

PARTE I – Lo scenario della ricognizione normativa e della delega “taglia-leggi”**1. Quadro normativo**

L’ipertrofia, la complessità, la farraginosità e la scarsa coerenza dell’ordinamento italiano rappresentano problemi strutturali, cronici, dei quali vi è da anni piena consapevolezza ma che non è stato sino ad oggi possibile aggredire in maniera risolutiva.

Allo stato, nessuno è in grado di dire quante siano le leggi oggi vigenti. Sembra un paradosso, ma né i cittadini, né i pubblici poteri sono in grado di sapere quante siano le leggi (e gli altri atti con forza di legge) che sono tenuti a rispettare. Non solo: 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.

Questo paradosso contribuisce a spiegare come mai gli strumenti di riordino e di riassetto normativo introdotti dal legislatore soprattutto a partire dalla fine degli anni ’90 – i testi unici “misti”, previsti dalla legge n. 50 del 1999, prima; i codici di settore, disciplinati dalla legge n. 229 del 2003, poi – abbiano fin qui prodotto frutti insoddisfacenti: anche immaginando un’opera di riordino e di riassetto che proceda organicamente e a ritmi spediti, la mole delle leggi da ricomprendere all’interno di tali strumenti sarebbe comunque immane, per cui residuerebbe in ogni caso una quantità di normazione non riordinata.

L’evoluzione in atto alimenta, peraltro, una sempre più marcata attenzione verso la “qualità della regolazione”, non solo in una prospettiva giuridico-formale (coerenza e intelligibilità delle norme) ma anche in senso economico e sostanziale (impatto delle regolazioni, onerosità per i cittadini e gli operatori, rapporto tra costi e benefici).

Tali sollecitazioni hanno comportato un mutamento della stessa nozione di semplificazione.

Essa si è affermata, in un primo tempo, come semplificazione normativa delle procedure amministrative, ossia come risposta all’eccessiva burocratizzazione delle pubbliche amministrazioni mediante interventi micro settoriali volti allo snellimento dei procedimenti amministrativi, realizzato per mezzo della delegificazione (sostituendo la disciplina legislativa in vigore con altra, approntata e modificabile mediante l’esercizio della potestà regolamentare).

Il legislatore italiano ha, però, ben presto cominciato ad usare il termine “semplificazione” in un’accezione più ampia: oltre all’individuazione dei procedimenti amministrativi da

semplificare, le leggi annuali di semplificazione hanno progressivamente concentrato la loro attenzione sul coordinamento e riordino normativo e sul riassetto delle disposizioni normative vigenti. Si è, così, giunti alla “semplificazione di plessi normativi”, perseguita mediante la riduzione del numero di regole (soprattutto per gli atti di rango legislativo) ed al consolidamento (mediante la codificazione) delle norme. In controtendenza rispetto a quella apparsa come età della decodificazione, si è delineato un ritorno alla codificazione (di settore) ed un “riordino” della normazione trascolorante in “riassetto”, che opera modifiche anche sostanziali della normativa vigente, oltre il mero coordinamento formale.

Ha annotato al riguardo il Consiglio di Stato (Ad. Gen. 25 ottobre 2004, parere n. 2/04): “le codificazioni incentrate sull'unità del soggetto giuridico e sulla centralità e sistematicità del diritto civile stanno, quindi, lasciando spazi a micro-sistemi legislativi, dotati di una razionalità più debole, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica. Cambia in tal modo l'idea di codificazione: essa si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee regolative capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina. Siamo in una fase storica nella quale all'idea regolativa del codice si è sostituita l'esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore”.

Non sono, inoltre, mancate iniziative dirette a favorire la conoscenza pubblica dell'ordinamento legislativo vigente. In tale prospettiva, occorre in primo luogo ricordare l'ambizioso progetto – avviato grazie all'impulso di Beniamino Andreatta – di informatizzazione e pubblicazione in rete della normativa vigente, di cui all'art. 107 della legge n. 388/2000. L'attuazione del progetto – nonostante fosse sin dall'inizio corredato dallo stanziamento delle necessarie risorse – ha, tuttavia incontrato non poche difficoltà tecniche e di sistema, in relazione alla scarsa omogeneità del patrimonio di testi normativi disponibili in formato elettronico (si veda anche *infra*).

Gli esiti tutt'altro che confortanti degli sforzi volti a ridurre lo stock normativo vigente (o anche solo a renderlo più agevolmente conoscibile), rappresentano il contesto in cui è venuta a maturazione la previsione dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*), relativa al cd. “taglia-leggi”.

E' un meccanismo “energico”, con il quale si introduce uno specifico onere della prova della perdurante utilità delle leggi statali più “datate”, richiedendo al legislatore delegato di dichiarare

espressamente quali, tra di esse, intende far salve da un effetto abrogativo che, anziché essere espresso e puntuale, opererà in modo automatico e generalizzato.

In altri termini, la mole dello stock legislativo vigente è tale che lo stesso legislatore ha avvertito di non poter procedere attraverso operazioni puntuali di abrogazione, di riordino o di riassetto. La “giungla” della legislazione appare talmente fitta da non poter neppure tentare, qui e lì, operazioni mirate di “disboscamento” normativo (come per esempio si è fatto con un certo successo in alcune regioni, chiamate d'altronde a fare i conti con stock legislativi di portata decisamente più limitata): l'unica via è, pertanto, quella di intervenire su tutta la “giungla” salvando unicamente, tra le leggi più “risalenti”, quelle per cui verrà fornita una espressa indicazione in tal senso.

D'altronde, se è vero che ancora oggi si applicano, in talune materie, leggi del XIX secolo, è anche vero che esistono una molteplicità di provvedimenti legislativi che hanno ormai da tempo esaurito i loro effetti e che, però, in quanto mai espressamente abrogati, vanno ad incrementare le statistiche sul numero delle leggi vigenti (e a complicare inutilmente l'attività interpretativa del giudice, dell'amministratore o del cittadino).

L'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 ha introdotto, così, un innovativo ed articolato strumento di riordino e di semplificazione dell'ordinamento legislativo statale, che, peraltro, promette di essere una importante occasione per la revisione complessiva dell'ordinamento: il processo di attuazione del “taglia-leggi”, infatti, comporta una mastodontica operazione di scrutinio dello stock legislativo.

In una prima fase il Governo, entro il 16 dicembre 2007, è chiamato ad individuare le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, trasmettendo al Parlamento una relazione finale (comma 12).

Nei due anni successivi, con decreti legislativi adottati previo parere della istituita Commissione Parlamentare Bicamerale per la semplificazione della legislazione, si dovrà procedere all'individuazione delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (anche se successivamente modificate) delle quali si ritenga indispensabile la permanenza in vigore, attenendosi ai principi e criteri direttivi di cui al comma 14 cit.. I valori che trovano espressione in questi ultimi vanno dall'incremento del grado di conoscibilità, da parte di operatori e utenti, della normativa vigente (*in primis*, attraverso l'esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita e l'organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie), alla razionalizzazione del corpus normativo (grazie all'esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, garantendo la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa), passando per l'individuazione dei punti nodali della disciplina di settore (per mezzo della identificazione delle

disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini, delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore e delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica).

Attraverso un meccanismo drastico (non a caso denominato anche ghigliottina), con il “taglia-leggi” saranno abrogate automaticamente tutte le leggi anteriori al 1° gennaio 1970 per le quali non venga espressamente previsto il mantenimento in vigore attraverso i decreti legislativi, ad eccezione di quelle sottratte *ab origine* dalla stessa legge n. 246/2005 al meccanismo in questione (cfr. il comma 17, secondo cui rimangono in vigore codici e testi unici, le disposizioni tributarie e di bilancio, le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale, le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ecc.).

E' inoltre previsto che con i suddetti decreti legislativi si proceda alla semplificazione o al riassetto della legislazione di settore (comma 15). È così offerta l'opportunità di rinnovare la strategia di riassetto e semplificazione normativa che ha trovato espressione nei principi e criteri già enunciati dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, principi e criteri cui i decreti legislativi ex comma 15 cit. sono tenuti a conformarsi. Viene, altresì, prevista l'armonizzazione delle superstiti disposizioni ante 1970 mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

Infine, è anche contemplata l'emanazione, nell'arco di ulteriori due anni, di decreti correttivi e integrativi (comma 18).

Il meccanismo delineato, che si muove sulla scia di indicazioni già formulate in sede OCSE, è orientato a chiedere una verifica della perdurante necessità di mantenere in vigore lo stock di regolazione più “datato”, attraverso una specifica prova di resistenza rispetto ad una generale presunzione di obsolescenza. Tale obiettivo minimale è stato combinato, dal legislatore italiano, con quello più ambizioso di un ulteriore riassetto normativo.

La previsione assume particolare rilievo nell'attuale contesto, caratterizzato dall'accentuazione degli interventi strutturali tesi al recupero della competitività del sistema paese. Ciò in ragione: a) delle ricadute sui costi sopportati da cittadini e imprese; b) dei riflessi che possono derivare da tale strumento di semplificazione/razionalizzazione normativa sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni.

L'attuazione del “taglia-leggi” rappresenta una condizione anche per implementare nuovi e più efficaci strumenti di management della regolazione vigente, incrociando gli strumenti preposti allo stock con quelli rivolti al flow, la gestione del pregresso con la vigilanza sulla qualità della nuova produzione.

Non a caso L. n. 246/2005 ha contestualmente recato, ai commi da 1 a 11 dell'art. 14, una nuova disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - quale "valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo [...] mediante comparazione di opzioni alternative", con funzione di supporto alle decisioni pubbliche - e dato corpo alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) quale "valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni". Ma per sviluppare pienamente un sistema di certificazione qualitativa e quantitativa della regolazione deve essere messo a regime l'ordinamento nel suo complesso, cominciando dalla misurazione/riduzione dello stock delle leggi.

Va, inoltre, osservato che il monitoraggio dello stock della legislazione statale vigente assume maggior rilievo a fronte del nuovo assetto delle potestà normative derivante dalla riforma del Titolo V, che ha comportato una restrizione dell'intervento dello Stato sia in via legislativa, sia in via regolamentare, con ricadute sulla qualificazione della normativa statale in termini di cedevolezza rispetto alla legislazione regionale e sulla definizione degli ambiti della delegificazione. Ciò, invece di condurre ad un maggiore ricorso a strumenti alternativi alla normazione, sia primaria che secondaria (norme tecniche, implementazione in via amministrativa, intese tra Stato e Regioni), ha determinato spesso un effetto di rilegificazione per materie in precedenza delegificate (ad esempio, in tema di documentazione amministrativa, di urbanistica, ecc.).

Anche nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, sovente si è utilizzata la norma di rango primario dove sarebbero state sufficienti norme secondarie, evitando così, tra l'altro, i correlati adempimenti procedurali, come, ad es., il parere del Consiglio di Stato (si veda in materia di beni culturali, di ambiente, di concorrenza, ecc.).

L'attuazione del "taglia-leggi" può, infine, risultare preziosa anche in un'altra prospettiva. Come è noto il Governo ha compiuto quest'anno un importante sforzo teso a migliorare la leggibilità del bilancio dello Stato e quindi a favorire i processi di spending review, ovvero di verifica della qualità della spesa pubblica nella prospettiva della riallocazione delle risorse e del contenimento dell'indebitamento. La riclassificazione del bilancio dello Stato, articolato a partire dal 2008 in missioni istituzionali ed in programmi di spesa, incontra peraltro rilevanti ostacoli nella rigidità ed obsolescenza della legislazione di spesa. Troppo spesso le autorizzazioni legislative di spesa si succedono negli anni e si sovrappongono, creando sovrapposizioni di competenze e duplicazioni di procedimenti che alla fine rischiano di far lievitare la spesa e di minarne l'efficacia. In sede di riordino della legislazione vigente, sarà pertanto opportuno verificare la possibilità di

procedere ad una revisione della legislazione di spesa relativa ai settori nei quali tali fenomeni sono più diffusi. Ciò consentirà di sfruttare appieno le operazioni insite nella riclassificazione del bilancio appena varata.

2. Attuazione del “taglia-leggi” e PAS 2007.

È il Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ad aver condotto la definizione di una strategia per l’attuazione della delega “taglia-leggi”.

Il Comitato interministeriale ha puntato all’organico inserimento del processo di attuazione del “taglia-leggi” all’interno del primo Piano d’azione per la semplificazione (PAS, deliberato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007).

Era già intervenuto il programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione europea (comunicazione della Commissione europea del 24 gennaio 2007), seguito dalla nota 11 aprile 2007, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva indicato la possibilità di sfruttare l’ampiezza della delega “taglia-leggi” come uno degli strumenti per contenere “l’inflazione normativa”.

L’inserimento nel PAS, strumento di pianificazione strategica del Governo, ha pertanto attribuito al processo di attuazione del “taglia-leggi” il carattere di priorità politica, qualificandolo come obiettivo strategico e individuando soggetti responsabili, azioni necessarie, tempi di attuazione, modalità di verifica dei risultati.

In particolare, l’attuazione del “taglia-leggi” è stato inserito tra i “meccanismi strutturali di miglioramento della qualità della regolazione”, quale azione di semplificazione normativa e riduzione del numero delle leggi.

Le indicazioni del PAS hanno sottolineato: a) la necessità di utilizzare idonei strumenti informatici nell’attuazione del “taglia-leggi”, puntando alla realizzazione di una apposita banca dati e alla ricostruzione dei settori dell’ordinamento statale attraverso il concorso di ciascun ministero; b) la necessità di un’attività di controllo incrociato della legislazione censita dalle singole amministrazioni con quella risultante da altre banche giuridiche; c) la possibilità che le problematiche evidenziate durante la prima fase attuativa, relativa alla ricognizione della normativa vigente, suggeriscano, eventualmente, modifiche alla norma di delega; d) la facoltà - anche con riguardo al “taglia-leggi”, come per altri profili del PAS - che i soggetti responsabili si avvalgano, durante l’attività di attuazione, dei risultati di iniziative di consultazione pubblica (che potranno, tra

l'altro, fornire utili indicazioni con riguardo alla individuazione di incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi).

Di particolare rilievo anche le osservazioni svolte dal Consiglio di Stato nel parere prodromico alla deliberazione del PAS da parte del Consiglio dei Ministri (Sezione Consultiva per gli Atti Normativi n. 2024/2007), cui si rinvia in sede di esame delle singole problematiche (cfr. *infra*).

Il Consiglio di Stato ha richiamato, con specifico riferimento alla delega “taglia-leggi”, il principio costituzionale secondo cui le leggi devono essere chiare, accessibili, intelligibili, recepito nella giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alla scusabilità dell'errore sulla legge penale “oscura” (Corte cost., 24 marzo 1988, n. 364) e alla legittimità costituzionale delle “norme intrusive” o “*leges fugitivae*” (Corte cost., 14 dicembre 1994, n. 422).

3. Soggetti coinvolti

Prima ancora dell'approvazione del PAS 2007, il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ha provveduto a costituire, con delibera del 30 marzo 2007, un apposito Comitato tecnico destinato a svolgere compiti di impulso e di raccordo nei confronti delle amministrazioni di settore coinvolte nell'attuazione del “taglia-leggi”, individuando, inoltre, le strutture della Presidenza del Consiglio destinate a contribuire all'efficacia della complessiva regia delle attività.

Il Comitato tecnico è risultato composto da tre membri: un rappresentante dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, nella persona del Consigliere Luigi Carbone, designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, un unico rappresentante per i due Dipartimenti per le riforme istituzionali e per i rapporti con il Parlamento e un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, rispettivamente il Professore Damiano Nocilla e l'Avvocato Danilo Del Gaizo, designati dai Ministri competenti. Il Comitato tecnico si è avvalso, per l'esercizio delle sue funzioni, delle risorse umane e strumentali dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (forte di una apposita area, al suo interno, dedicata alla semplificazione normativa), usufruendo del supporto della segreteria tecnica dell'Unità. Ulteriori risorse sono state assicurate dal Dipartimento per le riforme istituzionali, dal Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e dal Dipartimento della funzione pubblica. Per sviluppare ogni possibile sinergia con quanto già realizzato in sede di progetti di attuazione dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (cfr. *infra*), il Comitato tecnico ha raccordato la propria attività con il CNIPA, per il tramite degli uffici del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

La deliberazione del Comitato interministeriale del 30 marzo 2007 ha, inoltre, statuito che il Comitato tecnico dovesse riferire in merito alla propria attività al Sottosegretario per l'Interno Alessandro Pajno, cui è stato affidato il compito di assicurare il raccordo con la Commissione Parlamentare Bicamerale prevista dalla L. n. 246/2005; ciò al fine di consentire un'azione di indirizzo ed un efficace monitoraggio del processo di attuazione nonché la più proficua interazione tra i soggetti a vario titolo responsabili. L'opera di sensibilizzazione e i momenti di riscontro si sono sviluppati in maniera continua, per assicurare l'unitarietà ed omogeneità delle attività intraprese.

Si è andato, così, strutturando un metodo di lavoro basato sull'equilibrato rapporto tra il coinvolgimento delle singole amministrazioni e la realizzazione di una rete centrale di coordinamento, evitando tanto i rischi di una inopportuna centralizzazione delle attività di ricognizione (a fronte di un panorama legislativo disperso), quanto quelli di un andamento disorganico.

Sulla scorta delle indicazioni elaborate in sede di predisposizione del PAS, il Comitato tecnico ha adottato un'impostazione ampia della procedura di ricognizione della legislazione in vigore. Vista l'impossibilità di disporre in tempo utile della banca dati ufficiale della legislazione in vigore, prevista dall'articolo 107 della legge n. 388/2000, il coinvolgimento di tutti i ministeri ha assunto un carattere centrale, assieme alla necessità di garantire omogeneità dei metodi e dei criteri utilizzati e quindi affidabilità dei risultati.

E' stato, quindi, richiesto ad ogni amministrazione di individuare un responsabile del programma di intervento, referente diretto del Comitato tecnico. Il ruolo di tale responsabile si affianca (e a volte coincide) con quello del responsabile che il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione ha chiesto ai Ministeri di designare quale referente dell'attuazione del PAS.

Il Comitato tecnico ha, inoltre, provveduto alla designazione di alcuni esperti- referenti, al fine di rendere più puntuale la funzione di contatto con le amministrazioni di settore, dando parallelamente l'avvio ad una riflessione sulle più complesse problematiche giuridiche in tema di fonti normative, aventi riflessi sul "taglia-leggi".

È stato, infine, attivato un servizio di help-desk (alimentato da risorse umane della segreteria dell'Unità per la semplificazione e dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio già indicati), volto a fornire assistenza e chiarimenti e a veicolare le risposte ai quesiti sottoposti dalle amministrazioni.

PARTE II – La ricognizione della legislazione statale vigente**4. Scelte metodologiche**

L'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti richiesta dall'art. 14, comma 12, L. n. 246/2005 è attività materiale cronologicamente distinta e propedeutica rispetto alla delega legislativa contenuta nel successivo comma 14 del medesimo articolo.

Le due fondamentali osservazioni metodologiche operate dal Comitato tecnico per avviare tale attività sono state:

- a) la ricostruzione di un quadro esaustivo della normativa legislativa non espressamente abrogata, in particolare di quella emanata prima del 31 dicembre 1969. Ciò al fine di impedire che l'automaticità dell'effetto abrogativo per le norme anteriori al 1970 non individuate come indispensabili si risolva nella eliminazione “al buio” di un consistente numero di atti normativi; al contrario, la realizzazione di un elenco generale apre la possibilità di individuare singolarmente, accanto alle norme individuate come indispensabili, anche quelle destinate ad essere abrogate per l'operatività della delega “taglia-leggi”, riducendo il rischio di effetti indesiderati;
- b) il richiamo ai “diversi settori legislativi”, cui la legge rinvia, ha consentito di strutturare la ricognizione della normativa legislativa vigente sulla base di una classificazione convenzionale, a carattere operativo; lo strumento di riferimento è stato individuato nel sistema di classificazione TESEO (TEsauro SEnato per l'Organizzazione dei documenti parlamentari), un tesauro non specializzato in una particolare disciplina, ma applicabile all'intera realtà sociale, giuridica e scientifica, orientato alla classificazione di banche dati legislative e parlamentari. L'ultima versione di TESEO, infatti, comprende anche alcune nuove estensioni rappresentate da 43 grandi aree tematiche, corrispondenti ad una o più strutture degli alberi del tesauro, che coprono in modo pressoché esaustivo le materie oggetto di attività legislativa¹.

¹ Esse sono: arti svaghi divertimenti sport; difesa nazionale; diritto; diritto civile; diritto commerciale e della navigazione; diritto e procedura penale militare; diritto ecclesiastico e canonico; diritto internazionale; diritto penale internazionale; diritto processuale civile; diritto processuale penale, penitenziario e criminologia; diritto pubblico; filosofia e psicologia; finanza pubblica; generalità e stampa, gestione e organizzazione di imprese; industria; industria edilizia;

Il Comitato tecnico ha, poi, sinteticamente e specificamente richiamato l'attenzione di tutti gli operatori addetti al "taglia-leggi" su una serie di indicazioni, ossia:

- la necessità di prendere in considerazione tutte le fonti primarie verificando preliminarmente l'effettiva qualificabilità della fonte come tale²;
- la necessità di includere negli elenchi ricognitivi anche le leggi e le disposizioni legislative ricomprese nelle eccezioni indicate al comma 17 dell'articolo 14;
- la necessità di includere nella ricognizione anche le leggi e le disposizioni legislative entrate in vigore a partire dal 1° gennaio 1970;
- la verifica che la ricognizione includa tendenzialmente ogni norma non espressamente abrogata;
- l'attenzione da dedicare a leggi e disposizioni legislative recanti la disciplina di settori trasversali su cui operino più amministrazioni, specificando quali siano le amministrazioni interessate;
- la verifica dell'autonoma rilevazione, con una propria scheda, delle leggi di novella e delle leggi di conversione, oltre al richiamo di tali provvedimenti nelle schede relative, rispettivamente, al provvedimento che si novella e al decreto-legge;
- la verifica che la ricognizione sia stata effettuata anche con riferimento alla normativa concernente enti vigilati e autorità indipendenti che operano in settori comunque riconducibili nell'ambito delle competenze dell'amministrazione centrale.

Il Consiglio di Stato, nel parere della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi n. 2024/2007 sul PAS 2007 aveva, dal canto suo, già sottolineato che:

a) la iniziale individuazione della normativa vigente riguarda tutte le leggi statali vigenti, senza eccezioni di ordine cronologico, materia, tipologia; l'operazione di ricognizione non va limitata alle "leggi" vigenti, ma va estesa alle singole "disposizioni legislative"; sicché, si deve raccomandare una particolare attenzione nell'individuazione delle disposizioni contenute in leggi finanziarie annuali o decreti leggi omnibus, o decreti legge a termine; per la relativa elencazione

istruzione; lavoro; lingua e letteratura, medicina; ordinamento della repubblica; ordinamento giudiziario; parlamento; poste e telecomunicazioni; produzione vegetale e animale; pubblica amministrazione; pubblico impiego; religione; scienze applicate; scienze economiche; scienze politiche; scienze pure; scienze sociali; sicurezza sociale; sistema monetario bancario e intermediazione finanziaria; storia geografia biografia; tempo libero; trasporti; unità di misura; urbanistica e territorio; vita sociale.

² Le tipologie scrutinate sono state: decreto del presidente della repubblica; decreto legge; decreto legislativo; legge; decreto legislativo del capo provvisorio dello stato; decreto legislativo luogotenenziale; decreto legge luogotenenziale; decreto luogotenenziale; regio decreto legislativo; regio decreto legge; regio decreto; regia magistrale patente; regia patente.

sono ipotizzabili più criteri, tutti egualmente idonei, da quello cronologico a quello per materie di cui all'art. 117 Cost. ovvero per competenze dei Ministeri;

b) come per la ricognizione delle leggi vigenti, anche la delega per il riassetto per materia riguarda tutte le leggi statali, anche successive al 1° gennaio 1970; la delega del “taglia-leggi” contiene un rinvio pieno all' art. 20 L. n. 59/1997, forte di un ampio novero di principi e criteri direttivi, che consentono un riassetto anche sostanziale oltre che formale, giustificando l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente (cfr. Corte cost. 18 aprile – 1 maggio 2007 n. 170);

c) le tre fasi in cui si articola il “taglia-leggi” - individuazione di tutte le disposizioni legislative statali vigenti; verifica della perdurante necessità delle disposizioni legislative anteriori al 1970; semplificazione e riassetto normativo delle disposizioni legislative mantenute in vita – sono operazioni complesse e laboriose, e, dovendo essere gestite dai singoli Ministeri, è indispensabile un costante coordinamento e confronto, per prevenire il rischio dell'utilizzazione di criteri diversi, di sovrapposizioni o di inserimento delle medesime norme in più decreti legislativi.

Conformemente alle indicazioni del Comitato tecnico, il raggruppamento della normativa legislativa recensita dalle amministrazioni è stato organizzato, oltre che per dicastero censore (e in ordine cronologico), per macro settori, utilizzando il sistema di classificazione TESEO. Nell'ambito dell'attività di controllo incrociato con altre banche dati, ci si è comunque giovati del fatto che molti atti risultavano catalogati secondo il sistema di voci e macroaree previste dal catalogo Normeinrete³, evidenziando anche tali dati.

Nel corso della attività di ricognizione, le amministrazioni hanno rappresentato dubbi interpretativi in relazione ad alcuni aspetti, cui hanno fatto riscontro indicazioni uniformi: è stato, ad esempio, richiesto cosa dovesse intendersi per norma intrusa; se fra le norme primarie dovessero essere ricompresi anche i regolamenti che disciplinano materie oggetto di delegificazione (quali i regolamenti di attuazione della legge n. 127/1997); se dovessero esservi ricompresi i provvedimenti adottati in attuazione di una delega legislativa anteriormente alla legge n. 400/1988.

³ Tale catalogazione rinvia alle seguenti 32 voci di classificazione: Affari Costituzionali e ordinamento della Repubblica; Affari Esteri; Affari Europei; Agricoltura, caccia, pesca; Ambiente, territorio e protezione civile; Assistenza, previdenza e assicurazioni; Banche, credito e moneta; Bilancio dello Stato e manovra finanziaria; Borsa e attività finanziarie; Commercio con l'estero; Commercio, servizi e tutela dei consumatori; Cultura, spettacolo, sport e turismo; Difesa e forze armate; Diritti e libertà fondamentali; Diritto civile, diritto commerciale e delle società; Diritto e giustizia; Energia; Famiglia e finanza; Finanza locale e regionale; Finanze e fisco; Industria e artigianato; Informazione e comunicazione; Lavori pubblici, edilizia e politica abitativa; Mezzogiorno e aree depresse; Occupazione, lavoro e professioni; Ordine pubblico e polizia; Politica e economica e privatizzazioni; Pubblica amministrazione, pubblico impiego e servizi pubblici; Sanità; Scuola, università e ricerca; Trasporti; Tutela dei lavoratori, sindacati e sicurezza nel lavoro.

5. Strumenti operativi

Già prima della definizione delle linee guida di attività, alcune amministrazioni hanno sviluppato test e sperimentazioni sulle modalità di attuazione dell'individuazione della normativa primaria imposta dal "taglia-leggi". Al riguardo, va segnalata l'attività del Ministero della Difesa, culminata nella predisposizione di un primo modello di archivio legislativo informatico, e quella del Ministero dell'Interno, volta ad elaborare una complessiva strategia di intervento per settori organici e delimitati.

Sul piano più strettamente tecnico, la prima necessità operativa affrontata dal Comitato tecnico è stata quella di approntare uno strumento idoneo a raccogliere e trattare informaticamente, in modo omogeneo, tutti i riferimenti legislativi via via censiti e di sviluppare le opportune sinergie con altre banche dati e con il CNIPA (in funzione soprattutto di controllo incrociato).

A tal fine, il Comitato tecnico ha curato, con il supporto del CNIPA, la predisposizione di un software per censire la disciplina primaria vigente attraverso specifiche schede informatiche. Le informazioni base richieste sono: identificazione degli atti o degli articoli estratti di interesse per l'amministrazione, catalogazione per macro area secondo i criteri del sistema di classificazione TESEO, indicazione sintetica delle leggi di novella, indicazione di altre amministrazioni cointeressate, la rilevazione di antinomie e incongruenze.

La scheda informatica prefigura, con specifici campi, anche i successivi stadi di attuazione del "taglia-leggi", quali la valutazione della indispensabilità della permanenza in vigore della normativa anteriore al 1970 e le esigenze di riordino normativo.

Pertanto, la struttura del software è caratterizzata da un elevato grado di flessibilità: le amministrazioni, a seconda delle risorse disponibili in relazione ai tempi prefissati di attuazione e alle concrete esigenze manifestate dalla normativa di settore, potranno procedere, facoltativamente, ad approfondire il livello della ricognizione in relazione alla classificazione (utilizzando anche il secondo livello di TESEO) e/o ad individuare con maggiore analiticità gli interventi di novella.

Idonee risorse sono state impegnate negli interventi di formazione specifica degli addetti e allo sviluppo ottimale dello strumento informatico, anche grazie a specifici incontri tra CNIPA e amministrazioni di settore.

L'utilizzazione del software in oggetto ha consentito l'avvio di un unitario sistema di report. Ulteriore elemento volto a rafforzare l'efficacia della programmazione delle attività di attuazione del "taglia-leggi" è stato il piano operativo del PAS 2007.

Al contempo, grazie alle sinergie attivate con il CNIPA, è stata curata la realizzazione di un sito intranet dedicato a tutti gli operatori attivi nelle varie amministrazioni, una vera