

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

LA LEGGE ANNUALE DI SEMPLIFICAZIONE: IL NUOVO MODELLO DI CODIFICAZIONE

di Marco De Giorgi e Giovanni Savini*

Sommario: § 1. La nuova legge di semplificazione § 2. Le scelte nel segno della continuità § 3. Le scelte nel segno dell'innovazione - 3.1 Il nuovo procedimento di formazione della legge annuale di semplificazione - 3.2 Il passaggio dai testi unici 'misti' ai codici § 4. I dieci codici per materia (ed il nuovo ruolo delle singole amministrazioni) § 5. I profili di problematicità § 6. Conclusioni

1. La nuova legge di semplificazione

Con circa due anni di ritardo, la legge di semplificazione 2001 ha visto finalmente la luce ed è diventata legge dello Stato¹. Si è giunti, così, al termine di un lungo e travagliato lavoro di istruttoria parlamentare che è stato animato da un dibattito dai toni alquanto polemici ed accesi².

Viene naturale chiedersi quali novità siano state apportate all'istituto della semplificazione da un così lungo *iter* di gestazione del provvedimento normativo.

* Marco De Giorgi, dirigente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e dottore di ricerca in *Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*, ha redatto i paragrafi 1, 2 e 3.1; Giovanni Savini, dirigente presso l'Ufficio legislativo del Ministero delle attività produttive, i paragrafi 3.2, 4 e 5; il paragrafo 6 è frutto di un'elaborazione congiunta. Si precisa che le opinioni espresse nel presente lavoro costituiscono il frutto di valutazioni personali degli autori, non potendo in alcun modo impegnare le relative amministrazioni di appartenenza.

¹ Legge 29 luglio 2003, n. 229 "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001" (G.U., serie generale, 25 agosto 2003, n. 196).

² L'iter di preparazione della legge è stato, peraltro, aggravato da un episodio di rinvio del disegno di legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica per un difetto di copertura finanziaria relativo all'art. 14, nella parte in cui tale disposizione prevedeva il riconoscimento dell'anzianità di servizio ed il mantenimento della qualifica per i dirigenti pubblici che usufruivano della mobilità verso organismi pubblici o privati, anche internazionali. Per la ricostruzione dell'iter istruttorio, si segnalano i diversi passaggi: delibera del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2001 e presentazione al Parlamento il 25 ottobre 2001; AS 776 approvato dal Senato, in prima lettura, il 27 marzo 2002; AC 2579 approvato con modificazioni, dalla Camera, in prima lettura, il 3 dicembre 2002; AS 776-B approvato dal Senato, in seconda lettura, il 19 marzo 2003; rinvio alle Camere dal Presidente della Repubblica il 10 aprile 2003; AS 776-B-

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Come è noto, la legge annuale di semplificazione rientra nell'ambito di quegli istituti che hanno trovato piena cittadinanza nel nostro ordinamento per l'importanza che hanno assunto le politiche di razionalizzazione normativa sin dagli anni novanta.

A fronte del problema della cosiddetta inflazione normativa, l'obiettivo della qualità della regolazione è divenuto uno dei principali punti programmatici dell'azione dei Governi che si sono succeduti negli ultimi anni, anche sulla base delle sollecitazioni provenienti da autorevoli organismi internazionali.

Il programma di semplificazione avviato con la prima legge Bassanini 15 marzo 1997, n. 59 e, poi, proseguito con la legge 8 marzo 1999, n. 50 e la legge 24 novembre 2000, n. 340 ha messo in atto un'importante opera di razionalizzazione del sistema normativo di cui la legge di semplificazione ha fissato annualmente le coordinate.

Presentandosi come una legge di carattere complesso, essa ha costantemente cercato di rispondere al principio innovatore della programmazione normativa. Si tratta di un principio già ampiamente sperimentato nell'ambito delle più recenti riforme amministrative informate alla logica della pianificazione strategica attraverso la definizione di specifici programmi ed obiettivi.

Una delle cause dell'attuale complessità normativa, infatti, è rappresentata dal ricorso esasperato e generalizzato allo strumento normativo come mezzo per risolvere problematiche anche contingenti. Questa caratteristica, che ha connotato da sempre il nostro ordinamento giuridico, se, da un lato, ha consentito l'elusione di responsabilità e di resistenze per far fronte a particolari problemi, dall'altro, ha dato luogo ad una produzione normativa frammentata ed alluvionale che ha generato spesso un effetto opposto rispetto a quello atteso, cioè quello di creare confusione ed arbitrarietà.

Per questo motivo, la legge annuale di semplificazione ha costituito, sin dall'inizio, uno strumento utile per contrastare questa tendenza di cui è fortemente caratterizzata la nostra cultura giuridica, cercando di fissare, anno per anno, una sorta di agenda normativa ispirata ad un principio di razionalizzazione del sistema normativo. In tal senso, gli stessi principi di programmazione normativa si rinvencono in altri provvedimenti normativi complessi, a cadenza annuale, quali la legge comunitaria, la legge finanziaria ed i suoi collegati.

Passando ad esaminare i contenuti della nuova legge di semplificazione, si può dire che, ad

bis approvato dal Senato con modifiche, in terza lettura, il 25 giugno 2003 ; AC 2579-B approvato definitivamente dalla Camera, in seconda lettura, il 23 luglio 2003.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

un'attenta lettura, alcune scelte con essa operate si pongono decisamente in continuità con le politiche di regolazione avviate dall'inizio degli anni novanta, altre, invece, si presentano nel segno dell'innovazione. Per quanto riguarda queste ultime, però, come si avrà modo di spiegare meglio nel prosieguo, si tratta un'inversione di tendenza che resta spesso solo a livello enunciativo.

2. Le scelte nel segno della continuità

Vi è da segnalare che molte delle opzioni privilegiate dal legislatore con la nuova legge di semplificazione sono fedelmente rispondenti a quegli obiettivi di miglioramento della qualità della regolazione che hanno costituito il filo conduttore delle politiche di regolazione degli ultimi anni. Da circa un decennio, tali politiche sono state orientate su due grandi linee direttrici: il riordino della normativa vigente e l'implementazione dell'istruttoria normativa.

In relazione alla prima, si può dire che la legge di semplificazione dia un ampio spazio alle *policies* di deregolamentazione, delegificazione e codificazione.

Nell'ottica della *deregulation* sono da leggersi i principi direttivi dettati dall'art. 1, comma 3, per l'esercizio delle deleghe legislative di riordino, per i quali si prescrive la sostituzione degli atti autorizzatori con la denuncia di inizio attività, l'eliminazione degli interventi amministrativi che condizionano e conformano l'autonomia privata ove non vi sia una ragione preminente di realizzazione dell'interesse pubblico, l'ampliamento delle fattispecie di silenzio-assenso, la revisione delle funzioni amministrative secondo lo schema della cd. regolazione condizionale nonché la promozione delle forme di autoregolazione attraverso strumenti aventi natura contrattuale e la valorizzazione delle forme di regolazione volontaria mediante il ricorso a sistemi di certificazione della qualità.

Dall'esame di tali criteri direttivi è dato dedurre una sostanziale conferma delle scelte di deregolamentazione, intese come retrocessione di poteri pubblici da quegli ambiti che non sono più connotati dalla presenza di un forte interesse pubblico, secondo una triplice accezione: eliminazione di discipline settoriali e degli interventi amministrativi non più necessari, passaggio da una regolazione di tipo finalistico volta a conformare l'attività dei privati ad una di tipo condizionale

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

volta a garantire semplicemente il rispetto delle regole³ ed, infine, incentivazione delle forme di autoregolazione⁴. E' significativo notare, a tal proposito, come il legislatore abbia sentito il bisogno di chiarire espressamente che l'azione di semplificazione deve essere finalizzata anche alla 'ridefinizione' dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni con particolare riguardo all'assetto delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali (art. 1, comma 1).

Viene, inoltre, data grande importanza allo strumento della delegificazione come parte integrante dei processi di riforma delle regolazione laddove il ricorso ai regolamenti cd. autorizzati serve non tanto a ridurre lo *stock* di normativa vigente quanto ad abbassarne il livello nella gerarchia delle fonti, conferendo al sistema normativo quella duttilità e flessibilità necessarie ad adattarlo ai mutamenti che si verificano nel tempo.

I criteri direttivi fissati per l'esercizio della potestà regolamentare sono pressocchè identici a quelli che erano già previsti dall'art. 20 della legge n. 59/97, che può considerarsi a ragione la norma cardine di tutto il programma di semplificazione amministrativa⁵.

³ E' quanto viene riassunto quando si cita la formula del 'passaggio dallo Stato gestore allo Stato regolatore'. Per un approfondimento interessante della nozione di Stato regolatore vd. La Spina –Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, 33, per i quali lo Stato regolatore, seguendo gli schemi della regolazione cd. condizionale, si deve limitare solo a garantire il rispetto delle regole del gioco e non intraprendere programmi globali di guida dello sviluppo socio-economico. Per questo, lo Stato regolatore rinunciando ad ogni intento dirigistico "mira piuttosto a fornire risposte specifiche a problemi circoscritti, rispettando, per quanto possibile, le logiche di azione dei sistemi regolati".

⁴ Sulle forme di autoregolazione e per un'analisi dei vantaggi e svantaggi dei sistemi di *self-regulation* vd. La Spina-Maione, *op. cit.*, 81.

⁵ Bisogna sottolineare che l'istituto della semplificazione amministrativa era stato già introdotto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha avviato un ambizioso programma di semplificazione dei procedimenti amministrativi dedicandovi un apposito capo normativo (capo IV, artt. 14-21). Sulle tappe del processo di semplificazione, vd. G. Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655 ss., S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, parte generale, tomo II, Giuffrè, 2000, 978 ss. Con la legge n. 241/90, sono stati, per la prima volta, disciplinati, in maniera organica e generale, una serie di strumenti volti a rendere più economica, efficace ed efficiente l'azione amministrativa, cercando, da un lato, di attenuare il principio di stretta sequenzialità procedimentale (attraverso la previsione della conferenza di servizi, degli accordi fra amministrazioni, delle dichiarazioni sostitutive), dall'altro, di risolvere il problema dell'inadempimento dei singoli uffici (attraverso la figura del silenzio assenso, la razionale acquisizione di pareri obbligatori e valutazioni tecniche, la denuncia di inizio attività). Si tratta di una serie di misure che, poi, sulla base dei risultati dell'esperienza applicativa, sono state sottoposte a diverse revisioni correttive, non ancora ultimate: basti pensare alle modifiche introdotte nella disciplina della conferenza dei servizi, prima dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 e poi dalla legge 24 novembre 2000, n. 340. Un'ulteriore revisione è prevista nell'ambito del disegno di legge di iniziativa governativa, attualmente all'esame del Parlamento, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa" (AC 3890).

Sulle tecniche e gli strumenti della semplificazione vd. L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 385 ss.

Alla legge sul procedimento, ha fatto seguito la legge 24 dicembre 1993, n. 537 che ha ulteriormente implementato il programma di semplificazione sia prevedendo delle norme di semplificazione direttamente precettive per l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione, sia creando un solido abbinamento fra semplificazione e delegificazione, abbinamento che sembra, come si approfondirà al par. 3.2, essere in parte venuto meno con la nuova legge. Sul connubio fra semplificazione e delegificazione, vd. anche F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2001, tomo II, 1243 ss.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

Il segno della continuità è evidente laddove si prescrive, secondo paradigmi concettuali oramai noti, che la semplificazione di procedimenti amministrativi venga operata attraverso la riduzione dei tempi e delle fasi procedurali, il riordino delle competenze degli uffici per settori omogenei, la soppressione degli organi superflui, la costituzione di centri interservizi, l'accelerazione delle procedure di spesa e l'adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.

Per quanto concerne la codificazione, infine, viene rivitalizzato con enfasi l'istituto del codice non solo come strumento di riordino dell'esistente ma come fonte del diritto capace di razionalizzare i vari microsistemi sezionali di cui si compone l'ordinamento giuridico. Su questo punto, però, si rimanda a quanto si dirà più diffusamente al paragrafo 3.2.

In relazione alla seconda direttrice guida delle politiche di regolazione, quella relativa al miglioramento del processo di produzione normativa, la nuova legge di semplificazione si pone abbastanza in linea con gli obiettivi programmatici assunti in tema di qualità della regolazione.

Nel rispetto degli obblighi presi dal nostro paese in sede OCSE⁶, si prevede che l'istruttoria normativa debba connotarsi di una maggiore apertura verso l'esterno: il procedimento di produzione si deve poter arricchire del contributo degli *stakeholders*, ovvero di tutti coloro che sono destinati a subire gli effetti dell'attività normativa sia in termini di benefici che di costi⁷.

Per questo motivo, l'art. 1, comma 10, della nuova legge prescrive che gli organi responsabili della direzione politica e dell'amministrazione attiva devono individuare forme stabili di consultazione e di partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e produttive e di rilevanza sociale che siano interessate ai processi di regolazione e di semplificazione.

⁶ Il rapporto presentato il 4 aprile 2001, a Roma, dall'OCSE al termine della complessa operazione di *review* del nostro ordinamento contiene un'analisi molto approfondita della causa della complessità della regolazione in Italia ed anche un'indicazione esaustiva delle principali *policies* da mettere in campo per rendere funzionale e sostenibile il sistema normativo ed amministrativo. Se da un canto, nel Rapporto, si dà atto dei considerevoli passi compiuti dal nostro paese, a partire dalle note leggi Bassanini, sul piano delle riforme della regolazione e della semplificazione amministrativa, dall'altro, si prescrivono una serie di misure per risolvere il problema della cd. inflazione normativa e rendere l'amministrazione più *user friendly*, quindi più vicina al cittadino. Una versione integrale del Rapporto è consultabile sul sito ufficiale dell'Ocse – www.oecd.org; per un breve commento, cfr. M. De Giorgi, *La qualità della regolamentazione nei recenti sviluppi della politica di razionalizzazione normativa*, in *Tecnica e qualità della regolamentazione, L'attività normativa del Governo*, Quaderno della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 2002.

⁷ Sull'importanza della consultazione nell'elaborazione della regolazione si veda, tra gli altri, G.Savini, *Strumenti e procedure di consultazione nei procedimenti normativi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2002, n. 136/137, spec. 87 e ss

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

Già la prima Guida alla sperimentazione dell'Air aveva previsto delle tecniche di consultazione volte a rilevare i costi ed i benefici, sia diretti che indiretti, dei progetti di regolazione attraverso il ricorso a *focus groups*, *panels*, interviste semi-strutturate ed inchieste campionarie⁸. Ora, con la nuova legge, si fa un ulteriore passo in avanti prescrivendo delle forme 'stabili' di consultazione che inducono a pensare all'istituzione di osservatori o alla valorizzazione di quelli già esistenti presso le strutture amministrative, nei quali possa essere dato spazio alla voce di chi risulta essere realmente l'utente dell'attività normativa.

Non viene, però, risolto un nodo di fondo che è quello degli organi competenti a procedere alla consultazione, laddove si fa un generico riferimento agli organi di direzione politica e di amministrazione attiva. Dalle prime sperimentazioni, è emerso proprio come difficoltà oggettiva che spesso sono gli uffici diretta collaborazione degli organi politici a volersi avocare le fasi della consultazione per poter gestire il rapporto con i soggetti esterni portatori di interessi collettivi e diffusi per ragioni che sono di natura squisitamente politica.

Al fine di valorizzare la consultazione esterna, la legge, all'art. 18, prevede che la Presidenza del Consiglio di Ministri possa procedere all'istituzione di un sito telematico sul quale pubblicare le notizie relative alle iniziative normative del Governo, nonché i disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando forme di partecipazione del cittadino al procedimento di produzione normativa anche attraverso l'utilizzo della rete informatica.

Per quanto riguarda l'analisi di impatto della regolamentazione, per la quale il Governo ha già avviato la seconda fase di sperimentazione, la legge di semplificazione ne prevede l'estensione agli atti delle autorità amministrative indipendenti in considerazione della sempre crescente pervasività degli atti di regolazione da queste ultime emanati in settori ad elevata sensibilità, come quelli della tutela della *privacy*, della concorrenza, del risparmio e delle comunicazioni. A tal fine, l'art. 12 prevede che le autorità amministrative indipendenti si dotino di apposite forme e metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione che siano coerenti con la natura dei rispettivi interventi di regolazione.

⁸ Cfr. Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (G.U. 7 marzo 2001, n. 55- s.o. n. 46). Sull'importanza della consultazione come fattore strategico per l'Air, vd. anche *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Quaderno della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, Rubbettino edizioni, Roma, 2001.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

3. Le scelte nel segno dell'innovazione

Se molte delle scelte operate dal legislatore del 2003 si pongono in stretta continuità con gli obiettivi programmatici di razionalizzazione del sistema normativo posti sin dall'inizio degli anni novanta, altre sembrano costituire una novità per il nostro ordinamento. Poiché queste ultime hanno determinato un processo molto lungo di gestazione del disegno di legge di semplificazione, appare opportuno soffermarsi a considerarle in modo analitico al fine di valutarne appieno la reale portata innovativa.

3.1 Il nuovo procedimento di formazione della legge annuale di semplificazione

Nel nuovo panorama normativo, la prima novità riguarda il procedimento di formazione della legge annuale di semplificazione. A tal proposito, viene interamente riscritta la disposizione dell'art. 20 della legge n. 59/97 che sino ad oggi ha costituito quel caposaldo che ha determinato la istituzionalizzazione della funzione di semplificazione nel nostro ordinamento⁹.

La rilevante modifica introdotta dalla novella normativa operata dalla legge 25 agosto 2003, n. 229 consiste nell'aver restituito la titolarità della funzione della semplificazione ai singoli Ministri interessati per materia ai quali compete sia il potere di segnalazione degli interventi normativi sia quello di elaborazione degli stessi.

Sul piano procedimentale, la nuova legge, difatti, prevede un iter scandito in fasi ben precise e distinte: entro il 30 aprile di ogni anno, i Ministri formulano le proposte di intervento nei vari settori di competenza, per i quali essi avvertono l'esigenza di un riassetto normativo; tali proposte confluiscono in un programma di priorità che, acquisito il parere della Conferenza unificata, passa al vaglio del Consiglio dei Ministri; entro il successivo 31 maggio, sulla base del programma deliberato, il Governo presenta un disegno di legge per la semplificazione ed il riassetto normativo in cui vengono definiti, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento. In allegato al disegno di legge, il Governo presenta anche una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione normativa, che costituisce una sorta di valutazione interna *ex post*.

Sul piano dei soggetti, come si evince dal testo novellato dell'art. 20, un ruolo di assoluta rilevanza spetta agli uffici legislativi dei singoli Ministeri ed amministrazioni di settore, sia per

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

L'individuazione delle priorità sia per la predisposizione dei progetti normativi di semplificazione. Ne deriva che anche il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri risulta fortemente ridimensionato rispetto al passato.

La legge n. 50/99 aveva determinato la nascita presso la Presidenza del Consiglio di una struttura di missione appositamente dedicata alla elaborazione delle politiche di semplificazione normativa ed amministrativa: il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure incardinato presso il Dipartimento della funzione pubblica. Tale struttura, nei primi anni, ha assunto un ruolo preponderante nella predisposizione delle iniziative normative di semplificazione e nella elaborazione di regolamenti di delegificazione, nonché nella prima sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione, ruolo che ha comportato un correlativo arretramento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, che come è noto, è istituzionalmente preposto al coordinamento di tutta l'attività normativa del Governo.

A seguito di una sorta di 'braccio di ferro' fra le strutture interne alla Presidenza del Consiglio che ha visto soccombere la struttura tecnica 'più giovane', ossia il Nucleo per la semplificazione, si è giunti, con l'entrata in vigore della legge 6 luglio 2002, n. 137, alla sua definitiva soppressione ed alla istituzione di un nuovo Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure alle dirette dipendenze del Ministro della funzione pubblica¹⁰.

Resta da chiarire in che termini si porrà il rapporto del nuovo Ufficio con il Dipartimento per gli affari giuridici della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹¹.

Tuttavia, a prescindere dalle questioni attinenti agli *interna corporis*, vi è da chiedersi quale sia il ruolo spettante agli uffici della Presidenza del Consiglio a fronte del disegno riformatore introdotto dalla nuova legge di semplificazione che vede restituito alle singole amministrazioni di settore ogni potere di iniziativa in materia.

Sul punto, occorre sottolineare che la legge riconosce alla Presidenza del Consiglio un potere fondamentale di sostituzione nel caso in cui si verifichi un'inerzia delle pubbliche amministrazioni nell'attivazione delle iniziative di semplificazione e riassetto normativo.

⁹ In tal senso, fra gli altri, L. Torchia, *op. cit.*, 401.

¹⁰ In tal senso, N. Lupo, *Dalla legge al regolamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 326.

¹¹ Il problema si pone negli stessi termini per lo svolgimento della seconda fase di sperimentazione dell'AIR che è affidata alla guida strategica di un Comitato di indirizzo che vede come Presidente il Ministro della funzione pubblica e come Vice-presidente il capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. Cfr. su questo punto la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, 21 settembre 2001 (G.U. 25 ottobre 2001, n. 249).

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Inoltre, il lavoro di coordinamento necessario per l'elaborazione del programma di priorità degli interventi e del conseguente disegno di legge annuale di semplificazione si svolge presso la Presidenza del Consiglio che, anche nella fase di attuazione del programma di semplificazione, mantiene comunque un importante ruolo di impulso e di indirizzo che è congeniale alla sua funzione naturale di soggetto coordinatore (art. 1, comma 9).

3.2 Il passaggio dai testi unici "misti" ai codici

La principale innovazione della nuova legge di semplificazione consiste, però, almeno *prima facie* nello smantellamento dei testi unici 'misti' e nel rilancio del modello alternativo del 'codice' sulla base di un'asserita diversità ontologica dei due istituti.

Al posto dei cosiddetti testi unici "misti" vengono previsti dei veri e propri "codici" per materia, con la possibilità per il Governo di modificare e riformare le discipline di settore¹²; viene così attribuita espressamente una delega alla codificazione, prevedendo un intervento innovativo sulle varie materie, al fine di ridurre la quantità di regolamentazione presente nell'ordinamento¹³.

È noto, infatti, che, nel sistema delineato dal precedente art. 20 della legge n. 59/97 e dall'art. 7 della legge n. 50/99, il riordino normativo era affidato a "testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari". Sull'interpretazione della natura di questi testi unici "misti" ha avuto luogo un vivace dibattito sia in dottrina sia nelle stesse aule parlamentari¹⁴. In un primo momento, alcuni autori, pur sottolineando l'eccentricità del modello rispetto alle norme costituzionali, hanno

¹² L'art. 23 della nuova legge di semplificazione prevede, comunque, che le procedure avviate ai sensi dell'art. 7 della legge n. 50/99 per le quali sia già intervenuta la richiesta di parere al Consiglio di Stato "possono essere completate con l'emanazione dei previsti testi unici entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge".

¹³ V. Di Ciolo, *Il riordino e il consolidamento della legislazione italiana nella XIII legislatura. Note preliminari*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale n. 134, 2002, 50 ss., analizza ampiamente la nozione di testi unici e codici, sintetizzando che "la differenza fondamentale tra codice e testo unico consiste nel fatto che il testo unico realizza il consolidamento della legislazione preesistente". Di Ciolo, citando M. Viora, *Consolidazioni e codificazioni*, Bologna, Zanichelli 1930, 11 ss., sottolinea che le consolidazioni raccolgono "materiale legislativo preesistente, i codici contengono invece materiale legislativo nuovo". Lo stesso autore, però, nota che a fronte della distinzione concettuale sopra illustrata "alcune volte la differenza sembra venir meno. I termini codice e testo unico sono usati dal legislatore in modo indifferenziato, si da apparire sinonimi o quasi", indicando come esempio il codice della strada adottato con il d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, emanato in attuazione dell'art. 1, comma 1, della l. n. 190/91, che ha delegato il Governo "[...] ad adottare [...] disposizioni aventi valore di legge intese a rivedere e riordinare [...] la legislazione vigente [...], riunendola in un testo unico denominato «codice della strada»".

¹⁴ Di cui dà diffusamente conto, da ultimo, N. Lupo, *Dalla legge al regolamento, op. cit.*, spec. 190 ss.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

ricompreso i testi unici in questione nella fattispecie dei decreti legislativi¹⁵; altri hanno, invece, preferito interpretare l'art. 7 della legge n. 50/99, come "conferimento stabile di potestà regolamentare" al Governo¹⁶. A seguito, poi, della pubblicazione dei primi testi unici *ex lege* n. 50/99¹⁷, il dibattito si è spostato sulla natura del d.P.R. contenente le disposizioni legislative e regolamentari (c.d. testo A): fonte di cognizione, secondo la ricostruzione emersa in Parlamento, vera e propria "nuova categoria di atti-fonte" secondo la dottrina più attenta a tali problematiche¹⁸. Per non citare, poi, le questioni problematiche riguardanti le novelle normative ed i riferimenti normativi esterni operati da altre fonti che hanno dato luogo a numerose disquisizioni sia nella sede parlamentare che in quella governativa.

Se, però, da un lato, la nuova legge di semplificazione risolve un'ambiguità del nostro ordinamento, quella relativa alla figura ibrida dei testi unici 'misti', dall'altro ne introduce un'altra relativamente alle peculiarità distintive del codice come istituto a sè stante.

Almeno nelle intenzioni del legislatore, con il nuovo rilancio dei codici si vuole realizzare non più il semplice "riordino normativo", ma il "riassetto"¹⁹ della regolazione di un determinato settore, con ciò intendendo un intervento ben più incisivo, grazie ai maggiori margini consentiti dallo strumento della legislazione delegata. Come si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge, "il nuovo scopo che si vuole raggiungere con il riassetto, e con il suo prodotto finale, il codice, è quello di dar luogo in singole materie ad un complesso di norme stabili ed armonizzate, espressione di un assestamento della materia che, da un lato, ponga remore ad un'interessante e variegata produzione normativa e, dall'altro, offra agli operatori e agli utenti in genere certezza di regole e una chiara strumentazione normativa". Ciò, sulla base della considerazione che, mentre il testo unico ha un carattere principalmente conservativo, perché volto a far fronte ad una situazione

¹⁵ Si veda tra gli altri M. Malo, *Nuove problematiche in ordine ai testi unici*, in Osservatorio sulle fonti, a cura di U. De Siervo, Giappichelli, 1998, 167 ss.

¹⁶ Si veda tra gli altri F. Sorrentino, *Legalità e delegificazione*, in Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti, atti del convegno, Macerata, 21-22 maggio 1999, a cura di C. Pinelli, Milano, Giuffrè, 2000, 16 ss.

¹⁷ D. lgs. 443 (testo B) e d.P.R. 444 (testo C) e 445 (testo A) del 2000, in materia di documentazione amministrativa; d. lgs. 325 (testo B) e d.P.R. 326 (testo C) e 327 (testo A) del 2001, in materia di espropriazione per pubblica utilità documentazione amministrativa; d. lgs. 378 (testo B) e d.P.R. 379 (testo C) e 380 (testo A) del 2001, in materia di edilizia; d. lgs. 52 (testo B) e d.P.R. 53 (testo C) e 54 (testo A) del 2002, in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari; d. lgs. 113 (testo B) e d.P.R. 114 (testo C) e 115 (testo A) del 2002, in materia di spese di giustizia.

¹⁸ Vd N. Lupo, *op. cit.*, 205, che argomenta, tra l'altro, che nell'esperienza sinora maturata il d.P.R. contenente sia le disposizioni legislative che quelle regolamentari sia stato pubblicato e numerato in Gazzetta Ufficiale.

¹⁹ Si noti che risulta modificato anche il titolo della legge di semplificazione: quella per il 2001 reca "Nuova disciplina in materia di semplificazione e riassetto normativo", mentre la legge n. 50/99 recava "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

formale di dispersione normativa attraverso la *reductio ad unitatem*, il codice rappresenta uno strumento realmente innovativo dell'ordinamento giuridico²⁰.

Viene, quindi, proposta una rivalutazione del codice sulla base di una sua precisa connotazione nel sistema delle fonti che sembrerebbe differenziarlo nettamente rispetto al testo unico: le considerazioni appaiono, tuttavia, solo in parte convincenti qualora si consideri che da tempo ormai la dottrina è pressochè unanime nel riconoscere anche ai testi unici la capacità di innovare l'ordinamento giuridico. Di qui la distinzione fra testi unici- fonti di produzione e testi unici - fonti di cognizione²¹.

Una delle implicazioni del nuovo sistema, che passa da un modello di semplificazione per procedimenti ad un modello di semplificazione per materie, è il venir meno del nesso semplificazione-delegificazione, che aveva caratterizzato larga parte del processo realizzato nell'ultimo decennio. Come la dottrina ha più volte evidenziato, a partire dalla legge n. 537/93²² e, ancor di più, con la legge n. 59/97, era emersa una connessione tra uso dei regolamenti ex art. 17, comma 2, legge n. 400/88 e semplificazione procedimentale, derivante più da una "scelta politica del legislatore" che da una "necessità logica o giuridica"²³. Il nuovo art. 20 della legge n. 59, al comma 2, distingue, infatti, tra l'emanazione di decreti legislativi, relativamente alle norme legislative sostanziali e procedimentali (i veri e propri "codici"), e regolamenti ex art. 17, commi 1 e 2, dettando principi e criteri direttivi per ciascuna delle due fattispecie e, soprattutto, tenendo ben separate tra loro le due fonti normative e non limitando le *norme* di semplificazione alle sole

²⁰Sempre nella relazione illustrativa si legge: "...del resto, per pervenire a tali risultati non può essere considerato sufficiente lo strumento del testo unico, come mera raccolta e coordinamento di norme esistenti, ma è necessario uno strumento, cui l'ordinamento attribuisca potere innovativo; da qui il ricorso al decreto legislativo per le norme primarie e, laddove reso necessario dalla materia oggetto del riassetto, dai regolamenti di delegificazione. Infatti, lo strumento del testo unico ha, per sua natura, un carattere essenzialmente conservativo dell'assetto esistente, perché è volto ad eliminare soltanto una situazione formale di dispersione e di disordine normativo, mediante la riduzione in un unico testo (il testo unico) delle norme sparse esistenti che regolano la materia. In questa attività i margini di innovazione sono necessariamente modesti, potendo consistere soltanto nell'attualizzazione dei procedimenti e nell'integrazione reciproca delle norme (cd. coordinamento formale e semplificazione procedimentale)".

²¹ Per tutti, C. Esposito, voce *Testi unici*, in Nuovo dig. it., vol. XII, Torino, Utet, 1940, 181 ss.; T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, 2002, 27 ss. Non mancano, tuttavia, opinioni contrarie come S. Labriola, *Costituzione materiale e transizione*, in *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Giuffrè, 2001, 239 ss. Sul punto cfr. N. Lupo, *op. cit.*, 212.

²² Legge 24 dicembre 1993, n. 537 recante "Interventi correttivi di finanza pubblica", provvedimento collegato "di sessione" alla manovra finanziaria 1994, la quale contiene numerose autorizzazioni al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione, attraverso il ricorso a tali regolamenti per la semplificazione di ben 123 procedimenti amministrativi. Cfr. N. Lupo, *op. ult. cit.*, p. 134, secondo il quale "è nato qui, con l'art. 2, commi 7-9 della legge n. 537 del 1993, un modello di delegificazione per la semplificazione procedimentale che [...] è stato poi replicato, con alcune varianti, nella legge n. 59 del 1997 e nelle leggi annuali di semplificazione". Conformemente L. Torchia, *op.cit.*, 385 ss.

²³ N. Lupo, *op. cit.*, 178.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

disposizioni di delegificazione.

In questa prospettiva, vengono dettati, sia per i decreti legislativi che per i regolamenti, principi e criteri direttivi "generali" che dovranno essere poi integrati da quelli specifici per le singole materie. Nell'elenco contenuto nel nuovo comma 3 sembrerebbero essere stati ricompresi principi e criteri direttivi, validi per i soli decreti legislativi, per così dire "sostanziali", ovvero quelli finalizzati a semplificare il settore in una logica di intervento complessivo di liberalizzazione delle attività economiche²⁴. Il comma 4, invece, pone principi e criteri direttivi, validi sia per i decreti legislativi che per i regolamenti²⁵, di connotazione "procedurale", per lo più diretti alla riorganizzazione delle strutture e dei procedimenti interni alla pubblica amministrazione²⁶.

§ 4. I dieci codici per materia (ed il nuovo ruolo delle singole amministrazioni)

La legge n. 229/2003 prevede ben dieci "codici" (si noti che la parola non viene mai usata nell'articolo)²⁷. Si tratta, probabilmente, di uno dei più ambiziosi progetti di "riassetto normativo" dell'ultimo cinquantennio.

Una delle maggiori differenze tra il sistema di emanazione dei testi unici "misti", di cui all'originaria formulazione dell'art. 20 legge n. 59/97, ed i nuovi "codici" risiede, come già detto, nella diversa titolarità dell'iniziativa normativa: nella "vecchia" procedura questa era demandata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed in particolare al Ministro per la funzione pubblica, ora

²⁴ In tal senso, si notino soprattutto nell'art. 1, comma 3, le lettere d), e) ed f): d) eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale; e) sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati (che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa), con una denuncia di inizio di attività; f) determinazione dei casi in cui le domande di rilascio di un atto di si considerano accolte qualora non venga comunicato apposito provvedimento di diniego.

²⁵ Non può, a tal proposito, non destare perplessità l'uso "atecnico" di principi e criteri direttivi anche per i regolamenti, in deroga al modello dell'art. 17 della legge n. 400/1988, che, invece, prevede, ad esempio per i regolamenti di delegificazione, la determinazione delle "norme generali regolatrici della materia".

²⁶ Riprendendo, in larga parte, quanto già disposto dal previgente art. 20 in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di quelli strettamente connessi o strumentali (lett. a); riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti (lett. b); regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo svolti in amministrazioni diverse (lett. c); etc.

²⁷ Tra l'altro, si ricordi che il comma 2 dell'art. 1 stabilisce che le disposizioni di cui al nuovo art. 20 della legge n. 59/97 (quindi i principi e criteri direttivi, ma anche la disciplina procedurale e, dunque, in primo luogo, i pareri del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari) si applicano anche alle deleghe legislative in materia di semplificazione e riassetto normativo conferite con leggi approvate dal Parlamento nel corso della XIV legislatura prima della data di entrata in vigore della legge in esame.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

la titolarità è dei Ministri competenti per materia

Mentre, infatti, il comma 4 dell'art. 7 della legge n. 50/99 prevedeva che i testi unici fossero emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per la funzione pubblica, il nuovo comma 5 dell'art. 20 dispone che "I decreti legislativi di cui al comma 2 (*id est* i "codici") sono emanati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze"²⁸.

In questo nuovo contesto di competenze per l'opera di riassetto normativo, resta da verificare la reale capacità degli apparati ministeriali di far fronte a tale gravoso compito. In particolare, gli articoli da 4 a 9 prevedono l'emanazione di ben sei codici la cui iniziativa dovrebbe spettare, almeno ad una prima interpretazione, al Ministero delle attività produttive: in materia di assicurazioni (art. 4); di incentivi alle attività produttive (art. 5); di prodotti alimentari (art. 6)²⁹; di tutela dei consumatori (art. 7); di metrologia legale (art. 8); di internazionalizzazione delle imprese (art. 9).

Verosimilmente di competenza della Presidenza del Consiglio dovrebbe essere il "codice" di cui all'art. 2. Questa norma, accogliendo un'esigenza da più parti prospettata, prevede l'emanazione di un codice "in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione". Il termine di scadenza è di un anno dall'entrata in vigore della delega e tra i principi e criteri direttivi si segnalano quelli di cui alla lett. c) (delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedimentale) e d) (definizione delle funzioni e dei compiti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ferme restando le competenze dei Ministeri di settore).

L'art. 3 delega il Governo (la materia ricade prevalentemente nelle competenze del Ministero

²⁸ Invece, i regolamenti, ai sensi del comma 6 del nuovo art. 20, sono emanati con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro competente. A sottolineare ulteriormente il ruolo di iniziativa e coordinamento della Presidenza del Consiglio nell'adozione di tali regolamenti, a differenza che per i decreti legislativi-codici, l'ultimo periodo dello stesso comma 6 stabilisce che per la predisposizione degli schemi di regolamento la Presidenza del Consiglio dei ministri, ove necessario, promuove, anche su richiesta del Ministro competente, riunioni tra le amministrazioni interessate.

²⁹ Anche se *ictu oculi* si evidenzia un rilevante profilo di pertinenza del Ministero delle politiche agricole e forestali, che, ai sensi dell'art. 33, comma 3, lett. b), come novellata dall'art. 6 bis, del d.l. 217/2001, in questa parte modificato dalla legge di conversione n. 317/2001, ha competenza in materia di "prodotti agricoli ed agroalimentari". Nell'interpretazione prevalsa del riparto di attribuzioni derivante da tali disposizioni al MIPAF competerebbe il c.d. settore "agroalimentare", afferente la "prima lavorazione" del prodotto agricolo (ad esempio, la fermentazione in vino dell'uva) ed al MAP il settore "agroindustriale", che in pratica coinciderebbe con la restante parte dei prodotti alimentari (ovvero dalla c.d. "seconda lavorazione" in poi).

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

del lavoro) ad adottare entro un anno uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori. Tra i principi e criteri direttivi si evidenziano, in particolare, quelli di cui alla lett. b). Ai sensi di questa, infatti, si dovrà provvedere alla elaborazione di misure di prevenzione che siano "compatibili con le caratteristiche gestionali ed organizzative delle imprese, in particolare di quelle artigiane e delle piccole imprese". Sono evidenti le preoccupazioni di ordine economico per una legislazione prevenzionistica troppo gravosa per le piccole e medie imprese.

L'art. 4 prevede una delega da esercitare entro un anno per il riassetto delle disposizioni concernenti la materia delle assicurazioni. Tra principi e criteri direttivi assumono particolare rilievo quelli di cui alle lettere b) e c). Ai sensi della prima, infatti, l'emanando codice dovrà farsi carico di provvedere alla tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli; la lett. c) ribadisce, invece, il principio della salvaguardia dell'effettiva concorrenza tra le imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa in Italia o operanti in regime di libertà di prestazioni di servizi.

Di particolare rilievo economico, ma anche di notevole complessità tecnica, anche per i profili di riparto delle competenze con le Regioni ai sensi del nuovo Titolo V della Costituzione, è il codice in materia di incentivi alle attività produttive (art. 5) che il Governo dovrà adottare entro un anno.

Il primo tra i principi e criteri direttivi stabilisce che le disposizioni dell'emanando codice debbano essere articolate "allo scopo di renderle strumenti coordinati per il raggiungimento degli obiettivi di politica industriale fissati dal Governo e dal Parlamento con l'approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, anche in base ai diversi inquadramenti degli aiuti previsti dalla normativa dell'Unione europea e nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione". Vengono, dunque, posti tre "principi cardine" di non semplice realizzazione: l'osservanza della normativa comunitaria in materia di aiuti; il rispetto del nuovo riparto di competenze normative ed amministrative tra lo Stato e le Regioni; infine, l'adeguamento alle "linee di indirizzo" del DPEF, quasi ad immaginare un codice, per stessa natura e finalità stabile nel tempo, che ogni anno si adegui alle scelte governative di politica economica.

Le lettere, poi, b) e c) pongono dei principi di distinzione tra le fonti regolative da utilizzare a seconda del contenuto delle disposizioni: alla normativa primaria viene affidata l'individuazione "dei soli requisiti sostanziali per la concessione degli incentivi"; mentre la disciplina dei procedimenti amministrativi viene demandata alla normazione regolamentare, anche di

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

delegificazione, dello Stato e delle Regioni, secondo le rispettive competenze.

Invero, tale disposizione sembrerebbe porre, tra gli altri, almeno due notevoli problemi relativi al sistema delle fonti. In primo luogo, come già previsto per altri codici³⁰, la collocazione della delegificazione tra i principi e criteri direttivi sembrerebbe sottintendere un modello in cui, contrariamente alla procedura prevista dalla legge n. 400/88, la delegificazione dei procedimenti amministrativi dovrebbe essere disposta nel decreto legislativo-codice. In secondo luogo, la formulazione letterale della lett. c) sembrerebbe presupporre un meccanismo di delegificazione non solo con decreto legislativo-regolamento statale, ma anche con i regolamenti regionali^{31,32}.

L'articolo 6, risultante da un emendamento governativo, prevede che entro tre anni (il termine più lungo tra le deleghe disposte), il Governo adotti un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di prodotti alimentari. Tra i principi e criteri direttivi si segnalano quelli di cui alla lett. a) (armonizzazione della disciplina della produzione e della commercializzazione dei prodotti alimentari ai principi ed alle norme di diritto comunitario, con particolare riferimento alla libera circolazione) ed alla lett. f) (semplificazione delle procedure esistenti, eliminando quelle che pongono a carico delle aziende oneri non prescritti, per gli stessi prodotti, in altri Stati membri dell'Unione europea)³³.

L'art. 7 dispone che il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi, uno o più decreti legislativi per il riassetto della materia della tutela dei consumatori. Di particolare rilievo i principi

³⁰ In primo luogo, il codice in materia di produzione normativa, di cui all'articolo 2, e quello in materia di internazionalizzazione, di cui all'art. 9.

³¹ Una perplessità di tale tipo risulta espressa nel parere reso il 12 giugno 2002 in sede consultiva dalla X Commissione Attività Produttive della Camera, secondo la quale "in relazione alle disposizioni di cui all'articolo 5, andrebbe chiarito se l'emanando decreto legislativo sia destinato in particolare a contenere i principi fondamentali, demandando per il resto alle regioni la disciplina della materia; andrebbe altresì valutato - alla luce della ripartizione della competenza legislativa tra Stato e regioni disposta dall'articolo 117 della Costituzione e del fatto che, ai sensi del medesimo articolo, la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di competenza legislativa esclusiva - se il principio di delega di cui alla lettera c) prefiguri una delegificazione operata dalla legge statale a favore di regolamenti delle singole regioni, senza l'interposizione di una fonte legislativa regionale".

³² La lett. d), infine, prescrive la "definizione, tra i principi fondamentali per la legislazione regionale, della priorità di intervento a favore delle attività produttive situate nelle aree territoriali meno sviluppate, del raccordo tra i diversi strumenti di incentivazione anche di carattere fiscale, della previsione di procedure semplificate per le imprese artigiane e le piccole e medie imprese".

³³ Si ricordi che nel corso del primo esame alla Camera è stata espunta la delega, poi nella sostanza riproposta nel ddl di riforma del settore energetico (A.C. 3297, art. 36, delega al Governo per l'emanazione dei testi unici in materia di energia), per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di energia. Nel parere espresso il 20 novembre 2002 la X Commissione, infatti, si era pronunciata favorevolmente al ddl di semplificazione nel complesso, ponendo però la condizione che "l'articolo 6 sia soppresso, al fine di inserire un analogo intervento volto ad armonizzare e a dare stabilità e unità organica alla normativa in materia di energia nell'ambito del disegno di legge C. 3297, cosicché l'intervento medesimo si raccordi con i contenuti di quest'ultimo provvedimento e ne costituisca il logico completamento".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

e criteri direttivi di cui alla lett. a) (adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali e articolazione della stessa allo scopo di armonizzarla e renderla strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di tutela del consumatore previsti in sede internazionale) e d) (conclusione, in materia di contratti a distanza, del regime di vigenza transitoria delle disposizioni più favorevoli per i consumatori, previste dall'articolo 15 del decreto legislativo 22 maggio 1999, e rafforzamento della tutela del consumatore in materia di televendite), risultanti nell'attuale formulazione da due emendamenti governativi³⁴.

L'art. 8 prevede, poi, l'emanazione, entro sei mesi, di un codice in materia di metrologia legale, al fine di riordinare un *corpus* normativo, in parte, addirittura risalente all'ottocento. Per tale ragione la lett. a) pone espressamente tra i principi e criteri direttivi quello dell' "adeguamento della normativa in relazione ai mutamenti intervenuti nel mercato, all'evoluzione del progresso tecnologico e al nuovo assetto di competenze derivato dal trasferimento (in attuazione del d.lgs. n. 112/98) di funzioni alle camere di commercio³⁵.

Di particolare rilievo è anche il codice di cui all'art. 9, ai sensi del quale il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante norme per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di internazionalizzazione delle imprese. Anche in questo settore, come per il codice per gli incentivi, sono rilevanti i profili di competenza, sia legislativa che amministrativa, regionale. Pertanto, la lett. b) prescrive di coordinare le misure di intervento di competenza dello Stato con quelle delle regioni e degli altri soggetti operanti nel settore³⁶.

Frutto di un emendamento governativo presentato nel novembre 2002, su iniziativa del

³⁴ La lettera b) prevede, poi, l'omogeneizzazione delle procedure relative al diritto di recesso del consumatore nelle diverse tipologie di contratto, e la d) il coordinamento, nelle procedure di composizione extragiudiziale delle controversie, dell'intervento delle associazioni dei consumatori, nel rispetto delle raccomandazioni della Commissione delle Comunità europee.

³⁵ Gli altri principi e criteri sono: semplificazione e deregolamentazione degli adempimenti amministrativi per gli operatori del settore (lett. b) e armonizzazione della disciplina con le raccomandazioni e le indicazioni dell'Unione europea e degli organismi internazionali sui pesi e sulle misure (lett. c).

³⁶ Si segnala, inoltre, che la lett. a) prescrive di riunire e coordinare tutte le disposizioni legislative in materia di internazionalizzazione delle imprese, considerando, oltre alle esportazioni, anche gli investimenti in grado di promuovere l'internazionalizzazione delle produzioni italiane, prevedendo la delegificazione dei procedimenti in materia, e la lett. c) prevede accordi tra enti pubblici e il sistema bancario per l'utilizzo dei servizi e delle sedi estere degli istituti di credito. Circa il ruolo delle regioni, giova ribadire che la recente legge "La Loggia", recante norme per l'adeguamento al nuovo Titolo V Cost (e su cui cfr *amplius ultra*) pone, agli artt. 5 e 6, rilevanti previsioni sulla presenza delle Regioni nell'attività comunitaria (con la partecipazione, nell'ambito delle delegazioni del Governo, ai lavori del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati) e sul ruolo internazionale delle Regioni (che, nelle materie di

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (che verosimilmente sarà l'amministrazione proponente del futuro codice), l'attuale art. 10 si discosta sensibilmente dalle altre deleghe. Unico tra i dieci codici previsti, infatti, prevede, oltre ai principi e criteri direttivi³⁷, anche oggetti molto ben definiti (nel pieno rispetto, dunque, del dettato dell'art. 76 Cost.)³⁸: il documento informatico; la firma elettronica e la firma digitale; la gestione dei documenti informatici; la sicurezza informatica dei dati e dei sistemi; le modalità di accesso alle banche dati delle amministrazioni statali.

Infine, l'art. 11 prevede, entro diciotto mesi, l'emanazione di un codice anche per il riassetto delle disposizioni concernenti il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in cui la competenza prevalente nella materia sembra quella del Ministero dell'interno.

§ 5. Profili di problematicità

Nelle pagine precedenti si è già accennato alle problematiche interpretative ed applicative che la fattispecie dei testi unici c.d. "misti" aveva suscitato e di come, anche in considerazione del risultato giudicato poco soddisfacente dal punto di vista della semplificazione "sostanziale", con il nuovo art. 1 della legge n. 229/2003 si siano ora previsti dei veri e propri "codici" per materia, con la veste giuridica di decreti legislativi, affiancati, senza sovrapposizioni e "intrecci", da eventuali regolamenti, con la possibilità per il Governo di modificare e riformare le discipline di settore, al di là del "coordinamento formale" consentito per i testi unici.

A dire il vero, però, questo disegno così lineare nelle finalità desta qualche perplessità quanto alle procedure di adozione dei futuri "codici" e del loro rapporto con i regolamenti di attuazione e

propria competenza legislativa, potranno provvedere direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Governo).

³⁷ Lett. a) graduare la rilevanza giuridica e l'efficacia probatoria dei diversi tipi di firma elettronica in relazione al tipo di utilizzo e al grado di sicurezza della firma; b) rivedere la disciplina vigente al fine di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle pubbliche amministrazioni; c) prevedere la possibilità di attribuire al dato e al documento informatico i caratteri della primarietà e originalità; d) realizzare il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti; e) adeguare la normativa alle disposizioni comunitarie.

³⁸ Sui quali peraltro si è registrata un'ampia riflessione tra i diversi Ministeri, visti i rischi di confusione che alcuni di questi lamentavano, nelle versioni precedenti, tra lo strumento tecnico dato dal supporto informatico, di pertinenza del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, e l'interesse che attraverso lo stesso si persegue e che è di competenza delle singole Amministrazioni.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

di delegificazione. In primo luogo, a fronte di alcuni termini molto brevi per l'emanazione dei decreti legislativi (ad esempio, sei mesi per i codici in materia di internazionalizzazione³⁹, tutela dei consumatori e metrologia legale), dal combinato disposto dei commi 2 e 5 del nuovo art. 20 della legge n. 59 si desume un procedimento piuttosto complesso, che si può sintetizzare nel modo seguente:

- deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente (di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati⁴⁰ e il Ministro dell'economia);
- invio al Consiglio di Stato, il cui parere deve essere reso nel termine di novanta giorni⁴¹;
- parere della Conferenza unificata e delle competenti Commissioni parlamentari, entro sessanta giorni;
- deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri^{42,43}.

È, dunque, reale il rischio che i tempi necessari per l'acquisizione dei prescritti pareri rendano di difficilissima attuazione l'emanazione dei codici, almeno di quelli per i quali sono previsti termini di delega più brevi⁴⁴.

La problematica della brevità dei termini sembra, poi, ulteriormente aggravata dalla mancanza di deleghe alla emanazione di decreti legislativi cosiddetti "correttivi", che avrebbero

³⁹ Si segnala, però, che lo scorso 31 luglio (prima quindi della pubblicazione della legge n. 229/2003) è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge recante "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese e delega al Governo per il riordino degli Enti operanti nel settore" su proposta del Ministro delle attività produttive e del Ministro degli affari esteri. Tra le disposizioni del provvedimento è prevista una dilazione del termine per l'emanazione del codice in materia di internazionalizzazione. Infatti, l'art. 5, comma 2, di tale disegno di legge, stabilisce che "Il termine di esercizio della delega di cui all'articolo 9, comma 1, della legge recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione- Legge di semplificazione 2001" è modificato in diciotto mesi".

⁴⁰ La cui individuazione potrebbe risultare non agevole, con rischi di ulteriore dilazione, specialmente per alcuni codici, quali quelli in materia di incentivi alle imprese, di prodotti alimentari, di internazionalizzazione e di società dell'informazione.

⁴¹ Invero, la disposizione non è chiarissima nell'indicare il momento in cui debba essere acquisito il parere del Consiglio di Stato, ponendolo tra i principi e criteri direttivi di cui al comma 3. Si noti che tale parere rappresenta un'eccezione a quanto disposto in linea generale dall'art. 17, commi 25-28, della legge n. 127/97.

⁴² A dire il vero, la formulazione letterale del nuovo art. 20 non sembrerebbe specificare chiaramente l'ordine per l'acquisizione dei tre pareri; in particolare, non viene indicato in quale momento dovrebbe essere richiesto il parere del Consiglio di Stato.

⁴³ Tra l'altro, suscita perplessità il mancato coordinamento con la procedura stabilita per l'emanazione del codice di cui all'art. 2, per la quale non sembrerebbe esplicitamente previsto il parere del Consiglio di Stato.

⁴⁴ Per quanto riguarda i regolamenti, invece, l'art. 20, comma 6, prevede che essi siano emanati previo parere della Conferenza unificata (quando siano coinvolti interessi delle regioni e delle autonomie locali), del Consiglio di Stato nonché delle competenti Commissioni parlamentari. I pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato sono resi entro novanta giorni dalla richiesta; quello delle Commissioni parlamentari è reso, successivamente ai precedenti, entro sessanta giorni. Decorso sessanta giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni parlamentari, i regolamenti possono essere comunque emanati.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

potuto risolvere eventuali questioni di applicazione, anche dovute alla celerità della elaborazione⁴⁵.

Un secondo ordine di perplessità, di cui si è, peraltro, accennato illustrando l'art. 5, concerne i rapporti tra i decreti legislativi-codici ed i regolamenti "di attuazione". Secondo quanto disposto dal comma 2 del nuovo art. 20, questi ultimi potranno essere emanati sia ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400/88⁴⁶, sia del successivo comma 2 (c.d. "regolamenti di delegificazione").

La legge n. 400/88 aveva, come noto, disegnato un preciso modello per l'adozione dei regolamenti di delegificazione: mancanza nella materia regolata di riserva assoluta di legge; determinazione da parte della legge di autorizzazione delle "norme generali regolatrici della materia"; abrogazione, disposta dalla legge, delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore di quelle regolamentari⁴⁷. In realtà, ampie erano state le deroghe a tale schema sin dai primi anni '90 e, in particolare, già dalla legge n. 537/93⁴⁸, ma la formulazione della nuova legge di semplificazione parrebbe delineare un sistema ancora più "eterodosso": indicazione della delegificazione, specialmente nelle disposizioni in materia di procedure amministrative, tra i principî e criteri direttivi della legge delega⁴⁹; autorizzazione all'emanazione di regolamenti *ex art. 17, c. 2, legge n. 400*, nei decreti legislativi-codici (auspicabilmente con l'indicazione delle norme generali regolatrici della materia); emanazione dei regolamenti, solamente i quali, presumibilmente⁵⁰, indicheranno le disposizioni abrogate.

Per usare un'immagine descrittiva, si potrebbe sostenere che il problema dell'"intarsio" tra disposizioni di diverso rango nei testi unici "misti" è stato risolto con un modello "a cascata" che, da un lato, potrebbe forse sembrare più consequenziale, ma, dall'altro, non può non suscitare

⁴⁵ Unica eccezione è il comma 3 dell'art. 10, relativo al "codice in materia di società dell'informazione", ai sensi del quale il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di scadenza del termine di cui al comma 1 (quindi, entro due anni e mezzo dall'entrata in vigore della legge di semplificazione) "uno o più decreti legislativi recanti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1". In dottrina, si veda in materia l'ampia monografia di N. Lupo, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": Esperienze, problemi, prospettive*; Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, Giuffrè, Milano, 1996.

⁴⁶ Nelle diverse tipologie dei regolamenti: di esecuzione (lett. a), di attuazione e integrazione (lett. b), c.d. "indipendenti" (lett. c), di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni (lett. d).

⁴⁷ Sul "modello" dell'art. 17 comma 2, cfr., da ultimo, N. Lupo, *Dalla legge al regolamento op. cit.*, 25 ss., in particolare 32 ss. sulle posizioni critiche espresse in merito da una parte della dottrina.

⁴⁸ Che nell'autorizzare regolamenti di delegificazione prescindeva dalla esplicitazione delle norme generali regolatrici della materia e dall'indicazione in legge delle norme abrogate, la cui individuazione è stata da allora nella prassi demandata agli stessi regolamenti. Sulla questione cfr. N. Lupo, *op. ult. cit.*, 133 e ss.

⁴⁹ Ciò avviene, specificamente, per i codici di cui agli artt. 2, 5 e 9.

⁵⁰ Anche se ciò dovrebbe accadere nella legge "a monte" o, per lo meno, nel decreto legislativo.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

perplessità, per lo meno, in riferimento alla sottrazione⁵¹ al legislatore parlamentare del potere di stabilire i limiti ed i fondamenti della potestà regolamentare⁵².

Probabilmente dovuto alla lunghezza dell'*iter* parlamentare di approvazione è il terzo profilo di problematicità che la nuova legge di semplificazione suscita sul piano del riordino normativo: la sovrapposizione con i testi unici da emanare ai sensi della nota e recente legge "La Loggia".

La legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁵³, agli articoli 1, comma 4, e 3 prevede un particolare meccanismo per l'emaneazione di "testi unici"⁵⁴ nelle materie di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni. In sintesi, si dispone che entro un anno vengano emanati (con procedure, in realtà, tra loro diverse quanto all'acquisizione dei pareri delle Conferenze Stato-Regioni e unificata, nonché delle Commissioni parlamentari⁵⁵) decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei "principi fondamentali per settori organici di materia" (art. 1)⁵⁶ e delle disposizioni

⁵¹ Solo in parte compensata dalla previsione di pareri delle Commissioni parlamentari sia sui decreti legislativi che sugli schemi di regolamento.

⁵² Come già accennato, la tematica si complica ulteriormente per il codice in materia di incentivi alle imprese (art. 5), tra i cui principi e criteri direttivi (lett. c) sembrerebbe rinvenirsi la delegificazione di norme statali ad opera di regolamenti regionali.

⁵³ G.U., serie generale, 10 giugno 2003, n. 132.

⁵⁴ In realtà l'espressione è usata dal legislatore solo per gli atti di cui all'art. 3, mentre per quelli di cui all'art. 1, comma 4, si parla più genericamente di decreti legislativi.

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 1, comma 4, i decreti legislativi recanti principi fondamentali, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Si tratta, dunque, di un sistema congegnato con un doppio passaggio alla Conferenza e alle Commissioni parlamentari. Per i "testi unici" delle disposizioni di dettaglio, l'art. 3, comma 2, stabilisce che dopo il parere della Conferenza Stato-Regioni, sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Decorsi trenta giorni dall'assegnazione, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza del parere parlamentare.

⁵⁶ Ai sensi del comma 4 "In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità". Il comma 6 stabilisce i principi e criteri direttivi degli emanandi decreti legislativi: a) individuazione dei principi fondamentali per settori organici della materia; b) considerazione prioritaria delle disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori; c) considerazione prioritaria del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione; d) considerazione prioritaria degli obiettivi generali assegnati dall'articolo 51, primo comma, e

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

legislative residue (art. 3), destinate ad essere "caducate" dalla successiva normativa regionale⁵⁷.

Ad una prima lettura sembrerebbe, dunque, che entro il giugno 2004⁵⁸, debbano essere adottati dal Governo "testi unici" contenenti i principi fondamentali, tra l'altro, in materia di "commercio con l'estero" e "sostegno all'innovazione per i settori produttivi". Sono evidenti le possibili "interferenze" con i codici previsti dalla nuova legge di semplificazione nei settori dell'internazionalizzazione (art. 9) e degli incentivi alle imprese (art. 5). Un *escamotage* ipotizzabile potrebbe essere quello di redigere i suddetti codici distinguendo una parte di principi fondamentali ed una di disposizioni di dettaglio, abrogabili con legge regionale. Tale soluzione potrebbe, peraltro, risolvere le problematiche di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni che alcuni dei codici (ed in particolare quelli appena menzionati) potrebbero suscitare ai sensi del nuovo Titolo V della Costituzione.

§6. Conclusioni

La nuova legge di semplificazione, pur ponendosi in chiara linea di continuità con i precedenti interventi in materia di semplificazione e riassetto normativo, in particolare, con la legge n. 537/93 e la legge n. 59/97 in riferimento agli obiettivi di miglioramento della qualità della regolazione, apporta alcune significative innovazioni rispetto al sistema previgente.

La prima novità riguarda il procedimento stesso di formazione della legge annuale di semplificazione, con la definizione di un iter scandito in fasi ben precise e distinte.

La principale innovazione annunciata, però, è costituita dal passaggio dai cosiddetti testi

dall'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale; e) coordinamento formale delle disposizioni di principio e loro eventuale semplificazione.

⁵⁷ L'art. 3, nel ribadire le previsioni dall'articolo 1, comma 2, primo periodo ("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"), delega il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 (quindi entro il giugno 2005), "uno o più decreti legislativi al fine di raccogliere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica.

⁵⁸ Anche per questi "testi unici" possono ripetersi le perplessità in merito alla brevità del termine di delega, anche in considerazione dei tempi che saranno necessari, in particolare, per i decreti legislativi di principi fondamentali (ai sensi dell'art. 1, comma 4) per l'acquisizione dei prescritti pareri da parte della Conferenza Stato-Regioni e delle Commissioni parlamentari (in sostanza, doppio passaggio da entrambi gli organi e tempi stimabili nell'ordine di quattro-sei mesi) e attesa la novità, e conseguente difficoltà, per gli uffici legislativi dei Ministeri della modalità di normazione (e codificazione) "per principi fondamentali".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

unici "misti" (ai sensi della vecchia formulazione dell'art. 20 della legge n. 59/97 e dell'art. 7 della legge n. 50/99) ai "codici", che avranno la forma di decreti legislativi e come tali potranno intervenire più incisivamente nelle singole materie, semplificandole al di là del mero "coordinamento formale" consentito per i testi unici. I futuri codici potranno essere affiancati da eventuali regolamenti, anche di delegificazione, senza problemi di sovrapposizioni ed "intrecci" tra le due fonti normative.

Muta, inoltre, la titolarità dell'iniziativa di semplificazione e riassetto normativo, con l'attribuzione di un ruolo centrale alle Amministrazioni competenti per materia, anche se la Presidenza del Consiglio dei ministri mantiene importanti funzioni di impulso e coordinamento, nonché un significativo potere di sostituzione nel caso di inerzia delle amministrazioni.

In questo nuovo contesto di competenze istituzionali, la legge n. 229/2003 delinea per i prossimi mesi un ambizioso progetto di semplificazione normativa. Gli articoli da 2 a 11 della legge contengono, infatti, ben dieci deleghe per l'emanazione di altrettanti codici: in materia di produzione normativa, di sicurezza e salute dei lavoratori, di assicurazioni, di incentivi alle attività produttive, di prodotti alimentari, di tutela dei consumatori, di metrologia legale, di internazionalizzazione delle imprese, di "società dell'informazione" e di ordinamento del Corpo dei vigili del fuoco.

Se il nuovo modello di codificazione risolve almeno parte delle problematiche scaturenti dalla precedente normativa, quali, in primo luogo, la questione dell'"intarsio" tra disposizioni legislative e regolamentari determinato dallo strumento dei testi unici "misti" e quella del grado di innovatività da riconoscersi a questi ultimi, al contempo, esso pone alcuni quesiti in ordine al rapporto con altri strumenti di riordino normativo, quali quelli previsti dalla legge n. 131/2003. Resta, inoltre, da verificare il rapporto che si verrà determinare tra gli emanandi decreti legislativi ed i regolamenti attuativi, molti dei quali saranno regolamenti di delegificazione, con la riproposizione, così, di una problematica solo apparentemente superata.

Il vero punto cruciale, però, di verifica del nuovo modello di codificazione sarà costituito dalla effettiva emanazione dei dieci decreti legislativi, nei termini di delega, e dei regolamenti correlati. I tempi molto brevi da un lato, a fronte di un iter procedurale complesso e articolato, con la previsione dei molteplici pareri del Consiglio di Stato, delle Conferenze Stato-regioni ed unificata, delle commissioni parlamentari, e, dall'altro, apparati amministrativi con poca esperienza nell'attività di codificazione, rendono questa "sfida" sicuramente difficile.

Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Tuttavia, l'impegno a proseguire in questa direzione in modo efficace scaturisce dalla consapevolezza, oramai ampiamente acquisita, della necessità di una profonda e continua opera di rivisitazione di tutto il sistema normativo, che possa costituire, come nelle intenzioni del legislatore del 2003, anche l'occasione per una reale semplificazione delle regole e delle procedure.