

Sessione Plenaria

20 giugno 1997

RELAZIONI PROGRAMMATE

Fortunato Cocco - Carmela De Caro
Camera dei Deputati

REGOLE PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA E LA REDAZIONE TECNICA DEI TESTI IN PARLAMENTO

1. Considerazioni introduttive

1.1 La dimensione politico-istituzionale del problema

Il dato preliminare che emerge dalla nostra esperienza di dimensioni politiche e istituzionali del problema del riordino e del miglioramento della qualità delle leggi. È scontata l'esigenza di uno stretto collegamento fra politica e tecnica per avviare a soluzione tali problemi. Al di là di questo, intendiamo però sottolineare almeno tre aspetti ulteriori:

- la stretta **interdipendenza fra le regole** di buona tecnica legislativa e il modo in cui si conforma l'intero procedimento di produzione delle leggi;
- la necessità di prendere sempre in considerazione il complesso dei fattori che incidono sulla qualità delle norme, collegando le regole di redazione tecnica ai dati di struttura del sistema delle fonti;
- l'esigenza di una **strategia istituzionale** organica che, operando gradualmente su più fronti e a molteplici livelli, punti al governo ordinato del sistema della normazione.

Senza volere per questo allargare eccessivamente il campo, ci sembra che su questi tre profili vadano misurate la novità dei segnali che è possibile cogliere più di recente; le prospettive che si aprono in sede parlamentare e, più in generale, a livello istituzionale; l'efficacia delle stesse proposte che è possibile avanzare sul piano tecnico.

1.2. L'interdipendenza fra tecnica redazionale e procedura parlamentare

Nella decisione parlamentare l'intreccio fra forma e sostanza è così forte che solo regole di **drafting** profondamente innestate nel procedimento hanno la concreta possibilità di funzionare. Fuori dal procedimento, i canoni della buona legislazione - per quanto ragionevoli e astrattamente condivisi - rischiano di essere travolti in ogni occasione dallo spessore delle decisioni politiche di maggiore rilievo. È nel **procedimento**, nelle sue cadenze e nelle sue regole che può chiudersi il cerchio, a patto che il procedimento stesso si apra ad un impianto istruttorio che valorizzi i controlli di qualità, di coerenza interna e ordinamentale e le valutazioni di impatto.

Non si tratta insomma di sovrapporre **norme tecniche** di redazione alle attuali fasi procedurali, **ma di recuperare gli** spazi per la verifica delle coerenze della decisione e per una sua formulazione adeguata. È essenziale, sotto questo profilo, che i parametri di valutazione siano concretamente ancorati alle prospettive di graduale riordino della legislazione, con pochi obiettivi, chiari, essenziali e fortemente condivisi.

L'efficacia dell'istruttoria interna al procedimento è condizionata, certamente dal potenziamento degli apparati tecnici di supporto; ma anche dalla chiara individuazione delle responsabilità **istituzionali** e quindi degli organi parlamentari cui spettano verifiche e controlli. Tali verifiche devono trovare, infine, sanzione negli **strumenti tipici** della procedura parlamentare.

1.3. L'interdipendenza con i profili strutturali dell'ordinamento

L'impatto istituzionale dei problemi di riordino, semplificazione e miglioramento della qualità delle decisioni normative è un dato acquisito nelle analisi (di recente sempre più numerose) sviluppate in varie sedi, in Italia come nei principali paesi europei e negli organismi comunitari e internazionali. Generalmente tali analisi concordano nell'indicare **una serie di fattori** che incidono in proporzioni diverse a seconda dei diversi ordinamenti, ma con effetti di segno egualmente negativo. La stretta connessione fra la qualità redazionale dei testi e i **difetti strutturali** dei singoli sistemi di normazione è inevitabile. Si tratta in primo luogo di fattori interdipendenti fra i quali, semmai, la redazione formale dei testi costituisce più un effetto che non una causa. Inoltre, **gli esiti finali si cumulano** in un sistema della normazione giudicato inadeguato alle esigenze delle società avanzate. Per ciò che riguarda l'Italia, sembra necessario richiamare brevemente i dati sulla struttura del sistema normativo nel suo complesso. L'elencazione riguarda - come è ovvio - i soli **dati di sistema che influiscono** maggiormente sulla qualità della legge, per i profili che interagiscono più fortemente con la redazione dei testi.

a) **Il sovraccarico normativo.** L'inflazione legislativa provoca fenomeni paradossali che, da un lato, vedono un accresciuto bisogno di regolazione normativa, dall'altro, producono - a livello di sistema - **effetti di saturazione.** I dati quantitativi sono di per sé eloquenti, anche se le cifre che circolavano qualche tempo fa (da cento a centocinquantamila atti vigenti) appaiono sicuramente esagerate. Una rilevazione del Servizio Studi della Camera consente di stimare come attualmente vigenti circa 13.000 atti con forza di legge, cui vanno aggiunti circa 16.000 atti con forza di regolamento e 5.000 atti per la natura legislativa o regolamentare va verificata caso per caso. Grosso modo, le leggi regionali vigenti assommano complessivamente a quasi 18.000 mentre gli atti normativi comunitari in vigore per l'Italia sono 9.700, fra cui 5.000 regolamenti e 1.500 direttive.

Per entrare in un universo tanto saturo di normazione ogni nuova disposizione deve innanzi tutto verificare lo spazio che è destinata ad occupare, gli effetti di impatto ordinamentale che provocherà. È richiesto, in tali condizioni, che una buona legge non sia solo semplice in sé, ma divenga **fattore di semplificazione.**

b) **il disordine e la disomogeneità del corpo legislativo.** L'ordinamento italiano ha caratteri di forte disordine, dovuti a molteplici cause. Fra queste, conviene ricordare: la mancanza di una sufficiente pratica istituzionale di "**manutenzione legislativa**" attraverso forme di codificazione, consolidamento e coordinamento periodico della legislazione esistente; la prevalenza di una "**legislazione per frammenti**" che favorisce la decomposizione del tessuto normativo; le stesse **modalità procedurali** attraverso le quali vengono adottate le decisioni, non sufficientemente orientate dalle esigenze di **garantire** flussi ordinati di legislazione omogenea. Sotto questo profilo il miglioramento della qualità della legge passa necessariamente per misure istituzionali di riordino del corpo dell'ordinamento giuridico, che va ricompattato e preservato, con interventi periodici, da smottamenti successivi.

c) **L'articolazione del sistema delle fonti.** In tutti i paesi europei il sistema delle fonti presenta una straordinaria articolazione su molteplici livelli. Il diritto comunitario, la legislazione nazionale, quella delle Regioni, la regolamentazione degli enti locali, oltre a varie normative di enti sub-nazionali, si intrecciano in un sistema privo, nei suoi esiti finali, di sufficienti raccordi. Non entra tanto in gioco la ripartizione delle rispettive competenze. Si tratta piuttosto della carenza di canoni ispirati, nell'esercizio di tali competenze, ad una **strategia della reciproca attenzione** nella "fase ascendente" e in quella "discendente" (come si dice in gergo comunitario) con l'obiettivo di alleggerire i costi che derivano dalla necessaria articolazione del sistema. Tanto più che tali costi si scaricano per intero sui cittadini, con una tendenza automatica dei diversi livelli di produzione normativa ad occupare per intero gli spazi a ciascuno demandati.

Emerge, anche in questo caso, un bisogno di governo del sistema complessivo attraverso un **patto istituzionale** che coinvolga tutti i livelli del sistema delle fonti nella ricerca di metodologie comuni e di quei raccordi ordinamentali che rendano trasparenti per il cittadino/utente finale le complesse articolazioni del sistema delle fonti.

d) **La carenza di valutazioni di impatto.** Nelle democrazie avanzate la legge va subendo mutamenti profondi nelle sue funzioni e nel modo stesso in cui viene percepita dalla società. Almeno in parte va, infatti, **perdendo il carattere di comando** destinato ad incidere con immediatezza nella realtà: le sue prescrizioni sono destinate a combinarsi con altre decisioni ed altri fattori, rendendo assai **più incerto l'effettivo perseguimento** degli obiettivi prefissati. Non di rado, accade anzi che prevalgano

nella realtà, a scadenza più o meno ravvicinata, effetti non previsti o non desiderati, mentre gli effetti voluti non si realizzano anche per la **inadeguatezza dei mezzi rispetto agli obiettivi** dichiarati della decisione.

In tali condizioni, le valutazioni di impatto delle scelte legislative si impongono, incidendo nella redazione delle buone leggi allo stesso modo delle valutazioni di coerenza interna e ordinamentale. Si apre, su questo versante, la necessità di **attrezzare l'istruttoria legislativa** con efficaci strumenti di valutazione *ex ante* (controlli di fattibilità) ed *ex post* (controlli sull'attuazione), per verificare e, se necessario, correggere gli effetti delle scelte adottate. Tali valutazioni riguardano la congruità **dei mezzi** apprestati rispetto agli obiettivi voluti e dei mezzi necessari per **ridurre al minimo** effetti indotti di segno negativo.

Tutte le considerazioni fin qui svolte rinviano alla necessità di una "politica della legislazione" che si ponga l'obiettivo di **governare nel suo complesso il sistema della normazione** intervenendo con gradualità, ma con una strategia organica, su più fronti e a molteplici livelli.

2. Regole tecniche e sviluppo degli apparati di supporto nella Camera dei Deputati

2.1. La check-list del Servizio Commissioni

Il percorso che si va dipanando nelle aule parlamentari, pur con ritardi e difficoltà ha il pregio di raccordare in un disegno complessivo elementi che vanno colti su più versanti.

Punto di partenza di quel percorso è la circolare del 1986, ormai lontana nel tempo e che è già stata approfonditamente esaminata in questo stesso Seminario. Possiamo perciò limitarci a sottolineare due profili che serviranno a sviluppare il nostro discorso: **l'essenzialità delle disposizioni** contenute nella circolare e **l'articolazione in regole e raccomandazioni**, in precetti dunque con un diverso grado di coerenza.

Nel 1991 il Servizio Commissioni della Camera ha varato, con un promemoria interno per la redazione dei testi normativi, una *check-list* costituita da specifici quesiti articolati in **due sezioni**: la prima attinente ai controlli tecnici relativi al contenuto normativo del testo. La seconda, formulata in base alle norme e alle raccomandazioni del 1986, riguarda gli aspetti di redazione formale dei testi. La griglia di controllo, si applica a tutte le fasi dell'attività parlamentare, e richiede periodici aggiornamenti a partire dalla scelta del testo base e fino alla redazione del messaggio. I quesiti attengono in primo luogo ai **profili ordinamentali e procedurali**, con specifico riferimento ai raccordi delle disposizioni in esame rispetto alla normativa vigente, all'impatto sul sistema della pubblica amministrazione, a eventuali sentenze della Corte costituzionale, alla normativa comunitaria e così via. I quesiti sui **profili tecnico-normativi** riprendono, come si è detto, i precetti della circolare di cinque anni prima, arricchendoli con i risultati conseguiti dal gruppo di lavoro dell'Osservatorio legislativo interregionale che ha elaborato il Manuale unificato, con gli apporti resi necessari da importanti leggi approvate nel frattempo (la 362 e la 400). Sono così considerati, oltre ai canoni sulle partizioni interne dei testi, sulla terminologia e su altri aspetti linguistici, sulla titolazione dell'atto legislativo, i profili relativi alle relazioni fra le norme (inclusa la successiva emanazione di norme di attuazione), alle norme finanziarie, alle norme sull'entrata in vigore e a quelle sull'efficacia di singole disposizioni. Anche nella *check-list* delle Commissioni si distingue fra criteri che non lasciano margini di discrezionalità per l'estensore della disposizione normativa e criteri per i quali è tollerata una certa flessibilità nell'applicazione ai singoli casi.

2.2. L'attività del Servizio Studi

Di fatto, negli ultimi dieci anni l'applicazione delle regole di tecnica legislativa si è accompagnata nelle Assemblee parlamentari allo sviluppo di **strutture di supporto, di metodologie e di prodotti** specificamente diretti ad acquisire, nel procedimento di decisione parlamentare, le informazioni istruttorie e l'assistenza tecnico-documentale necessaria per la migliore redazione dei testi.

Il Servizio Studi - articolato in dipartimenti nell'ambito dei quali operano i funzionari responsabili della documentazione per ciascuna Commissione - ha prevalentemente orientato la propria **attività**

verso **analisi normative** per ciascun provvedimento all'esame della Commissione. Tali analisi ricostruiscono innanzi tutto il contesto ordinamentale nel quale si inseriscono le nuove disposizioni proposte.

I dossier-provvedimento - che sono ormai divenuti un elemento strutturale dell'istruttoria - contengono, oltre a tutti i necessari riferimenti normativi, schede preliminari il cui intento è appunto quello di sintetizzare la disciplina vigente e il contenuto delle innovazioni proposte, valutandone l'impatto ordinamentale. Via via che procede l'esame in Commissione, l'assistenza dei funzionari del Servizio Studi consente apporti ulteriori su specifici aspetti di maggiore problematicità, fino alla partecipazione alla attività di *drafting*.

Questa originale esperienza si è rivelata preziosa in modo particolare per tener dietro all'alluvione della decretazione d'urgenza che ha caratterizzato una fase ormai conclusa della legislazione italiana. Più in generale, il Servizio costituisce un centro - unico in Italia - di monitoraggio a tutto campo sulla legislazione perché orientato dalle esigenze istruttorie della produzione normativa.

2.3. *Il Servizio Bilancio dello Stato*

Sulle attività e sulle metodologie del Servizio Bilancio dello Stato si è già soffermato il Seminario che si è svolto a Genova lo scorso anno sul tema dell'analisi di fattibilità delle leggi. Vale la pena di richiamare le considerazioni già svolte in quella occasione (ricordiamo in particolare l'intervento assai efficace, fra gli altri, del prof. Rescigno) e non solo per la parte che ha più specifica attinenza alla partecipazione del Servizio all'attività di *drafting*.

L'impianto di quel **modello metodologico** è stato possibile in base a specifiche prescrizioni legislative che hanno impegnato Governo e Parlamento ad un raccordo con effetti sicuramente positivi. Tale modello può, infatti, essere riprodotto anche per altri profili oltre a quello della quantificazione degli oneri e della verifica delle coperture finanziarie.

Gli elementi che lo caratterizzano, con il passaggio ad un metodo standard sistematicamente applicato, sono costituiti: dall'obbligo di una relazione tecnica ad opera delle amministrazioni competenti; dal coordinamento delle attività di valutazione ad opera di un centro unitario interno alla pubblica amministrazione (che, in questo caso, è la Ragioneria generale dello Stato); da una attività di verifica tecnica da parte degli Uffici parlamentari, con l'obbligo di segnalare incongruenze e difformità rispetto ai dati autonomamente posseduti; dall'innesto di tali verifiche nella procedura parlamentare. Le **Note di verifica** del Servizio Bilancio hanno come principale destinatario la Commissione Bilancio che, nell'attività consultiva obbligatoria sui progetti recanti oneri, può innescare un **contraddittorio con il Governo** il cui esito incide - talora in modo assai significativo - sul testo in esame.

L'esperienza specialistica dei funzionari del Servizio consente di assumere una funzione di rilievo anche nella collaborazione al *drafting* per la redazione dei testi normativi (in particolare quelli di iniziativa parlamentare) nella parte più specificamente attinente alla quantificazione degli oneri e alla copertura. Ma è evidente l'interesse di quel modello per la valutazione di altri profili, a cominciare da un possibile obbligo di relazione tecnica (e di conseguente verifica parlamentare) sull'impatto ordinamentale e di analoghi strumenti per la valutazione dell'impatto amministrativo.

2.4. *L'assistenza alla redazione tecnica*

In alcuni momenti specifici (quello iniziale di presentazione dei progetti, quello della stampa del testo per l'Assemblea e quello finale della redazione dei messaggi) **la responsabilità del controllo e del coordinamento formale dei testi** spetta, alla Camera, **all'Ufficio per la redazione tecnica dei testi normativi**, che opera in collaborazione con i funzionari del Servizio Assemblea e del Servizio Commissioni.

La notevole quantità dei progetti presentati (in particolare, quelli di iniziativa parlamentare, molti dei quali destinati ad esiti limitati), impone di limitare il controllo in questa fase, che pure teoricamente sarebbe la più utile per interventi degli uffici, alla verifica del rispetto delle regole della circolare del 1986 e dei criteri di ammissibilità.

L'utilizzo di **griglie di controllo su supporti informatici** potrebbe facilitare questo tipo di verifica,

che però è destinata - se non cambiano i dati sull'iniziativa - a rimanere periferica rispetto al merito delle proposte avanzate.

L'assistenza alla redazione dei testi nelle varie fasi procedurali è, secondo l'impostazione confermata dalla recente riforma delle strutture amministrative della Camera, **attività diffusa**. Essa è affidata, con un impegno di stretta integrazione funzionale, alle singole segreterie di Commissione, ai funzionari responsabili della documentazione per ciascuna Commissione e, per le fasi in Assemblea, ai funzionari di tale Servizio. All'Ufficio per la redazione tecnica resta attribuito - oltre al controllo finale sui testi il compito **di analisi e sviluppo** delle appropriate **metodologie**, costituendo così un punto di riferimento e di impulso.

In tale quadro, i Servizi Commissioni parlamentari e Studi stanno concordando la redazione di **note tecniche, dal contenuto tipizzato**, che dovranno contenere osservazioni sul *drafting* formale e sostanziale dei testi. La nota, che sarà formulata al momento della **scelta del testo-base** e aggiornata successivamente, sarà destinata alla Commissione e, nella fase di esame in Aula, al Comitato dei nove. Essa prenderà in considerazione i profili attinenti all'identificazione dell'oggetto proprio dell'atto normativo, alla chiarezza delle regole normative, al rispetto del sistema delle fonti e del rapporto tra competenze, al coerente inserimento della nuova disciplina nella legislazione vigente, con l'evidenziazione di eventuali effetti di semplificazione.

2.5. L'Osservatorio sulla legislazione e il Sistema informativo

Il riordino delle strutture amministrative della Camera, varato con le modifiche al Regolamento dei servizi e del personale del dicembre scorso, ha focalizzato fra l'altro l'attenzione sulla necessità di strutturare supporti tecnici per il **monitoraggio della legislazione** e della sua attuazione.

Avvalendosi dell'esperienza accumulata dal Servizio Studi (che fa da capofila ad un progetto in cui confluiranno gli apporti integrati di molte strutture della Camera), è stata prevista l'attivazione di un Osservatorio sulla legislazione, cui sarà affiancato un Osservatorio sull'attuazione di alcune più rilevanti leggi di settore. L'Osservatorio sulla legislazione sarà articolato su tre profili:

- la rilevazione dei dati sui flussi della **legislazione**, con particolare riguardo a fenomeni quali le deleghe, la decretazione d'urgenza, la delegificazione, la compilazione di testi unici. Si tratta, **più** in generale, di monitorare **le tendenze evolutive che incidono** sul corpo legislativo, i **fattori di frammentazione** o, al contrario, di **ricompattamento** della legislazione, il raccordo con la normativa comunitaria e con quella regionale, l'incidenza di elementi esterni al procedimento legislativo quali le sentenze della Corte costituzionale o i referendum;
- schede su alcuni **profili selezionati di legislazione settoriale**, se possibile accompagnati dai **testi coordinati delle** norme che regolano alcuni settori di particolare e ricorrente interesse per l'attività parlamentare;
- **archivio delle clausole normative** adoperate nella legislazione vigente per alcuni tipi ricorrenti di disposizioni (norme di spesa, derogatorie, sanzionatorie, clausole di coordinamento legislativo e così via) e degli schemi procedurali ricorrenti.

Questo Osservatorio si raccorderà al Sistema informativo sugli atti e la documentazione parlamentare, del quale è in vista - alla Camera come al Senato - una profonda riprogettazione.

L'utilizzazione di **reti esterne** (Internet) **ed interne** (Intranet) e di **tecnologie ipertestuali** di ricerca, unitamente agli altri sviluppi tecnologici che consentono di integrare sistemi e banche-dati locali in un progetto unitario, costituiscono infatti una occasione che la Camera intende sfruttare. In questo quadro, il Sistema informativo garantirà la conoscenza integrale degli atti parlamentari, della documentazione prodotta dagli Uffici e la possibilità di acquisire, per tutti i progetti di legge, i dati statistici e le informazioni necessarie a tenere sotto controllo la legislazione *in fieri*, oltre a quella via via approvata.

L'apporto che lo sviluppo del Sistema informativo può dare non solo alla generale conoscenza dei dati necessari alla decisione politica, ma più specificamente alla corretta redazione dei testi è di tutta evidenza. E proprio in questa direzione si concentreranno i maggiori sforzi per un contributo dell'informatica alla attività di *drafting* della Camera.

3. La Circolare sull'Istruttoria legislativa

3.1. Spazi istruttori e sistema dei pareri

Il 10 gennaio 1997 i Presidenti di Camera e Senato hanno emanato una circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni che costituisce un deciso **salto di qualità**. A Costituzione e Regolamenti parlamentari vigenti la direttiva dei due Presidenti sviluppa una linea già presente negli interventi presidenziali in materia (si possono ricordare da ultimo le circolari dei Presidenti della Camera del 1993 e del 1995). L'intervento è innanzi tutto quello di raccordare organicamente elementi preesistenti intorno ad un asse centrale di grande rilievo: il recupero degli spazi istruttori che l'art. 72 della Costituzione attribuisce alla sede referente per l'acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo da sottoporre all'Assemblea. Nella prassi parlamentare italiana, questo spazio ha perso, nel passato e per la grande maggioranza dei casi, la sua specificità. È invece prevalsa una spiccata tendenza ad attribuire all'esame in Commissione - anche nelle forme procedurali di fatto adottate - il ruolo esclusivo di un primo confronto fra posizioni politiche. Ne sono derivati: la frequenza con cui la sequenza dell'esame in Commissione ed in Aula ha assunto caratteristiche di assoluta **ripetitività**; il costante **slittamento**, nei casi di più acceso contrasto politico, dei momenti in cui matura il testo definitivo delle norme, spesso affidato in realtà al Comitato dei nove e alle ultime fasi del dibattito in Assemblea; la **mancanza di sistematicità e di trasparenza** proprio delle fasi di acquisizione degli elementi di valutazione e di formazione dei testi. Sempre nella prassi la reale istruttoria veniva spesso relegata alla informalità dei comitati ristretti, delle udienze legislative, non esplicitamente previste dal regolamento parlamentare, e di altre attività di cui non resta pubblicamente traccia o che comunque non sono sufficientemente raccordate all'istruttoria legislativa in referente.

Nello stesso senso, un altro profilo di grande rilievo che la circolare del 1997 tende a recuperare è la corale partecipazione, attraverso il sistema **dei pareri delle Commissioni** consultive, alla formazione del testo per gli aspetti di specifica competenza settoriale. Il **metodo della collaborazione** viene specificamente orientato a garantire in primo luogo i controlli di qualità e le valutazioni di impatto secondo l'articolazione delle competenze di cui ciascuna Commissione è portatrice. In questa chiave si rafforza la tradizionale attenzione ai pareri delle Commissioni filtro, fra le quali la Commissione Affari Costituzionali per i profili di legittimità costituzionale, di coerenza ordinamentale e di rispetto delle competenze normative proprie di ogni livello di governo. Risultano, inoltre, valorizzate **altre competenze strategicamente rilevanti** sul piano delle valutazioni delle coerenze ordinamentali, come possono essere quelle della Commissione per le politiche dell'Unione europea, della Commissione Giustizia (per il sistema sanzionatorio) o della Commissione Finanze (per il sistema fiscale).

Si allontanano, in questo quadro, i pericoli connessi a poteri interdirettivi e a conflitti di competenza legati esclusivamente alla rappresentanza di interessi settoriali e di categoria.

L'obbligo di portare all'attenzione dell'Aula le ragioni per cui una Commissione non ha ritenuto di aderire, nella formulazione del testo, al parere di altre accende, infatti, una **dialettica proficua** sul piano della trasparenza e del miglioramento della qualità dei testi. Nel sistema dei pareri, così come è delineato dalla circolare presidenziale, ciascuna Commissione è insomma chiamata a presidiare il settore dell'ordinamento, di cui ha il controllo, per la competenza specifica di cui è investita.

3.2. L'innesto delle regole di redazione nel procedimento

Gli obiettivi di riordino, semplificazione e miglioramento della qualità della legislazione sono innestati in profondità nel procedimento istruttorio operando su molteplici versanti, che riguardano in primo luogo la completezza dell'istruttoria stessa. Di essa vengono indicati i profili **essenziali e le fonti di acquisizione** degli elementi di informazione che occorre attivare con sistematicità e nel quadro di un'adeguata programmazione dei lavori. Quanto alla redazione del testo per le decisioni dell'Assemblea, la circolare richiama tutte le regole e raccomandazioni varate nel 1986. Quei **canoni tecnici**, peraltro, sono ripresi nelle specifiche indicazioni della circolare, selezionando e rafforzando quelli più strettamente **idonei a perseguire gli obiettivi di governo della legislazione** che si

intravedono.

Così, le prime indicazioni riguardano il modo in cui le singole disposizioni devono raccordarsi a quelle vigenti, con modificazioni e abrogazioni che risultino chiare ed esplicite, e curando l'uniformità linguistica nell'indicare singoli istituti e singoli oggetti delle prescrizioni normative. Sono richieste la massima omogeneità e coerenza possibile dell'intervento legislativo, con il ricorso - se necessario - a disposizioni definitorie esplicative, a prescrizioni che chiariscano l'ambito di applicazione delle norme, alla puntuale indicazione delle autorità amministrative competenti per il singolo procedimento. Una particolare attenzione è dedicata alla quantificazione dei costi e alle coperture finanziarie.

Le ulteriori indicazioni riguardano prescrizioni dirette a far sì che i testi legislativi non siano solo chiari e semplici in sé, ma divengano **fattori di semplificazione nell'ordinamento**. Si richiede così, nella redazione dei testi di salvaguardare la sfera di discrezionalità della pubblica amministrazione e l'autonomia negoziale dei privati; di regolamentare i procedimenti amministrativi secondo moduli riconducibili ai principi generali e, se possibile, a modelli uniformi; di introdurre, ovunque possibile, **"clausole di coordinamento legislativo"** con il ricorso sistematico a disposizioni per il coordinamento, la semplificazione e il riordino delle legislazioni di settore, anche attraverso deleghe per l'emanazione di testi unici.

3.3. *Gli effetti procedurali*

L'innesto delle regole di redazione nel procedimento non comporta solo un allargamento dell'istruttoria ad una sistematica valutazione dei diversi profili che fanno la buona qualità di una legge. Tale obiettivo si realizza anche attraverso la **dialettica con il Governo** e l'apertura, con le udienze legislative, alla **consultazione dei soggetti** rappresentativi degli interessi coinvolti. La circolare chiude poi il cerchio con due passaggi procedurali diretti a sancire l'efficacia delle sue prescrizioni:

- l'obbligo di **dar conto nella relazione** per l'Assemblea degli sviluppi dell'istruttoria svolta e delle modalità di redazione del testo, mettendo in evidenza le eventuali difformità rispetto alle regole;
- l'applicazione, già nella fase dell'esame in Commissione - e con la supervisione diretta del Presidente della Camera - dei **criteri di ammissibilità di emendamenti e articoli** aggiuntivi tale da includere fra quelli "estranei all'oggetto della discussione" quelli che esulano dalla funzione propria dell'atto legislativo o dal tipo di strumento legislativo all'esame delle Commissioni. Rientrano in tale categoria - come precisa la circolare - gli emendamenti palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto o - nel caso di leggi che incidono su atti normativi che non hanno forza di legge - quelli che modificano in modo del tutto frammentario e parziale le disposizioni contenute in tali atti.

3.4. *Gli sviluppi nelle progettate riforme regolamentari*

La Giunta del regolamento della Camera sta mettendo a punto un pacchetto articolato di riforme regolamentari che definirà entro breve tempo per l'eventuale seguito in Assemblea. Le linee di riforma non sono ancora sufficientemente mature per poterne dare compiutamente conto. Sembra però opportuno accennare in primo luogo alla circostanza che, sviluppando le direttive della circolare del gennaio 1997, gli obiettivi di garantire il riordino ed il miglioramento della qualità della legislazione sono entrati con forza nelle proposte di modifica delle norme che regolano il procedimento legislativo.

Le motivazioni di tali proposte, secondo l'analisi dei tre relatori che nella seduta del 27 maggio hanno presentato una Nota illustrativa e, in allegato, una sintesi dello schema di modifiche regolamentari riguardano infatti:

- **la inadeguatezza dei regolamenti parlamentari** a garantire il corretto ed ordinato svolgimento dei lavori, in modo da contemperare la completezza delle acquisizioni conoscitive, la certezza della decisione e l'effettivo dispiegarsi della dialettica politica;

- la mancata corrispondenza fra impegno e risultato e il **peggioramento della qualità dei testi legislativi** con il conseguente aggravio derivante a carico dei destinatari delle norme (pubblica amministrazione, cittadini, sistema economico e produttivo);
- la riduzione della dialettica politica confinata a ripetitiva ritualità, e racchiusa all'interno del sistema politico parlamentare, ignorata o giudicata assai negativamente dall'opinione pubblica;
- lo svantaggio dell'Italia nei confronti degli altri paesi europei nei quali esistono procedure parlamentari coerenti con le esigenze e i tempi della società contemporanea;
- il necessario adeguamento del regolamento della Camera a quello del Senato, almeno con riferimento alla disciplina del contingentamento dei tempi;
- l'esigenza di migliorare nell'immediato condizioni e risultati del lavoro parlamentare, rinviando poi l'organica riforma del regolamento all'approvazione delle riforme costituzionali.

Su queste basi il primo degli **indirizzi**, seguiti dai relatori nella proposta di riforma, riguarda il **potenziamento** della fase **istruttoria**, e in genere degli strumenti conoscitivi, anche attraverso un rapporto più costante e dialettico con il Governo e una sua adeguata e maggiore responsabilizzazione. Gli ulteriori indirizzi riguardano la semplificazione della fase decisionale; il potenziamento del contraddittorio con una sua accresciuta visibilità; l'adeguamento al regolamento del Senato per quel che riguarda i **tempi della decisione**.

Quanto alla **qualità della legislazione** la discussione si è incentrata sulle procedure e sugli organi destinati a far emergere e a rafforzare nell'ambito parlamentare l'attività volta a garantire i controlli sulla chiarezza e correttezza formale delle norme legislative.

"Di tali compiti - chiarisce la Nota dei relatori - sono investite, formalmente e con apposite norme, le Commissioni permanenti. Il lavoro di approfondimento e di verifica da queste svolto - oltre a concorrere al miglioramento sostanziale della legislazione ponendo le condizioni per deliberare in modo più consapevole - comporterà anche per le competenti Amministrazioni dello Stato la necessità di svolgere un'attività istruttoria più attenta e adeguata sul contenuto e sugli effetti degli atti di iniziativa legislativa.

Si prevede, di conseguenza, la necessità che ciascun testo licenziato dalle Commissioni sia corredato, nella **relazione**, dalle informazioni necessarie a **verificare gli effetti delle norme**; indichi quelle conseguentemente abrogate, e contenga le disposizioni per il raccordo delle nuove norme con quelle precedenti che rimangono in vigore (clausola per il coordinamento legislativo)".

Qualche problema solleva **l'individuazione di un organo** specificamente investito del compito di esprimere pareri al Presidente della Camera, all'Assemblea, alle Commissioni stesse sulla **correttezza formale delle norme proposte**. Si è ipotizzata la possibilità di costituire un apposito Comitato presso la Giunta per il Regolamento o, in alternativa, una apposita Giunta per la legislazione, ovvero di prevedere che tali compiti siano svolti dalla Giunta per il Regolamento nella sua composizione plenaria.

4. Gli sviluppi del riordino normativo

4.1. La leggibilità degli atti normativi attraverso la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale

Nell'Italia repubblicana tarda ad affermarsi una risposta alle esigenze di manutenzione dell'ordinamento giuridico attraverso le tradizionali vie della codificazione, tipica dell'esperienza francese, o dei metodi di consolidamento e riordinamento diffusi in tutti i paesi europei.

Tuttavia è opportuno ricordare i piccoli, ma significativi, passi fatti in tema di pubblicazione delle leggi per assicurare almeno una migliore leggibilità delle norme.

Come è noto, la legge del 1984 sulla Gazzetta Ufficiale ha introdotto come condizioni minime a garanzia della leggibilità tre adempimenti fondamentali, ponendoli a carico del Ministero di Grazia e Giustizia:

- per gli atti normativi che dispongono la soppressione, l'aggiunta o la sostituzione di una o più parole nel corpo di un atto preesistente si prevede la pubblicazione - in calce al provvedimento di modifica, e con una evidenziazione grafica - del nuovo testo come risulta modificato; è anche

prevista la pubblicazione delle norme alle quali un atto normativo fa rinvio;

- per i decreti-legge convertiti con modificazione si prevede la pubblicazione di un testo coordinato del decreto, integrato con le modificazioni introdotte dalla legge di conversione;
- per gli atti normativi che abbiano subito diverse e complesse modifiche può essere pubblicato, con finalità esclusivamente informative e quindi senza valore ufficiale, un **testo aggiornato** con le modifiche stampate in corsivo e la specificazione della fonte delle modifiche.

I primi due obblighi sono stati rispettati. La pubblicazione dei testi coordinati dei decreti-legge convertiti ha rappresentato la condizione fondamentale per la loro leggibilità.

Invece la periodica pubblicazione di testi aggiornati delle leggi, che avrebbe potuto avviare una prima opera di compattamento di alcuni settori dell'ordinamento, è stata molto limitata. Tra il 1985 e il 1997 la ripubblicazione dei testi aggiornati con le modifiche intervenute riguarda: 9 leggi (1), 4 decreti legislativi (2), 3 DPR di natura regolamentare (3), 1 DPCM (4), 4 DM (5) e 2 Statuti (6).

Nella prassi di questi anni la ripubblicazione dei testi aggiornati è stata curata dai Ministeri competenti e non dal Ministero di Grazia e giustizia.

Di recente l'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 ha introdotto un'ulteriore novità per agevolare la lettura e quindi la comprensione dei testi delle leggi. Per gli atti normativi i cui articoli risultino di particolare complessità a causa dell'**elevato numero di commi**, la Presidenza del Consiglio dei ministri predispone entro un termine di 15 giorni un testo coordinato da **sintetiche note a margine**, stampate in modo caratteristico, che indichino sommariamente il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Peraltro, un ordine del giorno approvato dal Senato, durante l'esame della legge n. 127, ha impegnato il Governo a limitarsi esclusivamente alla **rubricazione** per evitare che le note sintetiche esplichino una qualche efficacia sul piano dell'interpretazione.

È abbastanza paradossale che questo ausilio alla leggibilità sia stato introdotto in un articolo con 138 commi; ma è finalmente previsto un metodo per evitare il naufragio fra gli scogli dei maxi emendamenti, approvati a seguito della posizione della questione di fiducia previo accorpamento di un elevato numero di articoli. Tecnica che il Governo ha seguito per superare le difficoltà politiche e procedurali in Parlamento. Nel recente passato i 138 commi dell'art. 17 non rappresentano un record: ad esempio, la legge collegata alla manovra per il 1996 è formata da tre articoli, composti rispettivamente da 90, 59 e 244 commi; anche la legge collegata alla manovra per il 1997 è formata di 3 articoli composti rispettivamente da 267, 224 e 217 commi.

4.2. *I testi unici nell'ordinamento italiano*

Le tecniche di riordino normativo attraverso la compilazione dei testi unici sono state sostanzialmente estranee alla tradizione dei primi quarant'anni della legislazione repubblicana.

I dati sono interessanti per segnare quantitativamente il passaggio a quella che è stata definita "l'età della decodificazione". Dall'unità d'Italia al 1945 sono stati emanati 250 testi unici (rispettivamente 54 fino al 1899, 84 fra il 1900 e il 1921 e 112 fra il 1922 e il 1945) di cui 51 ancora in vigore.

Durante le 13 legislature dell'Italia repubblicana, sono stati emanati 57 testi unici, di cui 37 tuttora in vigore (7).

Tuttavia, a partire dagli anni '90, si è avuta una sia pur timida **ripresa dell'uso dei testi unici** per avviare il riordino normativo di alcuni settori (8). Notevoli sono peraltro le differenze quanto al metodo seguito per la loro elaborazione, alle tecniche usate per l'abrogazione delle norme e alle vicende delle modifiche normative, introdotte nei settori interessati, dopo l'approvazione del testo unico.

In questo senso è opportuno segnalare le peculiarità di due testi unici, quello in materia bancaria e creditizia e in materia d'istruzione che possono essere presi come modelli emblematici.

a) **Il testo unico in materia bancaria e creditizia** ha origine dalla delega prevista dalla legge comunitaria per il 1991 per il recepimento della 2^a direttiva bancaria e per l'emanazione di un testo unico di coordinamento con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, apportando le modifiche necessarie a tal fine.

Il metodo seguito per l'elaborazione del testo unico, il cui schema è stato messo a punto in realtà, all'interno della Banca d'Italia e della commissione mista formata da funzionari della Banca d'Italia e

del Ministero del Tesoro, ha **coinvolto consulenti** esterni e tecnici della semantica del diritto e del *drafting*. È stato redatto un indice degli argomenti affidati a **gruppi di lavoro** - con un'unità operativa specifica per l'analisi degli effetti economici delle norme - che hanno preparato schede con proposte di articolato accompagnate da una relazione illustrativa e dal testo a fronte delle norme originarie; le schede sono state inserite in un archivio informatico. La fase finale di esame nella commissione mista ha elaborato le proposte conclusive; il testo quindi è stato presentato alle Camere per il **parere delle commissioni** parlamentari.

Il testo unico emanato è composto da 162 norme suddivise in nove titoli: all'art. 161, contiene un elenco di disposizioni, di regi decreti e di leggi di settore (si tratta complessivamente di circa 1560 articoli) **abrogate in modo espresso**. A tali abrogazioni si accompagnano disposizioni per regolare il regime transitorio e la clausola generale di abrogazione implicita di ogni altra disposizione incompatibile con il testo unico, che così diventa il codice dell'intero settore.

Il testo unico conferma la qualità di codice soprattutto con riferimento alle modifiche intervenute successivamente, per le quali è stata usata la tecnica di **espresso inserimento** nel testo unico.

b) Il testo unico delle leggi sull'istruzione ha origine dalla legge 40 aprile 1991, n. 121, che **autorizzava il Governo** ad emanare un testo unico allo scopo di riunire e coordinare le disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione (esclusa quella universitaria) con riferimento alle scuole di ogni ordine e grado. Una legge successiva (L. 126/93) ha ampliato l'oggetto del testo unico estendendolo anche alle norme sulle scuole italiane all'estero e sull'amministrazione scolastica centrale e periferica e introducendo la procedura del **doppio parere da parte delle commissioni** parlamentari sullo schema di testo unico predisposto dal Governo. È stata invece scartata l'ipotesi di trasformare l'autorizzazione in una vera e propria delega legislativa, confermando con ciò l'autorizzazione al Governo di esercitare un **mero riordino materiale** dei testi esistenti senza alcun potere innovativo. È prevista solo la possibilità di introdurre "le modifiche necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse".

Si è così dovuto risolvere, da parte degli estensori dello schema di decreto, il problema della estensione del potere di coordinamento. Secondo il Consiglio di Stato, la funzione di coordinamento comportava poteri non di semplice compilazione ma nello stesso tempo limitava la facoltà di modifica. Su queste basi il censimento delle 354 leggi vigenti, alcune delle quali - come i decreti delegati del 1974 - composte da centinaia di articoli ha portato ad un testo unico di 676 articoli, suddivisi in cinque parti, che rappresenta la prima organica opera di sistemazione della legislazione scolastica. Tuttavia, è da sottolineare un limite di tale riordino: **non sono abrogate in modo espresso** le norme censite e superate. L'art. 676, infatti, usa questa formula: "Le disposizioni inserite nel presente testo unico vigono nella formulazione da esso risultante; quelle non inserite restano ferme ad eccezione delle disposizioni contrarie o incompatibili con il testo unico stesso, che sono abrogate".

Ad aggravare questi limiti si aggiunge poi il fatto che le leggi successive, che hanno introdotto modifiche negli stessi settori, soltanto in **pochi casi** hanno usato la tecnica di **inserimento espresso** nel corpo del testo unico.

4.3. Gli interventi conseguenti alle leggi comunitarie

Negli ultimi anni occasioni sistematiche per avviare processi di riordino di numerosi settori normativi sono state date dal recepimento delle direttive comunitarie, operato con apposita legge annuale, e dalle riforme di struttura che hanno interessato in particolare lo snellimento dei procedimenti amministrativi.

Quanto alla legge comunitaria, nella sua originaria configurazione (quella prevista dalla legge n. 86 del 1989) nessuna specifica attenzione era dedicata al tema del riordino normativo. Né era prevista alcuna tecnica per il governo delle sovrapposizioni che si sarebbero venute a produrre, per esempio, in conseguenza della modifica delle stesse direttive comunitarie.

In realtà, le prime tre leggi comunitarie, rispettivamente per il 1990, '91 e '92 contengono, all'interno dei principi e criteri direttivi generali, due specifiche disposizioni. Per quel che riguarda l'impatto normativo derivante dall'attuazione delle direttive e per "evitare, ove possibile, disarmonie con le discipline vigenti", il Governo è autorizzato a modificare e ad integrare le norme in vigore nei singoli settori interessati.

Peraltro, le prime due leggi comunitarie prevedono anche in due casi una delega per l'emanazione di un testo unico: si tratta del testo unico in materia di appalti di pubbliche forniture e del testo unico in materia bancaria e creditizia, entrambi effettivamente emanati.

Ma è con le successive due **leggi comunitarie per il 1993 e per il 1994** che problemi di riordinamento normativo, conseguenti all'attuazione di nuove 'ondate' di direttive comunitarie, vengono affrontati in modo organico. Nell'art. 8 di tali leggi, espressamente rubricato "**riordinamento normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie**", è inserita un'apposita delega all'emanazione di testi unici, valevole in generale, per tutte le materie oggetto delle direttive da recepire con decreti legislativi.

In ambedue i casi il termine per l'emanazione dei testi unici è stabilito in due anni dalla data di entrata in vigore della legge ed è disposto l'obbligo di trasmettere gli schemi di tali testi unici alla Camera e al Senato per l'acquisizione del parere delle commissioni parlamentari.

La legge comunitaria per il 1993 - a differenza di quella per il 1994 - contiene nello stesso art. 8, una previsione che consente ai testi unici in questione di disporre la delegificazione di materie oggetto di discipline comunitarie, escluse quelle di competenza regionale. Con tale previsione si cerca! contestualmente al riordino della legislazione esistente, di alleggerire il tasso di legificazione della disciplina della materie interessate. È stato peraltro rilevato che in tal modo si attribuisce ad atti normativi dell'esecutivo - quali sono i testi unici - con generico riferimento a tutte le materie sulle quali incidono le direttive comunitarie, il potere di delegificazione che spetta esclusivamente alla legge approvata dal Parlamento.

Tuttavia, la **delega generale** per l'emanazione di testi unici, non è **stata esercitata** da parte dell'esecutivo, anche se il termine per la delega della comunitaria per il 1994 scadrà alla fine di febbraio del 1998.

Il secondo problema tecnico riguarda il **progressivo adeguamento** della legislazione nazionale alle **modifiche intervenute nelle direttive** successivamente alla legge comunitaria che prevedeva il recepimento della direttiva originaria. Fin dalle prime due leggi per il 1990 e 1991, si è stabilito nei principi generali che i decreti legislativi di attuazione "assicureranno in ogni caso che, nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime, tenuto anche conto delle eventuali modificazioni intervenute entro il termine della delega". Si prevede così che il Governo eserciti i suoi poteri, tenendo conto del testo più recente delle direttive comunitarie, anche con le modifiche intervenute successivamente all'approvazione della legge comunitaria, purché entro il termine di scadenza della delega. In tal modo si evita l'adeguamento dell'ordinamento interno ad una normativa comunitaria che in realtà non esiste più, in quanto modificata, nel frattempo, da successivi atti normativi di quell'ordinamento.

Le due leggi comunitarie per il 1993 e il 1994 prevedono, sempre nei principi generali, un **meccanismo di adeguamento automatico** per l'attuazione di direttive, che modificano precedenti direttive già recepite con legge o decreto legislativo, sempre che tale adeguamento non comporti ampliamento della materia regolata. Ulteriori meccanismi normativi a garanzia dell'attuazione delle direttive europee nel loro testo più recente comportano in primo luogo, il **posticipo di 6 mesi**, del termine di scadenza della delega legislativa nel caso in cui la disciplina delle direttive da recepire sia modificata, senza che vengano introdotte nuove norme di principio, per effetto di direttive notificate nel secondo semestre dell'anno nel quale la delega medesima può essere esercitata.

È inoltre consentito al Governo di emanare, successivamente all'entrata in vigore dei decreti legislativi 'principali' di recepimento delle direttive, e comunque entro due anni dall'entrata in vigore della legge di delega, altri decreti legislativi contenenti disposizioni integrative e correttive alla disciplina posta dalle leggi delegate emanate in prima battuta.

La delega per le disposizioni integrative e correttive è prevista con riferimento non solo a tutti i decreti legislativi emanati in attuazione delle deleghe di cui alle due ultime leggi comunitarie, ma altresì per i decreti legislativi adottati a seguito delle precedenti leggi comunitarie.

In questo caso, non si tratta di assicurare un automatico adeguamento dell'ordinamento interno alle modifiche intervenute in direttive già recepite. L'obiettivo è quello di **affinare la disciplina** predisposta con i decreti legislativi 'principali', alla luce dei risultati emergenti dalle prime applicazioni. Questo soprattutto nei casi in cui la normativa contenuta nel decreto legislativo - o perché fortemente innovativa, oppure perché tecnicamente assai complessa, o infine perché operante

in settori di estrema delicatezza - richieda all'indomani della sua entrata in vigore uno o più interventi legislativi correttivi. Quasi tutti i meccanismi suddetti compaiono anche, talora con qualche variazione, nel disegno di legge comunitaria recentemente approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera dei deputati, che si riferisce al periodo 1995-1997. Si segnala, comunque, che i testi unici che il Governo è abilitato ad emanare sono espressamente definiti come "compilativi".

4.4. *Gli interventi conseguenti alle leggi di semplificazione amministrativa*

La legge 15 marzo 1997, n. 59, attraverso numerose deleghe al Governo, ha impostato un'opera di vasta portata per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni o agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Ciò che preme in questa sede è porre in rilievo alcuni aspetti che maggiormente incidono, anche con **metodi innovativi**, sul riordino e sulla semplificazione del sistema della normazione.

In questo senso, la legge opera in **due direzioni**, giacché la sua attuazione porterà da un lato ad una **diversa articolazione** delle competenze (anche normative) fra Stato, Regioni ed enti locali; dall'altro, porterà ad un **accorpamento e ad una semplificazione** della normativa vigente nell'ordinamento statale attraverso l'inesco di un'attività coordinata di **riordino/delegificazione/consolidamento** a cadenza periodica.

La novità di maggiore rilievo, sotto questo profilo, è la previsione di una legge **annuale di delegificazione** che ha tre obiettivi:

- **svolgere nel tempo** l'opera di delegificazione delle normative che disciplinano l'attività della pubblica amministrazione, opera già avviata con la legge n. 537 del 1993;
- individuare i procedimenti amministrativi, relativi a funzioni e servizi che per le loro caratteristiche e la loro **pertinenza alle comunità territoriali** spettano alla potestà normativa di regioni od enti locali, indicando contestualmente i principi che restano regolati dalla legge statale, ai sensi degli artt. 117-128 della Costituzione;
- definire le norme di delega e delegificazione necessarie per la **compilazione dei testi unici legislativi** e - si noti - **regolamentari** nei settori interessati.

Per di più, in allegato al disegno di legge il Governo presenterà una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi. L'appuntamento annuale diventa così, insieme, occasione di esame del disegno di legge e di controllo sulla attuazione della complessa azione di snellimento burocratico e procedurale. Un controllo che si esercita anche in sede di parere delle commissioni competenti sugli schemi di regolamenti delegificati.

È da sottolineare l'opportunità della esplicita introduzione anche dei testi unici regolamentari, che potrebbero risolvere i problemi derivanti da un uso della delegificazione non sempre coerente con le finalità di semplificare l'insieme delle norme che si sono stratificate sui procedimenti.

Anticipando le scadenze della legge annuale, la legge n. 59 opera già una prima delegificazione di **112 procedimenti** elencati in allegato alla legge, oltre ad altre procedure nel settore dell'università e della ricerca.

Il modello procedurale per la delegificazione di tali procedimenti, e di quelli connessi, è quello dell'art. 17, co. 2, della legge n. 400, con la individuazione dei criteri e delle norme generali per regolare lo snellimento dei procedimenti. Un criterio da segnalare è quello che prevede **la possibilità di riunire in un'unica fonte regolamentare**, ove ciò corrisponda ad esigenze di semplificazione e conoscibilità normative, disposizioni provenienti da fonti di rango diverso.

Manca invece, rispetto al modello della legge 400, il termine per l'emanazione dei regolamenti e soprattutto la previsione dell'abrogazione né implicita né esplicita di norme precedenti.

Un ulteriore settore investito immediatamente dalla legge n. 59 attraverso l'intreccio fra la delega per il riordino, il processo di delegificazione e la delega per l'emanazione di testi unici è quello, assai vasto, **della disciplina delle attività economiche e industriali**, in particolare per quanto riguarda: il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nell'industria, nel commercio, nell'artigianato, nel comparto agro-industriale e nei servizi alla produzione; le politiche regionali strutturali e di coesione dell'Unione europea; la cooperazione nei settori produttivi e il sostegno dell'occupazione; la

realizzazione e l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione degli impianti industriali.

In questo campo la legge n. 59 attribuisce al Governo una ulteriore delega - oltre a quella stabilita nell'art. 1, co. 1, per individuare compiti e funzioni delle regioni e degli enti locali - per la ridefinizione, il riordino e la **razionalizzazione delle discipline normative** delle attività economiche e produttive. Il termine per l'esercizio da parte del Governo di tale delega è di nove mesi dalla data d'entrata in vigore della legge (e cioè entro il 1o gennaio 1998) con la specificazione di complessi principi e criteri direttivi per l'attuazione della delega stessa.

Dalla data di entrata in vigore dei relativi decreti legislativi partiranno i sei mesi entro cui il Governo è delegato ad emanare:

- da un lato **norme di delegificazione** sulle materie che riguardano questo settore e che non sono coperte da riserva assoluta di legge;

- dall'altro, **testi unici** che opereranno le necessarie modifiche, integrazioni e abrogazioni di norme per il riordino dell'intera disciplina di settore.

È evidente come la globale rivisitazione delle leggi vigenti in materia, da realizzarsi prima con la delega e poi con la delegificazione, trova un momento fondamentale di completamento nei testi unici. Questo ulteriore intervento comporterà la risistemazione normativa organica degli atti con valore di legge accorpando con le necessarie modificazioni, integrazioni e abrogazioni, la legislazione esistente con la nuova normativa.

Per la fine del giugno 1998 si potrebbe arrivare così ad una sorta di "codificazione" del settore distinta per la parte legislativa e, auspicabilmente, per quella regolamentare.

A questo intervento, avviato in sede di prima applicazione dalla legge n. 59, dovrebbero poi far seguito gli ulteriori annuali appuntamenti con riferimento a tutte le materie interessate dalla attuazione della stessa legge.