



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Relazione al Parlamento  
sull'attuazione dell'art. 14, comma 12,  
della legge 28 novembre 2005 n. 246  
(*"taglia-leggi"*)**

## INDICE

### PARTE I – Lo scenario della ricognizione normativa e della delega “taglia-leggi”

1. Quadro normativo.....	4
2. Attuazione del “taglia-leggi” e PAS 2007.....	9
3. Soggetti coinvolti.....	10

### PARTE II – La ricognizione della legislazione statale vigente

4. Scelte metodologiche.....	12
5. Strumenti operativi.....	15
6. Incongruenze ed antinomie.....	16
7. “Taglia-leggi” e “Normattiva”.....	19
8. Risultati della ricognizione.....	21

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

9. Problematiche generali della seconda fase: la legislazione esclusa dal “taglia-leggi”..	27
10. (segue) Principi e criteri direttivi.....	28
11. (segue) Le problematiche applicative.....	30

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

Glossario.....	33
Report 1 Atti normativi di rango legislativo vigenti censiti.....	35
Report 2 Atti normativi di rango legislativo vigenti censiti, ripartiti per tipologia di atto..	36
Report 3 Numero degli inserimenti effettuati dalle Amministrazioni: Schede Taglialeggiweb.....	39
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.....	41
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.....	44
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.....	46
Report 7 Incongruenze e antinomie segnalate dalle amministrazioni. Schede Taglialeggiweb relative ad atti di rango legislativo vigenti, emanati dal 1860 al 2007.....	48
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.....	49

## **INDICE DEGLI ALLEGATI**

### **Allegato I - Legislazione statale censita dalle 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 dei Ministri*

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

*Parte I, II, III, IV e V*

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## PARTE II – La ricognizione della legislazione statale vigente

### 4. Scelte metodologiche

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

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

- a) la ricostruzione di un quadro esaustivo della normativa legislativa non espressamente abrogata, in particolare di quella emanata prima del 31 dicembre 1969. Ciò al fine di impedire che l'automaticità dell'effetto abrogativo per le norme anteriori al 1970 non individuate come indispensabili si risolva nella eliminazione “al buio” di un consistente numero di atti normativi; al contrario, la realizzazione di un elenco generale apre la possibilità di individuare singolarmente, accanto alle norme individuate come indispensabili, anche quelle destinate ad essere abrogate per l'operatività della delega “taglia-leggi”, riducendo il rischio di effetti indesiderati;
- b) il richiamo ai “diversi settori legislativi”, cui la legge rinvia, ha consentito di strutturare la ricognizione della normativa legislativa vigente sulla base di una classificazione convenzionale, a carattere operativo; lo strumento di riferimento è stato individuato nel sistema di classificazione TESEO (TEsauro SENato per l'Organizzazione dei documenti parlamentari), un tesoro 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 tesoro, che coprono in modo pressoché esaustivo le materie oggetto di attività legislativa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>;
- 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.

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

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

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

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

Conformemente alle indicazioni del Comitato tecnico, il raggruppamento della normativa legislativa recensita dalle amministrazioni è stato organizzato, oltre che per dicastero censore (e in ordine cronologico), per macro settori, utilizzando il sistema di classificazione TESEO. Nell'ambito dell'attività di controllo incrociato con altre banche dati, ci si è comunque giovati del fatto che molti atti risultavano catalogati secondo il sistema di voci e macroaree previste dal catalogo Normeinrete<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>. Per raccogliere ed evidenziare puntualmente il

---

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

complesso delle antinomie e incongruenze presenti nella legislazione vigente sarà necessaria una ricerca di quanto 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<sup>5</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

Come sottolineato dal PAS 2007, il sistema di cui all'articolo 107 - in fase di realizzazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica - risulta di particolare complessità tecnica, passando per il trattamento elettronico di tutti i testi normativi vigenti e del dato storico complessivo. Pertanto dovrà essere realizzato autonomamente e non potrà - per evidenti ragioni - assumere valore condizionante rispetto all'attuazione dell'azione di 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.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>8</sup> Alcune amministrazioni hanno 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)<sup>9</sup>.

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

In particolare:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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



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

In tutti questi casi, la norma risulta deprivata della attitudine a regolare nuovi rapporti: per quanto valida, infatti, non è più operativa, cioè suscettibile di applicazione attuale da parte delle amministrazioni. La rilevazione condotta dalle 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)<sup>11</sup> viene ricorrentemente utilizzata la medesima definizione per leggi-provvedimento e provvedimenti di manutenzione normativa e ne viene rilevata sostanzialmente la stessa, alta incidenza quantitativa.

---

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

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

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

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

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

#### **9. Problematiche generali della seconda fase: la legislazione esclusa dal “taglia-leggi”**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- la revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte alla regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza o ad altre finalità fondamentali;

- la promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive, sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti e la previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di controllo successivi;

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

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

- la semplificazione dei procedimenti amministrativi, anche connessi o strumentali, specie per la riduzione dei tempi, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, 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 disposizioni ante 1970 mantenute in vigore con quelle posteriori al 1970. A tale contenuto minimo potrebbe affiancarsi anche l'eventuale indicazione espressa della abrogazione di leggi post 1970 già implicitamente abrogate e la razionalizzazione di normative frammentarie e disperse. Su questo aspetto, il Consiglio di Stato (parere n. 2024/2007) ha inteso

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

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

- 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.

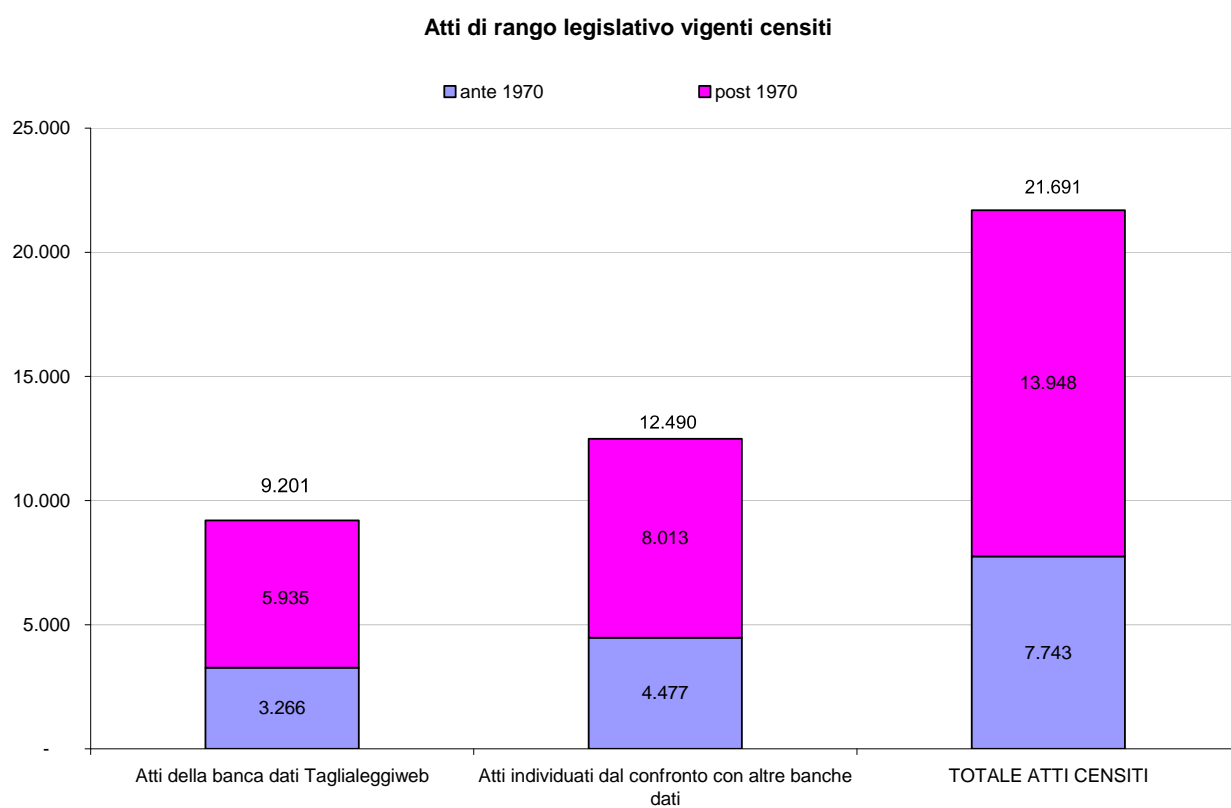
**Nota: le elaborazioni sono state eseguite dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione CNIPA e si riferiscono ai dati disponibili al 6 dicembre 2007**

**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	ante 1970	post 1970	totale
Atti individuati dal confronto con altre banche dati	4.477	8.013	12.490

<b>TOTALE ATTI CENSITI</b>	<b>7.743</b>	<b>13.948</b>	<b>21.691</b>
----------------------------	--------------	---------------	---------------



Elaborazione CNIPA

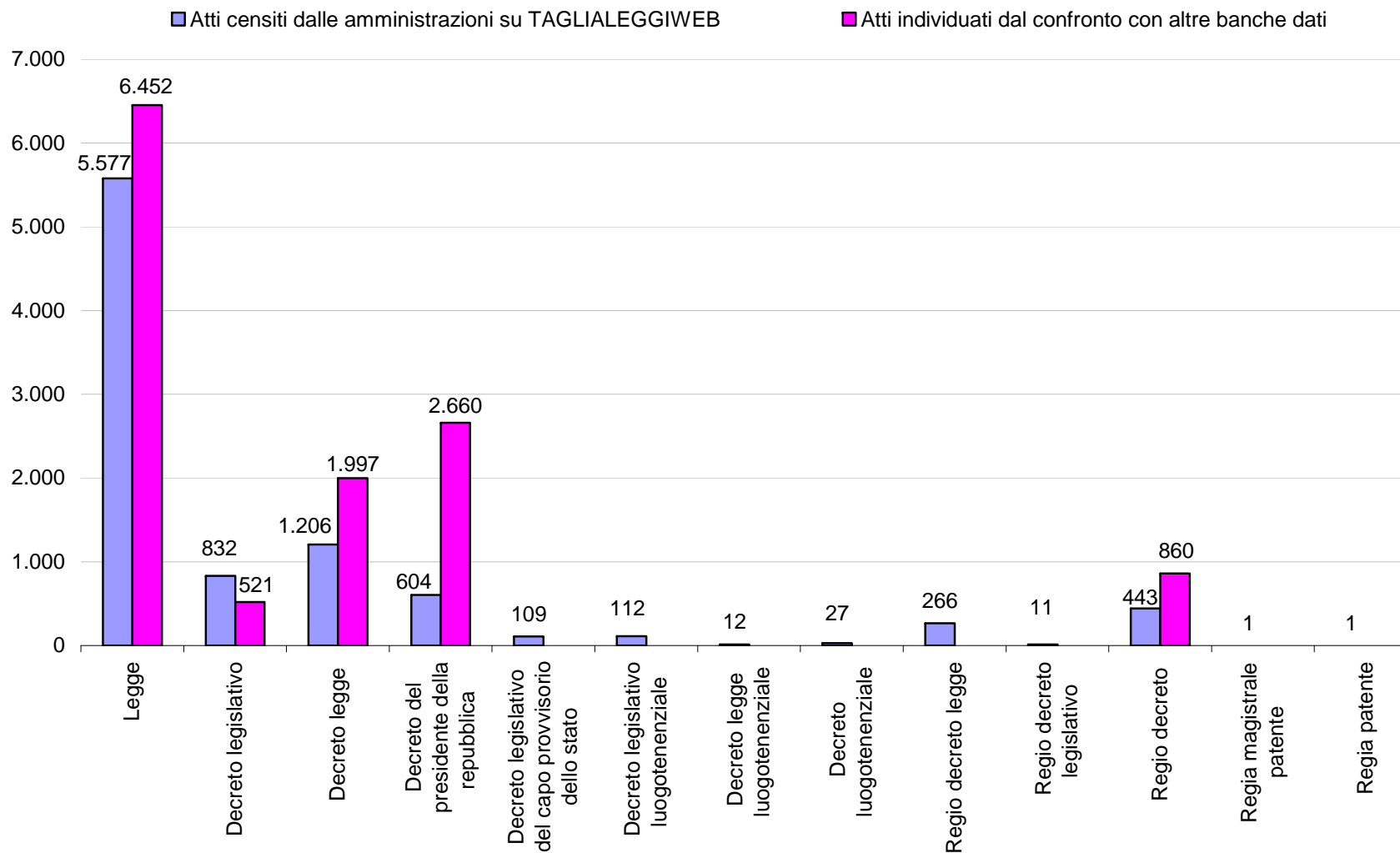
Grafico 1.1 – Atti censiti.

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

<i>tipo atto</i>	<i>banca dati</i>	emanati ante 1970			emanati dal 1860 al 2007		
		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
<b>TOTALE</b>		<b>3.266</b>	<b>4.477</b>	<b>7.743</b>	<b>9.201</b>	<b>12.490</b>	<b>21.691</b>

Tabella 2.1 – Atti suddivisi per tipologia.

**Atti normativi di rango legislativo vigenti censiti, suddivisi per tipologia di atto.  
Atti emanati dal 1860 al 2007**



Elaborazione CNIPA

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

## Atti di rango legislativo vigenti censiti, suddivisi per tipologia di atto Atti emanati ante 1970

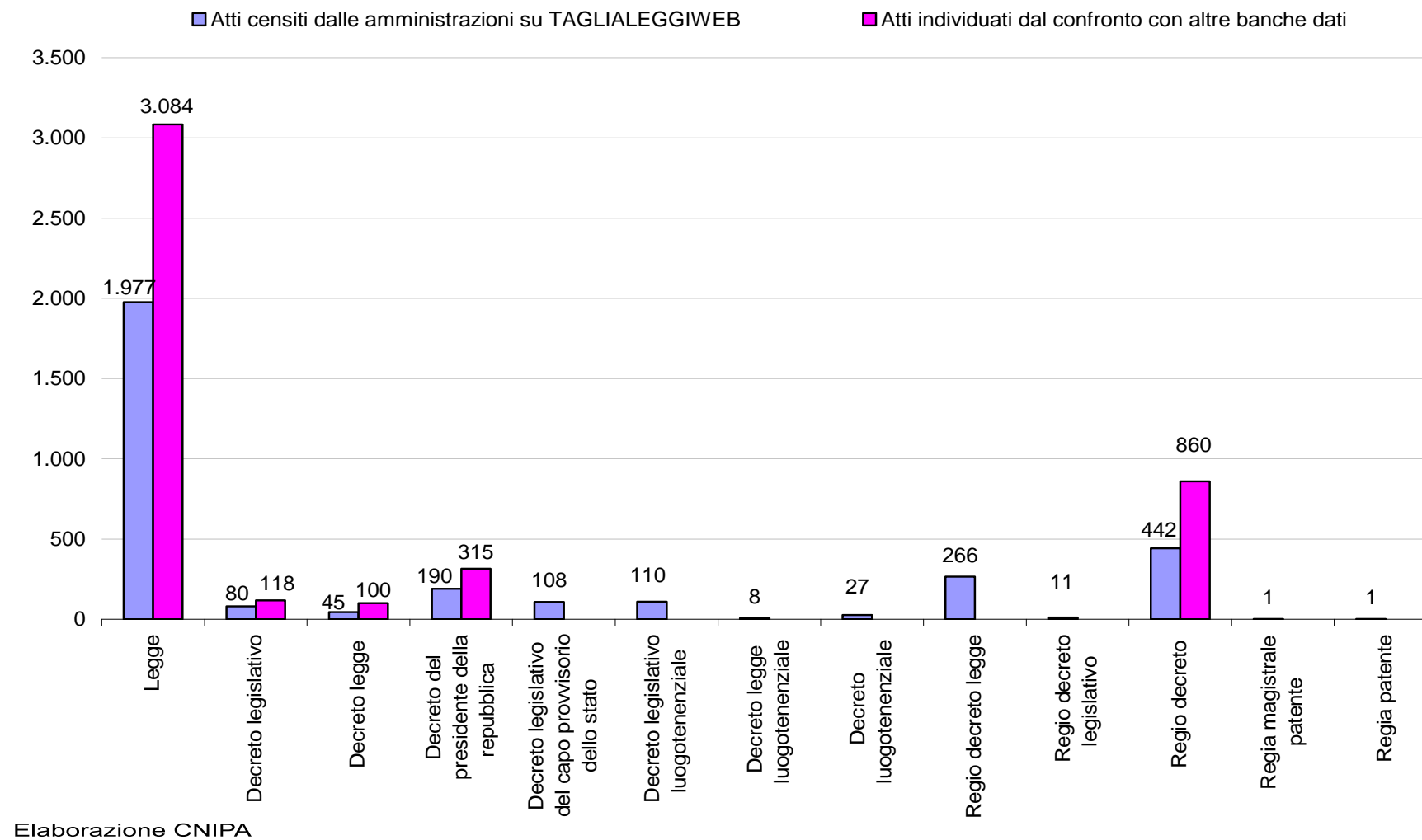


GRAFICO 2.2 – Atti emanati ante 1970 suddivisi per tipologia.

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

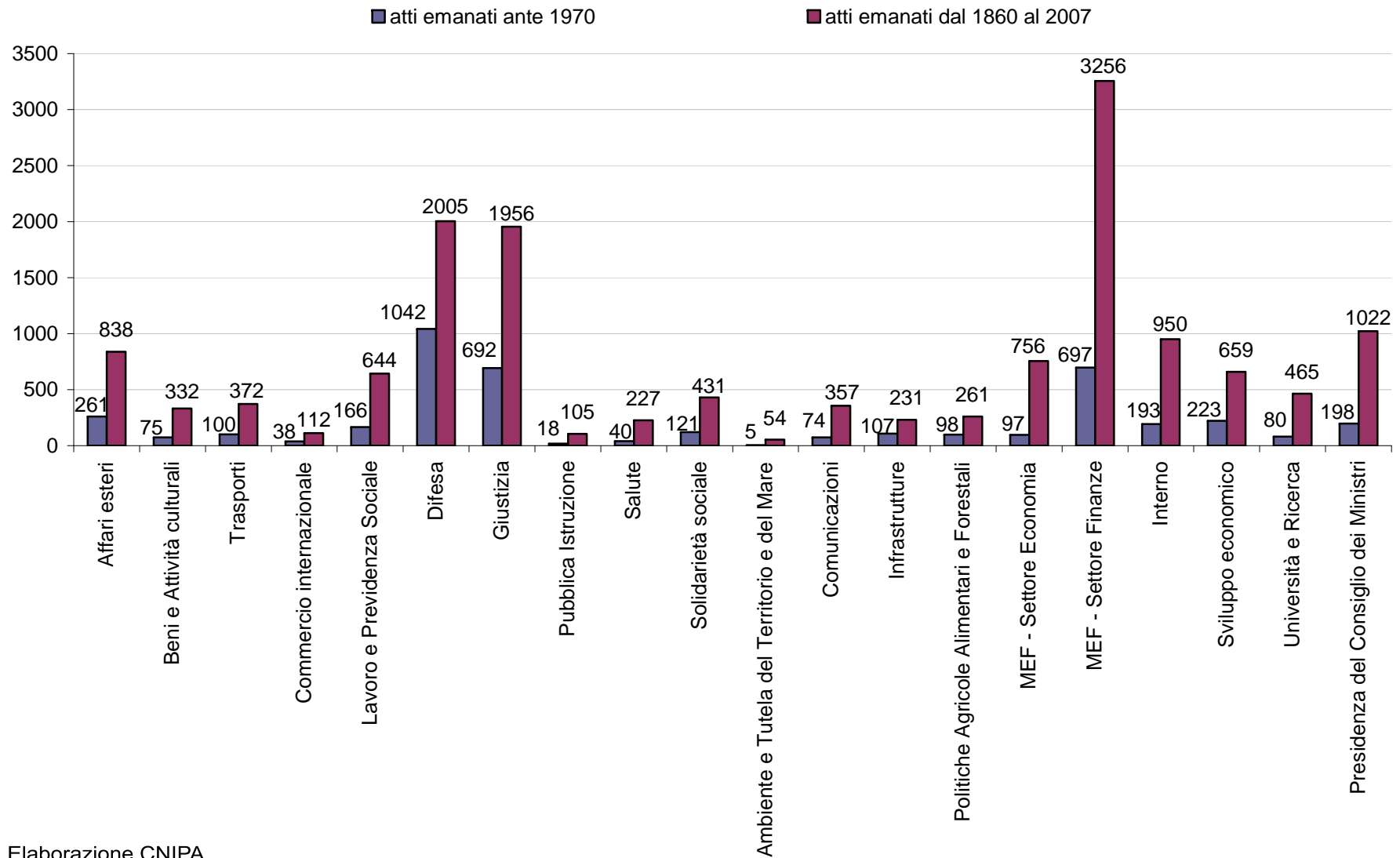
<b>amministrazione</b>	<b>ante 1970</b>	<b>post 1970</b>	<b>totale</b>
Ministero degli Affari esteri	261	577	838
Ministero dei Beni e Attività culturali	75	257	332
Ministero dei Trasporti	100	272	372
Ministero del Commercio internazionale	38	74	112
Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale	166	478	644
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
<b>TOTALE comprensivo delle duplicazioni <sup>12</sup></b>	<b>4.325</b>	<b>10.708</b>	<b>15.033</b>
<b>TOTALE depurato delle duplicazioni <sup>13</sup></b>	<b>3.266</b>	<b>5.935</b>	<b>9.201</b>

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

<sup>12</sup> il totale è comprensivo delle duplicazioni dovute all'inserimento di uno stesso atto da una o più amministrazioni.

<sup>13</sup> il totale è depurato dalle duplicazioni originate dall'inserimento di uno stesso atto da una o più amministrazioni.

### Numero degli inserimenti effettuati dalle Amministrazioni: Schede TaglialeggiWeb.



Elaborazione CNIPA

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

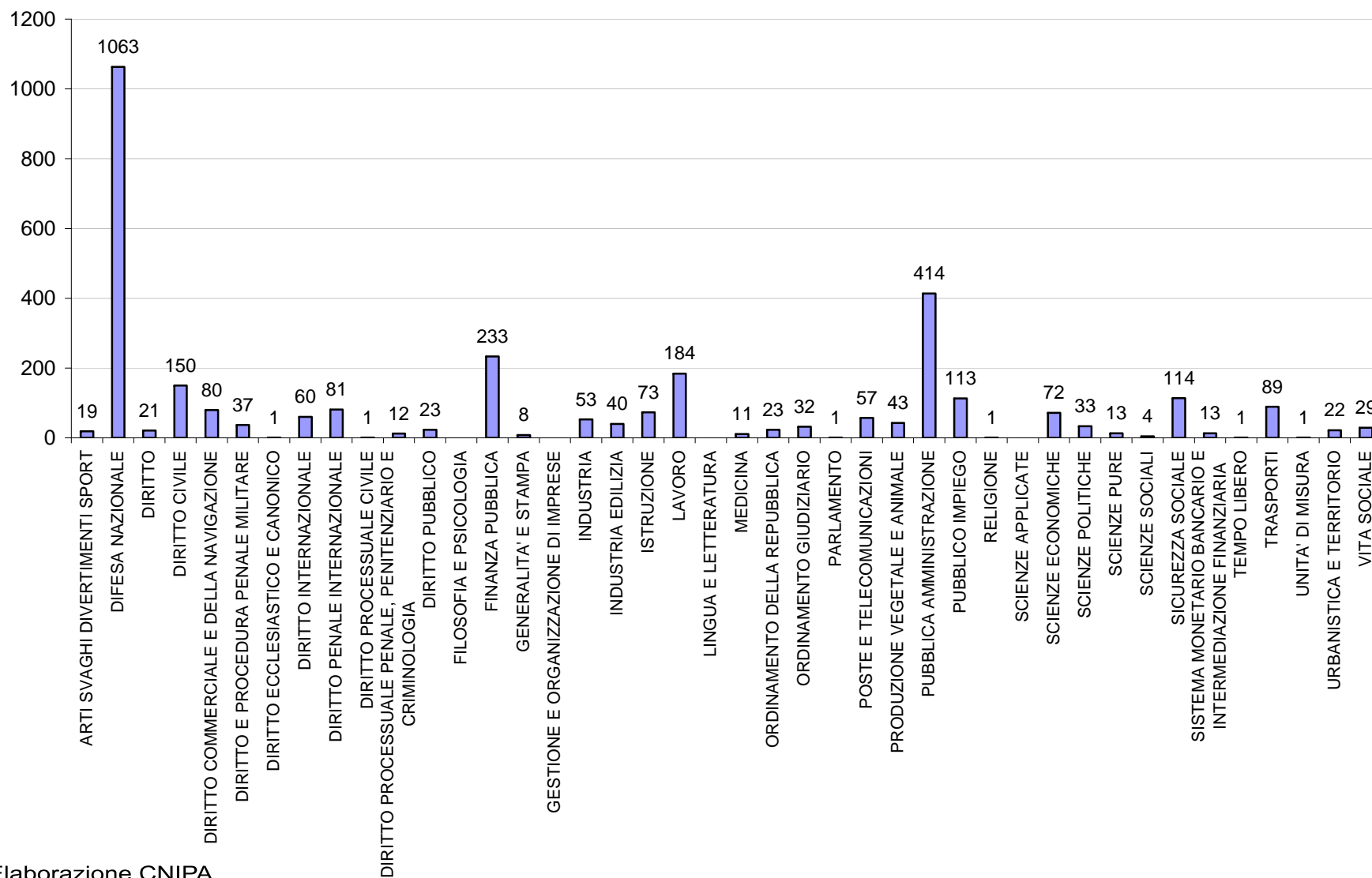


**Report 4 - Atti normativi di rango legislativo vigenti, censiti dalle amministrazioni (Schede ) ripartiti per materia secondo le macro-aree dello schema di classificazione TESEO.**

<b>Macro-area TESEO</b>	<b>ante 1970</b>	<b>post 1970</b>	<b>totale</b>
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.*

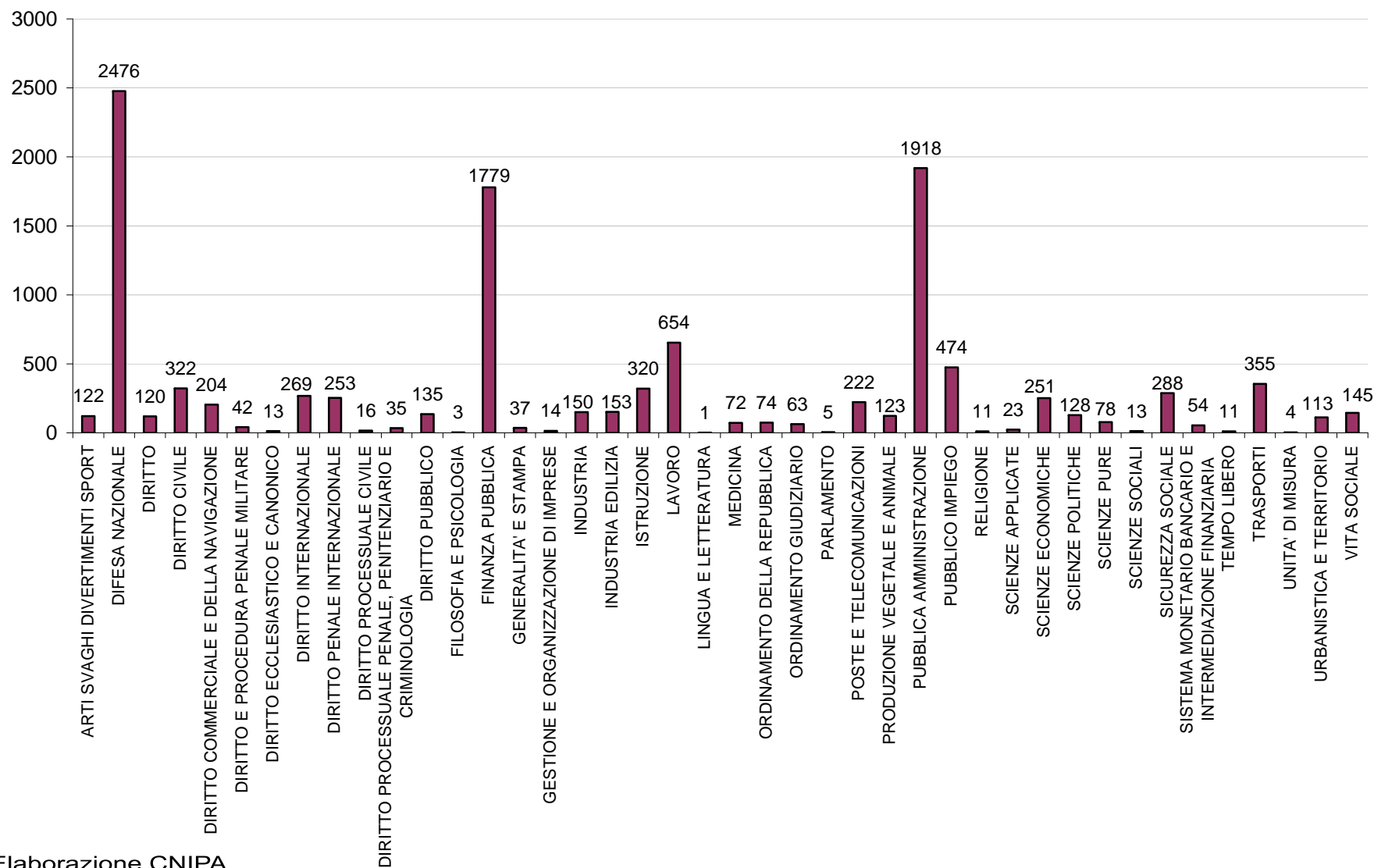
**Atti normativi di rango legislativo vigenti emanati ante 1970, censiti dalle Amministrazioni  
ripartiti per voce di Macro-area dello schema di classificazione TESEO**



Elaborazione CNIPA

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

**Atti normativi di rango legislativo vigenti emanati dal 1860 al 2007, censiti dalle amministrazioni ripartiti per voce di Macro-area dello schema di classificazione TESEO**



Elaborazione CNIPA

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

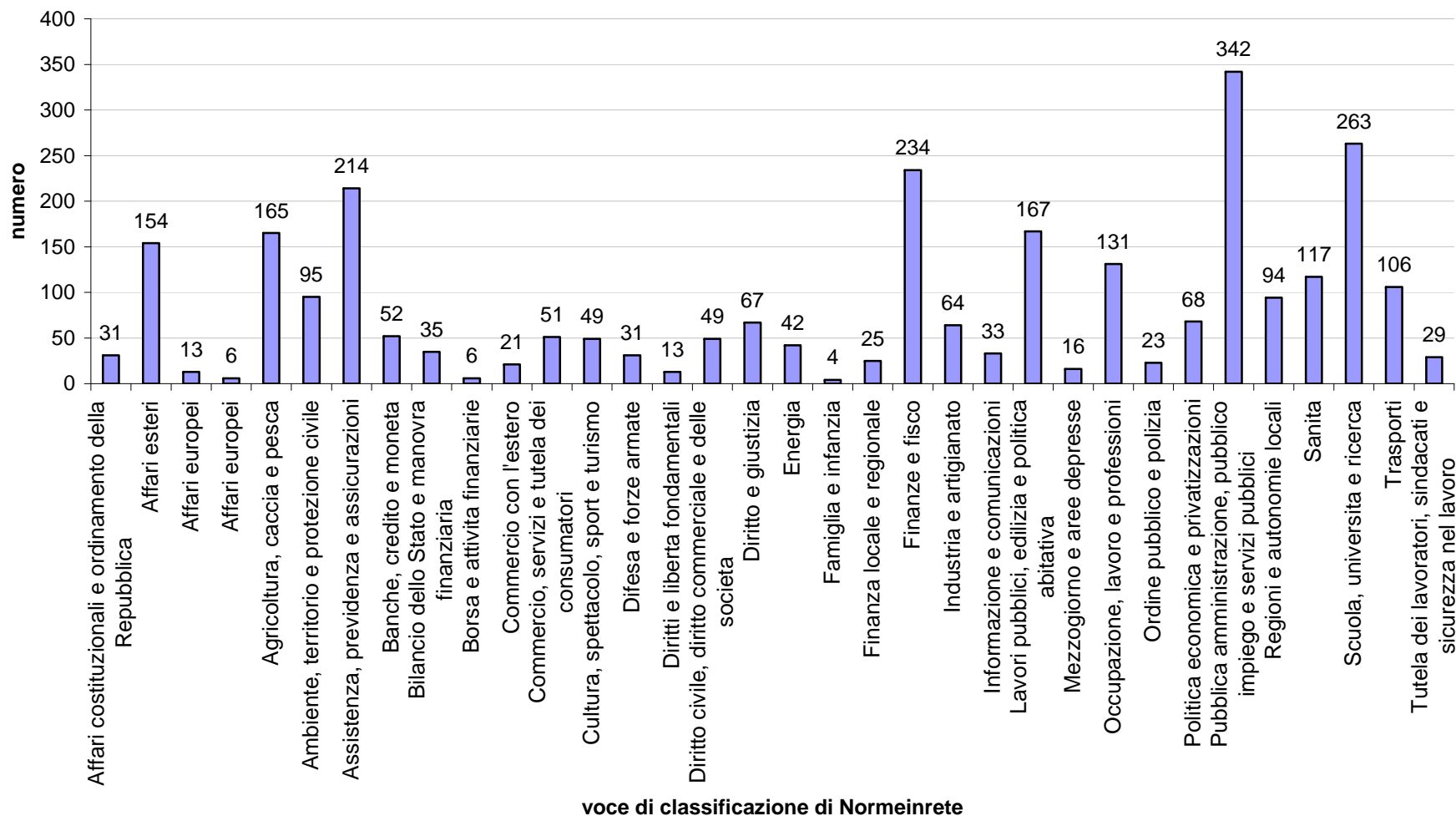
**Report 5 - Atti normativi di rango legislativo vigenti, emanati ante 1970, individuati dal confronto con altre banche dati e ripartiti per materia in base alla classificazione secondo lo schema di Normeinrete.**

<b>Voce di classificazione di Normeinrete</b>	<b>numero</b>
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 attività 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 libertà fondamentali	13
Diritto civile, diritto commerciale e delle società	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
Sanità	117
Scuola, università 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.

**Atti normativi di rango legislativo vigenti, emanati ante 1970, individuati dal confronto con altre banche dati, suddivisi per materia secondo la classificazione di Normeinrete**



Elaborazione CNIPA

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

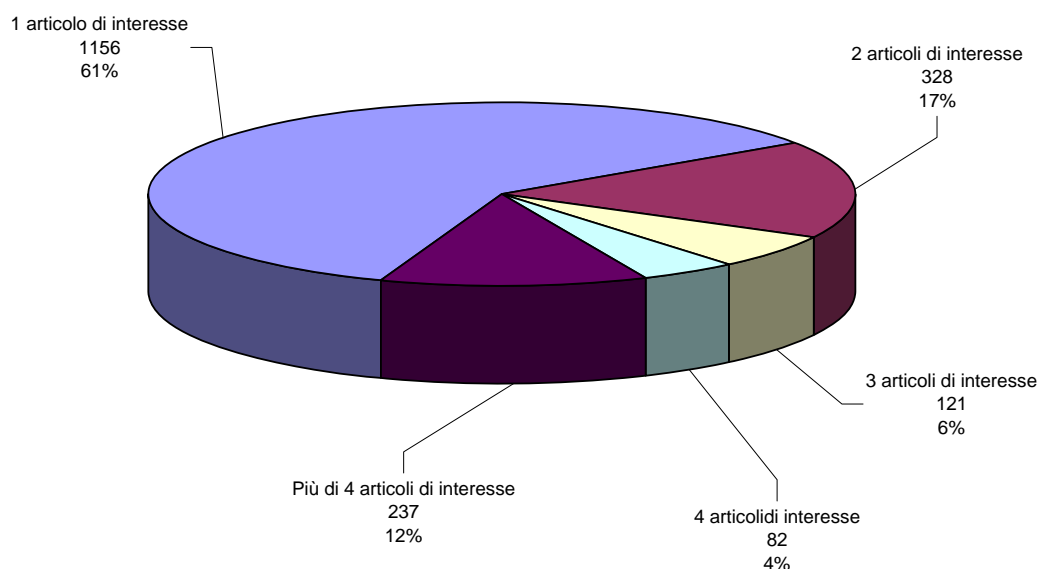
**Report 6 – Schede Taglialeggiweb in cui le Amministrazioni hanno segnalato come “di interesse” solo uno o più singoli articoli e non il contenuto dell’intero atto.**

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
<b>Totale delle Schede Taglialeggiweb con inseriti solo uno o più singoli articoli di interesse invece dell’intero atto.</b>	<b>1.924</b>

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

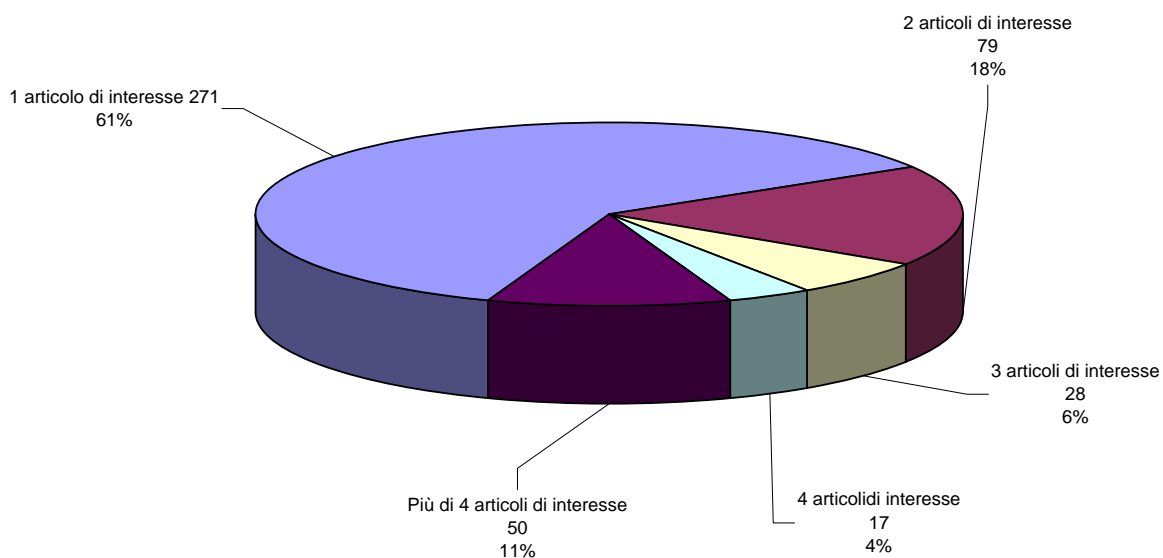
GRAFICO 6.1 – Schede Taglialeggiweb relative ad atti emanati dal 1860 al 2007 ripartite per numero di articoli di interesse segnalati.

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
<b>Totale delle Schede Taglialeggiweb con inseriti solo uno o più singoli articoli di interesse invece dell'intero atto.</b>	<b>445</b>

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.**

<b>Amministrazione</b>	<b>numero</b>
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
<b>Totale antinomie e incongruenze</b>	<b>71</b>

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

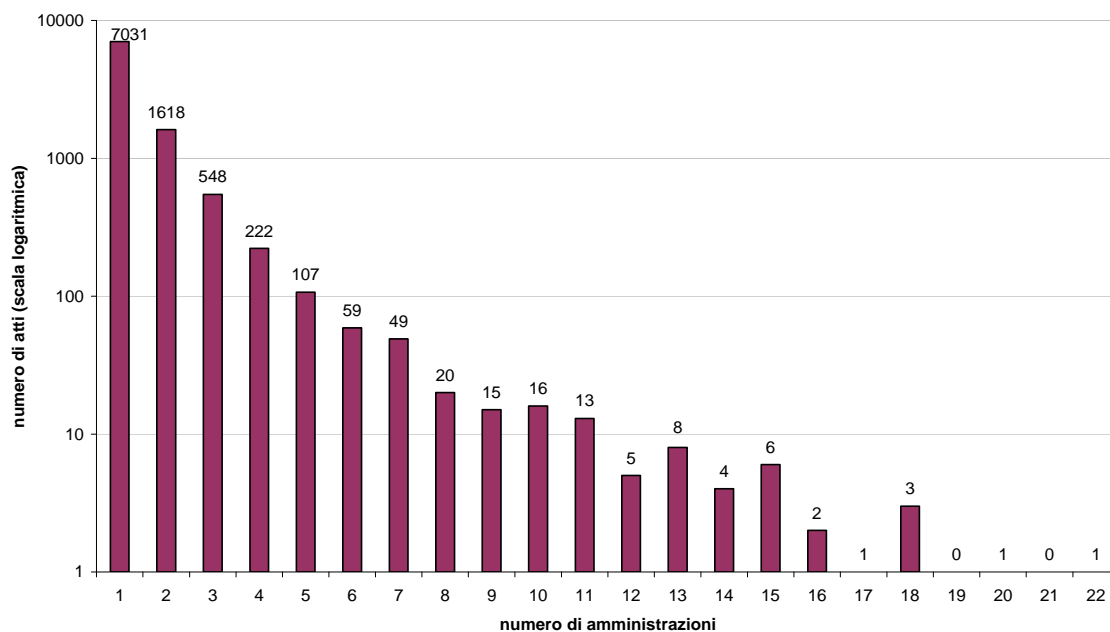


**Report 8 – Distribuzione degli atti di rango legislativo vigenti, emanati dal 1860 al 2007, censiti dalle amministrazioni sulla Banca dati Taglialeggiweb per numero di amministrazioni congiuntamente segnalanti.**

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.

**Atti censiti da più di una amministrazione  
(Distribuzione degli atti per numero di amministrazioni segnalanti)  
Atti emanati dal 1860 al 2007**



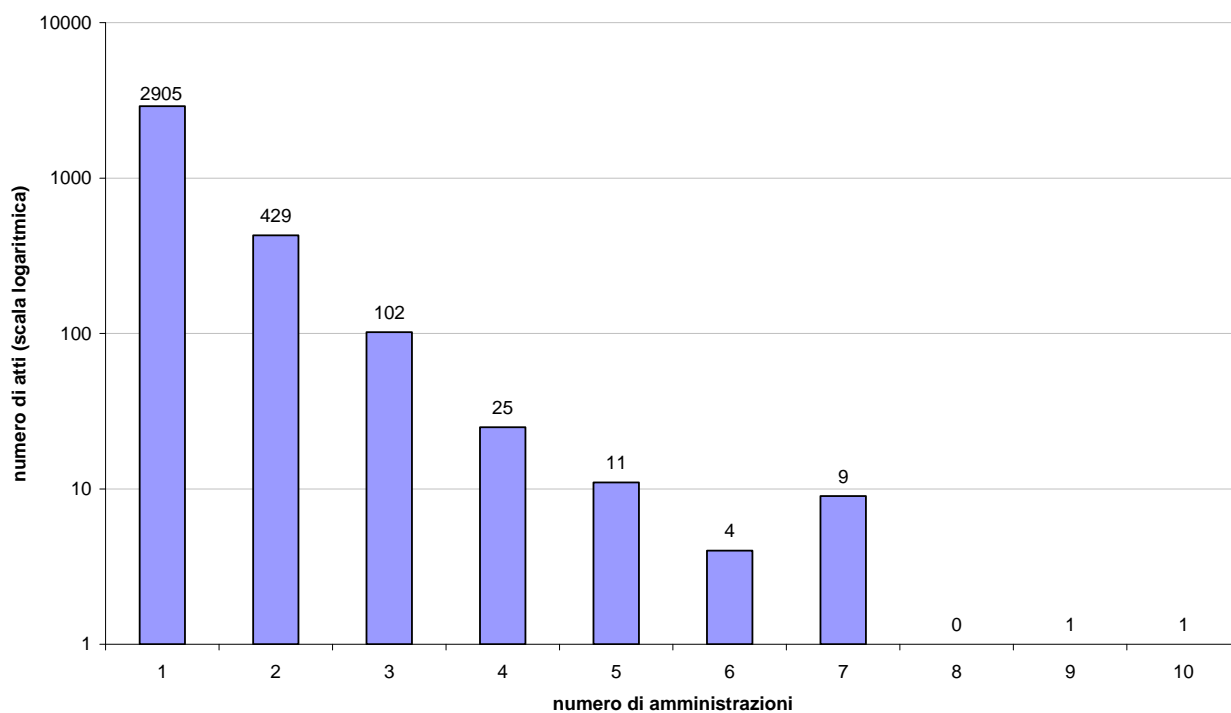
Elaborazione CNIPA

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.

**Atti censiti da più di una amministrazione  
(Distribuzione degli atti per numero di amministrazioni)  
Atti emanati ante 1970**



Elaborazione CNIPA

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

