

piattaforma telematica tesa a supportare una comunità di utenti esperti, previa condivisione e diffusione delle conoscenze necessarie e delle esperienze maturate. Ciò ha consentito il progressivo sviluppo del processo di diffusione del software “taglia-leggi”.

Infine, si è pervenuti, conformemente ad una specifica indicazione del PAS, alla definizione delle modalità di controllo incrociato della costituenda banca dati “Taglialeggiweb” con altre banche dati giuridiche.

## 6. Incongruenze ed antinomie

Nella prima fase di ricognizione della normativa vigente, l'evidenziazione di incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi è stata letta come ricognizione delle tipologie possibili di criticità, con indicazione di una prima casistica, rinviando alla successiva fase, volta a scrutinare le esigenze di riassetto, la completa determinazione/elencazione delle suddette incongruenze ed antinomie e, soprattutto, la predisposizione di soluzioni dirette al loro superamento ad opera dello stesso legislatore delegato. L'individuazione delle antinomie e delle incongruenze impone un'operazione di valutazione della legislazione non semplicemente meccanica: si tratta di un vero e proprio studio delle disposizioni normative, volto ad accertare contrapposizioni, e quindi richiede apposite e adeguate verifiche di sistema, logicamente successive rispetto alla attività di ricognizione, meramente volta a censire le componenti del sistema stesso.

Nella comune accezione, il termine incongruenza indica contraddittorietà, mancanza di coerenza, di accordo ovvero mancanza di convenienza, di proporzione, di coerenza tra più cose, specie tra elementi che dovrebbero succedersi secondo uno sviluppo logico.

L'utilizzo del termine nei testi normativi è scarso. Qui esso rimane sostanzialmente connesso:

- alla previsione di errori, illogicità e/o rettifiche (d.P.R. 27-3-1992 n. 287, “Regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle Finanze”; d.P.R. 8-7-1986, n. 429, in tema di adeguamento della normativa sui servizi espletati dagli uffici periferici del Tesoro in materia di stipendi, pensioni e altre spese fisse);
- alla contraddizioni tra una pluralità di dati (dichiarati e/o desumibili), verificati in sede di controllo (D.L. 30-8-1993 n. 331, in tema di armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte; D.Lgs. 31-3-1998 n. 109, “Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate”);

- alla possibile incoerenza all'interno di processi, volti ad un risultato unitario, articolati per stadi successivi e/o diversi tra di loro (D.Lgs. 20-8-2002 n. 190, "Attuazione della L. 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale");
- alle incoerenze registrate con riferimento al mancato allineamento di determinate norme rispetto ad un principio normativo cui occorra assicurare la più ampia attuazione (L. 22 giugno 1990, n. 164, in tema di Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna).

Peraltro, a partire dalle previsioni dell'art. 23 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e dell'art. 6 del relativo regolamento di attuazione (d.P.R. 19 luglio 1989, n. 366), il termine incongruenza, accompagnato dalla specificazione "normativa" (ripresa nella L. n. 164/1990), è legato a quello di antinomia all'interno della tematica del riordino del sistema normativo; un ulteriore riferimento salda questi termini a eventuali segnalazioni operate dal Consiglio di Stato in sede consultiva e ai contrasti interpretativi evidenziati dalla giurisprudenza.

In giurisprudenza, l'utilizzo della nozione di incongruenza normativa è registrato, in particolare, per indicare:

- un'inspiegabile irrazionalità del sistema normativo (Cassazione, sez. unite civili, 20 novembre 2003, n. 17635);
- un'intrinseca contraddittorietà, un difetto logico-giuridico desumibile dal confronto di norme contemporaneamente vigenti e caratterizzate dalla non incommensurabilità e assoluta diversità dei rispettivi ambiti operativi e della connessa portata effettuale;
- un elemento di irrazionalità e di discriminazione all'interno di una medesima categoria (Corte costituzionale, ordinanza 20 giugno 2002, n. 262);

Da ciò si ricava una ricostruzione della nozione di "incongruenze ... normative relative ai diversi settori legislativi", come enunciato dall'art. 14, comma 12, L. n. 246/2005, differenziata rispetto a quella di antinomia (e quindi dal contrasto vero e proprio tra norme). Essa è espressione di un difetto di logicità nella collocazione di singole norme nel sistema, come tale fonte di difficoltà interpretative e/o applicative. Tale difetto può essere originato da:

- irrazionale delineazione di un assetto assai diversificato rispetto ad altre norme, nonostante l'identità sostanziale delle correlate problematiche di tutela (e viceversa), pur senza raggiungere la gravità del difetto di ragionevolezza della scelta del legislatore;
- mancato allineamento della norma rispetto ad un principio direttivo generale e/o ad

un contesto normativo mutato rispetto a quello vigente al momento della sua emanazione;

- errori logici e contraddizioni risolvibili con una rettifica.

Quanto alla ricostruzione della nozione di antinomia, per il senso comune l'antinomia rappresenta una contraddizione, reale o apparente, fra due disposizioni normative, fra due concetti, fra due tesi, tra un principio ed un altro di una scienza ovvero la contraddizione tra due proposizioni, entrambe dimostrabili come vere.

Il conflitto normativo consiste, quindi, nella contemporanea vigenza di due o più disposizioni contraddittorie che - in astratto- possono elidersi a vicenda. L'antinomia reale è, peraltro, l'esito di un processo volto all'applicazione delle norme, in cui l'interprete non ha potuto risolvere il conflitto utilizzando agevolmente i criteri sul concorso di norme che l'ordinamento pone a sua disposizione.

Il termine antinomia viene precocemente utilizzato in relazione ad alcune risalenti iniziative di compilazione di testi unici, volti al coordinamento e alla armonizzazione delle varie disposizioni afferenti ad un dato settore o una certa materia. Anche qui l'antinomia è indicata tra i difetti da eliminare, spesso richiamata assieme alla duplicazione e sovrapposizione di norme (cfr. i vari provvedimenti di riordino della regia guardia di finanza, ad es. il R.D.L. 8-7-1937 n. 1290, o la L. 7-6-1937 n. 913, oppure il R.D. 30-12-1923 n. 2835, "Disposizioni interpretative ed integrative del R.D. 21 novembre 1923, n. 2480, sulle pensioni normali del personale dell'Amministrazione dello Stato").

Dottrina e giurisprudenza hanno, dal canto loro, precisato che per la sussistenza di un autentico rapporto di antinomia tra norme diverse devono sussistere elementi di contrasto ineliminabili con una corretta esegesi e quindi apprezzabili profili di equivocità del contenuto vincolante. Dove le norme prevedano conseguenze giuridiche incompatibili e appaia problematica l'applicazione degli ordinari criteri di risoluzione delle antinomie tra norme dello stesso rango - il criterio di specialità e quello cronologico - , la fattispecie concreta è suscettibile di diverse ed opposte soluzioni, con evidente violazione del principio di uguaglianza e della certezza del diritto.

All'interno del processo di ricognizione della legislazione vigente, le amministrazioni hanno elaborato una prima campionatura di incongruenze e antinomie, per testare la bontà dell'approccio fin qui definito, individuando le più palesi criticità<sup>4</sup>. Per raccogliere ed evidenziare puntualmente il

---

<sup>4</sup> I dati ricavati dalle indicazioni delle amministrazioni confermano la pluralità di occasioni in cui possono riscontrarsi, anche ad una prima lettura, incongruenze e antinomie normative. Per le incongruenze, si va dalla traccia di una incompatibilità/inconciliabilità tra due norme a ipotesi in cui è apparsa patologica la permanente applicazione di una norma risalente nonostante successivi mutamenti di sistema; in altri casi si rileva che la disposizione risulta superata oppure si segnalano

complesso delle antinomie e incongruenze presenti nella legislazione vigente sarà necessaria una ricerca di quanto ascrivito a queste due categorie da parte di giurisprudenza, paper, report, libri bianchi e verdi, segnalazioni delle Autorità indipendenti, indicazioni degli organismi comunitari, indicazioni degli *stakeholders*, oltre, ovviamente, alla sottolineatura, caso per caso, delle antinomie ed incongruenze che hanno originato problemi nell'applicazione della legislazione da parte delle stesse amministrazioni.

Il quadro delle incongruenze e delle antinomie normative, così ricostruito, sarà uno strumento prezioso per l'attività affidata al Governo, nella sua veste di legislatore delegato: quando la loro risoluzione appaia univoca e possibile mediante il solo strumento dell'abrogazione, esse potranno essere superate già attraverso il solo uso, consapevole ed accorto, dell'effetto "ghigliottina"; laddove invece la loro risoluzione appaia più controversa e richieda un intervento non meramente abrogativo, sarà necessario intervenire mediante gli strumenti di riordino, operando cioè una revisione della disciplina in questione, conformemente ai principi e criteri direttivi posti dalla delega (e avendo sempre presente l'esigenza di coordinamento con la legislazione successiva al 1970).

## 7. "Taglia-leggi" e "Normattiva"

L'articolo 14, comma 12, della legge n. 246 del 2005 contiene la specificazione che al fine di procedere all'attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente, il Governo ha la possibilità di avvalersi dei risultati dell'attività di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. La norma ha previsto la costituzione di un sistema informativo sulla normativa statale vigente (progetto denominato "Normattiva"), di carattere primario e secondario, per realizzare in via informatica l'accesso gratuito dei cittadini alla normativa vigente e fornire allo stesso legislatore anche funzionalità di esplorazione dei legami esistenti tra i diversi provvedimenti<sup>5</sup>.

La gestione del progetto è affidata al Presidente del Consiglio e viene disciplinata attraverso un apposito DPCM, di intesa con i Presidenti delle due Camere<sup>6</sup>.

---

residui di normazione sopravvissuti inalterati nonostante la semplificazione di altre disposizioni concernenti il medesimo o analogo procedimento. Una terza categoria di incongruenze segnala la mancanza di una disciplina ad hoc per ipotesi meritevoli di particolare tutela ovvero l'inopportunità di richiami e rinvii a determinate disposizioni di legge per fattispecie diverse. Per le antinomie, le amministrazioni hanno richiamato l'attenzione su ipotesi di contrasto tra norme nelle più diverse materie.

<sup>5</sup> Cfr. il documento del CNIPA, Programma Normattiva – Progetto e-Leges – Riformulazione del progetto, aprile 2007.

<sup>6</sup> Oltre alla legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) la normativa e le delibere di riferimento sono: il DPCM 24 gennaio 2003; la Delibera n. 1 del Comitato Guida del 10

All'interno del processo di attuazione dell'art. 107, si è formata una comunità di esperti nei vari aspetti del trattamento informatico dei testi normativi, facente capo allo specifico gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle amministrazioni della Camera dei Deputati e del Senato, della Presidenza del Consiglio e dell'AIPA (successivamente CNIPA), in collaborazione con il CED della Corte di Cassazione; mentre il varo di standard nazionali per il trattamento informatico dei testi normativi ha avuto successo, la costituzione della vera e propria banca dati sulla normativa statale vigente si è dimostrata un obiettivo estremamente più complesso di quanto ipotizzato in origine, sostanzialmente per tre ordini di ragioni:

- l'altissimo numero di atti normativi primari e subprimari emanati dal 1861 ad oggi (con una approssimazione inevitabile, dovuta alla difficile demarcazione della nozione di "normatività") e la non omogeneità delle norme sulle fonti (sia di produzione sia di conoscenza) tra il 1861 ed oggi;
- la frammentazione e il disordine dell'ordinamento dovuta anche alla scarsa importanza tradizionalmente attribuita dal legislatore alla qualità della legislazione (limitata presenza di codici e testi unici e limitato ricorso alla abrogazione espressa sono solo i fenomeni più evidenti);
- la disomogeneità del patrimonio di raccolte elettroniche, messa in luce da uno studio svolto proprio all'interno del progetto "Normativa".

Come sottolineato dal PAS 2007, il sistema di cui all'articolo 107 - in fase di realizzazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica - risulta di particolare complessità tecnica, passando per il trattamento elettronico di tutti i testi normativi vigenti e del dato storico complessivo. Pertanto dovrà essere realizzato autonomamente e non potrà - per evidenti ragioni - assumere valore condizionante rispetto all'attuazione dell'azione di sfortimento e di riordino della legislazione vigente di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, pur potendo essere proficuamente utilizzato per le parti che saranno rese effettivamente disponibili.

Naturalmente tale constatazione non implica in alcun modo l'abbandono del progetto "Normativa", il quale anzi potrà trarre beneficio dall'effettiva attuazione del "taglia-leggi", se non altro per la drastica riduzione del numero di atti con valore e forza di legge da ritenersi vigenti. Anzi, occorre ribadire come progetto "Normativa" e "taglia-leggi" si presentino come componenti

---

dicembre 2003; la Circolare AIPA n.35, 6 novembre 2001, "Assegnazione dei nomi uniformi ai documenti giuridici"; la Circolare AIPA n. 40, 22 aprile 2002, "Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML".

di un'ambiziosa strategia di riforma: ridurre il numero delle leggi vigenti e procedere al loro riordino e favorire la conoscenza pubblica dell'ordinamento legislativo.

Da segnalare, infine, che in relazione alla “Carta della qualità della regolazione” prevista dal PAS 2007 (una compilazione, a fini conoscitivi e ricognitivi, del *corpus* di norme sulla produzione normativa, da rendere disponibile in via telematica), il Consiglio di Stato, nel parere della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi n. 2024/2007, ha suggerito di supportare la Carta stessa con la compilazione, risultante della attuazione della prima fase del “taglia-leggi”, dell'elenco delle leggi in vigore.

### 8. I risultati della ricognizione

L'opera di ricognizione della normativa statale di rango legislativo si è sviluppata a partire da un dato: le banche dati giuridiche esistenti sono risultate strutturate per catalogare/evidenziare gli atti non secondo il criterio della rispettiva forza (di legge, regolamentare, provvedimentale, ecc.), ma per tipologia. Ciò vuol dire, ad es., che una ricerca alla voce d.P.R. o Regio decreto (tipologie di atti che possono avere sia natura di fonte primaria che secondaria) non consente di rilevare gli atti con contenuto normativo di rango legislativo se non dopo la verifica di ognuna delle voci o record registrati (così per i 70.000 regi decreti o i circa 4.000 d.P.R. censiti, con grande accuratezza, per il periodo 1860-2007). Anche il numero dei decreti legge riportati sconta la necessità di depurare il dato dai decreti decaduti, laddove si voglia evidenziare solo quegli atti che hanno trasferito il proprio contenuto, con o senza modifiche, nella successiva legge di conversione. Le stesse leggi in senso formale possono risultare censite assieme agli avvisi di rettifica, agli errata corrige e ai comunicati relativi, rendendo difficile un calcolo preciso (anche qui, bisogna, infatti, verificare caso per caso il contenuto della singola voce o scheda). Da ciò l'estrema difficoltà, finora, di una stima precisa del numero degli atti con forza di legge vigenti (nel senso almeno di non espressamente abrogati), a fronte di una patrimonio informativo paradossalmente ricchissimo.

La banca dati “Taglialeggiweb”, scaturita dal censimento operato dalle amministrazioni in attuazione del “taglia-leggi”, rappresenta un'importante novità, avendo scelto il criterio dell'inserimento solo ed esclusivamente degli atti aventi forza di legge (dopo specifica valutazione del carattere o meno di normazione primaria del contenuto dell'atto), a prescindere dalla tipologia del provvedimento (comunque evidenziata). Per la prima volta, si è dato il via alla costituzione e implementazione di una banca dati giuridica espressamente finalizzata a fornire al legislatore strumenti di supporto per la produzione e la semplificazione della normativa primaria. Al contempo, si è aperta la strada ad un'opera di classificazione, per ambiti, dell'intera legislazione,

utilizzando, come ricordato, le macroaree del sistema TESEO; tale operazione è anche essa di grande rilievo nella prospettiva di una “messa a regime” dell’ordinamento.

Complessivamente, alla data del 6 dicembre 2007, le amministrazioni hanno inserito nel “Taglialeggiweb” circa 9.000 atti (esclusi gli interventi di novella sul corpo di leggi preesistenti, che ammontano a circa 5.000 disposizioni); di questi, quelli pubblicati nel periodo 1860-1969 (data limite dell’effetto ghigliottina del “taglia-leggi”) risultano in numero di circa 3.000.

È stato progressivamente avviato il raffronto tra questa massa di dati e le altre banche dati giuridiche. Tale raffronto è stato necessariamente operato per tipologia di atti, unico sistema con cui, come già detto, sono organizzati gli altri data base. Sugli scostamenti segnalati si è avviata una attività puntuale di verifica. Tra i casi di non concordanza riscontrati tra “Taglialeggiweb” e altre banche dati alcuni sono stati celermente e positivamente risolti: così quelli relativi ad atti inseriti o registrati nei data base ma non aventi effettivamente un contenuto di rango legislativo; quelli derivanti da errori nella indicazione degli elementi identificativi del singolo provvedimento (data, numero o altri dati discordanti tra le diverse banche dati); quelli scaturiti dalla scelta da parte di alcune banche dati di riportare/elencare anche gli atti con forza di legge già oggetto, però, di espressa abrogazione (diversamente da “Taglialeggiweb”). Da segnalare circa 800 casi in cui le amministrazioni hanno censito norme non presenti in alcuna banca dati persistente.

Sono, infine, residuati circa 12.000 atti (di cui circa 4.000 emanati nel periodo 1860- 1969) risultanti dallo scrutinio delle altre banche dati e non inseriti in “Taglialeggiweb” dalle amministrazioni. Questa seconda elencazione di norme di rango legislativo, da considerare vigenti nel limitato senso di non espressamente abrogate, rappresenta un importante risultato. I due insiemi-norme censite dall’amministrazione e norme ricavate da altre banche dati, rappresentano, congiuntamente, il frutto finale della ricognizione, il primo dato sull’universo rappresentato dagli atti con forza e valore di legge vigenti (non espressamente abrogati): questo dato complessivo è di circa 21.000 atti, di cui circa 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969. Allo stesso tempo, la maggior parte degli atti non censiti dalle amministrazioni rappresenta il primo candidato all’eliminazione attraverso l’effetto ghigliottina o il riassetto ex delega “taglia-leggi”<sup>7</sup>. Molti dei suddetti atti sono, infatti, riconducibili a norme primarie che le singole amministrazioni non hanno ritenuto di censire in quanto leggi provvedimento o con effetti ormai esauriti o temporanei oppure da considerare abrogate implicitamente.

---

<sup>7</sup> Resta tuttora un margine di approssimazione dei risultati finali valutabile tra il 5% e il 15%, comprensivo di meri errori di inserimento, di duplicazioni o di “sviste” presenti negli stessi dati caricati in “Taglialeggiweb” e nelle altre banche. Sono già stati individuati circa 2.000 casi sospetti (non inseriti nei totali sopra esposti) che sono al momento oggetto di una rinnovata verifica puntuale.

La puntuale elencazione dei 21.000 atti individuati è contenuta in due specifici allegati a questa relazione:

il primo allegato contiene l'elencazione dei circa 9.000 atti inseriti in "Taglialeggiweb", distinti per amministrazione (risultano quindi anche tutti i casi in cui due o più amministrazioni abbiano censito lo stesso atto), con indicazioni di: numero identificativo della Scheda dell'archivio "Taglialeggiweb", tipologia del provvedimento, numero, data, dati identificativi della Gazzetta Ufficiale di pubblicazione (per gli atti più risalenti, da osservare che l'indicazione della Gazzetta Ufficiale manca perché non era stata ancora istituita); titolo; macro area TESEO di classificazione; eventuale indicazione del descrittore TESEO (secondo livello di classificazione)<sup>8</sup>;

il secondo allegato contiene l'elencazione dei circa 12.000 atti del secondo archivio, ricavato dalle altre banche dati, con indicazione di: numero assegnato nell'archivio; tipologia del provvedimento, numero, data, dati identificativi della Gazzetta Ufficiale di pubblicazione; titolo; eventuale classificazione (primo, secondo e terzo livello) secondo il sistema Normainrete.

Un terzo elenco (allegato 3) contiene le incongruenze e antinomie segnalate dalle amministrazioni.

Tra i provvedimenti normativi censiti solo dalle altre banche dati, un piccolo gruppo sarà recuperato dalle amministrazioni ed immesso in "Taglialeggiweb", andando ad integrarne il censimento. Ciò avverrà nel caso in cui si tratti di normative vigenti ed applicate e ritenute d'interesse, non inserite per dimenticanza o magari per convinzione che qualche altro dicastero le avesse già censite (un tipico conflitto negativo di competenze, stavolta in sede di caricamento dei dati di "Taglialeggiweb").

Sui dati ottenuti grazie alla rilevazione complessivamente operata è stato possibile effettuare una serie di analisi statistiche, volte ad evidenziare alcuni dei caratteri dello stock di normativa legislativa statale, sia in generale che per lo specifico segmento 1860-1969. Per gli atti inseriti in "Taglialeggiweb" si è indagata la distribuzione per tipologia di atto e quella per amministrazione competente/recensente; la ripartizione per materia secondo le voci di macro-area del sistema di classificazione TESEO e la distribuzione per numero di articoli di interesse singolarmente segnalati all'interno di una legge (per cercare di individuare le ipotesi di frammentarietà più evidenti); infine, la distribuzione degli atti con riferimento al numero di amministrazioni che abbiano congiuntamente effettuato la segnalazione (per far risaltare le ipotesi di maggior cointeressenza e/o la maggior verticalità di alcuni settori legislativi, ovvero la "solitaria competenza" attribuita ad alcune amministrazioni su determinate materie). Anche per gli atti non censiti dalle amministrazioni e

---

<sup>8</sup> Alcune amministrazioni hanno ommesso di indicare la classificazione TESEO degli atti da loro censiti, che verrà aggiunta in un secondo tempo.

ricavati da altre banche dati sono state effettuate analoghe indagini (utilizzando la ripartizione per materia secondo la classificazione di Normeinrete)<sup>9</sup>.

I risultati di tali indagini sono indicati negli appositi grafici e prospetti riepilogativi<sup>10</sup> (previa indicazione del glossario).

In particolare:

il report 1 fornisce il quadro sintetico degli atti normativi di rango legislativo vigenti censiti;

il report 2 fornisce il quadro sintetico degli atti normativi di rango legislativo vigenti censiti, ripartiti per tipologia di atto;

il report 3 fornisce il quadro degli inserimenti degli atti di rango legislativo vigenti operati dalle Amministrazioni in “Taglialeggiweb”;

il report 4 fornisce gli atti normativi di rango legislativo vigenti, censiti dalle amministrazioni (schede “Taglialeggiweb”) ripartiti per materia secondo la voce di macro-area dello schema di classificazione TESEO;

il report 5 fornisce gli atti normativi di rango legislativo vigenti individuati dal raffronto con altre banche dati, ripartiti per materia in base alla classificazione secondo lo schema di Normeinrete;

il report 6 evidenzia le ipotesi in cui una amministrazione non abbia segnalato come di interesse, nell’apposita scheda, tutto il contenuto di un atto legislativo ma solo singoli articoli;

il report 7 fornisce il numero delle incongruenze e antinomie segnalate dalle amministrazioni.

Il report 8 fornisce la distribuzione degli atti di rango legislativo vigenti, emanati dal 1860 al 2007, censiti dalle amministrazioni sulla banca dati “Taglialeggiweb”, per numero di amministrazioni congiuntamente segnalanti

Come accennato, dall’analisi di campioni relativi a significativi settori (Università e istruzione, Difesa, Interno) degli elenchi di controllo ricavati da altre banche dati, si è potuto sostanzialmente verificare quali siano i caratteri ricorrenti nei provvedimenti che le amministrazioni hanno omesso di censire seppur presenti in altri data base.

In primo luogo, un certo numero di casi riguarda fonti legislative che sono state oggetto di una abrogazione implicita, per mezzo di successivi interventi di riforma, revisione o riordino delle norme.

---

<sup>9</sup> L’esatta collocazione nella classificazione Normeinrete è ancora dibattuta per alcuni atti, che al momento sono rimasti evidenziati senza classificazione per materia, in vista di un approfondimento.

<sup>10</sup> Elaborazione dei dati a cura del CNIPA.

In secondo luogo, in numerosi casi i provvedimenti contenuti nell'elenco di controllo hanno, in qualche modo, consumato la loro forza dispositiva. Così è per le leggi - provvedimento, per le disposizioni legislative che disciplinano situazioni caratterizzate da contingenza temporale, per i provvedimenti che dispongono finanziamenti per alcuni anni (leggi di spesa).

In tutti questi casi, la norma risulta deprivata della attitudine a regolare nuovi rapporti: per quanto valida, infatti, non è più operativa, cioè suscettibile di applicazione attuale da parte delle amministrazioni. La rilevazione condotta dalle amministrazioni è in realtà passata per l'accertamento della concreta operatività delle norme, considerato propedeutico allo scrutinio della legislazione primaria di interesse nella prospettiva della ghigliottina "taglia-leggi".

Andrà, peraltro, considerato che la norma non più operativa, pur coinvolta nell'abrogazione ex "taglia-leggi", rimarrà all'occorrenza applicabile in un eventuale contenzioso: il giudice, infatti, continua a disporre dell'ordinamento in una dimensione intertemporale, in quanto la disciplina di ciascun fatto va individuata nella normativa del tempo in cui esso si verifica (*tempus regit actum*).

Particolarmente dibattuta la questione delle "leggi a tasso ridotto (o prive) di generalità e astrattezza": le cd. leggi-provvedimento, ritenute a suo tempo ammissibili – come tali - dalla Corte costituzionale, sono state infatti ripetutamente stigmatizzate in quanto sintomo di una "amministrativizzazione" della legge.

Dal punto di vista dell'azione di semplificazione, la questione risulta chiara da tempo, sia a livello della legislazione statale che di quella regionale.

Fin dal primo Rapporto sullo stato della legislazione (1998, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati) venivano individuate la categoria delle leggi-provvedimento ("finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi") e quella dei provvedimenti di manutenzione normativa ("che recano disposizioni di puntuale modifica o di proroga di disposizioni legislative vigenti"): di queste categorie veniva registrata l'alta incidenza nella legislazione statale, confermata anche dal Rapporto 2007 sullo stato della legislazione, che ne stima complessivamente per il 2006 un peso del 54,05% sul totale delle leggi approvate.

Anche nell'ambito dei primi Rapporti sulla legislazione regionale (Lombardia 2000-2001, Toscana maggio 2000-novembre 2001, Piemonte 2001)<sup>11</sup> viene ricorrentemente utilizzata la medesima definizione per leggi-provvedimento e provvedimenti di manutenzione normativa e ne viene rilevata sostanzialmente la stessa, alta incidenza quantitativa.

---

<sup>11</sup> In <http://www.parlamentiregionali.it/documenti/rapportilegislazione.php>

Quanto rilevato dalle prime fasi dell'applicazione del "taglia-leggi" appare, in qualche modo, una importante conferma della aspettativa che si radicava sui Rapporti relativi allo stato della legislazione, intervenuti in questi anni sia a livello statale che regionale.

Si deve, peraltro, notare che la normativa legislativa esaurita precedente al 1° gennaio 1970 — o perché legge-provvedimento o perché disciplinante situazioni caratterizzate da contingenza temporale o perché norma di finanziamento — se non indicata tra quella da mantenere in vigore ricadrà, comunque, sotto l'effetto "ghigliottina" del "taglia-leggi".

In ogni caso, i risultati di questa prima fase dell'attività di ricognizione della legislazione in vigore sembrano tali da consentire di ritenere corretta l'impostazione sottostante l'intero impianto del "taglia-leggi". Pare cioè esservi un numero rilevante di atti aventi forza e valore di legge, formalmente non abrogati dei quali — considerata la mancata ricognizione da parte delle amministrazioni di settore — è possibile ipotizzare che abbiano sostanzialmente esaurito gli effetti o che siano desueti o comunque da ritenersi non più rilevanti. Atti dei quali appare pertanto opportuna l'azione di eliminazione.

**PARTE III – Le disposizioni legislative ante 1970 e il riassetto normativo****9. Problematiche generali della seconda fase: la legislazione esclusa dal “taglia-leggi”**

Con il “taglia-leggi”, è offerto al Governo - in qualità di legislatore delegato - e al Parlamento - per il tramite della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione - di intervenire sullo stock di legislazione con aspetti finora inediti e fortemente innovativi, realizzando, con il concorso di tutti gli operatori, una complessiva revisione e messa a regime del sistema normativo. La valutazione della legislazione anteriore al 1970 consentirà di innovare l’ordinamento modulando il generale effetto abrogativo previsto dai commi 16 e 17 dell’art. 14, della legge n. 246/2005, “salvando” solo le disposizioni la cui permanenza sia ritenuta effettivamente indispensabile.

La ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti, compiuta in attuazione dell’art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246, ha fornito la base conoscitiva necessaria ad intervenire. I due attori istituzionali – Governo e Parlamento – sono ora chiamati alla seconda fase, di attuazione specifica della delega “taglia-leggi”, con l’obiettivo finale di ridurre i costi legati alla necessità - per cittadini e operatori, economici ma anche per amministratori e pubbliche amministrazioni - di conoscere e orientarsi in un panorama legislativo ipertrofico, farraginoso ed eccessivamente complesso. Una prima proiezione, consente di prevedere che almeno un quarto dei circa 21.000 atti censiti potranno essere eliminati.

L’avvio della seconda fase sarà caratterizzato dalla necessità di avviare un dibattito nelle sedi istituzionali per definire e dare indicazioni rispetto ad una serie di punti qualificati, emersi durante l’attività di ricognizione.

In particolare, come già accennato, alcune categorie di norme sono state sottratte *ab origine* dalla legge al meccanismo di generale e automatica abrogazione connesso al “taglia -leggi”. Si tratta, nel dettaglio, di:

- codici e testi unici;
- disposizioni in materia previdenziale e assistenziale;
- disposizioni relative all’ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all’ordinamento delle magistrature e dell’avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione;

- disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi ad oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di legislazione concorrente;
- disposizioni tributarie e di bilancio;
- disposizioni in materia previdenziale e assistenziale;
- disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Invero, le disposizioni legislative anteriori al 1970 non sono collocabili all'interno di due soli insiemi, per definizione esaustivi dell'universo considerato (quelle che restano in vigore, da un lato; quelle che saranno abrogate automaticamente, dall'altro), ma vanno sistemate in tre insiemi, uno dei quali (quello appunto delle disposizioni escluse dall'applicazione del meccanismo) caratterizzato da confini che potrebbero risultare in alcuni casi incerti. Tali confini restano esposti alla attività di interpretazione degli operatori, *in primis* quella dei giudici, che, chiamati a pronunciarsi su fattispecie concrete, potrebbero ritenere che norme anteriori al 1970, considerate dall'amministrazioni abrogate perché non puntualmente fatte salve, appartengono in realtà a qualcuna delle categorie escluse.

Allo scopo di evitare che il concreto funzionamento del meccanismo del "taglia-leggi" possa rivelarsi un ulteriore fattore di incertezza in merito alla vigenza di alcuni settori della legislazione, è stata prospettata la possibilità di prevedere, all'interno dei decreti legislativi, una separata sezione che indichi i singoli atti legislativi che devono comunque intendersi sottratti all'effetto abrogativo in quanto ricompresi nei settori esclusi dal meccanismo del "taglia-leggi". Ove, peraltro, si ritenesse che tale soluzione configuri una surrettizia estensione del "taglia-leggi" anche ai settori esclusi, prestando il fianco al rischio di declaratorie di illegittimità dei decreti legislativi per eccesso di delega, potrebbe, viceversa, ipotizzarsi la necessità di un'apposita modifica della norma di delega, che consenta anche per la legislazione ora esclusa una elencazione con effetto tranciante delle norme che restano in vigore.

#### **10. (segue) Principi e criteri direttivi.**

In relazione agli specifici principi e criteri direttivi previsti dall'art. 14, comma 14, L. n. 246/2005 in merito alla verifica della indispensabilità della permanenza in vigore delle norme anteriori al 1970, il Consiglio di Stato, nel parere della Sezione Consultiva Atti Normativi n. 2024/2007 sul PAS 2007 ha sottolineato:

1) in ordine alla fase di verifica della attualità delle norme, potrebbero essere utilizzati quali elementi guida, di massima ed esemplificativamente, per indirizzare analisi più approfondite: l'età della norma; la sua residualità a seguito di leggi di modifica; la sua specialità; l'anteriorità rispetto alla Costituzione;

2) la verifica di perdurante attualità delle disposizioni deve essere fatta, secondo quanto dispone espressamente l'art. 14, comma 14, nel rispetto dell'art. 1, comma 2, L. n. 131/2003 ("le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale"). Ciò comporta che nelle materie di legislazione concorrente, nelle quali il legislatore statale deve dettare solo i principi fondamentali, le norme di dettaglio statali anteriori al 1970, se considerate ancora attuali, dovranno essere confermate sì, ma come norme cedevoli. I decreti legislativi di riassetto, nelle materie di legislazione concorrente, dovranno adeguatamente essere strutturati, eventualmente in due parti distinte, ciascuna armonica e sistematica: la parte prima contenente i principi della materia, la parte seconda contenente le norme di dettaglio (cedevoli).

Quanto ai principi e criteri contenuti dall'art. 20 L. n. 59/1997, cui la L. n. 246/2005 rinvia per la semplificazione o il riassetto normativo – in relazione al riordino e alla semplificazione di materie organiche dell'ordinamento, senza specifici riferimenti al merito dei singoli settori – Governo e Parlamento dovranno concordemente definire le linee di intervento più opportune in relazione alle esigenze di riassetto.

Il dibattito e le riflessioni attivate nelle sedi istituzionali sono destinate a fornire le concrete coordinate del *modus operandi* del processo di riordino, definendo opzioni e scelte strategiche. Bisognerà scegliere se e in che campi operare riforme di settore nel senso della liberalizzazione; se e dove operare modifiche dell'assetto delle competenze (ad esempio, tramite l'attribuzione di funzioni ai comuni); se e dove incidere sui vari aspetti organizzativi e procedurali.

Tra i criteri di riferimento recati dall'art. 20 L. n. 59/1997, estremamente ricchi di potenzialità, rientrano, infatti:

- la revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte alla regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza o ad altre finalità fondamentali;
- la promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive, sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti e la previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di controllo successivi;

- l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, salvo il conferimento di funzioni a organi diversi al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; la determinazione dei principi fondamentali di attribuzione delle funzioni secondo gli stessi criteri da parte delle Regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente;

- la definizione dei criteri di adeguamento dell'organizzazione amministrativa alle rinnovate modalità di esercizio delle funzioni;

- la semplificazione dei procedimenti amministrativi, anche connessi o strumentali, specie per la riduzione dei tempi, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpendo le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui;

- l'aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa;

- l'avvalimento di uffici e strutture tecniche e amministrative pubbliche da parte di altre pubbliche amministrazioni, sulla base di accordi conclusi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

- l'ulteriore ampliamento (con valutazione caso per caso) delle ipotesi di denuncia di inizio attività (DIA) e di silenzio-assenso.

## **11. (segue) Le problematiche applicative**

Tra le problematiche più strettamente applicative e di particolare interesse - che dovranno passare al vaglio di Governo e Parlamento per la definizione delle opportune soluzioni - possono essere sinteticamente evidenziati i seguenti temi:

- va definito il contenuto concreto dei decreti legislativi che avranno il compito di individuare le disposizioni di legge che rimangono in vigore e di operare il riassetto. Il loro contenuto minimo dovrà corrispondere ad un elenco di disposizioni o atti normativi anteriori al 1970 che permangono in vigore, oltre alle eventuali operazioni di novella direttamente finalizzate ad armonizzare le disposizioni ante 1970 mantenute in vigore con quelle posteriori al 1970. A tale contenuto minimo potrebbe affiancarsi anche l'eventuale indicazione espressa della abrogazione di leggi post 1970 già implicitamente abrogate e la razionalizzazione di normative frammentarie e disperse. Su questo aspetto, il Consiglio di Stato (parere n. 2024/2007) ha inteso

segnalare che “l’operazione di riassetto legislativo deve avvenire per materie, anche coordinando le leggi anteriori al 1970 con quelle successive; in uno stesso decreto legislativo può, quindi, essere riassetata la disciplina sia anteriore sia successiva al 1° gennaio 1970; per quanto possibile, il riassetto dovrebbe avvenire inserendo le norme da riordinare nei testi unici e codici già vigenti, ivi compresi i quattro codici “classici”, ove si tratti di norme civili, penali, processuali civili o processuali penali”. Ai sensi dell’art. 14, comma 14, lett. e) L. n. 246/2005, le disposizioni vanno, poi, riorganizzate per materie o settori omogenei. In astratto si può optare per ambiti di competenze ministeriali, ovvero fare riferimento, in ciascun decreto legislativo, ad una o più materie secondo l’elenco contenuto nell’art. 117 Cost. Al riguardo, il PAS 2007 ha prospettato la possibile emanazione di decreti di semplificazione e di riassetto predisposti per settori omogenei, secondo l’elenco delle materie legislative di cui all’articolo 117 Cost.;

- potrebbe essere opportuna l’individuazione di priorità in relazione alle singole materie, concentrando il maggior sforzo di riassetto e semplificazione sui settori effettivamente più “sofferenti”. È quanto sottolineato anche dal già citato parere del Consiglio di Stato n. 2024/2007, secondo cui “vista la mole di lavoro imposta dal taglia leggi, appare indispensabile stabilire una scala di priorità, in modo da procedere al riassetto muovendo dai settori ritenuti più importanti, secondo valutazioni di opportunità da fissare nel piano di azione. Tali settori potrebbero coincidere con le aree di regolazione prioritarie indicate dal PAS stesso (privacy; ambiente e paesaggio; fisco e dogane; sicurezza civile; localizzazione di impianti industriali; previdenza e contributi; igiene e sicurezza sul lavoro), ovvero riguardare quelle che presentano la più confusa stratificazione delle fonti, quali, a titolo di mero esempio: il pubblico impiego; l’ordinamento militare; il processo amministrativo; l’immigrazione; i trasporti pubblici; i servizi pubblici e segnatamente quelli locali”;
- vanno definiti i rapporti tra la delega “taglia-leggi” e le deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero intercorrere, con propri criteri e principi direttivi, nello spazio di tempo intercorrente fino alla data finale del dicembre 2009. Giova ulteriormente segnalare che le potenzialità dei criteri di riordino ex art 20 L. n. 59/1997 non espropriano il Parlamento sulle politiche dei singoli settori ma consentono un intervento sostanziale di liberalizzazione, semplificazione e riduzione degli oneri (e non solo un accorpamento formale di leggi);