

## **LA L. 246/2005- LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE PER IL 2005: PRIME CONSIDERAZIONI**

**di Giovanni Savini\***

**Sommario: § 1. Il contenuto generale della nuova legge § 2. Nasce un nuovo modello di “codice misto”? § 3. Le forme di collaborazione tra Stato e Regioni § 4. Le cinque deleghe di codificazione ed, in particolare, quella in materia di adempimenti amministrativi delle imprese § 5. La “messa a regime” dell’AIR e l’introduzione della VIR § 6. Il “taglia-leggi” § 7. I decreti legislativi integrativi e correttivi dei “codici di settore” § 8. Considerazioni conclusive**

### **§ 1. Il contenuto generale della nuova legge**

E’ stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 1° dicembre- Serie Generale n. 280 la legge 28 novembre 2005, n. 246 – legge di semplificazione per il 2005. Lo schema di ddl era stato presentato dal Governo nell’ottobre 2005, dopo un tormentato *iter* preparatorio<sup>1</sup> e a più di un anno dall’entrata in vigore della precedente legge “annuale” di semplificazione (l. 29 luglio 2003, n. 229- legge di semplificazione per il 2001)<sup>2</sup>. Il provvedimento costituisce l’attuazione del “Programma di

---

\* Dirigente presso l’Ufficio legislativo del Ministero delle attività produttive. Hanno collaborato per la raccolta della documentazione la dott.ssa CHIARA STRACUZZI e il dott. GIUSEPPE CAMPANILE.

<sup>1</sup> Lo schema di disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri l’8 ottobre 2004, dopo che era stato esaminato nella seduta del 29 aprile, ma era stato rinviato a causa, soprattutto, dell’opposizione dell’allora Ministro dell’economia. Parzialmente riformulato, principalmente nella parte relativa alla delega in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, è stato approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri del 16 luglio ed ha avuto il parere favorevole con osservazioni della Conferenza unificata del 23 settembre. Per un primo commento cfr. il nostro *Prime note al disegno di legge di semplificazione per il 2005*, in questa stessa rivista informatica, Sezione Semplificazione e Innovazione/Note e Commenti/anno 2004.

<sup>2</sup> Sulla l. 229/2003 vd. O. FORLENZA, *Nel passaggio alla forma federale il Governo punta sui decreti legislativi e ID., Stop alla autorizzazioni, largo al silenzio assenso*, in *Guida al Diritto*, 20 settembre 2003, n. 36, rispettivamente pp. 38-39 e 40-45; A. NATALINI, *Legge 29 luglio 2003, n. 229- Il commento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 10/2003, pp. 1007 e ss.; e M. DE GIORGI e G. SAVINI, *La legge annuale di semplificazione: il nuovo modello di codificazione*, in *Nuova Rassegna*, 2003, pp. 2451 e ss. Sulla l. 229/2003 e i primi schemi di d.lgs. di “riassetto normativo” si veda il volume collettaneo a cura di M. A. SANDULLI e con il coordinamento di L. CARBONE, Giuffrè, 2005 “*Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*”, che raccoglie gli atti del convegno svolto il 17 e 18 marzo 2005 presso la

semplificazione” approvato dal Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004<sup>3</sup>.

Rispetto alla l. 229/2003 il nuovo ddl si pone in linea di continuità, prevedendo, oltre ad alcuni interventi specifici, l’emanazione di decreti legislativi di riassetto normativo (c.d. “codici di settore”), finalizzati alla razionalizzazione delle disposizioni vigenti in determinate materie, ma anche alla “semplificazione sostanziale” dei procedimenti amministrativi ed alla liberalizzazione delle attività economiche<sup>4</sup>, nonché alla definizione dei principi fondamentali per la legislazione regionale, conseguenti al nuovo Titolo V Cost.<sup>5</sup>. Si ricordi, infatti, che con la l. 229/2003 sono stati introdotti i nuovi “codici di settore”, che hanno sostituito i cosiddetti testi unici “misti”, come disciplinati dalla prima versione dell’art. 20 della l. 59/97, caratterizzandosi rispetto a questi per la maggior capacità innovativa, connessa alla natura di decreti legislativi<sup>6</sup>.

---

Facoltà di Scienze politiche di Roma Tre, parte dei quali già consultabili (anche in versioni più estese di quelle definitive) sul sito [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>3</sup> Si ricordi che, ai sensi dell’art. 20 della l. 59/97, come modificata dall’art. 1 della l. 229/2003, “Il Governo, sulla base di un programma di priorità di interventi, definito, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, in relazione alle proposte formulate dai Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata [...], entro la data del 30 aprile, presenta al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo”.

<sup>4</sup> Si ricordino a tal proposito i principi e criteri direttivi “generali” di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall’art. 20 della l. 59/97, come sostituito dall’art. 1 della l. 229/2003. Si vedano, in particolare, al comma 3, le lettere d), e), f) e g): eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale; sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati con una denuncia di inizio di attività; determinazione dei casi di silenzio assenso e revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente finalizzate all’incentivazione della concorrenza, eliminando le rendite di esclusività ed i limiti all’accesso e all’esercizio delle attività economiche.

<sup>5</sup> Si veda il criterio direttivo di cui al comma 3, lett. a): “determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente”. Sul punto cfr., in particolare, O. FORLENZA, *Nel passaggio alla forma federale il Governo punta sui decreti legislativi*, cit. e *Stop alle autorizzazioni, largo al silenzio assenso*, cit, che sottolinea come con i nuovi codici si cerchi, da un lato, di dare attuazione all’art. 117 della Costituzione in materia di legislazione concorrente e, dall’altro, realizzare anche l’obiettivo di riallocazione delle funzioni e dei compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali. Si veda ora anche il nuovo criterio direttivo introdotto dall’art. 1 della l. 246/05, di cui alla lett. f-ter), su cui cfr. nota 22.

<sup>6</sup> A fronte delle incertezze interpretative suscitate dalla norma istitutiva, sulla natura e sul tasso di innovatività dei d.lgs. di “riassetto normativo” ex l. 229/03 sono state particolarmente rilevanti le indicazioni date dal Consiglio di Stato in occasione dei primi schemi di “codice” sottoposti al parere. Si ricordi, in particolare, l’Adunanza Generale 25 ottobre 2005, n. 2, sul “codice della proprietà industriale”, che ha fornito rilevanti indicazioni sulla nozione dei nuovi “codici di settore”, ma si vedano, anche, il parere del 20 dicembre 2004 sul “codice del consumo”, importante per le riflessioni sui rapporti con il codice civile, quello del 7 febbraio 2005 sul “codice delle amministrazioni digitali” (preceduto dai pareri del 14 giugno e del 30 agosto 2004 n. 7904/04 sullo schema di d.lgs., ai sensi dello stesso art. 10 l. 229/2003, sul Sistema Pubblico di Connettività- SPC), anch’esso rilevante per la problematica della definizione degli ambiti di intervento e dei rapporti con le altre fonti normative, il parere del 14 febbraio sul “codice delle assicurazioni” ed i pareri interlocutori del 31 gennaio e del 4 aprile 2005, sullo schema di decreto di riassetto delle disposizioni in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori. Per un approfondimento si consenta di rinviare a G. SAVINI, *I pareri del*

La legge si compone di tre Capi. Nel primo, rubricato “Riassetto della normativa primaria”, dopo gli articoli 1 e 2, che introducono nuovi principi e criteri direttivi “generali”<sup>7</sup> per i “codici” e prevedono forme di collaborazione tra Stato e Regioni per favorire la semplificazione e la qualità della regolazione, sono disposte cinque nuove deleghe per il riassetto normativo nei seguenti settori:

- benefici economici a favore delle vittime del dovere, del servizio e del terrorismo (art. 3);
- gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri (art. 4);
- semplificazione degli adempimenti delle imprese (art. 5);
- pari opportunità (art. 6);
- ordinamento del notariato e degli archivi notarili (7).

Al Capo secondo, rubricato “Altri interventi normativi”, sono previste varie disposizioni “puntuali” di semplificazione<sup>8</sup> in materia di trasporti (art. 8)<sup>9</sup>, di ordinamento del Ministero degli affari esteri (art. 9)<sup>10</sup>, peraltro di discutibile collocazione nel ddl in commento, e relativamente ad alcuni procedimenti di competenza del Ministero dell'interno (art. 10 e 11)<sup>11</sup>, prevedendo anche due

---

*Consiglio di Stato sui primi schemi di “codici di settore” in Iter Legis n. 4/2005, pp. 5 e ss. Sul ruolo del supremo organo consultivo nel nuovo processo di codificazione si veda, inoltre, P. DE LISE, Presidente emerito della Sezione consultiva per gli atti normativi, al ricordato convegno Codificazione, semplificazione e qualità delle regole, ora nel volume a cura di M.A. SANDULLI e L. CARBONE, cit., pp. 97 e ss.*

<sup>7</sup> Sui principi e criteri “generali” dell’art. 20 della l. 59/97 (come modificato dall’art. 1 della l. 229), che si affiancano a quelli specifici contenuti nelle singole leggi delega, cfr. A. NATALINI, *op. cit.*, p. 1009, che peraltro critica la genericità e vaghezza di tali principi e criteri.

<sup>8</sup> Nella relazione illustrativa al ddl, a commento di questa suddivisione del provvedimento in due parti, una di natura generale e l'altra contenente interventi specifici, si legge (p. 1): “laddove, peraltro, non si è ritenuto indispensabile procedere ad un riassetto complessivo della materia, sono stati previsti interventi di semplificazione normativa e procedimentale, di coordinamento e di razionalizzazione, modificando puntualmente la legislazione attualmente in vigore ovvero autorizzando regolamenti di delegificazione”.

<sup>9</sup> Abolizione della Commissione medica centrale, peraltro mai concretamente operante, istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, competente per i ricorsi avverso i giudizi delle commissioni mediche locali, e cancellazione dell’obbligo per i veicoli per trasporti specifici e uso speciale di essere permanentemente dotati di speciali attrezzature.

<sup>10</sup> Con modifiche al d.P.R. 18/67, di organizzazione del Ministero, in particolare in materia di personale e contabilità.

<sup>11</sup> Procedimenti di nomina delle guardie giurate, per la compilazione del rapporto informativo e per l'accertamento della capacità tecnica di fochino.

regolamenti di delegificazione, in materia di atti notarili (art. 12)<sup>12</sup> e di veicoli registrati (art. 13)<sup>13</sup>. L'art. 14, il cui contenuto era originariamente previsto nel provvedimento sulla competitività (d.l. 14 marzo 2005, n. 35, poi convertito con modificazioni dalla l. 14 maggio 2005, n. 80), reca una nuova disciplina per l'analisi di impatto della regolamentazione (e la verifica *ex post*, la cosiddetta VIR) e introduce (come meglio si vedrà nelle pagine successive) i c.d. "taglia-leggi"<sup>14</sup>. Da ultimo, gli artt. 15 e 16, anch'essi introdotti nel corso dell'esame parlamentare, introducono il "rapporto annuale sulla qualità dei servizi della pubblica amministrazione"<sup>15</sup> e snelliscono le procedure di passaggio di personale tra amministrazioni.

Infine, agli articoli 17 e 18 (Capo III, "Disposizioni finali e transitorie") si prevede l'emanazione, entro un anno dall'entrata in vigore di quelli "principali", di decreti legislativi integrativi e correttivi, rispettivamente per i codici che saranno emanati ai sensi della stessa l. 246 e per quelli attuativi della precedente legge di semplificazione.

## **§ 2. Nasce un nuovo modello di "codice misto"?**

Ai sensi dell'originario testo dell'art. 20 della l. 59/97 al "riordino normativo" si provvedeva con "testi unici misti", nei quali per materie e settori omogenei venivano ricompresi "in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari". Lo strumento aveva dato luogo ad un vivace dibattito,

---

<sup>12</sup> Con modifiche alla legge 16 febbraio 1913, n. 89, recante "Ordinamento del notariato e degli archivi notarili".

<sup>13</sup> Correggendo una recente disposizione della l. 80/2005 in materia di autentica della sottoscrizione per la vendita di "beni mobili registrati", ora limitati ai "veicoli registrati".

<sup>14</sup> Su queste due ultime tematiche si veda L. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti).

<sup>15</sup> Che ogni anno dovrà essere presentato dal Dipartimento della funzione pubblica, avvalendosi a tal fine dell'ISTAT.

destando non poche perplessità<sup>16</sup>, ma aveva avuto l'indubbio merito di assicurare completezza alla raccolta e riorganizzazione delle normative di settore<sup>17</sup>.

Con la legge 229 ai testi unici "misti" sono stati sostituiti i "decreti legislativi di riassetto normativo". È vero che il nuovo art. 20 prevedeva, comunque, che ad essi venisse data attuazione attraverso regolamenti governativi da emanare ai sensi dell'art. 17, commi 1 e 2, ma non v'è dubbio che con i nuovi "codici" (forse anche in conseguenza del nuovo art. 117, comma sesto, Cost., che non consente l'emanazione di regolamenti statali se non nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale<sup>18</sup>) l'enfasi della codificazione era stata posta sulle norme di rango legislativo, ponendo i regolamenti in posizione non più centrale, ma, quasi, "ancillare"<sup>19</sup>.

Tale scelta ha, però, posto dei problemi. In particolare, il rischio paventato dai primi commentatori della norma, ma anche dal Consiglio di Stato è stato duplice: da un lato quello di una raccolta normativa "monca" delle disposizioni di rango regolamentare, dall'altro, il concreto pericolo di una "rilegificazione".

Il Consiglio, infatti, ha suggerito anche per i nuovi codici, per una maggiore organicità della compilazione e per mantenere la necessaria flessibilità di talune disposizioni, "la redazione e l'adozione di un *corpus* organico di norme di natura regolamentare [che può] avvenire anche contestualmente al processo di adozione del

---

<sup>16</sup> Per un approfondimento di tale dibattito si veda N. LUPO, *Dalla legge al regolamento, Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, 2003, pp. 192 ss.

<sup>17</sup> Secondo F. PATRONI GRIFFI, *Forme e procedure della normazione: l'esperienza del Nucleo per la semplificazione*, in E. CATELANI-E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*- Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Giuffrè, p. 41 e ss., lo strumento aveva fornito buona prova di sé ed il suo superamento "farà dormire un po' meglio qualche giurista, ma forse creerà qualche problema in più a cittadini e operatori sul piano della complessità e della leggibilità dell'ordinamento"(p. 57).

<sup>18</sup> A. NATALINI, *op. cit.*, p. 1008 nota come la riforma del Titolo V abbia "precluso allo Stato di adottare provvedimenti di razionalizzazione normativa e procedimentale, anche in relazione a proprie disposizioni, nell'ampia area delle materie soggette alla competenza esclusiva della Regione". Critiche per tale ragione al comma sesto dell'art. 117 sono state espresse anche da V.CERULLI IRELLI, intervento in *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, (a cura di) S. MANCINI, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 239 e ss., uno degli "autori" della riforma costituzionale, che ha sottolineato che "sul potere regolamentare la scelta del nuovo testo è molto radicale, si direbbe un po' esagerata".

<sup>19</sup> O.FORLENZA, *Stop alle autorizzazioni, largo al silenzio assenso*, cit., p. 41.



codice e non richieda un ulteriore fondamento legislativo nelle specifiche norme di delega “sostanziale” per le singole materie”<sup>20</sup>.

Per favorire, inoltre, la conoscenza da parte dei cittadini di tutte le disposizioni legislative e regolamentari, raccolte nelle rispettive codificazioni, il Consiglio auspica “la pubblicazione sulla medesima Gazzetta Ufficiale di entrambi i testi, a fini di leggibilità e di chiarezza, per offrire agli operatori un unico “testo” con la normativa completa”<sup>21</sup>.

Raccogliendo queste autorevoli indicazioni, il Senato nell’esame dell’art. 1 del nuovo ddl di semplificazione, che recava alcuni ulteriori principi e criteri direttivi per i futuri codici<sup>22</sup>, ha approvato un emendamento, presentato in Commissione affari costituzionali dal Sen. Bassanini<sup>23</sup>, che prevede l’inserimento di un comma 3 *bis* all’art. 20 della l. 59.

Ai sensi di questo nuovo criterio direttivo “Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva statale, completa il processo di codificazione di ciascuna

---

<sup>20</sup> Ad. Gen. 2/2004, *Considerato 4.6.*, che così prosegue: “In altri termini- prosegue Il Consiglio di Stato- nel corso di un intervento di riassetto ai sensi della l. n. 229 [...], in alternativa alla codificazione, ad un livello primario, di norme di origine regolamentare – che è un intervento cui ricorrere con estrema cautela [...] - ben si potrebbe operare una verifica delle norme regolamentari preesistenti e della loro compatibilità o meno con la nuova disciplina di rango legislativo. Tale verifica potrebbe indurre ad intervenire su tale normativa regolamentare per adeguarla al mutato quadro di livello superiore e, possibilmente, per consolidarla in un secondo testo unico, di livello secondario”.

<sup>21</sup> Cfr il *Punto 9* del ricordato parere sul codice delle amministrazioni digitali, ma la raccomandazione è presente anche negli altri.

<sup>22</sup> L’art. 1 della l. 246 prevede che all’art. 20, comma 3, della l. 59/97 (come sostituito dall’art. 1 della l. 229/2003), dopo la lettera a), sia inserita la seguente: « a-bis) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo ». Dispone, inoltre, che al comma 4, la lettera f) sia sostituita dalle seguenti: « f) aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell’azione amministrativa; f-bis) generale possibilità di utilizzare, da parte delle amministrazioni e dei soggetti a queste equiparati, strumenti di diritto privato, salvo che nelle materie o nelle fattispecie nelle quali l’interesse pubblico non può essere perseguito senza l’esercizio di poteri autoritativi; f-ter) conformazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nella ripartizione delle attribuzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali, nella istituzione di sedi stabili di concertazione e nei rapporti tra i soggetti istituzionali ed i soggetti interessati, secondo i criteri dell’autonomia, della leale collaborazione, della responsabilità e della tutela dell’affidamento; f-quater) riconduzione delle intese, degli accordi e degli atti equiparabili comunque denominati, nonché delle conferenze di servizi, previste dalle normative vigenti, aventi il carattere della ripetitività, ad uno o più schemi base o modelli di riferimento nei quali, ai sensi degli articoli da 14 a 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, siano stabilite le responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali inadempimenti; f-quinquies) avvalimento di uffici e strutture tecniche e amministrative pubbliche da parte di altre pubbliche amministrazioni, sulla base di accordi conclusi ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni »

<sup>23</sup> Em. 1.1, riformulato a seguito anche delle richieste del Presidente della Commissione Pastore.

materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri di cui ai commi successivi”.

Per usare un'immagine descrittiva, sembra quasi che dopo i c.d. “testi unici misti” il legislatore del 2005 abbia voluto riprendere la finalità di codificazione di tutta la normativa vigente, sia di rango legislativo che regolamentare, in “codici misti”. A differenza dei precedenti, è verosimile che le disposizioni legislative e regolamentari rimangano ben separate in due atti distinti e non “intrecciati” come i provvedimenti emanati ai sensi della l. 50/99<sup>24</sup>.

In vero, non tutte le problematiche sono risolte, ad esempio con riferimento alle diverse tipologie di regolamento (governativi o ministeriali, di attuazione, esecuzione, indipendenti o di delegificazione)<sup>25</sup>, ma si tratta di una disposizione di indubbio interesse. La futura prassi applicativa confermerà o meno l'ipotesi della nascita di un nuovo strumento di codificazione/semplificazione. Se così fosse, si tratterebbe di un innegabile vantaggio per i cittadini e gli operatori economici,

---

<sup>24</sup> In attuazione del precedente art. 20 della l. 59/97 ( e dell'art. 7 della l. 50/99) sono stati emanati sette testi unici “misti”: 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; 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 ; d. lgs. 311 (testo B) e d.P.R. 312 (testo C) e 313 (testo A) del 2003, in materia di casellario giudiziale, analisi delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti e d. lgs. 396 (testo B) e d.P.R. 397 (testo C) e 398 (testo A) del 2003, in materia di debito pubblico. Questi testi unici hanno seguito sostanzialmente la medesima struttura, distinta in tre atti pubblicati contestualmente in Gazzetta Ufficiale (tutti e tre aventi la medesima data e numerati in ordine progressivo): un decreto legislativo contenente le sole disposizioni legislative (testo B), un decreto del Presidente della Repubblica avente natura regolamentare contenente le sole disposizioni regolamentari (testo C) e un decreto del Presidente della Repubblica contenente il testo unico delle disposizioni legislative regolamentari.

<sup>25</sup> Diverse sono, in realtà, anche le procedure di adozione e la titolarità dell'iniziativa disciplinate dai commi 5 e 6 del nuovo art. 20 l. 59, rispettivamente, per i decreti legislativi e per i regolamenti. Per i primi si prevede l'emanazione su proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata, del Consiglio di Stato e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti. Secondo, invece, il comma 6, i regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro competente, previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata

almeno, in termini di conoscibilità del diritto (ma, anche di maggiore coerenza di sistema e opportunità di ulteriori liberalizzazioni e semplificazioni).

### **§ 3. Le forme di collaborazione tra Stato e Regioni**

Un'altra interessante innovazione generale apportata dalla l. 246/05 al sistema della codificazione/semplificazione è costituita dalla previsione dell'art. 2, anch'esso introdotto durante l'esame in prima lettura al Senato, che, sul modello delle disposizioni già contenute dall'articolo (ora art. 5) in materia di adempimenti amministrativi delle imprese<sup>26</sup>, ha novellato il testo della l. 59/97, inserendo l'art. 20-*ter*.

Ai sensi di questo, il Governo, le Regioni e le Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione, dovranno concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza Unificata accordi (ai sensi dell'art. 4 della l. 281/97) e intese (ai sensi dell'art. 8, comma 6, della l. 131/2003) per il perseguimento delle "comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti".

Tali accordi dovranno essere, in particolare, finalizzati a:

a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione;

b) definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto

---

(quando siano coinvolti interessi delle regioni e delle autonomie locali), del parere del Consiglio di Stato nonché delle competenti Commissioni parlamentari.



normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione;

c) concordare, in particolare, forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione dei provvedimenti normativi statali e regionali;

d) valutare, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

Se è vero che l'efficacia di tale meccanismo potrà essere valutato solo in sede di concreta attuazione, esso rappresenta ad oggi un interessante strumento, forse uno dei pochi realmente rispettoso delle competenze regionali, capace di favorire la continuazione del processo di semplificazione ai diversi livelli di governo.

Peraltro, vanno al riguardo segnalati gli importanti passi in avanti fatti da Regioni ed enti locali in materia di semplificazione e qualità della regolazione. Esemplificatrici in tal senso sono alcune recenti leggi regionali, come quella della Lombardia 1 febbraio 2005, n.1, recante "Interventi di semplificazione - Abrogazione di leggi e regolamenti regionali - Legge di semplificazione 2004"<sup>27</sup>, che dispone l'abrogazione generale dei provvedimenti normativi riportati in allegato (quasi 200), l'adozione di metodologie di analisi d'impatto della regolamentazione<sup>28</sup>, la

---

<sup>26</sup> Sulla rilevanza delle previsioni dell'originario art. 4, comma 2, cfr. il nostro, *Prime note al disegno di legge di semplificazione per il 2005*, cit, spec. il Par. 4.

<sup>27</sup> Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 4 febbraio 2005, 1<sup>o</sup> Supplemento ordinario al Bollettino n. 5 del 31 gennaio 2005. per un primo commento, anche in comparazione con i poco soddisfacenti risultati in materia di semplificazione raggiunti negli ultimi anni a livello statale, cfr. il breve commento di M.T. MACCHIONE e G. SAVINI in questa stessa rivista informatica, Sezione Semplificazione e Innovazione/Note e Commenti/anno 2004.

<sup>28</sup> Cfr. l'articolo 2, che introduce, per le proposte di legge e di regolamento predisposte dalla Giunta Regionale, la sperimentazione e, a partire dal 1<sup>o</sup> gennaio 2006, l'obbligo di una relazione avente ad oggetto l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). Il comma 2 prevede che entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la Giunta avvii la sperimentazione sulla base di un modello di relazione e di un programma che assicuri entro il 1<sup>o</sup> gennaio 2006 la progressiva sottoposizione ad AIR di tutte le proposte legislative regolamentari della Giunta, ad eccezione dei progetti di legge statutaria e di quelli di approvazione del bilancio e analoghi. Sulle esperienze regionali di analisi di impatto della regolamentazione si veda il numero monografico di *Iter Legis*, n. 2-3/2004, che raccoglie gli atti del convegno

soppressione dei provvedimenti di autorizzazione per l'esercizio di attività d'impresa, non esplicitamente fatti salvi dalla ricognizione della Giunta regionale, la generalizzazione del silenzio assenso la disciplina della conferenza di servizi per i procedimenti regionali<sup>29</sup>.

#### **§ 4. Le cinque deleghe di codificazione ed, in particolare, quella in materia di adempimenti amministrativi delle imprese**

L'art. 3 dispone che entro il 16 dicembre 2006 (un anno dall'entrata in vigore della l. 246) il Governo emani un decreto legislativo di riassetto normativo in materia di "benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici in tempo di pace", la cui finalità è di omogeneizzare procedimenti del medesimo tipo, che si svolgono presso diverse amministrazioni ovvero diversi uffici della medesima amministrazione, semplificando gli adempimenti a carico degli interessati.

L'art. 4 prevede una delega al Governo, avente lo stesso termine, per il riassetto normativo "in materia di gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri" (Rappresentanze diplomatiche, Uffici consolari e Istituti di cultura). Tra i principi e criteri direttivi rilevano le lettere b), "delegificazione e semplificazione degli aspetti organizzativi e procedurali dell'attività di gestione" e c) "semplificazione della gestione di bilancio degli uffici all'estero, anche rideterminandone la struttura mediante l'accorpamento degli attuali capitoli di

---

svoltosi a Napoli - Maschio Angioino l'8 e il 9 ottobre 2003, *"La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali"* e, specialmente, la IV sessione, intitolata *"Le esperienze regionali"*, pp. 115 e ss.

<sup>29</sup> Secondo F. BASSANINI- S. PAPARO- G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere* (testo aggiornato alla legge 14 maggio 2005, n. 80), consultabile sul sito [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), p. 88, l'attribuzione alle Regioni di competenze anche di semplificazione nelle materie loro attribuite dalla riforma del Titolo V "Non pare destare soverchie preoccupazioni, ove solo si consideri l'attenzione e i notevoli sforzi dedicati da molte regioni negli anni recenti per migliorare la qualità della loro regolazione e semplificare le procedure amministrative. Di fatto, l'esperienza accumulata in sede regionale risulta spesso più avanzata rispetto a quella sviluppata dal legislatore regionale".

bilancio<sup>30</sup>.

L'art. 6 delega il Governo all'adozione di un decreto legislativo di riassetto normativo in materia di pari opportunità, provvedendo, in particolare, all'individuazione di strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, per cause fondate su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età o orientamento sessuale. Come si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge, l'intervento appare necessario "in quanto il tema delle pari opportunità ha dato origine, nel corso degli anni, ad un'ingente produzione normativa di grande rilievo economico e sociale, in quanto diretta esplicitazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione".

La delega di codificazione contenuta nell' art. 7<sup>31</sup> riguarda, invece, le disposizioni vigenti in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili<sup>32</sup>. Anche in questo caso è prevista l'emanazione di un regolamento di attuazione ai sensi dell'art. 17 della l. 400/88.

Forse, però, il più rilevante intervento di codificazione-semplificazione che la legge 28 novembre 2005, n. 246 reca è l'art. 5. La delega, da esercitarsi in 18 mesi, è finalizzata alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese,

---

<sup>30</sup> Si segnalano anche le lettere f) previsione dell'adeguamento dell'attività contrattuale degli uffici all'estero agli ordinamenti giuridici e alle consuetudini locali, ed h) semplificazione dei sistemi di controllo della gestione e dei rendiconti degli uffici all'estero.

<sup>31</sup> Aggiunta nel corso dell'esame parlamentare. Si noti, invece, che nell'originario ddl era prevista all'art. 5 una delega di riassetto in materia di "monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali".

<sup>32</sup> I principi e criteri direttivi (ma, in fondo, anche gli oggetti) dell'intervento sono: la semplificazione mediante riordino, aggiornamento, accorpamento o soppressione degli adempimenti e delle formalità previsti dalla l. 16 febbraio 1913 n. 89 (Ordinamento del Notariato e degli Archivi Notarili), dal regio decreto 10 settembre 1914, n. 1326 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione della Legge 16 febbraio 1913, n. 89) e dalla legislazione speciale; l'aggiornamento ed il coordinamento normativo degli ordinamenti del Consiglio nazionale del notariato, dei distretti, dei consigli distrettuali e degli archivi notarili; l'informatizzazione di tutte le procedure atte allo svolgimento della funzione notarile ed introduzione del principio dell'autocertificazione per la rettifica, da parte del notaio, di errori di trascrizione di dati preesistenti alla redazione dell'atto; limitazione dei controlli al solo profilo della regolarità formale; costituzione di organi di disciplina collegiale di primo grado; riassetto delle sanzioni già previste; introduzione della sospensione della prescrizione per i procedimenti penali e revisione dell'istituto della recidiva; attribuzione del potere di iniziativa al procuratore della Repubblica della sede del notaio, al consiglio notarile e, relativamente alle infrazioni rilevate, al conservatore dell'archivio notarile; stipula obbligatoria di una polizza assicurativa nazionale, di natura individuale o collettiva, per i danni cagionati nell'esercizio professionale; istituzione di un fondo nazionale di garanzia per il risarcimento dei danni di origine penale non indennizzabili tramite la polizza.

con esclusione, però, dei settori fiscale e previdenziale e degli adempimenti gravanti sulle imprese in qualità di datori di lavoro<sup>33</sup>. Per garantire il rispetto delle attribuzioni regionali, la norma specifica che il riassetto normativo avrà ad oggetto “le disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale, di cui all’articolo 117, secondo comma, della Costituzione”.

Nella versione attuale, frutto di una riformulazione del Presidente della Commissione Affari Costituzionali Pastore, la delega indica i seguenti criteri direttivi (in realtà, oggetti di intervento): previa consultazione delle organizzazioni di categoria<sup>34</sup>, semplificazione degli adempimenti relativi “alle fasi di svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell’attività d’impresa”<sup>35</sup>, previsione di forme di autoregolamentazione, delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi connessi allo svolgimento dell’attività d’impresa, sostituzione, ove possibile, delle norme precettive con sistemi di incentivi e disincentivi, riduzione degli atti sottoposti ad obbligo di conservazione e dei tempi di conservazione degli stessi ai fini degli adempimenti amministrativi<sup>36</sup>.

Il comma 2 (con previsione già contenuta nell’originario ddl e poi generalizzata

---

<sup>33</sup> Critiche a tale limitazione dell’oggetto di intervento sono rivolte da F. BASSANINI- S. PAPARO- G. TIBERI, *op. cit.*, p. 69, secondo i quali “irragionevolmente vengono infatti esclusi dall’attività di semplificazione proprio quegli adempimenti discendenti dalla legislazione statale che più pesantemente condizionano l’attività di impresa”.

<sup>34</sup> Da evidenziare il rilievo dato dal legislatore alla consultazione nelle attività di semplificazione. Sui positivi effetti dell’“apertura” dei processi normativi alla partecipazione delle associazioni di categoria soprattutto in termini di *know how* specifico e migliore ponderazione degli interessi coinvolti, oltre che di aggregazione del consenso e depotenziamento delle tensioni sociali, cfr. il nostro *Semplificazione e rappresentanza di interessi: l’Osservatorio sulle semplificazioni*, in questa rivista informatica, ovvero, *Strumenti e procedure di consultazione nei procedimenti normativi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale* n. 136/137 del 2002. Sul tema si vedano, da ultimo, A. CELOTTO, *La consultazione dei destinatari delle norme*, in M.A. SANDULLI/ L.CARBONE (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, cit., pp. 203 e ss., e G. ARENA, *L’implementazione della semplificazione amministrativa*, *ibidem* pp. 237 e ss, che a p. 239, riprendendo il precedente della partecipazione all’attività amministrativa, auspicato dalla dottrina sin dagli anni ’70 e poi realizzato con la l. 241/90, propone “un processo di semplificazione amministrativa partecipata, condivisa”.

<sup>35</sup> Ivi inclusi gli aspetti inerenti l’iscrizione al registro delle imprese, “anche prevedendo il coordinamento con le attività degli sportelli unici”.

<sup>36</sup> Nella prima versione del disegno di legge, invece, veniva prevista una “norma tagliola”, con indicazione “delle ipotesi tassative nelle quali l’attività di impresa è soggetta a provvedimenti di autorizzazione, di licenza o di assenso, comunque denominati” e abrogazione di tutte le disposizioni non richiamate esplicitamente. Nelle ipotesi “tassative” che non fossero rientrate nella “tagliola”, la lettera b) della delega disponeva, comunque, la semplificazione degli adempimenti, la previsione di forme di autoregolazione e la delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi. Si veda, nello stesso senso, la simile disposizione ora contenuta dall’art. 3 l. r. Lombardia 1/2005.

dall'art. 2 della l. 246) stabilisce, inoltre, che Stato e Regioni stipulino accordi o intese per favorire il coordinamento delle reciproche competenze normative, l'armonizzazione della regolamentazione in materia, il "conseguimento di livelli minimi di semplificazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa su tutto il territorio nazionale"<sup>37</sup>, individuare particolari forme di semplificazione, omogenee su tutto il territorio nazionale, per le piccole e medie imprese, adottare misure per garantire la completezza e l'aggiornamento costante delle informazioni contenute nel Registro informatico degli adempimenti amministrativi (istituito dall'art. 16 della l. 229/2003), favorire l'estensione e lo sviluppo degli sportelli unici delle attività produttive<sup>38</sup>.

Per rafforzare il coordinamento e la "leale collaborazione" tra i livelli di governo per il raggiungimento dei comuni fini della semplificazione dell'attività di impresa e della riduzione degli adempimenti amministrativi, il comma 4, con previsione forse un po' "programmatica", ma apprezzabile negli intenti, dispone che le Regioni adeguino, sulla base delle intese summenzionate, la propria legislazione "alle finalità e agli obiettivi stabiliti dai commi da 1 a 3 e in coerenza con i decreti legislativi di cui al comma 1"<sup>39</sup>.

## **§ 5. La "messa a regime" dell'AIR e l'introduzione della VIR**

L'art. 14 della l. 246/2005 ai commi da 1 a 11 pone disposizioni molto rilevanti

---

<sup>37</sup> Previa "individuazione delle migliori pratiche e verifica dei risultati delle iniziative sperimentali adottate dalle regioni e dagli enti locali".

<sup>38</sup> Favorendo l'adozione di modelli organizzativi differenziati a in relazione alla dimensione territoriale e demografica di interesse, l'affidamento di ulteriori "ambiti procedurali" alla gestione degli sportelli unici, la formazione del personale e l'informatizzazione.

<sup>39</sup> Esprimono apprezzamento sulle disposizioni in esame F. BASSANINI- S. PAPARO- G. TIBERI, *op. cit.*, pp. 69 e ss, i quali ricordano anche (cfr. spec. pp. 2 e ss) gli enormi costi sopportati dalle imprese italiane per adempimenti amministrativi, citando al riguardo anche il celebre studio di Cassese e Galli del 1998 per Confindustria, che stimava in 23.500 miliardi di lire i costi annui sopportati dalle imprese industriali per i rapporti con la PA.



in materia di “qualità della regolazione”, disciplinando la “messa a regime”, dopo il lungo periodo di sperimentazione (iniziato nel 2001), dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’utilizzo della VIR (verifica dell’impatto della regolamentazione).

L’analisi di impatto è stata introdotta nell’ordinamento italiano, dopo le numerose sollecitazioni degli organismi internazionali<sup>40</sup> e visti i risultati incoraggianti raggiunti soprattutto nei paesi anglosassoni<sup>41</sup>, con la legge 8 marzo 1999, n. 50- legge di semplificazione per l'anno 1998<sup>42</sup>. L'art. 5, comma 1, della legge n. 50 stabilisce, infatti, il principio, valido sia per gli schemi di atti normativi adottati dal Governo, sia per i regolamenti ministeriali e interministeriali, dell'effettuazione di una valutazione dell'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese<sup>43</sup>. In attuazione dell’art. 5 della l. 50 si sono avute ad oggi le

---

<sup>40</sup> Nel corso degli anni novanta l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha prodotto numerosi documenti nei quali si invitavano gli stati membri ad adottare un sistema di valutazione della regolazione, seguendo le *best practices* dei paesi anglosassoni. Si veda in particolare la Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità della regolazione, adottata il 9 marzo 1995, contenente una *check list* articolata in dieci punti. Vanno altresì ricordati il Rapporto OCSE sulla riforma della regolazione (*Report on Regulatory Reform*), approvato il 27 maggio 1997 dai ministri dei paesi membri e la pubblicazione *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD countries*, sempre del 1997.

<sup>41</sup> In particolare le *performances* migliori sono state registrate in Australia, Gran Bretagna, Canada e Stati Uniti. A titolo esemplificativo, è stato calcolato che in Australia i risparmi derivanti dal miglioramento della regolazione già nel 1997 erano nell'ordine del 5,5% del PIL. Sul punto si veda l'OECD *Multi-country bussiness survey*, nell'ambito della *Regulatory Quality Review* - PUMA.

<sup>42</sup> In realtà, queste disposizioni della legge 50 erano state precedute da alcune importanti modifiche dei regolamenti parlamentari e da due circolari della Presidenza del Consiglio, che ne avevano in un certo senso “anticipato” il contenuto. Si ricordino in primo luogo la nuova formulazione dell'art. 79 e le altre modifiche apportate al regolamento della Camera nell'autunno 1997 sull'istruttoria in commissione e la circolare 15 aprile 1998 (c. d. "circolare Prodi"), con la quale è stata introdotta, in aggiunta alla relazione illustrativa ed a quella tecnico-finanziaria, la relazione tecnico-normativa per tutti i disegni di legge di iniziativa governativa. La circolare prescrive che nella terza parte di questa relazione gli uffici legislativi dei ministeri proponenti effettuino la valutazione dell'impatto delle norme sulla struttura amministrativa, anche in termini di capacità attuativa da parte delle strutture esistenti, ovvero della necessità di crearne delle nuove (c.d. "analisi di impatto interno"). Il passo successivo è stato compiuto circa un anno dopo, il 20 marzo 1999, con una nuova circolare emanata dall'allora Segretario generale della Presidenza del Consiglio De Ioanna, in cui è stata prevista anche la c.d. "analisi esterna" (prescrivendo anche la “verifica dell'esistenza, a carico dei cittadini e delle imprese, di oneri finanziari e organizzativi e di adempimenti burocratici”). Sul punto si consenta di rinviare, anche con riferimento alla scarsa attuazione data a tali disposizioni, al nostro *L'analisi di impatto della regolamentazione nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001*, in questa rivista, Sezione Semplificazione ed Innovazione/Note e Commenti/anno 2002.

<sup>43</sup> Si ricordi inoltre che l'art. 12 della l. 229/2003 (analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti) ha stabilito al comma 1 l'obbligo per le autorità amministrative indipendenti (cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie) di dotarsi di metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) "per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione". Il comma 2 ha, inoltre, previsto la trasmissione alle

due circolari del Presidente del Consiglio, 27 marzo 2000 e 21 settembre 2001, che hanno previsto la realizzazione di casi di sperimentazione.

A dire il vero, i risultati sono stati solo in parte soddisfacenti. Infatti, la prima fase di sperimentazione a livello nazionale, svolta nel 2001, si è conclusa con la redazione di 5 relazioni finali di analisi di impatto. Nella seconda fase, iniziata nel 2003 e condotta secondo le nuove indicazioni della direttiva 21 settembre 2001, è stata conclusa la sperimentazione solo del caso proposto dal Ministero della attività produttive in materia di “produzione e commercializzazione dei prodotti da forno di ricorrenza”<sup>44</sup>.

Ponendo termine a tale (lunga) fase di sperimentazione<sup>45</sup>, il comma 3 dell’art. 14<sup>46</sup> prevede che “l’elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all’AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8”<sup>47</sup>. L’amministrazione competente a presentare l’iniziativa normativa dovrà predisporre la scheda AIR e trasmetterla al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL).

Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della l. 246 (termine ordinatorio), con decreti del Presidente del Consiglio, dovranno essere definiti i criteri generali e le procedure di effettuazione dell’AIR (“compresa la fase di consultazione”) e “i casi e le modalità di esclusione”. Il comma 8, infine, prevede che il DAGL “su motiva

---

Camere delle relazioni AIR così realizzate. Cfr. C. CAMPEGIANI-G. SAVINI, *L’art. 12 della l. 229/2003: l’AIR per le authorities di vigilanza e regolazione*, in questa rivista, Sezione Semplificazione ed Innovazione/Note e Commenti/anno 2002.

<sup>44</sup> Cfr. *Rapporto sullo stato di attuazione della semplificazione*, p. 19. Il Rapporto è stato predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica ed è stato presentato alle Camere nel novembre 2004 in allegato al ddl di semplificazione per il 2005.

<sup>45</sup> Secondo F. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, cit., p. 3 la legge di semplificazione per il 2005 è “solo l’ultimo tentativo di dare attuazione concreta ad uno strumento di cui si discute da quasi dieci anni, ma che non ha mai sortito effetti soddisfacenti”.

<sup>46</sup> Che al comma 11 abroga l’art. 5, comma 1, della l. 50/99.

<sup>47</sup> Di rilievo la definizione di AIR data dai commi 1 e 2, ai sensi dei quali l’analisi di impatto “consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni”; essa “costituisce un supporto alle decisioni dell’organo politico di vertice dell’amministrazione in ordine all’opportunità dell’intervento normativo”.

richiesta dell'amministrazione interessata" possa consentire eventuali casi di "esenzione"<sup>48</sup>.

È a questi successivi provvedimenti che viene, dunque, demandata la disciplina del procedimento di effettuazione dell'AIR, compresa la relevantissima questione dell'individuazione dei casi di esclusione (per tipologie di provvedimenti) e di esenzione (su motivata richiesta, per singolo atto)<sup>49</sup>.

Il comma 4 dell'art. 14, invece, introduce nell'ordinamento<sup>50</sup> un altro strumento di miglioramento della qualità della regolazione: la cosiddetta VIR, che "consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni". Si dispone, inoltre, che la VIR sia applicata dopo il primo biennio dall'entrata in vigore della legge oggetto di valutazione e, successivamente, a scadenze biennali.

A differenza, però, dell'analisi di impatto, l'utilizzo della VIR non è generalizzato, venendo rimessa l'individuazione dei casi di effettuazione ai successivi dPCM di attuazione<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Il comma 9 prevede, inoltre, che le amministrazioni, "nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi", individuino l'ufficio responsabile delle attività di analisi (e verifica) dell'impatto. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne "o di altri soggetti pubblici" è prevista l'utilizzazione "nei limiti delle disponibilità finanziarie" di esperti o di società di ricerca specializzate. Infine, il comma 10 dispone che entro il 30 aprile di ogni anno sia presentata una relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR.

<sup>49</sup> Molto critico verso queste previsioni di forme di eccezione L. CUOCOLO, *op. cit.*, spec. p. 7, che, pur avanzando perplessità sull'ipotesi di una sottoposizione generalizzata di tutti i provvedimenti normativi governativi all'AIR (dati i costi stimabili nell'ordine di 30.000-300.000 Euro, a seconda del tipo di intervento), evidenzia come, in particolare, la possibilità di concedere esenzioni *ad hoc* "rimetta nelle mani del Governo la scelta dei progetti da sottoporre ad AIR, producendo l'effetto gattopardesco di non cambiare più di tanto gli assetti già previsti dalla legge n. 50/1999, pur formalmente cambiando tutto".

<sup>50</sup> Anche se, in realtà, ne era stata fatta menzione nella direttiva del Presidente del Consiglio 21 settembre 2001.

<sup>51</sup> Secondo L. CUOCOLO; *op. cit.*, p. 9 "La legge di semplificazione per il 2005, dunque, pur avendo il merito di prevedere un istituto importante per la qualità della regolazione, non risolve nessuno dei principali problemi legati alla VIR".

## § 6. Il “taglia-leggi”

I commi da 12 a 24 dell’art. 14 disciplinano, individuandone le diverse fasi, il procedimento per la “revisione” della normativa antecedente al 1° gennaio 1970.

Innanzitutto, il comma 12 prevede che entro ventiquattro mesi dall’entrata in vigore della l. 246/05 il Governo trasmetta al Parlamento una relazione sullo stato della legislazione, individuando “le disposizioni legislative vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi”. Entro i successivi ventiquattro mesi, il comma 14 delega il Governo ad adottare, “con le modalità di cui all’art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni”, decreti legislativi di “riassetto normativo” delle disposizioni statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970. I principi e criteri direttivi stabiliti dal comma 14 per tali d.lgs. prevedono l’esclusione da tale ricognizione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, di quelle oramai “prive di effettivo contenuto normativo o [...] comunque obsolete”, nonché la riorganizzazione delle norme risultanti “per settori omogenei o per materie”. È, comunque, disposto l’adeguamento alla legislazione successiva “nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20” (comma 15).

Il comma 16 sancisce l’abrogazione automatica (c.d. “taglia-leggi”) di tutte le disposizioni non ricomprese nei suddetti decreti<sup>52</sup>. Il comma successivo prevede l’esclusione da tale opera di ricognizione delle disposizioni contenute in codici o testi unici<sup>53</sup>, di quelle che disciplinano l’ordinamento degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale<sup>54</sup>, delle norme di ricognizione dei principi fondamentali

<sup>52</sup> Secondo L. CUOCOLO; *op. cit.*, p. 11 “l’effetto di abrogazione è formalmente da ricondursi all’art. 14, c. 16, della legge di semplificazione e le disposizioni conservate in vigore sono formalmente quelle individuate dall’art. 14, c. 16”.

<sup>53</sup> Codice civile, codice penale, codice di procedura civile, di procedura penale, codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, nonché “ogni altro testo normativo che rechi nell’epigrafe l’indicazione codice ovvero testo unico”.

<sup>54</sup> Nonché le disposizioni relative all’ordinamento delle magistrature e dell’avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione.

emanate ai sensi della l. 131/03 (c.d. "legge La Loggia")<sup>55</sup>, di adempimento degli obblighi internazionali e comunitari, nonché delle disposizioni tributarie e di bilancio e di quelle in materia previdenziale ed assistenziale.

Peraltro, il richiamo, oltre alle procedure di adozione, anche ai principi e criteri direttivi dell'art. 20, l. 59/97 e successive modificazioni (tra cui, da ultimo, anche l'integrazione dei criteri direttivi disposta dall'art. 1 della stessa l. 246/05), sembrerebbe assimilare i futuri decreti legislativi di "individuazione" delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 "delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore" ai "codici di settore" disciplinati dalla l. 229/03.

Per l'emanazione dei decreti, viene istituita una Commissione bicamerale (che sostituisce quella prevista dall'art. 5 della l. 59/97), composta da 20 senatori e 20 deputati che avrà il compito di esprimere il parere sugli schemi di "codice"<sup>56</sup>. Il comma 18, infine, delega il Governo all'adozione, nei successivi due anni, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi, di decreti legislativi integrativi/correttivi.

---

<sup>55</sup> La l. 6 giugno 2003, n. 131 prevede all'art. 1, comma 4, che "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" sia affidata nelle materie di legislazione concorrente a decreti legislativi governativi, anche se "meramente ricognitivi", sia l'individuazione di "principi fondamentali per settori organici di materia" (art. 1) che quella delle disposizioni legislative residue (art. 3), destinate ad essere "caducate" dalla successiva normativa regionale. Per un primo commento delle disposizioni in esame cfr., tra gli altri, G. VESPERINI, *Legge 5 giugno 2003, n. 131 - Il commento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 11/2003, pp. 1113 e ss.; F. BASSANINI, *Commento all'articolo 1, commi 2-6*, in *Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, coord. da C. CITTADINO, Rimini, 2003, pp. 22 e ss. e ID., *Commento all'art. 3*, ivi, pp. 83 e ss. Sulla non innovatività dei decreti legislativi di ricognizione dei principi fondamentali rispetto all'ordinamento vigente si veda Corte Cost. sent. 13 luglio 2004, n. 280 (Rel. Capotasti, GU Serie speciale 4 agosto 2004).

<sup>56</sup> Il comma 22 dispone che la Commissione si pronunci entro 30 giorni (prorogabili di 20 per approfondimento istruttorio) e che se il Governo non ritenga di accogliere, in tutto o in parte le eventuali "condizioni" poste, deve ritrasmettere il testo con le proprie osservazioni nuovamente alla Commissione, che esprimerà il proprio parere definitivo entro i successivi 30 giorni.



## § 7. I decreti legislativi integrativi e correttivi dei “codici di settore”

Si è già detto che la legge di semplificazione per il 2005 si pone in linea di sostanziale continuità con i precedenti interventi in materia ed, in particolare, con la l. 229/2003, che ha introdotto il nuovo strumento dei “codici di settore”. Seguendo questa tendenza la l. 246 provvede a “rifornire” tale sistema. Si è già visto, ad esempio, che l’art. 1 ha integrato i principi e criteri direttivi dell’art. 20 della l. 59/97, prevedendo che l’attività di riassetto normativo sia riferita non solo alle disposizioni di rango legislativo, ma anche a quelle di natura regolamentare.

Con gli articoli 17 e 18 (già previsti nell’originario ddl)<sup>57</sup> si autorizza il governo ad adottare (entro un anno dall’entrata in vigore del decreto “primario”<sup>58</sup>) nel rispetto degli stessi oggetti e “secondo i principi e criteri direttivi e la procedura di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59<sup>59</sup>, e successive modificazioni, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive”. Si tratta, quindi, dell’utilizzazione anche nell’attività di codificazione/semplificazione dei cosiddetti decreti integrativi e correttivi, il cui uso si è notevolmente affermato nella prassi degli ultimi anni in relazione, anche, all’aumento dell’attività normativa governativa<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Il primo con riferimento alle deleghe della stessa legge 246 di cui agli articoli 3, 4, 5 e 7 (con esclusione, dunque, della delega di codificazione in materia di pari opportunità). Il secondo, invece, inserendo un art. 20 *bis* alla l. 229, prevede deleghe correttive per i codici di cui all’art. 2 (produzione normativa, non emanato), 3 (tutela del lavoratore, i cui termini di delega sono, però, scaduti), 4 (assicurazioni private, su cui cfr. il d.lgs. 209/2005), 5 (incentivi alle imprese, anche del quale i termini sono, però, già scaduti), 6 (prodotti alimentari, i cui termini scadono il 9 settembre 2006), 7 (consumatori, su cui cfr. il d.lgs. 206/2005), 8 (metrologia legale, anch’esso scaduto), 9 (internazionalizzazione delle imprese, i cui termini scadono il 9 marzo 2006) e 11 (vigili del fuoco, anch’esso in scadenza il 9 marzo prossimo).

<sup>58</sup> Quindi, entro il 23 ottobre 2006 per il Codice del consumo e il 1° gennaio 2007 per quello dell’amministrazione digitale e quello delle assicurazioni private, su cui cfr. *amplius ultra*.

<sup>59</sup> Acquisendo, quindi, i pareri della Conferenza Unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

<sup>60</sup> Sul fenomeno cfr. N. LUPU, *Deleghe e decreti legislativi ‘correttivi’: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996. Secondo N. LUPU, *cit.*, il primo esempio di legge delega di tale tipo è la legge 9 marzo 1971 n. 35 per la riforma tributaria (art. 17, comma 2), secondo la quale “disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati dalla presente legge e previo parere della commissione bicamerale [...], potranno essere emanate, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria fino al 31 dicembre 1972”. Per tutti gli anni settanta e per buona parte degli anni ottanta nessuna delega di questo genere risulta, però, attribuita al governo (p. 46). La legge n. 400 del 1988, che all’articolo 14 ridisciplina i decreti legislativi, tace sull’argomento. Una ripresa del modello si ha con la legge 16 febbraio 1987, n. 81, per il nuovo codice di procedura penale, che all’art. 7 prevede un parere parlamentare con valore giuridicamente vincolante (p. 50). Nel corso delle legislature XI e XII vengono approvate numerose leggi di

Sono sempre più numerose, infatti, le leggi di delega che prevedono la facoltà per l'esecutivo di intervenire successivamente all'emanazione dei decreti delegati integrandone le disposizioni, al fine anche di correggere le eventuali disfunzioni legate alla applicazione della disciplina<sup>61</sup>.

Nella prima parte della XIV legislatura, e in particolare sino al 31 dicembre 2004, si sono avute 258 deleghe "primarie" e ben 218 integrative /correttive (il 45,8% del totale), mentre nella XIII legislatura erano state, rispettivamente, 321 e 195 (il 37,8%)<sup>62</sup>.

Nella l. 229/2005 solo l'art. 10 prevedeva al comma 5, per il riassetto normativo in materia di amministrazione digitale, l'emanazione di un d.lgs. integrativo/correttivo<sup>63</sup>. La previsione è, però, sembrata utile anche per gli altri codici, in considerazione, soprattutto, dell'ampiezza degli ambiti di intervento e della complessità di un'attività di "riassetto" finalizzata anche alla semplificazione, alla liberalizzazione economica ed anche all'attuazione del nuovo Titolo V Cost.

Non v'è dubbio, che tale norma può destare perplessità in considerazione del rischio di "delega legislativa permanente" al Governo e della conseguente "mutevolezza" delle codificazioni predisposte, anzi, in un certo senso, potrebbe quasi sembrare una "contraddizione in termini" in relazione alla finalità di raccolta e "riassetto" della normativa regolante determinati settori. È, però, vero che anche l'esperienza sinora maturata sui primi "codici di settore" già sembra dimostrare

---

delega che abilitano il governo all'adozione di decreti legislativi "correttivi" (p. 59). In particolare: la legge 23 ottobre 1992, n. 421 per sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale; la legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge finanziaria per il 1994) che all'art. 1, comma 4, prevede una delega di questo tipo per la finanza pubblica; la legge 8 agosto 1995, n. 335 sul sistema pensionistico.

<sup>61</sup> Piuttosto critico verso l'abuso dei decreti legislativi integrativi e correttivi è G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI e A. RUGGERI (a cura di) *Le deleghe legislative - Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Giuffrè, 2003, pp. 73-78, che avanza "forti dubbi sulla legittimità di un tale strumento. Esso, infatti, si concretizza praticamente in un vero e proprio trasferimento stabile della funzione legislativa al Governo".

<sup>62</sup> Cfr. Camera dei Deputati- Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione europea*, p. 313.

<sup>63</sup> Inoltre, l'art. 2, comma 1, lettera b) della legge 306 del 2004, di conversione del d.l. 186/2004 aveva delegato il governo all'adozione di un decreto correttivo anche per la delega in materia di proprietà industriale, prevista dall'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273.

l'opportunità di ulteriori interventi, soprattutto a fini di maggiore semplificazione sostanziale e più completa codificazione delle norme in materia<sup>64</sup>.

## § 8. Considerazioni conclusive

La legge 246/2005- legge di semplificazione per il 2005 si colloca al termine di una legislatura, la XIV, senza dubbio caratterizzata da un'attività di semplificazione minore di quella svolta nella precedente<sup>65</sup>. Probabilmente, una delle ragioni risiede nella modifica del Titolo V Cost., che prevedendo l'emanazione di regolamenti (e tra questi di quelli di delegificazione/semplificazione) solo per le materie di competenza legislativa esclusiva statale<sup>66</sup>, ha privato l'ordinamento di uno strumento che si era dimostrato utilissimo per l'attività di semplificazione.

---

<sup>64</sup> Si vedano il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante "codice delle amministrazioni digitali", emanato ai sensi dell'art. 10 della l. 229/2005 (in realtà preceduto dal d.lgs 28 febbraio 2005, n. 42, istitutivo del Sistema Pubblico di Connettività-SPC), il d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, recante il c.d. "Codice del consumo" e il d.lgs 7 settembre 2005, n. 209 - "Codice delle assicurazioni private", di attuazione, rispettivamente, degli artt. 4 e 7 della legge di semplificazione per il 2001. I tre interventi si aggiungono al d. lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, in materia di proprietà industriale, che, seguendo le indicazioni del Consiglio di Stato, è stato "assimilato" ai codici previsti dalla l. 229/2003. Su tali provvedimenti ed, in particolare, sulle problematiche di semplificazione e codificazione, si consenta di rinviare al nostro *I "codici di settore" delle attività produttive: note preliminari*, consultabile da ottobre su questa rivista informatica.

<sup>65</sup> Secondo, ad esempio, G. NAPOLITANO (a cura di), *L'attività normativa del governo nel periodo dicembre 2003-giugno 2004*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.* n. 3/2004, pp. 988 e ss, nell'attività regolativa dell'esecutivo "i risultati più negativi riguardano la politica di semplificazione" (p. 991). Secondo, inoltre, i dati della rassegna periodica, aggiornati al giugno 2004, risultano "in tre anni solo 28 misure di delegificazione previste dal governo e 8 di codificazione" (p. 1004). Complessivamente, vengono individuate (pp. 1046 e ss) 2312 "misure di complicazione" e 2107 "di semplificazione", con il "tasso medio di semplificazione" (dato dal rapporto tra seconde e prime) attestatosi mediamente allo 0,91, ma sceso nel giugno 2004 al "minimo storico" dello 0,64, dopo essere stato pari a 2,07 nell'agosto 2001 e tra 0,79 e 1,15 nei trenta mesi successivi.

<sup>66</sup> Ulteriori ragioni della diminuzione dell'utilizzo dello strumento regolamentare andrebbero, però, secondo alcuni autori individuate nel complessivo cambiamento del sistema politico e della forma di Governo. N. LUPO, *"Dal regolamento alla legge". Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile-* intervento al convegno Codificazione, semplificazione e qualità delle regole, consultabile in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) (ora, in versione ridotta, nel volume collettaneo a cura di M.A. SANDULLI e L. CARBONE, *cit.*, pp. 113 e ss), sottolinea, specc. pp. 10 ss., come tale fenomeno andrebbe ricondotto anche al nuovo contesto politico-istituzionale conseguente all'introduzione nel 1993 del sistema elettorale maggioritario, che assegnando una consistente maggioranza parlamentare rende non solo "più efficace, ma anche assai più semplice, per il Governo modificare una legge rispetto ad un regolamento o, meglio, intervenire con norme primarie - considerandosi le ampie possibilità di azione consentite da decreti-legge e decreti legislativi - piuttosto che con norme secondarie, che necessitano di un *iter* tendenzialmente più lungo e che richiedono il coinvolgimento di Consiglio di Stato e Corte dei Conti"(p. 12).

Anche prendendo atto del nuovo contesto istituzionale, la legge 29 luglio 2003, n. 229 aveva introdotto il nuovo strumento dei “decreti legislativi di riassetto normativo”, finalizzati alla codificazione/semplificazione della normativa vigente in determinati settori. L’operazione non si è dimostrata agevole, anche in considerazione della vastità delle materie sottoposte a “riassetto”.

Prova ne sia che, nonostante le ripetute proroghe previste<sup>67</sup>, allo stato, delle dieci deleghe previste solo tre sono state attuate (d.lgs. 82/2005-Codice in materia di amministrazioni digitali, d.lgs. 206/2005- Codice del consumo e d.lgs. 209/2005-Codice delle assicurazioni private, cui po’ aggiungersi il d.lgs. 30/2005- Codice della proprietà industriale, previsto dall’art. 15 della l. 273/2005), mentre di ben quattro sono oramai scaduti i termini di delega<sup>68</sup>, mentre di altri 3 scadono nei prossimi mesi<sup>69</sup>.

Con la l. 246- legge di semplificazione per il 2005, il legislatore ha nella sostanza confermato l’impianto complessivo della l. 229, provvedendo, però, ad alcuni miglioramenti. In primo luogo, riprendendo anche i suggerimenti della dottrina e le indicazioni del Consiglio di Stato, ha disposto che il riassetto normativo sia completato con “una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di rango primario”. Inoltre, è stata prevista l’emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi, per correggere eventuali problematiche applicative, ma anche, ad esempio, provvedere a più incisivi interventi di semplificazione e liberalizzazione<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Dall’art. 2 della l. 27 luglio 2004, n. 186, di conversione del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, dall’art. 7 della l. 27 dicembre 2004, n. 306, e, da ultimo, dall’art. 6 della l. 56/2005, per il codice dell’internazionalizzazione.

<sup>68</sup> Decreti legislativi, di cui rispettivamente agli artt. 2, 3, 5 e 8, in materia di produzione normativa, salute e tutela dei lavoratori, incentivi alle imprese e metrologia legale.

<sup>69</sup> Il 9 marzo 2006 quelle in materia di internazionalizzazione e di riforma del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e il 9 settembre quello in materia di prodotti alimentari.

<sup>70</sup> E’, peraltro, possibile, anzi auspicabile, che i due nuovi strumenti si “combinino” e che gli emanandi decreti correttivi siano l’occasione per provvedere alla codificazione anche delle disposizioni di natura regolamentare. Si pensi, ad esempio, alle norme regolamentari previste nel d.lgs. 209/2005- Codice delle assicurazioni private per la successiva disciplina dell’”indennizzo diretto”, che ne costituisce una delle più rilevanti innovazioni. Esso consiste nella possibilità, per i danni ai veicoli, alle cose trasportate nonché, nei limiti del danno biologico per lesioni di lieve entità, per i danni alla persona, di richiedere il risarcimento direttamente alla propria assicurazione, che “è obbligata a

Per altro verso, con la nuova legge di semplificazione vengono poste nuove deleghe di “riassetto normativo”. Di particolare rilievo quella di cui all’art. 5 in materia di adempimenti amministrativi delle imprese.

Infine, vengono previste (art. 2) modalità di intesa e collaborazione tra Stato e Regioni per migliorare la qualità della regolazione, viene “messa a regime” l’analisi di impatto della regolazione, “introdotta” la VIR (art. 14, commi 1-11) e disposta la “revisione” (con abrogazione automatica delle disposizioni non fatte salve) di ampia parte della legislazione antecedente il 1° gennaio 1970 (art. 14, commi 12-24).

Si tratta di previsioni apprezzabili. Il punto è che, però, come insegna proprio la vicenda (almeno) dei primi quattro anni della legislatura in corso, affinché le politiche di semplificazioni abbiano successo e siano realmente efficaci occorrono una serie di condizioni.

Innanzitutto, è necessario che siano approntati apparati professionalmente adeguati, ad esempio favorendo la formazione del personale in materie nuove quali l’AIR e la VIR ovvero riorganizzando le strutture preposte all’attività normativa e di semplificazione<sup>71</sup>. Ciò è, peraltro, particolarmente necessario per le amministrazioni di settore, il cui ruolo nell’attività di codificazione e semplificazione è stato valorizzato a partire dalla l. 229/03<sup>72</sup>.

---

provvedere alla liquidazione dei danni per conto dell’impresa di assicurazione del veicolo responsabile, ferma la successiva regolazione dei rapporti fra le imprese medesime”. Ai sensi, infatti dell’art. 150 del d.lgs. un futuro decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive, da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del codice, ne stabilirà la disciplina di attuazione, con particolare riferimento ai criteri di determinazione del grado di responsabilità delle parti, al contenuto ed alle modalità di presentazione delle denunce ed agli adempimenti delle imprese di assicurazione. Cfr. il nostro *I “codici di settore” delle attività produttive, cit.*

<sup>71</sup> Sembrano in tal senso condivisibili le critiche provenienti da ampia parte della dottrina sulla soppressione con l’art. 1 della l. 6 luglio 2002, n. 137 (c.d. “Legge Frattini 1”) del Nucleo della semplificazione, istituito dalla l. 50/99, che aveva riunito importanti esperti, di formazione non solo giuridica, contribuendo in modo rilevante agli importanti interventi di semplificazione realizzati nella seconda parte della XIII legislatura.

<sup>72</sup> Che al nuovo comma 9 dell’art. 20 della l. 59 ha previsto che “I Ministeri sono titolari del potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo nelle materie di loro competenza, fatti salvi i poteri di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che garantisce anche l’uniformità e l’omogeneità degli interventi di riassetto e semplificazione”. Nel nostro ordinamento la redazione degli atti normativi governativi è decentrata verso i vari Ministeri competenti, in primo luogo nell’ambito degli uffici di gabinetto e degli uffici legislativi, alla cui riorganizzazione si è provveduto a partire dalla seconda metà della XIII legislatura con regolamenti di organizzazione, emanati sotto forma di d.P.R. di delegificazione ai sensi dell’art. 7, comma 2, del d. lgs. 300/1999 (e così abrogando dopo più di settanta anni il d.l. 1100 del 1924, che aveva disciplinato l’organizzazione ed il



Nel nuovo contesto costituzionale è, inoltre, fondamentale assicurare una proficua collaborazione tra diversi livelli di governo, sia per garantire *standard* minimi per tutto il territorio nazionale, che per favorire lo scambio e lo sviluppo delle *best practices*.

Ma la vera *conditio sine qua non* delle politiche di semplificazione è la continuità nel tempo e l'esistenza di "un sostegno politico largo, possibilmente *bipartisan*: è questa, infatti, una delle condizioni essenziali per la realizzazione di politiche di lungo periodo, che coprono inevitabilmente l'arco di diverse legislature, e quindi devono poter sopravvivere al cambiamento delle maggioranze di governo"<sup>73</sup>.

Roma, 19 dicembre 2005

---

funzionamento degli uffici di diretta collaborazione dei ministeri). Cfr. M. GRANA, *Regole giuridiche e strutture organizzative nei rapporti tra politica e amministrazione*, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, n. 1/2003, pp. 37.

<sup>73</sup> Cfr. F. BASSANINI- S. PAPARO- G. TIBERI, *op. cit.*, p. 103.