

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

1. La politica di semplificazione legislativa

L'esame parlamentare della relazione presentata dal Governo per il programma di riordino delle norme legislative e regolamentari rappresenta una novità sia dal punto di vista del metodo che dei contenuti. Vanno dunque premesse una serie di considerazioni rivolte a stabilire una chiara definizione del procedimento avviato e dei suoi obiettivi.

Per la prima volta il Parlamento è chiamato ad esprimere un atto di indirizzo generale su un tema riguardante il metodo della legislazione. Il procedimento di decisione parlamentare si svolge pertanto in questo caso con forme analoghe a quelle previste per deliberazioni di massimo livello politico, come avviene per l'esame del documento di programmazione economica e finanziaria.

Questa scelta va ascritta al grande rilievo istituzionale che sta progressivamente assumendo — non solo in Italia — il problema della semplificazione normativa e del coordinamento tra le fonti e i centri di produzione normativa. La politica di riordino e di semplificazione normativa investe tutti i settori dell'ordinamento e ha le caratteristiche di una politica generale unificata da finalità di carattere permanente. Infatti, nelle presenti circostanze, il risanamento della legislazione sta diventando un interesse condiviso della comunità nazionale, che chiama all'impegno allo stesso tempo la maggioranza e le opposizioni.

Si tratta di una politica resa necessaria da grandi fattori reali di cambiamento che operano su scala mondiale ed europea. In particolare in Italia, il riordino normativo come politica generale e permanente a presidio del buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche discende infatti direttamente dal ciclo di riforme avviato dalla legge n. 59 del 1997 e ne costituisce la continuazione sotto forma di intervento periodico. La legge n. 59, nel varare il programma generale di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, ha a questo fine istituito la legge annuale di semplificazione come strumento generale e periodico di intervento.

La legge n. 50 del 1999 interviene — appunto come prima legge annuale di semplificazione — a ridosso di grandi interventi di riforma, che hanno generato imponenti flussi legislativi, ancora in pieno svolgimento. Si tratta di processi destinati a cambiare profondamente l'assetto tradizionale dell'ordinamento, aumentando i livelli di svolgimento dell'attività normativa ed accentuando il ritmo di cambiamento della legislazione.

Tra i fattori più potenti di innovazione operanti da questo punto di vista nel nostro paese si possono citare la sempre maggiore apertura all'ordinamento comunitario, l'avvio di un imponente processo di

**Rilievo
istituzionale
della politica di
semplificazione
normativa**

**La connessione
tra le grandi
riforme
amministrative e
le iniziative di
semplificazione**

**I fattori della
complessità
normativa ...**

trasferimento di competenze al sistema delle autonomie, la realizzazione di vasti interventi di privatizzazione in importanti settori dell'economia con la conseguente necessità di definire nuove regole e autorità di garanzia per il corretto funzionamento dei mercati.

... e il necessario
bilanciamento con
le politiche di
semplificazione

Si tratta di fattori che introducono elementi di forte modernizzazione del sistema paese e che sono pertanto da valutare positivamente. La maggiore complessità e il carattere accentuatamente pluralistico della legislazione che ne derivano non debbono tuttavia tradursi in un peso normativo insostenibile per i cittadini, le imprese, la pubblica amministrazione. Diventa sempre meno socialmente accettabile lo svolgimento di attività normativa che non si coordini con il resto della legislazione vigente e non si prefigga l'obiettivo della massima semplicità e economicità degli interventi.

La legge n. 50 esprime appunto l'esigenza di definire una serie di strumenti per assicurare il Governo dei sistemi normativi complessi che si vanno così configurando. L'emanazione di testi unici in una serie di importanti settori della legislazione — oggetto specifico della relazione — va da questo punto di vista collegata con il complesso delle misure previste dalla legge per il riordino e la semplificazione normativa.

2. Necessità di connettere il programma di riordino con le altre riforme in corso.

Collegamento
tra i testi unici e
le altre misure
di
semplificazione
normativa

La predisposizione dei testi unici si colloca necessariamente in una fase successiva e finale rispetto allo svolgimento dell'attività normativa, essendo finalizzata a raccogliere in un unico testo norme riguardanti la medesima materia, ma approvate in tempi e con provvedimenti legislativi diversi.

La semplificazione legislativa viene tuttavia perseguita dalla legge n. 50 non solo come obiettivo successivo dall'attività legislativa vera e propria, ma anche con strumenti destinati ad incidere sullo svolgimento di quest'ultima in tutte le sue fasi, sin dal momento della progettazione dei provvedimenti normativi. La legge prevede in particolare (articolo 5) che già al momento della predisposizione degli schemi di atti normativi del Governo sia effettuata (in una prima fase, a titolo sperimentale) la previa valutazione di impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese. Si tratta di una misura finalizzata ad assicurare una verifica riguardante la reale necessità dei nuovi interventi normativi e una previa valutazione dei costi, anche indiretti, della loro applicazione per la collettività.

È significativo che la stessa legge n. 50 (articolo 5, co. 2) preveda la possibilità per le Commissioni parlamentari di richiedere al Governo l'analisi di impatto anche sugli schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

La
connessione
con le
procedure
parlamentari

Per questa via, i nuovi strumenti si integrano con quelli recentemente introdotti nelle procedure parlamentari. In particolare le circolari emanate dai Presidenti dei due rami del Parlamento nel gennaio 1997 individuano l'obiettivo della semplificazione come compito permanente dell'attività legislativa e ad esso finalizzano una parte

importante dell'attività conoscitiva che deve accompagnare l'esame dei provvedimenti normativi da parte delle Commissioni parlamentari.

L'istruttoria legislativa viene in tal modo a concentrarsi in una serie di verifiche destinate ad accertare la reale necessità ed applicabilità dei nuovi interventi legislativi in un ambiente dominato da inflazione normativa, dalla compresenza di una pluralità di centri provvisti di potestà legislativa e da fattori di rapidissima evoluzione economica e sociale.

Sul piano più strettamente riguardante la chiarezza e la coerenza normativa, il regolamento della Camera (articolo 79, co. 6) dispone che ciascun provvedimento individui le norme da esso abrogate e precisi i termini del proprio coordinamento con la normativa previgente (la c.d. « clausola di coordinamento legislativo »). Su tali aspetti è chiamato a svolgere un'attività consultiva nei confronti delle Commissioni permanenti uno speciale organo, il Comitato per la legislazione, a composizione paritetica maggioranza opposizione.

In sintesi, la possibilità stessa di realizzare attraverso i testi unici un'azione di riordino efficace e duratura è strettamente connessa all'operatività di strumenti che impongano il coordinamento legislativo come obbligatorio già nelle fasi della progettazione legislativa e dell'esame parlamentare. Una visione del riordino legislativo come attività successiva e relativamente centralizzata va pertanto integrata con una azione « dal basso » e diffusa ad opera di tutti gli organi impegnati nel procedimento legislativo. In questo senso deve essere letta anche la norma contenuta nel comma 6 dell'articolo 7 della legge n. 50, che vieta la modificazione, abrogazione, deroga delle norme contenute in un testo unico senza l'indicazione espressa delle fonti interessate dall'intervento: in prospettiva la piena operatività di questa previsione sembra richiedere un suo assorbimento nei regolamenti parlamentari quale principio di metodo fondamentale per la definizione dei nuovi interventi legislativi. Allo stato essa opera semplicemente come criterio di interpretazione da utilizzare a fronte di norme successive in contrasto.

**Il riordino
legislativo
come azione
diffusa**

3. Le principali questioni emerse nel corso dell'esame presso le Commissioni permanenti e la Commissione speciale.

3.1. Ruolo del Governo e del Parlamento nella definizione del programma di riordino.

La legge « Bassanini » e la legge di semplificazione 1998 configurano l'attività di consolidamento delle normative vigenti come finalità permanente della politica della legislazione, da conseguire mediante il metodo della programmazione.

Tale programmazione, stante la peculiare natura istituzionale del suo oggetto, va definita dal Governo e dalle Camere in rapporto di stretta collaborazione tra loro. Nel corso dei lavori parlamentari si è fatto più volte riferimento alla « regia » delle operazioni di riordino, imputandone la titolarità ora al Governo ora al Parlamento. Occorre pertanto stabilire con chiarezza i rispettivi ambiti di competenza e di responsabilità.

**La
necessaria
regia delle
operazioni di
riordino**

La definizione di un organico e complessivo programma di razionalizzazione e di consolidamento delle normative vigenti spetta al Governo, che ne è responsabile.

Il Parlamento è chiamato, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 50, a definire gli indirizzi in base ai quali il Governo dovrà adottare il programma di riordino normativo. In tali atti di indirizzo potranno essere stabiliti criteri e metodi per procedere al riordino.

3.2 Natura del potere conferito al Governo dalla legge n. 50 del 1999.

Nel corso dell'esame della relazione governativa da parte delle Commissioni permanenti e della Commissione speciale è stata sollevata da più parti la questione della natura del potere conferito al Governo dalla legge di semplificazione 1998. Poiché su tale tema si sono registrate posizioni divergenti appare opportuno un chiarimento.

Natura
legislativa del
potere
conferito al
Governo dalla
legge n. 50

Al riguardo sembra senz'altro possibile affermare che l'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, ancorché presenti una formulazione per alcuni aspetti lacunosa, attribuisce al Governo una potestà legislativa delegata, anche se limitata alla redazione di testi unici che riuniscano in un solo atto, coordinandole, le norme legislative (e regolamentari) vigenti nelle materie da esso indicate, senza poter apportare ad esse modifiche innovative di carattere sostanziale.

La natura del potere conferito all'esecutivo, oltre che risultare dai lavori preparatori della legge n. 50 del 1999 nonché dall'articolo 20, comma 11, della legge n. 59 del 1997, che prevede che con il disegno di legge annuale di semplificazione il Governo propone alle Camere le norme di delega (ovvero di delegificazione) necessarie alla compilazione di testi unici legislativi (o regolamentari), si evince da precisi indici testuali contenuti nello stesso articolo 7.

I criteri e i principi direttivi stabiliti per la redazione dei testi unici, ed in particolare quelli dettati dalle lettere c) — esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni — d) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa — e f) — esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia oggetto di delegificazione — fanno infatti riferimento ad una attività che, in un sistema normativo complesso, quale è quello italiano, caratterizzato da una legislazione disorganica, frammentaria e stratificata, non può non avere effetti innovativi sul sistema delle fonti.

Analogamente, la particolare resistenza alla abrogazione assicurata dal comma 6 dell'articolo 7 alle norme ricondotte all'interno dei testi unici si spiega unicamente assumendo la natura di fonte primaria dei provvedimenti di riordino adottati dal Governo.

Del resto ove non si riconoscesse ai testi unici adottati sulla base di uno specifico atto legislativo parlamentare la capacità di innovare il sistema delle fonti l'intervento autorizzatorio del Parlamento risulterebbe privo di alcuna utilità, in quanto ben potrebbe il Governo procedere spontaneamente alla redazione di testi compilativi aventi mero carattere ricognitivo.

Quanto poi alla mancanza di una qualificazione formale della norma in esame come norma di delega, essa è del tutto irrilevante ai fini della individuazione del potere conferito al Governo, dovendosi a tal fine fare esclusivo riferimento, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 166 del 1999), all'ampiezza del potere concretamente attribuito, oltre che, naturalmente, al rispetto delle condizioni poste dagli articoli 72, ultimo comma e 76 della Costituzione in materia di delega.

Il rispetto dei parametri costituzionali in materia di delega

A quest'ultimo riguardo, sebbene giudice della costituzionalità della legge n. 50 del 1999 possa essere solo la Corte costituzionale, sembra possibile affermare che i parametri stabiliti in materia di delega dall'articolo 76 della Costituzione appaiono rispettati, sia per ciò che attiene alla definizione di un termine certo e limitato di scadenza, fissato al 31 dicembre 2001, sia per quanto riguarda la definizione dell'oggetto, indicato dalle lettere dalla *a)* alla *f)* del comma 1 dell'articolo 7 sia, infine, per quanto attiene ai principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà conformare la propria attività, che sono individuati dalle lettere dalla *a)* alla *h)* del comma 2 dello stesso articolo, e costituiscono criteri metodologici di redazione dei testi unici. I principi di merito, invece, trattandosi di testi unici di mero coordinamento non possono essere altro che quelli desumibili dalla normativa vigente oggetto di codificazione.

3.3. Natura mista, legislativa e regolamentare, dei testi unici.

Il comma 2 dell'articolo 7 della legge di semplificazione 1998 prevede i testi unici dovranno comprendere in un unico contesto, e con le opportune evidenziazioni, disposizioni legislative e regolamentari. Tale previsione è da ritenersi senz'altro opportuna, in quanto agevola l'accessibilità al complesso delle norme, primarie e secondarie, vigenti in un determinato settore.

Tuttavia, come è stato rilevato da diverse Commissioni, e più volte ribadito presso la Commissione speciale, essa presenta il rischio che la disciplina regolamentare, qualora sia adottata con un unico atto, assieme a quella di rango legislativo, possa di conseguenza venire ad essere rilegificata. Ciò sarebbe in palese contrasto con l'obiettivo della delegificazione perseguito dalla stessa legge n. 50.

Per evitare tale effetto potrà essere opportuno seguire la procedura delineata nel parere espresso dalla Commissione Affari costituzionali, secondo cui il Governo dovrebbe procedere all'adozione di ciascun testo unico mediante la predisposizione di tre diversi atti. Anzitutto, in relazione all'obiettivo di semplificazione richiamato dall'articolo 7, comma 2, lettera *a)*, il Governo dovrà procedere alla individuazione degli ambiti normativi oggetto di delegificazione e, in conseguenza, alla codificazione in un testo unico di rango regolamentare delle normative regolamentari risultanti. In secondo luogo, il Governo dovrà procedere alla redazione di un testo unico di rango legislativo, applicando i criteri di cui al comma 2 dell'articolo 7, con particolare riferimento al criterio di cui alla lettera *c)*, avente ad oggetto la disciplina legislativa residua. In terzo luogo il Governo dovrà redigere un testo unico meramente compilativo, con il quale procedere alla definitiva unificazione delle

Opportunità di predisporre per ciascun settore due provvedimenti di riordino, uno di rango legislativo e uno regolamentare, da rifondere in un unico testo misto a carattere ricognitivo

norme primarie e secondarie, con le opportune evidenziazioni delle disposizioni di differente rango normativo.

È evidente che mentre i primi due atti sono fonti normative, il terzo sarebbe una mera fonte di cognizione. Tutti e tre dovrebbero essere pubblicati contemporaneamente sulla Gazzetta Ufficiale ed entrare in vigore alla stessa data.

3.4. Opportunità di includere nei testi unici ulteriori atti normativi.

Utilità
dell'integrazione
dei testi unici
della normativa
statale con
repertori delle
altre fonti
normative

Poiché molteplici settori materiali dell'ordinamento sono attualmente disciplinati da norme promananti da diversi centri di produzione normativa (comunitario, statale, regionale, autorità indipendenti) i testi unici legislativi e regolamentari potrebbero risultare inidonei a garantire la piena conoscibilità delle normative di settore vigenti; pertanto, come è stato suggerito da alcune Commissioni permanenti, contestualmente alla redazione dei testi unici, si potrebbe procedere alla compilazione, in riferimento ai medesimi settori materiali, di « repertori » delle altre fonti normative vigenti.

Data la natura cognitiva del testo unico legislativo e regolamentare potrebbe essere inoltre utile, limitatamente ad alcune materie, comprendere in esso anche atti non normativi, quali le circolari ministeriali, previa loro semplificazione e razionalizzazione.

3.5. I termini per le operazioni di riordino normativo.

Il programma di riordino normativo previsto dalla legge di semplificazione 1998 ha durata triennale, dovendosi concludere entro il 31 dicembre 2001, con l'adozione dei testi unici delle discipline delle materie indicate dalla legge stessa.

Tale procedura si innesta in quella più complessiva introdotta dalla legge « Bassanini » (articolo 20 della legge n. 59 del 1997), la quale ha delineato un sistema permanente di consolidamento della legislazione, i cui contenuti devono essere stabiliti con cadenza annuale dalle leggi di semplificazione.

In occasione dell'esame parlamentare della prossima legge di semplificazione 1999 sarà opportuno verificare la congruità complessiva delle scansioni temporali del processo di riordino sin qui stabilito, al fine di evitare interferenze tra i diversi momenti attuativi.

3.6. Aggiornamento periodico dei testi unici.

Necessità di una
nuova legge per
l'aggiornamento
dei testi unici di
rango legislativo

La legge di semplificazione 1998 prevede l'aggiornamento periodico dei testi unici, almeno ogni sette anni. La norma dettata in proposito dalla lettera g) del comma 2 dell'articolo 7 appare avere un valore programmatico piuttosto che normativo per ciò che riguarda la revisione dei testi unici delle norme di rango legislativo, per procedere alla quale il Governo dovrà essere previamente autorizzato da una nuove disposizioni di legge, da inserire eventualmente nelle prossime leggi annuali di semplificazione, che definiscano termini, criteri e oggetto di

tale aggiornamento. È evidente invece che il Governo potrà senz'altro procedere all'aggiornamento periodico dei testi unici delle norme regolamentari, nonché di quelli misti aventi natura meramente ricognitiva

3.7. Definizione del perimetro dei testi unici e modalità di aggregazione delle materie.

L'individuazione del perimetro dei testi unici — vale a dire degli ambiti di materia e dei gruppi di norme da comprendere in ciascuno di essi — deve essere finalizzata, come affermato nella stessa relazione governativa, a facilitare l'accesso alle norme da parte dei soggetti cui esse sono destinate.

Occorre stabilire pertanto se sia opportuno aggregare in uno stesso testo unico norme afferenti sostanzialmente a settori diversi, nonché i criteri in base ai quali effettuare tale aggregazione.

Come evidenziato nei pareri espressi da alcune Commissioni permanenti essa potrà essere attuata per singoli settori normativi, operando su diversi livelli di scala (per es. un testo unico su tutti gli incentivi alle attività economiche, ovvero una pluralità di testi riferiti ai diversi settori cui si riferiscono le norme recanti incentivi), ovvero secondo criteri di tipo funzionale, accorpendo la legislazione in base agli obiettivi funzionali che essa si propone (per es. sostegno alle aree depresse, incentivi all'occupazione).

Definizione del perimetro dei testi unici e intersettorialità delle normative

3.8. La individuazione delle priorità del programma di riordino.

L'articolo 7 della legge n. 50 fa riferimento a numerosi e, in alcuni casi particolarmente complessi, settori normativi; appare pertanto essenziale che nell'atto di indirizzo che le Camere dovranno adottare siano indicate le priorità di questa opera di riordino, fissando degli obiettivi realistici ed effettivamente conseguibili.

Le Commissioni permanenti hanno proposto di includere nel programma di riordino anche materie non comprese nell'elenco di cui alla legge n. 50. Si tratta sia di ambiti normativi per i quali sono già pendenti deleghe al Governo per la compilazione di testi unici, sia settori non ancora interessati da processi di riordino¹.

Questi ultimi, in mancanza di una specifica autorizzazione legislativa, non potranno essere inclusi nel programma governativo. La individuazione di esigenze di riordino in tali ambiti costituisce comunque una utile indicazione che potrà essere presa in considerazione in successivi interventi legislativi, anche utilizzando a tal fine la prossima legge di semplificazione 1999. In proposito, la Commissione giustizia ha segnalato come particolarmente urgente un intervento di consolidamento della normativa in materia di lotta alla criminalità organizzata e misure di prevenzione.

Il programma di riordino non può includere testi unici non previsti da norme di legge

1. Le priorità relative al riordino normativo indicate nei pareri delle Commissioni permanenti della Camera sono riportate nella Tabella A, allegata alla presente Relazione.

Per quanto riguarda invece quelle materie che le Camere hanno già individuato come bisognevoli di interventi di riordino, avendo autorizzato il Governo alla redazione di testi unici con specifiche leggi di settore, occorre valutare se sia possibile inserirle nel programma di riordino, applicando ad esse la disciplina generale stabilita dalla legge n. 50 quanto alle modalità e ai criteri di redazione dei testi unici.

Tale soluzione potrà essere adottata per i testi unici autorizzati da leggi entrate in vigore prima della legge n. 50; per quelli autorizzati da leggi successive andrà verificato che queste non stabiliscano criteri e modalità di redazione diversi da quelli delineati dalla legge di semplificazione.

**Effettiva
praticabilità di
ciascun
intervento di
riordino**

Il criterio principale in base al quale definire le priorità del programma di riordino dovrà comunque essere quello dell'effettiva praticabilità di ciascun intervento entro i ristretti limiti temporali stabiliti dalla legge.

Pertanto appare opportuno tenere conto delle indicazioni fornite dal Governo circa lo stato di avanzamento dei lavori, presso le singole amministrazioni competenti, sia nelle materie indicate dalla legge n. 50, sia in quelle individuate dalle singole leggi di settore².

Da questo punto di vista i settori da includere prioritariamente nel programma di riordino potrebbero essere i seguenti:

Documentazione amministrativa e anagrafica

Rapporto di impiego pubblico del personale contrattualizzato e non contrattualizzato

Finanze e tributi

Previdenza

Incentivi all'occupazione e ammortizzatori sociali

Urbanistica ed espropriazione

Università e ricerca

**Criteri per il
riordino della
normativa
tributaria**

Per ciò che attiene in particolare al settore tributario, per il quale è evidente la necessità di procedere sollecitamente ad un complessivo riordino che sia ispirato all'obiettivo della massima semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, appare indispensabile precisare che tra gli aspetti organizzativi e procedurali non potranno assolutamente essere inclusi gli elementi fondamentali dei tributi, quali la individuazione dei presupposti soggettivi ed oggettivi, la determinazione delle basi imponibili, la definizione delle aliquote e degli scaglioni, nonché la quantificazione dell'entità delle detrazioni e delle deduzioni, oltre che la specificazione dei casi di esenzione. Risulta altresì necessario rilevare che le questioni relative alla disci-

2. Le indicazioni fornite dal Governo alla Commissione speciale circa lo stato di avanzamento dei lavori, presso le amministrazioni competenti, in ordine alla redazione di testi unici nelle materie previste dalla legge n. 50 del 1999 e dalle altre leggi di delega sono riportate nella Tabella B, allegata alla presente Relazione.

plina del contenzioso, delle esenzioni tributarie, della liquidazione, dell'accertamento e della riscossione, oltre che dell'istituto dell'autotutela, rivestono carattere sostanziale e non procedimentale, per cui la relativa disciplina non potrà essere rimessa a fonti di rango sublegislativo.

3.9. Monitoraggio del Parlamento sull'attuazione del programma di riordino.

Data l'importanza e la complessità del procedimento di riordino normativo avviato con la legge n. 59 del 1997, di cui la fase attuale rappresenta un momento iniziale e di carattere ancora sperimentale, occorre verificare se la strumentazione prevista dalla legge di semplificazione 1998 sia adeguata al fine di consentire al Parlamento di svolgere la propria funzione di controllo sulle modalità di riassetto del sistema delle fonti e sui flussi normativi che da tale riassetto derivano.

Nel corso dell'esame della relazione governativa è stato da più parti rilevato che l'apporto parlamentare successivo all'adozione da parte del Governo del programma di riordino normativo non potrà essere limitato alla sola espressione dei pareri sugli schemi dei testi unici da parte delle Commissioni competenti.

Si rende pertanto necessario prevedere delle forme permanenti di raccordo tra le Camere e il Governo, che assicurino un adeguato coinvolgimento delle Commissioni, stabilendo, ad esempio, che il Governo durante l'iter di formazione dei testi unici debba presentare alle Camere relazioni periodiche sullo stato di avanzamento dei lavori e sui principali problemi riscontrati nell'azione di riordino, anche al fine di assumere eventuali indirizzi delle Commissioni permanenti sulle scelte da adottare.

Allo stesso tempo appare opportuno attribuire una funzione di monitoraggio generale sul complesso delle operazioni di riordino ad un organo *ad hoc*, che potrebbe essere una Commissione parlamentare bicamerale, ovvero un organismo a composizione mista formato, secondo il modello francese, da componenti delle Camere e del Governo, da istituire con apposito intervento legislativo. In attesa di tale intervento, o in alternativa ad esso, tale competenza potrebbe essere attribuita alla stessa Commissione speciale, qualora si intenda prevederne una data di scadenza diversa da quella stabilita dalla delibera istitutiva.

Il monitoraggio
presso le
Commissioni
permanenti ...

... e presso un
organo
ad hoc

3.10. Accessibilità delle normative tramite la rete Internet.

I processi di riordino e di semplificazione delle normative, essendo finalizzati a garantire una migliore conoscibilità delle norme da parte dei soggetti destinatari, non possono non procedere in parallelo con le iniziative in corso dirette a rendere accessibile la normativa vigente sui siti Web delle istituzioni pubbliche.

La conoscenza delle leggi, e quindi l'accesso diretto e gratuito al testo delle norme vigenti, è un diritto primario dei cittadini, che allo stato attuale non è pienamente ancora garantito. Ad oggi, infatti, le

uniche due istituzioni pubbliche che sono in grado di diffondere sulla rete Web tutta la legislazione — la Corte di cassazione e il Poligrafico dello Stato — consentono l'accesso ai propri archivi solamente ai sottoscrittori di uno speciale abbonamento. La recente disponibilità sul sito del Parlamento italiano dei testi delle leggi approvate, pur rappresentando un notevole passo in avanti, non risolve il problema in quanto sono accessibili solo i testi della normativa primaria a partire dall'inizio della XIII Legislatura.

Occorre quindi assicurare, nel più breve termine possibile, la realizzazione di progetti che abbiano come obiettivo la diffusione sulla rete Internet di un servizio integrale di pubblicazione, informazione e ricerca della normativa vigente da parte delle istituzioni pubbliche, destinando ad essi adeguate risorse finanziarie.

4. Conclusioni: i possibili principi guida del riordino legislativo.

Sembra necessario che il Governo assuma una effettiva regia complessiva dell'intervento di riordino legislativo che attualmente pare frammentato in un numero eccessivo di strumenti e di iniziative. Il programma previsto dalla legge n. 50 dovrà dare un quadro complessivo di tutte le iniziative avviate in materia, anche da provvedimenti diversi dalla legge di semplificazione n. 50, e dei tempi previsti per la loro attuazione. Fra tali iniziative dovrà essere specificato quali saranno oggetto del particolare strumento previsto dall'articolo 7 della legge (i testi unici « misti »). Il Governo dovrà inoltre assicurare una regia unitaria e coordinata, tramite il Nucleo per la semplificazione, tra l'attività di riordino in testi unici e l'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi prevista dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

L'attività di consolidamento delle normative vigenti mediante testi unici è assunta dalla legge « Bassanini » e dalla legge di semplificazione 1998 come finalità permanente della politica della legislazione, da conseguire con il metodo della programmazione. Sembra pertanto necessario che, d'ora in avanti, non siano le singole leggi di settore a prevedere l'adozione di testi unici, ma che la definizione delle priorità di riordino venga effettuata in modo unitario.

Per rendere effettiva e duratura l'azione di riordino perseguita attraverso i testi unici è necessario che il Governo dedichi una cura costante ai profili di coordinamento con la legislazione previgente di tutte le proprie iniziative normative. È opportuno che tutti gli schemi di atti normativi del Governo siano accompagnati entro il 2001 da una valutazione di impatto sulla legislazione che dimostri il rispetto dei principi di necessità, chiarezza, proporzionalità dell'intervento. Questa relazione potrebbe costituire il primo contenuto della più complessa analisi di impatto della normazione prevista dall'articolo 5 della legge n. 50.

Per quanto riguarda la portata da riconoscere all'intervento di riordino previsto dall'articolo 7 della legge n. 50, è auspicabile un intervento combinato sulle fonti di rango legislativo e quelle di livello regolamentare. È da ritenere a questo proposito che la legge n. 50