art. 49, comma 3, lett. b),

Nella XVII legislatura, una molteplicità di decreti - legge hanno riguardato la semplificazione amministrativa. Tra di essi spiccano il d.l. n. 69/2013²³⁵, il d.l.n. 90/2014²³⁶ e il d.l. n. 133/2014. Il primo ha dedicato un intero capo del decreto-legge - il capo I del titolo II - alla semplificazione amministrativa. Oltre a riscrivere sulla legge generale del procedimento amministrativo²³⁷, questo capo contiene misure tese a conseguire la semplificazione amministrativa in materie specifiche²³⁸. La semplificazione, così introdotta, discende altresì dall'abrogazione espressa di una serie di disposizioni di legge che prevedevano oneri amministrativi²³⁹. Per quanto concerne il d.l. n. 90/2014, merita condivisione l'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017, prevista dall'art. 24²⁴⁰. Il d.l. n. 133/2014 ha un contenuto articolato, che

del d.l. n. 78/2010, nella parte in cui contemplava il caso in cui, a seguito del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una regione o da una provincia autonoma in una materia di propria competenza, non era raggiunta un'intesa entro trenta giorni. La disposizione attribuiva al Consiglio dei ministri il potere di adottare una decisione capace di superare il dissenso e precisava che i presidenti delle regioni o delle province autonome interessate dovevano partecipare alla decisione. L'art. 33-*octies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto dalla legge di conversione (legge 17 dicembre 2012, n. 221), ha modificato la disposizione in questione per adeguarla alla sentenza della Corte costituzionale menzionata sopra. L'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241/1990 è stato ulteriormente modificato dall'art. 25, comma 1, lett. b), del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Peraltro, il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 - uno dei decreti attuativi della legge n. 124/2015 - ha interamente riscritto la disciplina generale della conferenza di servizi contenuta negli artt. 14 ss. della legge n. 241/1990 e, quindi, anche l'art. 14-*quater*.

²³⁵ Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia".

²³⁶ Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 - "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".

²³⁷ L'art. 28, comma 9, del d.l. n. 69/2013, modificato dalla legge di conversione, ha inserito nell'art. 2-bis della legge n. 241/1990 il comma 1-bis, che ha previsto l'indennizzo per il mero ritardo in caso di mancata conclusione di un procedimento ad istanza di parte entro il termine prefissato.

²³⁸ A titolo meramente esemplificativo, è possibile menzionare gli artt. 30, 30-bis, 31 e 32 del decreto-legge, così come modificato dalla legge di conversione, che si occupano di semplificazione amministrativa - rispettivamente - nei seguenti settori: edilizia; agricoltura; disciplina relativa al documento unico di regolarità contributiva (DURC); adempimenti formali nell'ambito del rapporto di lavoro.

²³⁹ Il riferimento è soprattutto all'art. 42 del decreto-legge, rubricato "Soppressione certificazioni sanitarie".

²⁴⁰ L'Agenda, approvata dal Consiglio dei ministri, implica una condivisione delle linee di indirizzo in materia di semplificazione amministrativa tra i diversi livelli di governo e si concentra non sulla riduzione degli oneri amministrativi imposti da disposizioni legislative o regolamentari, ma piuttosto sull'attuazione e il monitoraggio delle misure di semplificazione. Mediante la conclusione di un accordo, è stato istituito il Tavolo tecnico per la semplificazione, composto da rappresentanti designati dal Dipartimento della Funzione pubblica, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dall'ANCI e dall'UPI. Il compito del Tavolo è quello

include una pluralità di misure di semplificazione. Esse variano da misure volte ad agevolare la realizzazione di opere pubbliche – consentendone quindi lo sblocco –²⁴¹ alla modifica di disposizioni contenute nella legge n. 241/1990²⁴². Inoltre, il d.l. n. 133/2014 soddisfa altresì esigenze di semplificazione normativa. Intendendo la semplificazione come razionalizzazione e coordinamento di norme, l'art. 8, comma 1, del decreto-legge ha individuato la procedura e stabilito i principi e criteri direttivi per il riordino della disciplina in materia di gestione delle terre e rocce da scavo, da effettuarsi mediante decreto del Presidente della Repubblica²⁴³.

Pertanto, come in precedenza asserito, durante la XVII legislatura è stato adottato il d.lgs. n. 10/2016. Sebbene apparentemente sia intervenuto soltanto sulla semplificazione normativa mediante lo strumento dell'abrogazione espressa di disposizioni legislative, il decreto legislativo ha avuto implicazioni dirette anche sulla semplificazione amministrativa. Per evidenziare le ricadute del decreto legislativo sulla semplificazione amministrativa, è sufficiente fornire un esempio, che riguarda il già menzionato d.l. n. 5/2012. L'elenco delle disposizioni abrogate di cui all'Allegato 1 del d.lgs. n. 10/2016 comprende l'art. 12, commi 2, 3 e 4, di tale decreto-legge. L'art. 12, comma 2, autorizzava il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione volti alla semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività imprenditoriali e agricole. Tra i principi e criteri direttivi a cui i regolamenti di delegificazione si sarebbero dovuti attenere riposava l'individuazione delle norme da

di monitorare periodicamente lo stato di avanzamento nell'attuazione delle azioni programmate volte alla semplificazione amministrativa. È contemplata una partecipazione attiva all'attività di monitoraggio da parte di cittadini e imprese, che possono segnalare criticità o, al contrario, buone pratiche e, quindi, contribuire a una migliore realizzazione delle misure di semplificazione. V., *Agenda per la semplificazione 2015-2017, Terzo rapporto di monitoraggio*, 16 marzo 2016.

²⁴¹ V., in particolare, gli artt. 1, 3 e 4 del d.l. n. 133/2014.

²⁴² Oltre alle modifiche apportate all'art. 14-*quater*, il d.l. n. 133/2014 è intervenuto sull'art. 14-*ter*, anch'esso concernente la conferenza di servizi. Inoltre, l'art. 25, comma 1, lett. b-*bis*), del decreto legge ha modificato l'art. 19, comma 3, della legge n. 241/1990, in materia di SCIA, mentre la lettera b-*ter*) del medesimo comma 1 ha modificato l'art. 21-*quinqüies*, comma 1, della legge sul procedimento, relativo alla revoca di un provvedimento precedentemente adottato. Vi è stato un intervento legislativo anche sull'altro principale provvedimento di autotutela decisoria: l'annullamento d'ufficio. L'art. 25, comma 1, lett. b-*quater*), del decreto-legge, infatti, ha riformato l'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241/1990.

²⁴³ Il Governo ha approvato il testo del d.P.R. nel Consiglio dei ministri del 14 luglio 2016. È interessante notare che il d.l. n. 69/2013 menzionato sopra aveva introdotto ulteriori disposizioni in materia di terre e rocce da scavo. Tali disposizioni erano dettate dall'art. 41-*bis* del decreto-legge, aggiunto dalla legge di conversione.

abrogare o da ritenere già implicitamente abrogate “in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese”²⁴⁴. L’art. 12, comma 4, invece, ampliava l’area di applicazione dei regolamenti di delegificazione previsti dall’art. 1, comma 3, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, il c.d. “decreto cresci Italia”, un decreto-legge che, a sua volta, si occupava di semplificazione amministrativa al fine di garantire una maggiore competitività del Paese²⁴⁵.

Attraverso l’adozione di tali regolamenti, il Governo era autorizzato a individuare non solo le attività non soggette a liberalizzazione, per il cui svolgimento era quindi necessario un provvedimento autorizzatorio, ma anche i termini e le modalità per l’esercizio dei poteri di controllo da parte dell’amministrazione, nonché le disposizioni di rango primario e secondario da considerare abrogate.

In ossequio all’art. 12, comma 4, d.l.n. 5/2012, questi medesimi regolamenti dovevano altresì disporre quali attività private richiedevano la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), con o senza asseverazioni, e quali invece erano del tutto libere. Sancendo l’abrogazione dell’art. 12, commi 2, 3 e 4, d.l. n. 5/2012 e, coerentemente, dell’art. 1, comma 3, d.l. n. 1/2012, il d.lgs. n. 10/2016 ha eliminato dall’ordinamento disposizioni che richiedevano l’adozione di regolamenti di delegificazione. Attesa la complessa procedura che solitamente precede l’emanazione di un regolamento di delegificazione – e i regolamenti previsti dall’art. 12 del d.l. n. 5/2012 non costituivano un’eccezione al riguardo – l’abrogazione delle relative disposizioni ha determinato una semplificazione dell’ordinamento.

Il d.lgs. n. 10/2016, invero, ha fatto fronte ad un’esigenza diversa da quella che i due decreti - legge del 2008 erano diretti a fronteggiare. I secondi prendevano in debita considerazione il dato numerico dell’ammontare della legislazione vigente. Il primo, invece, ha affrontato un altro fenomeno patologico emerso soprattutto negli anni più recenti: il costante aumento delle disposizioni di legge che richiedono l’adozione di decreti o regolamenti attuativi, al quale corrisponde un cronico ritardo nel dare

²⁴⁴ Art. 12, comma 2, lett. c).

²⁴⁵ Sulle misure di semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche disposte dal d.l. n. 1/2012, vedi C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa*, op. cit., 362-367.

attuazione a quelle disposizioni ²⁴⁶. Ad ogni modo, l'effetto è sempre quello della riduzione dello *stock* normativo.

La semplificazione può essere contemplata come una *policy* unitaria che si articola in semplificazione normativa e amministrativa. Le misure impiegate non conseguono sempre entrambi gli aspetti della semplificazione, ma è possibile individuare l'esistenza di un collegamento tra essi. Siffatto collegamento è duplice. Per un verso, l'inflazione legislativa tende a determinare una moltiplicazione delle funzioni che il Parlamento affida alle amministrazioni, con la conseguente difficoltà di queste ultime ad assolvere tali funzioni; di qui, la necessità di diminuire il novero delle funzioni anche attraverso operazioni di riduzione dello *stock* normativo. Per l'altro verso, la semplificazione dei procedimenti amministrativi e, più in generale, la riduzione degli oneri amministrativi posti a carico di cittadini e imprese richiedono un intervento sulla normativa vigente, primaria e secondaria. I decreti - legge n. 112 e n. 200/2008 sono stati parte integrante di una complessiva *policy* di semplificazione normativa, che essi hanno contribuito a realizzare diminuendo l'ammontare della normativa vigente nell'ordinamento italiano. La proliferazione della normativa primaria e secondaria costituisce un dato fisiologico, come ha accertato un'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa compiuta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel 2014²⁴⁷. Quindi, la drastica riduzione di atti legislativi vigenti era nel 2008 – quando i due decreti - legge sono stati emanati – e resta tuttora un obiettivo lodevole.

²⁴⁶ Di tale situazione patologica è ben consapevole il Governo. Già nel 2003, un d.P.C.M. istituì il Dipartimento per l'attuazione del programma di governo, poi trasformato in Ufficio per il programma di governo con un d.P.C.M. del 1° ottobre 2012. Tale ufficio incardinato presso il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso è tenuto a predisporre una relazione sull'ammontare dei provvedimenti attuativi richiesti da disposizioni legislative e sullo stato di avanzamento dell'attuazione di tali disposizioni. Uno dei compiti dell'ufficio è quello di effettuare un costante monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo e delle disposizioni di legge, anche di quelle introdotte sotto la vigenza di governi precedenti ma non ancora attuate. La relazione menzionata contiene le risultanze di tale attività di monitoraggio e il Ministro per i rapporti con il Parlamento provvede a leggerla in apertura di ogni riunione del Consiglio dei ministri. V., G. PICCIRILLI *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di Governo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2015, 1.

²⁴⁷ V., COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE, *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Atti parl., XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 31 marzo 2014, 34, la quale ha segnalato che "il rapporto tra norme eliminate dall'ordinamento e norme che entrano in vigore in media è di 1,2 nuove norme per ogni norma abrogata".

Il Governo entrato in carica nel 2008 ha concepito l'abrogazione espressa "in blocco"²⁴⁸ come una componente del meccanismo taglia-leggi previsto dall'art. 14 della legge n. 246/2005 e, quindi, come un mezzo compatibile con tale meccanismo. Come il Ministro per la semplificazione normativa ha rammentato nella relazione sull'impatto delle abrogazioni previste dal d.l. n. 200/2008, la *ratio* dell'art. 24 del d.l. n. 112/2008 "era di anticipare la soppressione di atti primari ritenuti obsoleti, rispetto ai tempi scanditi dalla legge n. 246 del 2005, mediante uno strumento di maggiore certezza come l'abrogazione espressa e nominata". Il d.l. n. 200/2008 ha mutuato la medesima *ratio*. In questo caso, l'esigenza di certezza del diritto che l'istituto dell'abrogazione espressa soddisfa ha acquisito una particolare pregnanza in considerazione della circostanza che gli atti legislativi elencati nell'Allegato 1 al decreto-legge erano tutti stati varati prima che la Costituzione repubblicana entrasse in vigore. Era pertanto d'uopo certificare che quegli atti legislativi non erano più vigenti e avevano perso qualsiasi utilità per l'ordinamento. Meno persuasivo è l'argomento del Governo che faceva leva sulla volontà di completare l'opera di raccolta e informatizzazione della normativa vigente per giustificare l'abrogazione degli atti suddetti. Essi, infatti, seguitavano, comunque a trovare applicazione nei confronti dei rapporti sorti prima dell'abrogazione o dell'obsolescenza di tali atti e, dunque, dovevano essere inseriti comunque nella banca dati *Normattiva*²⁴⁹.

Il ridimensionamento dello *stock* normativo ha comportato unitarietà dal punto di vista teleologico alle diverse fasi del meccanismo taglia-leggi.

Quindi, i due decreti - legge del 2008 non hanno costituito un corpo estraneo ma, al contrario, si sono perfettamente integrati in tale complessivo meccanismo, come la Corte costituzionale ha riconosciuto - con riferimento al d.l. n. 200/2008 - nella sentenza n. 346/2010. Ne discende che anche la valutazione, circa la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost., deve essere compiuta alla luce del suddetto scopo unificante. Come appurato, la tecnica del precetto che dispone l'abrogazione espressa di una serie di atti legislativi individuati

²⁴⁸ *Relazione sull'impatto delle abrogazioni previste dall'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200*, op. cit., 3.

²⁴⁹ V., G. D'ELIA, L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale*, op. cit., 503, i quali evidenziano la distinzione tra l'abrogazione disposta da una disposizione di legge e l'annullamento che consegue a una sentenza di accoglimento emessa dalla Corte costituzionale.

singularmente in un elenco allegato alla fonte che contiene il precetto è progressivamente diventata dominante nell'ambito del taglia-leggi.

Per quanto riguarda il ricorso alla decretazione d'urgenza, la posticipazione della produzione dell'effetto abrogativo rispetto alla data di emanazione del decreto-legge è ragionevole. La prassi, infatti, testimonia che la tecnica dell'abrogazione espressa è foriera di interventi successivi, che vadano a correggere gli errori da cui è probabile che un lungo elenco di atti legislativi da considerare abrogati sia affetto. Un intervento successivo può designare tanto quello del Parlamento in sede di conversione del decreto legge – come è accaduto soprattutto con riferimento al d.l. n. 200/2008 – quanto l'emanazione di un successivo decreto-legge, che rimuova dall'elenco degli atti sottoposti ad abrogazione espressa quelli che, all'esito di una valutazione più attenta, si ritiene opportuno mantenere in vigore. Tale è il caso – ancora una volta – del d.l. n. 200/2008, che ha compiuto un intervento manipolativo sull'elenco del d.l. n. 112/2008 utilizzando la medesima tecnica dell'elenco allegato al decreto legge.

Una simile azione ha dovuto anticipare la produzione dell'effetto abrogativo disposta dal decreto-legge precedente per evitare che gli atti erroneamente inseriti nell'allegato fossero prima abrogati e, successivamente, sottoposti a reviviscenza.

Pertanto il decreto legge successivo rinveniva nella tempistica dell'intervento un'ulteriore ragione di straordinaria necessità e urgenza. Oltre a rivisitare il novero allegato al decreto precedente, tuttavia, il d.l. n. 200/2008 ha individuato, in un diverso allegato, un elevato numero di atti legislativi sottoposti ad abrogazione.

I due atti aventi forza di legge sono stati investiti da una sequela di antinomie così come emerso dall'elenco allegato al d.l. n. 200/2008 il quale è stato poi riscritto più volte dal Parlamento, prima in sede di conversione del decreto-legge e poi nella veste di legislatore ordinario, e dal Governo, nella veste di legislatore delegato.

Va da sé che prescindendo dal grado di coinvolgimento del Parlamento nell'individuazione degli atti da considerare abrogati, la tecnica dell'abrogazione espressa con rinvio a un elenco non è senza difetti e il rischio di commettere errori è tanto più alto quanto più numerosi sono gli atti legislativi o le singole disposizioni inserite nell'elenco. Ciò non di meno, è ancor più opinabile il metodo prescelto dalla versione originaria della legge di semplificazione per il 2005, quello dell'abrogazione generalizzata e indiscriminata che si produce per tutti gli atti non espressamente salvati dall'effetto abrogativo.

La modalità dell'abrogazione espressa degli atti e delle disposizioni individuati in un apposito elenco può apparire un po' rozza e si espone al rischio di errori nella identificazione degli atti da inserire nell'elenco, ma è efficace nel garantire la riduzione dello *stock* normativo. Tale necessità non può essere postergata, in considerazione di una proliferazione della normazione primaria e secondaria che pare inarrestabile²⁵⁰. I decreti - legge n. 112 e n. 200/2008, creando una "catena" in materia di semplificazione normativa²⁵¹, hanno cercato di far fronte proprio a questo fenomeno. Essi non hanno circoscritto il loro intervento ad un mero anticipo di un effetto abrogativo che si sarebbe prodotto successivamente, in quanto il loro ambito di applicazione è andato oltre i confini del meccanismo taglia- leggi disciplinato dalla versione originaria della legge di semplificazione per il 2005.

I due atti aventi forza di legge hanno in realtà creato i presupposti per il passaggio da un'abrogazione implicita e generalizzata a un'abrogazione espressa e puntuale. L'abrogazione espressa, oltre ad essere pienamente speculare al meccanismo taglia- leggi, è stata utilizzata anche dal d.l. n. 5/2012 e, di recente, dal d.lgs. n. 10/2016, che ha dato attuazione all'art. 21 della legge n. 124/2015.

Nella XVII legislatura è invalsa una netta prevalenza dell'utilizzo della delega legislativa e a una corrispondente marginalizzazione del ricorso alla decretazione d'urgenza. Una simile tendenza si riverbera altresì sul conseguimento dell'obiettivo della semplificazione normativa, che è inteso principalmente come riordino di settori disciplinari mediante lo strumento della codificazione²⁵². Riordino e riduzione dello *stock* normativo, tuttavia, dovrebbero non di meno essere contestuali.

Il 18 giugno 2014, la Camera dei deputati ha deliberato una mozione che ha impegnato il Governo a intraprendere una vasta operazione di semplificazione tanto normativa quanto amministrativa²⁵³. La mozione ha puntualizzato, infatti, che occorre

²⁵⁰ Nel già menzionato documento del 2014 contenente le risultanze di un'indagine conoscitiva sullo stato della legislazione, la Commissione parlamentare per la semplificazione ha definito il problema dell'inflazione legislativa come "strutturale" e, anzi, ha precisato che esso si è aggravato negli anni più recenti, in conseguenza della maggiore complessità della società. *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, op. cit., 36.

²⁵¹ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, 22 giugno 2009, 21.

²⁵² V., E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 3.

²⁵³ XVII legislatura, A.C., mozione 1-00509, 18 giugno 2014, seduta n. 248.

una “visione unitaria” dei due aspetti della semplificazione e ha sottolineato l'importanza di operare interventi sullo *stock* normativo, che realizzino altresì la semplificazione amministrativa.

La finalità precipua del d.lgs. n. 10/2016 è stata quella di far fronte al fenomeno della produzione legislativa “a cannocchiale”²⁵⁴: la legge del Parlamento ovvero gli atti aventi forza di legge emanati dal Governo rinviando a un'altra fonte, di rango primario o secondario, la quale assolve una funzione attuativa. Intervendendo su tale fenomeno, il decreto legislativo ha finito per determinare uno snellimento dell'ammontare della legislazione attraverso la tecnica, ormai consolidata, dell'abrogazione espressa di disposizioni individuate in un apposito elenco²⁵⁵. La legge n. 124/2015 non rappresenta una legge di semplificazione e, tuttavia, non ha omissso di considerare l'obiettivo della semplificazione normativa. Atteso come la pletora legislativa non volge a ridimensionarsi, il legislatore potrebbe delegare nuovamente il Governo a porre in essere operazioni di semplificazione normativa, nelle sue varie declinazioni. Oltre alle esigenze del riordino e del riassetto di settori disciplinari, infatti, la semplificazione normativa implica interventi che abbiano di mira il dato quantitativo dell'ammontare della legislazione.

In seno a future deleghe legislative, non è possibile escludere con certezza che altri decreti -legge che dispongano l'abrogazione espressa degli atti legislativi individuati in un apposito allegato siano emanati e che la formula “sono o restano abrogate” sia utilizzata nuovamente. Allor quando la riduzione dello *stock* normativo è assunta quale finalità di una complessiva *policy* di semplificazione, sarebbe opportuno ammettere una certa flessibilità nell'utilizzo delle fonti per l'attuazione di tale *policy*. La legittimità costituzionale della flessibilità delle fonti è assicurata dall'omogeneità teleologica che deve caratterizzare una serie di interventi volti a realizzare la semplificazione normativa. Ne discende che altri decreti legge potrebbero essere emanati per conseguire l'obiettivo della riduzione dello *stock* normativo. La *conditio sine qua non*

²⁵⁴ R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, 16.

²⁵⁵ Stando a quanto il Governo ha dichiarato in sede di approvazione dello schema di decreto legislativo, nell'abrogare alcune disposizioni di legge e nel modificarne altre, tale decreto “realizza una prima razionale semplificazione del sistema normativo nell'ottica di incrementare l'efficacia delle leggi facilitandone l'attuazione amministrativa, a vantaggio dei cittadini e delle imprese”. Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 94, 23 novembre 2015, disponibile alla pagina <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-94/3255>.

riposa nella omogeneità teleologica. Essa deve contrassegnare i diversi strumenti legislativi e le diverse tecniche che possono essere utilizzati nell'ambito di una *policy* complessiva di semplificazione normativa, così come accaduto nell'ambito della stagione del c.d. "taglia-leggi".

In dottrina, è stato giustamente ritenuto auspicabile l'addivenire nell'ordinamento italiano a un livello di classificazione della legislazione vigente paragonabile a quello garantito negli Stati Uniti dallo *U.S. Code*, la cui predisposizione e pubblicazione è affidata all'*Office of the Law Revision Counsel* della *House of Representatives*²⁵⁶. Ciò non di meno, atteso che nell'ordinamento federale degli Stati Uniti alla compilazione della legislazione vigente corrisponde la compilazione dei regolamenti delle agenzie federali, garantita dal *Code of Federal Regulations*²⁵⁷, tale attività di compilazione non è comunque di per sé idonea ad arginare l'ipertrofia normativa.

Pertanto, ove mai l'approdo raggiunto consistesse in un eguale stadio di classificazione in Italia, l'adozione dell'abrogazione espressa, aldilà dello strumento legislativo che la preveda, seguita con ogni probabilità ad assurgere a soluzione privilegiata.

Il complesso meccanismo di semplificazione normativa ideato dal legislatore con la legge n. 246 del 2005, rivisto ed incrementato attraverso successivi interventi di modifica, torna per la quarta volta al cospetto dei giudici costituzionali con la sentenza n. 182 del 2018²⁵⁸.

7.1 IL "CASO" DELLA SENTENZA N. 182 DEL 4 OTTOBRE 2018.

Con la sentenza n. 182 del 2018 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante "Disposizioni

²⁵⁶ V., N. LUPO, *Premessa. Due meccanismi innovativi di semplificazione dello stock normativo alla prova dei fatti: avviato il cammino verso un "albero delle leggi"?* in *Taglialeggi e Normattiva tra luci e ombre*, - Padova, Cedam 2011, ix-xiii, 187.

²⁵⁷ Il *Code of Federal Regulations* è la codificazione delle norme e dei regolamenti generali e permanenti pubblicati nel *Registro federale* dai dipartimenti e dalle agenzie esecutive del governo federale degli Stati Uniti. Il CFR è diviso in 50 titoli che rappresentano vaste aree soggette alla regolamentazione federale.

²⁵⁸ V., F. PACINI, *La Corte costituzionale chiarisce un equivoco (che aveva, però concorso a creare) in Giurisprudenza costituzionale*, 2018, fasc. 5, 2016 e P. CARNEVALE, *Salvar l'insalvabile. La Corte Costituzionale, la delega salva-leggi e l'incostituzionalità per accertamento del diritto vigente. Lo strano caso della sentenza 182 del 2018*, op cit. 16.

legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246", nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 "Provvedimenti in favore dei territori montani", quanto all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

Il giudice *a quo* — in particolare — è stato chiamato a pronunciarsi sulla domanda di una Società Agricola cooperativa «di accertamento del proprio diritto a beneficiare dell'esenzione dal pagamento dei contributi», secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge 991/1952, con la conseguente condanna dell'INPS a restituirle, nei limiti della prescrizione, le somme versate a tale titolo. La parte attorea, difatti, afferma, sia nell'atto depositato il 30 ottobre 2017 che con la memoria illustrativa depositata in data 16 aprile 2018, che la disposizione che prevede l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli non sia mai stata abrogata, né espressamente né tacitamente. Tale argomentazione troverebbe — secondo l'itinerario ermeneutico di detta parte — riscontro oggettivo nell'art. 1 del d.lgs. 179/2009, il quale, proteso a contemplare le norme pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, di cui è indispensabile la vigenza, all'Allegato 1, voce n. 1266, ha espressamente richiamato l'art. 8 della legge 991/1952. Né sembrerebbe cogliere nel segno, ad avviso del giudice *a quo*, il ricorso a «una mera disapplicazione della norma avente forza di legge», propugnato dalla Corte di Cassazione, sezione lavoro, con le sentenze 22 agosto 2013, n. 19420 e 20 aprile 2016, n. 7976, ritenendo — viceversa — imprescindibile promuovere questione di legittimità costituzionale della citata disposizione del decreto legislativo. A tal fine, evidenzia una serie di importanti passaggi relativi al complesso *excursus* normativo. L'inserimento del richiamato art. 8 tra le disposizioni delle quali si riteneva indispensabile la permanenza in vigore sarebbe, infatti, secondo il giudice rimettente, «un'attività normativa sfornita di copertura costituzionale posta in essere dal legislatore delegato», la quale non può produrre la disapplicazione ad opera del giudice ordinario della norma censurata, ma soltanto una declaratoria di incostituzionalità di quest'ultima da parte della Corte in quanto sarebbe stata adottata in contrasto con i principi e criteri direttivi posti dall'art. 14, comma 14, lettere a) e b), della legge di delegazione 246/2005. Contestualmente, nelle predette decisioni, il giudice di legittimità sostiene che l'inclusione del citato art. 8 tra le norme "salvate" — fondata sulla «funzione meramente ricognitiva» del d.lgs.

179/2009 — dovrebbe ritenersi «*tamquam non esset*, frutto di un *lapsus calami*, sulla base di una interpretazione rispettosa dell'art. 15 preleggi e costituzionalmente orientata, nel senso della coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (art. 3 Cost.), del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge di delega (art. 76 Cost.), alla luce anche dell'art. 44 Cost., comma 2». L'INPS, dal suo canto, chiede il rigetto della domanda sostenendo, al contrario, che il citato art. 8 sia stato tacitamente abrogato.²⁵⁹

Al fine di analizzare la decisione della Corte, risulta di fondamentale importanza evidenziare, preliminarmente, come operi il meccanismo del “taglia-leggi”, la tecnica di semplificazione normativa conosciuta a livello internazionale: c.d. “*regularly guillotine*” (ghigliottina normativa)²⁶⁰. Introdotto al capo II “altri interventi normativi” della legge n. 246 del 28 novembre 2005, l'art. 14 è rubricato “semplificazione della legislazione”. Esso è strumento volto a riordinare la legislazione vigente. Tale meccanismo è distinto in tre fasi: la prima, ricognitiva di tutte le norme in vigore al fine di delimitare con

²⁵⁹ V., A. CELOTTO, *La Cassazione inopinatamente non applica il taglia-leggi*, nota a Cass. sez. lav. 20 aprile 2016 n. 7976, in consulta on line, 2017 fasc. 1, 175.

²⁶⁰ L. CARBONE, *L'esperienza taglia-leggi a metà del suo cammino*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 05/2008. A livello nazionale, esistono strumenti e tecniche volte al conseguimento di obiettivi per la semplificazione e razionalizzazione della normativa vigente. Tra queste tecniche, emerge una che viene usata nel Regno Unito e consiste nell'affidamento a un'apposita commissione parlamentare - *law commission* - il compito di effettuare una revisione della legislazione e di proporre modifiche nonché abrogazioni. Per la semplificazione normativa nell'esperienza inglese, v., E. ALBANESI, *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2015, p. 433. La tecnica è riconducibile alla categoria della ghigliottina normativa dell'ordinamento degli Stati Uniti, ossia del “c.d. *sunsetting*”, che – letteralmente – consiste nella individuazione di un “tramonto” per la precedente legislazione adottata. Le “*sunset law*” sono leggi sottoposte a una data di scadenza e decorso il termine di efficacia di tali leggi, il Parlamento effettua una valutazione in merito alla persistente utilità di esse. Qualora non venga riscontrata una persistente utilità, tali leggi scompaiono dall'ordinamento e il risultato che si ottiene è analogo a quello prodotto da un'operazione di riduzione dello *stock* normativo. In caso di valutazione con esito positivo, si ha un prolungamento dell'efficacia di quelle leggi. Inoltre il *sunsetting* non esclude che leggi divenute obsolete vengano adottate nuovamente, ma conferisce alla maggioranza in carica nel momento in cui la legge cessa di produrre effetti il privilegio dell'inerzia legislativa. Come lo stesso Calabresi ha sostenuto, il tempo – quindi, la durata – non è un indicatore idoneo a decretare l'obsolescenza di una legge o di un regolamento amministrativo rispetto all'ordinamento in cui quella legge o quel regolamento si inserisce. Il decorso del tempo, in altri termini, è un criterio troppo rigido, che non può applicarsi a tutte le leggi e nemmeno a tutte le leggi di una certa tipologia. Inoltre, il *sunsetting* offre alla maggioranza pro-tempore la potente arma dell'inerzia legislativa anche rispetto a leggi che avrebbero ancora un'utilità e la cui rinnovazione potrebbe ancora godere del favore dell'opinione pubblica. V., G. CALABRESI, *A Common Law for the Age of Statutes*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, 61. Il *sunsetting* soddisfa solo in parte l'esigenza di certezza del diritto e la riduzione dello stock normativo non è una conseguenza automatica dell'utilizzo di tale tecnica. La riconsiderazione di una legge alla data della sua scadenza, infatti, può condurre a ritenere opportuno un prolungamento della sua efficacia.

precisione il numero di leggi esistenti; la seconda mira a sfoltire l'ordinamento dalle leggi inutili; la terza riguarda la razionalizzazione e il riordino dell'intero panorama legislativo, attraverso l'accorpamento di norme omogenee per materia. Inoltre ha un duplice scopo: da un lato, diminuire il numero delle norme esistenti; dall'altro, facilitare la conoscenza delle norme i per cittadini e per gli operatori. Esso ha prodotto l'abrogazione generalizzata delle disposizioni di legge precedenti il 1970 e la complementare opera di individuazione delle disposizioni "sopravvissute", nonché 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.

Tuttavia, parte della dottrina non nasconde alcune criticità, sostenendo che la disciplina posta dall'art. 14 della legge 246/2005 pone alcune questioni di natura interpretativa. *In primis* desta perplessità l'utilizzo del termine "disposizioni legislative". Sotto altro profilo, appare interessante la problematica inerente all'utilizzabilità della delega a contrario. Inoltre, sotto altro profilo, risulta delicata l'interpretazione della previsione del comma 17 del citato art. 14. In virtù di tale disposizione alcune materie vengono escluse dall'effetto abrogativo del procedimento "taglia-leggi". La delimitazione di tali materie può alimentare incertezze normative o applicative²⁶¹.

Importante problematica, riguarda la valenza normativa ovvero ricognitiva da riconoscere ai decreti delegati previsti dall'art. 14, comma 14. La loro natura normativa si deduce direttamente dal comma 16, ai sensi del quale "decorso il termine di cui al comma 14 tutte le disposizioni statali pubblicate anteriormente sono abrogate". In virtù di ciò, ai decreti viene riconosciuta una forza abrogativa nella quale si sostanzia la loro valenza normativa.

Altro aspetto problematico è relativo al procedimento e riguarda la sua operatività rispetto ai decreti legge. In particolare, sorgono alcune incertezze nell'ipotesi in cui si intenda mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto legge: in tal caso è dubbio se sia possibile sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione, ovvero risulti necessario salvare anche il decreto - legge da questa convertito.

²⁶¹ V., B. CARAVITA, *Attuazione del procedimento "taglia - leggi"*, (Relazione tenuta al seminario di approfondimento dal titolo "Attuazione del procedimento Taglia - leggi - Problemi, proposte e prospettive", organizzato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, del 2 aprile 2009), in *federalismi.it* n. 10/2009 - *Focus semplificazione e qualità della Normazione*, 1.

Ci si è interrogati, inoltre, se << il procedimento, c.d. “taglia-leggi”, disciplinato dall’art.14 della legge 246/2005 e dalle successive modifiche legislative, 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>>, per quanto riguarda la modifica del discrimine temporale (che attiene all’oggetto, sia pure non proprio forse certamente “definito” come vorrebbe, secondo una prevalente interpretazione, l’art.76 Cost.), sarebbe necessaria una “nuova legge”, e se per <<assicurare la c.d. “manutenzione” dell’ordinamento giuridico>>, sembrerebbe preferibile rispondere privilegiando l’esperienza dei “codici di settore”, già previsti dalla legge 229/2003 che ha “rivisitato” l’art. 20 della legge 59/1997²⁶², abrogando l’art. 7 della l. n. 50/1999 e sostituendoli all’ambiguo strumento dei testi unici misti²⁶³.

Merita di essere affrontata la questione della natura e della funzione del d.lgs. n. 179/2009, nato per individuare “le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1 gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore”. Esso prosegue l’opera di semplificazione del quadro normativo italiano iniziata con il primo intervento contenuto nel D.L. 112/2008²⁶⁴ e nel successivo D.L. 200/2008²⁶⁵ che può considerarsi l’ultimo atto di una strategia di politica legislativa che ha preso avvio con la legge 28 novembre 2005, n. 246, si tratta di interventi legislativi di abrogazione espressa di disposizioni legislative ritenute inutili ed estranee al nostro ordinamento, che hanno già prodotto nel nostro ordinamento un significativo “taglio di leggi”. Il d.lgs. 179/2009 è strutturato in due allegati, divisi a loro volta in parti, e formato da un elenco di 2375 atti legislativi, di cui è stata confermata la vigenza. Tale elenco è stato redatto sulla base di una articolata istruttoria dei Ministeri competenti per materia in maniera da individuare non solo atti legislativi nel loro complesso ma spesso anche singoli articoli, di cui era necessaria la permanenza in vigore. Tale elenco è stato modificato,

²⁶² Con la lunga serie delle sue modificazioni: ex art.7 l.15. 5. 1997, n. 127; ex art. 1 l. 16. 6. 1998 n.191; ex artt. 2, 7 e 9 l. 8. 3. 1999, n. 50; ex art. 1 l. 24. 11. 2000, n. 340.

²⁶³ Convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria”.

²⁶⁴ Convertito in Legge 18 febbraio 2009, n. 9 “recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa”.

²⁶⁵ F. MODUGNO *Procedimento “taglia – leggi”: profili problematici in federalismi.it n.8/2009, 4.*

dopo un anno, con un decreto legislativo correttivo, che ha aggiunto, cancellato o sostituito decine di voci²⁶⁶. Dobbiamo quindi ritenere che, dal 15 dicembre 2009, le leggi precedenti al 1 gennaio 1970 siano ancora da considerare in vigore soltanto se contenute nell'elenco di cui al d.lgs. 179/2009 oppure se riconducibili a uno dei "settori esclusi" di cui al comma 17 dell'art. 14 legge 246/2005.

In merito alla funzione, è opportuno, precisare che il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 costituisce un atto emanato nell'esercizio degli amplissimi poteri legislativi delegati di cui ai commi 14 e 15 dell'art. 14 della l.246/2005. Essa esplica la funzione, di precipuo rilievo, di circoscrivere la portata della clausola ghigliottina, che ha prodotto l'abrogazione generalizzata di tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, eccezion fatta per quelle trasfuse nei cosiddetti settori esclusi di cui all'art. 14, comma 17, della legge 246/2005, e per quelle, giustappunto, "salvate" dal Governo con l'adozione del decreto legislativo in parola e con il successivo d.lgs. 213/2010.

Il d.lgs. 179/2009, dunque, spiega necessariamente efficacia anche normativa, perché delimita il generalizzato effetto abrogante della clausola ghigliottina.

Alla luce di quanto precisato, ci si potrebbe chiedere se sia possibile configurarne la natura giuridica come di un testo unico. Appare quindi, opportuno richiamare, più in generale e preliminarmente, la qualificazione giuridica dei testi unici, e per lo meno la *summa divisio* che di norma si ritiene operante in materia. In dottrina e in giurisprudenza si usa, infatti, distinguere tra testi unici che si basano su una legge di delega, che conferisce poteri normativi al governo, non importa se più o meno ampi, e testi unici che nascono da un'autonoma iniziativa del governo al di fuori di ogni conferimento di poteri da parte del Parlamento²⁶⁷. Non si può negare che un certo contributo, per lo meno a livello interpretativo, rechino anche i testi unici che nascono da una iniziativa governativa a prescindere da una qualunque attribuzione di poteri da parte del Parlamento²⁶⁸, ma non si può non rimarcare il fatto che il regime dell'atto risulta

²⁶⁶ Decreto legislativo n. 213/2010 rubricato "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore".

²⁶⁷ Su tali profili, e per un generale inquadramento sulle pronunce processuali della Corte si v., M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio incidentale*, Milano, 1984, per una complessiva ricognizione in materia si può anche v., R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale, (1999-2001)*, Torino, 2002, 89.

²⁶⁸ Per una simile impostazione si v., P. A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, 1969, in *Giur. cost.*, 1476, il quale,

radicalmente diverso rispetto a quello che connota i testi unici che nascono da una delega o anche da una semplice autorizzazione: questi ultimi, infatti, sono atti cui va riconosciuta senza dubbio la forza di legge, con tutte le conseguenze che ne derivano sia in relazione alla forza attiva e alla forza passiva dell'atto sia con riguardo alla sottoponibilità di esso al sindacato della Corte costituzionale. I testi unici, invece, che non promanano da un conferimento parlamentare di poteri, non possono essere considerati atti con forza di legge, potendo, ricorrendone i presupposti, essere tutt'al più considerati atti regolamentari oppure, in caso diverso, meri atti amministrativi²⁶⁹. Vi sarebbe, infine, un *tertium genus*, costituito da questi testi unici, che assemblano sia un contenuto legislativo che regolamentare, si è parlato, al riguardo, di assemblaggi “meramente editoriali”: “operazioni meccanicamente o automaticamente compiute, senza alcuna capacità innovativa”²⁷⁰.

Al fine di trovare la risposta corretta, è preliminarmente utile, focalizzare l'attenzione sul problema relativo alla natura “normativa” o “ricognitiva” degli atti di esercizio della delega “salva-leggi”. In dottrina, si registra una risposta univoca, che riconosce la necessaria “normatività” o “costitutività” dei suddetti decreti, non solo in ragione della loro natura formale di “atti con forza di legge” ma, soprattutto, a causa della esigenza di porsi come atti capaci di disporre l'effetto “salvifico” delle disposizioni legislative anteriori al 1970 ritenute indispensabili e, perciò, di derogare alla abrogazione generalizzata stabilita direttamente dal comma 16 dell'art. 14 della legge 246/2005²⁷¹. In special modo dal novellato comma 14-ter deve, infatti, ricavarsi la

giustamente, equipara alla delegazione vera e propria il caso della legge di “autorizzazione” alla redazione di testi unici che comunque avrebbe l'effetto di attribuire comunque una potestà legislativa in materia; la stessa distinzione si ritrova, ben argomentata, in V. ANGIOLINI, *Testo unico*, in *Enc. del dir.*, vol. XLIV, Milano 1992, 525; si v., A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. X, Roma, 1993, 12 e 13 e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 221.

²⁶⁹ In questo senso si veda l'impostazione di C. ESPOSITO, *Testi unici*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XII, pt. II, 1940, 181.

²⁷⁰ Cfr. V. DI CIOLO, *Il riordino e il consolidamento della legislazione italiana nella XIII legislatura. Note preliminari*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 4/2001 e autori ivi citati. Vedi altresì M. VOZZI, *Semplificazione, riordino ed informatizzazione della normativa vigente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2005, 19.

²⁷¹ In merito si osservano le opinioni espresse da F. SORRENTINO, A. D'ATENA, B. CARAVITA F. MODUGNO E P. RIDOLA, in risposta al quesito n. 4 posto dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione e raccolte nella Relazione, spec. 124, 129, 137, 148 e 168. Stesse opinioni espresse nella sede ufficiale sono reperibili in: *Attuazione del procedimento “Taglia Leggi”* (con interventi di Federico Sorrentino e Antonio D'Atena), in *federalismi.it*, n. 10/2009, 5 e 10; B. CARAVITA DI TORITTO, *Attuazione del procedimento Taglia –*

definitiva conferma della natura sicuramente “normativa” dei decreti legislativi emanati in attuazione del comma 14. In particolare, il legislatore del 2009, proprio attraverso la nuova formulazione della clausola ghigliottina, ha esplicitato che i decreti adottati in base alla delega principale, i quali prima figuravano come una categoria di atti esclusi dall’effetto abrogativo secondo la previsione del comma 17, non sono un gruppo di norme preesistenti che il legislatore parlamentare ha deciso di sottrarre all’effetto abrogativo, ma costituiscono piuttosto un limite di natura differente, autonomo e a sé stante, trattandosi di atti appositamente adottati dal legislatore delegato al solo ed esclusivo scopo di circoscrivere l’effetto abrogativo generalizzato. In tal modo, risulterebbe confermato il “carattere normativo” di tali atti, essendo ancor più chiaro che, partecipando espressamente in senso limitativo alla abrogazione generalizzata, assumerebbero una necessaria valenza normativa che, associata alla estrema discrezionalità derivante dalla genericità dei principi e criteri direttivi assegnati al legislatore delegato, porterebbe ad escludere che essi possano avere una natura meramente ricognitiva e non vincolante.

Non mancano opinioni contrastanti, in particolare alcuni evidenziano che l’effetto “salvifico” rispetto alla abrogazione generalizzata, non era imputabile autonomamente ai decreti delegati, bensì direttamente alla norma legislativa di produzione parlamentare, con la conseguenza di poter considerare tali decreti – una volta esclusone il contenuto di riordino/riassetto normativo – come meramente ricognitivi di un elenco di disposizioni da mantenere in vigore cui lo stesso legislatore parlamentare aveva fatto rinvio facendolo proprio²⁷². Altri sostengono inoltre, che sia possibile sostenere che la norma in grado di produrre l’effetto salvifico nei confronti della clausola abrogativa debba tuttora considerarsi contenuta direttamente nel testo della

leggi, ivi, spec. 5; F. MODUGNO, *Procedimento Taglia-leggi: profili problematici*, in *federalismi.it*, n. 8/2009, 7.

²⁷² Tale interpretazione del dato normativo è stata condivisa nella sostanza da P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, op. cit., 18, il quale afferma che «l’intervento del legislatore delegato ha nell’impianto complessivo della legge un ruolo che è ricognitivo», proprio in forza del menzionato comma 17, lett. g), dell’art. 14, dovendosi pertanto giungere alla conclusione secondo la quale «i decreti legislativi attuativi si atteggiano, a ben vedere, sì a strumenti di perimetrazione (largamente discrezionale) della portata della clausola taglia-leggi, ma ciò non in forza di una propria (pretesa) valenza normativa, bensì in conseguenza dell’ascrizione di *vis quodammodo* normativa all’esito dell’operazione salvifica da essi condotta, compiuta *ab externo* dalla legge che è e resta, quanto a formale titolarità giuridica, il dominus dell’intera vicenda».

legge n. 246, potendosi con ciò confermare la ricostruzione secondo la quale al potere delegato del Governo, ossia di individuare le disposizioni legislative da mantenere in vigore, è affidato un ruolo meramente “certatorio” e “ricognitivo” mediante la semplice predisposizione di elenchi di fonti o di enunciati preesistenti ai quali la legge stessa, attraverso la tecnica del rinvio fisso, ricollega l’effetto di opposizione alla “ghigliottina”, disponendone *in proprio* la perdurante vigenza²⁷³.

Se le considerazioni che precedono consentono di accertare la natura normativa del decreto salva-leggi, esse non sono sufficienti ad escludere di per sé la sua più precipua natura di testo unico, a seconda delle posizioni dottrinali esaminate, di tipo innovativo o meramente ricognitivo. Ciò, tuttavia, che fa escludere alla radice la qualificazione del “salva-leggi” quale testo unico è la circostanza che esso riguardi una molteplicità di aspetti, non a caso avendo concorso alla loro individuazione ciascun Ministero nell’ambito delle materie di rispettiva competenza. L’unicità dell’oggetto regolato nel testo unico, infatti, costituisce una costante idonea a qualificare detta fonte normativa, tanto nel caso in cui se ne riconosce natura innovativa, quanto meramente ricognitiva.

L’eterogeneità delle materie e la mancanza di specifici principi e criteri direttivi trasformano questa anomala delega legislativa in una delega in bianco²⁷⁴, andando ad attribuire al Governo un ruolo eccessivo e probabilmente esorbitante la forma di governo parlamentare; che vuole, invece, la funzione legislativa attribuita alle Camere.

Non par dubbio, tuttavia, che il decreto “salva-leggi” costituisca una figura del tutto nuova nell’ordinamento italiano, che integra una fattispecie inedita e non classificabile nelle consuete e collaudate categorie elaborate dalla dogmatica delle fonti del diritto.

²⁷³ M. CECCHETTI *L’attuazione della delega “salva-leggi” mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2010, 7.

²⁷⁴ Entro determinati limiti la Costituzione ha delimitato il ricorso alla delega legislativa, ostacolando che con la legge ordinaria di delegazione il Parlamento attribuisca al Governo una delega «*in bianco*» paragonabile alla concessione dei «*pieni poteri*» con la generica autorizzazione a legiferare per un numero pressoché limitato. Cfr. M. RODRIGUEZ *sub* art. 76 in *Commentario breve alla Costituzione*, 470, Milano, 1990; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 766, Padova, 1969; R. RUSSO, *La delega in bianco nella giurisprudenza costituzionale* in *Osservatorio Costituzionale*, Gennaio 2015.

Ci si potrebbe chiedere quale sia il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia di reviviscenza²⁷⁵ e l'abrogazione.²⁷⁶

Preliminarmente bisogna evidenziare che la questione della reviviscenza è complessa e presenta diverse opinioni.²⁷⁷ In termini giuridici, il caso di una nuova legge che rinvia ad una legge a suo tempo abrogata e dice di volerla immettere di nuovo nel sistema, non è reviviscenza della vecchia legge ma è entrata in vigore di una nuova legge che ha come contenuto quello della vecchia legge. Si parla di reviviscenza in senso proprio se è ammesso un automatismo per cui un fatto ha come conseguenza automatica la cessazione dell'abrogazione a suo tempo dichiarata e col prodursi di tale fatto un nuovo inizio di vigore proprio della legge o disposizione a suo tempo trattata come abrogata. Il caso deve presentare due requisiti: 1) manca una volontà esplicita del legislatore di far rivivere una legge a suo tempo abrogata; 2) è possibile ricavare dalle circostanze la cessazione dell'effetto abrogativo e per conseguenza la ripresa di vigore di una legge a suo tempo abrogata. In realtà, qualcosa del genere è prevista dalla sospensione: è il caso di una legge che viene sospesa a tempo determinato o indeterminato o per sua stessa dichiarazione o per dichiarazione di una legge successiva; la reviviscenza, diversamente, prevede una vera e propria cessazione dell'effetto abrogativo a suo tempo prodotto.

La dottrina oggi maggioritaria ammette in linea di principio la possibile reviviscenza di norme illegittimamente abrogate, seppur con certi limiti. Le opinioni favorevoli si dividono sul fondamento della reviviscenza. Alcuni fondano la reviviscenza di una norma abrogata a seguito di illegittimità della norma abrogatrice su una particolare concezione del fenomeno abrogativo. Altri invece ammettono tale ipotesi di reviviscenza soltanto in forza della circostanza per cui la dichiarazione di incostituzionalità è assimilabile all'annullamento. All'interno di questo ultimo indirizzo sono più sfumate le ipotesi in cui si ritiene che il ripristino possa verificarsi.

²⁷⁵ I giuristi hanno inteso raggruppare una serie di ipotesi in cui si verifica il "ritorno in vita" di norme che si dovevano considerare relegate nel passato. V., M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza della norma e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rass. parl.*, 3/2006, 692.

²⁷⁶ Bisogna chiedersi se l'abrogazione è permanente e irreversibile oppure può in alcuni casi cessare con conseguente reviviscenza delle disposizioni precedentemente abrogate. V., A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. Giur.*, XVII, Roma 1998, 2.

²⁷⁷ Cfr. P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato* 2, 2010, 390.

Un primo indirizzo dottrinale riconduce la reviviscenza alla natura del fenomeno abrogativo come permanente e continuo e non, invece, come irretrattabile e definitivo. Si tratta della tesi originariamente proposta da Sorrentino secondo la quale l'effetto abrogativo non deve essere scisso da quello normativo, poiché l'abrogazione deriva direttamente dalle norme (e non dall'atto normativo o dalle sue disposizioni) ed è un fenomeno che «si svolge a livello dei risultati interpretativi». Si tratta dell'orientamento in assoluto più favorevole alla reviviscenza in ogni ipotesi e, ovviamente, ammette la configurabilità del fenomeno – si potrebbe dire anche a maggior ragione – nel caso in cui la norma abrogatrice sia dichiarata illegittima. In questa prospettiva, ogni vicenda che colpisce la norma abrogatrice limitandone o estinguendone l'efficacia si ripercuote naturalmente sulla norma abrogata: al venir meno della causa che ne determinava la limitazione di efficacia, la norma abrogata cessa di essere tale e torna a esplicare pienamente i propri effetti nell'ordinamento.²⁷⁸

La distinzione fondamentale fra le ipotesi di abrogazione di norma abrogatrice e di illegittimità di norma abrogatrice consiste dunque non nella conseguenza, che è la restituzione di piena efficacia alla norma, ma sul *dies a quo* da cui tale effetto decorre: nel primo caso decorrerà *ex nunc* (salva l'ipotesi di abrogazione con efficacia retroattiva), nel secondo caso invece, stante l'annullamento e non la semplice limitazione della norma abrogatrice, decorrerà invece *ex tunc*.²⁷⁹

Secondo tale orientamento, nell'ipotesi di illegittimità di norma abrogatrice la reviviscenza dovrà essere riconosciuta indiscriminatamente a prescindere dalla modalità con cui essa è stata disposta: dunque, sia che la norma annullata fosse espressa da una disposizione espressamente abrogatrice, sia che invece l'abrogazione fosse determinata tacitamente o implicitamente per il contrasto fra discipline. La pronuncia della Corte, in questo ordine di idee, deve limitarsi ad annullare la legge o la disposizione, senza statuire nulla circa l'eventuale effetto ripristinatorio: è infatti l'interprete che, «non potendo più tenere conto di tale disposizione o norma, non potrà nemmeno rilevare l'eventuale contrasto tra essa e la norma precedente, e non potrà (più), quindi, ritenere quest'ultima abrogata dalla prima». Tuttavia, si precisa che l'effettivo esito ripristinatorio va comunque valutato caso per caso, dovendo

²⁷⁸ Cfr. G. SEREGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it* n. 5/2015 *Focus Fonti*, n. 5/2015, 17.

²⁷⁹ Cfr. A. GIGLIOTTI, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *NOMOS Le attualità nel diritto*, n. 1/2012, 5.

l'interprete valutare «se l'eliminazione di una o più disposizioni da un testo che disciplina *ex novo* la materia faccia venir meno l'effetto abrogativo, ovvero se la caducazione di incertezza, perché la sua sussistenza ovviamente sarebbe oggetto di valutazione discrezionale da parte degli interpreti²⁸⁰.

In secondo luogo, ragionando in termini di *extrema ratio* si assegna alla reviviscenza un ruolo che non sembra le sia proprio, quale momento di “chiusura” a garanzia della completezza dell'ordinamento. È forse preferibile ritenere che essa sia un fenomeno esclusivamente legato alla cessazione (o, come nelle ipotesi ora considerate, all'annullamento) dell'effetto abrogativo, cioè a una dinamica oggettiva fra due norme poste in tempi diversi, la quale prescinde dalle esigenze di completezza; tali esigenze, del resto, sono assicurate nell'ordinamento con altri mezzi, cioè attraverso l'interpretazione analogica e il ricorso ai principi generali, come stabilito dall'art. 12 delle Preleggi.

Non è infatti scontato che una disciplina caducata per illegittimità abbia sostituito una previgente disciplina completa e unitaria. Anzi, date le note problematicità di produzione normativa del nostro ordinamento, è forse più realistico ipotizzare il caso dell'incostituzionalità di un codice o di un testo unico di rango legislativo che erano succeduti a una pluralità di disposizioni sparse e incomplete, le quali verrebbero così ripristinate: proprio un'ipotesi di questo tipo dimostra che il ricorso agli strumenti di auto-integrazione dovrebbe avvenire dopo che si è determinato quali siano le disposizioni da considerare vigenti, e non invece prima, al fine di evitare un fenomeno ripristinatorio.

²⁸⁰ L'ultimo comma dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dispone che «quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali». Nel senso della nullità, però, si sono espressi V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 521 ss.; M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1968, 109 s. 4 Sull'efficacia delle sentenze di accoglimento, per tutti, v., A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, quinta edizione, Giuffrè, Milano, 2008, 244 ss. Per una ricostruzione teorica, v., A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, Giappichelli, Torino, 1988, *passim*, ma in particolare 57 ss. 6 Sul punto, peraltro molto controverso in dottrina, v., A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, op. cit., 4, In tale circostanza, in realtà, più che di reviviscenza di norme precedentemente abrogate sembra più corretto parlare di riespansione degli effetti di norme generali, cui la norma incostituzionale pretendeva derogare, come rileva S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 1686 s., nota n. 71. Sulla distinzione tra i due fenomeni, v. per tutti V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, a cura di F. Crisafulli, CEDAM, Padova, 1993, 223.

Più diffusa è l'opinione che ammette la reviviscenza a seguito di dichiarazione di illegittimità della norma abrogatrice, quale conseguenza del suo annullamento, ma soltanto al sussistere di certe condizioni. È questa la soluzione spesso adottata in alcuni ordinamenti stranieri, ma che è di difficile configurazione in quello italiano, in cui pure vi sono stati alcuni casi in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto un'efficacia differita agli effetti conseguenti a una propria pronuncia di accoglimento.

In estrema sintesi, secondo l'indirizzo prevalente il ripristino della norma abrogata è conseguenza non di ogni possibile caducazione di una norma anche abrogatrice, ma si verifica quando il vizio accertato dalla Corte è riferibile o comunque si estende oggettivamente all'effetto abrogativo. In altri termini, non si esclude che fra gli effetti di una sentenza di accoglimento possa esserci anche quello di ripristinare norme abrogate; tuttavia, si sottolinea sempre che si tratta di ipotesi limitate e non di un effetto automatico o generalizzato ogniqualvolta, per qualsiasi motivo, sia colpita una norma che abbia determinato l'abrogazione di norme previgenti. Si tratta di un orientamento variegato, di cui è difficile trovare una sintesi unitaria che vada oltre una certa genericità; tendenzialmente, l'effetto ripristinatorio è ricondotto non a una certa concezione del fenomeno abrogativo, ma più semplicemente al verificarsi dell'annullamento di quest'ultimo. Data la non omogeneità delle opinioni sul punto, sembra utile analizzare le ipotesi in cui può porsi la questione della reviviscenza.

In termini generali, si possono ipotizzare tre situazioni. Un primo caso è quello di una norma meramente abrogatrice che risulti incostituzionale per vizi sostanziali: in ipotesi di questo tipo, dunque, ciò che risulta illegittimo è il formarsi di un vuoto normativo costituzionalmente intollerabile a seguito dell'abrogazione. Una seconda ipotesi consiste nell'illegittimità di atto normativo nella sua interezza, o di una sua parte, per vizi formali attinenti al procedimento di formazione. L'ultima ipotesi è quella in cui una disciplina positiva che ha abrogato e sostituito una disciplina precedente risulti incostituzionale per vizi sostanziali.

La dottrina è tendenzialmente favorevole ad ammettere la reviviscenza nell'ipotesi di illegittimità di norma meramente abrogatrice, cioè di una legge o una disposizione che è limitata ad abrogare norme precedenti senza altro disporre. Alcuni, pur ammettendo l'ipotesi, ritengono che in concreto il caso non potrebbe verificarsi: il presupposto dell'illegittimità per vizi sostanziali di una disposizione esclusivamente abrogatrice dovrebbe consistere nell'abrogazione di una disciplina costituzionalmente

necessaria o costituzionalmente obbligatoria (classi di norme che quella stessa dottrina ritiene “vuote”); tuttavia si segnala che casi di questo tipo si sono in realtà effettivamente verificati.

Nell'ipotesi di illegittimità di norma meramente abrogatrice è possibile giustificare l'ammissibilità della reviviscenza ragionando *a contrario*: in questa eventualità sarebbero infatti difficilmente giustificabili, sul piano logico-giuridico e anche su quello pratico, le conseguenze che si verificherebbero qualora si ritenesse sussistente una totale preclusione al ripristino.

Il senso della pronuncia si ridurrebbe così a una sorta di mera segnalazione dell'illegittimità di tale assetto normativo, senza però potervi incidere in alcun modo; soltanto il legislatore potrebbe sanare la situazione con un proprio intervento normativo, che resterebbe però eventuale e potrebbe anche non verificarsi mai. Se la reviviscenza fosse vietata in assoluto si potrebbe persino dubitare dell'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma meramente abrogatrice.

Infatti, da un'eventuale sentenza di accoglimento non discenderebbe alcun effetto diverso rispetto a quelli derivanti dall'applicazione della norma illegittima: la decisione del caso concreto al vaglio del giudice a quo, dunque, sarebbe la medesima sia nel caso di accoglimento, sia nel caso in cui non avesse sollevato la questione.

Possiamo considerare la funzione e il ruolo da “nomoteti”²⁸¹ che riveste la Corte quale arbitro ultimo della permanenza in vigore delle leggi anteriori al 1 gennaio 1970.

Come noto, nel sistema di giustizia costituzionale italiano l'accesso alla Corte costituzionale in via incidentale è subordinato al requisito della rilevanza ai sensi dell'art. 23, comma 2 della l. 11 marzo 1953, n. 87, a norma del quale il giudice *a quo* solleva la questione di legittimità «qualora il giudizio non possa essere definito

²⁸¹ Cfr. TRECCANI, *Enciclopedia Italiana*, Nomoteti, nome greco - νομοθέται - ha un duplice senso: “generale” indica tutti i grandi legislatori; “particolare” s'intendeva in Atene una commissione scelta dall'assemblea popolare fra i membri dell'Eliea, che doveva decidere se approvare o no una nuova legge proposta, oppure completare o variare una legge vecchia. Si evidenzia che per i Greci il cambiar legge era un provvedimento gravissimo ed andava fatto in modo molto prudente. Si svolgeva nel seguente modo, alla prima adunanza annuale dell'*ecclesia* si decideva se dovessero essere ammesse o no proposte di leggi nuove in base ai voti. In caso affermativo, la legge era proposta e si esponeva dinnanzi alle statue degli eponimi. Quivi rimaneva tra la prima votazione dell'assemblea e la seduta con cui l'assemblea sottoponeva al giudizio dei nomoteti le leggi nuove che erano presentate in contrasto con le antiche e che erano sostenute dai propri proponenti mentre le antiche erano sostenute da alcuni delegati dell'assemblea. La decisione finale era di competenza dei nomoteti.

indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale». In dottrina alcuni ritengono che tale requisito consista nella mera applicabilità della norma nel giudizio principale, che costituirebbe così l'occasione per attivare il giudizio della Corte.

La giurisprudenza costituzionale e la dottrina maggioritaria sostengono invece che l'auspicata pronuncia di accoglimento debba dispiegare una necessaria influenza sul giudizio *a quo*; è tuttavia sufficiente che tale influenza si ripercuota sul percorso motivazionale del provvedimento che chiuderà il giudizio principale e non invece sull'esito concreto della decisione.

Se dunque «la corretta instaurazione del giudizio costituzionale postula l'esistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale», non si vede come tale rapporto possa sussistere qualora l'esito della pronuncia non modifichi in alcun modo l'assetto normativo dell'ordinamento: il giudice *a quo* non potrebbe infatti avvalersi di una nuova situazione normativa. Il proprio effetto (impeditivo all'applicabilità delle norme precedenti), oppure al contrario si ritiene che la sentenza di illegittimità costituzionale non possa comunque minimamente incidere sull'efficacia della norma meramente abrogativa (la quale pertanto dovrà continuare ad essere applicata), *tertium non datur*.

Vero è, si potrebbe obiettare, che la giurisprudenza costituzionale da tempo ammette la rilevanza delle questioni di legittimità sulle norme penali di favore, ovvero su casi in cui la pronuncia di accoglimento è destinata a non dispiegare un effetto sulla decisione del giudice a quo stante il principio di irretroattività della legge penale di cui all'art. 25, comma 2 Cost. In questa ipotesi, l'ammissibilità è giustificata dalla Corte proprio «allo scopo di escludere l'esistenza di “zone franche” dal controllo di legittimità costituzionale»; la giurisprudenza costituzionale è costante, inoltre, nel sottolineare come in relazione al giudizio *a quo* l'accoglimento della questione su una norma penale di favore inciderà quantomeno sullo schema argomentativo della sentenza, nonché sulla formula di proscioglimento o sul dispositivo.

Tuttavia, in casi di questo tipo l'intervento della Corte, pur non incidendo in concreto sull'esito del giudizio *a quo*, esplicherà un effetto concreto ed apprezzabile sull'ordinamento espungendo la norma di favore – sia pure con efficacia esclusivamente pro futuro. Nella diversa ipotesi ora in esame, invece, non soltanto non

si avrebbe un effetto concreto nel giudizio principale, ma altresì l'ordinamento resterebbe immutato nel suo tessuto normativo (sent. n. 29 del 1985)». Si segnala, però, che la citazione giurisprudenziale, per quanto condivisibile nel contenuto, non risulta in realtà dal testo della sentenza citata, né in altra pronuncia della Corte costituzionale.

Supponendo l'impossibilità della reviviscenza, nel caso in cui oggetto della questione di legittimità fosse una norma meramente abrogatrice sarebbe difficile ritenere che il giudizio non possa essere definitivo senza l'intervento della Corte costituzionale, poiché se la norma fosse annullata il giudice a quo non potrebbe comunque applicare norme diverse da quelle che avrebbe applicato senza sollevare la questione. Si verrebbe a creare una «una “zona franca” nell'ambito del sindacato di costituzionalità in via incidentale in relazione alle norme aventi contenuti abrogativi».²⁸²

In conclusione, altro aspetto rilevante da analizzare in tale sentenza è l'avvenuta reviviscenza o meno della norma in considerazione. Per rispondere alla domanda, bisogna ricordare che, una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale ha effetti dichiarativi²⁸³, cioè dichiara l'incostituzionalità di una norma, ma l'incostituzionalità in realtà c'era già, per cui è una sentenza che in via definitiva sancisce ufficialmente un vizio preesistente, che già prima chiunque avrebbe potuto riconoscere²⁸⁴. Quindi, se la natura della sentenza della Corte è di mero accertamento di un'abrogazione già verificatasi, allora non c'è mai stata reviviscenza, perché la norma impugnata in realtà era già illegittima di per sé, quindi non è mai stata posta in essere e per tale motivo non era idonea a far rivivere una norma abrogata tacitamente.

Nel caso di specie, la Corte, non può nutrire “alcun dubbio sull'avvenuta abrogazione tacita, antecedentemente all'emanazione del d.lgs. n. 179 del 2009, dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952, come ha già riscontrato la Corte di cassazione²⁸⁵”, ad opera degli artt. 58 e 68 del d.P.R. n. 645/1958, i quali dettando una nuova disciplina in materia, avevano tacitamente abrogato il richiamato art. 8 per la parte relativa alle

²⁸² Cfr. R. GUASTINI, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giur. Cost.*, 2012, 111.

²⁸³ Gli atti che producono effetti costitutivi modificano situazioni e rapporti giuridici, ed in ciò si distinguono dagli atti che producono effetti dichiarativi, i quali invece non modificano alcunché ma si limitano ad accertare situazioni e rapporti giuridici (efficacia dichiarativa o di mero accertamento).

²⁸⁴ V., P. SIRENA, *La teoria dell'efficacia giuridica nel pensiero di Angelo Falzea*, in *Rivista di diritto civile*, 4/2017, 999-1014.

²⁸⁵ Dapprima con la sentenza n. 19420/2013 e poi con la sentenza n. 7976/2016.

agevolazioni fiscali, e dell'art. 9, comma 5, della legge n. 67/1988²⁸⁶ che reca una generale disciplina di sgravi contributivi per le imprese agricole in territori montani, la quale ha implicitamente sostituito l'esenzione di cui all'art. 8 della legge n. 991/1952 con tale sistema di sgravi contributivi. Pertanto, con la pronuncia in commento, sull'art. 1 del d.lgs. n. 179/2009 si è abbattuta la scure invalidante della Corte che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost. nella parte in cui prevede, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge n. 991/1952, per quanto riguarda l'esenzione del pagamento dei contributi unificati in agricoltura. All'atto dell'emanazione da parte del Governo del decreto legislativo "salva-leggi", infatti, l'art. 8 della legge n. 991/1952 era già stato abrogato implicitamente, di talché la norma che lo esclude dall'effetto abrogativo di cui all'art. 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246/2005, si pone in contrasto con l'art. 14, comma 14, lettera a), della medesima disposizione legislativa ed è viziata, conseguentemente, per eccesso di delega.

8. L'ULTIMA FRONTIERA DELLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA: IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA *NEXTGENERATIONITALIA*

La crisi pandemica Covid-19 ha travolto la comunità internazionale in un momento storico in cui era già evidente la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Nel dicembre 2019, la Presidente della Commissione europea, Ursula Von Der Leyen, ha presentato lo "*European Green Deal*" che intende rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. La pandemia, e la conseguente crisi economica, hanno spinto l'UE a formulare una risposta coordinata che ha visto, come primo intervento, la sospensione del Patto di Stabilità e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, e il lancio a fine maggio 2020 del programma Next Generation EU²⁸⁷.

²⁸⁶ Recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)», anche nel testo frutto della sostituzione ad opera dell'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 "Interventi correttivi di finanza pubblica".

²⁸⁷ Il NGEU segna un cambiamento epocale per l'UE. La quantità di risorse messe in campo per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme ammonta a 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni. Le risorse destinate al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), la componente più rilevante del programma,

L'iniziativa NGEU indirizza notevoli risorse a paesi quali l'Italia che, pur caratterizzati da livelli di reddito pro capite solo in linea con la media UE, hanno recentemente sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione. Il meccanismo di allocazione tra Stati Membri riflette infatti non solo variabili strutturali come la popolazione, ma anche variabili contingenti come la perdita di prodotto interno lordo legato alla pandemia. I fondi del NGEU possono permettere al nostro Paese di rilanciare gli investimenti e far crescere l'occupazione, anche per riprendere il processo di convergenza verso i Paesi più ricchi dell'UE.

Per quanto riguarda l'Italia, nel programma predisposto dal governo, sono state individuate sei macro – obiettivi da realizzare: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

Il Piano è in piena coerenza con i sei pilastri del NGEU e soddisfa largamente i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti “verdi” e digitali. Gli Stati membri devono dimostrare come i loro Piani contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione e specificare l'impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, l'integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite e l'interconnessione elettrica.

Il Piano prevede il raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati a livello UE anche attraverso l'uso delle tecnologie digitali più sviluppate, la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un'economia circolare, la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento e la protezione e il ripristino di ecosistemi sani. Per la transizione digitale, i Piani devono destinare almeno il 20 per cento della spesa complessiva per investimenti e riforme. L'obiettivo è migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dall'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società e dagli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione “Progettare il futuro digitale dell'Europa”. I costi per gli utenti devono essere sostenibili e la velocità di realizzazione della rete deve essere aumentata.

sono reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE, facendo leva sull'innalzamento del tetto alle Risorse Proprie. Queste emissioni si uniscono a quelle già in corso da settembre 2020 per finanziare il programma di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza.

I Piani devono inoltre sostenere la ricerca e sviluppo e l'adozione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, in particolare delle piccole e medie. Le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali. Devono essere evidenziate e valorizzate le sinergie tra investimenti verdi e digitali. Per quanto riguarda la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, i piani devono reagire alle conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica attraverso strategie economiche che garantiscano una ripresa rapida, solida e inclusiva e che migliorino la crescita potenziale e contribuire a migliorare la produttività, la competitività e la stabilità macroeconomica, in linea con gli obiettivi strategici prefissati. Inoltre, devono contribuire all'attuazione dei diritti sociali in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; accesso all'assistenza sanitaria; protezione e inclusione sociale. I piani devono promuovere un cambiamento nelle politiche del lavoro, anche al fine di facilitare e accelerare cambiamenti strutturali quali le transizioni verdi e digitali e la coesione sociale e territoriale.

Gli Stati membri devono descrivere le tendenze e i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, anche in conseguenza dell'epidemia da COVID - 19, e spiegare come i rispettivi piani tendano ad arginare la crisi e promuovano la coesione e la risoluzione degli squilibri territoriali in linea con i principi previsti per i diritti sociali. La pandemia ha evidenziato la debolezza dei sistemi sanitari di fronte al numero elevato di contagi. La crisi economica ha ridotto la capacità degli Stati membri di crescere, ha alterato gli equilibri ed evidenziato le disparità territoriali. Per ciò che attiene le politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani, i piani nazionali devono migliorare i sistemi educativi e di cura della prima infanzia, nonché le competenze di tutta la popolazione, comprese quelle digitali. Le nuove generazioni di europei non devono subire danni permanenti dalla crisi COVID-19 e gli Stati membri devono intervenire per colmare il divario generazionale venutosi a creare e rafforzare le politiche attive del lavoro e l'integrazione dei disoccupati.

Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme, in base al quale il governo intende attuare quattro importanti riforme organiche: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

Per quel che concerne la riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. L'obiettivo è una marcata sburocratizzazione per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini.

In merito alla riforma della giustizia ha l'obiettivo di affrontare i nodi strutturali del processo civile e penale e rivedere l'organizzazione degli uffici giudiziari. Nel campo della giustizia civile si semplifica il rito processuale, in primo grado e in appello, e si implementa definitivamente il processo telematico. Il Piano predispone inoltre interventi volti a ridurre il contenzioso tributario e i tempi della sua definizione. In materia penale, il Governo intende riformare la fase delle indagini e dell'udienza preliminare; ampliare il ricorso a riti alternativi; rendere più selettivo l'esercizio dell'azione penale e l'accesso al dibattimento; definire termini di durata dei processi.

Per quel che concerne la riforma finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione abroga o modifica leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione, interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi.

Infine, in merito alla promozione della concorrenza, le linee di investimento devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso le riforme devono considerarsi parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione. Dal punto di vista delle riforme sono previste tre tipologie di azioni: le riforme orizzontali, le riforme abilitanti e le riforme settoriali. Le riforme orizzontali consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le missioni del piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del paese. Nel piano ne vengono individuate due, la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario. Alla categoria delle "misure di contesto" appartengono le riforme abilitanti, ossia gli interventi funzionali a garantire

l'attuazione del piano e a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi rientrano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza. Sono invece contenute all'interno dei singoli obiettivi, le riforme settoriali, cioè le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, con l'obiettivo di introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali. Le riforme e gli investimenti programmati hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese. La realizzazione del programma di riforme e investimenti si basa su quattro assi principali: accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale; buona amministrazione, per semplificare norme e procedure; competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna; digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme. Le misure previste non sono esclusivamente di natura economico-finanziaria, molte di queste sono oggetto di interventi di riordino di processi e procedure e alcune richiedono provvedimenti normativi o regolamentari, diversamente articolati da un punto di vista temporale. La prima area di intervento del piano contempla misure volte a migliorare la digitalizzazione della PA e si articola in sette investimenti e tre riforme. Gli investimenti perseguono una serie di obiettivi tra cui quello di razionalizzare e consolidare le infrastrutture digitali esistenti della PA, promuovere la diffusione dei servizi di rete, con particolare attenzione all'armonizzazione delle piattaforme e dei servizi di dati, migliorare la disponibilità, l'efficienza e l'accessibilità di tutti i servizi pubblici digitali con l'obiettivo di incrementarne il livello di adozione e soddisfazione degli utenti, rafforzare le difese dell'Italia contro i rischi derivanti dalla criminalità informatica, rafforzare la trasformazione digitale delle grandi amministrazioni centrali e potenziare le competenze digitali dei cittadini. Le riforme comprese in questa area sono volte semplificare e velocizzare le procedure di acquisto di servizi, sostenere la trasformazione digitale della PA e rimuovere gli ostacoli che frenano l'utilizzo di tali sistemi nelle amministrazioni pubbliche e semplificare le procedure per lo scambio di dati tra le amministrazioni. Gli investimenti e le riforme previste rappresentano la

risposta alle raccomandazioni UE specifiche per gli anni 2019 e 2020 rivolte all'Italia in ordine alla necessità di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali²⁸⁸ e concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali²⁸⁹. L'obiettivo principale è quello di garantire che i sistemi e le applicazioni della PA siano altamente affidabili e con elevati standard di qualità per quanto riguarda la sicurezza, la capacità elaborativa, la scalabilità, l'interoperabilità europea e l'efficienza energetica. L'investimento, infatti, prevede la creazione di una infrastruttura *cloud* nazionale all'avanguardia, cd. Polo Strategico Nazionale. All'interno di questo polo dovranno confluire tutti i dati e le applicazioni in dotazione alle PA, al fine di garantire i requisiti di performance e la sensibilità dei dati definiti dalle singole amministrazioni e che ciascuna di esse mantenga la propria autonomia nello sviluppo delle applicazioni e nella gestione dei dati. Obiettivo di questo investimento è garantire la piena interoperabilità dei principali e dei servizi delle pubbliche amministrazioni centrali e locali e l'armonizzazione con gli altri Stati membri dell'UE delle procedure/servizi di particolare rilevanza sulla base della direttiva europea sullo “sportello digitale unico”. La misura prevede lo sviluppo di una “Piattaforma Nazionale Dati” digitale che dovrà garantire l'interoperabilità dei dati tramite un catalogo centrale di “connettori automatici”. La piattaforma aiuterà le amministrazioni centrali e pubbliche a ristrutturare procedure/servizi di particolare rilevanza e a rafforzare le difese dell'Italia contro i rischi derivanti dalla criminalità informatica, a partire dall'attuazione di un “Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica”, in linea con i requisiti di sicurezza della direttiva UE n. 2016/1148 sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, e tramite il rafforzamento delle capacità tecniche nazionali di difesa cyber in materia di valutazione e audit continuo del rischio²⁹⁰.

La misura prevede lo sviluppo di un sistema integrato fra le diverse entità del paese e lo collega a livello internazionale con partner e fornitori di tecnologia affidabili. Vengono rafforzati i presidi per la gestione degli *alert* e degli eventi a rischio intercettati

²⁸⁸ Raccomandazione specifica per paese 2019, punto 3.

²⁸⁹ Raccomandazione specifica per paese 2020, punto 3.

²⁹⁰ Direttiva UE n. 2016/1148.

verso la PA e le imprese di interesse nazionale; sono incrementate le capacità di valutazione e audit della sicurezza degli apparati elettronici e delle applicazioni utilizzate per l'erogazione di servizi critici da parte di soggetti che esercitano una funzione essenziale; si investe nell'immissione di nuovo personale nelle aree di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria dedicate alla prevenzione e investigazione del crimine informatico. Obiettivo di questa riforma è razionalizzare gli adempimenti burocratici che rallentano le procedure di scambio dei dati tra le pubbliche amministrazioni, introducendo una serie di obblighi e incentivi intesi a facilitare e a rimuovere i vincoli procedurali a un'adozione diffusa dei servizi digitali. La riforma comporterà tre linee di azione: il passaggio al *cloud* ridurrà i costi delle amministrazioni e saranno previsti disincentivi per le amministrazioni che non lo avranno effettuato; nell'intento di incentivare la migrazione saranno anche riviste le attuali regole di contabilità applicabili ai costi dei servizi *cloud*; saranno riviste le norme relative all'interoperabilità dei dati, conformemente alle disposizioni sugli *open data* e sul trattamento dei dati personali, e saranno snellite le attuali procedure di scambio dei dati tra pubbliche amministrazioni per semplificarne gli aspetti procedurali e velocizzare l'interoperabilità delle banche dati e sarà rivisitato e reimpostato il domicilio digitale individuale per permettere corrispondenze digitali certe e sicure tra cittadini e PA.

In particolare, tra i numerosi provvedimenti emessi dal governo nazionale durante la crisi pandemica, al fine di delineare un quadro completo sugli interventi di e per la semplificazione indicati nel Piano Nazionale e per ciò riguarda nello specifico il nostro lavoro, giova menzionare il D.L. n.77 del 31 maggio 2021, rubricato *“Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*. Il suddetto decreto legge prevede all'art. 5 *“Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione”*, l'istituzione dell'ufficio per la semplificazione che opera in raccordo con le altre unità già costituite a livello nazionale e regionale, così come vedremo in seguito e che svolge i seguenti compiti: promozione e coordinamento delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione delle procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR anche attraverso le task force di esperti multidisciplinari da allocare nel territorio previste dal PNRR; promozione e coordinamento degli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR; misurazione

e riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese; promozione di interventi normativi, organizzativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso una Agenda per la semplificazione condivisa con le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali; pianificazione e verifica su base annuale degli interventi di semplificazione.

Per quanto riguarda il sistema della giustizia italiana, rispetto ad altri Stati membri, risulta molto indietro in termini di tempi processuali, come evidenzia l'ultima relazione della Commissione europea per l'efficacia della giustizia. La seconda area di intervento del PNRR prevede misure volte a rendere il sistema giudiziario più efficiente riducendo la durata dei procedimenti e avvicinando l'Italia alla media dell'UE. Questa componente intende rispondere alle raccomandazioni specifiche per paese indirizzate all'Italia nel 2020 e 2019 di ridurre la durata dei processi civili e migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione²⁹¹.

La digitalizzazione del sistema giudiziario è un fattore importante anche per la transizione digitale. In merito alla giustizia civile, la riforma si incentra principalmente sulla riduzione del tempo del giudizio civile, individuando un ampio ventaglio di interventi volti a ridurre il numero di casi presso gli uffici giudiziari semplificando le procedure esistenti, abbattendo l'arretrato e incrementando la produttività degli uffici medesimi. Per contenere l'implosione del contenzioso presso gli uffici giudiziari è accentuato il ricorso agli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, *in primis* l'arbitrato e la mediazione, ed è in revisione l'attuale sistema di quantificazione e recuperabilità delle spese giudiziarie. La semplificazione è perseguita, con riferimento al procedimento di appello, potenziando il filtro di ammissibilità, aumentando i casi in cui è competente a pronunciarsi un solo giudice, garantendo l'effettiva attuazione di tempi procedurali vincolanti. La maggiore produttività dovrà ottenersi con un sistema di monitoraggio e incentivi per il raggiungimento di prestazioni standard presso tutti gli uffici giudiziari. La riforma prevede anche l'abbattimento dell'arretrato negli uffici giudiziari, obiettivo raggiungibile grazie alle assunzioni temporanee previste, incluse nella componente investimento. Per quel che concerne la giustizia penale, la riforma è principalmente volta alla riduzione del tempo del giudizio penale, individuando un ampio ventaglio di interventi, semplificando le procedure esistenti e incrementando la

²⁹¹ Raccomandazioni specifiche per paese 2019, punto 4, e 2020, punto 4.

produttività degli uffici giudiziari. La semplificazione è perseguita ampliando la possibilità di ricorso a procedure semplificate, diffondendo l'uso della tecnologia digitale, assicurando fasi temporali stringenti a partire dall'udienza preliminare, riesaminando il sistema delle notificazioni per renderlo più efficace. La maggiore produttività dovrà ottenersi con un sistema di monitoraggio e incentivi per il raggiungimento di prestazioni standard presso tutti gli uffici giudiziari. Inoltre, la riforma è intesa a digitalizzare e potenziare il processo esecutivo con meccanismi di allerta per l'insolvenza e la specializzazione di organi giudiziari e per una gestione più efficiente di tutte le fasi del processo esecutivo, anche tramite la formazione e la specializzazione del personale giudiziario e amministrativo. Anche per la giustizia tributaria ci si pone l'obiettivo di rendere più efficace l'applicazione della legislazione tributaria e ridurre l'elevato numero di ricorsi alla Corte di Cassazione. La digitalizzazione del sistema giudiziario prevede l'obbligatorietà del fascicolo telematico obbligatorio e il completamento del processo civile telematico, si punta anche alla digitalizzazione del processo penale di primo grado, esclusa l'udienza preliminare. Si intende introdurre una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile conformemente alla legislazione e procedure di assunzione per i tribunali civili, penali e amministrativi strumento organizzativo, il cosiddetto "Ufficio del processo", che consiste nell'istituzione e il rafforzamento di risorse a supporto dei giudici, al fine di ridurre l'arretrato e i tempi di esaurimento dei procedimenti in Italia. Questa misura migliorerebbe inoltre la qualità dell'azione giudiziaria sostenendo i giudici nelle normali attività di studio, ricerca, preparazione delle bozze di provvedimenti, organizzazione dei fascicoli, e consentendo loro di concentrarsi sui compiti più complessi. L'investimento comprende anche la formazione a supporto della transizione digitale del sistema giudiziario. L'obiettivo di questa area di investimento e di intervento è di agire a breve termine sui fattori organizzativi in modo che le riforme in fase di sviluppo producano risultati più rapidamente e in modo più incisivo.

L'Italia si posiziona sotto la media UE quanto a efficacia amministrativa e fiducia nel governo. La riforma della pubblica amministrazione ha risentito di un grave vuoto attuativo delle riforme promosse dall'alto e di uno scarso riconoscimento e limitata diffusione di preziose innovazioni promosse dal basso. Devono proseguire gli sforzi per rafforzare la capacità di pianificazione strategica, i meccanismi di monitoraggio e

valutazione e un processo decisionale basato su dati probanti. Obiettivo principale di questa componente è sviluppare la capacità amministrativa della PA a livello centrale e locale, tanto in termini di capitale umano che di semplificazione delle procedure amministrative. Nella pianificazione strategica delle risorse umane è ricompresa una serie completa di misure intese a: aggiornare i profili professionali, riformare i meccanismi di reclutamento per renderli più mirati ed efficaci, riformare le posizioni dirigenziali di alto livello per uniformare le procedure di nomina in tutta la PA, rafforzare il legame tra apprendimento permanente e meccanismi di ricompensa o percorsi di carriera specifici, definire o aggiornare i principi etici delle pubbliche amministrazioni; rafforzare l'impegno a favore dell'equilibrio di genere, riformare la mobilità orizzontale e verticale del personale. Nella strategia delle risorse umane rientrano anche misure urgenti volte a semplificare le procedure amministrative a vantaggio di imprese e cittadini. La riforma della semplificazione prevede l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale e l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie. Inoltre attua il meccanismo del silenzio assenso e adotta un approccio di semplificazione della comunicazione e regimi uniformi condivisi con le Regioni e i Comuni. Alla luce della miriade di interventi previsti per la pubblica amministrazione alcune misure sono previste in materia di appalti pubblici, interventi volti a snellire e digitalizzare le procedure dei centri di committenza, registrare i contratti nel database dell'Autorità nazionale anticorruzione; istituire uffici dedicati alle procedure di appalto presso ministeri, regioni e città metropolitane; ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione e tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dell'infrastruttura; incentivare meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione del contratto. Entro la fine del 2021 la Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica dovrà disporre di un organico adeguato e adottare una strategia professionalizzante con sessioni di formazione a diversi livelli; saranno resi disponibili sistemi dinamici di acquisto, in linea con le direttive sugli appalti pubblici; e l'ANAC completerà l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti. La seconda fase consiste in una serie di modifiche del codice dei contratti pubblici da attuarsi nel secondo trimestre 2023, con azioni intese mirate a ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti e conferire all'ANAC il potere di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti. Obiettivo della riforma sarà

anche semplificare e digitalizzare le procedure dei centri di committenza e definire criteri di interoperabilità e interconnettività. La riforma dovrà comportare inoltre una revisione della disciplina del subappalto riducendo le restrizioni contemplate dal vigente codice dei contratti pubblici. La riforma è diretta poi a rendere operativa la Piattaforma digitale entro fine 2023. Sono previsti inoltre riduzioni dei tempi di pagamento della PA e del sistema sanitario. La riforma prevede che entro la fine del 2023, le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale paghino entro il termine di 30 giorni e le autorità sanitarie regionali entro il termine di 60 giorni. Affinché la soluzione al problema dei ritardi di pagamento sia strutturale, la riforma è intesa a garantire che nel 2024 le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale continuino a pagare entro il termine di 30 giorni e le autorità sanitarie regionali entro il termine di 60 giorni. Obiettivo principale della riforma è snellire la disciplina dei contratti pubblici, accrescere la certezza del diritto per le imprese e velocizzare l'iter di affidamento mantenendo le garanzie procedurali di trasparenza e parità di trattamento. Queste riforme sostengono pertanto la realizzazione nei tempi delle infrastrutture e dei progetti finanziati dal piano.

CAPITOLO TERZO

LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA NEL DIRITTO REGIONALE: I CASI DI TOSCANA, LAZIO, LOMBARDIA E CAMPANIA

1. SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI. 2. L'INTRODUZIONE DELLA SEMPLIFICAZIONE A LIVELLO REGIONALE. 3. LE LEGGI REGIONALI DI SEMPLIFICAZIONE. 3.1 IL CASO DELLA REGIONE TOSCANA. 3.2 IL CASO LOMBARDO. 3.3 IL CASO DELLA REGIONE LAZIO 4. LE LEGGI PER LA SEMPLIFICAZIONE IN REGIONE CAMPANIA.

1. SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI

La tematica della semplificazione si configura come fortemente complessa, sia per la potenziale ampiezza del suo oggetto, sia per la molteplicità di strumenti con cui può essere attuata, sia per il numero sempre maggiore di attori coinvolti.

Semplificazione delle procedure e qualità della regolazione rappresentano fattori fondamentali per la competitività e la crescita economica nell'agenda politica dell'Unione europea e dei governi di molti Paesi. Il carico burocratico e l'eccessiva produzione normativa allontanano infatti la pubblica amministrazione dalla società civile ed imprenditoriale riducendone le potenzialità di intervento come fattore di sviluppo e di efficienza del sistema economico - sociale. Di qui l'importanza di sviluppare una politica regionale volta alla semplificazione normativa e amministrativa per migliorare sia la qualità della legislazione sia l'efficacia dell'azione amministrativa. Si tratta dunque di: riorganizzare la legislazione regionale, riducendo le leggi in vigore e limitando la produzione di nuove leggi; utilizzare in maniera sistematica forme di valutazione preventiva dell'impatto che le leggi regionali hanno non solo sull'attività dei cittadini e delle imprese ma anche sull'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni; ottimizzare le prestazioni amministrative attraverso l'uso delle potenzialità offerte dalle tecnologie e dai sistemi informativi gestiti dai diversi

soggetti coinvolti nelle procedure, rafforzando anche le competenze del personale; • valutare ex post l'efficacia degli interventi di semplificazione attraverso la verifica della riduzione degli oneri amministrativi.

I continui tentativi di riforma attuati sia a livello nazionale che regionale non hanno sortito gli effetti sperati anzi hanno ulteriormente peggiorato la situazione²⁹². Negli ultimi decenni, a partire dalla legge 241 del 1990, le misure di semplificazione e di riordino normativo sono state tante e di importante rilevanza, l'obiettivo prefissato era ed è quello di ridurre la "complessità sociale". Prima a livello nazionale e poi a livello regionale, sulla scorta delle direttive comunitarie, sono stati adottati una serie di provvedimenti di cui si è parlato in precedenza. "Innovazione e semplificazione" è un binomio sul quale questo processo di riordino normativo deve focalizzarsi, il sempre più frequente utilizzo di strumenti telematici ed informatici, dovuto soprattutto al periodo di emergenza che stiamo vivendo, ha dato un impulso importante al processo di semplificazione che ha vissuto negli ultimi anni delle stagioni piuttosto movimentate.

Il panorama normativo, nonostante i vari tentativi di semplificazione, risulta sempre più complesso e contorto, fonti normative di rango diverso spesso legiferano in modo contraddittorio su diversi aspetti di competenza concorrente. E' necessario un intervento organico che coinvolga tutti gli enti, a partire dallo Stato fino ai comuni, un raccordo fondamentale per far sì che si possano comprendere le esigenze dei consociati e dell'intera comunità. Uno dei problemi che attanaglia il nostro sistema è la confusione normativa e legislativa che ha generato oltre alla miriade di leggi e decreti, (abrogativi, reiterati, abrogati e poi reintrodotti) poca chiarezza e trasparenza. Il tema della semplificazione è sempre molto attuale, oggetto di slogan durante le campagne elettorali e subito dopo accantonato, perché nel concreto è una questione molto delicata da affrontare, questione che nel passato troppe volte è stata gestita con superficialità. Poiché come è noto con il termine semplificazione si intende far riferimento ad una riduzione delle complessità, l'eliminazione di difficoltà, ma non è l'unica accezione, il suddetto termine viene utilizzato anche come sinonimo di liberalizzazione, delegificazione, snellimento e così via, insomma tutta una serie di accezioni familiari al mondo delle norme e della loro disciplina. In merito all'accezione normativa del termine un chiaro riferimento va fatto all'obiettivo insito alla struttura

²⁹² M. CALVO, *Gli angeli e demoni della semplificazione. La manutenzione dell'ordinamento giuridico tra vecchi e nuovi procedimenti "taglia-leggi"*, op. cit, 81.

normativa che ha come compito non solo quello di legiferare e regolamentare ma soprattutto quello di ridurre la “complessità sociale”. Il termine semplificazione normativa esprime, inoltre, un concetto di ordine e agibilità che va innanzitutto riferito al sistema normativo complessivo e poi da esso ricade sul singolo atto normativo, il quale partecipa al perseguimento dell’obiettivo generale di qualità della legge con strumenti peculiari rispetto a quelli deputati alla tenuta del quadro generale. Strumenti generali di semplificazione normativa sono principalmente i codici, i testi unici, la delegificazione e l’abrogazione espressa. Tali strumenti hanno tutti in comune la riduzione quantitativa del numero delle leggi, che si esplica attraverso la riduzione del numero delle fonti che disciplinano una materia omogenea, nel caso di codici e testi unici, oppure attraverso l’affidamento della materia alla fonte secondaria, nel caso della delegificazione, oppure attraverso l’eliminazione delle fonti dal sistema vigente, nel caso della abrogazione. Ragionando non in termini di prodotti, ma in termini di processi, si può dire che la riduzione delle fonti si realizza attraverso l’unificazione dei processi legislativi.

La progettazione di più interventi legislativi viene convogliata in un unico processo che conduce ad un unico prodotto. Il problema è che, nello stato attuale di funzionalità delle assemblee legislative fortemente in crisi sia a livello statale che regionale, l’economicità dei processi legislativi, se non controllata, conduce ai più rilevanti guasti del sistema in termini di oscurità e complicazione. Infatti suoi prodotti precipui sono le leggi *omnibus*, le leggi composte da articoli aventi un numero di commi eccessivo, l’uso distorto di processi legislativi obbligatori, quali i processi dedicati alle leggi di bilancio e finanziarie. Si sfrutta un unico processo legislativo, meglio se obbligatorio, per l’emanazione delle singole norme che costantemente servono al sistema in termini non solo di manutenzione, ma anche di innovazione. E’ opportuno allora standardizzare alcuni processi legislativi in modo da convogliare con una periodicità obbligatoria in leggi tipiche, per contenuto e finalità, le disposizioni da emanare in modo da dare sicurezza della possibilità di giungere all’emanazione delle norme che risultino necessarie ed evitare processi incontrollati e casuali. La semplificazione è definibile come quella procedura tesa a semplificare e a rendere più semplice un processo, un sistema o qualsiasi altra cosa che necessita di un chiarimento.

L’operazione di semplificazione è un’operazione ulteriore che si presenta come definitiva, anche se spesso le operazioni di semplificazione non vanno a buon fine, per

questo si usa distinguere le semplificazioni “riuscite” da quelle “non riuscite”, le prime producono cose semplificate e più semplici, le seconde, invece, producono “aggiunte” a ciò che si intendeva semplificare non riuscendo nel loro intento.

Negli ultimi decenni il concetto di semplificazione cammina di pari passo con quello di innovazione, i nuovi strumenti telematici ed informatici forniti ai cittadini negli ultimi anni, testimoniano l'intenzione del legislatore di predisporre un nuovo sistema fondato sulla semplificazione normativa, sull'abbattimento delle frontiere burocratiche che troppo spesso “allontanano” i consociati dalle istituzioni.

Semplificazione e innovazione perseguono, nell'ambito normativo e non, lo stesso obiettivo, ossia quello di rendere l'apparato legislativo, esecutivo e giudiziario più “accessibili”, nel senso che ad ogni consociato deve essere garantita non solo la conoscenza delle leggi ma anche la conoscibilità delle stesse. Per tale ragione tali concetti a partire dalla legge 241/90, seppur nata come regolamentazione del procedimento amministrativo, fornisce al suo interno una serie di principi ai quali si deve attenere l'attività amministrativa, e quindi la pubblica amministrazione, che successivamente sono stati conati e tradotti anche in altre branche del diritto sia a livello nazionale che regionale. In particolar modo, in merito al principio di non aggravamento²⁹³, sono state cristallizzate dal presente disposto normativo alcune regole procedurali finalizzate alla semplificazione dell'azione amministrativa.

La semplificazione costituisce, pertanto un oggetto centrale delle politiche di riforma istituzionale e ciò per ragioni diverse: la sempre maggiore sensibilità dimostrata dal legislatore su questi argomenti, le richieste di alleggerimento procedurali, la maggiore incidenza sull'argomento sia delle Regioni che degli Enti locali²⁹⁴. Semplicità significa andare al cuore delle cose ed eliminare ogni aspetto non essenziale; l'innovazione non consiste nell'aggiungere qualcosa, ma nel togliere ciò che non è fondamentale.

Per semplificare bisogna togliere, e per togliere bisogna sapere cosa togliere. Togliere invece che aggiungere vuol dire riconoscere l'essenza delle cose e comunicarle

²⁹³ Sancito dall'art 1 Comma 2 della l. 241/90.

²⁹⁴ V., C. IUVONE, *I processi di semplificazione normativa e procedimentale: il punto di vista delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 101. Il quale evidenzia che, il processo di trasformazione e di cambiamento ha avuto un impulso fondamentale dalla riforma del titolo V della Costituzione introdotta dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3. che ha apportato una grande incisività dei governi regionali e locali nel nuovo assetto delle fonti normative.

nella loro essenzialità. La semplificazione è il segno dell'intelligenza, la legge 241/90 ha obiettivamente contribuito a trasformare e migliorare la nostra pubblica amministrazione. La legge 241 del 1990 aveva tre grandi direzioni: trasparenza, velocità e razionalità, partecipazione. Lo sviluppo della legge 241 ha insistito molto sui primi due punti e, purtroppo molto meno sul terzo. Trasparenza e velocità sono oggi un mantra della pubblica amministrazione. Non sempre i risultati in entrambi i casi sono stati efficaci ma non vi è dubbio che l'attenzione si sia concentrata su una pubblica amministrazione che dovesse essere soprattutto trasparente, rapida ed efficiente. La questione sostanziale riguarda invece il conflitto tra le finalità degli attori, che raramente possono essere convergenti. Obiettivo di cittadini e imprese è in generale quello di ridurre i vincoli e ottenere i più ampi spazi di azione, mentre l'obiettivo della PA è quello di garantire obiettivi costituzionali di equità, omogeneità di trattamento, salvaguardia dei beni comuni, garanzie di fede pubblica. Di fronte a tali contrastanti obiettivi serve a poco indugiare sulla velocità dei tempi o sugli strumenti per la riduzione dell'onere documentale. Sui meccanismi di partecipazione siamo indietro. A parte la retorica partecipativa che ha sempre guardato al dibattito pubblico francese come stella polare non abbiamo conseguito risultati realmente significativi in chiave di sistema. I tempi recenti hanno moltiplicato le difficoltà. Lo sviluppo delle norme, degli strumenti, delle agenzie e prassi connesse all'anticorruzione e trasparenza, opportuni e salutari sul piano del richiamo necessario di fronte alla diffusione del fenomeno corruttivo, hanno però avuto la conseguenza di aumentare una frattura decisiva, il legislatore non ha fiducia nella PA. Questa situazione rende la questione della semplificazione strutturalmente insuperabile. La mancanza di fiducia del legislatore nei confronti della PA genera la iperproduzione normativa, la conseguente impossibilità alla implementazione, il proliferare della possibilità di ricorso e, quindi, come conseguenza, l'enorme potere di veto che il funzionario pubblico può esercitare in mancanza del dettaglio normativo che lo tranquillizza. A ben guardare è sempre una mancanza di fiducia che impedisce anche di attuare meccanismi partecipativi e deliberativi efficaci. Nel nostro contesto in cui le forme di rappresentanza si sono consolidate in ordini corporativi precostituiti e molto forti, sembra scontato che chiunque parli possa intervenire solo a nome e per conto di una parte, senza una capacità di rappresentanza di un interesse obiettivo.

La regolazione multilivello merita attenzione nella misura in cui i paesi dell'UE si muovono nella direzione del progressivo decentramento e trasferimento ai livelli di governo locale delle competenze legislative ed amministrative, per soddisfare meglio le esigenze dei cittadini ed adeguarsi ai differenti contesti economico-sociali. La necessità di semplificare e migliorare la qualità redazionale della legislazione ai vari livelli istituzionali ha seguito, come noto, accanto alla strada dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, l'indicazione della adozione di misure per la semplificazione ed il miglioramento della trasparenza e della chiarezza della normazione.

L'Italia è considerata un caso unico nei paesi dell'OCSE in termini di poteri devoluti in misura crescente al livello locale di governo a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione; riforma costruita sull'idea della parificazione e separazione dei livelli di competenza e, dunque, dei correlati interventi legislativi e regolamentari; della parificazione dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni quali elementi costitutivi della Repubblica. La complessità e specificità degli ordinamenti regionali va considerata tanto in relazione ai rapporti con il livello della normazione, sia comunitaria che nazionale e locale, quanto in ragione dell'intrinseca difficoltà di una chiara definizione dei rispettivi ambiti di competenza.

In effetti il nuovo art. 117 Cost. per un verso si caratterizza in ragione dell'introduzione di un elemento fortemente innovativo nella direzione di una tendenziale equi-ordinazione fra potestà legislativa statale e regionale; al primo comma, infatti, definisce esplicitamente i limiti ed i vincoli riferiti per la prima volta tanto alla legislazione statale quanto alla potestà legislativa regionale. Sia lo Stato che le Regioni sono tenuti al rispetto della Costituzione e sono soggetti ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Per altro verso introduce una nuova ripartizione delle competenze legislative e regolamentari fra lo Stato e le Regioni, costituzionalizzando, altresì, la potestà regolamentare degli enti locali. Un impianto che se ha il merito di spostare il limite dei principi da limite generale alla competenza legislativa regionale a limite eccezionale, muovendo dall'assunto di una competenza legislativa regionale generale, al contempo costruisce elenchi tassativi di materie e ripropone la stessa potestà legislativa concorrente nella versione ben nota all'esperienza del nostro regionalismo. Si consideri, non ultimo, la previsione della titolarità in capo allo Stato di competenze legislative di tipo "trasversale" capaci, cioè,

di tagliare trasversalmente appunto le materie affidate alla potestà legislativa regionale. Considerata la oggettiva complessità del quadro di riferimento la ricerca della qualità della legislazione se mirata anzitutto alla riduzione dell'eccesso di regolazione, inteso come eccesso di intensità e di complessità del sistema normativo, deve allora seguire una declinazione che alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità persegua accanto alla riallocazione dinamica dei poteri di regolazione relativi a ciascun settore fra i diversi livelli di governo, tanto la semplificazione della stratificazione normativa esistente, quanto l'individuazione delle forme di regolazione e dei procedimenti decisionali più adeguati alla complessità della materia da regolare ed alla natura degli interessi coinvolti. Quest'ultimo profilo richiede l'ulteriore specificazione che, una volta accertata la necessità dell'intervento normativo a livello comunitario, rileva vuoi la relazione della gerarchia tra le fonti, vuoi la corretta valutazione degli strumenti di acquisizione e valutazione delle opinioni delle categorie produttive interessate e delle informazioni tecnico-scientifiche rilevanti per la decisione politica. Non ultimo va considerato il profilo della "conoscibilità" e della chiarezza della formazione sia sotto l'aspetto della qualità redazionale che della pubblicità degli atti giuridici in senso stretto.

La suddetta premessa risulta indispensabile al fine di delineare l'oggetto del presente capitolo che si pone l'obiettivo di analizzare i tratti essenziali che hanno caratterizzato il processo di semplificazione a livello Regionale, focalizzando l'attenzione e volgendo uno sguardo particolare alla Regione Toscana, alla Regione Lombardia e alla Regione Lazio, infine, alle leggi per la semplificazione adottate in Regione Campania.

2. L'INTRODUZIONE DELLA SEMPLIFICAZIONE A LIVELLO REGIONALE

La semplificazione nasce in Italia come semplificazione amministrativa, in risposta all'eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione, come snellimento dei procedimenti amministrativi, realizzato per mezzo della delegificazione, sostituendo la disciplina legislativa in vigore con altra, introdotta e modificabile mediante l'esercizio della potestà regolamentare. Il processo di semplificazione ha avuto un impulso notevole negli anni novanta, inizialmente a livello statale e successivamente, con la riforma costituzionale intervenuta nel 2001, a livello statale e locale. Sicuramente la legge 241/90 ha avuto un ruolo fondamentale in questo processo, in quanto il riordino

normativo e l'abrogazione espressa e tacita di alcune disposizioni normative traggono spunto dai principi enunciati all'interno della stessa. La prima legge che in modo concreto ha dato seguito alla legge 241/90, è stata la legge 15 marzo 1997, n. 59²⁹⁵, con la quale si puntava a predisporre uno strumento legislativo permanente che, in via strutturale, rispondesse al problema della eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione.

Nonostante l'Italia, sia nel suo complesso che a livello di singoli territori, non ottenga un posizionamento virtuoso nel panorama internazionale della semplificazione amministrativa, negli ultimi anni sono state lanciate da alcune regioni prime iniziative che, se concretamente portate avanti e adeguatamente diffuse, potrebbero portare a un cambiamento concreto nella PA. Le azioni più significative, in termini di impatto sulla riduzione del peso della burocrazia, lanciate a livello territoriale convergono su 4 macro linee di intervento: programmazione strategica; coinvolgimento e partecipazione; sviluppo di piattaforme digitali; monitoraggio costante dei risultati. Programmazione strategica di medio - lungo periodo. Alcune regioni hanno definito una strategia complessiva di semplificazione, superando la logica della singola procedura, che prevede come input un piano pluriennale con obiettivi strategici di grande respiro e target annuali intermedi da traguardare. Oltre all'individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare, le leggi annuali di semplificazione hanno progressivamente concentrato la loro attenzione sul riordino, sul riassetto del sistema normativo, al fine di coordinare le disposizioni normative vigenti. Si è passati così da una semplificazione prevalentemente amministrativa ad una semplificazione normativa, mediante la riduzione del numero di regole, soprattutto poste da fonti di rango primario; il consolidamento e il riassetto attraverso la codificazione delle regole; una maggiore attenzione alla qualità della regolamentazione, anche grazie ad un nuovo strumento, l'analisi di impatto della regolamentazione²⁹⁶.

La prima legge annuale di semplificazione investiva infatti il Governo di un compito di riordino attraverso "l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei comprendenti, in un unico contesto e con opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari". Era dunque prevista la raccolta di norme sia

²⁹⁵ In particolare, con l'istituzione all'articolo 20 di una legge annuale di semplificazione, venivano individuati annualmente i procedimenti amministrativi da semplificare.

²⁹⁶ Introdotto dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

legislative sia regolamentari, inerenti un'unica materia. La *ratio* era quella di offrire ad interpreti e cittadini una raccolta completa ed organica della normazione, in modo da racchiudere sia la disciplina sostanziale dettata da norme di rango primario, sia la disciplina procedimentale contenuta in fonti regolamentari. I testi unici misti²⁹⁷ comportarono numerose difficoltà soprattutto dal punto di vista degli aggiornamenti, ciò ha indotto il legislatore ad abrogare la norma che prevedeva questo istituto e a puntare piuttosto sul codice di settore, quale nuovo strumento del riassetto normativo.

Tale mutamento è ravvisabile nella legge 29 luglio 2003, n. 229, recante “Norme in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione (legge di semplificazione per il 2001)”²⁹⁸. Si delinea così un ritorno alla codificazione, con un riordino e riassetto della normazione che consente di operare modifiche anche sostanziali della legislazione vigente. Tale impostazione sarà ravvisabile anche nell'ambito comunitario, infatti, con la legge comunitaria 2007²⁹⁹, la previsione oramai consueta di una disposizione di delega al Governo per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie ha ad oggetto l'adozione, oltre che di testi unici come nelle precedenti leggi comunitarie, di codici di settore, tali da raccogliere anche le disposizioni dettate in attuazione di direttive comunitarie. I codici di settore, essendo decreti legislativi contenenti esclusivamente norme di rango primario, non possono peraltro soddisfare l'esigenza di un quadro normativo completo ed unitario a livello di fonti secondarie. Di contro i testi unici misti, al di là delle problematiche sollevate, fornivano un quadro organico ed esaustivo della regolamentazione non solo primaria di un dato settore ma anche delle relative norme attuative ed integrative, contenute, di regola, in fonti di rango secondario. Una risposta a tale esigenza è nella legge 28 novembre 2005, n. 246³⁰⁰, che apportando modifiche all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 prevede all'articolo 1, comma 1, lettera b): “Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto

²⁹⁷ N. LUPO. *Dai testi unici “misti” ai codici: un nuovo strumentario per le politiche di semplificazione*, *Commento alla legge n.229 del 2003*, in *AS*, 2004, 157.

²⁹⁸ L'articolo 1 della legge n. 229 del 2003 sostituisce integralmente l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, anche riguardo ai fini perseguiti con lo strumento della legge annuale di semplificazione, individuando, quale obiettivo, “la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni”.

²⁹⁹ Legge 25 febbraio 2008, n. 34.

³⁰⁰ Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.

legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri di cui ai successivi commi³⁰¹.

La cadenza di tali provvedimenti non è stata annuale né tantomeno all'interno delle stesse era contenute esclusivamente disposizioni carattere semplificativo. Ultima della serie delle leggi di semplificazione, è stata la citata legge n. 246 del 2005. Anch'essa, come le precedenti, è intervenuta sull'articolo 20 della legge n. 59 del 1997. In particolare, ha aggiunto nuovi principi e criteri direttivi, cui devono ispirarsi le deleghe per la semplificazione ed il riassetto normativo: il Governo deve garantire la "coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa" e farsi promotore dell'esercizio delle competenze normative di Stato, Regioni e Province autonome. Ha aggiunto altresì principi in materia di semplificazione delle funzioni amministrative richiamando la generale possibilità per le amministrazioni di utilizzare gli atti di diritto privato, salvo nelle materie in cui l'interesse pubblico possa essere perseguito solo attraverso l'esercizio di poteri autoritativi, ribadendo l'impostazione contenuta nell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990³⁰², n. 15; i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e i criteri di autonomia, leale collaborazione, responsabilità e legittimo affidamento nella ripartizione delle competenze tra i vari soggetti istituzionali e nella creazione di sedi stabili di concertazione; uno schema omogeneo per le intese, gli accordi, le conferenze di servizi e gli altri atti equiparabili, al fine di stabilire in maniera uniforme le responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali inadempimenti. Ma la peculiarità maggiore della legge di semplificazione 2005 risiede nel procedimento cosiddetto "taglia-leggi"³⁰³. Con il meccanismo previsto dall'articolo 14, commi da 12 a 24, la legge n. 246 introduce un procedimento "taglia-leggi" di semplificazione normativa. Il meccanismo prevede l'abrogazione di tutte le norme ritenute obsolete, ricavabili dalle disposizioni legislative statali entrate in vigore prima

³⁰¹ Le diverse leggi di semplificazione, ad oggi susseguites, sono: la legge 8 marzo 1999, n. 50, "*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998*"; la legge 24 novembre 2000, n. 340, "*Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999*"; la legge 29 luglio 2003, n. 229, "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001*"; la legge 28 novembre 2005, n. 246, "*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*".

³⁰² Come novellata dalla legge 11 febbraio 2005.

³⁰³ F. MODUGNO, *Procedimento taglia-leggi: profili problematici* in *Federalismi.it* n.8/2009, 4.

del 1° gennaio 1970, “anche se modificate con provvedimenti successivi”³⁰⁴. Tale ricognizione è preliminare all’esercizio della delega prevista dal comma 14, la quale ha ad oggetto l’individuazione delle disposizioni legislative statali antecedenti al 1970, “delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore”, ossia da escludere dall’abrogazione generalizzata. Un secondo compito è affidato al Governo, oltre l’individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore. Esso è previsto dal comma 15 in base al quale: “i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione e al riassetto della materia che ne è oggetto...”. I principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nell’esercizio della delega sono indicati dal comma 14. In particolare, non possono essere sottratte all’abrogazione disposizioni già oggetto di abrogazione tacita o implicita (let. a) o che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete (let. b). Sono, inoltre, da identificarsi le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali; quelle indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore e quelle la cui abrogazione importerebbe effetti sulla finanza pubblica (let. c), d), g). Le disposizioni da mantenere in vigore debbono essere organizzate per settori omogenei e con garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa (lettere e) ed f). Per quanto riguarda i principi e criteri cui il Governo deve attenersi nell’emanazione dei decreti legislativi per la diversa finalità di semplificazione e riassetto, il comma 15 rinvia all’articolo 20 della legge n. 59 del 1997, aggiungendo la finalità di “armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”.

A circoscrivere l’ampiezza di tale effetto ci sono alcune eccezioni all’abrogazione generalizzata, individuate direttamente dal comma 17. Vi si indicano categorie di disposizioni, la cui permanenza in vigore è assicurata direttamente dalla legge di delega, che dunque le sottrae al meccanismo “taglia-leggi”. Esse sono quelle contenute nei codici di diritto e procedura civile e penale, nel codice della navigazione o in ogni altro testo normativo che rechi la denominazione codice o testo unico; le disposizioni disciplinanti l’ordinamento degli organi costituzionali o degli organi a rilevanza costituzionale o delle magistrature e dell’avvocatura dello Stato; quelle costituenti

³⁰⁴ Ai sensi del comma 12, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, il Governo deve individuare “le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmettere al Parlamento una relazione finale”.

adempimenti imposti dalla normativa comunitaria e quelle occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali; quelle tributarie, di bilancio, in materia previdenziale o assistenziale. Successivamente con l'art. 24 della legge n. 133 del 2008, invece, vennero introdotte due diverse modifiche: in primo luogo, venne anticipato l'effetto dell'abrogazione e in secondo luogo la stessa mutò da implicita e generalizzata a espressa, realizzando così un'inversione del meccanismo stesso³⁰⁵. Quest'ultimo, seppur non in linea con i precedenti interventi sul piano della continuità e della coerenza, lo fu sul piano delle criticità, sia in ordine alla sua natura che alla sua applicazione. Esso venne infatti definito un "decreto legislativo anomalo"³⁰⁶, una fattispecie inedita e non classificabile nelle consuete e collaudate categorie elaborate dalla dogmatica delle fonti del diritto stante l'eterogeneità delle materie e la mancanza di specifici principi e criteri direttivi della delega legislativa sulla quale si fondava.

Il decreto legislativo "salva-leggi" ha necessariamente valenza anche normativa, perché limita e circoscrive il generalizzato effetto abrogante della clausola ghigliottina: ove il Governo non avesse esercitato la delega "salva-leggi", tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, salvo quelle ricomprese nei cosiddetti settori esclusi, dovrebbero oggi considerarsi abrogate per opera dell'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005³⁰⁷. Il susseguirsi di una serie di interventi aventi ad oggetto salvataggi, abrogazioni tacite e reiterate, non ha sicuramente giovato al sistema normativo nazionale. In *primis* perché semplificare significa rendere più accessibile e fruibile una norma o un apparato normativo ai consociati, *in secundis* perché i provvedimenti che si sono susseguiti non hanno mai avuto una natura univoca e omogenea, generando una confusione e una generale incertezza che ha complicato una situazione già molto difficile. Nell'ultimo decennio il tema della semplificazione ha rivestito un ruolo primario sia in ambito nazionale che regionale come vedremo a breve. Si segnala un tacito accantonamento della legge l. 59/97 a favore dell'adozione

³⁰⁵ M. CALVO, *Gli angeli e demoni della semplificazione. La manutenzione dell'ordinamento giuridico tra vecchi e nuovi procedimenti "taglia-leggi"*, op.cit., 59. Il quale precisa, che il tortuoso iter di semplificazione trovò un punto di arrivo nel decreto legislativo n. 179 del 2009, noto come "salva-leggi".

³⁰⁶ P. CARNEVALE, *Salvar l'insalvabile. La Corte Costituzionale, la delega salva-leggi e l'incostituzionalità per accertamento del diritto vigente. Lo strano caso della sentenza n. 182 del 2018*, in *gruppo di Pisa*, n.3/2019, 60.

³⁰⁷ C. Cost., Sentenza n. 182 del 2018.

di provvedimenti dal carattere emergenziale e precario ma che riescono nell'immediato a dare una risposta alle esigenze che il contesto attuale richiede.

Negli ultimi anni l'Italia dapprima con l'Agenda per la semplificazione (lavoro su base triennale 2015-2018) e poi su sollecitazione dell'UE ha adottato una serie di provvedimenti volti a semplificare in modo settoriale i settori nevralgici del nostro sistema³⁰⁸. All'inizio della XVIII legislatura (2018), il premier Conte ha dichiarato di voler "operare un riassetto di interi settori dell'ordinamento giuridico, abrogando le leggi inutili, e favorendo il riordinamento della legislazione vigente anche attraverso l'adozione di codici per settori di attività". In questa ottica, il 30 aprile 2019 è stato presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge n. 1812 recante "Deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazione". Il ddl passato al vaglio della Commissione Affari Costituzionali, conteneva al suo interno 10 deleghe per i decreti riguardanti: "attività economiche e sviluppo economico; energia e fonti rinnovabili; edilizia e governo del territorio; ambiente; acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni; cittadinanza e innovazione digitale; servizio civile universale e soccorso alpino; prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza, diffusione di informazioni da parte della pubblica amministrazione; giustizia tributaria e sistema tributario e contabile dello Stato; ordinamento e funzionamento del Servizio sanitario nazionale, controlli sanitari per la sicurezza". Il ddl infatti prevedeva l'istituzione di un comitato interministeriale, un gruppo di lavoro, una cabina di regia, un'unità specifica, una Commissione governativa permanente, che si aggiungerebbero alla già esistente Commissione parlamentare per la semplificazione. L'articolo 3 del suddetto disegno di legge, reca una serie di deleghe legislative al Governo per la "semplificazione e la codificazione" da adottare entro 2 anni dalla data di entrata in vigore della legge delega. È prevista la facoltà di adottare decreti integrativi e correttivi entro un anno. I settori su cui possono intervenire le deleghe sono indicati al comma 1 e riguardano ambiti di materie, quali "le attività economiche, l'energia, l'edilizia e il governo del territorio, l'ambiente, l'acquisto di beni e servizi dalle p.a., l'innovazione digitale, il servizio civile e il soccorso alpino, la prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle p.a., la giustizia tributaria e il sistema

³⁰⁸ Si pensi al Decreto-legge 69/2013 per il rilancio dell'economia, al Decreto-legge 90/2014 per l'efficienza degli uffici giudiziari e la trasparenza amministrativa, al decreto "sblocca Italia" 133/2014.

tributario e contabile dello Stato, l'ordinamento e il funzionamento del servizio sanitario". Sono previsti criteri e principi generali (commi 2 e 3) volti, a dare attuazione a finalità di coordinamento, razionalizzazione, ricognizione, semplificazione, ampliamento dell'ambito delle attività liberamente esercitabili, monitoraggio del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti. Sono dettati poi alcuni criteri specifici in materia di edilizia; governo del territorio; sportello unico delle attività produttive; acquisto di beni e servizi da parte delle p.a.; cittadinanza e innovazione digitale.

I criteri e le finalità generali Le finalità delle deleghe sono dettate in via generale dal comma 1: codificare le disposizioni legislative vigenti; semplificare le attività amministrative; ridurre gli oneri regolatori su cittadini e imprese. L'intervento del legislatore delegato è previsto al fine di migliorare la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa, nonché garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto. In via preliminare all'esame dei singoli principi e criteri di delega, può essere opportuno ricordare i più recenti orientamenti del Consiglio di Stato in materia di codificazione, semplificazione, qualità della regolazione "formale" e chiarezza del linguaggio normativo.

Il miglioramento della regolazione (c.d. *better regulation*), tema prioritario in ambito sovranazionale e comunitario, oltre che nazionale, attraverso le leggi annuali di semplificazione e i piani di azione per la semplificazione, la cui cadenza temporale non è sempre rispettata, costituisce un "*valore*" più volte ricordato dal Consiglio di Stato nell'esercizio delle sue funzioni consultive. La "*codificazione*" è concetto che si è evoluto rispetto alla sua concezione ottocentesca, presentandosi ora soprattutto la necessità di inserire nei codici, oltre al mero consolidamento formale, anche elementi che comportino una effettiva semplificazione sostanziale. Il miglioramento della qualità della regolazione costituisce l'obiettivo finale rispetto al quale è strumentale la semplificazione, nelle sue tipologie di semplificazione amministrativa e di semplificazione normativa, nei suoi molteplici strumenti. Si è fatta strada una nozione di "qualità della regolazione" riferita non solo e non tanto alla "qualità formale" dei testi normativi, quanto e soprattutto alla "qualità sostanziale delle regole", che devono essere delle "buone regole" nella sostanza. Una "buona legge" è una legge "necessaria", nel senso che non vi sono altre alternative; una legge chiara e comprensibile; una legge completa; una legge sistematica. Per tutti gli ambiti citati di materie sono previsti

principi e criteri direttivi generali all'articolo 3. Per alcuni settori sono altresì stabiliti principi e criteri specifici. Per altri ambiti di materia oggetto di delega legislativa, quali “ambiente”, “giustizia tributaria e “sistema tributario e contabile dello Stato”, “prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità e trasparenza”, “ordinamento e funzionamento del Servizio sanitario nazionale, controlli sanitari per la sicurezza alimentare” si applicano solo i criteri e le finalità generali. La giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alla determinazione dei “principi e criteri direttivi” delle disposizioni di delega ha posto in evidenza come le norme deleganti debbono essere idonee ad indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo, non potendo esaurirsi in mere enunciazioni di finalità né in disposizioni talmente generiche da essere riferibili a materie vastissime ed eterogenee³⁰⁹. Allo stesso tempo la Corte ha da tempo riconosciuto, e confermato, che la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa comporta che neppure è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di “principi e criteri direttivi”³¹⁰, quindi il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose. Le direttive, i principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, dall'altro, devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare. In particolare, la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato.

È affidato al Governo, nell'ambito delle proprie competenze, il compito di provvedere a che: ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni

³⁰⁹ Al contempo, nella sentenza n. 224 del 1990 la Corte ricorda che i “principi e criteri direttivi” presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa “principi” a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze.

³¹⁰ Sentenza n. 98 del 2008.

legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

Tali disposizioni in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito. Per quanto concerne la codificazione, la stessa disposizione prevede periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, l'aggiornamento dei codici e dei testi unici adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni. La Presidenza del Consiglio dei Ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici. Si ricorda, inoltre, che l'articolo 17-bis della L. 400/1988, introdotto dalla L. 69/2009, prevede la possibilità per il Governo, senza necessità di alcuna delega specifica, di organizzare le normative settoriali in testi unici compilativi, la cui elaborazione può anche demandare al Consiglio di Stato. In riferimento alle deleghe per il riassetto normativo, si ricorda infine che la Corte costituzionale³¹¹ ha consentito l'inserimento di disposizioni innovative solo nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, cioè il Governo. Il legislatore delegato, in base al dettato normativo del ddl. art.3. è tenuto a: tipizzare e individuare le attività soggette ad autorizzazione o comunicazione, espressamente contemplate e regolate da norme di rango primario e, conseguentemente, affermare il libero svolgimento di tutte le altre (lettera a); eliminare i provvedimenti autorizzatori, gli adempimenti e le misure incidenti sulla libertà di iniziativa economica ritenuti non indispensabili fatti salvi quelli imposti dalla normativa dell'Unione europea o quelli a tutela di principi e interessi costituzionalmente rilevanti (lettera b); semplificare i procedimenti relativi ai provvedimenti autorizzatori, agli adempimenti e alle misure che restano in vigore ai sensi della lettera b), in modo da ridurre il numero delle fasi e delle amministrazioni intervenienti, 24 anche eliminando

³¹¹ Sentenza n. 170 del 2007.

e razionalizzando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, individuando discipline e tempi uniformi per tipologie omogenee di procedimenti (lettera c); estendere l'ambito delle attività liberamente esercitabili senza bisogno di alcun adempimento, ivi inclusi quelli di mera comunicazione, da parte dei privati (lettera d); Con riguardo ai criteri di delega di cui alle lettere da a) a d), è utile richiamare le norme più recenti approvate al fine di liberalizzare alcune attività e di semplificare i procedimenti amministrativi.

In particolare, la legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni³¹² ha introdotto alcune disposizioni volte a semplificare i procedimenti amministrativi in favore dei cittadini e delle imprese. Con tale finalità, ha previsto infatti all'art. 5, la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per quali è sufficiente una comunicazione preventiva; l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa. In sede di attuazione, sono stati adottati due decreti legislativi. Ulteriore novità di rilievo è rappresentata dalla introduzione di una disciplina per le ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero atti di assenso o pareri da parte di altre amministrazioni. Per evitare che la stessa SCIA diventi più complicata del procedimento ordinario a causa dei numerosi atti presupposti, lo schema di decreto prevede una concentrazione dei regimi amministrativi. L'articolo 4 istituisce un Comitato interministeriale per il coordinamento delle attività di semplificazione e codificazione; una cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Il comma 1 concerne un "Comitato interministeriale per il coordinamento delle attività di semplificazione e codificazione", del quale prevede l'istituzione. Il Comitato interministeriale si configura quale una sede di coordinamento per l'esercizio delle deleghe enumerate dal disegno di legge. La disposizione non si sofferma sulla composizione del Comitato, limitandosi a prevedere che partecipino al Comitato su "invito" del presidente, i Ministri aventi competenza nelle materie e sui provvedimenti all'ordine del giorno. Può ricordarsi come già il decreto-legge n. 4 del 2006 - nel disciplinare "strumenti di semplificazione e qualità nonché di monitoraggio e

³¹² Legge n. 124/2015.

valutazione della regolazione” prevedesse l’istituzione di un “Comitato interministeriale per l’attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione”. Seguiva l’enumerazione delle funzioni del Comitato, il quale si sarebbe potuto avvalere del supporto tecnico fornito dalla “Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione”.

La cabina di regia espleta le seguenti funzioni: coordina le attività di predisposizione degli schemi di decreti legislativi per l’esercizio delle deleghe enumerate dal disegno di legge; cura l’omogeneità e coerenza degli interventi di semplificazione nonché l’attuazione delle deleghe legislative; coordina lo svolgimento (da parte delle amministrazioni competenti) dell’analisi e la verifica dell’impatto della regolazione, per gli interventi di semplificazione inerenti all’esercizio delle deleghe legislative; promuove e coordina lo svolgimento dell’attività di consultazione, per la predisposizione degli schemi di decreto legislativo.

La semplificazione amministrativa è ormai una priorità nazionale ed è sempre meno rinviabile la necessità di ottenere una Amministrazione più semplice, più competente e più digitale. Gli attuali interventi normativi in tema di semplificazione amministrativa a livello nazionale sono riconducibili al D.L. Semplificazione, Il Patto per la Semplificazione 2019 - 2020 e il Rilancio Italia 2020 - 2022. Inoltre il contesto sanitario legato all’emergenza COVID - 19 ha individuato azioni per rilanciare l’Italia.

Il D.L. Semplificazione del luglio 2020 si pone le priorità di: riformare la disciplina dei contratti pubblici per incentivare investimenti in infrastrutture e servizi; misurare i procedimenti e individuare le responsabilità per combattere la burocrazia difensiva e incentivare gli amministratori all’azione; promuovere l’interoperabilità delle banche dati pubbliche per accelerare la digitalizzazione.

3. LE LEGGI REGIONALI PER LA SEMPLIFICAZIONE

Dopo la riforma costituzionale intervenuta nel 2001, le leggi prodotte dalle Regioni sono, per la parte maggiore, quali leggi di settore a fronte di un numero inferiore di leggi di manutenzione mirate ad interventi su profili specifici della normativa preesistente, senza ridisegnare l’impianto generale. La Regione tende a caratterizzarsi come ente impegnato nel campo dei servizi e in misura più ridotta nel campo dello sviluppo economico e del territorio, a causa di una mancata definizione

dei compiti Stato/Regione, il ricorso frequente a strumenti diversi dalle leggi, soprattutto a deliberazioni di Giunta in attuazione di decisioni assunte a seguito di procedure miste – es.: Conferenza Stato-Regioni – previste nell’ambito di schemi di intervento definiti a livello comunitario e/o nazionale, il ruolo secondario cui risultano confinate le assemblee legislative. Dal punto di vista regionale il legislatore statale ha disegnato un quadro di riferimento normativo che, a cominciare dai criteri di delega di cui all’articolo 20 della legge n. 59 del 1997 e dagli obiettivi stabiliti dall’articolo 2 della legge n. 246 del 2005, ha permesso al Governo, alle Regioni e alle autonomie locali di definire accordi in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione statale e regionale, a cui ha fatto seguito l’importante riforma del Titolo V della Costituzione³¹³ che ha finalmente rivoluzionato i rapporti tra Stato ed Enti locali apportando quel decentramento da troppi anni decantato e mai realizzato.

C’è da dire che alcune regioni già negli anni immediatamente precedenti la riforma costituzionale attuarono molteplici provvedimenti di semplificazione e riordino normativo. Tra i tanti provvedimenti di quel periodo possiamo ricordare, a titolo meramente esemplificativo: la legge regionale umbra n. 10 del 2001 che abrogò 206 leggi e 5 regolamenti emanati tra il 1972 e il 1998; la legge n. 38 del 2004 della Regione Veneto che eliminò dall’ordinamento circa 249 leggi; la regione Lombardia, che tra il 2002 e il 2005, proseguì con un’opera di semplificazione già avviata qualche anno prima, che condusse all’eliminazione di circa 500 leggi regionali ormai obsolete³¹⁴. In attuazione del citato articolo 2 della legge n. 246, è stato sottoscritto, il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata, un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, nel quale sono stati individuati principi, criteri, metodi e strumenti comuni per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale³¹⁵, in armonia con i principi generali stabiliti dalle leggi di semplificazione. L’accordo pone anche le basi per condividere criteri e modalità per un corretto ed efficace monitoraggio delle disposizioni di legge, per verificare l’impatto della regolazione e il raggiungimento delle finalità, attraverso valutazioni economiche sulla stima dei costi e degli effetti in termini

³¹³ Attuata con la legge Cost. 3/2001.

³¹⁴ M. CALVO, *Gli angeli e demoni della semplificazione. La manutenzione dell’ordinamento giuridico tra vecchi e nuovi procedimenti “taglia-leggi”*, op. cit. 65.

³¹⁵ M. CARLI, *Le buone regole: il consenso c’è, ma i fatti seguiranno?* in *Federalismi.it*, n. 15/2007; G. G. CARPANI, *L’impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l’accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, 1014 ss.

di alleggerimento degli oneri amministrativi sulle attività dei cittadini e delle imprese. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2007, è stato altresì istituito un Tavolo permanente per la semplificazione presso la Conferenza unificata, allo scopo di avere una sede stabile di consultazione e coordinamento con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le Regioni e le autonomie locali.

Il 28 giugno 2007, i Presidenti del Senato, della Camera dei deputati e il coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome hanno sottoscritto un protocollo di intesa volto a istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le Assemblee regionali, incaricato di funzioni di consultazione e di approfondimento in materia di qualità della regolazione e semplificazione legislativa.

Va evidenziato che, negli ultimi anni, gran parte delle Regioni si è impegnata nel miglioramento della redazione tecnica dei testi normativi a livello regionale e ha effettuato una serie di operazioni, che si possono definire genericamente, di "riordino normativo" di singoli settori della propria legislazione.

Le denominazioni sono numerose, il più delle volte utilizzate in senso non univoco. In alcuni casi sono stati approvati criteri e linee guida per l'elaborazione dei testi unici, mentre mancano definizioni precise fornite da norme *ad hoc*. Nei nuovi Statuti regionali, approvati a seguito delle riforme costituzionali degli anni 1999-2001, una significativa attenzione è riservata alla qualità della legislazione, anche con specifico riguardo ai temi della semplificazione e del riordino normativo.

In particolare il riordino normativo è oggetto di nove Statuti regionali ed è in genere strettamente legato ad altri temi, come la qualità delle leggi. In merito alla redazione dei testi unici è possibile individuare tre linee di tendenza: il Lazio ha demandato alla Giunta la predisposizione e l'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio. Qualora i testi unici presuppongano un riordino normativo, ovvero vadano al di là di modifiche meramente formali, la Giunta sottopone l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge; alcune Regioni riservano ai Consigli regionali la potestà di elaborare ed approvare, in forma legislativa, testi unici; altre Regioni prevedono deleghe alla Giunta, riservando al Consiglio il voto finale. In particolare, lo Statuto della Regione Lombardia prevede un peculiare procedimento per le leggi di riordino normativo, a metà strada tra la delega legislativa e l'esame in una sede di tipo redigente: il Consiglio regionale può disporre il

riordino di una materia determinata, individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo i principi e i criteri direttivi del riordino, nonché il termine entro il quale il Presidente della Regione è tenuto a presentare una proposta di legge redatta in articoli; tale proposta è trasmessa alla Commissione competente ed è approvata dal Consiglio regionale, dopo la discussione generale, con la sola votazione finale.

3.1. IL CASO DELLA REGIONE TOSCANA

La regione Toscana si è collocata all'interno dello scenario della semplificazione, tra le regioni più virtuose sul tema e sicuramente è apparsa quella più organizzata dal punto di vista della qualità della regolazione³¹⁶.

La Regione Toscana, a partire dal Programma regionale di sviluppo (Prs) e del Progetto integrato regionale (Pir) 4.4 “Efficienza riorganizzazione e semplificazione”: ha sia svolto un’attenta ricognizione delle analisi e delle indagini sullo stato della semplificazione nei rapporti tra pubblica amministrazione ed imprese che condotto, in collaborazione con l'Osservatorio sulla semplificazione (Regione Toscana e Unioncamere) l’analisi degli adempimenti necessari per l’avvio di attività d’impresa, con particolare riferimento a 15 casi concreti con l’obiettivo di mettere in evidenza criticità e possibili soluzioni operative.

In particolare i procedimenti analizzati hanno riguardato diversi settori produttivi (turismo, commercio, industria, agricoltura). Per ciascun settore l’analisi ha evidenziato l’iter per l’avvio dell’attività e gli enti coinvolti con puntuale riferimento alla normativa nazionale e regionale di settore. Ha consultato le associazioni di categoria e gli ordini professionali per conoscere le loro esigenze e le loro proposte di semplificazione. Questa attività ha messo in luce l’esistenza di una serie di criticità di natura normativo - procedimentale, tra cui: il rilevante numero di adempimenti amministrativi previsti dalle norme; la pluralità delle amministrazioni coinvolte nell’ambito dei singoli procedimenti; la disomogeneità degli strumenti di semplificazione come ad esempio, Dichiarazione di inizio attività (Dia), autocertificazioni, silenzio assenso; la carenza di dettagliate spiegazioni sulle norme tecniche che ostacola l’applicazione dell’istituto di autocertificazioni e provoca

³¹⁶ M. CECCHETTI, *Profili problematici dell’operazione “Taglialeggi” nella legge della Regione Toscana n.40 del 2009*, in *Federalismi.it*, n.3/2010.

numerose richieste di integrazione alla documentazione richiesta la disomogeneità delle modalità di presentazione delle istanze (modulistica non omogenea) sul territorio regionale anche sotto il profilo della informatizzazione e della telematica; un insoddisfacente utilizzo di soluzioni di amministrazione digitale in grado di migliorare i livelli di servizio. Gli effetti delle criticità rilevate sono percepite dalle imprese come eccessivi oneri burocratici sotto forma sia di costi informativi connessi agli adempimenti regolatori (raccolta e fornitura delle informazioni alle diverse pubbliche amministrazioni coinvolte) che di costi opportunità derivanti dall'eccessiva lunghezza dei tempi di conclusione dei procedimenti.

Infine la scarsa efficienza dell'azione pubblica costituisce un ulteriore costo per la pubblica amministrazione.

Risulta costante negli ultimi decenni, il complesso processo di semplificazione e l'impegno amministrativo e legislativo della Regione Toscana sui due ambiti, ci si riferisce per l'aspetto di semplificazione amministrativa alle azioni ispirate ai principi di liberalizzazione dell'attività privata con istituti, naturalmente compatibili con la normativa nazionale e comunitaria, quali il silenzio - assenso, la denuncia di inizio attività per l'esercizio delle attività private e il rinvio per i procedimenti amministrativi allo sportello unico delle attività produttive; per quanto riguarda la semplificazione normativa va fatto riferimento agli interventi che hanno comportato riordino e riduzione della normazione quali la redazione di testi unici in cui confluissero leggi e regolamenti e le vere e proprie leggi di abrogazione di norme.

La Regione Toscana, sin dal 2001, ha individuato nell'attività di valutazione uno degli strumenti chiave delle politiche regionali di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione, nella consapevolezza che il carico burocratico e l'eccessiva produzione normativa allontanano la pubblica amministrazione dal modo di operare dei cittadini e delle imprese, riducendone le potenzialità di intervento come fattore di sviluppo e di efficienza del sistema regionale. La politica regionale di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione ha previsto a tal fine l'utilizzo sistematico di strumenti di valutazione preventiva dell'impatto delle leggi regionali sull'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sull'attività dei cittadini e delle imprese. L'Analisi di impatto della regolazione costituisce una delle principali metodologie di valutazione a supporto delle decisioni pubbliche e, come tale, rappresenta uno strumento chiave per

garantire il miglioramento della qualità della regolazione. Si tratta di una tecnica di analisi già in uso da vario tempo in alcuni paesi di cultura giuridica anglosassone, promossa dall'OCSE e diretta a misurare preventivamente vantaggi ed eventuali svantaggi dei provvedimenti regolativi, al fine di orientare i decisori politici verso scelte efficaci e rispondenti alle esigenze dei cittadini. In particolare, permette di valutare se un provvedimento è realmente indispensabile e di individuare, tramite metodologie di valutazione economica l'ipotesi di intervento migliore, evitando così l'emanazione di provvedimenti onerosi, recanti disposizioni troppo numerose, invadenti o restrittive delle libertà di azione dei destinatari. A partire da un determinato problema, è prevista l'individuazione di una pluralità di opzioni di intervento alternative, compresa l'ipotesi di non intervento, da sottoporre a valutazione economica, nonché specifici momenti di consultazione con i destinatari diretti e indiretti del provvedimento.

La consultazione è un elemento imprescindibile del processo di valutazione e rappresenta lo strumento per rilevare direttamente le esigenze, ascoltando destinatari e esperti, per valutare il grado di accoglimento delle opzioni, per verificare gli effetti delle stesse nonché per la raccolta di dati utili ai fini dell'analisi economica.

La legge regionale n. 40 del 23 luglio 2009 – “Legge di semplificazione e riordino normativo 2009” è emblematica ed è diretta attuazione di una delle finalità principali previste dallo Statuto e perseguite da Regione Toscana: “la semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese ed istituzioni a tutti i livelli”. La qualità e la semplificazione della normazione necessita della riduzione della complessità legislativa e dell'abrogazione di norme che hanno esaurito la loro vigenza o la cui applicazione non ha più ragion d'essere. Nello specifico la Regione Toscana persegue tre obiettivi. Dapprima la rimozione o la significativa riduzione degli oneri e degli adempimenti amministrativi superflui o eccessivi a carico di cittadini e imprese e dei relativi costi. Il fine della suddetta legge era infatti raggiungere entro il 2012 l'abbattimento del 25% degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese³¹⁷, così come previsto dall'accordo Stato-Regioni - autonomie locali stipulato il 29 marzo 2007, in conformità alle conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2007. Per tenere sotto controllo e misurare il raggiungimento del fine è previsto un monitoraggio sullo stato di attuazione della legge effettuato dalla Regione d'intesa con gli altri fondamentali agenti di questo processo,

³¹⁷ Come previsto dall'accordo Stato-Regioni-autonomie locali stipulato il 29 marzo 2007, in conformità alle conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2007.

ossia gli enti locali. La Regione in legge si è assunta l'impegno di convocare, almeno ogni due anni, gli stati generali della pubblica amministrazione toscana sui risultati di questi monitoraggi e al fine di un confronto sulle strategie di semplificazione dell'azione amministrativa. Confronto cui partecipano non solo gli agenti di semplificazione, ma i destinatari che diventano essi stessi attori dell'attuazione di questa legge e dei suoi obiettivi: le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori. Viene in rilievo il secondo obiettivo della legge, ossia la riduzione dei tempi burocratici per l'espletamento degli adempimenti e lo svolgimento delle procedure, dal momento che tempi eccessivi si traducono essi stessi in costi, in particolare in costi opportunità derivanti dall'eccessiva lunghezza dei tempi di conclusione dei procedimenti e in costi informativi connessi agli adempimenti regolatori. I concetti quali semplificazione, accelerazione delle procedure, innovazione e trasparenza passano attraverso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e dall'utilizzo della telematica sia nei flussi verso l'amministrazione sia nei flussi verso cittadini e imprese. Questo significa che il cittadino e l'impresa devono poter partecipare al procedimento e devono poter comunicare, presentare istanze e dichiarazioni alle amministrazioni toscane anche in via telematica. A tal fine le amministrazioni toscane istituiscono il domicilio amministrativo telematico, che diventa l'interfaccia unico delle stesse verso cittadini e imprese e d'altra parte ciascun cittadino, impresa, associazione o altro soggetto di diritto privato può eleggere e comunicare il domicilio digitale presso cui intende ricevere le comunicazioni, fermo restando e conformemente a quanto previsto dalla normativa nazionale. Queste disposizioni comportano immediatezza e semplicità oltre a garantire effettivamente il diritto dei cittadini all'uso della telematica nei rapporti con la pubblica amministrazione toscana. E' infatti ampio l'ambito dei soggetti che si trovano coinvolti ed impegnati in questo processo di digitalizzazione: la Regione e gli enti da essa dipendenti, gli organismi di diritto privato controllati dalla Regione, le aziende sanitarie e gli enti del servizio sanitario regionale, gli enti locali, i loro consorzi, associazioni e agenzie, gli enti dipendenti e strumentali degli enti locali e ancora i concessionari di servizi pubblici regionali o locali e i soggetti di diritto privato limitatamente allo svolgimento delle attività di pubblico interesse. In tal modo la normativa oltre a costituire con le sue disposizioni vincolo e impegno per la Regione Toscana consentirà di costruire un sistema operativo toscano condiviso con gli enti locali, che com'è noto sono i principali

detentori dei procedimenti rivolti a cittadini e imprese. Il ruolo che la Regione dovrà svolgere sarà un ruolo guida nel creare e sviluppare un sistema toscano omogeneo capace di dialogare in modo uniforme con cittadini e imprese posti nel territorio attraverso l'individuazione di misure operative comuni. A tal proposito è necessario ricordare la legge regionale n. 54 del 5 ottobre 2009 relativa all'istituzione del Sistema informativo e del Sistema statistico regionale e alle “misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della Società dell'informazione e della conoscenza”, legge che, nel perseguimento degli obiettivi di semplificazione, affronta proprio i temi della cittadinanza e dei diritti digitali, la legge 54/2009 consente di accedere ai servizi e alle informazioni della pubblica amministrazione.

Tre sono quindi gli obiettivi della legge 40: “la rimozione o la significativa riduzione di oneri e adempimenti amministrativi, la riduzione dei tempi e l'ampio e condiviso ricorso agli strumenti telematici e all'innovazione tecnologica”. E in attuazione del principio di massima trasparenza e pubblicità, in conformità ad una precisa disposizione statutaria e in modo coerente con l'intervento normativo di riordino del Bollettino Ufficiale che favorisce la più ampia pubblicità degli atti viene riconosciuto a tutti il diritto di accesso senza obbligo di motivazione e si stabilisce. La trasparenza perché possa essere perseguita in modo pieno deve essere garantita su tutto il territorio, motivo per cui la legge 40 prevede, con disposizione che ha avuto il parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali, l'applicazione alle stesse amministrazioni locali delle disposizioni sull'accesso nel rispetto della loro autonomia regolamentare e organizzativa con la previsione di un adeguamento degli ordinamenti non oltre i due anni dalla vigenza della legge; nel caso degli enti locali i tempi per accedere non devono di norma superare i 15 giorni. Quindi gli enti toscani diventano davvero trasparenti con queste nuove disposizioni e diventano più veloci. Le sentite esigenze di celerità si traducono nella riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti: 30 giorni come termine di durata dei procedimenti nelle materie di competenza legislativa regionale e un tetto massimo di 120 giorni per i termini di conclusione dei procedimenti previsti con atto amministrativo regionale, di competenza della Giunta, che possono eccedere i 30 giorni. Il tempo è infatti garanzia di buona amministrazione, garanzia di diritti per i cittadini e competitività per le imprese.

Per dare effettività alla disposta celerità di conclusione dei procedimenti si prevede da un lato un meccanismo di revisione del quadro normativo e amministrativo esistente in cui la Giunta avrà l'impegno di fare una motivata ricognizione puntuale dei procedimenti di durata superiore ai 30 giorni e dall'altro l'obbligo di motivare specificamente ed espressamente le deroghe al termine stabilito nei futuri interventi normativi e regolamentari.

Naturalmente anche sul versante procedimentale è presente l'esigenza di innovazione e pertanto si prevede espressamente la partecipazione telematica al procedimento avvalendosi della modalità di elezione di domicilio digitale per i privati e di istituzione di domicilio amministrativo telematico per le amministrazioni, di cui si parlava.

La normativa nel suo articolato tratta due istituti di grande importanza nella gestione semplice e semplificata dei rapporti fra amministrazione pubblica, cittadini e imprese. L'esigenza di uniformità, che comporta la necessità di definire a livello regionale discipline che si applicano anche agli enti locali toscani è infatti viva in entrambi gli ambiti: nel caso delle conferenze di servizi i principi e gli obiettivi di semplificazione perseguiti dalla presente legge sarebbero stati contraddetti da una normativa che prevedesse una pluralità di interventi sul territorio regionale. Nel caso dei SUAP è chiaro che la semplificazione amministrativa rappresenta il fattore fondamentale di competitività e di crescita economica e risulta di conseguenza evidente l'importanza di assicurare l'uniformità sul territorio degli adempimenti richiesti alle imprese.

Queste le principali innovazioni delineate nella normativa al fine di semplificazione, celerità e trasparenza: innanzitutto è introdotta la convocazione in via telematica e si è previsto lo svolgimento stesso delle conferenze dei servizi in via telematica: spetterà ad una deliberazione di Giunta delineare le relative modalità tecnico-procedurali; si pongono termini certi per convocazione e svolgimento delle stesse; si prevede un'estesa partecipazione senza diritto di voto ai lavori della conferenza dei concessionari, dei gestori e degli incaricati di pubblici servizi nei cui confronti le determinazioni della conferenza sono destinate a produrre effetti e si è prevista per gli stessi la facoltà estesa ai soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi e i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati che vi abbiano interesse di proporre osservazioni scritte, comunicate anche in via

telematica, delle quali si tiene conto se pertinenti all'oggetto del procedimento; infine, in conformità al principio di trasparenza dell'azione amministrativa, si prevede la pubblicità dei lavori delle conferenze convocate dalla Regione e la possibilità per il sistema degli enti locali di disporre tale pubblicità nell'ambito dei procedimenti di propria competenza. Accanto agli istituti delineati la legge 40 prevede poi altri strumenti di semplificazione per il mondo impresa: è il caso della disposizione che elimina una disposizione inutilmente vessatoria per le imprese per mezzo della previsione generale che non è necessaria una nuova autorizzazione, ma è sufficiente una mera comunicazione in tutte le attività economiche soggette ad autorizzazione o altro atto abilitativo espresso nelle materie di competenza regionale qualora la società autorizzata subisca una variazione del regime sociale o un mutamento della compagine, nonché nell'eventualità di subingresso, laddove l'autorizzazione sia subordinata esclusivamente al possesso di requisiti di carattere oggettivo; la previsione si accompagna e si sposa con la disposizione che prevede che la Regione promuova la stipula di convenzioni fra i comuni e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al fine di semplificare gli adempimenti relativi a subingresso, mutamento della compagine sociale o del regime societario per attività economiche soggette ad autorizzazione o altro titolo abilitativo, ivi inclusi i casi di denuncia di inizio attività e di silenzio-assenso previsti dalla normativa vigente. Il taglio dei costi della burocrazia è dunque un fattore chiave per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese; per rendere effettivi i diritti dei cittadini senza aumentare la spesa pubblica.

La Regione Toscana viene assunta come modello dalle altre regioni, in quanto annualmente il Consiglio Regionale Toscano emana una legge regionale di manutenzione e semplificazione, all'interno della quale, sulla scorta della legge regionale 40 del 23 luglio 2009 summenzionata, con cadenza annuale le disposizioni regionali vengono adeguate alle direttive comunitarie e nazionali.

Il lavoro del Consiglio non si limita ad una semplice attività di recepimento, l'attività svolta tende a disapplicare e abrogare in alcuni casi quelle disposizioni ritenute superflue o comunque farraginose, in un'ottica di semplificazione amministrativa, normativa e burocratica. Il suddetto impegno risulta costante negli ultimi anni, l'impegno amministrativo e legislativo della Regione Toscana si muove su due direttrici, con azioni di cui la semplificazione costituisce comune denominatore.

Ci si riferisce per l'aspetto di semplificazione amministrativa alle azioni ispirate ai principi di liberalizzazione dell'attività privata con istituti, naturalmente compatibili con la normativa nazionale e comunitaria, quali il silenzio-assenso, la denuncia di inizio attività per l'esercizio delle attività private e il rinvio per i procedimenti amministrativi allo sportello unico delle attività produttive; per quanto riguarda la semplificazione normativa va fatto riferimento agli interventi che hanno comportato riordino e riduzione della normazione quali la redazione di testi unici in cui confluissero leggi e regolamenti e le vere e proprie leggi di abrogazione di norme.

Ciò che contraddistingue gli interventi della Regione Toscana da quelli delle altre regioni, è la "manutenzione", cioè semplificare andando a lavorare su materiale normativo già presente, predisponendo misure volte a realizzare un apparato normativo legislativo più celere e snello.

Giova menzionare, in continuità con il percorso iniziato nel 2009, le ultime "leggi di manutenzione e di semplificazione" dell'ultimo triennio (2019-2021), nelle quali non solo si recepisce in modo dinamico quella che è la normativa comunitaria e nazionale ma periodicamente vengono predisposti degli interventi manutentivi su tutte quelle norme che necessitano di un adeguamento al contesto attuale. Infatti, al fine di tenere sotto controllo e misurare costantemente il raggiungimento del fine è previsto, attraverso le leggi di manutenzione, un costante monitoraggio sullo stato di attuazione della legge effettuato dalla Regione d'intesa con gli altri fondamentali agenti di questo processo, ossia gli enti locali.

Inoltre, la Regione in legge si è assunta l'impegno di convocare, almeno ogni due anni, gli stati generali della pubblica amministrazione toscana sui risultati di questi monitoraggi e al fine di un confronto sulle strategie di semplificazione dell'azione amministrativa. Confronto cui partecipano non solo gli agenti di semplificazione, ma i destinatari che diventano essi stessi attori dell'attuazione di questa legge e dei suoi obiettivi: le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori.

In tal modo la normativa oltre a costituire con le sue disposizioni vincolo e impegno per la Regione Toscana consentirà di costruire un sistema operativo toscano condiviso con gli enti locali, che di fatto sono i principali detentori dei procedimenti rivolti a cittadini e imprese. Il ruolo che la Regione dovrà svolgere sarà un ruolo guida nel creare e sviluppare un sistema toscano omogeneo capace di dialogare in modo uniforme con cittadini e imprese posti nel territorio attraverso l'individuazione di

misure operative comuni tali da ‘far vivere e crescere’ l’amministrazione digitale toscana.

Di primaria in importanza ai fini del perseguimento e del raggiungimento dell’obiettivo e che ne agevola la fattibilità è l’innovazione tecnologica nei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, Infatti concetti quali semplificazione, accelerazione delle procedure, innovazione e trasparenza passano attraverso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e dall’utilizzo della telematica sia nei flussi verso l’amministrazione sia nei flussi verso cittadini e imprese.

3.2. IL CASO LOMBARDO

La semplificazione è una delle priorità strategiche della Regione Lombardia. Gli ambiti di intervento delle politiche regionali di semplificazione a livello regionale sono: la semplificazione normativa, che ha l’obiettivo di mettere ordine al *corpus* normativo regionale e di rendere le regole più chiare e fruibili, mediante leggi di semplificazione annuali e provvedimenti legislativi di settore; la semplificazione amministrativa, che ha l’obiettivo di ridurre gli oneri informativo / burocratici e di conseguire una maggiore efficienza del sistema pubblico lombardo, mediante la digitalizzazione di processi e procedimenti amministrativi e l’interoperabilità tra i sistemi informativi che li gestiscono.

La regione Lombardia affronta la semplificazione normativa e amministrativa in un’ottica di sistema, contribuendo alla definizione delle iniziative assunte a livello nazionale e promuovendole per il loro recepimento regionale, con particolare attenzione alle esigenze di enti locali, imprese e cittadini lombardi. Il suddetto metodo prevede un approccio multidisciplinare e multidimensionale, con l’obiettivo di rafforzare il raccordo e il coordinamento dei diversi attori pubblici e privati che erogano servizi al cittadino e alle imprese, di semplificare e standardizzare passaggi e di assicurare comportamenti uniformi sul territorio.

Gli strumenti individuati dalla Regione Lombardia per attuare le azioni di semplificazione sono l’Agenda di Semplificazione regionale “Lombardia semplice” e le Relazioni annuali sulla Semplificazione. L’Agenda “Lombardia Semplice” è il documento programmatico che individua le priorità di intervento, le azioni e gli strumenti di semplificazione normativa e amministrativa da realizzare, per favorire e

migliorare i rapporti con cittadini, imprese e istituzioni. Per sviluppare e attuare i contenuti dell'Agenda Lombardia Semplice, a partire dal 2015 è stata predisposta, oltre a una Legge annuale di semplificazione, una Relazione annuale sulla semplificazione, che illustra i principali e più rilevanti ambiti in cui si sono sviluppati gli interventi di semplificazione e digitalizzazione attivati dalla Giunta regionale.

Nel corso del 2016 e 2017 la Regione Lombardia ha messo a punto alcuni strumenti di supporto per cittadini, imprese, terzo settore ed Enti locali finalizzati ad agevolare l'accesso ai finanziamenti regionali e perseguire la riduzione degli oneri burocratici, in attuazione della normativa regionale vigente. La semplificazione amministrativa per la formulazione dei bandi, per facilitarne l'accesso, ridurre gli oneri burocratici a carico dei beneficiari e realizzare un parallelo risparmio di costi e tempi anche per la P.A.³¹⁸

Le attività del gruppo di lavoro sono state organizzate in cinque sottogruppi di lavoro tematici per ambiti di attività. Le attività dei sottogruppi di lavoro tematici hanno portato alla definizione di undici strumenti di supporto per la semplificazione dei bandi regionali, allegati a tre delibere di Giunta: L'obiettivo è quello di focalizzare l'attenzione in fase di predisposizione di un bando sulle diverse fasi del ciclo di vita del bando stesso, accompagnate da schede di dettaglio in cui le macro-attività rappresentate nel diagramma sono declinate in attività specifiche; le modalità e i criteri per prequalifica e sorteggio, nei casi di procedura automatica con superamento della disponibilità finanziaria del bando, da utilizzare qualora non risulti necessaria un'attività istruttoria di carattere tecnico-discrezionale, con individuazione dei criteri fondamentali per la verifica della sussistenza dei requisiti di ammissibilità previsti nei casi di procedure automatiche. La procedura di prequalifica automatizzata è operativa sulla piattaforma regionale e disponibile anche per i bandi gestiti da altre piattaforme informatiche a partire dal mese di dicembre 2016; la scheda informativa-tipo da allegare ai decreti di approvazione dei bandi regionali quale parte integrante e da pubblicare nel portale regionale, che presenta i principali contenuti informativi di un bando in modo

³¹⁸ Il 15 marzo 2016 è stato istituito un Gruppo di Lavoro tecnico multidisciplinare per la semplificazione dei bandi, coordinato dalla struttura Semplificazione e Digitalizzazione e con il coinvolgimento di rappresentanti di Regione Lombardia, degli Enti del Sistema regionale e di Unioncamere Lombardia, cui è stato affidato il compito di dare attuazione al disposto normativo regionale, definendo linee guida e strumenti di supporto e affiancamento al cittadino, all'impresa e al professionista, per agevolare l'accesso ai finanziamenti e ridurre gli oneri burocratici.

sintetico, con un linguaggio semplice, diretto e possibilmente privo di termini tecnici o di non immediata comprensione; il questionario per la *customer satisfaction* dei bandi regionali, in attuazione dell'articolo 32.2 bis della l.r. 1/2012, che monitora l'efficacia del bando analizzandone -sia in fase di adesione, sia in fase di rendicontazione dello stesso- alcuni parametri quali la reperibilità, la chiarezza e la completezza delle informazioni, la funzionalità della piattaforma tecnologia utilizzata, la validità degli strumenti di supporto a disposizione e il livello di soddisfazione rispetto all'iniziativa e al bando nel suo complesso.

A partire dal 25 ottobre 2016 è attivo e utilizzabile da tutti i sistemi di gestione dei bandi regionali un applicativo informatico che consente la raccolta in forma anonima delle risposte dei cittadini al questionario e l'elaborazione di una reportistica collegata. La delibera n. 6000 del 19 dicembre 2016 "Semplificazione amministrativa bandi regionali: determinazioni e strumenti a supporto secondo provvedimento", con cui sono stati approvati: l'indice tipo dei bandi regionali e la versione semplificata dell'indice tipo per le doti regionali, con l'obiettivo di armonizzare le modalità di presentazione e organizzazione dei contenuti informativi d'interesse per cittadini, imprese ed Enti locali e di mettere a disposizione ai soggetti responsabili dell'ideazione e progettazione del bando una struttura logica di riferimento semplice ed immediata; i testi standard, associati a specifici paragrafi dell'indice tipo, per semplificare e uniformare il linguaggio adottato, messi a punto affinché ciascun bando fornisca informazioni su temi - laddove presenti- imprescindibili nei bandi regionali (ad es. imposta di bollo, firma elettronica, DURC per le imprese, certificazioni antimafia, procedura di sorteggio, pubblicità del contributo regionale, indicatori, *customer satisfaction*, aiuti di Stato, verifica di conformità, ecc.); gli allegati, informative e istruzioni tipo, con l'obiettivo di uniformare modelli in uso e favorire la loro gestione per via telematica; la scheda tipo da allegare alla delibera di approvazione dei bandi regionali, che uniforma voci ed informazioni in uso nella redazione dei bandi e che rappresenta in maniera sintetica ed esaustiva gli elementi principali, utili alla Giunta regionale per valutare la misura proposta; la metodologia per l'utilizzo degli indicatori nei bandi regionali, con l'individuazione di un set di indicatori circoscritto e definito centralmente, per poter misurare l'apporto dei bandi regionali al raggiungimento dei Risultati Attesi del Programma Regionale di Sviluppo di Regione Lombardia. Per facilitare la scelta di indicatori circoscritti e selezionati in base alla loro effettiva

rappresentatività, è stato predisposto un cruscotto navigabile corredato da un manuale d'uso. La complessità della semplificazione la verifica preventiva della conformità dei bandi, resa operativa a partire dal 1° gennaio 2017 in attuazione dell'art 32.2 ter della l.r. 1/2012, che prevede in capo alla Direzione regionale competente in materia di semplificazione la verifica *ex ante* di conformità dei bandi, che prende in considerazione undici elementi fondamentali per l'approvazione di un bando regionale, di cui sei obbligatori (presenza e completezza di alcune voci dell'indice tipo e delle parti di testi standard; selezione di indicatori di risultato tra quelli a disposizione nel cruscotto, per valutare l'efficacia del bando; messa a disposizione agli utenti di una modalità telematica per la presentazione delle domande e successivi adempimenti; previsione della procedura di sorteggio per i bandi a procedura automatica, nei casi in cui a seguito della fase di prequalifica l'importo totale delle domande ammissibili superi la disponibilità del bando; presenza della scheda informativa tipo da allegare al decreto di approvazione dei bandi regionali). La delibera n. 6642 del 29 maggio 2017 "Semplificazione dei bandi regionali: determinazioni e strumenti a supporto - terzo provvedimento", con cui sono stati approvati: Modalità per l'Analisi Costi / Benefici dei bandi regionali, strumento di supporto non obbligatorio a disposizione delle Direzioni regionali per l'analisi preventiva dei possibili costi da sostenere e dei benefici ottenibili dall'attivazione di un bando; Aggiornamento di alcuni strumenti di semplificazione approvati con le precedenti due delibere (indice tipo, testi standard, allegati/informative/istruzioni tipo, scheda informativa tipo da allegare ai decreti, scheda tipo da allegare alle delibere, verifica preventiva di conformità).

Dal 2015 sono operativi su tutto il territorio lombardo, gli "Angeli Anti Burocrazia", giovani laureati il cui compito principale riguarda la semplificazione dei rapporti tra le imprese e la Pubblica Amministrazione e la soluzione dei c.d. "nodi burocratici" che ostacolano l'attività d'impresa. L'iniziativa, prevista dalla legge regionale n. 24/2014, si colloca all'interno del percorso di attuazione della L.r. n. 11/2014 "Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività", dei lavori del Comitato Semplificazione e del programma d'azione 2014 dell'Accordo di programma con il Sistema camerale per lo sviluppo economico e la competitività del sistema lombardo 2010-2015." Il progetto sperimentale nasce con un'impronta estremamente innovativa, sono state infatti selezionate e inserite, nel tessuto amministrativo lombardo, giovani risorse con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e

l'efficienza dell'azione amministrativa, superando i tradizionali meccanismi burocratici e favorendo quindi un nuovo approccio maggiormente orientato ai bisogni delle imprese. Coinvolti e attivati dalle Pubbliche Amministrazioni e dagli imprenditori stessi, “gli angeli anti burocrazia, in collaborazione con le Sedi Territoriali di Regione Lombardia (attuali Uffici Territoriali Regionali) e le Camere di Commercio, si occupano di fornire informazioni e assistenza rispetto alle procedure da seguire, indicare le normative e gli adempimenti per l'esercizio dell'attività produttiva, garantire l'osservanza delle migliori prassi amministrative, coordinare le pubbliche amministrazioni coinvolte nei procedimenti, promuovere e diffondere le opportunità dei bandi nazionali ed europei, favorire l'informatizzazione dei sistemi informativi, individuare gli ostacoli ed elaborare in tempi brevi soluzioni”.

Un Progetto innovativo della Regione Lombardia, gli “Angeli Anti Burocrazia” hanno individuato nei primi sei mesi di attività le principali criticità incontrate dalle imprese nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni. La fase iniziale del progetto è stata quindi dedicata al confronto con i diversi attori delle province delle diverse per individuare le criticità burocratiche maggiormente percepite sia dagli utenti che dagli stessi operatori della Pubblica Amministrazione. Questa impostazione ha consentito di scardinare il tradizionale approccio burocratico che pone la Pubblica Amministrazione al centro dei rapporti con gli utenti. Sono stati coinvolti, dal 2015 ad oggi circa 700 Pubbliche Amministrazioni, 600 imprese e 100 referenti delle principali associazioni di categoria ed ordini professionali, come emerge nei diversi rapporti di monitoraggio del progetto. Sulla base del primo confronto con il territorio e dell'analisi dei nodi burocratici, sono state individuate diverse linee di intervento: nel secondo semestre del 2015, sono state quindi individuate e proposte soluzioni volte al superamento delle criticità riscontrate nella fase iniziale. Visti i risultati raggiunti e la positiva valutazione, il progetto è stato confermato con due rinnovi fino al 2017.

Per individuare le principali problematiche, è stata condotta un'indagine a livello regionale presso i SUAP di ogni provincia, considerando un campione eterogeneo per dimensione organizzativa (SUAP singoli, associazioni, ecc.), popolazione residente e bacino d'utenza, ovvero il numero di imprese aventi sede nel territorio di competenza del SUAP. Inoltre, sono state effettuate interviste sia con gli operatori comunali sia con imprese, associazioni di categoria e ordini professionali.

Come indicato nelle delibere regionali, le principali problematiche riguardano i livelli di organizzazione e informatizzazione degli Sportelli, la tracciabilità dei procedimenti e i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, il raccordo con gli Enti Terzi responsabili degli endoprocedimenti e la gestione delle pratiche in materia edilizia. Quando si parla di “Semplificazione” spesso tale termine viene concepito come “sottrazione”; la semplificazione viene intesa nell’accezione comune come un “tagliare”: cancellare o accorpare leggi, ridurre le procedure, eliminare i passaggi all’interno di un procedimento sono le “tipiche” proposte di semplificazione che emergono solitamente all’interno del dibattito sulle politiche pubbliche riguardanti la burocrazia. La semplificazione assume un’ulteriore connotazione, legata all’ “addizione”, semplificare vuol dire anche supportare le Pubbliche Amministrazioni, elaborare e diffondere strumenti informativi che facciano chiarezza nella frammentarietà normativa e portino uniformità nelle diverse prassi procedurali, al fine di agevolare il lavoro non solo degli utenti ma anche degli operatori della Pubblica Amministrazione. Inoltre, è interessante notare che per ottenere impatti positivi sugli utenti e sulle imprese, non si agisce soltanto sul lato dei privati, fruitori dei servizi pubblici, ma si supportano direttamente anche le Pubbliche Amministrazioni e gli Sportelli Unici. Migliorando l’efficacia e l’efficienza dell’azione amministrativa di un SUAP, si avranno infatti ricadute positive su tutte le imprese che operano o vogliono insediarsi nel territorio di competenza dello Sportello Unico. Si rileva che la semplificazione Amministrativa opera in un contesto estremamente complesso e variegato, connotato da diversi livelli normativi (europeo, nazionale e regionale), diversi modelli organizzativi e diverse prassi procedurali. Le proposte di semplificazione, dovrebbero essere costruite il più possibile “su misura” in considerazione delle singole esigenze delle Pubbliche Amministrazioni, dell’assetto organizzativo di ciascun Ente Locale e del contesto nel quale si vuole implementare la semplificazione. All’interno della legge regionale 30 settembre 2020 - n. 20 sono state previste “ulteriori misure di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi per la ripresa socio-economica del territorio lombardo”. All’ art. 2, in particolare, sono previste “Misure di ulteriore semplificazione dei procedimenti amministrativi di competenza regionale mediante ricorso alla conferenza di servizi decisoria. Modifiche all’articolo 13 della l. r. 1/2012”. E’ previsto il ricorso diretto alla conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona, effettuato secondo quanto previsto

all'articolo 14 ter della legge 241/1990 e con riduzione del termine di conclusione dei lavori a trenta giorni dalla prima riunione della conferenza, da convocare entro trenta giorni dalla relativa indizione, ovvero a sessanta giorni, qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.³¹⁹ All' art. 3 è prevista la semplificazione della conferenza di servizi per progetti infrastrutturali. Nei casi di conferenza di servizi per l'approvazione dei progetti relativi alla realizzazione degli interventi infrastrutturali di cui agli articoli 19 e 19 bis della legge regionale 4 maggio 2001, n. 9 rubricata "Programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale": "a) il termine perentorio entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere integrazioni documentali o chiarimenti non può essere superiore a dieci giorni; b) il termine perentorio entro il quale le amministrazioni devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza non può essere superiore a quindici giorni; c) se tra le amministrazioni coinvolte vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, il termine di cui alla lettera b) non può essere superiore a trenta giorni; In caso di assenso implicito senza condizioni da parte di una o più amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi di cui al comma 1, l'amministrazione procedente è tenuta ad adottare la determinazione motivata di conclusione della conferenza entro quindici giorni dal formarsi del silenzio assenso. Resta fermo l'obbligo di rispettare il termine di conclusione dei lavori previsto dalle lettere e) ed f) del comma 1. Sono in

³¹⁹ E' ammesso esclusivamente per i casi di: "a) previo svolgimento della conferenza preliminare di cui all'articolo 14, comma 3, della legge 241/1990; b) progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza non statale, ai quali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 4, della legge 241/1990 e quanto previsto dalla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), anche in relazione al termine di conclusione della relativa conferenza di servizi decisoria; c) attestazione, da parte dell'amministrazione procedente, del grave pregiudizio che potrebbe derivare da una previa indizione della conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona, ai fini del tempestivo perseguimento degli interessi pubblici coinvolti, valutato in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere; d) attestazione, da parte dell'amministrazione procedente, a seguito di indizione della conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona, in caso di richiesta delle altre amministrazioni coinvolte o del privato interessato, motivata in base ai presupposti di cui alla lettera c) e avanzata entro il termine, non superiore a dieci giorni, entro il quale le stesse amministrazioni possono richiedere le integrazioni documentali o i chiarimenti di cui all'articolo 14 bis, comma 1, lettera b), della legge 241/1990; in tal caso, la prima riunione della conferenza è convocata entro trenta giorni dal termine di cui alla presente lettera".

ogni caso fatti salvi eventuali maggiori termini previsti da norme di recepimento della normativa europea in materia ambientale. Le determinazioni rese dalle amministrazioni coinvolte oltre la scadenza dei termini perentori di cui alle lettere b) e c) del comma 1 equivalgono ad assenso senza condizioni, in conformità a quanto previsto dall'articolo 14 bis, comma 4, della legge 241/1990. Eventuali pareri previsti dagli atti interni delle amministrazioni coinvolte non sono obbligatori e, se richiesti, non vincolano l'amministrazione procedente ai fini dell'adozione della determinazione di conclusione della conferenza". Inoltre, anche l'art. 4 della legge prevede la semplificazione dei procedimenti relativi a opere e interventi soggetti a valutazione di impatto ambientale di competenza non statale; all'art. 7 "La semplificazione dei procedimenti edilizi per la rigenerazione urbana"; all'art. 8 "La promozione dell'economia circolare mediante procedure semplificate di recupero dei rifiuti". All'art. 12 la Riduzione fino alla metà dei termini di conclusione dei procedimenti ad istanza di parte avviati entro il 2021. Per quanto riguarda i termini di conclusione dei procedimenti regionali avviati ad istanza di parte entro il 31 dicembre 2021, se superiori al termine di trenta giorni di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 241/1990, sono in via sperimentale ridotti fino alla metà. Decorsi tali termini, il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, fatta salva la disposizione dell'articolo 20, comma 4, della legge 241/1990. Con deliberazione della Giunta regionale, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i procedimenti ai quali si applica la disposizione di cui al comma 1 ed è definita, per ciascuno di essi, la relativa riduzione dei termini, tenuto anche conto di certificazioni di qualità acquisite dalle imprese in base alle norme statali o internazionali vigenti. 3.

Con la legge Regionale 19 maggio 2021, n. 7, "Legge di semplificazione 2021", sono state introdotte una serie di modifiche della l. r. 19/2019 e conseguente modifica dell'art. 29 del r. r. 6/2020, nei seguenti ambiti. In ambito istituzionale, programmazione negoziata di interesse regionale; circoscrizioni comunali e provinciali; lavoro subordinato del Personale presso la Giunta regionale; riduzione oneri amministrativi per la ripresa socio-economica. In ambito economico sostegno a piccole e medie imprese. In ambito territoriale disciplina servizi abitativi; prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata; programmazione e sviluppo rete viaria; competenze regionali; gestione dei rifiuti; interventi di rigenerazione; paesaggio. In

particolare per il settore turistico si precisa anche per l'anno 2021 non sarà applicato il comma 7 dell'art. 38 della L.R. 27/2015. Pertanto la cessazione temporanea dell'attività ricettiva per un periodo superiore a sei mesi, oltre i sei mesi di proroga concessi dal Comune, non dà luogo alla cessazione dell'attività stessa, in quanto il comma non si applica.

3.3 IL CASO DELLA REGIONE LAZIO

A partire dal 2013, la regione Lazio si annovera tra le regioni più virtuose in tema di semplificazione, infatti dal 2013 ad oggi sono state emanate sette leggi di semplificazione e il “Testo unico del commercio” previsto dalla legge n. 22 del 6 novembre 2019. La Regione Lazio in tema di “*better regulation*” è partita molto tardi rispetto alle altre regioni ma in brevissimo tempo si è adeguata alle altre legislazioni regionali, diventando un modello di riferimento importante.

Come già detto in precedenza, l'analisi di impatto resta uno degli strumenti migliori e privilegiati per valutare la qualità della regolamentazione, analisi che è stata introdotta dalla Regione Lazio con la legge regionale 29 luglio 2011 istitutiva dell'A.I.E.P.I. che si occupa della regolamentazione normativa per l'ambito delle imprese.

A seguito dell'emanazione del regolamento n. 13/2013 della Regione Lazio, la verifica dell'impatto della regolamentazione è stata estesa agli atti normativi regionali, stabilendo una cadenza biennale che parte dopo due anni dall'emanazione del provvedimento. La suddetta verifica consente di accertare il raggiungimento dell'obiettivo prefissato dalla norma, l'incidenza della normativa sui consociati destinatari, l'osservanza dei dettati normativi e le eventuali criticità.

Ciò che però contraddistingue il presente regolamento, è la previsione di una disciplina specifica per la “misurazione degli oneri amministrativi”, con la previsione di un apposito ufficio adibito alla verifica di tutti gli oneri amministrativi introdotti e alla loro concreta incidenza sui cittadini e le imprese, valutando quali siano gli eventuali interventi di disapplicazione e/o abrogazione da attuare.

Inoltre, la presente disciplina prevede la partecipazione di tutti gli attori coinvolti, sia pubblici che privati. La regione Lazio sin dagli albori del processo di semplificazione ha sempre anteposto gli interessi dei potenziali destinatari delle proprie

riforme, a sostegno di ciò nel 2013 è stato istituito un “Tavolo permanente sulla semplificazione”, previsto principalmente come centro di ascolto per cittadini e imprese.

L’obiettivo è quello di ridurre “le porte di accesso alla Regione” in modo da dimezzare i tempi e le modalità di dialogo tra imprese e cittadini da un lato e P.A. dall’altro, abbattere il numero delle autorizzazioni e dei tempi di attesa per il loro rilascio ampliando l’area di applicazione della Scia e delle “semplici comunicazioni”, trasformare il metodo di lavoro negli uffici regionali, passando dal “modello autorizzativo” di tipo preventivo al sistema dei controlli successivi. Giova menzionare i principali interventi normativi in tema di semplificazione a partire dal 2013, partendo dalla legge n. 8 del 27 novembre 2013 recante disposizioni di semplificazione per le attività turistiche e ricettive; la legge n.7 del 14 luglio 2014 recante misure finalizzate al miglioramento della qualità della regolazione nella Regione Lazio; la legge n.12 del 10 agosto 2016 recante disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione.

Per quel che attiene il nostro lavoro, emblematiche risultano le leggi n.6/2017³²⁰ recante “Disposizioni per la semplificazione normativa e procedimentale. Abrogazione espressa di leggi regionali” e n.7/2018 “Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale”.

La legge n.6 del 2017 prevede all’art 3 bis il seguente dettato normativo introduttivo del progetto denominato “Lazio semplice”: “Al fine di acquisire proposte concrete, secondo una logica trasparente e partecipata, per semplificare e favorire la partecipazione dei cittadini alla semplificazione dei processi decisionali, normativi e

³²⁰ Ai sensi dell’articolo 36, comma 3, secondo periodo, dello Statuto, al fine di organizzare per settori di materie omogenee le disposizioni di legge regionale in vigore, la Giunta regionale, ferma restando la facoltà di redigere testi unici meramente compilativi, presenta al Consiglio regionale una o più proposte di testi unici, sotto forma di proposte di legge, volti alla disciplina di ciascun settore sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: riduzione degli oneri regolatori e identificazione delle disposizioni indispensabili, anche utilizzando procedure di analisi, misurazione e verifica di impatto della regolamentazione, nonché semplificazione del contenuto delle disposizioni; coerenza logica, giuridica e sistematica della normativa ed eliminazione di antinomie e discrasie; semplificazione del linguaggio normativo; semplificazione dei procedimenti amministrativi, tenuto conto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’amministrazione digitale) e successive modifiche; adeguamento dei rinvii interni ed esterni; indicazione esplicita delle disposizioni abrogate; indicazione esplicita delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore.

amministrativi, nonché per assicurare il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi e rendere più efficiente ed efficace l'azione amministrativa tendendo alla diminuzione dei costi, al miglioramento dei servizi erogati, al monitoraggio dei procedimenti in corso, alla maggiore omogeneità nell'azione delle diverse strutture amministrative, nell'ambito dei siti *internet* istituzionali della Regione, della Giunta e del Consiglio, è istituita una specifica sezione denominata "Lazio Semplice" suddivisa per aree tematiche". I privati, le imprese, le organizzazioni di rappresentanza delle imprese, le organizzazioni sindacali, gli ordini professionali, gli enti ecclesiastici, le associazioni, gli enti locali, anche tramite le proprie associazioni rappresentative, le unioni dei comuni e le altre forme associative presentano, tramite il sito *internet* istituzionale, le proposte di semplificazione, incluse quelle concernenti la modifica di atti normativi regionali, volte ad individuare i settori di materie da riorganizzare ai sensi dell'articolo 2 ovvero i procedimenti amministrativi da semplificare ai sensi dell'articolo 3, e verificano lo stato dei procedimenti in corso.

Con deliberazione della Giunta regionale, adottata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previo parere della commissione consiliare competente in materia, sono definite le modalità per la presentazione delle predette proposte. Entro il 30 giugno di ogni anno la Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente in materia, sulla base delle proposte avanzate ai sensi del comma 2, approva il programma annuale dell'attività di semplificazione regionale, individuando le misure di semplificazione da adottare ai sensi degli articoli 2 e 3 e, eventualmente, i relativi tempi. Per garantire la misurazione e l'armonizzazione degli oneri in maniera uniforme su tutto il territorio regionale, la Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, è autorizzata a predisporre, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, appositi protocolli di intesa con gli enti locali per la standardizzazione degli oneri amministrativi.

La legge n.7 del 2018 "Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale" reca disposizioni di semplificazione dei processi normativi e amministrativi e per l'innovazione digitale. In particolare abroga e modifica una serie di disposizioni in materia di lavoro, attività produttive e cultura, in materia di organizzazione della regione e del demanio e patrimonio regionale. Risulta importante in quanto, con il summenzionato dettato normativo viene associata la tematica della semplificazione a quella dello sviluppo delle attività economiche, in quanto i due poli sono strettamente

correlati e perseguono in sostanza lo stesso obiettivo, ossia garantire una semplificazione che sia dapprima amministrativa e poi normativa, al fine di facilitare i contatti tra i privati e la pubblica amministrazione. Si osserva infine come, in continuità con il processo di semplificazione della Regione Lazio, il 31 ottobre 2019 è stata presentata al Consiglio Regionale del Lazio una proposta di legge regionale n.194/2019, recante “Misure per lo sviluppo economico, l’attrattività degli investimenti e la semplificazione” cd “collegato” al bilancio, approvata dal Consiglio in data 20/02/2020, dopo una serrata discussione e una serie di maxi emendamenti previsti.

Fondamentalmente il suddetto provvedimento tende a semplificare molti settori della legislazione regionale e a ridurre gli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese, in raccordo con gli enti locali, istituzioni vicine ai cittadini e alle imprese più delle regioni.

Da ultimo, e non per minore importanza ma per attualità del tema, sembra doveroso menzionare la legge n. 20 del 31 dicembre 2021 “La legge di stabilità regionale 2022”, all’interno della quale spiccano per quel che concerne la materia di nostro interesse, disposizioni di semplificazione amministrativa in materia di pubblica utilità³²¹.

³²¹ La Regione, nelle more dell’adozione di una legge organica in materia di espropri, detta disposizioni al fine di semplificare e accelerare l’azione amministrativa delle procedure espropriative per la realizzazione nel territorio regionale delle seguenti opere pubbliche o di pubblica utilità: a) opere di difesa del suolo, di consolidamento e di sistemazione idrogeologica degli abitati e/o dei siti finalizzate alla tutela della pubblica e privata incolumità, ai sensi dell’articolo 163 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e successive modifiche; b) opere pubbliche ricadenti nelle zone di rispetto previste dal decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753 (Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell’esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto); c) opere di difesa del suolo da realizzare nelle aree a rischio idrogeologico molto elevato, perimetrate ai sensi del decreto legge 11 giugno 1998, n. 180 “Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania” convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, nelle fasce fluviali e nelle aree interessate da dissesto idraulico o idrogeologico, perimetrate negli strumenti di pianificazione comunale, sovracomunale o di bacino; d) opere di bonifica da realizzare entro i limiti previsti dall’articolo 96, comma primo, lettera f), del regio-decreto 25 luglio 1904, n. 523 (Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie) e successive modifiche e dall’articolo 133, comma primo, lettera a), del regio-decreto 8 maggio 1904, n. 368 “Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi”.

4. LE LEGGI PER LA SEMPLIFICAZIONE IN REGIONE CAMPANIA

Lo Statuto della Regione Campania al Titolo XI “Ordinamento Amministrativo” Capo I “Principi dell’attività amministrativa” all’art. 64, rubricato “Funzioni amministrative regionali”, stabilisce che “l’attività amministrativa si conforma ai principi di legalità, buon andamento e imparzialità. La legge regionale attua la semplificazione dei procedimenti amministrativi”. Il 5 dicembre 2005 è stata approvata la legge n. 21 “Riordino normativo ed abrogazione espressa di leggi tacitamente abrogate e prive di efficacia”, pubblicata il 13 dicembre 2005 che ha come finalità il processo di riordino della legislazione regionale e stabilisce l’abrogazione espressa di leggi regionali già tacitamente abrogate o comunque prive di efficacia.

Il primo comma dell’articolo 2 ha previsto l’introduzione, a cadenza annuale, di misure di semplificazione amministrativa e normativa di semplificazione amministrativa e normativa. Infatti così recita il comma 1: “Entro il 31 marzo di ogni anno, la Giunta Regionale presenta al Consiglio Regionale uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l’eventuale codificazione della disciplina legislativa di ogni settore o materia di competenza della Regione”. Le leggi di cui al comma 1 provvedono a: a) dichiarare l’abrogazione espressa di norme regionali legislative e regolamentari già tacitamente abrogate o, comunque, prive di efficacia; b) semplificare la disciplina dell’organizzazione amministrativa e dei procedimenti amministrativi di competenza della Regione; c) attuare il coordinamento tra le norme e semplificare il testo delle disposizioni; d) attribuire alle fonti regolamentari il compito di integrare ed attuare la disciplina legislativa delle materie non coperte da riserva assoluta di legge. All’art. 3 si fa diretta menzione alle abrogazioni espresse, sancendo in pratica l’abrogazione espressa delle leggi riportate nell’allegato elenco.

La Regione Campania in seguito alla riforma del Titolo V intervenuta con legge costituzionale n.3 del 2001, seppur in ritardo, recepisce le direttive impartite nei tavoli di confronto con il governo nazionale e in ossequio al processo di semplificazione che dapprima è stato attuato a livello nazionale e poi a livello regionale, approva la legge regionale n. 21 del 5 dicembre 2005. Questa legge segna un passaggio di consegne importante, in quanto con la stessa la Campania pone le basi per un piano di semplificazione e di riordino normativo che porterà negli anni la Campania a prevedere una serie di codificazioni notevolmente snellite. L’opera di semplificazione ovviamente

attiene alle competenze Regionali che a seguito della riforma del 2001 sono state attribuite in competenze esclusiva o concorrente alle Regioni.

Il primo intervento regionale degno di nota è la legge regionale n. 19 del 28 dicembre 2009 “Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa”, con tale provvedimento la Regione ha adottato importanti misure di semplificazione in materia di governo del territorio, aventi ad oggetto, in particolar modo, misure di semplificazione riguardanti edilizia e urbanistica. Sempre in ambito di riorganizzazione del territorio viene approvata la legge regionale n.1 del 5 gennaio 2011³²². Il primo intervento sul sistema normativo regionale, successivo alla legge regionale n.21 del 2005, è la legge regionale n. 29 del 9 ottobre del 2012 che ha apportato una serie di abrogazioni di disposizioni legislative in materia di contenimento della spesa e rendicontazioni. Nel 2015 è stata approvata la Legge Annuale di Semplificazione, legge regionale n. 11 del 14 ottobre 2015³²³, legge di rilevante importanza perché con questa legge sono stati introdotti una serie di strumenti per semplificare gli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese, nonché gli oneri finanziari e amministrativi a carico delle imprese; semplificazione dei procedimenti amministrativi di competenza della Regione, eliminando le indebite restrizioni all'accesso alle attività economiche e d'impresa e assicurando il rispetto dei livelli minimi di regolazione; semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici. Nell'anno successivo viene approvata la legge regionale n. 22 8 agosto 2016 “Legge annuale di semplificazione 2016 - Manifattur@Campania”: Per industria 4.0 si intende un processo che, sulla scorta del processo di semplificazione e di dematerializzazione dei processi produttivi, mediante l'applicazione integrale *dell'Internet of Things (IoT)* nella filiera industriale, consente il collegamento in tempo reale di esseri umani, macchine e oggetti per la gestione intelligente di sistemi, il lavoro che nasce dalla fusione tra cultura

³²² “Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (norme sul governo del territorio)”. La suddetta legge contiene misure di semplificazione in relazione alla prevenzione del rischio sismico e delle autorizzazioni paesaggistiche, da considerarsi di rilevante importanza in ottica turistica oltre che prettamente territoriale. La presente è stata oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale estinto con la Ord. 152/2012.

³²³ “Legge annuale di semplificazione 2015”.

digitale e produzione manifatturiera e si caratterizza per l'utilizzo di processi produttivi innovativi e flessibili, attenzione alla qualità, orientamento al cliente, personalizzazione del prodotto, sostenibilità dei materiali, innovazione creativa e apporto prevalente e continuativo del capitale umano nella produzione. La legge regionale n. 38 del 23 dicembre 2016³²⁴, riprendendo il lavoro intrapreso dalla legge regionale 29/2012, predispone oltre a misure di razionalizzazione e di abrogazione di disposizioni precedenti anche delle misure di raccordo e cooperazione con le altre regioni, da un punto di vista sia statutario che normativo.

Con la legge regionale n. 19 del 22 giugno 2017, vengono preliminarmente abrogate alcune disposizioni della legge annuale di semplificazione 2016 e disposte misure di semplificazione e linee guida di supporto ai comuni in materia di governo del territorio, quali ad esempio, l'adozione di linee guida regionali per supportare gli enti locali che intendono azionare misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi ai sensi dell'articolo 31, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia); gli indirizzi per la redazione del Piano di utilizzo delle aree del demanio marittimo (PUAD) ai sensi dell'articolo 6 del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime) convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Contro la presente legge regionale, in particolare gli artt. 2, c. 2°, e 4, c. 1°, lett. e), è stato promosso giudizio di legittimità costituzionale dal presidente del Consiglio dei Ministri, con successivo intervento dell'Associazione Italiana per il *World Wide Fund for Nature* (*WWF Italia*) ONLUS.³²⁵ La legge regionale n.23 del 28 luglio 2017 Legge Annuale di semplificazione 2017 di rilevante importanza nel tortuoso percorso di semplificazione della Regione Campania, in attuazione degli articoli 1, 11, e 64 dello Statuto regionale, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 5 dicembre 2005, n. 21 (Riordino normativo ed abrogazione espressa di leggi tacitamente abrogate o prive di efficacia), persegue l'obiettivo di elevare il livello di qualità e di trasparenza dei processi decisionali e di

³²⁴ “Ulteriori disposizioni in materia di razionalizzazione, adeguamento e semplificazione della normativa regionale”.

³²⁵ La Corte Cost. - con sentenza n.140 del 2018 - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost e dichiarato inammissibile l'intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri.

semplificare e razionalizzare i procedimenti normativi e amministrativi di interesse regionale, attraverso misure atte a adottare sistematicamente tecniche e misure finalizzate alla semplificazione permanente, anche in coerenza con gli obiettivi imposti dall'Unione europea a vantaggio delle imprese e dei cittadini; migliorare la qualità degli atti normativi e sviluppare ulteriormente la semplificazione degli assetti organizzativi, in coerenza con le norme di razionalizzazione nazionali in materia e con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica; dare piena esplicazione al principio di sussidiarietà, anche al fine di garantire forme di partecipazione costanti, aperte e trasparenti da parte dei cittadini e degli interessi organizzati ai processi decisionali regionali; dare piena esplicazione ai principi di trasparenza, necessità, proporzionalità, responsabilità, accessibilità e semplicità dell'azione amministrativa; armonizzare e uniformare le procedure amministrative e la connessa modulistica, nel rispetto del diritto di cittadini e imprese ad una azione amministrativa efficace, tempestiva, semplice.

Invece, nell'anno successivo, con la legge regionale n.26 del 2 agosto 2018 Legge annuale di semplificazione 2018, in coerenza con gli obiettivi della programmazione europea di cui alla Comunicazione della Commissione Europea, vengono semplificati e razionalizzati i procedimenti normativi e amministrativi in materia di governo del territorio e lavori pubblici attraverso misure atte a semplificare e aggiornare talune norme regionali in materia urbanistica anche per renderle coerenti con la legge 7 aprile 2014, n. 56 e viene disciplinato il procedimento di pianificazione paesaggistica di competenza regionale al fine sia di favorire la massima partecipazione nel processo di elaborazione del piano sia di rendere agevole ed efficace la valutazione dello stesso piano; semplificare i procedimenti in materia di opere e lavori pubblici di interesse regionale. La successiva legge regionale di riferimento è la n.16 del 7 agosto 2019, in attuazione dell'articolo 2 della legge regionale 5 dicembre 2005, n. 21 (Riordino normativo ed abrogazione espressa di leggi tacitamente abrogate o prive di efficacia) che apporta modifiche alla legge n.26 del 2 agosto 2018 e detta disposizioni in materia di ambiente e di ciclo integrato delle acque e dei rifiuti, di attività produttive e ricerca scientifica, di mobilità, di turismo, di urbanistica e di governo del territorio, per il rilancio e la semplificazione normativa e amministrativa delle attività in particolare, nell'ottica della semplificazione e della accelerazione dei procedimenti amministrativi per l'insediamento delle attività produttive negli agglomerati industriali, adotta le linee di indirizzo dell'attività gestionale che recano modelli e schemi di riferimento volti a

rendere omogenee le attività consortili di gestione. All'interno della presente legge è prevista anche la semplificazione procedimentale ZES Campania per la realizzazione degli obiettivi della Zona Economica Speciale. Per quanto riguarda l'anno 2020, è necessario fare riferimento alla legge regionale n. 27 del 15 luglio 2020 che è intervenuta introducendo misure di semplificazione in materia di spettacolo e modifiche alla legge reg. n. 6 del 2007, il settore dello spettacolo in seguito all'emergenza Covid - 19 è stato tra i più colpiti ed è per questo che è stato necessario intervenire per rimodulare e riordinare questo settore. Non è stato l'unico settore ad esser stato riformato, è opportuno segnalare l'approvazione del Consiglio Regionale del Testo Unico per il commercio il 18/02/2020.

Il testo approvato contiene la raccolta, il riordino e l'aggiornamento di tutte le norme che regolano le attività commerciali sul territorio della Campania. E' la prima volta che in Campania si provvede alla redazione di un Testo Unico in modo puntuale ed organico grazie al lavoro del Consiglio e l'impegno della Commissione presieduta da Nicola Marrazzo - relatrice Bruna Fiola.

La razionalizzazione della normativa sul Commercio risulta particolarmente preziosa perché riguarda un settore che negli ultimi anni ha subito un profondo cambiamento di scenario dovuto sia alla nascita di Centri Commerciali che alla improvvisa crescita di fenomeni di massa come l'e-commerce. Il commercio per la Campania rappresenta una realtà significativa sia a livello di ricaduta economica che occupazionale, si è ritenuto, pertanto, necessario provvedere alla razionalizzazione della normativa di settore per consentire ai commercianti di operare nelle migliori condizioni possibili. In particolare, con il Testo Unico si è provveduto a :
abrogare disposizioni legislative regionali frammentate in diversi testi normativi ;
introdurre disposizioni legislative per normare ambiti operativi privi di specifica disciplina regionale (disposizioni per somministrazione di alimenti e bevande, diffusione stampa quotidiana e periodica e svolgimento di feste e sagre popolari);
adeguare la normativa di settore alle modifiche intervenute nella legislazione nazionale ed europea in tema di tutela della concorrenza e liberalizzazione delle attività economiche ;
riunificare e semplificare i regimi abilitativi regionali previsti dal D. Lgs. 25/11/2016 n. 222 con ulteriori livelli di semplificazione amministrativa.

Con la legge Regionale 4 marzo 2021, n. 2³²⁶, invece, l'articolo 11 della legge regionale 14 ottobre 2015 recante "Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015" è stato sostituito con nuova formulazione che prevede la riduzione dei tempi previsti per l'esercizio dell'azione amministrativa, al fine di evitare un ulteriore dispendio di tempi e di costi all'apparato amministrativo nei confronti dei cittadini e delle imprese, in ossequio al dettato normativo sancito dalla Legge annuale di semplificazione 2015.

In linea con il percorso intrapreso, di semplificazione del rapporto tra imprese e Pubblica Amministrazione la Regione Campania, con Delibera n. 437 del 3 agosto 2020, ha istituito il "Centro di competenza regionale a supporto delle attività del SURAP" per la semplificazione e standardizzazione delle procedure amministrative trattate dagli Sportelli Unici per le Attività Produttive Comunali (SUAP). Il Centro di Competenza regionale è costituito dal SURAP (Sportello Unico Attività produttive regionale), che ha anche la funzione di coordinamento, da Unione camere Campania e dal Formez. Ovviamente, a seconda delle materie trattate, è prevista al Tavolo la partecipazione dei rappresentanti delle Direzioni Generali regionali e della Fondazione IFEL. In particolare, il Centro di Competenza regionale provvederà: al monitoraggio e supporto ai SUAP comunali riguardo l'adeguamento alle modalità telematiche di gestione delle istruttorie e l'adozione della modulistica unificata e standardizzata; all'assistenza ai SUAP nell'interpretazione e nell'applicazione della normativa di riferimento; alla assistenza e consulenza a cittadini e imprese in merito alle opportunità localizzative esistenti ed in programma; alla redazione di specifiche proposte di semplificazione su materie e settori riguardanti i procedimenti che fanno capo ai SUAP³²⁷. In linea con il percorso di semplificazione del rapporto tra imprese

³²⁶ "Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015, alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 e alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 – 2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012"

³²⁷ "L'istituzione del Centro di Competenza regionale - ha dichiarato l'assessore alle Attività Produttive e alla Ricerca Scientifica - rappresenta una misura efficace per aiutare i Comuni della Campania a semplificare, razionalizzare e rendere sempre più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa".

e Pubblica Amministrazione, la Giunta regionale della Campania ha approvato in data 16/04/2021³²⁸ delle linee guida operative. Tali Linee Guida rappresentano un importante strumento operativo volto a fornire agli addetti ai SUAP comunali, agli imprenditori e ai portatori di interesse, coinvolti a vario titolo, interpretazioni uniformi in merito alla normativa nazionale e regionale, attualmente vigente, in materia di sportello unico e di procedimento amministrativo. Il documento che dedica un particolare approfondimento all'istituto della Conferenza di Servizi è finalizzato alla standardizzazione e omogeneizzazione dei procedimenti amministrativi dei SUAP. Il suddetto provvedimento è stato strutturato in modo flessibile e dinamico al fine di poterlo costantemente aggiornare in funzione delle necessarie esigenze. Inoltre, per garantire una capillare e tempestiva diffusione delle Linee Guida su tutto il territorio regionale, il SURAP, d'intesa con ANCI, FORMEZ e UNIONCAMERE attuerà una costante attività di divulgazione attraverso appositi *webinar* dedicati³²⁹.

I Suap rappresentano i punti di contatto fondamentali fra imprese e istituzioni pubbliche, devono funzionare come luogo di consulenza per gli imprenditori o aspiranti tali, e per i loro intermediari e soprattutto quale strumento semplificatore di adempimenti necessari per l'insediamento, l'avvio e l'esercizio di attività produttive. In tale ottica le Linee Guida rappresentano un utile supporto per tutti i Comuni campani che sono chiamati, soprattutto in questo periodo di grave crisi economica, a rendere gli sportelli effettivamente operativi con erogazione di servizi alle imprese. A partire dal 27 maggio 2021 è iniziato un ciclo di *webinar* di approfondimento sulle Linee guida in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive. La redazione delle linee guida rientra tra le azioni di semplificazione normativa e procedimentale, un importante strumento operativo volto a fornire agli addetti comunali, agli imprenditori e ai portatori di interesse coinvolti a vario titolo nelle varie attività. Sono fornite interpretazioni e modalità operative uniformi in merito alla normativa, nazionale e regionale, attualmente vigente in materia di sportello unico e di procedimento amministrativo. Nel primo *webinar*, i relatori, hanno analizzato le azioni di

³²⁸ DGR n. 156/2021 "Linee Guida in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)", pubblicate sul BURC del 19 aprile 2021.

³²⁹ L'Assessore alla Semplificazione Casucci ha dichiarato: "Si compie un ulteriore passo in avanti nella direzione del supporto regionale alle amministrazioni locali, in termini di semplificazione. Con l'aiuto di Anci e degli altri organismi coinvolti s'intende sviluppare un'attività, da tempo intrapresa, di collaborazione istituzionale e di innovazione metodologica nella risposta della pubblica amministrazione alle esigenze imprenditoriali e sociali".

semplificazione normativa e procedimentale realizzate dal Centro di Competenza Regionale a supporto del SURAP; ruolo dello Sportello Unico all'interno dell'amministrazione comunale, con gli altri uffici interni e gli Enti terzi, e gli aspetti generali dei procedimenti amministrativi del SUAP; portale *Impresainungiorno*: gli strumenti messi a disposizione dal sistema camerale. La Giunta regionale ha approvato in data 01/12/2021 lo schema di "Regolamento di semplificazione e di riduzione degli oneri della burocrazia a sostegno della iniziativa economica, del terziario, e dell'efficienza dei servizi alla persona", atto significativo in tema di semplificazione amministrativa e sburocratizzazione. Tale atto della giunta regionale rende più efficiente e certo il rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Questa ulteriore fase di semplificazione registra un significativo abbattimento dei tempi procedurali pari a 255 giorni per la Direzione generale Politiche Sociali, 180 giorni per la Direzione generale Sviluppo Economico, e 450 giorni per la Direzione generale Cultura, Turismo e Spettacolo. Il Regolamento regionale n. 2/2016 viene aggiornato sia nelle fonti legislative sia nei codici identificativi delle strutture amministrative competenti, permettendo agli attori sociali maggiore certezza nei rapporti con la Regione Campania. "Complessivamente si tagliano 805 giorni di procedimenti e si abbattano i tempi lavorativi regionali in settori cruciali, a vantaggio delle nostre aziende e del rafforzamento del quotidiano sostegno sociale, psicologico, emotivo alle famiglie e alle persone", mentre il lavoro di semplificazione delle procedure proseguirà con tutte le altre Direzioni generali regionali. In data 28 dicembre 2021, è stata approvata la legge regionale n. 31 "Disposizioni di semplificazione dell'ordinamento regionale e di manutenzione normativa". Risultato utile ai fini del presente lavoro, menzionare alcuni articoli che sono intervenuti in materia di semplificazione: l'art. 24 rubricato "Semplificazione delle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio", che introduce l'art.11 bis "Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 73, comma 4 del decreto legislativo 118/2011, al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive si provvede con deliberazione della Giunta regionale". Al comma 8 dell'articolo 19 della legge regionale 21 aprile 2020 n. 7³³⁰ le parole "novanta giorni" sono sostituite dalle seguenti: "sessanta giorni". Alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11, "Misure urgenti per semplificare,

³³⁰ "Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11"

razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015”, sono apportate le seguenti modificazioni: a) l’articolo 8 e i commi 1 e 2 dell’articolo 8 bis sono abrogati; b) l’articolo 11 è sostituito dal seguente: “Art. 11 (Sanzioni per la burocrazia inefficiente) 1. In via sperimentale, per il biennio 2022-2023, in caso di decorso del termine di conclusione del procedimento e di mancata adozione del provvedimento amministrativo l’esercizio del potere sostitutivo previsto dall’articolo 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), attivabile ad istanza di parte o d’ufficio, è rimesso alla struttura amministrativa individuata con regolamento dalla Giunta regionale, ai sensi dell’articolo 2 della legge regionale 6 agosto 2010, n. 8”, al fine di assicurare la conclusione di ogni procedimento amministrativo con un provvedimento espresso e l’irrogazione, se del caso, di una sanzione al dirigente e al funzionario inadempiente per la mancata o tardiva emanazione del provvedimento. La mancata adozione del provvedimento o il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento per negligenza o colpa del soggetto incaricato, o per inerzia o colpa del dirigente responsabile dell’ufficio che non esercita i poteri di direzione, di coordinamento e di controllo dell’attività dell’ufficio e dei dipendenti allo stesso assegnati, costituiscono elementi di valutazione della performance individuale, anche ai fini dell’attribuzione dell’indennità di risultato, di responsabilità dirigenziale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente. Per ciascun procedimento individuato ai sensi dell’articolo 9, sul sito internet istituzionale dell’amministrazione regionale previsto dall’articolo 12, è pubblicato in formato tabellare e con collegamento ben visibile, l’indicazione della struttura amministrativa competente all’adozione del provvedimento o alla definizione del procedimento. Nel biennio di sperimentazione, con il regolamento previsto dal comma 1, sono individuati anche i settori e gli ambiti di prima applicazione della presente disposizione con particolare riguardo alle prestazioni sociali a favore della famiglia e della persona. La struttura amministrativa individuata ai sensi del comma 1 presenta alla Giunta regionale, per ciascun anno del biennio di sperimentazione, una relazione annuale sulle attività svolte al fine di evidenziare le principali criticità rilevate e proporre misure di semplificazione e miglioramento degli indici di efficienza dei procedimenti amministrativi. All’art. 26

sono introdotte “Disposizioni di semplificazione in materia di urbanistica”. Al fine di accelerare i processi di pianificazione urbanistica, in vista dei progetti afferenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e ai progetti strategici relativi ai programmi regionali e comunitari, le varianti agli strumenti urbanistici comunali sono approvate con i termini ridotti della metà rispetto alle previsioni delle leggi e dei regolamenti regionali vigenti. Restano immutati solo i termini relativi alla proposizione delle osservazioni alle varianti. Le disposizioni del presente articolo in ragione della loro natura sono vigenti fino al 31 dicembre 2024 e si applicano alle varianti e agli strumenti urbanistici adottati a tale data. All’ art. 27 recante “Disposizioni di semplificazioni in materia edilizia”.

Al fine di consentire anche interventi di efficientamento energetico e miglioramento sismico connessi alle agevolazioni fiscali ecosismabonus sono previste le seguenti disposizioni semplificative relative all’attività edilizia. Tali interventi rientrano sempre nella manutenzione straordinaria e sono assentibili ovunque questa sia ammessa. Ogni forma di utilizzo dell’immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, anche se non accompagnata dall’esecuzione di opere edilizie, determina mutamento rilevante della destinazione d’uso, purché tale da comportare l’assegnazione dell’immobile o dell’unità immobiliare considerati a una diversa categoria funzionale, tra quelle elencate dal comma 1 dell’articolo 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”), se la stessa genera incremento del fabbisogno di standard urbanistici. La nuova destinazione d’uso è ammissibile esclusivamente se rientra tra quelle individuate dallo strumento di pianificazione urbanistica come compatibili per la parte del territorio comunale considerata. All’art. 29 (“Disposizioni di semplificazione in materia di Zone Economiche Speciali”) viene sostituito l’articolo 7 della legge regionale 7 agosto 2019, n. 16 (“Norme per l’efficientamento del sistema ambientale, per il rilancio delle attività produttive e per la semplificazione normativa e amministrativa con modifiche e abrogazioni”), con il seguente dettato normativo: “Per consentire la realizzazione degli obiettivi di semplificazione nell’ambito della Zona Economica Speciale denominata “ZES Campania”, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e in attuazione del modello di *governance* delle ZES introdotto dall’articolo 5 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), come modificato dall’articolo 57 del decreto-legge 31 maggio 2021, n.

77 (Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure) convertito, con modificazione, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 e dall'articolo 11 del decreto - legge 6 novembre 2021 n. 152 ³³¹, presso ogni Commissario straordinario di cui all'articolo 4, comma 6 del decreto-legge 91/2017 opera uno sportello unico digitale presso il quale i soggetti interessati ad avviare una nuova attività soggetta all'autorizzazione unica di cui all'articolo 5-bis del citato decreto-legge 91/2017, presentano il proprio progetto. Nelle more della piena operatività dello sportello unico digitale, il responsabile unico del procedimento, per tutte le attività attinenti alla fase di insediamento, di realizzazione e di svolgimento delle iniziative economiche all'interno della ZES, è individuato nello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) dell'Ente territorialmente competente. Gli enti titolari dei SUAP si raccordano con il Commissario per gli adempimenti connessi al procedimento. Il procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica si svolge nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 5-bis del decreto-legge 91/2017, dalla legge 241/90 e dalle altre norme vigenti in materia. In particolare, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 3 del citato decreto-legge 91/2017 “il procedimento autorizzatorio si svolge esclusivamente attraverso l'indizione di una conferenza di servizi semplificata”. Adottata la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, il Commissario straordinario della ZES rilascia l'autorizzazione unica al soggetto richiedente. Il rilascio dell'autorizzazione unica sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominati e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto. Se l'autorizzazione unica ha ad oggetto opere e altre attività nell'ambito della ZES e ricadenti nella competenza territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, l'autorizzazione unica è rilasciata dall'Autorità di sistema portuale. Gli uffici regionali competenti si coordinano per assicurare il rilascio nei termini di legge, compresi i termini abbreviati di cui all'articolo 5, comma 1 del decreto-legge 91/2017, dei pareri o atti di assenso comunque denominati di competenza regionale e degli enti strumentali regionali. All'art. 30 recante “Disposizioni in materia di trasparenza dell'azione amministrativa” apporta modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 luglio 2017, n. 23 “Regione Campania Casa di

³³¹ Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

Vetro. Legge annuale di semplificazione 2017”: a) la rubrica è sostituita dalla seguente: “Trasparenza dell’azione amministrativa”; b) il comma 1 è sostituito dal seguente: “Nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza previsti dalla normativa statale, la Giunta regionale e il Consiglio Regionale, ciascuno per quanto di competenza, pubblicano sui propri siti internet istituzionali i dati, le informazioni e i documenti obbligatori per legge.”; c) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: “1-bis. “Per la piena conoscibilità dell’azione amministrativa, in attuazione dell’articolo 7-bis, comma 3 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) la Giunta regionale, con regolamento da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplina la pubblicazione sul proprio sito internet istituzionale di dati, informazioni e documenti per i quali non sussiste l’obbligo di pubblicazione sulla base di specifica previsione normativa.”. 2. Il comma 6 ter dell’articolo 27 della legge regionale 1/2009 è abrogato.

Da ultimo, sembra utile riportare le dichiarazioni del Governatore De Luca intervenute il 31/12/2021 in occasione della presentazione della rassegna “Un anno per la Campania” – “Non è facile trovare motivi di fiducia e di serenità in momenti come quelli che stiamo vivendo, con una ripresa forte di contagio Covid, e con le conseguenti preoccupazioni e tensioni. Dobbiamo ancora stringere i denti. Ma se usiamo la ragione, e avremo comportamenti responsabili, di sicuro ce la faremo a superare questa fase. Le mille cose realizzate in Campania nell’anno che abbiamo alle spalle stanno a confermare che possiamo avere fiducia per il futuro. Abbiamo un obiettivo per i prossimi anni: fare un lavoro gigantesco di sburocratizzazione e semplificazione della Regione; fare della Campania la regione più digitalizzata d’Italia.”

CONCLUSIONI

La tematica della semplificazione in generale e di quella normativa in particolare è sempre attuale ed ha suscitato forte interesse da parte di tutti gli attori, protagonisti del panorama internazionale, comunitario, nazionale e regionale.

La testimonianza arriva direttamente dal progetto del manuale di semplificazione predisposto dalla Commissione Europea e dal piano nazionale di ripresa e resilienza #nextgenerationitalia. Infatti, tra i tanti obiettivi che intende perseguire vi è quello di rendere più accessibile il sistema legislativo, snellire i procedimenti, revisionare l'apparato burocratico prevedendo interventi mirati lì dove spesso la macchina si inceppa. Come abbiamo evidenziato, nel corso del lavoro, una serie di passaggi per l'accesso ai fondi europei sono stati definitivamente eliminati, sono state però previste delle condizionalità più rigide, proprio al fine di consentire la realizzazione di un obiettivo che non deve vedere protagonista la sola Commissione in quanto detentrica del potere di iniziativa legislativa ma soprattutto gli Stati membri. In questo modo, gli Stati dovranno partecipare attivamente alla vita politica comunitaria, non limitandosi al semplice recepimento annuale della normativa comunitaria ma contribuendo a quel processo di semplificazione avviato agli albori degli anni '90 dalla Commissione. In questa direzione è bene evidenziare quanto previsto dall'art.5 D.L. n. 77/2021 rubricato *"Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione"*, istituita a livello nazionale per favorire la *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'esigenza della semplificazione normativa a livello internazionale e comunitario si è avvertita *in primis* per soddisfare l'esigenza del mercato comune, infatti nei settori più rilevanti per il funzionamento del mercato la semplificazione è avvenuta direttamente con l'applicazione del diritto eurounitario.

La semplificazione normativa è un obiettivo di difficile perseguimento, soprattutto allorché, negli Stati democratici odierni, la creazione di norme è legata alle richieste e alle esigenze di natura molteplice dell'intera cittadinanza.

All'Italia spetta sicuramente il merito di aver "affrontato" il tema con una forte determinazione, infatti continui sono stati i tentativi di riforma attuati sia a livello nazionale che regionale, che, tuttavia, solo in parte hanno sortito gli effetti sperati.

Negli ultimi decenni, a partire dalla legge n. 241 del 1990, le misure di semplificazione e di riordino normativo sono state tante e di rilevante importanza; ma l'obiettivo prefissato era ed è quello di ridurre la complessità sociale. Prima a livello nazionale e poi a livello regionale, sulla scorta delle direttive comunitarie, sono stati adottati una serie di provvedimenti, oggetto di specifica analisi nel corpo di questo lavoro. Innovazione e semplificazione è un binomio sul quale questo processo di riordino normativo ha cercato maggiormente di focalizzarsi: il sempre più frequente utilizzo di strumenti telematici ed informatici, incrementatosi soprattutto nel periodo dell'emergenza pandemica, ha dato un impulso importante al processo di semplificazione, che ha vissuto negli ultimi anni delle stagioni piuttosto movimentate.

Il panorama normativo, nonostante i vari tentativi di semplificazione, risulta tuttavia sempre più complesso e contorto, non mancando fonti normative di rango diverso che spesso legiferano in modo contraddittorio su diversi aspetti di competenza concorrente.

E' dunque ancora necessario un intervento organico, che coinvolga tutti gli enti, a partite dallo Stato fino ai comuni, un raccordo fondamentale per far sì che si possano comprendere le esigenze dei consociati e dell'intera comunità. Uno dei problemi che attanaglia il nostro sistema è la confusione normativa e legislativa che ha generato, oltre alla miriade di leggi e decreti, poca chiarezza e trasparenza.

Il tema della semplificazione è sempre molto attuale, oggetto di *slogan* durante le campagne elettorali e subito dopo accantonato, perché nel concreto è una questione molto delicata da affrontare, questione che nel passato troppe volte è stata gestita con superficialità.

Al fine di soddisfare tali esigenze, si dovrebbero predisporre meccanismi sia a presidio della "pubblicità" degli atti normativi, sia di una chiara, profonda e ben roduta cultura della tecnica legislativa, strumento attraverso il quale portare avanti una vera politica di semplificazione in parallelo alla ricerca di una cultura della qualità della regolamentazione, in assenza dei quali il baratro del caos normativo e del fallimento è dietro l'angolo.

Oggi il legislatore ha indubbiamente di fronte una realtà eterogena e composita: la normativa non è più racchiudibile entro i confini nazionali, così come non sono sempre gli stessi organismi a doversene occupare, ma è connessa con altri soggetti, e altre realtà (territoriali e non) che si condizionano a vicenda.

Nel panorama internazionale ed eurounitario che si è cercato di tracciare, si può affermare che lo strumento privilegiato e tutto italiano del c.d. meccanismo “taglia-leggi”, ha rappresentato una significativa opportunità per lo sfoltimento dello *stock* normativo dalle sue componenti più obsolete.

In un panorama così complesso e variegato si sono distinti positivamente, inoltre, alcuni legislatori regionali che, ispirandosi a pratiche di *better regulation* attuate a livello europeo e internazionale, hanno saputo realizzare modelli di semplificazione normativa e amministrativa ad ampio raggio, coinvolgendo i vari livelli istituzionali e mostrando particolare attenzione nei riguardi dei destinatari delle riforme.

In questo momento, gli atti in vigore che regolano in Italia la nostra vita, sono circa 110 mila e tra questi ci sono circa 46 mila decreti del Presidente della Repubblica, circa 33 mila regi decreti, 14 mila leggi e circa 1500 decreti legge. “Normattiva”, inoltre, ha contato circa 204 mila provvedimenti pubblicati dall’unità d’Italia a cui bisogna aggiungere le disposizioni regionali, comunali, i decreti ministeriali non numerati, le circolari e la legislazione comunitaria.

Il complicato e tortuoso cammino intrapreso attraverso un uso approssimativo della delega legislativa, che mal interpretava e rispettava quei principi e criteri in riferimento alla “obsolescenza” o alla “indispensabile permanenza in vigore”, deve farci comprendere come manovre di tale entità e delicatezza debbano essere affrontate con una consapevolezza maggiore dal punto di vista tecnico-scientifico, distinguendosi da quello politico.

A ogni modo come visto, elementi positivi ve ne sono stati, anche se non sono bastati a contrastare quel fenomeno di ininterrotta stratificazione normativa, dovuta a una legislazione sempre più composita, caratterizzata dal sempre più frequente utilizzo dei provvedimenti d’urgenza (senza un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti), rischiando di vanificare lo scopo ultimo della semplificazione stessa, in contrasto con qualunque processo di codificazione di settore.

L’analisi e la ricostruzione svolte possono contribuire ad evidenziare alcune linee guida della più recente evoluzione nelle politiche di semplificazione normativa; tra queste un ruolo centrale può essere ancora svolto dall’attività di riassetto e di codificazione, ossia dalla «creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente

comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili»³³².

Ed infatti, benché vengano attivati processi di semplificazione e codificazione normativa, non sembra trovare argine la tendenza a una legislazione assai «composita», affidata sempre più di sovente a provvedimenti d'urgenza.

Se da un lato lo stock viene semplificato attraverso il suo sfoltimento dalle sue componenti più obsolete o ricondotto a sistema attraverso le complesse e meritorie opere di riassetto e codificazione, dall'altro si assiste a una contestuale, ininterrotta stratificazione normativa, non solo ad opera di provvedimenti d'urgenza, che, in assenza di un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti, rischia di vanificare lo scopo ultimo della semplificazione stessa. Favorire stabilità, certezza e semplificazione della legislazione è la via maestra per offrire all'interprete, ai cittadini, un quadro di chiarezza, in cui si sostanzia la stessa certezza del diritto.

Non sembra superfluo allora ragionare ancora di una rinnovata delega di carattere sistematico in materia di semplificazione normativa; abbandonato ormai da tempo lo strumento – che pure potrebbe trovare nuova linfa – delle leggi annuali di semplificazione, la ripresa di tale percorso può passare per una conferma del complesso meccanismo “taglia-leggi” previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, riattivando i due meccanismi complementari di abrogazione espressa di norme, da un lato, e di codificazione, dall'altro.

In conclusione, riattivare le procedure di sfoltimento dello stock normativo e di sistematico riordino della legislazione – e della connessa regolazione secondaria – con una nuova delega alla codificazione può riconsegnare al legislatore delegato spazi di razionalizzazione funzionali a proseguire il percorso della semplificazione normativa. Affiancati da interventi di “manutenzione dell'ordinamento”, soprattutto per quei settori in cui la ricomposizione del mosaico normativo sia più agevole, i riassetti “di sistema”, unitamente a quelli “di merito” previsti da specifiche deleghe, potranno sempre più avvicinare l'obiettivo di garantire la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, principi che la Corte costituzionale ha annoverato tra i “fondamentali valori di civiltà giuridica”³³³.

³³² Sentenza della Corte costituzionale n. 80 / 2012, considerazioni di diritto, punto 5.4.

³³³ Semplificazione normativa e “taglia-leggi”, in Le Relazioni della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVI legislatura, Documentazione di Commissione n.10 gennaio 2013.

In una prospettiva *de iure condendo*, sarebbe anche auspicabile intervenire applicando il metodo deduttivo, con un coinvolgimento generalizzato di tutte le P.A., a cui affidare il compito di indicare le disposizioni giuridiche che maggiormente vengono applicate e quelle che di fatto sono in disuso, creando in tal modo una banca dati che consenta di avere piena conoscenza di tutte le disposizioni che possono essere eliminate.

Così come potrebbe estendersi l'esperienza, sperimentata negli anni della pandemia e riproposta nella disciplina attuativa dei piani di rilancio dell'economia post - covid, della "legislazione a tempo", che, pur rispondendo a logiche emergenziali, quantomeno presenta il risvolto positivo di consentire una sperimentazione temporanea ed eventualmente una sua riproposizione o revisione alla scadenza dell'arco temporale cui si riferisce.

In ogni caso, nonostante il tempo trascorso, rimane ancora vivo ed attuale è il messaggio del passato. Eforo, storico greco antico, riporta quanto detto da Platone: *"Là dove le leggi e i procedimenti giudiziari sono troppo numerosi, anche i costumi di vita sono riprovevoli, allo stesso modo in cui là dove vi sono molti medici, è probabile che vi siano molte malattie"*³³⁴. Montesquieu, che indagò lo spirito stesso delle leggi, parimenti concluse: *"Le leggi inutili indeboliscono le leggi necessarie"*³³⁵.

³³⁴ G. CAMASSA, *Eforo e l'invenzione della legge*, in *Quaderni di Soria*, 2014

³³⁵ C. L. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Libro XXIX, capitolo XVI.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, Giuffrè, 2009.
- AA.VV., *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988.
- G. ACQUAVIVA – L. COVATTA, *La “rande riforma” di Craxi*, Marsilio, 2010.
- M. AINIS, *La semplificazione complicante*, Intervento al Convegno “Diritto amministrativo ed economia: una sinergia per la competitività del Paese”, Varenna, 20 settembre 2014, in *federalismi.it*, 2014, fasc. 18, 9.
- M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza 2012.
- M. AINIS, *Passato e futuro del taglia - leggi* in *Rassegna parlamentare*, 2009, fasc.1, 235-246.
- M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma: Laterza, 2002.
- M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Torino, Giappichelli, 1996.
- M. AINIS, *Una finestra sulla qualità delle leggi*, in *Rass parl.*, 1996.
- M. AINIS, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Giur. cost.*, 1993.
- E. ALBANESI, *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, fasc. 2, 433-507.
- E. ALBANESI, *L'insegnamento della tecnica legislativa nelle aule universitarie*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale* Napoli, ESI, 2013.
- A. ALBERTI, *La semplificazione normativa al vaglio della Corte costituzionale. Recenti problemi di ordine sostanziale e processuale*, in *federalismi.it*, 2013, fasc. 1, 16.
- G. AMATO – F. CLEMENTI, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- V. ANGIOLINI, *Testo unico*, in *Enc. del dir.*, vol. XLIV, Milano 1992, 525.
- A. ANZON, *La “reviviscenza” non è sufficiente a garantire l'ammissibilità dei quesiti referendari sulla legge Calderoli*, in BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO, A. VERONESI P., (a cura di), *Nel “limbo” delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella ?*, Torino, 2012, 35.

- J. B. AUBY, H. PERINET, G. MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 10 ed., Parigi, 2015, 491.
- L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorsi alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII*, Intervento al convegno di studi "Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica", Pisa, 11-12 gennaio 2016, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, fasc. 3, 17.
- C. BARBATI, *Semplificazioni e processi decisionali nei sistemi multilivello*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008.
- A. BARBERA, *Le fonti del diritto del lavoro fra legge e contratto*, in AA.VV., *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2002.
- S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 1686.
- F. BASILICA, *La qualità della regolazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, in *Iter legis*, ottobre 2003.
- F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli editore, 2005.
- P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, in *federalismi.it*, n. 22/2009.
- M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, Relazione al Convegno "Le fonti nel diritto amministrativo", Padova, 9-10 ottobre 2015, in *Diritto pubblico*, 2015, fasc. 3, 985-1063.
- A. BRANCHER, *La semplificazione normativa: come, quando, perché* Relazione al Convegno sul tema: "La semplificazione normativa: come, quando, perché", Roma, 25 settembre 2008 in *Rassegna parlamentare*, 2009, fasc. 1, 217-227.
- V. D. BRIANT, *Normes: vers une réelle simplification? – Le silence éloquent de l'administration – La «révolution administrative» du silence valant acceptation*, in *Act. jur. coll. terr.*, 2015, 67.
- G. CALABRESI, *A Common Law for the Age of Statutes*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, 61.

- L. CALIFANO, *Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive*, Intervento tenuto al Convegno “La qualità della legislazione regionale”, svoltosi a Bologna, il 14 marzo 2011, in *Istituzioni del federalismo. Quaderni*, 2011, fasc. 1, 6.
- L. CALIFANO, *Il sistema delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e la qualità della legislazione*, in R. Zaccaria, (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della regolazione*, Brescia, Grafo ed., 2011.
- M. CALVO, *Gli angeli e i demoni della semplificazione. La manutenzione dell'ordinamento giuridico tra vecchi e nuovi procedimenti “taglia-leggi” in federalismi.it*, 2020, fasc. 18, 49.
- N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Giappichelli, Torino 2017.
- P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità consequenziale*, in *Giur. cost.*, 1974, 1407.
- P. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, 1476.
- M. CAPPELLETTI, *La “semplificazione in Assemblea”: un possibile nuovo strumento di indirizzo e controllo?*, in *federalismi.it*, 2015, fasc. 4, 27.
- M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffré, Milano, 1968, 109.
- V. B. CARAVITA, *Attuazione del procedimento “taglia – leggi”*, Relazione tenuta al seminario di approfondimento dal titolo “Attuazione del procedimento Taglia – leggi – Problemi, proposte e prospettive”, organizzato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, del 2 aprile 2009, in *federalismi.it* n. 10/2009.
- L. CARBONE, *Quali rimedi per l'inflazione legislativa. Abrogazioni e codificazioni in Italia*, Relazione al Seminario « L'Italia e le sue leggi », Roma 4 giugno 2018 in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, fasc.4, 475.
- L. CARBONE, *L'esperienza taglia-leggi a metà del suo cammino*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 5, 580-583.
- A. CARDONE, *La qualità della normazione nel diritto comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2007.

- P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1998.
- P. CARETTI – M. MORISI, *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/04.
- P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione* Torino, Giappichelli, 2009.
- M. CARLI, *Come garantire il rispetto delle regole sulla <<buona>> qualità delle leggi dello stato*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2009.
- M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in *Buone regole e democrazia*, a cura di M. Raveraira, Catanzaro, Rubbettino, 2007.
- M. CARLI, *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, Firenze University Press, 2007.
- M. CARLI, *Motivare le leggi: perché no?*, in A. Pisaneschi e L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie, e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007.
- B. CAROTTI, *La semplificazione per le imprese*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2012.
- P. CARNEVALE, *Salvar l'insalvabile. La Corte Costituzionale, la delega salva-leggi e l'incostituzionalità per accertamento del diritto vigente. Lo strano caso della sentenza n. 182 del 2018* in *La rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, fasc. 2, 15.
- P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo tra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un "factotum"*, Relazione al Seminario "La tecnica normativa tra legislatore e giudici", Novara, 15-16 novembre 2013, in *federalismi.it*, 2014, fasc. 6, 50.
- P. CARNEVALE, *Ridurre le leggi non significa ridurre la Costituzione Nota a C. Cost. 23 gennaio 2014, n. 5*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 4, 3587-3595.
- P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO, A. VERONESI P., (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, 3.
- P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La*

tecnica normativa tra legislatore e giudici, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

P. CARNEVALE, *Abrogare il già abrogato ovvero l'abrogazione al quadrato. Considerazioni sul D.lgs. n. 212 del 2010 di abrogazione espressa cumulativa di leggi statali*, in *Diritto e società*, 2012, fasc. 1, 119-149.

P. CARNEVALE, *Le cabale della legge: raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra taglia-leggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011.

P. CARNEVALE, *Per un tentativo di rilettura critica della c.d. manovra taglia-leggi*, Relazione al seminario "La manutenzione delle regole", Roma 20 maggio 2010 in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2010, fasc. 170, 83-95.

P. CARNEVALE, *L'attuazione della delega "salva-leggi" mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2010.

P. CARNEVALE, *Il Paradiso può attendere. Riflessioni a margine dell'attuazione della delega "salva-leggi"*, in *federalismi.it*, n. 9/2010.

P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. "taglia-leggi"* in *federalismi.it*, 12/2009.

P. CARNEVALE, *"Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla legge n. 229 del 2003" (Legge di semplificazione del 2001)*, in *Diritto e Società*, 2005, 561.

M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000.

P. CASSIA, *Silence de l'administration: le «choc de complexification»*, in *Recueil Dalloz*, 2015, 201.

M. CATERINI, *Reviviscenza normativa e legalità penale. Il caso del testo unico dell'edilizia*, in *Critica del Diritto*, 2003, 185.

M. CECCHETTI, *L'attuazione della delega "salva-leggi" mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2010, 7.

M. CECCHETTI, *Politiche di semplificazione normativa e strumenti "taglia-leggi" (criticità e possibili soluzioni un rebus apparentemente irrisolvibili)* in *federalismi.it*, 8/2010.

A. CELOTTO, *Dubbi sulla sopravvivenza di una norma anacronistica in Urbanistica e appalti*, 2018, fasc. 3, 338.

- A. CELOTTO, *La Cassazione inopinatamente non applica il taglia-leggi (in margine a sentenza n. 7976 del 2016)* Nota a Cass. sez. lav. 20 aprile 2016, n. 7976, in *Consulta online*, 2017, fasc. 1, 4.
- A. CELOTTO, *Decreto legge ed attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, EUM, Macerata, 2006.
- A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. Giur.*, XVII, Roma 1998, 2.
- A. CELOTTO, *La sanatoria degli effetti di un decreto-legge non convertito comporta la «reviviscenza» delle norme decadute?*, in *Giur. cost.*, 1996, 2253.
- A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, quinta edizione, Giuffrè, Milano, 2008, 244.
- A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. X, Roma, 1993, 12.
- P. COLASANTE, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato* 2, 2010, 390.
- R. COLETTI, *Politica di coesione 2021- 2027: stato dell'arte della programmazione*, in *Istituto di Studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, 17 luglio 2020.
- P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe Floridia*, Napoli, Jovene, 2009.
- P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica tra Governo e Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, Jovene, 2011.
- V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, a cura di F. CRISAFULLI, CEDAM, Padova, 1993, 223.
- L. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, in *Rivista AIC*, 2005
- C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giur. cost.*, 2014, 510.
- F. DAL CANTO, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione*, Intervento al convegno di studi "Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica", Pisa, 11-12 gennaio 2016, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, fasc. 3S, 21.

- F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- G. D'ELIA, L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti - legge taglia-leggi* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, fasc. 1, 497-511.
- G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995.
- R. DI CESARE, C. GIUNTA, *Le "regole sulla regolamentazione": dal caos alla "semplificazione" (al caos?)* in *Legalità e giustizia*, 2005, fasc. 1, 100 -127.
- V. DI CIOLO, *Il riordino e il consolidamento della legislazione italiana nella XIII legislatura. Note preliminari*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 4/2001.
- V. DI PORTO, *Spigolature nella legislazione razzista e riparatrice tra abrogazioni, reviviscenze, dimenticanze* in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, fasc. 2, 12.
- S. DYENS, *Normes: vers une réelle simplification? – La simplification: actualité d'une vieille idée*, in *Act. jur. coll. terr.*, 2015, 62.
- L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.
- L. DI MAJO, *Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare nel Regno Unito*, in P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014.
- L. DI MAJO, *Tra semplificazione e semplicità. Brevi riflessioni per un ordinamento giuridico... di qualità*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, vol. 1/2014.
- M. DOGLIANI, (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012.
- C. ESPOSITO, *Testi unici*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XII, pt. II, 1940, 181.
- A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, Giappichelli, Torino, 1988, 57.
- R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. soc.*, 2000.
- R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in *Dir. proc. amm.*, 1999.

- A. FRANCO, *Considerazioni sulla dichiarazione di incostituzionalità di norme espressamente abrogatrici* in *Giur. Cost.*, 1974, 3436.
- N. GAMBINO, *La semplificazione amministrativa in Spagna*, in *Giustamm*, 2016 n.5.
- L. GENINATTI SATÈ, *Incertezze conseguenti ad alcune forme di abrogazione*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il Libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012, 56.
- L. GENINATTI SATÈ, *Destrutturazione del concetto di “semplificazione” e usi impropri dell’abrogazione espressa. Note critiche sulle più recenti tendenze in materia di “miglioramento della regolamentazione”* in *Diritto Pubblico*, 2009, fasc. 1, 201-219.
- A. GHIRIBELLI, *Presidente del Consiglio dei Ministri Direttiva 10 settembre 2008. Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, in *tecnichenormative.it*, 2008.
- A. GIGLIOTTI, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *Nomos*, 0, 2012, 35.
- A. GIGLIOTTI, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, n. 1/2012, 5.
- P. GRAVANO, L. TIVELLI, *La qualità della legislazione in Italia. Stato dell’arte e prospettive*, in *Iter legis*, 2009, fasc. 5-6, 143.
- P. GROSSI, *Un altro modo di possedere (riflessioni storico-giuridiche sugli assetti fondiari collettivi in Italia)* in *Diritto agroalimentare*, 2020, fasc. 3, 513-520.
- P. GROSSI, *Pluralità delle fonti del diritto e attuazione della Costituzione* in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2019, fasc. 3, 763 – 777.
- P. GROSSI, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2017* in *Iustitia*, 2018, fasc. 2, 207-222.
- P. GROSSI, *Storicità “versus” prevedibilità: sui caratteri di un diritto “pos-moderno”* in *Questione Giustizia*, 2018, fasc. 4, 17-23.
- P. GROSSI, *Il giovane Santi Romano: un itinerario verso “L’ordinamento giuridico”* Relazione al Convegno “Santi Romano – L’ordinamento giuridico 1917/20172”, Palermo, 24 novembre 2017 in *RIFD. Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 2017, fasc. 4, 501-512.
- R. GUASTINI, *La tecnica della legislazione: il forum*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 238.
- R. GUASTINI, *Senza argomenti, la Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giur. Cost.*, 2012, 111.

- A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega "taglia-inattuazione", per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge "Madia"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, fasc. 2, 14.
- N. IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, Torino, 1976.
- N. IRTI, *Note per uno studio sulla nomenclatura giuridica*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1967.
- V. ITALIA, *La semplificazione legislativa nel pensiero di Napoleone e nel d.d.l. 1577/2014 di delega al governo per la "semplificazione normativa"*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2015, fasc. 2-3, 681-687.
- P. LANCHET, *Le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme implicites: des certitudes, enfin!*, in *Act. jur. dr. adm.*, 2014, 463.
- M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio incidentale*, Milano, 1984.
- M. LUNARDELLI, *Decreti - legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello "stock" normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, Intervento al convegno di studi "Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica", Pisa, 11-12 gennaio 2016, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2016, 46.
- N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole* in *Analisi giuridica dell'economia*, 2013, fasc. 2, 421-435.
- N. LUPO, *Taglialeggi e normativa tra luci e ombre*, Cedam, Padova, 2011, 290.
- N. LUPO, *Fisiologie e patologie in una produzione normativa necessariamente sempre più complessa*, Relazione al seminario "La manutenzione delle regole", Roma 20 maggio 2010 in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2010, fasc. 170, 73-81.
- N. LUPO, *Dalla delega ai decreti legge taglia leggi: continuità o rottura? Commento a d.l. n. 200 del 2008 convertito con modifiche dalla l. n.9 del 2009* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 7, 701-709.
- N. LUPO, B. G. MATTARELLA, *Gli sviluppi del taglia-leggi: per ora, molta immagine poca sostanza* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2008 volume 41, fasc. 161-162, 7-40.
- N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione per il 2005)*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2006, 275 ss.

- N. LUPO, *“Dal regolamento alla legge”. Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Diritto e società*, 2006, fascicolo 3, 399-427.
- N. LUPO, *Dai testi unici “misti” ai codici: un nuovo strumentario per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n. 229 del 2003*, in *AS*, 2004, 157.
- N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi” esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996;
- B. MAGNOLFI, *La semplificazione normativa: come, quando, perché* Relazione al Convegno sul tema: “La semplificazione normativa: come, quando, perché”, Roma, 25 settembre 2008 in *Rassegna parlamentare*, 2009, fasc. 1, 247-250.
- P. MAGARO’, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.
- M. MALO, *Note di aggiornamento sui testi unici*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2001, Torino, 2002, 164.
- V. MARCENO’, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, 2013.
- V. MARCENO’, *Sulla “reviviscenza” di disposizioni precedentemente abrogate: come un utilizzo ambiguo di concetti possa perpetuare una situazione di generale confusione*, in MORRONE A., (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull’ammissibilità dei quesiti per il ripristino del “Mattarellum”*, Bologna, 2012, 131.
- B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna, 2011.
- M. MEZZANOTTE, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell’ordinamento*, in *Rass. parl.*, 3, 2006, 692.
- G. MOBILIO, *Il c.d. “taglia-leggi”: una vicenda che rimarrà (inevitabilmente) aperta in Quaderni costituzionali*, 2011, fascicolo 2, 397-399.
- F. MODIGNO, *Procedimento “taglia – leggi”: profili problematici in federalismi.it* n.8/2009, 4.
- P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Doveri di solidarietà familiare e prestazioni di pubblica assistenza* in *Famiglia e diritto*, 2013, fasc. 7, 730-736.
- A. MORRONE, *Codificazione e riordino della legislazione* in *Quaderni costituzionali*, 2014, fasc. 2, 357-379.
- A. MORRONE, *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull’ammissibilità dei quesiti per il ripristino del “Mattarellum”*, Bologna, 2012.
- A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002.

- D. OCCHETTI, *Le politiche di semplificazione amministrativa in Francia, con particolare riguardo al silenzio-assenso e al regime della déclaration préalable*, Giustamm, 2016, n.5.
- V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 521.
- F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative* in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. S2, 54.
- F. PACINI, *La Corte costituzionale chiarisce un equivoco (che aveva, però concorso a creare)* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, fasc. 5.
- F. PACINI, *La ristrutturazione assente: strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- F. PACINI, *“Abrogatio non petita, accusatio manifesta”: la Corte costituzionale interviene sulle vicende del d.lg. n. 43 del 1948 Nota a C. Cost. 23 gennaio 2014, n. 5* in *federalismi.it*, 2014, fasc. 7, 21.
- F. PACINI, *L’uso del decreto-legge ai fini della semplificazione normativa*, intervento al seminario “Il Decreto legge. Un esame di casi concreti nella XVI Legislatura”, Pisa, 4 marzo 2011 in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, fasc. 2, 7.
- F. PACINI, *Il “nuovo” taglia – leggi: un’occasione mancata*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, fasc.3, 678-681.
- L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 221.
- D. PARIS, *I limiti del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione e le nuove prospettive aperte dalla sentenza n. 70/2013*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.
- F. PATRONI GRIFFI, *Fasi, contenuti, fini della semplificazione normativa* Relazione al Convegno sul tema: “La semplificazione normativa: come, quando, perché”, Roma, 25 settembre 2008 in *Rassegna parlamentare*, 2009, fasc. 1, 229-234.
- A. PASTORE, *La semplificazione normativa: come, quando, perché*, Milano, Giuffré, 2009.
- G. PENNISI, H. XANTHAKI, *“Legislative drafting” e linguaggio: ipotesi di semplificazione del testo normativo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2014, fasc. 185-186, 41-71.

- P. L. PETRILLO, *"Betterregulation" e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, fasc. 3, 801-804.
- N. PETTINARI, *La qualità della legislazione nelle Regioni: il caso umbro*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, fasc. 2, 34.
- M. PICCHI M., *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, fasc. 2, 10.
- G. PICCIRILLI, *È incostituzionale la (plurima) abrogazione del divieto di associazioni di carattere militare. La Corte costituzionale opportunamente presidia il corretto equilibrio tra riserva di legge in materia penale e legislazione delegata* Nota a C. Cost. 15 gennaio 2014, n. 5 in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, fasc. 1, 5.
- G. PICCIRILLI, *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo "taglia-leggi"* in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, fasc. 1, 17.
- C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa – Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Diritto amministrativo*, 2014, 355.
- P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Rivista AIC. Osservatorio costituzionale*, marzo 2014.
- M. POLESE, *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni della forma di governo* in *La rivista del Gruppo di Pisa*, 2017, fasc. 3, 43.
- V. PUPO, *Una proposta di modifica dello Statuto calabrese in tema di qualità della normazione e di testi unici*, in *Le Regioni*, 2017, fasc. 1-2, 306-312.
- A. RAZZA, *Il d.lgs. n. 10 del 2016: un "taglia-decreti" per un nuovo riordino normativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, fasc. 1, 10.
- G. U. RESCIGNO, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2011.
- D. RIBES, *Le nouveau principe «silence de l'administration vaut acceptation»*, in *Act. jur. dr. adm.*, 2014, 389.
- G. ROGERI, *Gli effetti della procedura "taglia-leggi" sulla Legge 30 aprile 1962, n. 283* in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2011, fasc. 3, 8.
- R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, (1999-2001), Torino, 2002, 89.
- R. RUSSO, *La delega in bianco nella giurisprudenza costituzionale* in *Osservatorio Costituzionale*, gennaio 2015.

- L. SALAMONE, *La semplificazione normativa. Esperienze e strumenti in campo nazionale e in campo regionale*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2008.
- G. M. SALERNO, *La decretazione d'urgenza: evidenti criticità e possibili riforme*, in *federalismi.it*, n. 1/2014.
- A. P. SALIMBENI, *Fondi Europei 2021-2027 Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2020.
- G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it Focus Fonti*, n. 5/2015, 17.
- D. SERVITI, *L'itinerario della Commissione parlamentare per la semplificazione tra co-legislazione, controllo e indirizzo* in *JusOnline*, 2020, fasc. 4, 22.
- P. SIRENA, *La teoria dell'efficacia giuridica nel pensiero di Angelo Falzea*, in *Rivista di diritto civile*, 4/2017, 999-1014.
- G. SORRENTI, *L'incerto sovrapporsi di "smaltimento" e "riassetto" nell'ultima stagione della semplificazione normativa*, in *Nuove aut.*, n. 3-4, 2008, 381.
- S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014.
- S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990,
- G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, relazione al seminario di studi, organizzato dalla Corte costituzionale a Roma, il 24 ottobre 2008, sul tema "La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale" in *cortecostituzionale.it*.
- P. TIFINE, *Quarante-deux décrets définissent 1686 exceptions au principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation à l'expiration d'un délai de deux mois: où la recherche de la simplification contribue à l'illisibilité du droit*, 2015.
- A. TRAVI, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, *Giustamm*, 2016 n.5, 3.
- I. TRICOMI, *Abrogazione delle disposizioni regolamentari affidata a un atto ricognitivo del Governo Commento a d.l. 22 dicembre 2008, n. 200* in *Guida al Diritto*, 2009, fasc. 11, 21-22.
- L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *le Regioni*, n. 2-3, 1997, 329.

- L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008.
- L. VANDELLI – G. GANDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999.
- G. VESPRINI, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2010.
- V. VINCENZI, *Semplificazione della legislazione e “taglia-leggi”* in *Rassegna parlamentare*, 2008, fasc. 3, 771-785.
- M. VOZZI, *Semplificazione, riordino ed informatizzazione della normativa vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 2005 volume 47, fasc. 3, 933-772.
- R. ZACCARIA, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo*, in *Giur. cost.*, n. 1/2012.
- R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011.
- R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante l'abrogazione nella XVI Legislatura* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, fasc. 5, 4085-4114.
- U. ZINGALES, *L'indagine conoscitiva parlamentare sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, fasc. 2, 552-555.
- C. ZUCCHELLI, *L'analisi di impatto della regolazione nell'amministrazione centrale in Italia*, in *Iter legis*, 2003.