

## L'esperienza “taglialeggi” a metà del suo cammino

### ***L'inflazione legislativa***

Il numero eccessivo di leggi è un problema che colpisce, oggi, molti ordinamenti e in particolar modo quello italiano. Esso dipende dal fatto che – come si usa dire ironicamente in ambito OCSE – “le leggi non muoiono mai. O, almeno, non di morte naturale”.

Siccome è fisiologica una continua produzione di nuova legislazione e siccome non tutte le nuove normative (anzi, molto poche) sono così ben scritte da abrogare espressamente quelle vecchie sulla stessa materia, il risultato naturale negli anni è una costante crescita del numero di leggi.

Ciò non è senza conseguenze: all'eccesso di “stock normativo” (la cd. *regulatory inflation*) si accompagna, inevitabilmente, anche una “cattiva qualità”, una scarsa chiarezza, una eccessiva “onerosità” del sistema delle regole (la cd. *regulatory pollution*).

La drastica riduzione del numero di norme diventa, quindi, una necessità che prescinde dalla natura dei singoli ordinamenti giuridici e che interessa sempre di più anche il mondo dell'economia oltre a quello del diritto. Lo dimostra, tra l'altro, la sempre più viva attenzione non più solo di singoli Paesi di tutto il mondo, sia di *civil* che di *common law*, ma anche di organismi sopranazionali: *in primis* l'Unione Europea (che ha varato da tempo un programma di “codificazione” delle direttive esistenti), ma anche organizzazioni tradizionalmente meno sensibili a problemi squisitamente giuridici, quali l'OCSE e la *World Bank*.

### ***L'esigenza di cambiare approccio: la “ghigliottina” normativa***

Se “le leggi non muoiono mai”, e tendono quindi ad accumularsi indefinitamente nel tempo, occorre allora creare dei meccanismi di loro revisione “sistemica” e “generalizzata”.

I tradizionali sistemi di *regulatory review*, di “codificazione” (di solito, innovativa) o di “consolidamento” (di solito, compilativo), con tutte le varianti possibili (si ricorda, ad esempio, l'esperienza della “codificazione di settore” in Italia varata dalla legge n. 229 del 2003 e analizzata dal Consiglio di Stato in una serie di pareri: primo fra tutti, ad. plen. n. 2 del 25 ottobre 2004), richiedono un lavoro analitico, operazioni puntuali di abrogazione, di riordino o di riassetto sistematico, che producono risultati interessanti (si guardi all'esempio francese, ma anche ad alcuni nostri “codici” di nuova generazione) ma soltanto in relazione a specifici ambiti o su settori definiti.

Ciò non sembra risolutivo per i sistemi con uno stock normativo di dimensioni “abnormi”, come quello italiano.

Emerge, allora, l'esigenza di “invertire l'onere della prova” per il mantenimento in vigore delle leggi, di prevedere meccanismi che abrogano *tutta* la normativa vigente salvando soltanto quella che viene *espressamente* ritenuta ancora attuale e, soprattutto, utile.

L'efficacia di siffatti meccanismi, ma anche la loro "brutalità" (o, in termini più diplomatici, la prevalenza degli aspetti "quantitativi" rispetto a quelli "qualitativi") è confermata dal nome che internazionalmente viene loro attribuito: *regulatory guillotine*, "ghigliottina" normativa.

L'esperienza ha interessato, con modalità diverse, paesi che vanno dalla Svezia all'Australia, dal Kenya all'Egitto, dalla Ungheria alla Serbia, dalla Croazia al Vietnam.

### ***La legge n. 246 del 2005: il meccanismo cd. "taglia-leggi", le sue tre fasi, i criteri direttivi***

La versione italiana di questo modello si rinviene nella legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005), che all'art. 14, commi dal 12 in poi, ha introdotto un modello di riordino normativo molto ambizioso (per alcuni, forse troppo), comunemente denominato "taglia-leggi".

Si prevede un intervento di revisione normativa che, anziché avere un taglio settoriale, come avviene per i testi unici e i codici, interessa in modo trasversale la legislazione più risalente.

Il meccanismo prevede tre fasi, di due anni ciascuna.

La prima – dall'entrata in vigore della legge, il 16 dicembre 2005, al 16 dicembre 2007 – si è ormai compiuta, e ha portato all'individuazione, da parte del Governo, delle *disposizioni legislative statali vigenti*, con l'evidenziazione (di alcune) delle incongruenze e antinomie normative nei diversi settori legislativi. Di essa dà conto, in dettaglio, la Relazione del Governo al Parlamento che viene di seguito pubblicata in larga parte.

Nella seconda (dicembre 2007- dicembre 2009), con appositi decreti legislativi, dovranno essere individuate le disposizioni statali di rango primario anteriori al 1970 valutate "indispensabili", con la conseguente abrogazione automatica e generalizzata di tutte le disposizioni di cui non si è fatta espressa "salvezza". Al contempo, con i medesimi decreti legislativi, potrà realizzarsi un'attività di riassetto e semplificazione normativa, perseguendo una maggiore coerenza sostanziale ed una più compiuta armonizzazione della legislazione vigente.

La terza fase (dicembre 2009 - dicembre 2011) prevede l'adozione di decreti correttivi e integrativi.

I criteri di delega possono essere raggruppati in due categorie logiche, di diversa portata.

Sono previsti, da un lato (comma 14, lettere da a) a g) ), criteri di più semplice applicazione, volti a selezionare gli atti legislativi "indispensabili" e a rimuovere dall'ordinamento norme già da tempo inutilizzate e comunque ormai prive di contenuti precettivi attuali; dall'altro (comma 15), criteri "avanzati" che consentono una semplificazione e un riassetto anche del merito delle singole discipline, facendo propri gli ampi principi e criteri dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

### ***La valenza politica del meccanismo e i soggetti in campo***

Alla delega “taglia-leggi” – dopo oltre un anno di inerzia, dovuto principalmente al cambio di legislatura nel corso del 2006 – è stato riconosciuto espressamente un carattere di priorità politica da parte del “Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione”, nell’ambito del “Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione” (P.A.S.) per l’anno 2007. Nello stesso senso si è espresso il Consiglio di Stato nel suo parere sul P.A.S. 2007 (n. 2024/07 reso dalla sezione consultiva per gli atti normativi il 21 maggio 2007).

In quanto “obiettivo strategico” per il miglioramento della qualità della regolazione, sono stati individuati i soggetti responsabili per l’attuazione della delega, le azioni necessarie, i tempi – anche intermedi – di attuazione e le modalità di verifica dei risultati.

Il coordinamento delle attività è stato affidato ad un responsabile politico (il Sottosegretario all’interno Alessandro Pajno) e ad un comitato tecnico di tre esponenti della Presidenza del Consiglio (uno per l’Unità della semplificazione, uno per i rapporti col Parlamento, uno per la funzione pubblica). È stato individuato uno staff tecnico nell’ambito della stessa Presidenza (in larga parte costituito da esperti dell’Unità per la semplificazione).

L’attività è stata strutturata richiedendo il concorso attivo di tutti i Ministeri, che hanno individuato al proprio interno un referente per il “taglialeggi”.

Nell’ambito di tale quadro organizzativo la Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione della legislazione, istituita dalla legge di semplificazione, svolge un ruolo di monitoraggio dell’attività governativa e di collegamento stabile tra Governo e Parlamento.

### ***Il collegamento con il progetto “Normattiva”***

La legge di semplificazione 2005 prevede che per procedere alla individuazione dello stock legislativo vigente si parta dai risultati di un altro complesso ed altrettanto ambizioso progetto di classificazione e informatizzazione della legislazione italiana, denominato progetto “Normattiva”. Previsto dall’articolo 107 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001), il progetto è finalizzato a consentire la ricerca e la consultazione gratuita della normativa vigente da parte dei cittadini.

Il consistente numero di atti normativi emanati dal 1861 ad oggi, l’incompletezza delle banche dati esistenti, la conseguente difficoltà nel recupero dell’intera raccolta dei testi storici e nella loro riproduzione in formato elettronico con requisiti soddisfacenti di qualità, hanno determinato un rallentamento nell’attuazione del progetto “107”.

Per realizzare la prima fase di ricognizione del “taglia-leggi” si è proceduto, quindi, parallelamente a tale progetto.

Sulla base dell’esperienza di “Normattiva”, si è adottata anche una metodologia inversa: anziché ricavare gli atti normativi da banche dati giuridiche già esistenti, si è puntato sul coinvolgimento di tutte le Amministrazioni statali per l’individuazione e l’informatizzazione dei dati normativi. E’ stato chiesto quindi ai Ministeri di compiere una “ricognizione a 360 gradi” per individuare tutta la normativa di propria

competenza, cercando di rinvenire anche le leggi ormai disapplicate o desuete, comunque formalmente mai abrogate.

Oggi, i tempi sembrano maturi per raccordare più strettamente il meccanismo “taglialeggi” con il progetto “Normattiva”: la legge finanziaria per il 2008 (art. 2, comma 584, della legge n. 244 del 2007) ha previsto un responsabile unico, che dovrà essere designato d’intesa dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti della Camera e del Senato, con il compito di coordinare i progetti di informatizzazione della normativa statale (“Normattiva”) e regionale, assicurando, al contempo, il collegamento con le attività in corso per l’attuazione del taglia-leggi.

### ***La prima fase di ricognizione***

Per rendere più credibile la “guillotine”, il legislatore italiano ha previsto una completa ricognizione delle leggi esistenti, preliminare alla individuazione delle leggi utili.

Questa prima operazione – non strettamente necessaria, ma certamente molto utile e del tutto nuova nella nostra esperienza – si è conclusa poche settimane fa e ne dà ampio conto la relazione qui pubblicata.

La sua realizzazione ha richiesto la collaborazione di tutti i Ministeri e la “messa in rete” dei soggetti dedicati al taglia-leggi.

Si è costituita una banca dati informatica (denominata “Taglia-leggi web”), realizzata con la collaborazione del CNIPA, nella quale le Amministrazioni hanno inserito tutte le disposizioni legislative di propria competenza, secondo un’accezione molto ampia di tale termine: è stato raccomandato infatti ad ogni Ministero di provvedere alla ricognizione anche della normativa relativa ad Autorità, enti ed altri organismi sottoposti, in diversa misura, alla loro “vigilanza”. Anche per quanto riguarda il concetto di “vigenza”, si è interpretato tale termine in senso lato, per evitare che sfuggissero alla ricognizione tutte quelle norme che, benché non più necessarie, non sono state mai abrogate espressamente.

Il sistema informatico “Taglia-leggi web” è stato realizzato anche tenendo conto dei successivi stadi di attuazione del taglia-leggi, quali la valutazione della eventuale indispensabilità della permanenza in vigore della normativa precedente al 1970 e le esigenze di riassetto della normativa vigente.

Per supportare i Ministeri nella complessa attività e per assicurare un’adeguata assistenza tecnico-giuridica, è stato anche organizzato, presso la Presidenza del Consiglio, un servizio di *help desk*.

Attraverso una rete *intranet* accessibile a tutti gli operatori attivi nelle varie amministrazioni, è stata realizzata una piattaforma telematica di supporto per la “comunità” di utenti esperti, per la condivisione e diffusione delle conoscenze e delle esperienze maturate.

A fronte della necessità di individuare esclusivamente le fonti di rango primario, nell’ambito degli atti individuati da altre banche dati non censiti dalle Amministrazioni, la Presidenza del Consiglio, tramite le strutture dedicate, ha anche dovuto esaminare centinaia di provvedimenti per verificare la loro effettiva qualificabilità quali fonti di rango primario o secondario (d.P.R., regi decreti, patenti

regie). Nelle banche dati di uso corrente, infatti, tali provvedimenti sono classificati in relazione alla loro tipologia, senza alcuna indicazione del valore (normativo o non normativo) né del rango (primario o secondario) dell'atto medesimo.

Una volta completato il censimento da parte delle Amministrazioni (circa 9.000 atti, di cui circa 3.000 pubblicati nel periodo 1860-1969 e quindi "ghigliottinabili"), è stato effettuato un controllo incrociato dei dati normativi censiti dalle Amministrazioni con quelli presenti in altre banche dati giuridiche. A seguito di tali attività sono emerse discordanze rilevanti di dati: da un lato sono risultati presenti una serie di riferimenti normativi non censiti dalle Amministrazioni (circa 12.000 atti, di cui 4.000 emanati nel periodo 1861- 1969), dall'altro sono stati individuati atti registrati dai Ministeri ma non presenti nelle banche dati confrontate (circa 800 disposizioni legislative).

Da questa complessa ricognizione è emerso un primo risultato sull'universo degli atti con forza di legge vigenti (*rectius*, non espressamente abrogati) in Italia: il dato complessivo è pari a circa 21.000 atti, di cui 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969.

### ***Le fasi successive: le opportunità ...***

In ogni meccanismo di "ghigliottina", vi sono due rischi opposti: quello di eliminare leggi ancora utili e quello di "non eliminare" abbastanza.

Se il primo rischio è alquanto remoto e sembra efficacemente fugato dalla previsione della terza fase dei decreti correttivi (che potranno anche "resuscitare", in ipotesi, le leggi che dovessero essere "ghigliottinate" per errore) il secondo impone uno sforzo serio e attento nella seconda fase, appena iniziata.

Da un lato, occorrerà evitare l'errore – in cui i Ministeri potranno tendere a cadere – di conservare "per sicurezza" normative ormai implicitamente abrogate o ormai non più utili, attraverso un lavoro impietoso di ricognizione delle sovrapposizioni e delle incompatibilità.

Dall'altro, come si è detto, per alcuni settori di particolare rilievo si potrà fare anche molto di più: le deleghe per la ghigliottina e il riassetto normativo, così come strutturate, potranno infatti costituire, se bene esercitate, l'opportunità per revisionare in modo sostanziale gli assetti vigenti, attenendosi ai criteri e principi direttivi enunciati dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Si potranno quindi adottare misure di sostanziale liberalizzazione a livello settoriale, di revisione e riduzione di funzioni amministrative, interventi di autoregolamentazione, attribuzioni di funzioni amministrative ai comuni oltreché misure di armonizzazione normativa.

Appare interessante la previsione secondo la quale, in entrambi i casi (mera "conservazione" delle norme ancora utili e "riassetto/semplificazione"), si potrà ricorrere anche a strumenti "non-solo-giuridici", primo fra tutti l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) menzionata dal comma 14, lett. d), che prevede espressamente anche la consultazione delle categorie produttive e degli altri "destinatari" delle normative via via esaminate. All'interno del taglia-leggi l'AIR costituisce quindi uno strumento indispensabile, superata la fase iniziale che il taglia-leggi impone di una prima valutazione "brutale" e quantitativa, e può dare una serie

di indicazioni utili ed efficaci alla decisione del legislatore per quanto concerne la relativa “indispensabilità” delle normative esaminate, considerandone non solo gli svantaggi ma anche i relativi benefici. Il ricorso all’AIR e alla consultazione appare quindi di particolare rilievo: secondo gli esperti dell’OCSE, l’effetto di liberalizzazione e reale semplificazione – e, in ultima analisi, la valenza sostanziale e non solo formale dell’intero esercizio “taglialeggi” – potrà derivare al 10% dall’opera dei Ministeri di settore, al 40% dal lavoro di revisione degli esperti “indipendenti” della Presidenza del Consiglio, al 50% dalla spinta delle parti sociali.

### *... e profili problematici*

Proprio per l’ampia portata della delega conferita al Governo, sorgono però rilevanti profili di incertezza circa la concreta attuazione dei criteri e principi direttivi stabiliti dal legislatore.

Per alcune problematiche di particolare rilievo non si potrà probabilmente prescindere dall’avviare un dibattito nelle opportune sedi istituzionali che conduca alla definizione univoca delle idonee soluzioni.

Un primo problema riguarderà la definizione del rapporto tra i due *set* di criteri direttivi: quello, più elementare, della delega “taglia-leggi” n. 246/05 e quello contenuto nella legge n. 59/97 su semplificazione e riassetto normativo settoriale.

Da una lettura coordinata delle disposizioni contenute nei commi 14 e 15 dell’articolo 14, si potrebbe arrivare alla conclusione che i decreti, accanto ad un contenuto minimo costituito dalla elencazione delle disposizioni da mantenere in vigore anteriori al 1970, dovranno contenere *sempre* anche l’indicazione espressa delle abrogazioni di leggi successive al 1970 e la razionalizzazione della normativa di settore. In questa direzione sembra d’altronde orientarsi il Consiglio di Stato che, nel citato parere n. 2024/2007 sul P.A.S. 2007, riguardo alla norma taglia-leggi, ha segnalato “che per ciascuna materia, in uno stesso decreto legislativo, va riassetta la disciplina sia anteriore che successiva al 1° gennaio 1970”. Appare, però, difficile immaginare che ciò sia realisticamente possibile per *tutti* i settori dell’ordinamento entro la fine del 2009: sembra, dunque, ipotizzabile la possibilità di decreti legislativi meramente riproduttivi degli estremi delle normative ritenute ancora utili e che non si è avuto il modo (e soprattutto il tempo) di riordinare anche nel merito.

Un secondo problema riguarda due categorie di normative “ulteriori”: quelle che saranno oggetto di abrogazione automatica allo scadere dell’effetto-ghigliottina e quelle espressamente escluse da tale effetto o perché già sottoposte a processi di codificazione e riassetto normativo o in quanto di particolare delicatezza e peculiarità.

Occorre una individuazione espressa delle leggi contenute in tali due grandi ambiti?

In entrambi i casi, il meccanismo “taglialeggi” non prevede un intervento necessario, perché allo scadere del termine della delega (16 dicembre 2009), e della conseguente “ghigliottina”, le leggi ricomprese nella prima categoria risulteranno automaticamente abrogate senza necessità di alcuna ulteriore previsione, mentre

quelle ricomprese nella seconda categoria saranno, altrettanto automaticamente, conservate.

Sebbene non sia indispensabile intervenire, ciò appare opportuno per fare chiarezza, vista l'estrema ampiezza dei due ambiti e i rischi, da un lato, di eliminazione "al buio" di atti normativi e, dall'altro, di gravi incertezze sulla conservazione o meno di normative di cui è dubbia l'appartenenza ai "settori esclusi". La relazione non si sofferma molto su questo punto, anche perché taluni opinano che vi possa essere un eccesso di delega e che sia necessaria una modifica normativa, ma occorrerà riflettervi.

Terzo problema: nel procedere alla verifica delle disposizioni legislative anteriori al 1970 e al riassetto dei relativi settori, occorrerà prestare particolare attenzione nell'intervenire in materie di legislazione concorrente. In tali ambiti, come affermato dal Consiglio di Stato nel citato parere n. 2024/07, si dovrà intervenire – sia confermando le disposizioni statali di dettaglio anteriori al 1970 ritenute ancora attuali sia riportando una nuova normativa "di riassetto" – secondo il principio della "cedevolezza" delle predette norme, distinguendole da quelle di principio.

Il quarto problema deriva dalla considerazione secondo cui, mentre la ghigliottina dovrà necessariamente interessare tutta la legislazione più datata, anteriore al 1970, l'attività di riassetto e di semplificazione richiederà la definizione di ambiti sui quali intervenire in via prioritaria. Occorrerà individuare dei criteri secondo i quali procedere, soprattutto per individuare le priorità di un intervento che appare, giocoforza, parziale. Si potrebbe, ad esempio, intervenire su materie di particolare rilievo socio-economico o su settori più "sofferenti" in cui si rinvenga la necessità di revisioni sistematiche. Ma questo dovrà e potrà essere deciso anche dai futuri responsabili politici del processo.

Sarà anche necessario considerare la sovrapposizione temporale delle deleghe taglia-leggi con quelle volte alla riforma o al riassetto di settori specifici: quantomeno, occorrerà prevedere un coordinamento del loro esercizio, qualora attengano ad ambiti comunque fra loro connessi.

Anche la previsione dei decreti delegati "correttivi", di integrazione e modifica di decreti "taglia-leggi", rappresentano uno strumento da utilizzare con cautela. La "portata" di tali decreti dovrebbe essere tale da non vanificare – se mai ci sarà davvero – l'effetto del meccanismo taglia-leggi: tali decreti non dovranno, infatti, rappresentare una valvola di sicurezza di *repêchage* indiscriminato di disposizioni legislative a fronte di un cattivo esercizio delle precedenti deleghe, in quanto ciò determinerebbe effetti diffusi di instabilità dell'ordinamento e di incertezza del diritto.

La norma taglia-leggi comporta anche un'ultima esigenza di riflessione in merito al rapporto fra l'effetto ghigliottina che interverrà sulle disposizioni legislative e la normativa di rango secondario, che pur non sottostando al meccanismo taglia-leggi, potrebbe essere indirettamente interessata per il venir meno di previsioni legislative che costituiscono il fondamento di poteri regolamentari vigenti. Infine, si pone, più in generale, il problema del raccordo tra il riassetto di livello legislativo e quello del *corpus* di norme regolamentari, non contemplato dal meccanismo taglialeggi. Anche

in questo caso, potrà essere molto utile e opportuno uno sforzo ulteriore, non imposto dalla ghigliottina ma comunque consentito dall'ordinamento: l'attuale comma 3-*bis* dell'art. 20 della l. n. 59 del 1997, inserito proprio dalla legge n. 246 del 2005, dispone che “il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, *completa il processo di codificazione* di ciascuna materia *emanando*, anche contestualmente al decreto 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 commi”.