

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXVII
n. 5

RELAZIONE
PER L'ADOZIONE DEL PROGRAMMA DI RIORDINO
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

(articolo 7, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50)

*Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

(BASSANINI)

Comunicata alla Presidenza il 6 luglio 1999

INDICE

RELAZIONE DEL GOVERNO AL PARLAMENTO PER L'ADOZIONE DEL
PROGRAMMA DI RIORDINO DELLE NORME LEGISLATIVE E
REGOLAMENTARI.

1 - La redazione dei testi unici e la semplificazione nel quadro internazionale della riforma della regolazione	Pag.	7
2 - La vicenda della delegificazione e della semplificazione in Italia. Raccordo tra questa e la compilazione dei testi unici nella legge n. 50 del 1999	»	12
3 - Gli obiettivi del programma di riordino previsto dall'articolo 7 della legge n. 50 del 1999	»	14
4 - Tipologia dei testi unici e individuazione delle priorità	»	15
5 - Individuazione di criteri comuni di redazione	»	16
6 - Metodologia per la redazione dei singoli testi unici	»	18
7 - I testi unici dopo la loro approvazione: aggiornamento periodico e difesa dell'unitarietà della sede della disciplina	»	20
8 - I rapporti tra le istituzioni	»	21

RELAZIONE
DEL GOVERNO AL PARLAMENTO PER L'ADOZIONE
DEL PROGRAMMA DI RIORDINO DELLE NORME
LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

RELAZIONE DEL GOVERNO AL PARLAMENTO
PER L'ADOZIONE DEL PROGRAMMA DI RIORDINO
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

articolo 7, comma 1, legge 8 marzo 1999, n. 50

“Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi
– Legge di semplificazione 1998”

1 – La redazione dei testi unici e la semplificazione nel quadro internazionale della riforma della regolazione.

1.1 *La crescente attenzione ai problemi della “regolazione di qualità” nei Paesi economicamente più sviluppati e l’individuazione dei principali problemi* – L’iniziativa del Governo in materia di redazione di testi unici, semplificazione e delegificazione è strettamente connessa ai processi che Unione Europea, OCSE, FMI, WTO e molti dei Paesi economicamente più sviluppati hanno di recente intrapreso in materia di riforma della regolazione.

Nel corso della XIII legislatura, l’Italia è stata parte attiva – e in vari casi promotrice – dei confronti internazionali sul tema, a livello sia parlamentare che governativo. Per ciò che riguarda quest’ultimo, va ricordata innanzitutto l’iniziativa italo-spagnola per sviluppare un lavoro comune tra i Ministri europei responsabili per la pubblica amministrazione (da cui sono scaturiti gli incontri ministeriali di Londra e di Vienna nel 1998): il primo dei settori di collaborazione è proprio quello della *better regulation*, della semplificazione delle regole sia nazionali che comunitarie e della ricerca di un livello minimo di qualità delle *performances* della P.A. .

L’Italia ha poi presieduto, nel 1998 – il primo anno di operatività del progetto di *Regulatory reform* avviato dall’OCSE dopo le conclusioni del Rapporto del 1997 – le sessioni di lavoro dedicate alla “capacità dei governi di produrre regolazione di qualità”.

Molto frequenti sono stati, poi, gli scambi bilaterali con i principali governi europei e in particolare con la Francia, che da tempo ha avviato un processo di *codification* del diritto vigente (di cui si dirà oltre), con il Regno Unito, che con il governo laburista ha trasformato la precedente *Deregulation Unit* nella *Better Regulation Unit*, e con la Spagna.

Vanno, infine, menzionati gli stretti contatti con il governo americano, che sotto la guida del vicepresidente Al Gore ha intrapreso una radicale opera di *Reinventing Government* (rilanciata sul piano internazionale in un Forum mondiale del gennaio 1999 al cui dibattito hanno partecipato oltre cinquanta Paesi, tra cui il nostro): negli ultimi mesi i responsabili del progetto americano si sono ripetutamente incontrati con i nostri esperti e il Rapporto-Gore è stato anche tradotto in italiano a cura della Regione Toscana e la pubblicazione presentata dalla Presidenza del Consiglio.

La crescente attenzione a livello internazionale sulla materia deriva dalla consapevolezza del forte impatto della normazione, non più ristretta in una dimensione esclusivamente giuridica, sulla vita dei cittadini e sull’attività economica.

Sul piano delle istituzioni comunitarie, si segnalano ben tre risoluzioni del Parlamento Europeo: la prima del 20 aprile 1994 sulla “Trasparenza del

diritto comunitario e la necessità della sua codificazione”; la seconda del 26 novembre 1998 sul rapporto della Commissione al Consiglio europeo “Legiferare meglio 1997”; la terza dell’11 dicembre 1998 su un progetto di accordo interistituzionale sulla “Qualità redazionale dei testi legislativi”.

Si rileva, inoltre, che l’articolo 6 del protocollo annesso al Trattato istitutivo dell’Unione Europea sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, recita testualmente: “La forma dell’azione comunitaria deve essere quanto più possibile semplice, in coerenza con un soddisfacente conseguimento dell’obiettivo della misura e con la necessità di un’efficace applicazione. La Comunità legifera soltanto per quanto necessario”.

Nel Rapporto dell’OCSE sulla *Regulatory reform* del 1997 si legge che se “l’emergenza dell’attuale stato della regolazione in questo secolo ha costituito una fase necessaria per lo sviluppo delle moderne democrazie industrializzate”, in quanto “la regolazione ha aiutato i Governi a ottenere risultati importantissimi nel proteggere un’ampia gamma di valori sociali ed economici”, attualmente “le tradizionali forme amministrative di controllo e supervisione non appaiono adatte ad assicurare che i crescenti poteri regolatori siano utilizzati in maniera efficace dal punto di vista dei costi e coerente con il raggiungimento di quei risultati”.

Le iniziative internazionali si focalizzano, quindi, sulla *Regulatory quality*: un concetto neutrale, che non interferisce sugli assetti costituzionali dei singoli Stati e che mira ad assicurare che la regolazione sia utilizzata solo se necessario, solo se giustificato da un’analisi costi-benefici e comunque nella maniera più chiara ed efficiente. Appare utile sottolineare la “trasversalità” della questione della *Regulatory reform*: ai lavori OCSE del 1998 hanno preso parte indifferentemente Paesi di *civil* e di *common law*, per non parlare di nazioni con tradizioni assai diverse come Giappone e Corea.

In particolare, sono stati identificati due principali punti deboli dei sistemi di regolazione dei Paesi maggiormente industrializzati.

Il primo, forse a noi più noto, è quello della spropositata crescita del numero di leggi e regolamenti vigenti (la cd. *regulatory inflation*).

Il secondo, cui sono particolarmente sensibili i Paesi anglosassoni, consiste nell’innalzamento dei costi della regolazione (i cd. *regulatory costs*) nei confronti delle strutture amministrative che dovranno applicarla nonché delle imprese e dei cittadini che dovranno adeguarvisi (cd. *compliance costs*), e nell’incremento dei costi indiretti sull’economia causati da un’eventuale riduzione della concorrenza e degli investimenti a causa dell’introduzione di nuovi incombenti burocratici.

In altri termini, l’esperienza internazionale suggerisce modelli di semplificazione che non si limitano alla – pur necessaria – riduzione

giuridico-amministrativa di fasi procedurali, ma che mirano all'innalzamento della "qualità della regolazione" che ricomprende un'analisi più sistematica, anche sotto il profilo economico, dei suoi effetti.

1.2 I dati sull'inflazione della regolazione in alcune Nazioni occidentali — È diffusa la consapevolezza che lo "stock della regolazione" ha raggiunto in molti Paesi livelli mai visti in precedenza a partire dagli anni '80 e il volume totale della regolazione di ogni livello è ancora in aumento. Quasi sempre, il continuo incremento dello stock normativo rappresenta, *di per sé*, il segnale di un aumento dei costi della regolazione stessa, sia per l'incremento della complessità dell'ordinamento, con ricadute frenanti sul sistema economico, sia per la riduzione di trasparenza e di chiarezza nella produzione normativa.

Secondo dati OCSE, nel Regno Unito la normativa di riferimento per il diritto societario è passata dalle circa 500 pagine del 1980 alle oltre 3500 pagine del 1991 (un incremento di oltre sette volte). Nel settore fiscale, la lunghezza media del *Finance act* è passata dalle 145 pagine del 1975-1979 alle 336 pagine del 1988-1992 (un incremento del 230%).

In Francia, le dimensioni del *Journal Officiel* sono più che raddoppiate dal 1976 al 1990: la produzione annuale di nuove leggi è cresciuta del 35% dal 1960 al 1990, e quella di regolamenti del 25% circa. La lunghezza media delle leggi francesi è passata dalle 93 righe del 1950 alle oltre 220 righe del 1991.

Negli Stati Uniti il *Code of Federal Regulations* si è dilatato dalle 55.000 pagine del 1970 sino alle quasi 140.000 pagine del 1995.

Il numero annuale di leggi e regolamenti finlandesi è salito da 1.107 del 1980 a 1.809 nel 1995 (un incremento di oltre il 60%).

L'Australia ha vissuto un raddoppio della normativa secondaria negli otto anni che vanno dal 1982 al 1990.

In Grecia sono stati emanate più di 35.000 tra leggi e regolamenti tra il 1975 e il 1993 (in media, oltre 1800 all'anno).

Una quantificazione di tipo informatico è stata fornita dal Canada dove, dal 1978 al 1996, il volume di normativa federale è raddoppiato di 185 *megabytes* di memoria di computer.

In controtendenza si pone la Svezia, in cui il numero di leggi e ordinanze del governo è sceso dalle quasi 5.000 nel 1970 a poco più di 2.000 nel 1996, grazie a un sistematico processo di *Regulatory reform*.

1.3 In particolare, le cause dell'"inflazione della regolazione" — Numerose sono le cause che provocano una rapida e sostenuta espansione dello stock di regolazione alcune delle quali del tutto fisiologiche.

In primo luogo, va considerata la distribuzione del potere normativo tra più soggetti — fenomeno che potrebbe definirsi di "policentrismo normativo". La internazionalizzazione della regolazione e la globalizzazione dei mercati comportano una sovrapposizione di diversi strati istituzionali e normativi che ha inevitabilmente mutato il senso dell'esigenza di uniformazione e di sistematicità dell'ordinamento a livello nazionale.

Lo Stato e le autonomie regionali concorrono a costituire l'ordinamento normativo sul piano legislativo; occorre poi aggiungere la regolazione di origine comunitaria.

Sul piano normativo secondario, la pluralità delle fonti normative è direttamente connessa alla pluralità dei soggetti abilitati a produrre norme, sul piano generale o per determinati settori: si hanno, quindi, regolamenti statali di vario livello, regolamenti regionali, comunali e provinciali, regolamenti di altri enti pubblici, fonti statutarie.

In secondo luogo, va sottolineato che talvolta la regolazione serve finalità ben specifiche che un'azione di governo non può ignorare; talaltra essa, più in generale, è inevitabilmente connessa alla trasformazione dell'amministrazione. Si pensi:

a) alla domanda sociale di protezione di "interessi deboli" — ambiente, consumatori, lavoro, sanità;

b) alla crescente complessità derivante dalla introduzione di nuove tecnologie, che, comportando spesso nuovi rischi sociali, richiedono controlli e normative tecniche;

c) alla trasformazione dell'amministrazione da amministrazione di gestione in amministrazione di regolazione, con la creazione di organismi regolatori indipendenti e il conseguente espandersi di una funzione normativa regolatoria di pertinenza degli stessi.

All'espandersi, per certi versi fisiologico, della produzione normativa, non sempre si accompagna una efficace politica della regolazione che potrebbe, già nella fase di produzione delle norme, quanto meno attenuare il fenomeno inflattivo.

Manca, per esempio, un serio controllo sui *regulatory costs*, che viene effettuato solo in pochi Paesi (soprattutto Australia e Stati Uniti; in Europa si registra qualche prima iniziativa di Olanda, Regno Unito e Francia).

Del pari non vi è un'adeguata consapevolezza che il miglioramento della qualità della normativa può compensarne l'eccesso e contribuire a rendere comunque meglio "accessibile" il complesso panorama normativo. Sotto tale profilo — come si dirà — occorre, da un lato, evitare di introdurre modifiche all'ordinamento in modo spesso casuale o, addirittura, volutamente asistemico o ambiguo, dall'altro, utilizzare meccanismi periodici di revisione della normativa vigente, in modo da evitarne la "stratificazione".

Infine, può convenirsi che altre volte l'inflazione normativa è frutto di atteggiamenti "culturali" difficilmente contrastabili: un rapporto del *Conseil d'État* francese afferma che "per i *media*, un buon Ministro è prima e soprattutto un Ministro che produce un gran numero di nuove leggi" e che il pubblico è spesso portato a considerare che l'approvazione di una nuova normativa comporta la scomparsa di un problema.

1.4 La riforma della regolazione in alcuni Paesi e le raccomandazioni dell'OCSE

Secondo il Rapporto OCSE del 1997, in molti dei Paesi economicamente più sviluppati (Australia, Canada, Finlandia, Giappone, Messico, Olanda, Nuova Zelanda, Svezia, Regno Unito, Stati Uniti) almeno dal 1995 si registra una espressa politica "a tutto campo" di riforma della regolazione: in quasi tutti quei casi sono stabiliti anche espressi *standards* qualitativi per le nuove regole.

Un minor numero di Nazioni (ma i dati OCSE non considerano, per ora, la Francia e la Spagna, oltre che l'Italia) elabora dei testi unici o dei codici di regole. L'elenco appare, comunque, significativo, comprendendo tra gli altri, sia pure per settori di materie, Stati Uniti, Regno Unito, Messico, Canada e Austria. Una più completa opera di codificazione è stata intrapresa in Svezia, con gli ottimi risultati già riferiti nel paragrafo precedente. Un maggior numero di Paesi rispetto a quelli ora elencati (cui vanno aggiunti Australia, Nuova Zelanda, Olanda e Finlandia) ha, invece, un programma di analisi di impatto della regolazione.

È significativo come quasi tutti i Paesi esaminati, alla data del 1995, abbiano già un apposito organismo, permanente o meno, per sovrintendere alla riforma della regolazione e annoverino programmi di consultazione e confronto pubblico con le parti sociali.

Gli effetti delle politiche di *Regulatory reform* sono evidenti in termini economici. Negli USA — dove i *burdens of bureaucracy* costano alle imprese sui 500 miliardi di dollari l'anno (circa il 10% del PIL) — la riforma Clinton-Gore ha già prodotto risparmi per i cittadini e le imprese tra i 42 e i 54 miliardi. In Europa i costi derivanti da formalità e procedure amministrative sono calcolati in circa 540 miliardi di ECU (il 3-4% del PIL); per contro, si stima che il mercato unico, promuovendo la concorrenza e sostituendo singoli requisiti nazionali con requisiti unici in ambito europeo, abbia fatto aumentare il PIL europeo dell'1,5% tra il 1987 e il 1993.

Le politiche di molti Stati sono spesso in linea con le raccomandazioni OCSE, di cui alcuni di essi sono anche, in parte, gli ispiratori. Si suggeriscono tre fasi di riforma:

a) la riduzione dello stock di regolazione, attraverso i tre modelli dell'accorpamento delle fonti esistenti, della delegificazione-semplificazione e della *deregulation* vera e propria. In questo stadio si colloca anche la cd. riduzione dei pesi della burocrazia e delle formalità amministrative;

b) l'incremento della qualità della regolazione, che costi meno e che sia più efficace, attraverso l'analisi del suo impatto, forme pubbliche di consultazione e pianificazione dell'attività regolatoria futura;

c) in un'ottica di più lungo periodo si colloca il modello, già diffuso nei Paesi anglosassoni (Australia, Stati Uniti e Regno Unito) del *regulatory management*, che implica una gestione coordinata di tutti gli effetti della regolazione, quasi sempre attraverso un organismo *ad hoc*.

2 - La vicenda della delegificazione e della semplificazione in Italia. Raccordo tra questa e la compilazione dei testi unici nella legge n. 50 del 1999.

2.1 *Dal modello di semplificazione-delegificazione alla "riforma della regolazione": il "salto di qualità"* - Il dibattito sulla potestà normativa secondaria ha lasciato il posto, verso la fine degli anni 80, al più articolato dibattito sulla delegificazione. L'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, nel porsi come "norma sulla normazione" - cioè come disposizione che disciplina la produzione delle norme giuridiche secondarie - ha esplicitamente considerato, al comma 2, i regolamenti di delegificazione.

La vicenda che ne è seguita è contrassegnata, sul piano legislativo, dall'articolo 2 della legge n. 537 del 1993, dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (integrato dalla legge n. 191 del 1998) e, infine, dalla legge n. 50 del 1999.

Da questi riferimenti occorre muovere per cogliere il raccordo tra "codificazione" delle norme mediante compilazione dei testi unici e sistema di delegificazione e semplificazione. Tale raccordo è fondamentale nella formulazione del programma di riordino delle fonti e nella elaborazione dei relativi criteri.

Nella legge n. 59 del 1997 e nelle modificazioni apportatevi dalla legge n. 191 del 1998, si coglie l'esigenza di superare, nel pur significativo processo di semplificazione delle procedure conseguente all'attuazione della legge n. 537 del 1993, una concezione atomistica della delegificazione, incentrata sullo snellimento di singoli procedimenti considerati avulsi dal settore della disciplina sostanziale. E già in quella sede sono introdotti criteri volti, da un lato, a valutare l'utilità del mantenimento di un regime regolatorio (art. 20, comma 5, lett. g-bis e g-ter), dall'altro a favorire l'accorpamento di più testi normativi che regolano un procedimento in un unico regolamento di delegificazione (art. 20, comma 5, lett. d).

La legge n. 59 del 1997 individua, poi, nei settori dell'organizzazione e delle procedure amministrative le materie che costituiscono, in via sistematica, oggetto di delegificazione. Essa, infine, rende permanente il modello della delegificazione grazie al meccanismo della legge annuale di semplificazione.

Con la legge n. 50 del 1999, il sistema trova compimento sotto i seguenti profili:

- a) coinvolgimento delle parti sociali nel processo di regolazione attraverso l'individuazione di forme stabili di consultazione;
- b) introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione, al fine di valutare l'utilità e i costi, anche indiretti, della normativa;

c) riordino della disciplina di settori organici attraverso testi unici che garantiscano l'effettività dell'accesso dei cittadini alla conoscenza della normativa vigente e la sua "leggibilità".

Quest'ultimo profilo assume particolare rilievo, ai fini della presente relazione.

2.2 Conseguenze sulla predisposizione dei testi unici di leggi e regolamenti – L'effettività dell'accesso dei cittadini alla conoscenza della normativa richiede soprattutto due cose: un linguaggio normativo semplice e chiaro; un quadro di riferimento di regole ben definite e facili da individuare.

La semplificazione del linguaggio normativo è un'esigenza solo di recente avvertita in Italia, con qualche diffidenza da parte di tecnici e burocrati, in parte avallata talvolta dalla necessità politica di individuare nell'ambiguità della norma un punto di mediazione tra conflitti sociali. Bisogna invece comprendere che, nella fase attuale dei rapporti sociali, una regolazione che sia efficace richiede, in primo luogo, che la regola da ottemperare sia breve e chiara.

Ciò che però assume maggiore rilevanza è l'esigenza di un riordino delle fonti di regolazione – unitamente a una drastica riduzione del loro numero – che possa permettere ai cittadini e agli operatori di avere un quadro ben preciso e unitario delle regole che disciplinano un settore della vita sociale. Sembra, infatti, che oggi, anche in settori già interessati da una certa semplificazione procedimentale, il vero problema sia costituito dalla frammentarietà delle fonti normative: più leggi e più regolamenti disciplinano un'unica materia o addirittura un unico procedimento.

Ambedue le richiamate esigenze si trovano recepite nella legge n. 50 del 1999 e sono ben presenti al dibattito parlamentare sul testo unificato delle proposte di legge recanti norme in materia di attività normativa (AA CC 1665, 4868, 5151 e 6019).

Si considerino gli obiettivi e la metodologia di fondo indicati dalla legge n. 50 relativamente al programma di riordino delle fonti normative previsto all'articolo 7.

Il metodo suggerito è quello della "emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari" (articolo 7, comma 2).

Il collegamento tra elaborazione del testo unico e delegificazione è assicurato dal criterio di base – enunciato alla lettera a) del comma 2 – di una *contestuale* delegificazione degli "aspetti organizzativi e procedimentali", per finalità di semplificazione, che consente, e anzi impone, una "migliore regolazione" della *materia*, sia pure limitatamente

agli aspetti organizzativi e procedurali, e quindi una valutazione del “costo della regolazione” esistente, in relazione ai benefici, e una sua possibile attenuazione nei confronti dei cittadini.

Tale ultima notazione induce a ritenere che la riduzione dello stock normativo non potrà limitarsi agli aspetti — pur essenziali — giuridico-sistematici, o a quelli più semplicemente “quantitativi” di accorpamento delle normative esistenti, ma dovrà anche operare una revisione dei *regulatory costs* del diritto vigente contestualmente alla valutazione degli stessi all’atto della introduzione di una nuova regolamentazione.

In altri termini, occorre poter procedere, in sede di riordino della disciplina di una data materia, a una riconsiderazione del regime sostanziale della stessa — o meglio dei riflessi che sul regime sostanziale possono derivare da un diverso assetto procedimentale e organizzativo — in modo da verificare se non sia praticabile ciò che all’estero viene definita una “alternativa alla regolazione”: si tratti di un’alternativa radicale, quella della soppressione di un procedimento e, con questo, del provvedimento; si tratti di un’alternativa interna al procedimento, sviluppando modelli consensuali per la definizione di fasi endoprocedimentali; si tratti, infine, di un’alternativa di provvedimento, per esempio sostituendo un regime concessorio con un regime autorizzatorio, al fine di rendere coerente la disciplina con le esigenze della concorrenza e con la normativa comunitaria.

3 — Gli obiettivi del programma di riordino previsto dall’articolo 7 della legge n. 50 del 1999.

Gli obiettivi del programma di riordino sono, dunque, quelli propri di qualsiasi progetto volto a migliorare la qualità della regolazione:

- a) individuazione delle regole che disciplinano un settore e valutazione dei loro costi;
- b) definizione di specifiche metodologie costi-benefici ricostruite settorialmente;
- c) tendenziale riparto tra fonte primaria e secondaria nel senso di demandare alla legislazione il regime sostanziale della materia e al regolamento l’organizzazione e il funzionamento dei procedimenti;
- d) chiarezza della normativa di settore, sotto il duplice aspetto della semplicità del linguaggio normativo e del collegamento con il quadro normativo di insieme;
- e) per gli aspetti organizzativi e procedurali, ricerca di alternative alla regolazione e comunque loro semplificazione secondo le indicazioni provenienti dall’analisi costi-benefici, settorialmente ricostruita secondo le metodologie di cui alla lettera b);

- f) verifica della congruità logica (anche attraverso moderni strumenti di simulazione informatica) delle nuove procedure amministrative che intervengono nei rapporti sostanziali tra cittadino e amministrazioni pubbliche e degli assetti organizzativi;
- g) riduzione del carico complessivo della normazione, anche con un'attenta ricognizione e indicazione delle norme abrogate, esplicitamente o implicitamente.

La legge n. 50, al comma 1 dell'articolo 7 prevede la definizione, da parte del consiglio dei Ministri, del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari secondo gli indirizzi previamente definiti dalle Camere sulla base della presente relazione. Sembra opportuno procedere, qui di seguito, alla ricognizione di una serie di esigenze "tecniche" per la redazione dei testi unici di cui il Parlamento potrà tener conto nella definizione dei suoi indirizzi.

4 – Tipologia dei testi unici e individuazione delle priorità.

4.1 *Individuazione della tipologia dei testi unici* – L'esame delle materie e la considerazione degli obiettivi del riordino consentono di individuare tre distinte tipologie di testo unico:

a) testo unico di tipo "codicistico", alla francese. Questo ricomprende l'intera disciplina di un settore o di una materia e non è quindi limitato a singoli aspetti della stessa: in ciò si riprende la logica di base dei regolamenti di delegificazione individuata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Trattasi del sistema più appropriato per le materie di cui all'allegato 3 della legge n. 50, ma appare utilizzabile anche in relazione alle materie indicate agli allegati 1 e 2;

b) testo unico di tipo "induttivo". Una volta delineata la disciplina organizzativa e procedimentale di un settore mediante delegificazione delle norme primarie che concernono tali aspetti, può essere utile "aggiungere", nello stesso contesto, la disciplina – che resta primaria – del regime sostanziale. In questo modo, la delegificazione per finalità semplificatorie non comporta l'emanazione di un mero regolamento di delegificazione che andrà poi ricordato con la disciplina sostanziale di rango primario; si consente, invece, di "visualizzare" nell'unico contesto l'intera disciplina, sostanziale e procedimentale, della materia;

c) in un terzo tipo di ipotesi, si potrà sfruttare la possibilità di raggruppare i procedimenti di semplificazione, secondo una tecnica già suggerita dall'articolo 20, comma 5, lettera d), della legge n. 59 del 1997. La norma consente infatti la riunione, in un'unica fonte regolamentare, di più disposizioni, ancorché "provenienti da fonti di rango diverso", ove ciò corrisponda a esigenze di semplificazione e conoscibilità normativa. Ora,

l'allegato 2 alla legge n. 50 assume la tecnica descritta a criterio portante della semplificazione dei procedimenti ivi indicati. Si prevedono, infatti, procedimenti di natura strumentale da disciplinare in modo uniforme, indipendentemente dall'amministrazione nella quale i procedimenti si svolgono. Con riguardo agli stessi, dunque, la legge n. 50 prevede che un'unica fonte regolamentare si sostituisca a numerose leggi e regolamenti attualmente in vigore in relazione a singole amministrazioni.

4.2 Individuazione delle priorità – L'individuazione delle priorità nella redazione dei testi unici è oggetto precipuo del programma di riordino che il Governo adotterà sulla base delle linee guida ricevute dal Parlamento.

Peraltro, tale individuazione resta inevitabilmente soggetta a possibili variazioni, in quanto il meccanismo annuale delle leggi di semplificazione comporta l'emersione di nuove esigenze di riordino, che potranno avere anche carattere prioritario rispetto a quelle già definite.

Anche per quanto concerne le materie "codificabili" in base alla legge n. 50 del 1999, l'ordine delle priorità appare suscettibile di modificazioni in relazione allo stato di avanzamento dei lavori delle Amministrazioni competenti e del Nucleo per la semplificazione.

In ogni caso, una priorità appare essere fissata direttamente dalla legge, e precisamente dall'articolo 8 della legge n. 50 del 1999, in relazione al testo unico sul riordino delle norme sul lavoro dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, oggetto di una delega legislativa con scadenza alla data del 31 dicembre 1999.

Un secondo ordine di priorità potrebbe essere costituito dai testi unici nel settore della documentazione amministrativa e in quello dell'ambiente e del territorio, in relazione allo stato di maturazione delle elaborazioni da parte delle amministrazioni competenti.

5 – Individuazione di criteri comuni di redazione.

Il programma di riordino delle fonti, avendo come obiettivo di assicurare una tendenziale omogeneità di impostazione delle fonti di regolazione, presuppone l'individuazione di criteri per redigere i testi e di tecniche di assemblaggio delle fonti che siano utilizzati in maniera uniforme.

5.1 Semplicità del linguaggio – Ciò comporta l'abbandono, soprattutto per le norme rivolte all'"esterno" dell'amministrazione, di termini burocratici, dando seguito alle positive esperienze del "codice" e poi del "manuale" di stile. A tal fine, la lettera d) del comma 2 dell'articolo 7 consente anche di apportare modifiche "formali" alle norme di rango legislativo da inserire nel testo unico.

5.2 *Certezza e uniformità delle terminologia* – Occorre assicurare che all'uso di uno stesso termine corrisponda sempre lo stesso significato giuridico; allo stesso tempo, lo stesso concetto giuridico deve essere espresso sempre con lo stesso termine. Anche a tal fine, è necessario, in sede di revisione dei testi meno recenti, "adeguare" i termini ivi esistenti per aggiornarli e uniformarli a quelli di uso comune oggi.

5.3 *Ricognizione e uniformazione delle regole di drafting* – Occorre, in primo luogo, assicurare che la redazione dei testi risponda alle regole già comunemente utilizzate dai competenti uffici delle Camere e del Governo (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e Ufficio della Gazzetta ufficiale del Ministero della giustizia). Specifica attenzione va, poi, dedicata alla tecnica di compilazione dei testi unici di "doppio livello" legislativo e regolamentare, individuando idonee forme di evidenziazione del diverso rango normativo e valutando la possibilità di inserire in appositi allegati sia la normazione tecnica, sia la normativa comunitaria applicabile, a eminenti scopi conoscitivi. Infine, una particolare cura va dedicata al ricorso alle citazioni, ai richiami e ai rinvii ad altre norme, che comunque vanno ridotti ai casi indispensabili, nonché alle tecniche di abrogazione, espressamente disciplinate alle lettere b), c), e) e f) del comma 2 dell'articolo 7 della legge n. 50.

5.4 *Coordinamento delle norme* – Al riguardo occorre distinguere tra disposizioni legislative e disposizioni regolamentari, includendo nelle seconde le norme legislative oggetto di possibile delegificazione. Con riferimento alle prime è possibile il mero coordinamento formale ai sensi della lettera d) del comma 2 dell'articolo 7, coordinamento, peraltro, che consente di apportare le modifiche necessarie a garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, oltre che la chiarezza del linguaggio. Con riferimento alle disposizioni da inserire nella parte regolamentare del testo unico, si deve procedere innanzi tutto alla ricognizione delle norme da delegificare e poi alla elaborazione di una disciplina procedimentale che, contestualmente al suo inserimento nel testo unico, sia altresì semplificata secondo i criteri indicati dall'articolo 20.

A tal fine può ricorrersi alla tecnica della sinossi, ripartendo tutta la normativa esistente in una materia in tre gruppi di disposizioni:

a) norme che possono essere incluse nel testo unico senza subire variazione;

b) norme che non possono essere incluse nel testo unico perché incoerenti o perché duplicate;

c) ipotesi di norme da introdurre nel testo unico per renderne unitaria e coerente la struttura.

5.5 *Logicità della disciplina, soprattutto procedimentale* – Va evitato che l'assemblamento di articoli di varia provenienza produca incongruenze che possono far "andare in blocco" la procedura. A tal fine può farsi ricorso alla tecnica della diagrammazione a blocchi, che consente di simulare il funzionamento delle procedure amministrative come delineate dalla revisione del relativo assetto normativo.

5.6 *Ricorso alle tecnologie informative* - L'utilizzazione delle tecnologie informative nella compilazione di testi unici è oramai di uso corrente, sia in Italia, dove si stanno sviluppando *software ad hoc*, sia all'estero (per esempio, in Francia, un programma informatico specifico è utilizzato dalla *Commission Supérieure de Codification*). In particolare, potrebbero essere sviluppate le esistenti tecniche di marcatura o indicizzazione informatica del testo e quelle ipertestuali, attualmente con la sola funzione di facilitare, per ambiti normativi limitati, la ricomposizione del "puzzle normativo" e la costruzione di testi normativi coordinati. Il ricorso alla tecnologia informatica consente, inoltre, di risalire agevolmente, con il sistema delle "note a piè di pagina", alle normative da cui il testo unico ha tratto origine.

6 – Metodologia per la redazione dei singoli testi unici.

6.1 *"Perimetro" del testo unico* – Una volta stabilite le priorità di intervento, per ciascun testo unico occorre definire quello che in Francia è chiamato il "perimetro". Si tratta di individuare quali ambiti di materia e quali gruppi di norme vanno ricompresi nel testo unico in questione.

A tal fine, appare comunque indispensabile una completa ricognizione di tutte le fonti che regolano, anche indirettamente, la materia.

In secondo luogo, occorre tener presente il "tipo" di testo unico da redigere, secondo la distinzione ipotizzata al paragrafo 4 tra tipo "codicistico", tipo "induttivo" e raggruppamento di soli procedimenti di semplificazione.

Nel primo caso, a fronte dell'oggettiva indeterminatezza del confine, la definizione del perimetro appare fortemente influenzabile dalla minore o maggiore latitudine che si vuole conferire al testo unico. Si pensi, ad esempio, alle materie di cui all'allegato 3 della legge n. 50 del 1999: ambiente e territorio da un lato e urbanistica ed espropriazione dall'altro presentano oggettive aree di interferenza che impongono o di ritagliare, all'interno delle stesse, settori riconducibili all'uno o all'altro testo unico

secondo un criterio di prevalenza e di chiarezza, ovvero di valutare la percorribilità della elaborazione di un codice unitario, che riguardi l'intero complesso della normativa afferente al territorio, alle sue trasformazioni e all'ambiente circostante.

Più semplice appare la definizione del perimetro nel secondo e nel terzo caso, in cui la latitudine del testo unico è influenzata meno da considerazioni di ordine giuridico-sistemico sulla definizione della materia e più da considerazioni di opportunità. Si tratta, infatti, di rendere facilmente individuabile la disciplina di un procedimento, evitando che l'emanazione del regolamento di semplificazione si sovrapponga alla normativa già esistente, accrescendo il processo di stratificazione.

6.2 *"Piano dell'opera" del testo unico* — Una volta individuato il perimetro del testo unico, si deve impostare un "piano" per organizzare l'insieme delle normative che vi rientrano.

Il piano costituisce l'indice del testo unico.

La principale caratteristica del piano deve essere quella della sua chiarezza e della sua facile leggibilità, per garantire un accesso effettivo alla normativa ivi raccolta. È noto come la *Commission de codification* in Francia abbia rifiutato piani reputati eccessivamente difficili (il suo presidente, Guy Braybant, ha ufficialmente affermato che il piano non deve essere "troppo intelligente", poiché rischia allora di divenire "inintelligibile").

Un secondo problema deriva dalla definizione contestuale delle due parti legislativa e procedimentale.

Il piano dovrà optare, al riguardo, per una delle possibili soluzioni: a) netta separazione tra norme legislative e norme regolamentari in due distinte parti del testo unico; b) indice unico per entrambi i livelli di disciplina.

La prima opzione appare preferibile nel caso in cui la disciplina della materia possa essere compiutamente suddivisa tra norme di principio o sostanziali, di rango primario, e aspetti organizzativi e procedurali, regolati da norme secondarie o comunque delegificabili al momento della elaborazione del testo unico.

La seconda opzione è utilizzabile, invece, nei casi in cui la disciplina di livello primario appaia preponderante e le norme secondarie non "facciano sistema", ma si limitano a integrare o rendere applicabile la singola fattispecie disciplinata dalla norma di legge.

6.3 *Accorpamenti, ripetizioni o suddivisioni, anche con l'ausilio informatico* — La "pianificazione" dell'opera ricomprende anche l'analisi "interna" alla normativa, al fine di individuare la corretta collocazione nel testo unico del precetto.

In altri termini, può essere necessario, ai fini di chiarezza sistematica, “smembrare” leggi, regolamenti o singoli articoli per ridisegnare la disciplina normativa di una materia. In questo contesto può essere anche necessario smembrare una disposizione collocando una parte della disciplina ivi contenuta nella sede regolamentare.

L’esperienza di altri Paesi dimostra che, talvolta, può rendersi necessario anche ripetere, in parti distinte del testo unico, la stessa disposizione onde ridurre al minimo la tecnica del richiamo o rinvio che, come si è detto, attenua la chiarezza del testo e l’intellegibilità della norma.

6.4 Elaborazione delle fonti regolamentari – Nel ricostruire un’unica fonte regolamentare quale strumento sostitutivo delle normative primarie e secondarie attualmente in vigore, in relazione a singole amministrazioni o settori di intervento pubblico, appare essenziale procedere in modo sistemico, facendo interagire tutti gli specialismi di settore che sono in condizione di apportare le diverse conoscenze necessarie a immettere nel processo di semplificazione e deregolazione elementi contenutistici idonei a migliorare l’ambiente normativo nel quale operano i cittadini utenti e le imprese che vengono a contatto con la pubblica amministrazione.

Concettualmente, si tratta di far precedere l’inizio del lavoro di organizzazione della nuova fonte regolamentare da una ricognizione puntuale dei profili critici che emergono dall’esperienza degli operatori e da una individuazione delle priorità su cui deve intervenire il processo di semplificazione. A tal fine si tratta concretamente di valutare, settore per settore, gli effetti diretti della regolazione (costi burocratici immediatamente valutabili) e gli effetti indiretti (costi economici, anch’essi concretamente valutabili), che ricadono sui cittadini utenti e sugli operatori economici.

7 – I testi unici dopo la loro approvazione: aggiornamento periodico e difesa dell’unitarietà della sede della disciplina.

“Codificazione” non significa “cristallizzazione” delle regole: è soltanto necessario che queste siano periodicamente aggiornate e che la loro modificazione avvenga nella stessa sede e in maniera esplicita.

Alla prima esigenza risponde la lettera g) del comma 2 dell’articolo 7 della legge n. 50 del 1999, che prevede l’ “aggiornamento periodico, almeno ogni sette anni” del testo unico.

Il Governo si impegna, sin d’ora, a intraprendere le iniziative legislative e regolamentari volte ad assicurare la revisione periodica dei testi unici. Tale revisione dovrà essere condotta sotto due profili: la verifica della persistente razionalità e sistematicità dell’ordinamento; la verifica della persistente “utilità” della regolazione.

La seconda esigenza si ricollega ad uno dei maggiori rischi di vanificazione dell'opera di razionalizzazione compiuta con i testi unici: quello che le normative successive siano inserite nell'ordinamento giuridico al di fuori della sede del testo unico, o peggio ancora in modo implicito o ambiguo.

Tale è la finalità del comma 6 dell'articolo 7 della legge n. 50, secondo cui "le disposizioni contenute nel testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare".

Tale obiettivo, nell'attuale sistema costituzionale, va perseguito con strumenti diversi a seconda che si tratti di norme legislative o regolamentari. Nella prima ipotesi, infatti, può solo ipotizzarsi un impegno del Parlamento a seguire questa linea nell'approvazione delle leggi; mentre il Governo può impegnarsi, per l'iniziativa legislativa di propria competenza, a rispettare questa impostazione.

L'obiettivo può essere più efficacemente perseguito con riferimento alle norme regolamentari. A tale riguardo è in primo luogo ipotizzabile un intervento legislativo volto a sanzionare l'illegittimità di una norma regolamentare che modifichi una precedente norma in modo indiretto, implicito o fuori della sede del testo unico; ed è da chiedersi se una siffatta disposizione non sia rinvenibile già nel citato comma 6 dell'articolo 76 della legge n. 50.

In ogni caso, il Governo si impegnerà ad assicurare il rispetto del principio con riferimento alla emanazione di norme primarie e secondarie rientrante nella propria competenza. È, inoltre, prevedibile che il Consiglio di Stato, in sede di consulenza sulla normazione secondaria rilevi, proprio con riferimento al più volte citato comma 6, l'esigenza che ogni modifica a norme "codificate" sia apportata con le modalità ivi previste.

8 - I rapporti tra le Istituzioni.

Il metodo indicato e gli obiettivi da perseguire devono caratterizzare, ad avviso del Governo, il programma di riordino delle fonti normative voluto dalla legge n. 50 del 1999 e impegneranno, in primo luogo, il Nucleo di semplificazione delle norme e delle procedure.

Si tratta - sul modello esistente in altri Paesi OCSE - di una struttura appositamente dedicata a coordinare e rendere operativi i processi di riassetto del sistema normativo e di semplificazione delle procedure.

La sua istituzione si è resa necessaria nella consapevolezza che gli uffici legislativi dei vari Ministeri non possono essere *primariamente* interessati alla revisione del sistema normativo e alla sua semplificazione,

perché impegnati nel dar corpo alle politiche di settore delle rispettive amministrazioni.

Il Nucleo è in corso di costituzione, ne è stato nominato il coordinatore e sarà composto da 25 esperti, con il supporto di una segreteria tecnica di 41 unità.

Ma sarà comunque centrale, per il Governo, l'azione coordinata e integrata degli altri apparati a ciò deputati nell'ambito della stessa struttura governativa:

a) da un lato, gli uffici legislativi dei singoli Ministeri di settore (cui potrebbe essere affidata la redazione, anche parziale o in collaborazione con il Nucleo, di schemi di testi unici o di regolamenti di semplificazione);

b) dall'altro, soprattutto, il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica.

In secondo luogo, andrà valorizzato il raccordo con gli altri organismi aventi competenza nel settore della produzione normativa, in primo luogo il Consiglio di Stato, cui fa espresso riferimento la stessa legge n. 50, in aggiunta alle competenze ordinarie dell'Istituto in tema di consulenza sulla normazione. E sarà lo stesso Parlamento, nel sistema procedimentale delineato all'articolo 7 comma 4 della legge, a potersi avvalere dell'apporto del Consiglio di Stato.

In terzo luogo, soprattutto per la semplificazione degli aspetti procedurali con più forte impatto esterno, assume rilievo il ruolo dell'Osservatorio sulle semplificazioni istituito con DPCM del 6 aprile 1999. L'Osservatorio risponde, infatti, alla duplice esigenza di rappresentare una forma stabile di consultazione con le categorie interessate sia per l'introduzione di nuove semplificazioni sia per il monitoraggio del funzionamento di quelle già introdotte, proponendo eventuali correttivi.

Il quadro di insieme è comunque costituito dalla indispensabile collaborazione, cui fa riferimento la stessa legge n. 50, tra Parlamento e Governo, che rappresenta il luogo "forte" del raccordo interistituzionale occorrente per vincere la sfida della *"better regulation"*.

La semplificazione normativa rafforza il principio di legalità, inteso come indicazione di regole certe e prevedibili dell'agire pubblico, perché costituisce limite alla iperregolazione, alla cattiva normazione. La collaborazione interistituzionale tra Parlamento e Governo consentirà di evitare che il trasferimento della potestà normativa ad altri soggetti, conseguente alla delegificazione di determinati settori, possa in qualche modo tradursi in un'attenuazione della "democraticità" della partecipazione ai processi decisionali nella formazione delle norme.