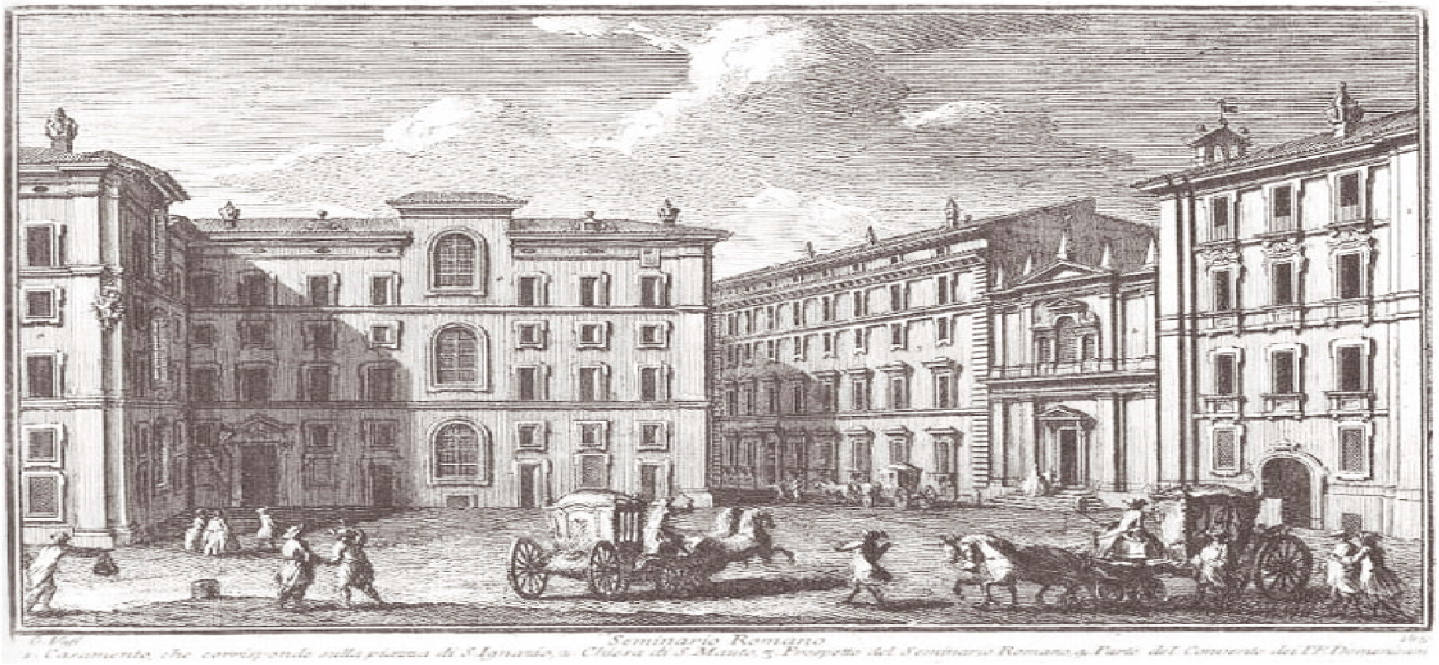
Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI

Senato della Repubblica
SERVIZIO PER LA QUALITA'
DEGLI ATTI NORMATIVI



Documentazione e ricerche

La relazione del Governo al Parlamento sul "taglia leggi"

L'attuazione dell'art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246

n. 119

30 gennaio 2008

XV LEGISLATURA

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI

Senato della Repubblica
SERVIZIO PER LA QUALITA'
DEGLI ATTI NORMATIVI

Documentazione e ricerche

La relazione del Governo al Parlamento sul "taglia-leggi"

L'attuazione dell'articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246

n. 119

30 gennaio 2008

XV LEGISLATURA

Nel presente dossier, curato dall'Osservatorio legislativo e parlamentare (Servizio Studi della Camera dei deputati) e dall'Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere *(Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica) si dà sinteticamente conto della relazione presentata dal Governo al Parlamento sull'attuazione dell'articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005).*

in allegato al presente dossier si pubblica il testo della relazione. Per gli allegati, molto corposi, si rinvia alla consultazione del documento XXVII, n. 7.

CAMERA DEI DEPUTATI SERVIZIO STUDI OSSERVATORIO LEGISLATIVO E PARLAMENTARE	
Consigliere	Valerio Di Porto (2171)
Documentarista	Alessandro Orciuolo (2272)
Segretari	Paola Micone (9265) Annamaria Moretto (9409) Flavia Felici (9265)

SENATO DELLA REPUBBLICA SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI UFFICIO PER LA FATTIBILITÀ AMMINISTRATIVA E PER L'ANALISI D'IMPATTO DEGLI ATTI *IN ITINERE*	
Consigliere	Luca Borsi (06.67063538)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

file: OR0101.doc

INDICE

INTRODUZIONE

- 1. La relazione del Governo al Parlamento 1
- 2. I report e gli allegati 8
- L'informatizzazione della normativa vigente nella legge finanziaria per il 2008 11

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- L. 15 marzo 1997, n. 59 Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (art. 20) 15
- L. 28 novembre 2005, n. 246 Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (art. 14, co. 12-24) 22

RELAZIONE AL PARLAMENTO CONCERNENTE LA RICOGNIZIONE DELLA LEGISLAZIONE STATALE VIGENTE 27

INTRODUZIONE

1. La relazione del Governo al Parlamento

Il 14 dicembre 2007, a due giorni dalla scadenza del termine previsto dall'articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), il Governo ha trasmesso al Parlamento la relazione ivi prevista. Essa costituisce il primo passo di una articolata procedura in tre tempi volta al sfoltimento della normativa vigente, di seguito illustrata, provvedendo ad individuare le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi.

Posta l'estensione della relazione, è parso opportuno concentrare l'attenzione sulla sezione introduttiva, nella quale emergono anche alcune indicazioni circa i passaggi futuri, attuativi del meccanismo 'taglia-leggi', limitandosi a qualche spigolatura in ordine agli allegati, la cui analisi, per la loro mole e difficoltà di lettura (trattandosi di elenchi delle norme vigenti nei diversi settori dell'ordinamento), non è possibile in questa sede.

Il dispositivo dell'articolo 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005 (istitutivo nel contempo di una Commissione bicamerale per la semplificazione normativa) reca una *duplice, concorrente delega legislativa*, avente ad oggetto:

l'*individuazione delle disposizioni legislative* statali (anteriori al 1970) delle quali si ritenga indispensabile la permanenza in vigore, così sottraendole all'abrogazione automatica e generalizzata, disposta dal medesimo articolo;

la semplificazione e il riassetto delle materie di volta in volta considerate.

Quanto al procedimento disegnato dalla citata legge n. 246, esso si articola in tre 'tempi':

la individuazione (*entro il 16 dicembre 2007*) delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi e delle loro incongruenze o antinomie, da parte del Governo che ne trasmette relazione al Parlamento;

la individuazione con decreti legislativi (*entro il 16 dicembre 2009*) delle disposizioni legislative statali (anteriori al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi) ritenute indispensabili, da sottrarre pertanto all'effetto di abrogazione generalizzata statuito dal medesimo articolo 14 (effetto al quale sono sottratte, inoltre, alcune disposizioni direttamente indicate dalla medesima legge n. 246). Con i predetti decreti legislativi (emanati previo parere della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione) si provvede altresì "alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto";

l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi sopra rammentati, *entro due anni successivi* alla data di loro entrata in vigore.

In ottemperanza alla prima delle fasi sopra ricordate - quella ricognitiva per settori normativi - il Governo (come già preannunziato nel suo *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*) ha trasmesso al Parlamento apposita relazione.

Essa è il Documento XXVII, n. 7.

Il suo contenuto può ripartirsi, in sede di commento, in quattro sezioni tematiche:

una sezione introduttiva, espositiva degli indirizzi seguiti e delle problematiche emerse nella raccolta delle disposizioni vigenti;

la raccolta degli estremi delle leggi ed atti aventi valore di legge, censiti dalle amministrazioni (i singoli Ministeri);

la raccolta degli estremi delle leggi ed atti aventi valore di legge, *non* censiti dalle amministrazioni, tuttavia rinvenibili nelle diverse banche dati esistenti;

una sezione finale esemplificativa delle antinomie e incongruenze normative, rilevabili attraverso l'opera di sistemazione delle disposizioni vigenti.

L'insieme or ricordato si distribuisce in tre volumi. Come già accennato, ci si limiterà in questa sede ad una sintesi della sezione introduttiva, con qualche spigolatura tra gli allegati.

La legge n. 246 ha disposto un *effetto abrogativo automatico e generalizzato* (una sorta di ghigliottina, perciò correntemente indicato come 'taglia-leggi'), non già espresso e puntuale.

Esso investe le disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 (anche se modificate con provvedimenti successivi).

A tale abrogazione automatica sono sottratti due insiemi di disposizioni:

disposizioni codicistiche o di testi unici; di disciplina degli organi costituzionali o aventi rilevanza costituzionale o dell'ordinamento delle magistrature; di esplicitazione dei principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di legislazione concorrente; di adempimento di accordi internazionali o di obblighi comunitari; in materia previdenziale e assistenziale; tributarie e di bilancio (questa la previsione dell'articolo 14, comma 17 della legge n. 246);

le disposizioni individuate nei decreti legislativi delegati, che le 'salvano' in quanto indispensabili, riconoscendo così per esse la non fondatezza di una, per così dire, 'presunzione di obsolescenza' basata su criterio temporale.

Affinché sia l'abrogazione automatica sia la sottrazione ad essa avvengano in modo ponderato, coerente, non casuale, primaria esigenza è una rilevazione dello *stock* di legislazione vigente.

Mira a darvi risposta l'opera di censimento normativo, oggetto della relazione giunta all'attenzione del Parlamento.

Essa preliminarmente rileva il grado di incertezza esistente sin attorno al numero di leggi vigenti. Anche per questo, gli strumenti di riassetto normativo (previsti nelle diverse stagioni della semplificazione) hanno "fin qui prodotto frutti insoddisfacenti".

Invero, un progetto di informatizzazione e pubblicazione in rete della normativa (primaria e secondaria) vigente, da rendere così accessibile ai cittadini gratuitamente, è stato varato (con l'articolo 107 della legge n. 388 del 2000) ed è in stato di realizzazione. Le difficoltà tecniche (connesse soprattutto alla scarsa omogeneità dei testi normativi disponibili in formato elettronico) non hanno consentito ch'esso fosse ultimato prima della rilevazione da condursi ai fini del 'taglia-leggi'; la legge finanziaria per il 2008 cerca di dare nuovo slancio al progetto, come illustrato in appendice alla presente introduzione.

Di qui l'esigenza per il Governo di procedere ad un autonomo censimento, i cui risultati sono contenuti negli allegati I e II della relazione.

Censite vi sono le disposizioni poste dalle fonti primarie, con intento di esaustività (dunque anche se successive al 1970 e se ricadenti negli ambiti sottratti dalla legge n. 246 all'abrogazione automatica).

Il censimento (diretto dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione; condotto per mezzo di un apposito Comitato tecnico, in collaborazione con il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione - CNIPA) è avvenuto attraverso due principali canali informativi.

Da un lato, ciascuna amministrazione (su base ministeriale) ha individuato le disposizioni legislative vigenti nel proprio settore, riportandone gli estremi in schede informatiche[1] confluite in un'apposita banca dati, denominata "Taglialeggiweb".

Questa banca dati differisce dalle altre banche dati giuridiche esistenti, poiché classifica solo gli atti normativi di rango primario, a prescindere dalla qualificazione formale (ugualmente evidenziata). Ad esempio, emanati come decreti del Presidenti della Repubblica possono essere decreti legislativi delegati (fonti primarie) come regolamenti governativi (fonti secondarie). Ebbene, nella banca dati "Taglialeggiweb" sono stati inseriti solo i decreti del Presidente della

[1] Le schede inviate da ciascuna amministrazione sono state ordinate sia per dicastero recensore sia per aree tematiche, avvalendosi per questo secondo riguardo del sistema di catalogazione TESEO, in uso presso il Senato della Repubblica (sistema che individua 43 macro-aree tematiche: ad es., 'diritto', 'difesa nazionale', 'finanza pubblica', etc., in cui inserire gli atti normativi catalogati). Le informazioni richieste nella scheda sono: identificazione degli atti o degli articoli estratti di interesse per l'amministrazione; catalogazione per materie secondo il sistema di classificazione TESEO; indicazione sintetica delle leggi di novella; indicazione di altre amministrazioni cointeressate; rilevazione delle più evidenti incongruenze ed antinomie.

Repubblica aventi valore di legge (decreti legislativi), escludendo dal censimento quelli aventi valore di fonti secondarie, inerenti procedure di nomina, ecc. Dunque per questi atti (come per altri, ad esempio i regi decreti), non la qualificazione formale bensì un vaglio contenutistico ha determinato l'inserimento o meno nella banca dati.

Altro canale informativo è stata l'analoga attività ricognitiva svolta da un gruppo di esperti, designati dal Comitato tecnico, sulla scorta delle banche dati giuridiche esistenti (pubbliche o private).

La duplicazione dell'attività di censimento della normativa (primaria) vigente è volta ad effettuare controlli incrociati, onde conferire maggiore attendibilità alla ricognizione complessiva.

Il primo canale informativo sopra ricordato (il censimento condotto dalle amministrazioni, inserito nella banca dati "Taglialeggiweb") ha rilevato circa 9.000 atti.

Di questi, circa 3.000 sono quelli pubblicati nel periodo 1860-1969, ambito temporale d'applicazione della norma "taglia-leggi".

Il secondo canale informativo (lo scrutinio operato sulle altre banche dati giuridiche dagli esperti designati dal Comitato tecnico) ha rilevato circa 12.000 atti.

Di questi, circa 4.000 sono emanati nel periodo 1860-1969.

Sommando i due ordini di indicazioni, si ha *un dato complessivo che ammonta a circa 21.000 atti, di cui 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969.*

La discordanza tra i dati raccolti, rispettivamente, dalle amministrazioni e dagli esperti, si giustifica perché le singole amministrazioni hanno omesso l'indicazione di numerosi atti normativi primari considerati implicitamente abrogati, in quanto leggi-provvedimento o con effetti temporanei ormai esauriti.

Diverse di tali disposizioni, presumibilmente, non saranno fatte salve dai decreti delegati che il Governo è tenuto ad emanare onde sottrarre disposizioni normative anteriori al 1° gennaio 1970 all'abrogazione automatica, prevista dalla clausola 'taglia-leggi'.

L'elencazione dei 21.000 atti normativi censiti è contenuta in due specifici allegati alla Relazione, aventi rispettivamente ad oggetto i 9.000 atti censiti dalle pubbliche amministrazioni ed inseriti nella banca dati "Taglialeggiweb", ed i 12.000 atti dell'archivio censito dagli esperti sulla base delle altre banche dati.

Sintesi statistiche sui dati ottenuti a seguito del complessivo processo di rilevazione sono indicate, in fine, in appositi *report*, in cui si espone un quadro sintetico degli atti normativi di rango legislativo censiti, in termini quantitativi (*report* n. 1), per tipologia di atto (*report* n. 2: se si tratti di legge, decreto legislativo, ecc.), per materia, secondo il sistema di classificazione TESEO (*report* n. 4), per numero di amministrazioni che abbiano congiuntamente effettuato la segnalazione (*report* n. 8).

Sono state, inoltre, indicate numericamente (*report* n. 7) le più evidenti incongruenze ed antinomie normative rilevate dalle amministrazioni. Una loro elencazione (solo esemplificativa, non esaustiva) è nell'allegato III della relazione.

Di là dei dati del censimento delle disposizioni, rilevano alcuni indirizzi o profili problematici, tali da riverberarsi nelle successive fasi attuative del 'taglia-leggi'.

La ricognizione dello *status quo* della normazione statale di livello primario - si è ricordato - è finalizzata all'emanazione dei decreti delegati da parte del Governo (entro il 16 dicembre 2009).

"Una prima proiezione consente di prevedere che almeno un quarto dei circa 21.000 atti censiti potranno essere eliminati", si legge nella relazione.

I decreti delegati, destinati ad individuare le disposizioni di legge da mantenersi in vigore, potranno altresì operare un riassetto del *corpus* normativo primario.

In altri termini, essi possono limitarsi ad una indicazione puntuale delle disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970 mantenute in vigore, oppure spingersi ad una razionalizzazione – mediante modifiche, abrogazioni, ecc. - delle disposizioni successive.

La seconda opzione è sostenuta dal Consiglio di Stato (parere n. 2024/2007), secondo cui "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 riassettata la disciplina sia anteriore che successiva al 1° gennaio 1970".

In tale ultima ipotesi, peraltro, il riordino dell'assetto normativo vigente dev'essere condotto in stretta aderenza ai tempi, oggetti e principi direttivi espressi nella legge di delegazione, anche quando essi siano determinati *per relationem*, facendo riferimento ad altre disposizioni legislative.

La Corte costituzionale ha rilevato in altra occasione che qualora "la delega abbia ad oggetto il riassetto di norme preesistenti, questa finalità giustifica l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega e a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (Corte costituzionale, sentenza n. 170/2007).

La norma 'taglia-leggi', per questo riguardo, rinvia espressamente ai principi e criteri direttivi sanciti dall'articolo 20, comma 5, della legge n. 59 del 1997 (tra i quali figurano la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la regolazione uniforme di procedimenti amministrativi analoghi presso distinte amministrazioni, la riduzione dei termini per la loro conclusione, ecc.).

Di tali criteri direttivi, la relazione sottolinea le potenzialità, prospettandone un'estesa interpretazione.

Tra l'altro, *"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 procedimentali"*, si legge nella relazione.

Per questo riguardo (ancor vi si legge), posta la complessità dell'opera di riordino, *"potrebbe essere opportuna l'individuazione di priorità"*, per materie.

La relazione prospetta la precedenza alle materie già indicate nel "Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione" (ossia *privacy*, ambiente e paesaggio, fisco e dogane, sicurezza civile, localizzazione di impianti industriali, previdenza e contributi, igiene e sicurezza sul lavoro) ovvero a quelle caratterizzate da maggiore stratificazione di fonti (soprattutto il pubblico impiego, ma anche, quali esempi, ordinamento militare, processo amministrativo, immigrazione, trasporti pubblici, servizi pubblici specie locali).

Rimane che - soprattutto qualora la semplificazione e il riassetto non si limitino alla sola (sottrazione dalla) abrogazione o alla armonizzazione tra le disposizioni mantenute in vigore con quelle successive al 1970 - sarebbe *auspicabile (può dirsi in sede di commento) l'indicazione espressa, nei decreti legislativi o in apposite relazioni illustrative, della eventuale abrogazione di atti primari come dell'eventuale razionalizzazione normativa intervenute.*

Analoga osservazione può muoversi circa l'esigenza di trasparente informazione, al Parlamento come al cittadino, circa gli atti primari ritenuti sottratti all'effetto abrogativo, in quanto ricompresi nei settori esclusi (per diretta statuizione della legge n. 246) dal meccanismo 'taglia-leggi'.

La delimitazione delle disposizioni legislative sottratte al meccanismo di abrogazione automatica, anche qualora siano entrate in vigore prima del 1° gennaio 1970 (l'elenco dettagliato è contenuto nell'articolo 14, comma 17, della legge n. 246), infatti, appare non sempre agevole (si consideri, ad esempio, l'opportunità o meno di considerare in 'materia previdenziale' o 'assistenziale' ogni disposizione di legge che preveda aiuti o sussidi in favore di determinate categorie di soggetti; o l'individuazione delle disposizioni che costituiscono adempimenti di obblighi imposti dalla normativa comunitaria, se in assenza di espresso richiamo, come ad esempio quando una legge dia diretta attuazione ad una disposizione dei Trattati istitutivi, ovvero estenda la portata precettiva di un regolamento comunitario).

In tali casi, l'effetto abrogativo ricondotto al dispositivo 'taglia-leggi' rischia di estendersi a disposizioni a pieno titolo rientranti fra le norme escluse dalla caducazione (con conseguente illegittimità per eccesso di delega del decreto legislativo), oppure, all'inverso, di non ricomprendere disposizioni suscettibili di abrogazione, 'sviando' il processo di riordino dalle direttive tracciate dal legislatore delegante.

La delimitazione delle materie, dunque, richiede una non sempre agevole definizione delle aree di intervento da parte del Governo, nella predisposizione dei decreti delegati.

Considerazione, questa, che può svolgersi altresì riguardo l'opportunità di evitare, nel medesimo testo legislativo, l'introduzione di cd. 'norme intruse'.

Tali sono le disposizioni che regolino materia diversa da quella, oggetto prevalente di disciplina, dell'atto normativo in cui si inseriscono.

In tali casi, la Corte costituzionale, tuttavia, non ravvisa ipotesi di illegittimità, bensì di mera inopportunità nella predisposizione tecnica dell'atto normativo: "l'inserimento di una norma avente ad oggetto una determinata disciplina in un testo relativo ad una diversa materia, pur configurandosi come esercizio non corretto di tecnica legislativa, non è tuttavia motivo di per sé sufficiente a determinare illegittimità costituzionale" (Corte Costituzionale, sentenze nn. 108/1987, 422/1994).

Questo per il *contenuto* dei futuri decreti legislativi.

Circa la loro *organizzazione* interna, essi, nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni, *"dovranno* - si legge nella relazione - *adeguatamente essere strutturati, eventualmente in due parti distinte, ciascuna armonica e sistematica: la prima parte contenente i principi della materia, la parte seconda contenente le norme di dettaglio (cedevoli)"*.

Le norme di dettaglio statali anteriori al 1970 - nelle materie concorrenti, per le quali il legislatore statale ha competenza a dettare solo i principi fondamentali - permangono in vigore (se così disposto dai decreti legislativi) ma solo fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia.

Di qui l'esigenza di organizzare in modo congruo il testo dei futuri decreti legislativi.

Altri profili di interesse, ed in parte problematici, cui la relazione fa rapido cenno (nelle battute conclusive della parte introduttiva) possono dirsi i seguenti.

"L'automaticità dell'effetto abrogativo per le norme ante 1970 non individuate come indispensabili può, però, eliminare, d'un tratto, il fondamento di molti poteri regolamentari oggi vigenti (tanto più che un'analisi sugli atti regolamentari non è stata compiuta). E' anche questa una questione che dovrà essere oggetto di specifica considerazione onde procedere al meglio alla fase inerente il riassetto".

Altro elemento: si è innanzi accennato come il procedimento 'taglia-leggi' preveda l'adozione di *disposizioni integrative o correttive* dei decreti legislativi emanati, *entro due anni successivi* alla data di loro entrata in vigore.

Rimane da chiarire quale possa essere il contenuto di tali disposizioni correttive o integrative. Particolarmente problematica sarebbe la loro configurazione ove essi mirassero a ripristinare disposizioni anteriori al 1970, della cui necessità ci si fosse resi conto *dopo* l'adozione dei decreti legislativi. Tale *repêchage* solleverebbe problemi applicativi di non lieve portata, per l'arco

temporale tra intervenuta abrogazione ed eventuale successivo ripristino di una disposizione.

Infine, suscettibile di determinazione pare il rapporto tra delega 'taglia-leggi' e le *eventuali deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero intercorrere (con propri principi e criteri direttivi) nell'arco temporale sino al dicembre 2009* (termine ultimo stabilito dalla legge n. 246 per l'adozione dei decreti legislativi sopra ricordati).

2. I report e gli allegati

Come già accennato, completano la relazione 8 report:

• *il report 1* presenta un quadro sintetico degli atti normativi di rango legislativo censiti, in termini quantitativi. *Come già accennato, appare significativo il dato numerico: gli atti segnalati dalle amministrazioni (complessivamente 9.201) risultano inferiori agli atti individuati dal confronto con altre banche dati (12.490), il che significa che i Ministeri utilizzano – almeno in modo espresso – un numero relativamente ridotto di atti;*

• il *report 2* classifica gli atti censiti in base alle diverse tipologie. *Sembrerebbe rintracciarsi qualche imprecisione, che non intacca assolutamente le cifre fornite. Non è chiaro, in particolare, perché il totale dei decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato, dei decreti legislativi luogotenenziali, dei decreti-legge luogotenenziali e dei regi decreti legge non combaci con il totale dei provvedimenti delle stesse tipologie emanati prima del 1970.*

Figurano tipologie di provvedimenti che possono risultare sia di rango legislativo, sia di rango regolamentare (regi decreti e decreti del Presidente della Repubblica emanati prima dell'entrata in vigore della legge 23 agosto 1988, n. 400, che ha posto ordine nella produzione normativa del Governo).

• il *report 3* riporta il numero degli inserimenti nella banca dati effettuati da ciascuna amministrazione. Appaiono evidenti le differenze, anche molto rilevanti, in ordine al numero di atti censiti dalle diverse amministrazioni. Se Finanze, Difesa, Giustizia e Presidenza del Consiglio hanno censito un numero ingente di atti, altre amministrazioni si sono limitate ad un numero molto inferiore. Si segnala, in particolare, il dato del Ministero dell'ambiente, che ha indicato 54 provvedimenti;

• i *report 4 e 5* riguardano, rispettivamente, gli atti normativi di rango legislativo vigenti censiti dalle amministrazioni (che vengono ripartiti per materia secondo le macro-aree dello schema di classificazione Teseo) e gli atti normativi di rango legislativo vigenti, emanati prima del 1970, individuati dal confronto con altre banche dati e ripartiti per materia in base alla classificazione secondo lo schema di Normeinrete. *Si segnala che il ricorso a due distinti criteri di classificazione rende difficile una comparazione tra i due dati, che potrebbe risultare interessante;*

• il *report 6* riporta il numero delle schede utilizzate per la banca dati *Taglialeggiweb* in cui le amministrazioni hanno segnalato come "di interesse" solo uno o più singoli articoli e non il contenuto dell'intero atto. *Sembra significativo che molti atti normativi rivestono interesse per le amministrazioni limitatamente ad un solo articolo: è un dato ovviamente che va vagliato ma che sembra offrire ulteriori margini per uno sfoltimento normativo;*

• il *report 7* indica il numero delle incongruenze ed antinomie segnalate dalle amministrazioni e si riferisce quindi al compito più difficile che esse devono svolgere. *Va sottolineato l'impegno del Ministero della difesa, che è stato il primo a censire un numero peraltro notevole di atti ed è quello che ha individuato il maggior numero di incongruenze ed antinomie;*

• il *report 8* dà conto di quanti atti siano stati segnalati da una sola amministrazione e di quanti siano stati segnalati da due o più (fino a 22) amministrazioni congiuntamente. La maggior parte degli atti (7.031) sono stati censiti da una sola amministrazione e quindi i provvedimenti a natura intersettoriale costituiscono una percentuale ridotta sul totale. *Questo dato, incrociato con quello del report 6, dovrebbe facilitare il "disboscamento normativo".*

Come già accennato, tre distinti allegati contengono gli elenchi:

• della legislazione statale censita dalle amministrazioni;

• della legislazione statale non censita dalle amministrazioni e ricavata da banche dati;

• delle incongruenze ed antinomie normative.

I primi due allegati sono divisi in cinque parti, ognuna delle quali comprendente i provvedimenti relativi ad una o più amministrazioni:

parte I: Esteri, Beni culturali, Trasporti, Commercio internazionale, Lavoro;

parte II: Difesa, Politiche agricole, Economia;

parte III: Finanze;

parte IV: Giustizia, Istruzione, Salute, Solidarietà sociale, Ambiente, Comunicazioni, Infrastrutture;

parte V: Interno, Sviluppo economico, Università e ricerca, Presidenza del Consiglio.

Con specifico riguardo all'allegato 1, comprendente l'elenco di tutti i provvedimenti censiti dalle amministrazioni, si segnala quanto è emerso da una rapida spigolatura:

Parte I

Legislazione statale censita dal Ministero degli affari esteri:

le colonne dedicate al numero ed alla data sono compilate entrambe con date tra loro diverse e non risultano quindi fruibili: in particolare, sembrerebbe

(incrociando i dati con la data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale) che la data indicata nella colonna relativa al numero sia corretta, mentre la data indicata nella colonna relativa proprio alla data sembra del tutto incongrua; con questa modalità di compilazione, non viene indicato il numero della legge.

Legislazione statale censita dal Ministero dei trasporti:

figurano ai nn. 3 e 6 due atti di rango regolamentare, per di più risalenti all'ottocento.

Altri atti di natura sicuramente regolamentare figurano ai nn. 31, 60, 138, 175, 177, 210, 212, 221, 222, 242, 258, 259, 261, 277, 285, 287, 295, 296, 297, 306, 313.

Legislazione statale censita dal Ministero del commercio internazionale:

atti di natura sicuramente regolamentare figurano ai nn. 25, 44, 51.

Legislazione statale censita dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale:

ai nn. 4, 5 e da 7 a 14 risultano numerose autorizzazioni alla ratifica di convenzioni internazionali cui si è provveduto, nel biennio 1923-1924, con regio decreto-legge. Ulteriori casi si trovano negli anni trenta.

Atti di natura sicuramente regolamentare figurano ai nn. 15, 16, 18, 19, 253, 382, 398, 418, 453, 462, 485, 502, 529, 536, 537, 542, 562.

Parte V

Legislazione statale censita dal Ministero dell'interno:

Appare significativo il fatto che vengano inseriti nel censimento – in quanto non espressamente abrogati – alcuni provvedimenti sicuramente superati. Si tratta di provvedimenti:

- volti ad istituire organismi venuti meno con la caduta del regime fascista. Tra gli altri, il regio decreto istitutivo della milizia volontaria per la sicurezza nazionale (n. 3) ed il regio decreto-legge relativo al funzionamento della Milizia ferroviaria per la sicurezza nazionale (n. 9);
- relativi a materie nelle quali si è registrata una notevole evoluzione, e che sono state oggetto di una nuova disciplina con testo unico in tempi recenti. Spicca tra gli altri il regio decreto-legge 15 gennaio 1934, n. 151, convertito dalla legge 7 giugno 1934, n. 1145, recante nuove norme sugli stupefacenti. Tale provvedimento non è stato abrogato neppure dal DPR 9 ottobre 1990, n. 309, recante il testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, poi ampiamente modificato negli anni seguenti.

L'informatizzazione della normativa vigente nella legge finanziaria per il 2008

L'articolo 2, comma 584, della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) dà nuovo impulso alle attività di informatizzazione della normativa vigente, dettando disposizioni di carattere finanziario ed attribuendo ulteriori finalità al programma, rispetto a quelle originariamente previste, e più specificamente:

- il coordinamento dei programmi di informatizzazione e classificazione della normativa regionale;
- l'adeguamento agli *standard* dell'Unione europea per quanto riguarda le classificazioni in uso nelle banche dati normative pubbliche;
- l'adozione di linee guida per la promulgazione e pubblicazione telematica degli atti normativi nell'ottica del superamento dell'edizione a stampa della *Gazzetta Ufficiale*.

L'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ha istituito presso la Presidenza del Consiglio un fondo (con una dotazione di 5 miliardi di lire - 2,58 milioni di euro circa - per ciascuno degli anni dal 2001 al 2005) destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente con un duplice obiettivo:

- facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini;
- fornire strumenti per l'attività di riordino normativo.

La definizione del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento del fondo sono state demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio, previa intesa con i Presidenti delle due Camere. Il decreto del Presidente del Consiglio che ha dato attuazione a tale previsione, adottato il 24 gennaio 2003, ha individuato i contenuti del programma ed ha istituito un Comitato guida, formato dai segretari generali delle tre istituzioni (Presidenza del Consiglio, Senato della Repubblica e Camera dei deputati).

Questi sono, nel dettaglio, gli obiettivi del programma:

- compilazione del testo vigente delle leggi statali e degli altri atti normativi dello Stato;
- messa a disposizione gratuita dei relativi testi con strumenti informatici e telematici (anche mediante la realizzazione di appositi portali e siti Internet);
- classificazione della normativa vigente con l'intento di favorire la ricerca per via informatica e telematica e predisposizione di un apparato critico atto ad individuare i profili di incompatibilità e le abrogazioni implicite;
- studio e applicazione di strumenti e procedure di ricerca della normativa vigente e di sistemi avanzati di trattamento informatico, di marcatura e di classificazione degli atti normativi, anche ai fini dell'istruttoria dell'attività di riordino normativo.

I compiti di esecuzione del programma sono attribuiti, nell'àmbito delle rispettive competenze, al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi nonché al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie ed alle altre strutture di cui si avvale il Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Il Comitato guida si è raccordato con altre istituzioni sia a livello centrale (CNIPA, Ministero della giustizia, Corte di cassazione, Dipartimento per gli affari regionali), sia a livello regionale (Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali), perseguendo l'obiettivo di creare un unico portale di accesso alle leggi statali e regionali e, in prospettiva, al diritto comunitario.

E' stata prevista la costituzione di un sistema informativo sulla normativa statale vigente (progetto denominato "Normattiva") di carattere primario e secondario.

L'attività del Comitato guida si è – per ora – concentrata sugli atti normativi primari e subprimari di fonte statale. Grazie ad un accordo stipulato con il CED della Corte di Cassazione, tutti gli atti pubblicati dall'inizio della XIV legislatura (30 maggio 2001), già in corso di conversione nel formato elettronico XML (secondo gli *standard* emanati con le circolari AIPA n. 35 del 6 novembre 2001, e n. 40 del 22 aprile 2002), saranno inseriti in un *database* che permetterà la ricerca degli atti sia nella loro versione "storica" sia nella versione derivante da novelle, annotati al fine di segnalare abrogazioni e modifiche implicite e pubblicati su un sito gestito dalle tre istituzioni responsabili del progetto. È stato poi avviato uno studio di fattibilità per il recupero degli atti precedenti (1861-2001) e per l'estensione all'intero *stock* pregresso delle procedure applicate sperimentalmente agli atti normativi pubblicati dal maggio 2001.

Con un'ulteriore innovazione rispetto all'attuale disciplina, il comma 584 affida ad un responsabile, nominato d'intesa dal Presidente del Consiglio e dai Presidenti delle due Camere, il coordinamento dell'attuazione presso le amministrazioni pubbliche dei programmi di informatizzazione della legislazione vigente; il responsabile assicura anche il collegamento con le attività in corso per l'attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246/2005, e con le attività delle amministrazioni statali centrali inerenti alla pubblicazione degli atti normativi e alla standardizzazione dei criteri per la classificazione dei dati legislativi.

All'attuazione dei programmi partecipano rappresentanti del CNIPA e, per quanto riguarda la normativa regionale, rappresentanti designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Il coordinatore riferisce al Parlamento annualmente, mediante una relazione, sullo stato di attuazione dei programmi.

Normativa di riferimento

L. 15 marzo 1997, n. 59
Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (art. 20)

---

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 17 marzo 1997, n. 63, S.O.
(2) Con riferimento al presente provvedimento sono state emanate le seguenti istruzioni:
- A.I.P.A. (Autorità informatica pubblica amministrazione): Circ. 13 luglio 2000, n. AIPA/CR/26;
- I.N.P.S. (Istituto nazionale previdenza sociale): Circ. 20 agosto 1998, n. 191;
- Ministero dei trasporti e della navigazione: Circ. 28 novembre 1997, n. 112438; Circ. 12 dicembre 1997, n. 18245;
- Ministero del lavoro e della previdenza sociale: Circ. 28 gennaio 1998, n. 13/98; Circ. 1 aprile 1998, n. 41/98; Circ. 9 aprile 1998, n. 49/98; Circ. 10 aprile 1998, n. 53/98; Circ. 29 aprile 1998, n. 61/98; Circ. 12 gennaio 2000, n. 2/2000; Nota 22 febbraio 2001, n. 375;
- Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica: Circ. 5 novembre 1999, n. 851; Circ. 1 marzo 2000, n. 10;
- Ministero del tesoro: Circ. 14 novembre 1997, n. 91588; Circ. 6 agosto 1998, n. 70;
- Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato: Circ. 26 giugno 1998, n. 953566; Circ. 25 marzo 1999, n. 3463/C; Circ. 4 agosto 1998, n. 218445; Circ. 15 giugno 1998, n. 3446;
- Ministero dell'interno: Circ. 5 maggio 1998, n. 9; Circ. 7 maggio 1998, n. 2/98; Circ. 22 giugno 1998, n. 3; Circ. 1 dicembre 1998, n. M.I.A.C.E.L.20; Circ. 27 gennaio 2000, n. 2/2000-U.A.R.A.L.; Circ. 23 febbraio 2001, n. M/5501/30;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca: Nota 28 giugno 2002, n. 3114/A2/bis; Circ. 30 dicembre 2004, n. 90;
- Ministero della pubblica istruzione: Circ. 21 maggio 1997, n. 307; Circ. 27 maggio 1997, n. 328; Circ. 28 maggio 1997, n. 331; Circ. 12 giugno 1997, n. 365; Circ. 26 giugno 1997, n. 403; Circ. 10 luglio 1997, n. 429; Circ. 15 luglio 1997, n. 434; Circ. 28 luglio 1997, n. 454; Circ. 6 agosto 1997, n. 487; Circ. 8 agosto 1997, n. 496; Circ. 29 settembre 1997, n. 603; Circ. 3 ottobre 1997, n. 620; Circ. 6 ottobre 1997, n. 624; Circ. 10 ottobre 1997, n. 633; Circ. 28 ottobre 1997, n. 664; Circ. 29 ottobre 1997, n. 667; Circ. 24 novembre 1997, n. 725; Circ. 24 novembre 1997, n. 724; Circ. 27 novembre 1997, n. 766; Circ. 8 gennaio 1998, n. 3; Circ. 12 febbraio 1998, n. 53; Circ. 19 febbraio 1998, n. 60; Circ. 27 febbraio 1998, n. 78; Circ. 30 marzo 1998, n. 158; Circ. 1 aprile 1998, n. 165; Circ. 8 aprile 1998, n. 182; Circ. 10 aprile 1998, n. 187; Circ. 16 aprile 1998, n. 190; Circ. 13 maggio 1998, n. 226; Circ. 14 maggio 1998, n. 227; Circ. 18 giugno 1998, n. 279; Circ. 22 giugno 1998, n. 2630; Circ. 26 giugno 1998, n. 286; Circ. 10 luglio 1998, n. 304; Circ. 16 luglio 1998, n. 312; Circ. 29 luglio 1998, n. 335; Circ. 7 agosto 1998, n. 349; Circ. 10 agosto 1998, n. 355; Circ. 18 settembre 1998, n. 388; Circ. 1 ottobre 1998, n. 404; Circ. 14 ottobre 1998, n. 415; Circ. 29 ottobre 1998, n. 435; Circ. 30 ottobre 1998, n. 438; Circ. 2 dicembre 1998, n. 469; Circ. 2 dicembre 1998, n. 470; Circ. 30 dicembre 1998, n. 496; Circ. 31 marzo 1999, n. 82; Circ. 31 marzo 1999, n. 84; Circ. 4 giugno 1999, n. 142; Circ. 22 settembre 1999, n. 222; Circ. 3 agosto 2000, n. 193; Circ. 28 marzo 2001, n. 1074/Segr.;
- Ministero della sanità: Circ. 6 maggio 1998, n. 6; Circ. 4 settembre 1998, n. 12;

- Ministero della università e della ricerca scientifica e tecnologica: Nota 18 settembre 1998;
- Ministero delle finanze: Circ. 15 ottobre 1997, n. 265/P; Circ. 16 marzo 1998, n. 86/D; Circ. 27 ottobre 1998, n. 244/S; Circ. 23 febbraio 1999, n. 47/D; Circ. 3 agosto 2000, n. 153/E; Nota 31 gennaio 2001, n. 4297/UDC.

(omissis)

Capo III

Art**. 20.** 1. Il Governo, sulla base di un programma di priorità di interventi, definito, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, in relazione alle proposte formulate dai Ministri

competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro la data del 30 aprile, presenta al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni con particolare riguardo all'assetto delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto.

2. Il disegno di legge di cui al comma 1 prevede l'emanazione di decreti legislativi, relativamente alle norme legislative sostanziali e procedimentali, nonché di regolamenti ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, per le norme regolamentari di competenza dello Stato.

3. Salvi i princìpi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative di cui ai commi 1 e 2 si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei princìpi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente;

a-bis) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo (64);

b) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

c) indicazione dei princìpi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione, al contraddittorio, alla trasparenza e pubblicità che regolano i procedimenti amministrativi ai quali si attengono i regolamenti previsti dal comma 2 del presente articolo, nell'àmbito dei princìpi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

d) eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza, alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, all'ordinato assetto del territorio, alla tutela dell'igiene e della salute pubblica;

e) sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati che non implichino esercizio di discrezionalità amministrativa e il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge, con una denuncia di inizio di attività da presentare da parte dell'interessato all'amministrazione competente corredata dalle attestazioni e dalle certificazioni eventualmente richieste;

f) determinazione dei casi in cui le domande di rilascio di un atto di consenso, comunque denominato, che non implichi esercizio di discrezionalità amministrativa, corredate dalla documentazione e dalle certificazioni relative alle caratteristiche tecniche o produttive dell'attività da svolgere, eventualmente richieste, si considerano accolte qualora non venga comunicato apposito provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti in relazione alla complessità del procedimento, con esclusione, in ogni caso, dell'equivalenza tra silenzio e diniego o rifiuto;

g) revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte:

1) alla regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza;

2) alla eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività, anche alla luce della normativa comunitaria;

3) alla eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative;

4) alla protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, per la realizzazione della solidarietà sociale;

5) alla tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità;

h) 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, anche privati, che accertino e garantiscano la qualità delle fasi delle attività economiche e professionali, nonché dei processi produttivi e dei prodotti o dei servizi;

i) per le ipotesi per le quali sono soppressi i poteri amministrativi autorizzatori o ridotte le funzioni pubbliche condizionanti l'esercizio delle attività private, previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di verifica e controllo successivi. I modelli di regolazione vengono definiti dalle amministrazioni competenti in relazione all'incentivazione della concorrenzialità, alla riduzione dei costi privati per il rispetto dei parametri di pubblico interesse, alla flessibilità dell'adeguamento dei parametri stessi alle esigenze manifestatesi nel settore regolato;

l) attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, salvo il conferimento di funzioni a province, città metropolitane, regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; determinazione dei princìpi fondamentali di attribuzione delle funzioni secondo gli stessi criteri da parte delle regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente;

m) definizione dei criteri di adeguamento dell'organizzazione amministrativa alle modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma;

n) indicazione esplicita dell'autorità competente a ricevere il rapporto relativo alle sanzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

3-bis. Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri di cui ai successivi commi (65).

4. I decreti legislativi e i regolamenti di cui al comma 2, emanati sulla base della legge di semplificazione e riassetto normativo annuale, per quanto concerne le funzioni amministrative mantenute, si attengono ai seguenti princìpi:

a) semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedimentali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove ricollocare il personale degli organi soppressi e raggruppare competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura, nel rispetto dei princìpi generali indicati ai sensi del comma 3, lettera c), e delle competenze riservate alle regioni;

b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;

c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione;

d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività;

e) semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante l'adozione di disposizioni che prevedano termini perentori, prorogabili per una sola volta, per le fasi di integrazione dell'efficacia e di controllo degli atti, decorsi i quali i provvedimenti si intendono adottati;

f) 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 (66);

f-bis) generale possibilità di utilizzare, da parte delle amministrazioni e dei soggetti a queste equiparati, strumenti di diritto privato, salvo che nelle materie o nelle fattispecie nelle quali l'interesse pubblico non può essere perseguito senza l'esercizio di poteri autoritativi (67);

f-ter) conformazione ai princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nella ripartizione delle attribuzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali, nella istituzione di sedi stabili di concertazione e nei rapporti tra i soggetti istituzionali ed i soggetti interessati, secondo i criteri dell'autonomia, della leale collaborazione, della responsabilità e della tutela dell'affidamento (68);

f-quater) riconduzione delle intese, degli accordi e degli atti equiparabili comunque denominati, nonché delle conferenze di servizi, previste dalle normative vigenti, aventi il carattere della ripetitività, ad uno o più schemi base o modelli di riferimento nei quali, ai sensi degli articoli da 14 a 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, siano stabilite le responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali inadempimenti (69);

f-quinquies) 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 (70).

5. I decreti legislativi di cui al comma 2 sono emanati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti che sono resi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

6. I regolamenti di cui al comma 2 sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro competente, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, quando siano coinvolti interessi delle regioni e delle autonomie locali, del parere del Consiglio di Stato nonché delle competenti Commissioni parlamentari. I pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato sono resi entro novanta giorni dalla richiesta; quello delle Commissioni parlamentari è reso, successivamente ai precedenti, entro sessanta giorni dalla richiesta. Per la predisposizione degli schemi di regolamento la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ove necessario, promuove, anche su richiesta del Ministro competente, riunioni tra le amministrazioni interessate. Decorsi sessanta giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni parlamentari, i regolamenti possono essere comunque emanati.

7. I regolamenti di cui al comma 2, ove non diversamente previsto dai decreti legislativi, entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Con effetto dalla stessa data sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti.

8. I regolamenti di cui al comma 2 si conformano, oltre ai princìpi di cui al comma 4, ai seguenti criteri e princìpi:

a) trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali, che non richiedono, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi;

b) individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo;

c) soppressione dei procedimenti che risultino non più rispondenti alle finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore o che risultino in contrasto con i

princìpi generali dell'ordinamento giuridico nazionale o comunitario;

d) soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefìci conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati, prevedendone comunque forme di controllo;

e) adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai princìpi della normativa comunitaria, anche sostituendo al regime concessorio quello autorizzatorio;

f) soppressione dei procedimenti che derogano alla normativa procedimentale di carattere generale, qualora non sussistano più le ragioni che giustifichino una difforme disciplina settoriale;

g) regolazione, ove possibile, di tutti gli aspetti organizzativi e di tutte le fasi del procedimento.

8-bis. Il Governo verifica la coerenza degli obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione con la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303. Assicura la partecipazione italiana ai programmi di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione interna e a livello europeo (71).

9. I Ministeri sono titolari del potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo nelle materie di loro competenza, fatti salvi i poteri di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che garantisce anche l'uniformità e l'omogeneità degli interventi di riassetto e semplificazione. La Presidenza del Consiglio dei Ministri garantisce, in caso di inerzia delle amministrazioni competenti, l'attivazione di specifiche iniziative di semplificazione e di riassetto normativo.

10. Gli organi responsabili di direzione politica e di amministrazione attiva individuano forme stabili di consultazione e di partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e produttive e di rilevanza sociale, interessate ai processi di regolazione e di semplificazione.

11. I servizi di controllo interno compiono accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi e possono formulare osservazioni e proporre suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa (72).

---

(64) Lettera aggiunta dall'art. 1, L. 28 novembre 2005, n. 246.

(65) Comma aggiunto dall'art. 1, L. 28 novembre 2005, n. 246.

(66) Le attuali lettere da f) a f-quinquies) così sostituiscono l'originaria lettera f) ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, L. 28 novembre 2005, n. 246.

(67) Le attuali lettere da f) a f-quinquies) così sostituiscono l'originaria lettera f) ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, L. 28 novembre 2005, n. 246.

(68) Le attuali lettere da f) a f-quinquies) così sostituiscono l'originaria lettera f) ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, L. 28 novembre 2005, n. 246.

(69) Le attuali lettere da f) a f-quinquies) così sostituiscono l'originaria lettera f) ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, L. 28 novembre 2005, n. 246.

(70) Le attuali lettere da f) a f-quinquies) così sostituiscono l'originaria lettera f) ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, L. 28 novembre 2005, n. 246.

(71) Comma aggiunto dall'art. 1, L. 28 novembre 2005, n. 246.

(72) Articolo prima modificato dall'art. 7, L. 15 maggio 1997, n. 127, dall'art. 1, L. 16 giugno 1998, n. 191, dagli artt. 2 e 9, L. 8 marzo 1999, n. 50, dall'art. 1, L. 24 novembre 2000, n. 340 e poi così sostituito dall'art. 1, L. 29 luglio 2003, n. 229. Vedi, anche, il comma 2 dell'art. 1 e gli articoli 2 e 20 della citata legge n. 229 del 2003.

(omissis)

L. 28 novembre 2005, n. 246
Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (art. 14, co. 12-24)

---
(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 1 dicembre 2005, n. 280.

(omissis)

Art. 14.
Semplificazione della legislazione.

(omissis)

12. Al fine di procedere all'attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente, il Governo, avvalendosi dei risultati dell'attività di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmette al Parlamento una relazione finale.

13. Le somme non utilizzate relative all'anno 2005 del fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente, di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, possono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnate alle pertinenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della giustizia, al fine di finanziare i progetti approvati dal Comitato guida, costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 gennaio 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 35 del 12 febbraio 2003.

14. Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita;

b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;

c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini;

d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;

e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;

f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica.

15. I decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

16. Decorso il termine di cui al comma 14, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.

17. Rimangono in vigore:

a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico;

b) le disposizioni che disciplinano l'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;

c) le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i princìpi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

d) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;

e) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

f) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale;

g) le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14.

18. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, nel rispetto degli stessi princìpi e criteri direttivi e previo parere della Commissione di cui al comma 19, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive.

19. È istituita una Commissione parlamentare composta da venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal

Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi. La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente, due vicepresidenti e due segretari che insieme con il presidente formano l'Ufficio di presidenza. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina dei suoi componenti, per l'elezione dell'Ufficio di presidenza.

20. Alle spese necessarie per il funzionamento della Commissione si provvede, in parti uguali, a carico dei bilanci interni di ciascuna delle due Camere.

21. La Commissione:

a) esprime il parere sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 14;

b) verifica periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui al comma 16 e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere;

c) esercita i compiti di cui all'articolo 5, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

22. Per l'acquisizione del parere, gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 14 sono trasmessi alla Commissione, che si pronuncia entro trenta giorni. Il Governo, ove ritenga di non accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni. Qualora il termine previsto per il parere della Commissione scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 14, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

23. La Commissione può chiedere una sola volta ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'adozione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Trascorso il termine, eventualmente prorogato, il parere si intende espresso favorevolmente. Nel computo dei termini non viene considerato il periodo di sospensione estiva dei lavori parlamentari.

24. La Commissione esercita i compiti di cui al comma 21, lettera c), a decorrere dall'inizio della legislatura successiva alla data di entrata in vigore della presente legge. Dallo stesso termine cessano gli effetti dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (7).

---

(7) Vedi, anche, il comma 6 dell'art. 1, D.L. 10 gennaio 2006, n. 4.

Relazione al Parlamento concernente la ricognizione della legislazione statale vigente

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXVII**
n. **7**

RELAZIONE

CONCERNENTE LA RICOGNIZIONE DELLA LEGISLAZIONE STATALE VIGENTE

(Articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246)

VOLUME I

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri
(PRODI)

Trasmessa alla Presidenza il 14 dicembre 2007

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

VOLUME I

PARTE I – Lo scenario della ricognizione normativa e della delega « taglia-leggi »

1. Quadro normativo ..... *Pag.* 5
2. Attuazione del « taglia-leggi » e PAS 2007 ..... » 10
3. Soggetti coinvolti ..... » 11

PARTE II – La ricognizione della legislazione statale vigente

4. Scelte metodologiche ..... » 13
5. Strumenti operativi ..... » 16
6. Incongruenze ed antinomie ..... » 17
7. « Taglia-leggi » e « Normattiva » ..... » 20
8. Risultati della ricognizione ..... » 22

PARTE III – Le disposizioni legislative *ante* 1970 e il riassetto normativo

9. Problematiche generali della seconda fase: la legislazione esclusa dal « taglia-leggi » ..... » 28
10. (segue) Principi e criteri direttivi ..... » 29
11. (segue) Le problematiche applicative ..... » 31

PARTE IV – Glossario ed elaborazioni sui risultati dell'attività di ricognizione

Glossario ..... » 34

Report 1 – Atti normativi di rango legislativo vigenti censiti ..... » 36

Report 2 – Atti normativi di rango legislativo vigenti censiti, ripartiti per tipologia di atto ..... » 37

Report 3 – Numero degli inserimenti effettuati dalle Amministrazioni: Schede Taglialeggiweb ..... » 40

Report 4 – 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 ..... *Pag.* 42

Report 5 – Atti normativi di rango legislativo vigenti individuati dal confronto con altre banche dati e ripartiti per materia in base alla classificazione secondo lo schema di Normeinrete ..... » 45

Report 6 – Schede Taglialeggiweb in cui le Amministrazioni hanno segnalato come « di interesse » solo uno o più singoli articoli e non il contenuto dell'intero atto ..... » 47

Report 7 – Incongruenze e antinomie segnalate dalle amministrazioni. Schede Taglialeggiweb relative ad atti di rango legislativo vigenti, emanati dal 1860 al 2007 ..... » 49

Report 8 – 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 ..... » 50

INDICE DEGLI ALLEGATI

Allegato I – Legislazione statale censita dalle amministrazioni

Parte I: Esteri, Beni Culturali, Trasporti, Commercio internazionale, Lavoro ..... » 53

Parte II: Difesa, Politiche agricole, Economia ..... » 243

Parte III: Finanze ..... » 471

VOLUME II

Parte IV: Giustizia, Istruzione, Salute, Solidarietà sociale, Ambiente, Comunicazioni, Infrastrutture.

Parte V: Interno, Sviluppo economico, Università e ricerca, Presidenza del Consiglio dei ministri.

Allegato II – Legislazione statale non censita dalle amministrazioni e ricavata da banche dati.

Parte I.

VOLUME III

Allegato II – Legislazione statale non censita dalle amministrazioni e ricavata da banche dati.

Parte II.

Allegato III – Incongruenze ed antinomie normative.

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 rilevo 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 problematicità 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 intruse" 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 una 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 legislativa[1].

[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 tale[2];
- 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 recensore (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 Normeinrete[3], 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.

Peraltro, 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

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[4]. Per raccogliere ed evidenziare puntualmente il

[4] 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 ascritto 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[5].

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[6].

---

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.

[5] Cfr. il documento del CNIPA, Programma Normattiva – Progetto e-Leges – Riformulazione del progetto, aprile 2007.

[6] 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 "Normattiva".

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 sfoltimento 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 dimarcatura 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.

É 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 presistente.

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"[7]. 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.

[7] 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)[8];

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

[8] Alcune amministrazioni hanno omesso 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)[9].

I risultati di tali indagini sono indicati negli appositi grafici e prospetti riepilogativi[10] (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.

---

[9] 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.

[10] 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 amministrazione 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)11 viene ricorrentemente utilizzata la medesima definizione per leggi-provvedimento e provvedimenti di manutenzione normativa e ne viene rilevata sostanzialmente la stessa, alta incidenza quantitativa.

---

[11] 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 necessita - 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, nonchè 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 princìpi 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 procedimentali.

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 princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; la determinazione dei princìpi 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 procedimentali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando 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 disposizione 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 gia 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 riassettata 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);

- restano da approfondire le problematiche relative ai decreti legislativi integrativi o correttivi; a questo proposito, occorre chiarire se i decreti legislativi correttivi eventualmente emanati nei due anni successivi all'entrata in vigore dei decreti legislativi principali difficilmente potranno o meno essere abilitati ad indicare ulteriori disposizioni da far restare in vigore (magari perché "sfuggite" in prima battuta all'attenzione del legislatore delegato). La possibilità di "ripescaggio", peraltro, potrebbe intaccare e/o vanificare l'efficacia dell'effetto abrogativo automatico e generalizzato; senza contare le conseguenze eventualmente infauste che tale "reviviscenza" di norme già abrogate determinerebbe proprio su quei valori della stabilità dell'ordinamento e della certezza del diritto che il meccanismo "taglia-leggi" si propone di tutelare;
- una specifica preoccupazione riguarda il campo del pubblico impiego: spesso gli istituti previsti in sede contrattuale rinviano, quanto alla disciplina di alcuni istituti, generali o specifici, a disposizioni legislative. Le norme antecedenti alla privatizzazione risultano, poi, frequentemente disapplicate con riguardo solo ad alcune categorie di dipendenti ovvero con riguardo ad alcuni comparti di contrattazione collettiva. Va quindi approfondito il rapporto tra effetto abrogativo automatico delle norme anteriori al 1970 ex "taglia-leggi" e queste particolari situazioni;
- l'operatività del "taglia-leggi" riguarda i soli atti normativi statali di rango legislativo; l'automaticità dell'effetto abrogativo per le norme ante 1970 non individuate come indispensabili può, però, eliminare, d'un tratto, il fondamento di molti poteri regolamentari oggi vigenti (tanto più che un'analisi sugli atti regolamentari non è stata compiuta). È anche questa una questione che dovrà essere oggetto di specifica considerazione onde procedere al meglio alla fase di lavoro inerente il riassetto.

PARTE IV – Glossario ed elaborazioni sui risultati dell'attività di ricognizione

Glossario

Atti oggetto di ricognizione : Atti di rango legislativo vigenti appartenenti alle seguenti tipologie:
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

Schede TaglialeggiWeb: insieme di informazioni identificative e descrittive relative a ciascuno degli atti censiti dagli uffici legislativi delle Amministrazioni statali in funzione del proprio ambito di competenza, comprendenti gli ***articoli di interesse*** e la classificazione secondo le macro-voci dello schema ***TESEO.***

Articoli di interesse : insieme di articoli appartenenti ad un atto rappresentato da una ***Scheda TaglialeggiWeb*** inserita da una Amministrazione e contenenti disposizioni ricadenti nell'ambito di competenza della stessa.

Atti individuati dal confronto con altre banche dati : atti appartenenti all'insieme degli ***atti oggetto di ricognizione*** e non censiti dalle Amministrazioni sul sistema ***TaglialeggiWeb***, individuati dal confronto tra le principali banche dati giuridiche.

TESEO (TEsauro SEnato per l'Organizzazione dei documenti parlamentari) : schema utilizzato dalle Amministrazioni per classificare gli atti e gli articoli di interesse nell'attività di ricognizione e inserimento delle Schede TaglialeggiWeb.

Tesauro Normeinrete : schema di classificazione utilizzato per tutti gli atti normativi presenti nel catalogo delle norme del sistema Normeinrete le cui voci sono state automaticamente estratte ed associate agli atti indicati dagli esperti per i quali non esiste ancora una Scheda TaglialeggiWeb.

Normeinrete : progetto congiunto del Ministero della Giustizia e del CNIPA con l'obiettivo di favorire l'accesso alle norme da parte dei cittadini. ***Normeinrete*** ha conseguito due risultati principali: la realizzazione di un portale internet che costituisce un punto di accesso unico alle banche dati normative di tutte le istituzioni e amministrazioni pubbliche che aderiscono al progetto; l'ideazione e la promozione di un formato dati condiviso per la rappresentazione elettronica dei testi normativi e per la loro univoca identificazione che ha dato luogo alla definizione di standard tecnici emanati dal CNIPA ed adottati da numerose amministrazioni centrali e regionali.

Normattiva : progetto che si inserisce nel quadro delle iniziative istituite con l'art 107 della legge n. 388/2000 e che ha come obiettivo la realizzazione di un sistema

informativo per l'accesso gratuito dei cittadini alla normativa statale vigente. ***Normattiva*** ha inoltre lo scopo di fornire al legislatore funzionalità di esplorazione dei legami esistenti tra i diversi provvedimenti.

Atti emanati dal 1860 al 2007: atti normativi di rango legislativo vigenti emanati dal 1860 al 2007, convenzionalmente sono stati compresi anche i pochi atti ancora vigenti emanati prima dell'unità d'Italia.

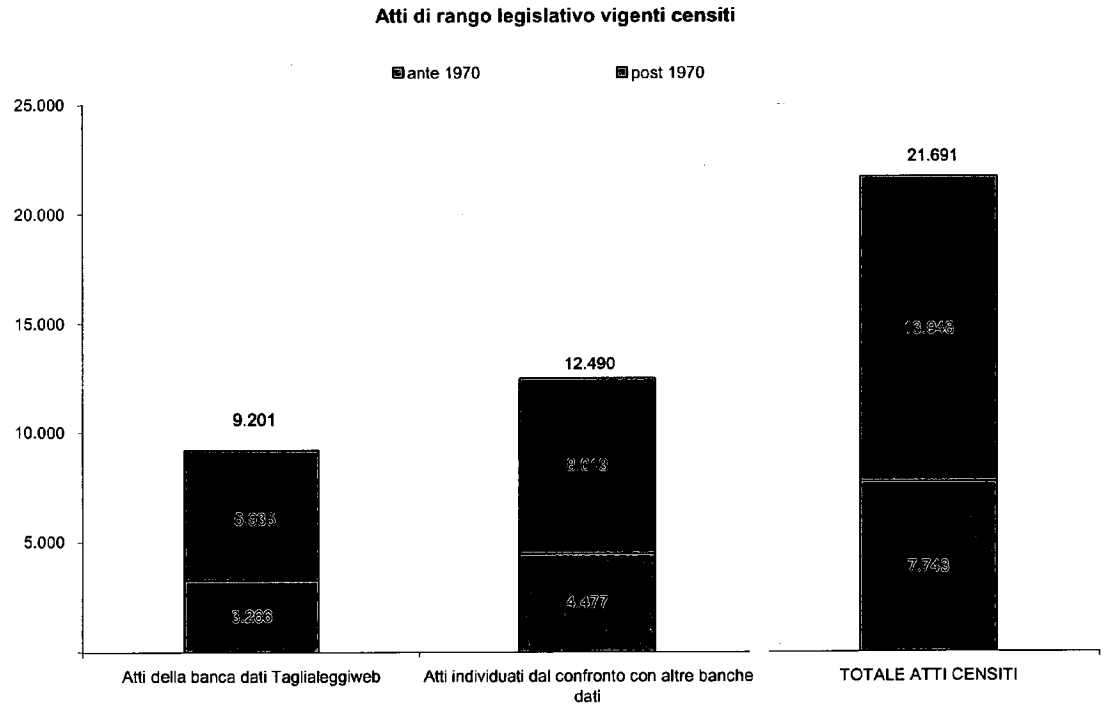
Nota: le elaborazioni sono state eseguite dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione CNIPA e si riferiscono ai dati disponibili al 6 dicembre 2007

Report 1 – Atti normativi di rango legislativo vigenti censiti.

Contenuto della BANCA DATI TAGLIALEGGIWEB	ante 1970	post 1970	totale
Atti della banca dati Taglialeggiweb	3.266	5.935	9.201

Altri atti censiti			
Atti individuati dal confronto con altre banche dati	4.477	8.013	12.490

TOTALE ATTI CENSITI	**7.743**	**13.948**	**21.691**



Elaborazione CNIPA

Grafico 1.1 – Atti censiti.

Report 2 – Atti normativi di rango legislativo vigenti censiti, ripartiti per tipologia di atto.

	emanati ante 1970			emanati dal 1860 al 2007		
tipo atto / *banca dati*	Atti censiti dalle Amministrazioni TAGLIALEGGIWEB	Atti individuati dal confronto con altre banche dati	TOTALE	Atti censiti dalle Amministrazioni TAGLIALEGGIWEB	Atti individuati dal confronto con altre banche dati	TOTALE
Legge	1.977	3.084	5.061	5.577	6.452	12.029
Decreto legislativo	80	118	198	832	521	1.353
Decreto legge	45	100	145	1.206	1.997	3.203
Decreto del presidente della repubblica	190	315	505	604	2.660	3.264
Decreto legislativo del capo provvisorio dello stato	108		108	109		109
Decreto legislativo luogotenenziale	110		110	112		112
Decreto legge luogotenenziale	8		8	12		12
Decreto luogotenenziale	27		27	27		27
Regio decreto legge	266		266	266		266
Regio decreto legislativo	11		11	11		11
Regio decreto	442	860	1.302	443	860	1.303
Regia magistrale patente	1		1	1		1
Regia patente	1		1	1		1
TOTALE	**3.266**	**4.477**	**7.743**	**9.201**	**12.490**	**21.691**

Tabella 2.1 – Atti suddivisi per tipologia.

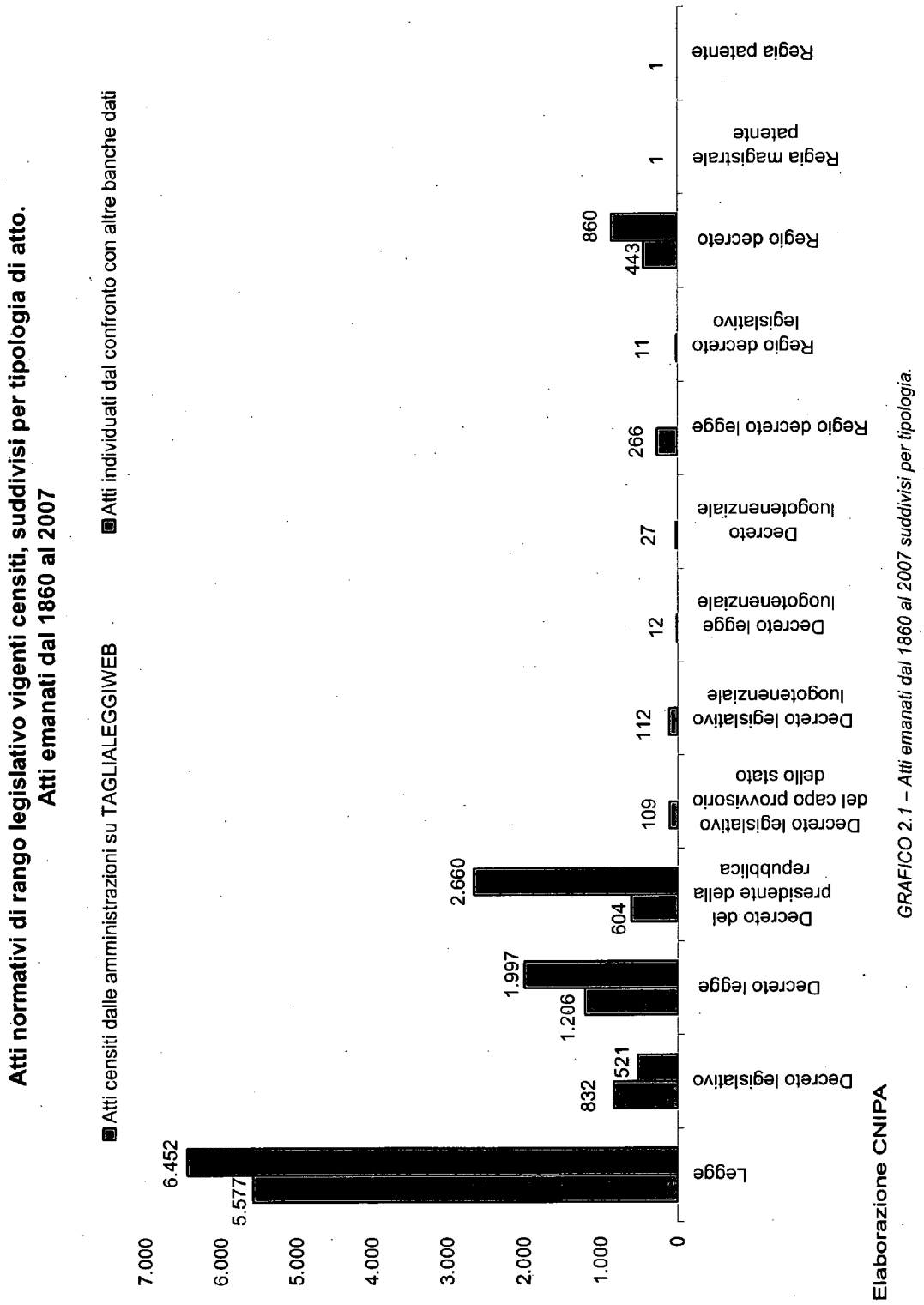


GRAFICO 2.1 – Atti emanati dal 1860 al 2007 suddivisi per tipologia.

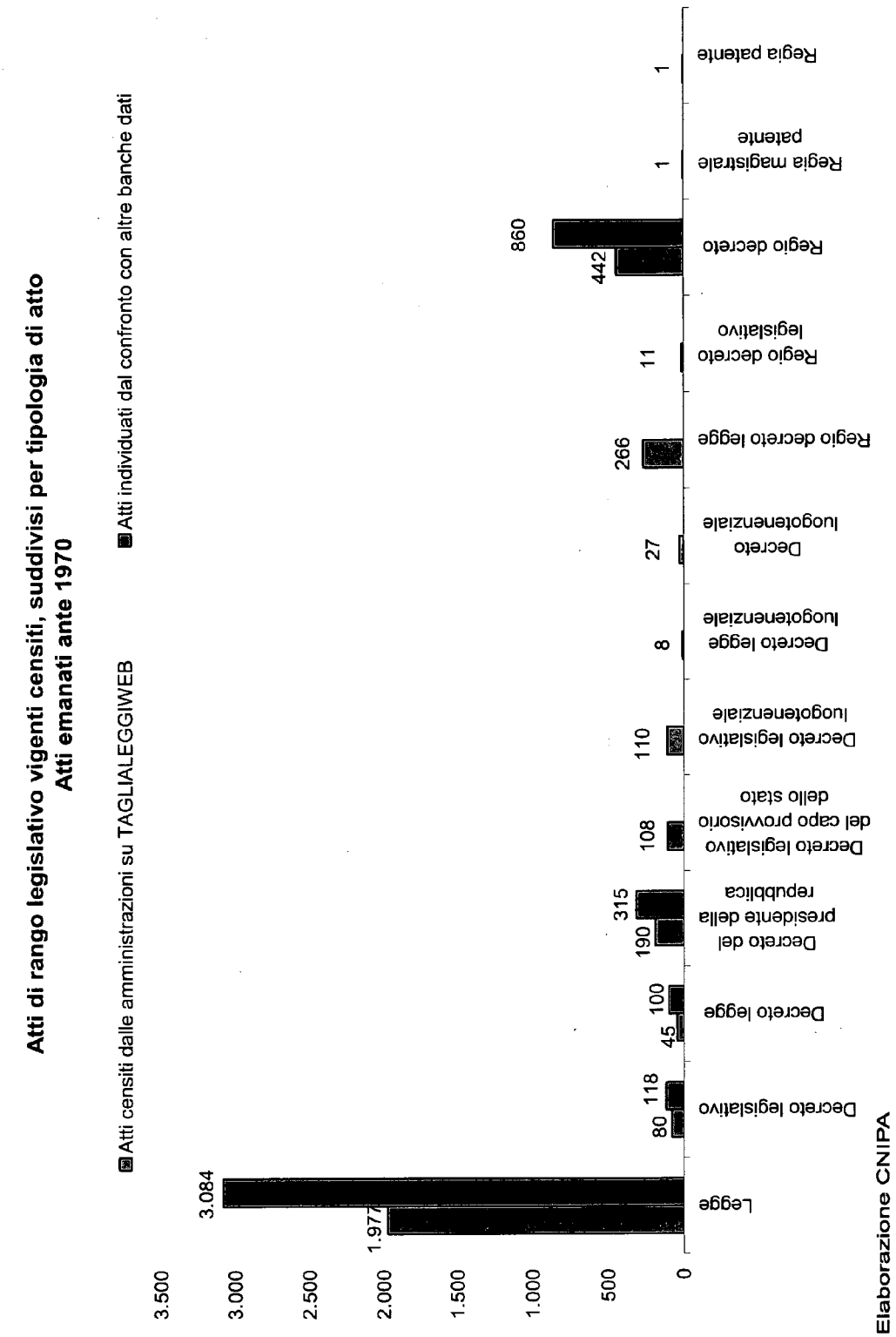


GRAFICO 2.2 – Atti emanati ante 1970 suddivisi per tipologia.

Report 3 – Numero degli inserimenti effettuati dalle Amministrazioni: Schede Taglialeggiweb.

amministrazione	ante 1970	post 1970	totale
Ministero degli Affari esteri	261	577	838
Ministero dei Beni e Attività culturali	75	257	332
Ministero dei Trasporti	100	272	372
Ministero del Commercio internazionale	38	74	112
Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale	166	478	644
Ministero della Difesa	1.042	963	2.005
Ministero della Giustizia	692	1.264	1.956
Ministero della Pubblica Istruzione	18	87	105
Ministero della Salute	40	187	227
Ministero della Solidarietà sociale	121	310	431
Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	5	49	54
Ministero delle Comunicazioni	74	283	357
Ministero delle Infrastrutture	107	124	231
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali	98	163	261
MEF - Settore Economia	97	659	756
MEF - Settore Finanze	697	2.559	3.256
Ministero dell'Interno	193	757	950
Ministero dello Sviluppo economico	223	436	659
Ministero dell'Università e Ricerca	80	385	465
Presidenza del Consiglio dei Ministri	198	824	1.022
TOTALE comprensivo delle duplicazioni [12]	**4.325**	**10.708**	**15.033**
TOTALE depurato delle duplicazioni [13]	**3.266**	**5.935**	**9.201**

Tabella 3.1 – Numero degli atti emanati ante 1970, post 1970 e numero totale degli atti censiti, suddivisi per amministrazione.

[12] il totale è comprensivo delle duplicazioni dovute all'inserimento di uno stesso atto da una o più amministrazioni

[13] il totale è depurato dalle duplicazioni originate dall'inserimento di uno stesso atto da una o più amministrazioni.

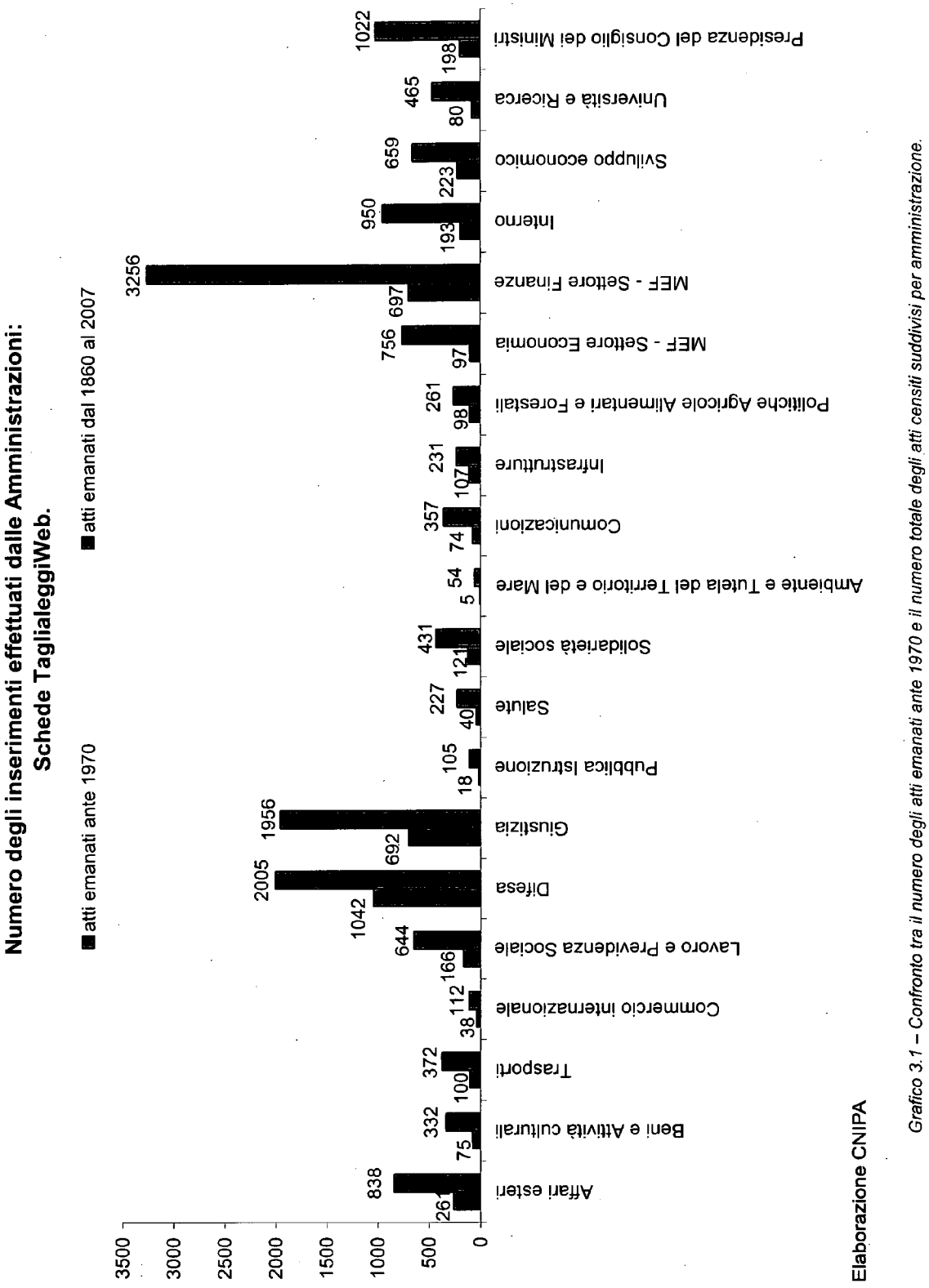


Grafico 3.1 – Confronto tra il numero degli atti emanati ante 1970 e il numero totale degli atti censiti suddivisi per amministrazione.

Report 4 - Atti normativi di rango legislativo vigenti, censiti dalle amministrazioni (Schede) ripartiti per materia secondo le macro-aree dello schema di classificazione TESEO.

Macro-area TESEO	ante 1970	post 1970	totale
ARTI SVAGHI DIVERTIMENTI SPORT	19	103	122
DIFESA NAZIONALE	1063	1413	2476
DIRITTO	21	99	120
DIRITTO CIVILE	150	172	322
DIRITTO COMMERCIALE E DELLA NAVIGAZIONE	80	124	204
DIRITTO E PROCEDURA PENALE MILITARE	37	5	42
DIRITTO ECCLESIASTICO E CANONICO	1	12	13
DIRITTO INTERNAZIONALE	60	209	269
DIRITTO PENALE INTERNAZIONALE	81	172	253
DIRITTO PROCESSUALE CIVILE	1	15	16
DIRITTO PROCESSUALE PENALE, PENITENZIARIO E CRIMINOLOGIA	12	23	35
DIRITTO PUBBLICO	23	112	135
FILOSOFIA E PSICOLOGIA	0	3	3
FINANZA PUBBLICA	233	1546	1779
GENERALITA' E STAMPA	8	29	37
GESTIONE E ORGANIZZAZIONE DI IMPRESE	0	14	14
INDUSTRIA	53	97	150
INDUSTRIA EDILIZIA	40	113	153
ISTRUZIONE	73	247	320
LAVORO	184	470	654
LINGUA E LETTERATURA	0	1	1
MEDICINA	11	61	72
ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA	23	51	74
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO	32	31	63
PARLAMENTO	1	4	5
POSTE E TELECOMUNICAZIONI	57	165	222
PRODUZIONE VEGETALE E ANIMALE	43	80	123
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	414	1504	1918
PUBBLICO IMPIEGO	113	361	474
RELIGIONE	1	10	11
SCIENZE APPLICATE	0	23	23
SCIENZE ECONOMICHE	72	179	251
SCIENZE POLITICHE	33	95	128
SCIENZE PURE	13	65	78
SCIENZE SOCIALI	4	9	13
SICUREZZA SOCIALE	114	174	288
SISTEMA MONETARIO BANCARIO E INTERMEDIAZIONE FINANZIARIA	13	41	54
TEMPO LIBERO	1	10	11
TRASPORTI	89	266	355
UNITA' DI MISURA	1	3	4
URBANISTICA E TERRITORIO	22	91	113
VITA SOCIALE	29	116	145

Tabella 4.1 – Numero degli atti suddivisi per materia secondo le macro-aree del sistema di classificazione TESEO.

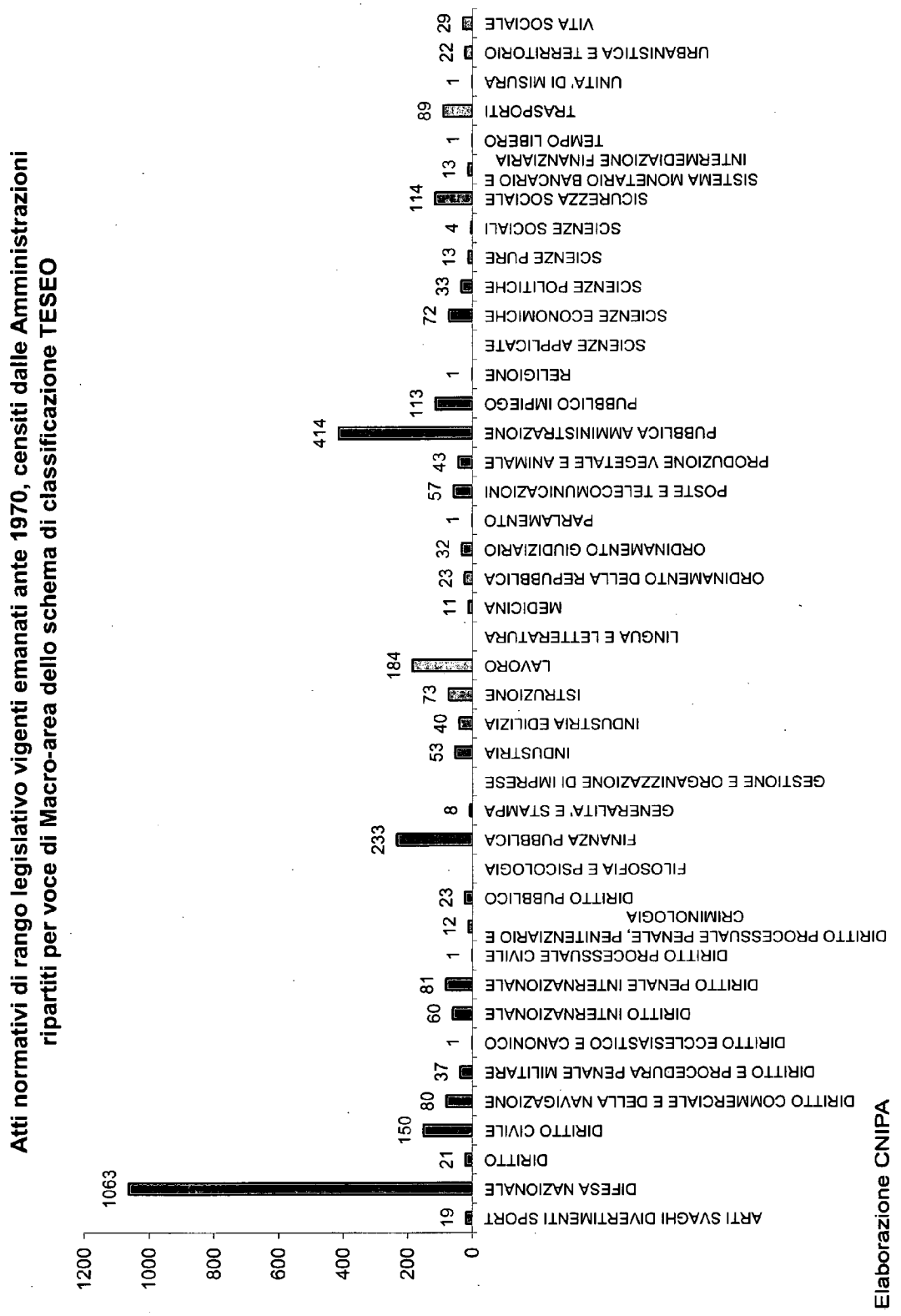


Grafico 4.1 – Atti suddivisi per materia secondo le macro-aree del sistema di classificazione TESEO.

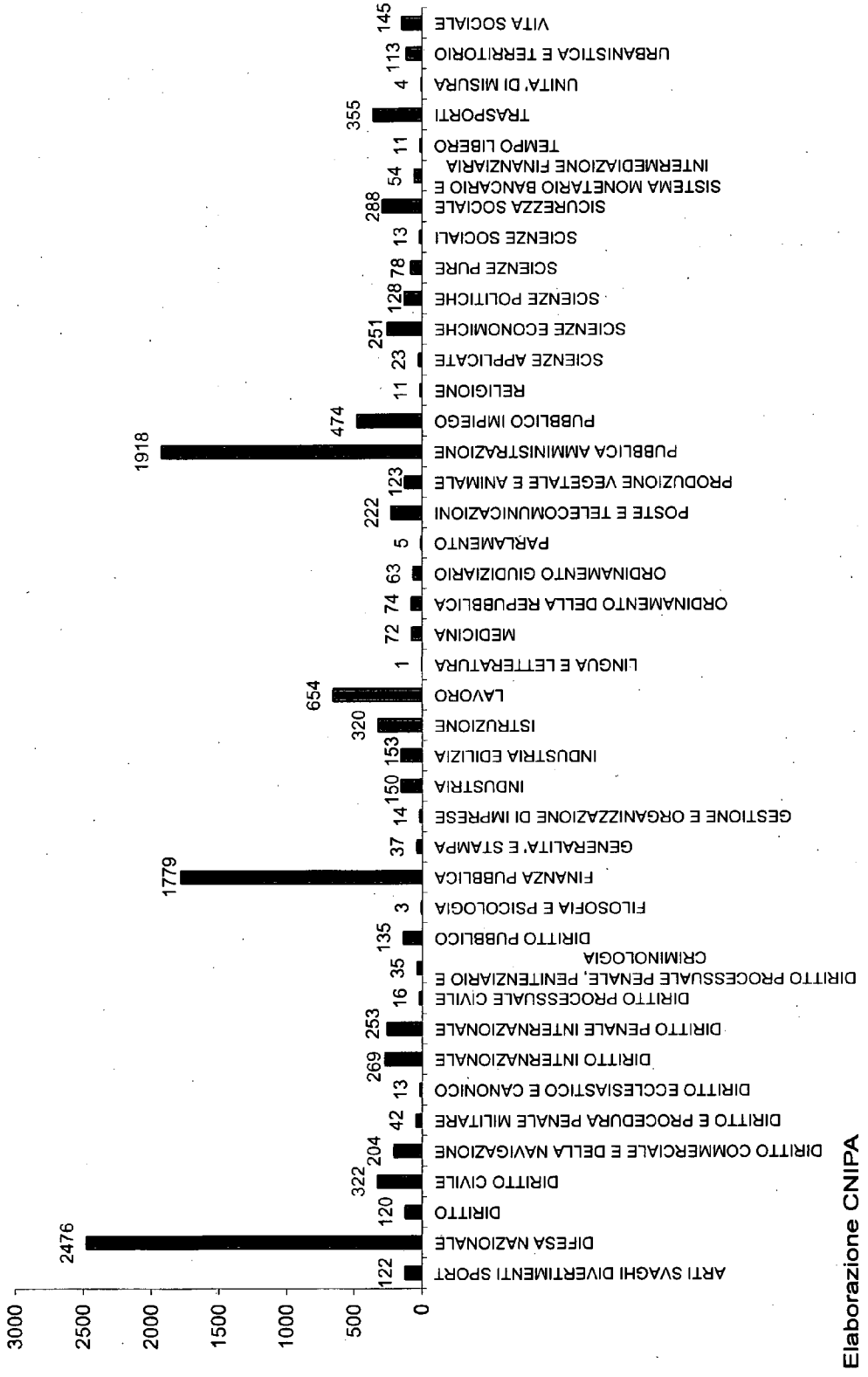


Grafico 4.2 – Atti suddivisi per materia secondo la voce di macro-area del sistema di classificazione TESEO.

Report 5 - Atti normativi di rango legislativo vigenti, emanati ante 1970, individuati dal confronto con altre banche dati e ripartiti per materia in base alla classificazione secondo lo schema di Normeinrete.

Voce di classificazione di Normeinrete	numero
Affari costituzionali e ordinamento della Repubblica	31
Affari esteri	154
Affari europei	13
Affari europei	6
Agricoltura, caccia e pesca	165
Ambiente, territorio e protezione civile	95
Assistenza, previdenza e assicurazioni	214
Banche, credito e moneta	52
Bilancio dello Stato e manovra finanziaria	35
Borsa e attivita finanziarie	6
Commercio con l'estero	21
Commercio, servizi e tutela dei consumatori	51
Cultura, spettacolo, sport e turismo	49
Difesa e forze armate	31
Diritti e liberta fondamentali	13
Diritto civile, diritto commerciale e delle societa	49
Diritto e giustizia	67
Energia	42
Famiglia e infanzia	4
Finanza locale e regionale	25
Finanze e fisco	234
Industria e artigianato	64
Informazione e comunicazioni	33
Lavori pubblici, edilizia e politica abitativa	167
Mezzogiorno e aree depresse	16
Occupazione, lavoro e professioni	131
Ordine pubblico e polizia	23
Politica economica e privatizzazioni	68
Pubblica amministrazione, pubblico impiego e servizi pubblici	342
Regioni e autonomie locali	94
Sanita	117
Scuola, universita e ricerca	263
Trasporti	106
Tutela dei lavoratori, sindacati e sicurezza nel lavoro	29

Tabella 5.1 - Atti ripartiti per materia secondo la classificazione di Normeinrete.

NOTA: ad ogni atto censito possono essere state associate fino a tre voci di classificazione.

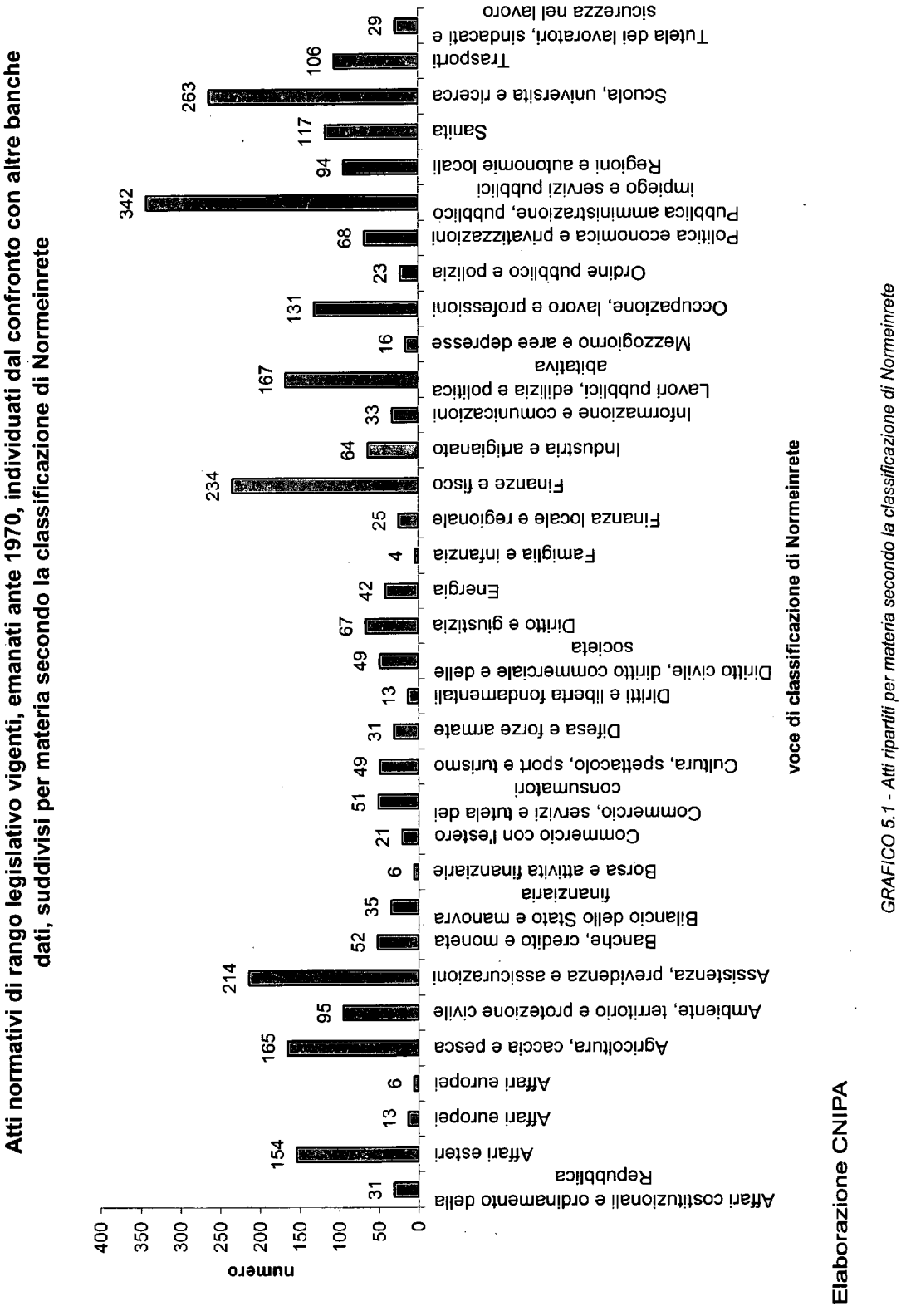


GRAFICO 5.1 - Atti ripartiti per materia secondo la classificazione di Normeinrete

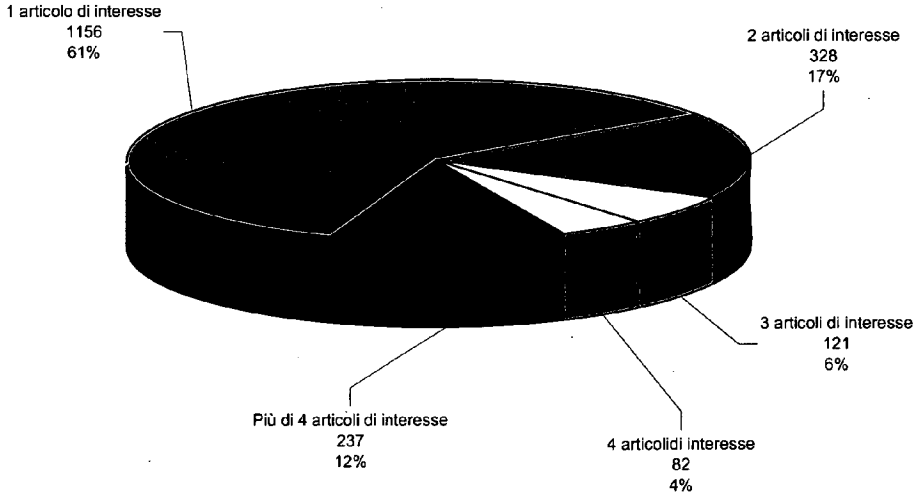
Report 6 – Schede Taglialeggiweb in cui le Amministrazioni hanno segnalato come "di interesse" solo uno o più singoli articoli e non il contenuto dell'intero atto.

Articoli di interesse	Numero schede
1 articolo di interesse	1.156
2 articoli di interesse	328
3 articoli di interesse	121
4 articoli di interesse	82
Più di 4 articoli di interesse	237
Totale delle Schede Taglialeggiweb con inseriti solo uno o più singoli articoli di interesse invece dell'intero atto.	**1.924**

TABELLA 6.1 – Schede Taglialeggiweb relative ad atti emanati dal 1860 al 2007 per i quali sono stati segnalati solo uno o più singoli articoli di interesse.

Schede TaglialeggiWeb per numero di singoli articoli di interesse
Atti emanati dal 1860 al 2007

Numero di Schede TaglialeggiWeb per cui è stato indicato solo uno o più singoli articoli di interesse: 1924 (100%)



Elaborazione CNIPA

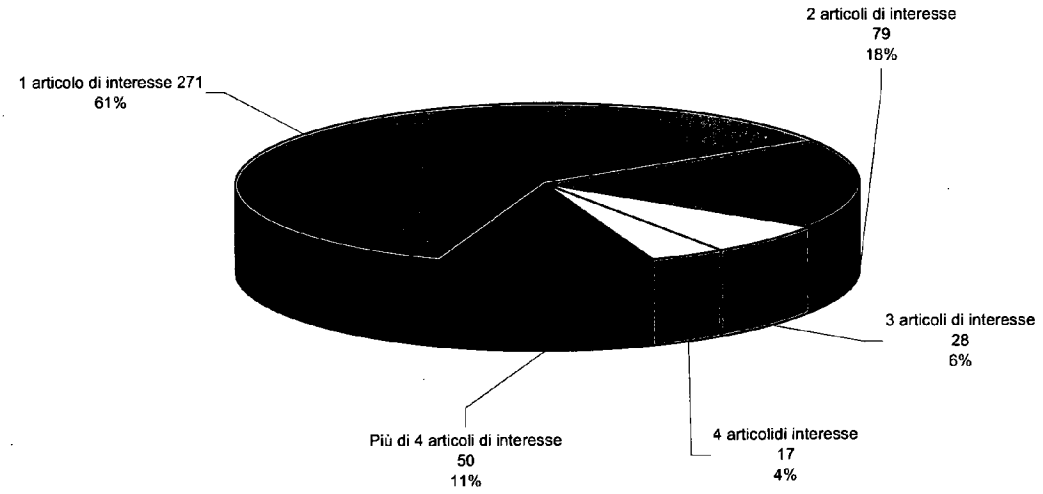
GRAFICO 6.1 – Schede Taglialeggiweb relative ad atti emanati dal 1860 al 2007 ripartite per numero di articoli di interesse segnalati.

Articoli di interesse	Numero schede
1 articolo di interesse	271
2 articoli di interesse	79
3 articoli di interesse	28
4 articoli di interesse	17
Più di 4 articoli di interesse	50
Totale delle Schede Taglialeggiweb con inseriti solo uno o più singoli articoli di interesse invece dell'intero atto.	**445**

TABELLA 6.2 – Schede Taglialeggiweb relative ad atti emanati ante 1970 per i quali sono stati segnalati solo uno o più singoli articoli di interesse.

Schede TaglialeggiWeb per numero di singoli articoli di interesse
Atti emanati ante 1970

Numero di Schede TaglialeggiWeb per cui è stato indicato solo uno o più singoli articoli di interesse: 445 (100%)



Elaborazione CNIPA

GRAFICO 6.2 – Schede Taglialeggiweb relative ad atti emanati ante 1970 ripartite per numero di articoli di interesse segnalati.

Report 7 – Incongruenze e antinomie segnalate dalle amministrazioni. Schede Taglialeggiweb relative ad atti di rango legislativo vigenti, emanati dal 1860 al 2007.

Amministrazione	numero
Ministero dei Beni e Attività culturali	1
Ministero dei Trasporti	1
Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale	2
Ministero della Difesa	49
Ministero delle Comunicazioni	3
Ministero dello Sviluppo economico	12
Ministero dell'Università e Ricerca	2
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1
Totale antinomie e incongruenze	**71**

TABELLA 7.1 – Schede Taglialeggiweb relative ad atti di rango legislativo vigenti, emanati dal 1860 al 2007.

Report 8 – 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.

numero delle amministrazioni segnalanti	numero atti
1	7031
2	1618
3	548
4	222
5	107
6	59
7	49
8	20
9	15
10	16
11	13
12	5
13	8
14	4
15	6
16	2
17	1
18	3
19	0
20	1
21	0
22	1

TABELLA 8.1 – Numero degli atti, emanati dal 1860 al 2007, suddivisi per il numero delle amministrazioni segnalanti.

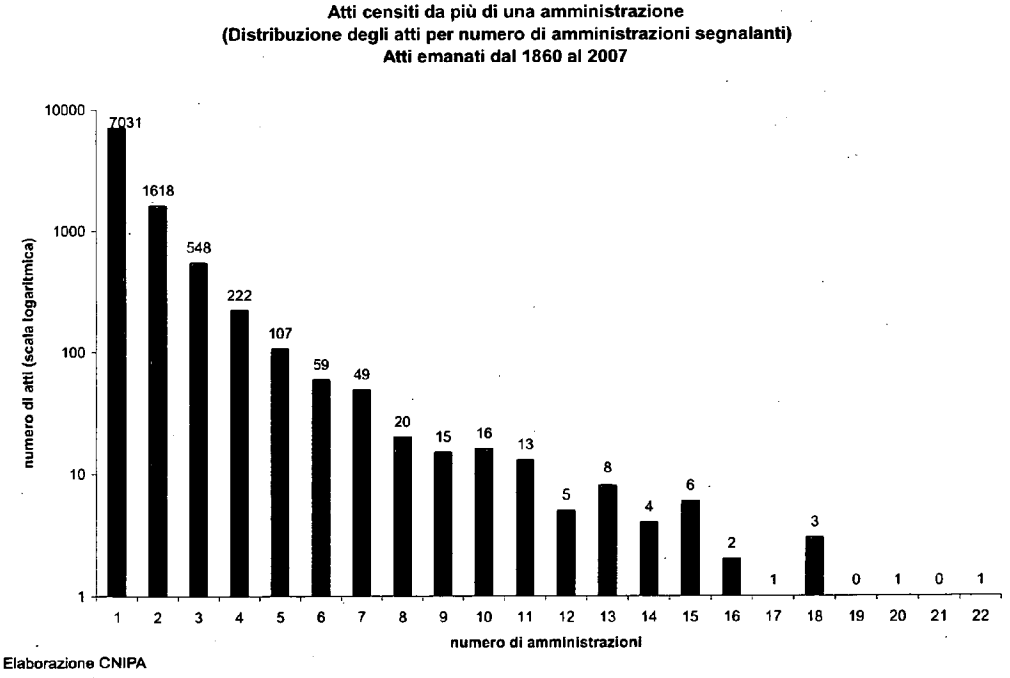


GRAFICO 8.1 – Numero degli atti, emanati dal 1860 al 2007, suddivisi per il numero delle amministrazioni segnalanti.

numero delle amministrazioni segnalanti congiuntamente	numero atti
1	2905
2	429
3	102
4	25
5	11
6	4
7	9
8	0
9	1
10	1

TABELLA 8.2 – Numero degli atti emanati ante 1970,suddivisi per il numero delle amministrazioni segnalanti.

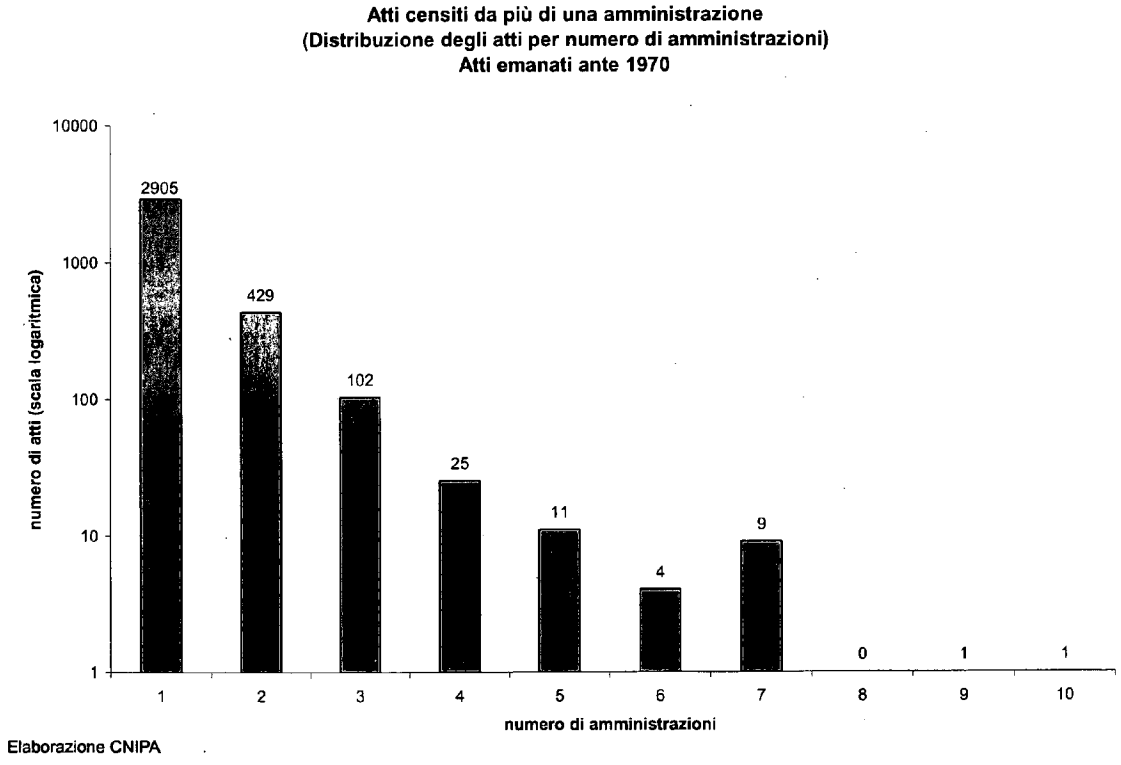


GRAFICO 8.2 – Numero degli atti, emanati ante 1970, suddivisi per il numero delle amministrazioni segnalanti.