

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6339

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato NICOLA ROSSI

Disposizioni per la semplificazione dell'ordinamento giuridico

Presentata l'8 febbraio 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — Circa 300 leggi nella legislatura breve iniziata nel 1994. Poco più di 900 nella legislatura de L'Ulivo. Poco meno di 600 nel primo quadriennio di quella in corso. Sono cifre che si commentano da sole e che non si prestano ad interpretazioni di parte o ambigue. Sono indici di una disfunzione profonda: nella legislatura che si avvia alla conclusione il Parlamento ha discusso e approvato provvedimenti, fra l'altro, sui « santuari per i mammiferi marini » e adottato « interventi urgenti per la tutela della bufala mediterranea italiana ». Si è preoccupato degli « aeromobili a pilotaggio remoto » ma anche delle celebrazioni per il VI centenario di una nota istituzione universitaria. Delle « popolazioni di pipistrelli europei » così come della « prevenzione del gozzo endemico ». E non gli è

mancato il tempo per affrontare le tematiche poste dall'Associazione culturale « Villa Vigoni » di Menaggio.

Tutto ciò non è accaduto per caso. Né si è trattato della naturale conseguenza dello spasmodico attivismo dei parlamentari. Molto più semplicemente — se si prendono per buone le tesi recenti di Andrei Shleifer — quel che è avvenuto nient'altro sarebbe se non una delle tante espressioni dei sistemi giuridici di derivazione francese, caratterizzati da una naturale tendenza al formalismo e alla sovraregolamentazione e connotati da una intrinseca capacità di ostacolare i processi di crescita economica. Non stupisce che le classifiche di competitività internazionale collochino l'Italia sempre più in basso sul fronte della « qualità istituzionale ». Non sorprende che il Fondo monetario abbia

ritenuto di dover dedicare una attenzione particolare a questo aspetto del « ritardo italiano », concludendo che sotto questo profilo l'Italia si colloca chiaramente al di fuori della normalità. Non meraviglia che commentatori autorevoli ci ricordino con regolarità, dalle colonne dei quotidiani nazionali, che di questo passo il sistema rischia l'asfissia.

La proposta di legge per la semplificazione dell'ordinamento giuridico ha il merito — si ritiene — di porre la questione nei suoi termini più essenziali: la pulizia della città comincia, come si dice, dall'uscio di casa. E il Parlamento dovrebbe avvertire la opportunità — se non anche la necessità — di non legiferare (se non, naturalmente, per comprovati casi di necessità ed urgenza) su determinate materie prima di aver fatto « pulizia normativa » in quelle stesse materie. Si noti, è concetto ben diverso da quello, squisitamente propagandistico, che anima la « norma-ghigliottina » approvata dal centrodestra. Una norma che i giuristi chiamano, non a caso, una norma di bandiera. Un segnaposto, priva di qualsivoglia reale efficacia. Uno *slogan*, o meglio, una forma di pubblicità ingannevole.

La seconda metà degli anni '90 è stata teatro di iniziative non minori in tema di semplificazione amministrativa con risultati per alcuni versi positivi, ma ancora largamente insufficienti a colmare il divario che ci separa da molti nostri *partner* europei e occidentali. E non è un caso se, sul finire di quella stagione, lo sforzo di semplificazione si diresse in maniera più puntuale verso l'ordinamento giuridico. La presente proposta di legge raccoglie quel testimone e si sforza di dare coerenza a un processo altrimenti destinato ad esaurirsi.

La legge 28 novembre 2005, n. 246, recante « Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 », vorrebbe, ponendosi sulla scia della legge n. 59 del 1997, cosiddetta « legge Bassanini 1 », e della legge n. 229 del 2003, cosiddetta « legge di semplificazione 2001 », proseguire l'attività di semplificazione e riassetto normativo volta a migliorare la qualità dell'ordinamento giuridico italiano.

Come saprete, tale legge pone una serie di norme che possono essere suddivise, per comodità di analisi, in tre gruppi fondamentali.

Nel primo gruppo si collocano l'articolo 1, che modifica l'articolo 20 della legge Bassanini 1, peraltro già modificato con la citata legge di semplificazione 2001, e l'articolo 2, che introduce un nuovo articolo 20-*ter* alla stessa legge Bassanini 1. In particolare, l'articolo 20 della legge Bassanini 1 viene nuovamente modificato allo scopo di porre ulteriori criteri direttivi generali che informino l'attività di riassetto normativo svolta dal Governo con l'emanazione di decreti legislativi.

I successivi articoli della legge n. 246 del 2005 contengono deleghe legislative specifiche, ciascuna delle quali demanda al Governo il riassetto di singole materie già oggetto, nel corso del tempo, di molteplici interventi legislativi. Ciascuno di questi articoli, inoltre, individua criteri direttivi specifici che il Governo dovrà seguire nell'emanazione dei decreti legislativi di riordino di ciascuna delle suddette materie. Dopo aver impartito ulteriori criteri direttivi particolari per singoli settori normativi (articoli 3-7) e apportato alcune modifiche a specifiche disposizioni di legge (articoli 8-13), con l'ultimo gruppo di norme viene infine prevista una nuova e più dettagliata regolamentazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), e viene altresì introdotta nell'ordinamento italiano la cosiddetta « norma-ghigliottina », contenuta nel comma 16 dell'articolo 14, il quale dispone l'abrogazione di tutte le norme antecedenti al 1° gennaio 1970, anche se successivamente modificate, ad eccezione delle norme che siano ritenute indispensabili dal Governo con propri emanandi decreti legislativi (articolo 14, comma 14) nonché delle categorie di norme specificamente individuate nell'articolo 14, comma 17. Quest'ultimo individua particolari disposizioni la cui delicatezza o il cui rilievo consigliano di sottrarre al meccanismo abrogativo automatico.

È questo il meccanismo fondamentale innovativo del provvedimento il quale però unisce il meritorio intento di eliminare una serie di norme obsolete presenti nel nostro ordinamento a una metodologia inadatta, che taglia fuori dal sistema giuridico tutte le disposizioni non espressamente « poste in salvo », senza occuparsi di evitare la creazione di lacune normative.

Basti porre l'attenzione sull'automatismo in base al quale, ai sensi dell'articolo 14, comma 16, decorso il termine di 48 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, « tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate », ad eccezione, come si è già detto, delle categorie di norme individuate dal comma 17 e delle norme che il Governo individuerà con decreti legislativi.

Tale meccanismo, basato su un criterio prettamente cronologico, non è idoneo ad affrontare direttamente il problema essenziale dell'ordinamento giuridico italiano: l'obsolescenza di una quantità di norme e disposizioni che continuano a porre vincoli inattuali ai cittadini ed alle imprese.

Ed è proprio nel recepire le istanze dei soggetti che quotidianamente si devono districare tra i vincoli dell'attuale ordinamento che la legge n. 246 del 2005 è maggiormente carente. È infatti assente nell'articolato della suddetta legge la previsione di un coinvolgimento delle parti interessate dai provvedimenti delegati nel processo di semplificazione della vita dei cittadini e delle imprese, che costituisce condizione necessaria del rilancio di competitività del sistema e di crescita del Paese.

Infatti, la verifica delle norme da abrogare, prevista dalla legge n. 246 del 2005, dovrebbe essere svolta esclusivamente dal Governo, sulla base di una relazione predisposta dal medesimo Governo nei 24 mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge stessa e quindi in un periodo di tempo relativamente breve, se si considera l'ambizioso fine di riesaminare tutto l'ordinamento giuridico, con il con-

seguinte rischio di abrogare norme effettivamente utili, automaticamente, per effetto del meccanismo previsto dal già citato articolo 14, comma 16.

L'articolo 14, comma 12, della legge n. 246 del 2005 impone difatti al Governo la predisposizione di una relazione che individui le disposizioni legislative vigenti « evidenziando le incongruenze e le antinomie normative » relative ai diversi settori legislativi e quindi la trasmissione di tale relazione al Parlamento, senza però definire l'utilità di tale trasmissione che sembra essere fatta per mera conoscenza. Si rimane molto perplessi da questo comma che dovrebbe rappresentare il cardine di tutto l'intervento legislativo. Non si capisce infatti se questa relazione sulle « incongruenze ed antinomie » sia la fonte giuridica degli emanandi decreti legislativi, come sembrerebbe, posto che il successivo comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 fa decorrere l'attività legislativa del Governo dalla scadenza del suddetto termine di redazione della relazione, oppure se ha altro scopo non manifestamente dichiarato. Certo è che riscrivere l'ordinamento e porre in salvo un intero sistema di leggi sulla base di una relazione ai sensi dell'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 sembra cosa a dir poco velleitaria e comunque assolutamente inadatta allo scopo.

In questo quadro l'unico risultato possibile sarà l'arresto prematuro della procedura prevista dalla legge n. 246 del 2005, ovvero, nella migliore delle ipotesi, l'ottenimento di un risultato ben lontano dalle esigenze dei cittadini, senza peraltro considerare il rischio di creare una situazione di caos normativo.

Inoltre, l'utilizzo, nella legge n. 246 del 2005, di una tecnica legislativa che più volte ha prestato il fianco a critiche, anche di legittimità costituzionale, menzionate nelle stesse relazioni di accompagnamento delle Commissioni parlamentari competenti, non può fare altro che confermare i dubbi sulla capacità della suddetta legge di porsi come cornice normativa di una necessaria opera di riammo-

dernamento legislativo, che deve andare ben oltre quanto fatto sinora.

Difatti, dato il caotico riferimento a numerosissime disposizioni concernenti materie tanto differenti tra loro, e spesso non coerenti con gli obiettivi di volta in volta prefigurati, la legge n. 246 del 2005 è divenuta l'ennesima legge *omnibus*, ricca di elementi incongruenti tra loro: essa si presenta così viziata da un metodo legislativo che resta tra le cause prime della confusione normativa di cui soffre il sistema giuridico italiano e, non potendo seguire il principio della norma ghigliottina, contribuirà ad infoltire maggiormente l'inestricabile selva di disposizioni nella quale anche il più sicuro e preparato degli operatori del diritto fatica a individuare un percorso certo.

In secondo luogo, il completamento stesso della procedura di abrogazione della normativa inattuale, che dovrebbe costituire il primo, indispensabile passo da compiere sulla via di una riorganizzazione ragionata della legislazione italiana, verrebbe ulteriormente compromesso dal sovrapporsi, alla suddetta procedura, del riassetto delle materie specificamente indicate negli articoli da 3 a 13 della legge n. 246 del 2005.

Inoltre, l'utilizzo, in maniera che si considera costituzionalmente dubbia, dello strumento della delega legislativa, espropriando il Parlamento del potere di intervenire nella materia (*rectius* nell'ordinamento giuridico) consentendo al Governo prima di autodeterminare l'oggetto della delega e poi di decidere quali norme salvare e quali fare decadere. Francamente si ritiene che il metodo prescelto sia inaccettabile e che conduca a un colpo di mano pericoloso, in aperto contrasto con i principi regolatori del sistema delle fonti e costituzionalmente illegittimo.

Le descritte insufficienze e illegittimità della legge n. 246 del 2005 costituiscono la motivazione principale della presentazione del progetto di legge illustrato dalla presente relazione.

Il presente progetto di legge intende proseguire il lavoro iniziato con l'approvazione della legge Bassanini 1, ma in-

tende anche innovare rispetto a quest'ultima, ponendosi l'obiettivo di giungere a un'efficace semplificazione normativa tramite un processo di delegificazione, mediante l'abrogazione di specifiche disposizioni, e di razionalizzazione del nostro sistema giuridico, condotta in maniera settoriale e ragionata, con l'utilizzo di un metodo partecipativo che si attua tramite l'instaurazione di un procedimento pubblico di consultazione delle parti interessate.

In altre parole, il presente progetto di legge si propone di avviare un percorso annuale di semplificazione settoriale, recependo le esigenze espresse da cittadini e da operatori del settore e valutando con metodo scientifico, nel corso dell'*iter* formativo della legge annuale, le istanze provenienti dalle parti interessate al riassetto. Tale opera verrà preparata dal Governo tramite l'ausilio di una Commissione istituita *ad hoc*, i cui membri saranno nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri, mediante l'elaborazione annuale di un testo contenente l'elenco degli interventi di semplificazione normativa da attuare, curando al contempo di predisporre le norme di coordinamento che dovranno essere emanate al fine di evitare l'incoerenza giuridica e sistematica della specifica disciplina riformata.

Il lavoro che verrà svolto per la semplificazione normativa contempla infatti la formazione di un progetto di legge da parte del Governo che seguirà una procedura nel cui ambito è previsto l'intervento dei vari Dicasteri competenti e l'ausilio di un meccanismo di consultazione pubblica, prima di giungere alle necessarie verifiche e approvazione parlamentari.

Sarà infatti il Parlamento, nel suo esercizio di sovranità, a definire, in ultima analisi, quale sia il migliore quadro di norme da preservare in un'ottica di ammodernamento dell'ordinamento dello Stato. L'obiettivo principale del presente progetto di legge consiste infatti nel mettere a sistema le varie esperienze al servizio di uno Stato di diritto più al passo con i tempi e più orientato verso una struttura che abbia nella rapidità di

azione, nella semplicità dei procedimenti, nella riduzione delle incombenze burocratiche e nell'eliminazione di oneri inutili a carico dei cittadini e delle imprese il proprio elemento qualificante.

Si ritiene quindi che un'abrogazione ragionata non possa basarsi su criteri di eliminazione cronologica, e cioè su criteri che prendano a riferimento una semplice data come elemento discriminante la legislazione meritevole di rimanere efficace da quella obsoleta e non più utile. Come già ampiamente osservato, non si ritiene infatti che possa trovare cittadinanza giuridica in uno Stato di diritto il meccanismo, approvato dalla maggioranza, di abrogazione automatica delle leggi precedenti ad una certa data introducendo la cosiddetta « norma ghigliottina ». Il criterio cronologico non è utile ad affrontare direttamente il problema essenziale dell'ordinamento giuridico: la complessità strutturale della nostra legislazione dovuta al decennale condizionamento esercitato sulla vita privata ed economica di cittadini, imprese e organismi di diritto pubblico da un sistema economico caratterizzato da una forte presenza pubblica.

Senza peraltro considerare che la cosiddetta « norma ghigliottina » avrebbe il solo effetto di tenere alta la tensione tra gli estensori della legge, posto che è prevedibile, anzi certa, la sua modifica o abrogazione prima della scadenza del termine previsto per lo scattare della « ghigliottina », per evitare effetti che sarebbero devastanti sull'intero sistema giuridico. Quale fine triste per una « norma ghigliottina ».

In verità, un ammodernamento della legislazione italiana da condurre in maniera ragionata deve consistere non solo nella eliminazione di norme considerate « datate », bensì nella creazione di un sistema giuridico attuale, flessibile e fruibile, ma, soprattutto, vicino alle esigenze di coloro che devono utilizzarlo.

Si intende infatti, con il presente progetto di legge, perseguire il duplice fine di ottenere una riduzione di vincoli e oneri a carico delle attività di cittadini e di imprese, nonché di semplificare il sistema

per consentire a questi ultimi una più agevole individuazione della normativa applicabile alle singole fattispecie: la semplificazione sarà rapida, efficace e ragionata, perché attuata mediante l'abrogazione espressa per settore di una serie di norme ritenute obsolete o prive di contenuto normativo attuale, in collaborazione con i cittadini, le istituzioni, gli enti locali, le imprese, le associazioni di categoria e le altre parti interessate, che dovranno essere protagonisti di questo procedimento. In altre parole, si intende dare corso a una semplificazione quantitativa e qualitativa che conduca a una facilitazione delle attività dei cittadini e delle imprese senza per questo ridurre il sistema di garanzie e il livello di trasparenza degli operatori economici e degli uffici pubblici.

In particolare, il presente progetto di legge prevede, ad affiancare l'opera del Governo nella predisposizione del progetto di legge per la semplificazione, non solo l'intervento di una commissione composta di rappresentanti dei Ministeri di volta in volta coinvolti nella semplificazione, coadiuvati da personale tecnico qualificato tratto dai ruoli dei Dicasteri competenti, ma anche un meccanismo di consultazione che, come già menzionato, consentirà la predisposizione di una proposta preliminare il più possibile vicina alle esigenze dei cittadini e degli operatori del settore. Si tenta quindi una « rivoluzione copernicana » del diritto, tramite l'impiego di una tecnica legislativa innovativa in uso nelle esperienze regolamentari internazionali, quali quelle della *Securities and Exchange Commission* e della *Commission of European Securities Regulator* con l'intento di definire una cornice normativa indispensabile per l'opera di ammodernamento dell'ordinamento giuridico dello Stato, che deve andare ben oltre quanto fatto sinora. E tale procedimento eviterà anche eccessi di deregolamentazione che, come alcune esperienze più recenti hanno insegnato, possono condurre a un rapporto squilibrato tra ruolo dello Stato e libera esplicazione delle dinamiche di mercato.

Soltanto il coinvolgimento degli « utenti finali » del sistema giuridico può, infatti,

consentire una rapida e sicura individuazione delle debolezze del sistema stesso: essi, infatti, dovendosi ogni giorno confrontare con la difficoltà di orientarsi in un farraginoso complesso normativo, sono più di altri capaci di segnalare allo stesso tempo i problemi del sistema e le possibilità di soluzione.

Il presente progetto di legge reca quindi, all'articolo 1, una norma che affida al Governo il compito di predisporre annualmente un apposito disegno di legge con l'obiettivo di conseguire una riduzione rapida e consistente dello *stock* normativo del nostro Paese.

La previsione della presentazione annuale di un disegno di legge governativo quale strumento di semplificazione normativa risponde all'esigenza, da più parti giustamente manifestata, di evitare che la semplificazione normativa sia attuata tramite l'abrogazione e il coordinamento di numerosi provvedimenti direttamente da parte del Governo, in assenza di una successiva verifica parlamentare.

Allo scopo di delimitare e definire con maggiore precisione l'attività del Governo e della Commissione governativa, l'articolo 2 del presente progetto di legge elenca, al comma 1, le materie che dovranno essere oggetto di semplificazione nel corso del primo anno di attuazione della legge; il comma 2 del medesimo articolo prevede poi l'inserimento nella legge di semplificazione annuale dell'elenco di materie che dovranno essere oggetto di semplificazione nel corso dell'anno successivo, in modo da rendere automatica e preventiva la determinazione dell'ambito di intervento della legge annuale.

Nell'ambito delle materie indicate dall'articolo 2 del presente progetto di legge, l'articolo 3 individua poi una serie di norme, classificate in tre categorie generali, che dovranno essere oggetto di abrogazione, nonché una serie di criteri direttivi generali (*rectius* disposizioni da abrogare) che dovranno essere seguiti nella predisposizione del disegno di legge governativo nell'opera di riammodernamento del sistema.

La prima delle suddette categorie comprende norme che risultano completamente obsolete, in quanto poste a tutela di interessi oramai non più attuali, ovvero prive di utilità applicativa con riferimento alle fattispecie da esse disciplinate.

Esempi di tale categoria di norme possono essere: 1) l'editto 1° febbraio 1751 sulle cave di marmo di Massa e Carrara emanato da Maria Teresa, Duchessa di Massa e Carrara, ancora in vigore posto che il comune di Massa non ha emanato il regolamento previsto dall'articolo 64 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, in conformità ai principi previsti dalle leggi regionali della Toscana; 2) il regio decreto 4 dicembre 1864, n. 2046, recante « Regolamento per i facchini di Dogana »; 3) il regio decreto 10 agosto 1893, n. 490, recante « Disciplina del servizio delle strade ferrate in tutto il Regno d'Italia secondo il tempo solare medio del meridiano situato a 15 gradi all'Est da Greenwich, che si denominerà tempo dell'Europa centrale »; 4) la legge 14 febbraio 1904, n. 36, recante « Disposizioni sui manicomi e sugli alienati » priva di utilità applicativa data la scomparsa dei manicomi; 5) la legge 25 giugno 1905, n. 261, recante « Provvedimenti per il pagamento delle somme dovute allo Stato dalle società esercenti le reti ferroviarie Adriatica, Mediterranea e Sicula ».

La seconda categoria, sulla quale si dovranno maggiormente concentrare le attenzioni del disegno di legge governativo, comprende norme ancora in vigore, ma che impongono agli operatori del settore vincoli non più attuali in relazione agli interessi che le stesse sono dirette a tutelare.

Alcuni esempi di tale categoria di norme possono essere: 1) il regolamento di cui al regio decreto 1° agosto 1901, n. 399, sulla privativa dei sali e tabacchi, ritenuto ancora in vigore visto che le norme regolamentari per l'attuazione della legge 17 luglio 1942, n. 907, sui monopoli di Stato, non sono state ancora emanate; 2) il regio decreto-legge 26 ottobre 1933, n. 1443, convertito, con modificazioni dalla legge 29 gennaio 1934, n. 332, recante « Esten-

sione del marchio nazionale istituito con legge 23 giugno 1927, n. 1272, all'esportazione dei vini»; 3) la legge 15 giugno 1950, n. 330, recante « Abolizione del diritto di licenza sulle merci importate dall'estero ed istituzione di un diritto per i servizi amministrativi»; 4) la legge 5 aprile 1949, n. 135, recante « Disposizioni particolari per garantire i crediti degli impiegati e degli operai dipendenti da imprese industriali per retribuzioni e indennità di licenziamento»; 5) il decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste 3 agosto 1983, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 245 del 7 settembre 1983, recante prezzo minimo e modalità di cessione delle patate alle distillerie.

La terza ed ultima categoria comprende, infine, norme emanate in un contesto storico molto differente da quello attuale, ma recanti tuttora disposizioni che trovano applicazione in relazione a circostanze che ricorrono raramente o che tutelano interessi di scarsa rilevanza.

Alcuni esempi di tale categoria di norme possono essere: 1) la legge 17 maggio 1866, n. 2933, sull'istituzione o cambiamento in modo permanente delle fiere e dei mercati; 2) il regio decreto 14 luglio 1898, n. 404, recante « Approvazione del regolamento per la repressione dell'abigeato e del pascolo abusivo in Sardegna»; 3) la legge 17 luglio 1898, n. 350, per la istituzione di una Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e per la vecchiaia degli operai, da ritenere superata a causa dei numerosi provvedimenti successivi che regolano la materia; 4) il regio decreto-legge 13 novembre 1919, n. 2205, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473, recante « Approvazione del testo unico dei provvedimenti sull'emigrazione e sulla tutela giuridica degli emigrati»; 5) il decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale 4 maggio 1977, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 139 del 24 maggio 1977, recante « Adeguamento dei premi speciali unitari per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro dei facchini, barrocciai, vetturini, ippotrasportatori, riuniti in cooperative, carovane, associazioni ed aggregati consimili ».

L'eliminazione di tali norme, di per sé già pressoché inutilizzate, dovrà avvenire comunque senza provocare una discontinuità normativa nell'ordinamento e pertanto il disegno di legge dovrà contemplare la possibilità di apportare le opportune correzioni e integrazioni volte a mantenere la coerenza logica e giuridica delle materie trattate.

Si ritiene che in linea di massima dovranno rimanere comunque in vigore, salvo poi coinvolgerle nel successivo processo di riammodernamento legislativo, le disposizioni relative a materie particolarmente delicate o di rilievo costituzionale o sopranazionale, come indicato nell'articolo 4 del progetto di legge.

L'individuazione delle norme da « salvaguardare » sarà tuttavia più agevole e affidabile dal momento che il presente progetto di legge non prevede alcuna « norma ghigliottina » che faccia decadere automaticamente allo scadere di un termine fisso tutto quanto non sia stato posto in salvo: le norme da abrogare verranno infatti indicate *nominatim* dal Governo, con l'intervento di professionisti del settore e delle parti interessate in modo da ridurre al minimo eventuali future incertezze interpretative ed evitare in radice lacune normative.

L'articolo 4 individua inoltre altre categorie di norme che non saranno oggetto dell'intervento di semplificazione, ponendo i necessari « paletti » all'applicazione della legge e delimitando l'area di intervento in modo realistico e non demagogico.

Per quanto riguarda il concreto funzionamento del menzionato procedimento di consultazione pubblica delle parti interessate, che sarà caratterizzato dalla massima trasparenza e pubblicità, il progetto di legge prevede, all'articolo 5, che il lavoro di predisposizione del disegno di legge annuale previsto dall'articolo 1 sia portato avanti dal Governo con l'ausilio di una Commissione competente nelle materie di volta in volta oggetto di semplificazione e individuate in base all'articolo 2, la cui istituzione viene contestualmente disposta.

Tra i membri della Commissione, tutti nominati con decreto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dovranno essere inclusi un rappresentante del Ministero della giustizia, uno o più rappresentanti di ciascuno dei Ministeri di volta in volta competenti nelle materie oggetto di semplificazione, e tre membri selezionati tra gli appartenenti alle categorie professionali rilevanti per le materie affrontate. Tutti i membri della Commissione dovranno dedicarsi a tempo pieno ai lavori della Commissione medesima per il periodo di tempo necessario al completamento del progetto abrogativo, che dovrà comunque terminare ogni anno con la presentazione del disegno di legge governativo alle Camere entro il 31 luglio.

La Commissione avrà la facoltà di coinvolgere nei propri lavori, ove lo ritenga necessario od opportuno, personale tecnico fornito dal Ministero competente in merito alle materie esaminate dalla Commissione medesima e provvisto di specifiche competenze di carattere economico o legale. La Commissione potrà inoltre avvalersi di consulenti esterni dotati di specifiche competenze giuridiche o economiche nel settore oggetto di semplificazione e coordinamento.

Il progetto di legge prevede quindi che la Commissione operi a tempo pieno nell'arco dei mesi successivi alla propria nomina al fine di individuare le norme da abrogare, mediante la formulazione, entro il 30 giugno di ogni anno, di una proposta preliminare da sottoporre al vaglio del Governo.

Come descritto nell'articolo 6 che disciplina i lavori della Commissione, la suddetta proposta dovrà essere formulata mediante un confronto continuo con le istituzioni, le autorità competenti, gli enti locali, le associazioni di categoria, gli operatori del settore e in generale le parti di volta in volta interessate alla materia la cui disciplina la Commissione intende analizzare: tale collaborazione verrà articolata in due fasi, finalizzate a consentire l'intervento delle parti interessate in due momenti differenti della procedura.

Nella prima fase di tale procedimento il Governo, eventualmente avvalendosi della collaborazione della Commissione, procederà a precisare, in un'apposita relazione, le modalità di intervento nelle materie oggetto di semplificazione, indicate, per il primo anno, all'articolo 2, e, per gli anni successivi, da una apposita norma contenuta nella legge di semplificazione annuale. In tale relazione il Governo indicherà gli obiettivi che ritiene necessario conseguire al fine di realizzare una semplificazione della relativa normativa, e comunicherà la relazione alla Commissione al più tardi entro il 31 agosto di ogni anno.

La Commissione procederà quindi a integrare la relazione programmatica predisposta dal Governo, avvalendosi del personale tecnico ministeriale e di eventuali consulenti, al fine di predisporre una relazione dettagliata sulle norme concretamente oggetto di abrogazione e sugli interventi di coordinamento necessari *ratione materiae*. Va comunque sottolineato che la Commissione avrà facoltà di ricorrere a consulenti soltanto ove il ricorso al personale ministeriale non sia possibile (e cioè nel caso in cui l'assenza del suddetto personale dall'ufficio di appartenenza ne renda impossibile il funzionamento) ovvero non sia sufficiente a fornire alla Commissione le competenze tecniche necessarie.

La relazione verrà quindi comunicata ai rappresentanti delle parti interessate, assicurando la massima pubblicità tramite l'uso dei mezzi di diffusione più appropriati, con la richiesta di fare pervenire alla Commissione i propri commenti e le proprie osservazioni entro quarantacinque giorni dal ricevimento della comunicazione.

In particolare, verranno richieste osservazioni in merito alle problematiche rilevanti ai fini della semplificazione normativa delle materie individuate nella relazione, nonché proposte concernenti specifiche disposizioni normative da abrogare allo scopo di raggiungere gli obiettivi indicati.

Nella seconda fase, la Commissione, dopo avere recepito le osservazioni e le

istanze delle parti interessate che riterrà più appropriate, stilerà una proposta preliminare nella quale verranno indicate in maniera specifica le disposizioni normative che la Commissione reputi necessario od opportuno abrogare al fine di raggiungere gli obiettivi di semplificazione e coordinamento normativo prefigurati nella menzionata relazione. Tale proposta preliminare verrà nuovamente comunicata dalla Commissione a tutte le parti interessate, di modo che la Commissione possa riceverne ulteriori commenti e indicazioni, entro quindici giorni dalla comunicazione.

La Commissione quindi provvederà, entro venti giorni dalla scadenza del suddetto termine, a modificare la suddetta proposta preliminare, apportandovi i cambiamenti che riterrà più utili ed appropriati rispetto agli obiettivi prefissi, anche alla luce delle osservazioni ricevute dalle parti interessate, e trasmetterà la proposta al Governo, in ogni caso entro e non oltre il 30 giugno di ciascun anno.

Dopo il ricevimento della proposta definitiva da parte della Commissione, il Governo predispone sulla base della medesima un progetto di legge, che viene poi presentato alle Camere entro il 31 luglio di ogni anno.

L'articolo 7 introduce lo strumento della delega per l'eliminazione delle norme aventi forza di legge o regolamentare, oggetto di abrogazione tacita o implicita, che possono generare confusione tra gli operatori e tra le quali vi possono essere norme dichiarate costituzionalmente illegittime. Si intende in tale modo eliminare una categoria di norme, apparentemente meno rilevante agli occhi dei giuristi che, seppure potrebbero essere ritenute già implicitamente abrogate ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile, possono tuttavia generare confusione negli operatori ai fini di una rapida individuazione della normativa concretamente applicabile per la mancanza di un'abrogazione espressa. Spesso, infatti, disposizioni successive che riorganizzano materie o abrogano di fatto disposizioni precedenti sono scritte in modo da lasciare spazi interpretativi ad una

seppure residuale vigenza delle disposizioni implicitamente abrogate.

Alcuni esempi di tale categoria di norme possono essere: 1) l'editto 26 marzo 1848, n. 695, sulla stampa; 2) la legge 7 luglio 1876, n. 3212, sul miglioramento della condizione degli impiegati dello Stato; 3) il regio decreto 14 novembre 1901, n. 466, concernente un regolamento, mai formalmente abrogato, che disciplina le riunioni interne del Consiglio dei ministri e gli oggetti da sottoporre alla valutazione del medesimo, e che resta comunque superato, tra l'altro, dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, nonché dalla normativa di attuazione della stessa legge; 4) il regolamento di cui al regio decreto 9 marzo 1902, n. 85, per l'applicazione del testo unico di legge sulle polveri piriche ed altri prodotti esplosivi, superato ad opera del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni; 5) il regio decreto 28 dicembre 1902, n. 561, per la registrazione internazionale dei marchi di fabbrica e di commercio, superato dalle norme comunitarie e nazionali emanate in materia.

Il comma 4 del citato articolo 7 prevede infine che, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo trasmetta alle Camere gli schemi dei decreti legislativi per l'eliminazione delle norme aventi forza di legge o regolamentare, oggetto di abrogazione tacita o implicita, accompagnati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

Ciascuna Commissione parlamentare dovrà esprimere il proprio parere entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli schemi dei decreti legislativi, indicando specificamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e criteri direttivi della legge.

Il Governo quindi, una volta ricevuti i pareri delle Commissioni, ed entro quarantacinque giorni dalla data di espres-

sione dei medesimi, ritrasmette alle Camere, con proprie osservazioni e con eventuali modifiche, i testi dei decreti legislativi, al fine di consentire alle Commissioni parlamentari competenti di esprimere, entro venti giorni dalla data di assegnazione, il proprio parere definitivo.

L'ultimo articolo del presente progetto di legge contiene una modifica all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, recante « Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio ». Tale modifica introduce un nuovo comma 6-ter che prevede l'obbligo del Governo di allegare al progetto di legge finanziaria l'elenco dei provvedimenti legislativi che saranno abrogati ogni anno con la legge di semplificazione, emanata ai sensi del presente progetto di legge, in modo da fare sì, da un lato, che il Governo possa recepire nella legge finanziaria gli effetti finanziari e di spesa che conseguiranno inevitabilmente allo « svecchiamento » dell'ordinamento giuridico, e, dall'altro, che il Parlamento debba necessariamente approvare la legge di abrogazione ogni anno.

In tale modo si assicura effettiva « coerenza » al provvedimento oggetto della presente relazione. Una delle preoccupazioni è infatti quella di prevedere l'approvazione da parte del Parlamento della legge di semplificazione una volta l'anno in concomitanza con l'approvazione della legge finanziaria. Da ciò consegue la previsione di allegare al progetto di legge finanziaria l'elenco dei provvedimenti legislativi che saranno abrogati ogni anno con la legge di semplificazione. In questo

modo si consente al Governo di recepire nella legge finanziaria stessa i relativi effetti di contenimento della spesa e di efficienza complessiva del sistema: con tale espediente si vuole imporre che l'approvazione della legge di semplificazione abbia cadenza effettivamente annuale.

Coordinando tale strumento con la legge finanziaria, proprio nello spirito di una « finanziaria delle leggi », si consentirà non solo di semplificare la vita di cittadini, imprese ed amministrazioni pubbliche, ma anche di valutare il beneficio effettivo dell'intervento attuato sul piano economico-finanziario e della spesa pubblica. Per questo non si può escludere *a priori* la possibilità di intervenire su norme che, avendo le caratteristiche individuate nel presente provvedimento (ad esempio, inattualità od obsolescenza dell'interesse tutelato), possano avere anche un impatto sul bilancio dello Stato.

In altre parole, si ritiene che la competitività possa essere perseguita non soltanto tramite una più efficace allocazione delle risorse, ma anche mediante un intervento di « manutenzione » dell'intero impianto normativo che porti alla riduzione dei costi amministrativi, all'eliminazione di rendite di posizione e all'abbattimento di vincoli obsoleti e inutili alla vita dei cittadini e delle imprese. Si tratta quindi di una « legge finanziaria » per le leggi e non contro le leggi, di uno strumento di liberalizzazione del sistema che ha l'ambizione di portare l'ordinamento giuridico al passo con i tempi e che pone le basi per un reale e realistico ammodernamento dello Stato.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Disegno di legge per la semplificazione normativa nelle materie di competenza esclusiva o concorrente dello Stato).

1. Il Governo, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il 31 luglio di ogni anno, presenta un disegno di legge per l'abrogazione delle disposizioni ivi specificamente indicate con le modalità e negli ambiti di intervento individuati dalla presente legge.

2. Il disegno di legge di cui al comma 1 persegue la semplificazione normativa nelle materie di competenza esclusiva o concorrente dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, individuate in conformità all'articolo 2 della presente legge. Il disegno di legge è redatto nel rispetto e in coerenza con la normativa comunitaria e si conforma alle disposizioni e alle procedure contenute nella presente legge.

ART. 2.

(Materie oggetto di semplificazione).

1. Le materie oggetto di semplificazione nel corso dell'anno 2007 sono quelle inerenti alle attività produttive, e in particolare:

a) industria e politica industriale, inclusi l'industrializzazione e lo sviluppo economico del Mezzogiorno e i distretti industriali, nonché l'internazionalizzazione delle imprese;

b) commercio, inclusi le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le borse di commercio, il commercio con l'estero;

c) artigianato e piccole e medie imprese;

d) cooperazione produttiva, incluse le cooperative;

e) proprietà intellettuale, inclusi i marchi, i brevetti e le opere dell'ingegno, nonché la ricerca applicata;

f) fiscalità e finanziamenti per le imprese, inclusi i tributi e gli incentivi;

g) energia e risorse minerarie;

h) turismo;

i) consumatori, inclusa l'etichettatura dei prodotti.

2. Ciascuna legge di semplificazione normativa emanata in attuazione della presente legge indica le materie che sono oggetto di semplificazione nel corso dell'anno successivo.

ART. 3.

(Aree di intervento e criteri direttivi).

1. Le norme oggetto dell'azione del Governo ai fini della predisposizione del disegno di legge di cui all'articolo 1 rientrano nelle seguenti categorie:

a) disposizioni obsolete, in quanto poste a tutela di interessi non più attuali, ovvero prive di utilità applicativa con riferimento alle fattispecie da esse disciplinate;

b) disposizioni che impongono agli operatori vincoli o restrizioni non più attuali in relazione agli interessi che le stesse sono dirette a tutelare;

c) disposizioni applicabili in casi che ricorrono raramente o che tutelano interessi di trascurabile o di modesta rilevanza.

2. Il Governo, in sede di predisposizione del disegno di legge, è autorizzato a indicare le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa in vigore, successivamente all'intervento abrogativo.

3. Il Governo predispone il disegno di legge di cui all'articolo 1 anche conformandosi ai seguenti criteri:

a) confronto continuo con cittadini, istituzioni, autorità competenti, enti locali, associazioni di categoria, operatori del settore e altre parti di volta in volta interessate alla materia oggetto di semplificazione;

b) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa lasciata in vigore;

c) riduzione e semplificazione degli adempimenti a carico di cittadini e di imprese, rimuovendo sovrapposizioni e duplicazioni;

d) limitazione dell'intervento a quanto strettamente necessario per l'eliminazione di norme appartenenti alle categorie di cui al comma 1, senza perseguire interessi particolari e senza apportare modifiche sostanziali alle norme lasciate in vigore;

e) razionalizzazione, snellimento e semplificazione mediante soppressione di adempimenti e di formalità, non più ritenuti utili, anche sulla base di intervenute modifiche nella legislazione generale e in quella di settore;

f) conformazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nel rispetto della ripartizione delle attribuzioni e delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali secondo i criteri dell'autonomia e della leale collaborazione.

ART. 4.

(Norme escluse dall'intervento).

1. In ogni caso il disegno di legge di cui all'articolo 1 non comprende le seguenti disposizioni, che rimangono pertanto in vigore:

a) disposizioni la cui abrogazione comporta la lesione dei diritti costituzionalmente garantiti o a rilevanza costituzionale;

b) disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché disposizioni relative all'ordinamento giudiziario e al riparto della giurisdizione;

c) disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e internazionale, nonché norme di attuazione dei trattati internazionali nell'ordinamento interno;

d) disposizioni contenute in una raccolta normativa denominata in epigrafe codice o testo unico.

ART. 5.

(Costituzione della Commissione).

1. Allo scopo di predisporre il disegno di legge di cui all'articolo 1, il Governo, entro il 31 luglio di ciascun anno, nomina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, una Commissione composta da un rappresentante del Ministero della giustizia, da uno o più rappresentanti di ciascuno dei Ministeri di volta in volta competenti nelle materie oggetto di semplificazione e da non più di tre componenti con esperienza nelle materie oggetto di semplificazione. La Commissione elegge tra i propri componenti il presidente e un segretario.

2. La Commissione, se necessario, è coadiuvata da personale tecnico che è messo a disposizione dai Ministeri competenti nella materia oggetto di semplificazione e coordinamento, nei limiti degli attuali organici. La Commissione si avvale, se necessario, di consulenti esterni aventi specifiche competenze giuridiche od economiche nel settore oggetto di semplificazione e coordinamento, nei limiti in cui tali competenze non possano essere fornite dal personale tecnico del Ministero coinvolto nel procedimento di semplificazione. La Commissione assiste e coadiuva il Governo nella predisposizione del disegno di legge annuale fornendo un preciso quadro di riferimento della legislazione di settore

e delle norme oggetto di abrogazione nonché dei necessari interventi di coordinamento anche tramite lo svolgimento della procedura di consultazione pubblica prevista dalla presente legge.

3. La Commissione rimane in carica sino alla presentazione alle Camere del disegno di legge da parte del Governo e in ogni caso sino al 31 luglio dell'anno successivo alla sua nomina. I lavori della Commissione devono essere conclusi e consegnati al Governo entro il 30 giugno di ogni anno.

4. I componenti della Commissione esercitano la loro attività a tempo pieno per il periodo di tempo necessario alla redazione del disegno di legge.

ART. 6.

(Disciplina dei lavori della Commissione).

1. Al fine di realizzare la collaborazione con le parti interessate, nello svolgimento dei lavori della Commissione, è adottata la seguente procedura:

a) il Governo stabilisce, in apposito documento, le modalità di intervento aggiuntive rispetto ai criteri generali indicati dall'articolo 3 nelle materie oggetto di semplificazione annuale individuate in conformità all'articolo 2, individuando inoltre, per ciascuna di queste, gli obiettivi che ritiene necessario conseguire al fine di realizzare una semplificazione della relativa normativa e trasmette il documento alla Commissione entro un mese dalla nomina, e comunque entro il 31 agosto di ciascun anno;

b) la Commissione, avvalendosi del personale tecnico di cui all'articolo 5, comma 2, e degli eventuali consulenti esterni, predispone una dettagliata relazione sulle norme oggetto di abrogazione e sugli interventi di coordinamento necessari in rapporto alla materia in oggetto;

c) la relazione della Commissione viene comunicata ai rappresentanti delle parti interessate al settore oggetto di semplificazione, assicurando la massima dif-

fusione tramite l'uso di mezzi di comunicazione più appropriati, con la richiesta di fare pervenire alla Commissione, entro quarantacinque giorni dalla diffusione della relazione, commenti ed osservazioni rilevanti nelle materie ivi individuate, nonché proposte concernenti specifiche disposizioni normative da abrogare od oggetto di coordinamento allo scopo di raggiungere gli obiettivi indicati dalla presente legge;

d) la Commissione, dopo aver eventualmente recepito i commenti e le osservazioni di cui alla lettera c), predispone uno schema di disegno di legge elencandovi specificamente le disposizioni normative da abrogare e gli interventi correttivi di coordinamento e di integrazione delle norme che rimarranno efficaci;

e) la Commissione assicura la massima diffusione dello schema di disegno di legge a tutte le parti interessate, al fine di ricevere eventuali ulteriori indicazioni, entro ulteriori quindici giorni;

f) entro venti giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera e), la Commissione provvede a valutare le ulteriori indicazioni ed eventualmente a modificare lo schema di disegno di legge, apportandovi gli eventuali cambiamenti ritenuti appropriati rispetto agli obiettivi prefissati, anche alla luce delle osservazioni ricevute dalle parti interessate, e trasmette la proposta al Governo in ogni caso entro e non oltre il 30 giugno di ciascun anno.

2. Il Governo, sulla base dello schema redatto dalla Commissione, predispone un disegno di legge annuale di semplificazione in conformità all'articolo 1 e lo presenta al Parlamento entro il 31 luglio di ogni anno.

ART. 7.

(Delega al Governo per l'eliminazione di norme implicitamente abrogate).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti ad abrogare dispo-

sizioni di legge, disposizioni aventi forza di legge o regolamentare, altre norme che sono incompatibili con disposizioni, con norme regolamentari o con altre norme successive ovvero con norme oggetto di abrogazione tacita o implicita.

2. I decreti legislativi sono predisposti nel rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti nella presente legge, nonché delle norme escluse dall'intervento di cui all'articolo 4.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro competente per materia, sentito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, accompagnati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Ciascuna Commissione esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli schemi dei decreti legislativi, indicando specificamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge. Il Governo, tenuto conto dei pareri di cui al presente comma, entro quarantacinque giorni dalla data di espressione del parere parlamentare, ritrasmette alle Camere, con le sue osservazioni e con le eventuali modificazioni, i testi per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro venti giorni dalla data di assegnazione.

5. Disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al presente articolo possono essere adottate entro un anno dalla data della loro entrata in vigore.

ART. 8.

(Variazioni di bilancio).

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con

propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione della presente legge.

ART. 9.

*(Modifica all'articolo 11 della legge
5 agosto 1978, n. 468).*

1. All'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« *6-ter.* In allegato al disegno di legge finanziaria sono indicati i provvedimenti legislativi abrogati nel corso dell'esercizio con la legge annuale di semplificazione, con i relativi effetti finanziari e di spesa, nonché le ulteriori misure correttive da adottare ».

PAGINA BIANCA

€ 0,60



14PDL0084080