

**ATTI PARLAMENTARI**

**XIII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XXVII**

**n. 5/A**

## **COMMISSIONE SPECIALE**

**PER L'ESAME DELLA RELAZIONE DEL GOVERNO  
PER L'ADOZIONE DEL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI**

### **RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA**

*presentata alla Presidenza il 13 ottobre 1999  
ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento*

**(Relatore: CERULLI IRELLI)**

PAGINA BIANCA

## INDICE

|                                                                                                                                                            |      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE .....                                                                                                                 | Pag. | 5  |
| 1. La politica di semplificazione legislativa .....                                                                                                        | »    | 7  |
| 2. Necessità di connettere il programma di riordino con le altre riforme<br>in corso .....                                                                 | »    | 8  |
| 3. Le principali questioni emerse nel corso dell'esame presso le Commis-<br>sioni permanenti e la Commissione speciale: .....                              | »    | 9  |
| 3.1. <i>Ruolo del Governo e del Parlamento nella definizione del pro-<br/>gramma di riordino</i> .....                                                     | »    | 9  |
| 3.2. <i>Natura del potere conferito al Governo dalla legge n. 50 del 1999</i> .....                                                                        | »    | 10 |
| 3.3. <i>Natura mista, legislativa e regolamentare dei testi unici</i> .....                                                                                | »    | 11 |
| 3.4. <i>Opportunità di includere nei testi unici ulteriori atti normativi</i> ..                                                                           | »    | 12 |
| 3.5. <i>I termini per le operazioni di riordino normativo</i> .....                                                                                        | »    | 12 |
| 3.6. <i>Aggiornamento periodico dei testi unici</i> .....                                                                                                  | »    | 12 |
| 3.7. <i>Definizione del perimetro dei testi unici e modalità di aggregazione<br/>delle materie</i> .....                                                   | »    | 13 |
| 3.8. <i>L'individuazione delle priorità del programma di riordino</i> .....                                                                                | »    | 13 |
| 3.9. <i>Monitoraggio del Parlamento sull'attuazione del programma di<br/>riordino</i> .....                                                                | »    | 15 |
| 3.10. <i>Accessibilità delle normative tramite la rete Internet</i> .....                                                                                  | »    | 16 |
| 4. Conclusioni: I possibili principi guida del riordino legislativo .....                                                                                  | »    | 16 |
| Tab. A — Le priorità relative al riordino delle norme legislative e regolamen-<br>tari indicate nei pareri delle Commissioni permanenti della Camera ..... | »    | 19 |
| Tab. B — Il quadro delle deleghe pendenti in materia di testi unici .....                                                                                  | »    | 22 |
| PARERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI:                                                                                                                       |      |    |
| I COMMISSIONE PERMANENTE .....                                                                                                                             | »    | 29 |
| <i>(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)</i>                                                                                   |      |    |
| II COMMISSIONE PERMANENTE .....                                                                                                                            | »    | 33 |
| <i>(Giustizia)</i>                                                                                                                                         |      |    |

|                                                   |      |    |
|---------------------------------------------------|------|----|
| III COMMISSIONE PERMANENTE .....                  | Pag. | 36 |
| <i>(Affari esteri)</i>                            |      |    |
| IV COMMISSIONE PERMANENTE .....                   | »    | 37 |
| <i>(Difesa)</i>                                   |      |    |
| V COMMISSIONE PERMANENTE .....                    | »    | 40 |
| <i>(Bilancio, tesoro e programmazione)</i>        |      |    |
| VI COMMISSIONE PERMANENTE .....                   | »    | 42 |
| <i>(Finanze)</i>                                  |      |    |
| VII COMMISSIONE PERMANENTE .....                  | »    | 45 |
| <i>(Cultura, scienza e istruzione)</i>            |      |    |
| VIII COMMISSIONE PERMANENTE .....                 | »    | 46 |
| <i>(Ambiente, territorio e lavori pubblici)</i>   |      |    |
| IX COMMISSIONE PERMANENTE .....                   | »    | 49 |
| <i>(Trasporti, poste e telecomunicazioni)</i>     |      |    |
| X COMMISSIONE PERMANENTE .....                    | »    | 52 |
| <i>(Attività produttive, commercio e turismo)</i> |      |    |
| XI COMMISSIONE PERMANENTE .....                   | »    | 54 |
| <i>(Lavoro pubblico e privato)</i>                |      |    |
| XII COMMISSIONE PERMANENTE .....                  | »    | 56 |
| <i>(Affari sociali)</i>                           |      |    |
| XIII COMMISSIONE PERMANENTE .....                 | »    | 57 |
| <i>(Agricoltura)</i>                              |      |    |
| XIV COMMISSIONE PERMANENTE .....                  | »    | 59 |
| <i>(Politiche dell'Unione europea)</i>            |      |    |

## **RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE**

PAGINA BIANCA

### 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 riordino<sup>1</sup>.

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

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.

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 settore<sup>2</sup>.

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

conferisca una vera e propria delega per l'emanazione di decreti legislativi che provvedano al coordinamento del testo delle norme vigenti e alla individuazione delle disposizioni abrogate. Per quanto riguarda invece gli aspetti da sottoporre a delegificazione, è necessario che i regolamenti non riproducano meccanicamente, nell'ambito di una diversa fonte, le norme legislative previgenti, ma operino una semplificazione delle medesime.

L'intervento di semplificazione attraverso la predisposizione dei testi unici dovrebbe essere condotto non solo sulla base di considerazioni di carattere formale, ma guardando al concreto funzionamento della normativa considerata. Solo in questo modo sembra possibile procedere alla eliminazione delle norme obsolete, non più necessarie o tra loro contraddittorie, raggiungendo un risultato non solo di delegificazione, ma di riduzione dello stock normativo complessivamente vigente.

Il riordino presuppone dunque una previa ricognizione sullo stato di attuazione delle normative esaminate e sui problemi riguardanti il loro impatto sui destinatari (pubblica amministrazione, cittadini, imprese), da attuarsi mediante una accurata verifica dei costi sopportati dai destinatari della normativa rispetto ai benefici che gli stessi possono trarne.

La prima fase dell'azione di riordino potrà essere rappresentata da una ricognizione dello stato della legislazione vigente nei diversi settori presi in considerazione. L'ampiezza dell'intervento di riordino richiesto per l'emanazione dei testi unici consiglia un adeguato coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti anche in una fase precedente a quella, finale, dell'espressione del parere sugli schemi di testi unici già predisposti. Ciò potrà avvenire concordando con il Governo un *iter* procedurale che permetta alle Commissioni di acquisire informazioni sugli orientamenti del Governo relativamente alla individuazione delle materie che costituiranno oggetto dei testi unici; sui criteri cui il Governo intende attenersi per quanto concerne la definizione dei profili organizzativi e procedurali che potrebbero essere delegificati, nonché sulle eventuali difficoltà riscontrate nella redazione dei testi. Non meno importante appare la previsione della facoltà delle medesime Commissioni di pronunciarsi sugli elementi informativi forniti dal Governo relativamente alle questioni testé richiamate, in modo da dare utili indicazioni e suggerimenti al Governo. Si darebbe in tal modo vita ad una delle forme di « raccordo istituzionale » tra Camere e Governo previste dall'articolo 6 della stessa legge n. 50.

Per quanto riguarda le priorità da individuare nei settori da sottoporre a riordino, un primo criterio di selezione potrebbe essere diretto a stabilire una connessione tra riordino e la realizzazione di interventi di riforma. Da questo punto di vista, i settori per i quali la predisposizione dei testi unici potrebbe considerarsi matura sembrano quelli recentemente interessati da grandi riforme di carattere organico. Si pensi ad esempio alla riforma dei ministeri, a quella della presidenza del consiglio, al riordino degli enti pubblici: questi settori sono stati recentemente disciplinati da decreti legislativi che prevedono essi stessi successivi interventi di delegificazione con finalità di riordino di tutta la disciplina della materia. Il solo intervento di delegificazione

sull'organizzazione dei ministeri, se attuato, comporterebbe una notevolissima operazione di semplificazione legislativa.

Per quanto riguarda le modalità con cui attuare la innovativa previsione contenuta nella legge n. 50 riguardante l'emanazione di testi unici a carattere « misto » (legislativo e regolamentare), la soluzione preferibile sembra quella individuata nel parere espresso dalla Commissione affari costituzionali della Camera: predisposizione contestuale in ciascun settore di due distinti provvedimenti di riordino, uno di rango legislativo e l'altro di livello regolamentare, che dovrebbero essere rifusi in un testo unico misto a carattere ricognitivo che dovrebbe contenere tutte le norme rilevanti per il settore considerato.

È opportuno infine che il Governo promuova l'operatività di strumenti che consentano la consultazione gratuita da parte dei cittadini sul *web* del testo della legislazione vigente aggiornato in tempo reale. Vanno a questo fine coordinate (ad es, attraverso l'intervento dell'AIPA) le numerose iniziative assunte in materia da diverse amministrazioni dello Stato, destinando ad esse adeguate risorse finanziarie.

**Tab. A. Le priorità relative al riordino delle norme legislative e regolamentari indicate nei pareri delle Commissioni permanenti della Camera**

| <i>Commissione</i>      | <i>T.U. previsti dalla L. 50/99</i>                                                                                                                                                                                       | <i>T.U. previsti da altre leggi</i>                                                                                       | <i>Altre proposte delle Commissioni</i>                                                                                                                                        |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I Affari costituzionali | Un solo T.U. per il pubblico impiego contrattualizzato (art. 8 L. 50/99) e per quello non contrattualizzato (allegato 3 L. 50/99)<br>Documentazione amministrativa e anagrafica (allegato 3 L. 50/99)                     | Autonomie locali (art. 31 L. 265/99)<br>Rimborso spese elettorali e finanziamento dei partiti (art. 8 L. 157/99)          |                                                                                                                                                                                |
| II Giustizia            |                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                           | Lotta alla criminalità organizzata e misure di prevenzione                                                                                                                     |
| III Esteri              |                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                           | Materia delle minoranze linguistiche<br>Partecipazione italiana a fiere ed esposizioni universali <sup>3</sup>                                                                 |
| IV Difesa               |                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                           | Stato giuridico ed economico del personale militare<br>Patrimonio immobiliare della difesa<br>Impiego del personale e di strutture militari in missioni internazionali di pace |
| V Bilancio              | Attività economiche e industriali (art. 7, co. 1, lett. a) L. 50/99):<br>- sostegno delle aree depresse                                                                                                                   | Formazione e gestione del bilancio dello Stato (L. 94/97)<br>Tesoreria (L. 94/97)<br>Autonomie locali (art. 31 L. 265/99) |                                                                                                                                                                                |
| VI Finanze              | Finanze e tributi (allegato 3 L. 50/99):<br>- imposte dirette (inclusa la Dit);<br>- liquidazione e accertamento delle imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP;<br>- riscossione di imposte e tributi;<br>- tributi locali. |                                                                                                                           | Assicurazioni<br>Riciclaggio di capitali<br>Codice dei mercati finanziari                                                                                                      |
| VII Cultura             | Università e ricerca (allegato 3 L. 50/99):<br>- università;<br>- ricerca scientifica e tecnologica.                                                                                                                      |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                |

<sup>3</sup> Si tratta delle indicazioni espresse dall'on. Niccolini durante l'esame della relazione da parte della Commissione speciale nella seduta del 28 settembre 1999. Nel parere della Commissione Esteri non è contenuta alcuna indicazione di priorità.

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| <i>Commissione</i>    | <i>T.U. previsti dalla L. 50/99</i>                                                                                                                                                                                                                                                               | <i>T.U. previsti da altre leggi</i>                       | <i>Altre proposte delle Commissioni</i>                                                                                                                 |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| VIII Ambiente         | Ambiente e tutela del territorio (allegato 3 L. 50/99)                                                                                                                                                                                                                                            |                                                           |                                                                                                                                                         |
| IX Trasporti          | Trasporto pubblico locale (art. 7, co. 1, lett. a), L. 50/99)                                                                                                                                                                                                                                     |                                                           | Poste<br>Telecomunicazioni<br>Trasporto ferroviario<br>Trasporto marittimo e canticristica                                                              |
| X Attività produttive | Incentivazione allo sviluppo delle aree depresse, all'innovazione tecnologica, alla ricerca applicata e alle aree di crisi<br><br>Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e al commercio estero                                                                                         |                                                           | Disciplina del commercio<br><br>Mercati dell'energia elettrica e il gas<br><br>Regolazione del mercato e concorrenza                                    |
| XI Lavoro             | Un T.U. per il pubblico impiego contrattualizzato (art. 8 L. 50/99) e più T.U. su quello non contrattualizzato (allegato 3 L. 50/99)<br><br>Incentivi all'occupazione (art. 45, co. 4 e 5, L. 144/99)                                                                                             | Incentivi all'occupazione (art. 45, co. 4 e 5, L. 144/99) |                                                                                                                                                         |
| XII Affari sociali    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Servizio sanitario nazionale (art. 4, comma 1. L. 419/98) | Con particolare riferimento all'assistenza ai soggetti disabili<br><br>Produzione, commercializzazione e distribuzione di alimenti<br><br>Terzo settore |
| XIII Agricoltura      | Agricoltura (allegato 3 L.50):<br>- sicurezza alimentare;<br>- sviluppo delle imprese agricole;<br>- agricoltura biologica;<br>- settore lattiero caseario;<br>- olivicoltura;<br>- settore vitivinicolo;<br>- settore florovivaistico;<br>- carni.<br><br>Pesca e acquacoltura (allegato 3 L.50) |                                                           |                                                                                                                                                         |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| <i>Commissione</i>                   | <i>T.U. previsti dalla L.<br/>50/99</i> | <i>T.U. previsti da altre<br/>leggi</i> | <i>Altre proposte delle<br/>Commissioni</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| XIV Politiche<br>dell'Unione europea |                                         |                                         | Libera circolazione delle<br>persone e delle merci;<br>Appalti pubblici;<br>Sicurezza e salute dei<br>lavoratori;<br>Controlli sanitari e<br>veterinari;<br>Tutela dei consumatori;<br>Prevenzione e riduzione<br>dell'inquinamento;<br>Credito e assicurazioni;<br>Standard tecnici di<br>macchine e di appa-<br>recchiature e sicurezza<br>degli impianti;<br>Sostanze pericolose;<br>Trattamento dei dati<br>personali. |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. B. Il quadro delle deleghe pendenti in materia di testi unici

| Legge di delega o di autorizzazione                                                  | Testi unici                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Stato di avanzamento dei lavori presso le Amministrazioni competenti                                                                                                                   | Scadenza         |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| L. 8 marzo 1999, n. 50<br><i>Legge di semplificazione 1998</i>                       | - Servizi di trasporto pubblico locale;<br>- Servizi pubblici locali;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | È in corso di esame presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato il ddl. S. 4014 (servizi pubblici locali) per cui il Governo ritiene opportuno attendere l'esito dei lavori | 31 dicembre 2001 |
|                                                                                      | <i>Disciplina delle attività economiche e industriali, con riferimento in particolare (ma non esclusivamente) ad alcuni campi:</i><br>- sostegno e sviluppo delle imprese;<br>- politiche regionali, strutturali e di coesione dell'Unione europea;<br>- cooperazione nei settori produttivi e sostegno all'occupazione;<br>- disciplina degli impianti industriali e delle relative norme di sicurezza. | In corso di studio preliminare                                                                                                                                                         | 31 dicembre 2001 |
| Art. 7, co. 1, lett. a)-<br>(Materie di cui all'art. 4, co. 4, della L. 59 del 1997) | Sistema universitario                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | In corso di studio preliminare                                                                                                                                                         |                  |
| Art. 7, co. 1, lett. c)-<br>(Materie di cui all'allegato 3 della L. 50)              | Ambiente e tutela del territorio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | In corso di studio preliminare                                                                                                                                                         | 31 dicembre 2001 |
|                                                                                      | Urbanistica ed espropriazione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | In corso di studio preliminare                                                                                                                                                         |                  |
|                                                                                      | Finanze e tributi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | In corso di elaborazione.                                                                                                                                                              |                  |
|                                                                                      | Documentazione amministrativa e anagrafica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | In fase avanzata elaborazione                                                                                                                                                          |                  |
|                                                                                      | Agricoltura                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | In corso di studio preliminare                                                                                                                                                         |                  |
|                                                                                      | Pesca e acquacoltura                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | In corso di studio preliminare                                                                                                                                                         |                  |
|                                                                                      | Università e ricerca                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | In corso di studio preliminare                                                                                                                                                         |                  |
|                                                                                      | Rapporto di impiego pubblico del personale sottratto al regime privatistico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | In fase avanzata di studio                                                                                                                                                             |                  |
| (segue)                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                        |                  |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| Legge di delega o di autorizzazione                                                                                                              | Testi unici                                                                       | Stato di avanzamento dei lavori presso le Amministrazioni competenti                                                                                                                           | Scadenza                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L. 8 marzo 1999, n. 50<br><i>Legge di semplificazione 1998</i> (segue dalla pagina precedente)                                                   |                                                                                   |                                                                                                                                                                                                | 31 dicembre 2001                                                                                               |
| Art. 7, co. 1, lett. d)                                                                                                                          | Diritti civili dello straniero in condizione di reciprocità                       | Il Governo non lo ritiene necessario in quanto la materia è contenuta nel regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione attualmente in corso di registrazione presso la Corte dei conti |                                                                                                                |
| Art. 7, co. 1, lett. e)                                                                                                                          | Autorizzazioni ad accettare lasciti e donazioni da parte delle persone giuridiche | Nessun lavoro in corso                                                                                                                                                                         | 31 dicembre 2001                                                                                               |
| Art. 7, co. 1, lett. f)                                                                                                                          | Pubblicità legale degli atti delle imprese                                        | Nessun lavoro in corso                                                                                                                                                                         | 31 dicembre 2001                                                                                               |
| Art. 8                                                                                                                                           | Rapporto di impiego pubblico del personale sottoposto al regime privatistico      | In fase avanzata di studio                                                                                                                                                                     | 31 dicembre 1999                                                                                               |
| L. 8 agosto 1995, n. 335<br><i>"Riforma del sistema pensionistico e complementare"</i> , art. 3 comma 21                                         | testo unico in materia di previdenza                                              | In fase di avanzata elaborazione                                                                                                                                                               | 31 marzo 2000 <sup>4</sup>                                                                                     |
| L. 15 marzo 1997, n. 59<br><i>"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali....."</i> art. 21, co. 13 | Leggi sull'istruzione                                                             | Nessun lavoro in corso                                                                                                                                                                         | entro un anno dalla data di entrata in vigore dei reg. di cui all'art. 21, co. 2 e 11 <sup>5</sup> della L. 59 |

<sup>4</sup> Il termine di attuazione, inizialmente fissato entro venti mesi dalla data di entrata in vigore della legge (17 agosto 1995) è stato in seguito differito al 31.3.98 dalla L. n. 417/96, al 31.3.99 dall'art. 59, co. 23 della L. n. 449/97, al 31.5.99 dall'art. 2, 1° per. della L. n. 448/98 e da ultimo dalla L. 17 maggio 1999, n. 144, art. 45, co. 15.

<sup>5</sup> I commi 2 e 11 dell'articolo 21 non prevedono un termine per l'emanazione dei regolamenti.

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| Legge di delega o di autorizzazione                                                                                                                                             | Testi unici                                                                                                                          | Stato di avanzamento dei lavori presso le Amministrazioni competenti                                             | Scadenza                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L. 3 aprile 1997, n. 94<br>"Modifiche alla legge 5 agosto 1978 n. 468" art. 6, co. 1                                                                                            | 1) Formazione e gestione del bilancio dello Stato<br>2) Tesoreria                                                                    | In corso di studio preliminare                                                                                   | entro un anno dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo di cui all'art. 6, co. 1 della legge |
| L. 8 ottobre 1997, n. 352<br>"Disposizioni sui beni culturali" art. 1, co. 1                                                                                                    | Norme in materia di beni culturali ed ambientali                                                                                     |                                                                                                                  | 1° novembre 1999 <sup>6</sup> ; lo schema di D.Lgs è stato già esaminato dalle Camere                          |
| L. 24 aprile 1998, n. 128<br>"Legge comunitaria 1995 - 1997" art. 10, co. 1                                                                                                     | Testi unici compilativi delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie | Nessun lavoro in corso                                                                                           | 22 maggio 2000                                                                                                 |
| L. 30 novembre 1998, n. 419<br>"Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale" art. 4, co. 1                                                      | Organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale                                                                      | Il Governo ritiene necessario attendere il completamento della attuazione delle deleghe previste dalla L. 419/98 | 22 giugno 2000                                                                                                 |
| L. 5 febbraio 1999, n. 25<br>"Legge comunitaria 1998" art. 7                                                                                                                    | Testi unici compilativi delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite con la L. 25                                | Sono in corso di elaborazione il T.U. in materia di appalti e quello in materia di tutela dei consumatori        | 27 febbraio 2001                                                                                               |
| L. 13 maggio 1999, n. 133,<br>"Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale" Art. 35, co. 1,                                                | testo unico in materia tributaria                                                                                                    | In corso di elaborazione                                                                                         | 18 maggio 2000                                                                                                 |
| L. 17 maggio 1999, n. 144,<br>"Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione..." , art. 45, co. 1, lett. n) <sup>7</sup> | Testi unici in materia di incentivi all'occupazione e di ammortizzatori sociali                                                      | In fase avanzata di studio                                                                                       |                                                                                                                |

<sup>6</sup> Il termine, originariamente di un anno dalla data di entrata in vigore della legge (1.11.97), è stato prorogato di sei mesi dalla L. 191 del 1998 e di ulteriori sei mesi dalla L. 122 del 1999.

<sup>7</sup> I principi e criteri direttivi della delega prevista dall'articolo 45, comma 1, prevedono, alla lettera n), la "riunione, entro 24 mesi, in uno o più testi unici delle normative e delle disposizioni in materia di incentivi all'occupazione e di ammortizzatori sociali, al fine di consentire la più agevole conoscibilità delle stesse". Si osserva che il termine per l'emanazione del testo unico, per il quale non viene indicata la data di decorrenza, sembra essere in contrasto con quello previsto per l'esercizio della delega, che è fissato al 31 dicembre 1999.

| Legge di delega o di autorizzazione                                                                                                                                | Testi unici                                                                                 | Stato di avanzamento dei lavori presso le Amministrazioni competenti | Scadenza       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------|
| L. 3 agosto 1999, n. 265, "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142" art. 31, co. 1 | testo unico in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative. | In corso di studio preliminare                                       | 21 agosto 2000 |

I dati relativi allo stato di avanzamento dei lavori per la predisposizione di testi unici presso le Amministrazioni competenti sono stati comunicati dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio sen. Bassanini alla Commissione speciale nella seduta del 29 settembre 1999.

Si ricorda che l'art. 4 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 di riforma dell'organizzazione del Governo, prevede l'emanazione di una serie di regolamenti sull'organizzazione e sulla distribuzione delle funzioni interne delle amministrazioni centrali; l'art. 4, comma 7, stabilisce che detti regolamenti dovranno raccogliere tutte le disposizioni relative a ciascun ministero. Inoltre, lo schema di riordinamento degli enti pubblici (ancora all'esame della Commissione parlamentare per la riforma amministrativa), prevede un ampio intervento di riordino della legislazione riguardante tali settori attraverso la delegificazione di tutti gli aspetti organizzativi e procedurali.

PAGINA BIANCA

## **PARERI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI**

PAGINA BIANCA

## I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: Vincenzo CERULLI IRELLI)

### PARERE SULLA

#### RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

La I Commissione,

esaminata la « Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari » (doc. XXVII, n. 5);

rilevato che le materie previste come oggetto della normativa di riordino sono molteplici e complesse; si tratta, infatti, di tutte le materie già oggetto delle c.d. leggi di delegificazione (in particolare, si vedano gli elenchi delle materie di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 e di cui alla stessa legge n. 50 del 1999, allegati 1 e 2); di quelle concernenti i servizi pubblici locali nonché le attività economiche e industriali, di cui all'articolo 4, comma 4, della legge n. 59 del 1997, concernenti, tra le altre, il commercio, i trasporti e il finanziamento delle attività produttive; di quelle elencate nell'allegato 3 della stessa legge n. 50 del 1999, concernenti l'ambiente, l'urbanistica, le finanze, l'espropriazione, la documentazione amministrativa, l'università, l'agricoltura, e altre ancora; infine, di una serie di materie civilistiche oggetto di recenti modifiche al codice civile;

sottolineata la stretta connessione tra l'operazione di riordino normativo e l'operazione di semplificazione avviata con l'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

ritenuto che il programma di riordino normativo non sia strettamente limitato alle materie menzionate nell'articolo 7, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50, parendo opportuno ricomprendervi anche i testi unici previsti da singole disposizioni di legge, ai quali pure dovrà applicarsi la disciplina prevista dal citato articolo 7 della legge n. 50 del 1999, salvo deroga espressamente stabilita in proposito;

*delibera di esprimere le seguenti osservazioni:*

1) per assicurare la pratica realizzabilità del programma di riordino, appare indispensabile una realistica selezione dei settori normativi da sottoporre a riordino nei prossimi due anni;

2) la selezione dovrà essere effettuata sulla base degli indirizzi parlamentari e dell'impegno da parte del Governo in ordine alla assegnazione delle risorse tecniche necessarie per la realizzazione dell'azione di riordino nei tempi previsti;

3) in relazione agli ambiti di competenza della Commissione affari costituzionali si segnalano le seguenti quattro priorità:

a) il testo unico delle norme in materia di pubblico impiego di cui all'articolo 8 della legge n. 50 del 1999, concernente il personale pubblico con rapporto di lavoro di tipo privatistico; la stessa legge n. 50 del 1999 prevede, peraltro, all'allegato 3, come ulteriore materia oggetto di riordino, il rapporto di pubblico impiego del personale « non privatizzato », la cui disciplina dovrebbe, pertanto, essere opportunamente riordinata in un unico testo contestualmente a quella concernente il personale « privatizzato »;

b) il testo unico delle norme in materia di autonomie locali, previsto dall'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265;

c) il testo unico delle norme in materia di documentazione amministrativa ed anagrafica;

d) il testo unico delle norme in materia di rimborso delle spese elettorali e finanziamenti a favore di partiti, movimenti politici, candidati e titolari di cariche elettive, di agevolazioni a favore dei medesimi soggetti e di controlli e sanzioni previsti dalla legge, di cui all'articolo 8 della legge 3 giugno 1999, n. 157; al riguardo, tale ultima disposizione non menziona l'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 e prevede che il testo unico abbia carattere compilativo, il che rende necessario chiarire se a tale testo unico possa applicarsi la disciplina generale prevista dal citato articolo 7 della legge n. 50 del 1999 ai fini di un suo inserimento nel programma di riordino del Governo;

4) il programma di riordino dovrà essere l'occasione anche per procedere ad una reale semplificazione della normativa vigente nei diversi settori: in questo senso appare opportuno non solo procedere alla più ampia delegificazione secondo i criteri indicati dalla legge, ma anche alla riduzione dello *stock* normativo attraverso l'abrogazione, limitatamente alle materie le cui discipline normative costituiscono oggetto di delegificazione, delle norme di legge o regolamentari ritenute non più necessarie;

5) i criteri per procedere alle abrogazioni dovrebbero essere finalizzati in primo luogo all'eliminazione delle antinomie presenti nella legislazione vigente e alla soppressione delle norme delle quali si sia dimostrata la scarsa effettività;

6) in considerazione della finalità di effettivo riordino e semplificazione della normativa di settore da perseguire con lo strumento dei testi unici, appare opportuno che, in una fase anteriore alla presentazione alle Camere degli schemi di testi unici per il prescritto parere parlamentare, il Governo presenti alle Commissioni parlamentari competenti nei diversi settori una relazione concernente lo stato di avanzamento dei lavori e i principali problemi riscontrati nella

azione di riordino, al fine di assumere gli eventuali indirizzi parlamentari sulle scelte da adottare;

7) sul piano procedimentale, si pone un problema di natura costituzionale inerente a profili di corretto utilizzo delle fonti di produzione normativa, considerato che la traduzione in un solo testo unico adottato nella forma del decreto legislativo di norme legislative e regolamentari darebbe luogo — anche alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 166 del 1990 — alla trasformazione delle norme di rango regolamentare in norme aventi valore legislativo, con risultato chiaramente incongruo rispetto alle finalità di semplificazione perseguite dalla legge n. 50 del 1999; ferma restando l'opportunità di un chiarimento legislativo dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, appare, dunque, preliminarmente utile chiarire che la previsione dell'articolo 7, comma 2, alinea, della legge 8 marzo 1999, n. 50, secondo cui i testi unici dovranno comprendere in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni le disposizioni legislative e regolamentari ivi raccolte, non potrà in ogni caso avere come conseguenza la legificazione delle disposizioni precedentemente contenute in atti di natura regolamentare, che potrebbe essere provocata qualora i testi unici fossero emanati nella forma di decreti legislativi; ciò premesso, al fine di evitare un indesiderato effetto di legificazione di disposizioni regolamentari, appare opportuno che i processi di delegificazione delle discipline delle materie di cui all'articolo 7, comma 1, della legge n. 50 del 1999, precedano le operazioni di riordino normativo da effettuare mediante l'emanazione di testi unici; a tal fine, occorrerebbe che il Governo seguisse un procedimento di adozione dei testi unici tale da distinguere la codificazione della disciplina di ciascuna materia a seconda che si tratti di discipline normative delegificabili ovvero di discipline che dovrebbero mantenere rango legislativo.

Più nel dettaglio, il Governo dovrebbe provvedere all'adozione di ciascun testo unico attraverso la predisposizione di tre diversi atti:

a) un regolamento di delegificazione con il quale provvedere alla delegificazione delle discipline delle materie di cui al citato articolo 7, comma 1, della legge n. 50 del 1999, e alla contestuale codificazione delle normative regolamentari risultanti dall'opera di semplificazione; in tal modo, i regolamenti di delegificazione in questione rivestirebbero anche la natura di testi unici regolamentari, la cui norma di autorizzazione legislativa andrebbe individuata nello stesso articolo 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999;

b) un decreto legislativo per la codificazione delle discipline non delegificabili, al quale andrebbe applicato il criterio direttivo di cui alla lettera d) del comma 2 dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, al fine di consentire ad esso di procedere al coordinamento formale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa;

c) un testo unico meramente compilativo con il quale procedere alla definitiva unificazione delle discipline normative sia di rango

legislativo sia di rango regolamentare, e alle opportune evidenziazioni delle disposizioni di differente rango normativo, come richiesto dal comma 2, alinea, dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999.

Per tutte e tre le tipologie di fonte normativa sopra individuate occorre, infine, che il Governo riferisca alle competenti Commissioni parlamentari in ordine a ciascuno schema di atto normativo di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*; tali provvedimenti, sebbene concatenati l'uno all'altro in una sequenza procedimentale ben definita, dovranno essere trasmessi alle Camere in modo contestuale, ferma restando l'adozione di distinte pronunce o valutazioni parlamentari in merito a ciascuno di essi;

8) la Commissione ritiene altresì che debba essere formulato al Governo uno specifico indirizzo per il riordino delle circolari in vigore nelle diverse materie oggetto dei processi di semplificazione e codificazione normativa, con particolare riferimento alla soppressione delle circolari contrastanti con norme di legge o di regolamento, applicando i medesimi criteri di razionalizzazione e di semplificazione stabiliti dalla legge per il riordino normativo.

## II COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(Relatore: Vincenzo SINISCALCHI)

### PARERE SULLA

#### RELAZIONE PER L'ADOZIONE DEL PROGRAMMA DI RIORDINO DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

La II Commissione,

esaminata la relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50;

sottolineata l'esigenza di semplificare e razionalizzare la legislazione vigente al fine di garantire un adeguato livello qualitativo della normazione;

ritenuto che la semplicità, chiarezza e coerenza della norma rappresentano presupposti indefettibili per una corretta ed efficace applicazione della stessa;

ritenuto che l'inflazione della produzione normativa determina una situazione di incertezza del diritto, che si ripercuote in senso negativo sulla vita dei cittadini e sulle attività economiche, che, comportando, tra l'altro, il venir meno della trasparenza dell'azione pubblica ed un eccesso di burocrazia, rappresenta una delle condizioni che facilitano l'insorgere di fenomeni degenerativi nell'ambito della pubblica amministrazione;

rilevato che la crescente produzione normativa è strettamente connessa alla complessità dei compiti attribuiti al settore pubblico, tra i quali vanno ricompresi gli interventi diretti a tutelare gli interessi cosiddetti deboli, quali ad esempio quelli ambientali e sanitari, per cui l'esigenza di un miglioramento della qualità normativa non può non essere un obiettivo fondamentale per uno Stato democratico;

ritenuto che la razionalizzazione della normazione può essere conseguita, oltre che delegificando e semplificando, anche riordinando la disciplina di settori omogenei attraverso la redazione di testi unici che, da un lato, garantisce una maggiore leggibilità e trasparenza delle regole e, dall'altro, riduce la frammentarietà delle fonti normative;

osserva quanto segue:

si sottolinea l'opportunità di emanare testi unici che, così come stabilito dall'articolo 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999, com-

prendano, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari, procedendo inoltre ad una contestuale delegificazione degli aspetti organizzativi e procedurali, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997;

si condividono le esigenze tecniche formulate nella relazione e dirette alla individuazione dei criteri per la redazione dei testi unici, quali, ad esempio, la semplicità di linguaggio, la certezza e uniformità della terminologia ed il coordinamento delle norme;

si sottolinea che la redazione di testi unici da parte del Governo, essendo diretta a ridisegnare la disciplina normativa di una determinata materia, può portare a « smembrare », come si legge nella relazione, leggi, regolamenti e singoli articoli, ma non può stravolgere nel contenuto sostanziale le disposizioni di legge, se non ledendo le prerogative costituzionali del Parlamento;

si sottolinea l'opportunità di procedere alla revisione periodica dei testi unici con una cadenza più breve rispetto a quella settennale prevista, invero come termine massimo, dall'articolo 7, comma 2, lettera g) della legge n. 50 del 1999, in quanto la codificazione non deve significare l'immutabilità delle regole in essi contenute;

si osserva che il comma 6 dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, prevedendo che le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere modificate se non in modo esplicito, pur esprimendo l'esigenza condivisa che non si legifichi in maniera irrazionale su materie oggetto dei testi unici, non ha carattere vincolante nei confronti del Parlamento non potendo essere considerato un parametro di legittimità costituzionale della legge, in considerazione dei principi che regolano i rapporti tra fonti di pari grado; tale comma, tuttavia, costituisce una disposizione di sicura utilità, essendo un invito diretto al Parlamento ad intervenire su tali materie in maniera consapevole, cioè tenendo conto che queste sono già regolamentate da testi unici vigenti;

si rileva che tra le categorie dei settori considerati prioritari dalla legge n. 50 del 1999 per il riordino legislativo attraverso la redazione di testi unici non rientrano materie di diretta competenza della Commissione giustizia, salvo che per la normativa in materia di acquisto di immobili, accettazione di donazioni, eredità e legati da parte di persone giuridiche;

si osserva che il riordino della legislazione penale e civile, sia sostanziale sia procedurale, deve rappresentare un obiettivo primario per il legislatore, trattandosi di settori che incidono in maniera diretta e immediata su interessi primari dell'individuo, mentre in alcuni casi la disciplina sembra essere frammentaria;

si sottolinea l'opportunità di riunire in un unico codice le fattispecie criminoso secondo il principio della riserva di codice in materia penale, già enunciato nel progetto di riforma elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, al fine di dare

certezza e chiarezza in una materia che attiene direttamente alla libertà personale;

si sottolinea la necessità di razionalizzare e coordinare la disciplina normativa di grado primario e secondario in materia di lotta alla criminalità organizzata e di misure di prevenzione, che, in ragione di una progressiva produzione normativa appare non sempre univoca e di certa applicazione;

in conclusione, appare necessario che, negli atti di indirizzo adottati a conclusione dell'esame della relazione, sia evidenziata l'opportunità di procedere in via prioritaria al riordino normativo, attraverso la redazione di testi unici, anche di alcuni settori (tra cui in primo luogo quelli relativi alla lotta alla mafia ed alle misure di prevenzione) che non sono compresi tra quelli previsti dalla legge n. 50 del 1999, ma che richiedono, per garantire una corretta ed efficace applicazione delle disposizioni vigenti, una complessiva e coerente risistemazione normativa.

### III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(Relatore: Antonio DI BISCEGLIE)

#### PARERE SULLA

#### RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

La III Commissione,

esaminata la « Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari » (doc. XXVII, n. 5);

premessi che:

l'articolo 7, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50, individua le norme legislative e regolamentari che saranno oggetto di riordino mediante l'emanazione di testi unici riguardanti settori omogenei;

la medesima disposizione legislativa prevede che il programma di riordino sia adottato dal Consiglio dei Ministri secondo gli indirizzi espressi dal Parlamento sulla base della relazione presentata dal Governo;

le norme interessate dal programma di riordino non concernono materie di competenza della Commissione Affari esteri e comunitari, né allo stato risultano individuabili settori normativi suscettibili di codificazione mediante la predisposizione di testi unici,

delibera di esprimere la seguente osservazione:

si ritiene particolarmente opportuna la decisione, adottata con la legge 8 marzo n. 50, di intraprendere con sistematicità, ai fini di una maggiore trasparenza e conoscibilità della normazione, la strada della codificazione delle norme legislative e regolamentari, assicurando altresì le condizioni per un raccordo di tale attività di compilazione di testi unici con il processo di delegificazione e semplificazione avviato con l'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 e proseguito con l'articolo 2 della legge n. 537 del 1993 e con l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

## IV COMMISSIONE PERMANENTE

(DIFESA)

(Relatore: Roberto LAVAGNINI)

## PARERE SULLA

RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

La IV Commissione,

esaminata la « Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari » (doc. XXVII, n. 5);

premesso in via generale, ed ai fini di quanto di competenza della Commissione, che:

a) l'articolo 7, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998) disciplina le modalità di riordino delle norme indicate al comma 1 (non concernenti materie di competenza della Commissione) « mediante l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le *disposizioni legislative e regolamentari* » vigenti in materia, *delegificando* contestualmente « le norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali »;

b) il citato articolo 7 introduce un metodo di codificazione suscettibile di applicazione generalizzata in occasione di successive leggi di semplificazione, nell'ambito delle quali possono opportunamente essere contemplate anche materie attinenti al settore della Difesa, predisponendo pertanto uno strumento dalle rilevanti possibilità di applicazione nel complessivo disegno di semplificazione normativa intrapreso dalle istituzioni;

c) peraltro tale metodo di codificazione si fonda sul conferimento al Governo di una delega legislativa, nell'esercizio della quale il Governo può coordinare in un testo unico sia norme legislative sia norme regolamentari, al fine — espresso nella Relazione in esame — di « visualizzare » nell'unico contesto normativo del testo unico l'intera disciplina della materia, privilegiando quindi l'esigenza di assicurare la « semplificazione e conoscibilità normativa » (doc. XXVII, n. 5, p. 15);

d) poiché trattasi di codificazione da definire sulla base di una delega legislativa unitaria, al di là dell'auspicato effetto di assicurare visibilità alla normativa codificata, il procedimento di attuazione della delega, unitario nelle forme, alla luce di quanto osservato *sub a*), sembra determinare l'effetto (inevitabile nel vigente contesto costituzionale delle fonti del diritto) per il quale le preesistenti norme regolamentari il cui contenuto sia riprodotto nel codice sarebbero in realtà novate da questo in conseguenza del rango che conseguirebbero in seguito al predetto coordinamento in un codice emanato nelle forme di un decreto legislativo (la natura legislativa del codice di cui al citato articolo 7 è infatti stata confermata nel corso dei lavori della I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni e del Comitato per la legislazione);

e) le considerazioni di cui *sub d*) assumono peculiare rilievo alla luce del fatto che alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 7 della citata legge n. 50 del 1999 si prevede che « fino alla data di entrata in vigore di una legge generale sull'attività normativa, nella redazione dei testi unici, emanati ai sensi del comma 4, il Governo si attiene », tra gli altri, al seguente principio e criterio direttivo: « delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali, secondo i criteri previsti dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni »; con ciò la disposizione lascerebbe intendere che le disposizioni da emanare in conseguenza di tale delegificazione non potrebbero essere contenute nell'emanando codice, né in successivi aggiornamenti, in quanto questi ultimi avrebbero — per l'appunto — natura legislativa mentre le norme da emanare in seguito a delegificazione avrebbero natura regolamentare, che perderebbero se ricomprese in un codice legislativo;

f) i profili premessi sono di estremo rilievo se ponderati nella prospettiva di possibili codificazioni delle norme concernenti il settore della Difesa, dove numerose e mal coordinate sono proprio le norme — legislative e regolamentari — riguardanti « aspetti organizzativi e procedurali », che necessiterebbero di codificazione ma che, se codificate in forme analoghe a quelle indicate nel vigente articolo 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999, impedirebbero di avere un codice unitario ed imporrebbero quanto meno due livelli di codificazione: uno legislativo, volto ad unificare le norme legislative e regolamentari riguardanti profili « sostanziali » della materia codificata, ed uno necessariamente regolamentare, limitato al coordinamento del complesso delle norme — legislative e regolamentari — concernenti, appunto, gli « aspetti organizzativi e procedurali » della stessa materia;

g) nel settore della Difesa sono infatti individuabili alcune materie per le quali la stratificazione di successive discipline rende necessario provvedere al più presto ad interventi di riordino e semplificazione normativa; tali materie riguardano:

- 1) lo stato giuridico ed economico del personale militare;
- 2) il patrimonio immobiliare della Difesa e gli alloggi di servizio del personale militare;

3) la disciplina degli aspetti generali dell'impiego di personale militare e di strutture della Difesa in occasione della partecipazione dell'Italia a missioni internazionali di pace;

*h)* la Commissione ha attualmente all'esame progetti di legge nell'ambito dei quali sono previsti interventi di riordino normativo in talune delle materie indicate alla lettera *g)*, da perfezionare in via legislativa ma con forme diverse da quelle contemplate nell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, allo scopo di evitare le difficoltà segnalate (si ricordano in particolare il testo unificato delle proposte di legge A.C. 345 e abbinate, recante « Nuove norme in materia di servizio di leva », ed il testo unificato delle proposte di legge A.C. 327 e abbinate, recante « Istituzione di un servizio militare volontario »);

delibera di esprimere le seguenti osservazioni:

appare utile assicurare che il ricorso alla codificazione come metodo di semplificazione e di coordinamento della normativa vigente sia assicurato con forme uniformi presso tutti gli organi parlamentari, evitando in particolare che il settore della Difesa, eterogeneo sotto il profilo delle materie da disciplinare, sia preso in considerazione all'interno di codificazioni avviate nell'ambito di diversi contesti normativi;

appare inoltre indispensabile perfezionare le codificazioni di cui al punto *g)* della premessa, anche se le relative deleghe sono attualmente contenute in provvedimenti all'esame della Commissione in forme non assimilabili a quelle previste all'articolo 7 della citata legge n. 50 del 1999.

**V COMMISSIONE PERMANENTE****(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)****(Relatore: Roberto Di Rosa)****PARERE SULLA****RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI****La V Commissione**

esaminata, per quanto di competenza, la relazione presentata dal Governo il 6 luglio 1999, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, della legge n. 50 del 1999;

rilevato che la relazione governativa non indica, come invece sarebbe stato opportuno, un quadro delle priorità dell'opera di riordino normativo da realizzarsi in attuazione dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, che il Parlamento avrebbe potuto correggere ed integrare negli atti di indirizzo preliminari all'adozione del programma di riordino normativo,

ritenendo che nel programma di riordino normativo da adottarsi in attuazione della legge n. 50 del 1999 vadano ricompresi anche i testi unici previsti da altre disposizioni legislative, esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

con le seguenti osservazioni:

appare opportuno che tra le priorità del programma di riordino sia presa in considerazione la disciplina relativa alle attività economiche industriali, in particolare per quanto riguarda le politiche regionali, strutturali e di coesione dell'Unione europea, ivi compresi gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, cui fa espresso riferimento l'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997, espressamente richiamato dall'articolo 7, comma 1, lettera a), della legge n. 50 del 1999. In questo ambito, prioritaria appare la predisposizione di un testo unico che raccolga le disposizioni adottate a sostegno delle aree depresse: allo stato, infatti, le agevolazioni alle imprese localizzate nelle aree depresse sono regolate da una pluralità di norme stratificatesi nel tempo e contenute in una serie assai variegata di atti, normativi e non (norme legislative, norme regolamentari, delibere CIPE, decreti ministeriali, oltre alla normativa co-

munitaria). A questo proposito, sembra opportuno che il testo unico emanato dal Governo contenga quanto meno un richiamo esplicito al complesso di tali atti, ove vigenti e rilevanti nella materia fornendo una «mappatura» delle agevolazioni esistenti, eliminando le eventuali sovrapposizioni e chiarendo i casi di incompatibilità, cioè il divieto di cumulo di agevolazioni previste da disposizioni diverse. Il testo unico dovrebbe dedicare una particolare cura all'individuazione delle aree territoriali interessate dai singoli strumenti, distinguendo, all'interno di ciascuna regione e/o provincia, i comuni le cui imprese possono ricevere aiuti a titolo di uno degli obiettivi dei fondi strutturali comunitari o che viceversa fruiscono di una delle deroghe *ex* articolo 92, paragrafo 3a) e 3c) del Trattato CE. Il testo unico dovrà inoltre chiarire il regime di aiuti di Stato alle imprese che troverà applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2000, posto che l'attuale regime di agevolazioni dovrà essere rinegoziato con la Commissione europea;

appare altresì opportuno che tra le priorità del programma di riordino siano prese in considerazione anche la materia della formazione e gestione del bilancio dello Stato e la materia della tesoreria, interessate da altrettante deleghe per l'emanazione di testi unici contenenti norme legislative e regolamentari contenute nell'articolo 6, comma 4, della legge n. 94 del 1997. Il termine entro il quale avrebbero dovuto essere attuate tali deleghe era stabilito entro un anno dall'entrata in vigore del regolamento di riforma della gestione della contabilità di cui al precedente comma 1. Poiché tale regolamento non è stato ancora adottato, nonostante la scadenza del termine (di carattere non perentorio) indicato nell'articolo 6, comma 1, della legge n. 94 del 1997, le deleghe per l'emanazione dei testi unici devono ritenersi ancora aperte (a conferma di ciò è anche l'articolo 1, comma 1, della legge n. 208 del 1999, che delega il Governo, entro un anno dalla entrata in vigore dei decreti legislativi di emanazione dei testi unici, ad adottare disposizioni correttive degli stessi);

ugualmente tra le priorità del programma di riordino appare infine opportuno prendere in considerazione la materia dell'ordinamento dei comuni e delle province, relativamente alla quale il comma 2 dell'articolo 31 della legge n. 265 del 1999 prevede una delega per l'emanazione di un testo unico, che, oltre a riunire le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale degli enti locali, contenga, tra l'altro, le disposizioni legislative sul sistema finanziario e contabile degli enti locali. A questo proposito, la parziale sovrapposizione che potrebbe realizzarsi con il testo unico in materia di tesoreria da adottare in attuazione della legge n. 94 del 1997 andrebbe risolta nel senso di includere nel testo unico relativo all'ordinamento dei comuni e delle province tutte le norme relative alla tesoreria che interessino gli enti locali, mentre il testo unico in materia di tesoreria dovrebbe limitarsi a contenere apposite disposizioni di rinvio.

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

(Relatore: Giovanni Marongiu)

## PARERE SULLA

RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

La VI Commissione finanze,

esaminata la relazione predisposta dal Governo ai fini della definizione degli indirizzi al Governo per la predisposizione del programma di riordino normativo;

rilevata la necessità di procedere ad un complessivo riordino dell'ordinamento tributario, che consenta di realizzare una semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo, in modo di instaurare un più corretto tra il fisco ed i contribuenti;

sottolineato che a tal fine appare opportuno avviare un processo di codificazione delle norme relative a tale settore, eventualmente mediante la predisposizione, in una fase intermedia, di testi unici che raccolgano le disposizioni concernenti i più importanti settori;

esprime le seguenti osservazioni:

per quanto riguarda la materia tributaria:

a) si rileva come il disegno di legge recante lo Statuto dei diritti del contribuente, attualmente in fase di avanzata discussione in Parlamento, contenga principi innovativi di notevole rilevanza, i quali segnano una svolta positiva nei rapporti tra contribuenti e fisco; pertanto, il contenuto dello stesso dovrà rappresentare parte integrante dei testi unici da adottare ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999, costituendo il nucleo delle disposizioni preliminari dell'ordinamento tributario e, quindi, del codice tributario;

b) nella redazione dei testi unici, si provveda alla puntuale indicazione delle norme abrogate, sia in quanto confluenti nei testi unici o del codice tributario, sia in quanto incompatibili con il contenuto degli stessi, procedendo altresì alla ricognizione di tutte le norme, che, seppure non inserite nel *corpus* degli stessi testi unici, manterrebbero comunque la loro vigenza;

c) sia previsto che ogni modifica ed integrazione successivamente apportata alla normativa tributaria, anche di carattere regolamentare, sia realizzata attraverso apposite novelle ai testi unici o al codice tributario;

d) allo scopo di garantire l'unitarietà del corpo normativo e, quindi la piena ed agevole conoscibilità delle disposizioni tributarie, si provveda a riunire in un unico testo l'insieme delle disposizioni, sia di rango legislativo, sia di rango secondario, concernenti le medesime materie, limitando ai profili di carattere strettamente organizzatorio il ricorso a strumenti differenti quali, ad esempio, circolari interne e decreti dirigenziali;

e) nella redazione dei testi unici, in considerazione della loro natura sostanziale e non meramente compilativa, appare particolarmente necessario apportare tutte quelle modificazioni idonee a realizzare la coerenza logica e sistematica della normativa, evitando il ricorso a formulazioni disomogenee ed equivocate nella definizione e nella disciplina dei diversi istituti;

f) nella realizzazione dei processi di delegificazione, si provveda a mantenere alla fonte primaria la disciplina degli aspetti relativi agli elementi fondamentali dei tributi, quali i presupposti soggettivi ed oggettivi, le basi imponibili, la misura delle aliquote ovvero degli importi, le detrazioni e le deduzioni, i casi di esenzione, così come la disciplina del contenzioso, delle sanzioni tributarie, della liquidazione, dell'accertamento e della riscossione, nonché dell'istituto dell'autotutela, in quanto tali materie incidono direttamente in modo particolarmente rilevante sui diritti di libertà dei contribuenti, presidiati da specifiche garanzie costituzionali, nonché dalla tradizione e dalle funzioni parlamentari;

g) si provveda ad includere, nell'ambito di un testo unico sulle imposte dirette, anche la normativa relativa alla cosiddetta *dual income tax*, nonché alle operazioni di fusione, scissione e conferimento, attualmente contenuta in diversi provvedimenti normativi;

h) si provveda ad accorpare in un unico testo l'insieme delle disposizioni relative alla liquidazione ed all'accertamento delle imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP, anche in considerazione della possibilità di presentare dichiarazioni unificate ed effettuare versamenti unitari;

i) si accorpino altresì in unico testo le disposizioni, ora contenute in diversi atti normativi, concernenti la disciplina della riscossione di imposte e tributi;

j) si provveda alla redazione di un unico testo concernente la disciplina relativa ai principi fondamentali in materia di tributi locali;

per quanto riguarda la materia finanziaria:

a) si rileva la necessità di giungere alla redazione di un testo unico delle disposizioni in materia di assicurazione, al fine di armonizzare la disciplina, attualmente ripartita in diversi provvedimenti, concernente i diversi rami di attività, anche alla luce della crescente

integrazione tra settore assicurativo e settore bancario: una maggiore omogeneità normativa può infatti favorire il miglioramento del livello di trasparenza e di tutela della clientela;

b) appare altresì evidente l'esigenza di procedere alla redazione di un testo unico delle disposizioni in materia di contrasto al riciclaggio dei capitali, anche al fine di permettere l'aggiornamento della normativa nazionale rispetto all'evoluzione della disciplina comunitaria, in modo da garantire l'effettività delle sanzioni ed individuare strumenti che si dimostrino efficaci rispetto all'obiettivo di un puntuale contrasto ai fenomeni del riciclaggio;

c) si sottolinea inoltre l'opportunità di realizzare un codice dei mercati finanziari che, ferma restando la specificità dei vari comparti, accorpi la disciplina del settore bancario, di quello assicurativo sull'intermediazione finanziaria e sui soggetti emittenti.

**VII COMMISSIONE PERMANENTE**  
(CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

(Relatore: Giuseppe Petrella)

**PARERE SULLA**

**RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI**

La VII Commissione

preso atto della relazione del Governo al parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari;

condivise le finalità generali in essa contenute;

considerata l'esigenza di superare la frammentazione normativa nei settori dell'università e della ricerca;

esprime

in ordine al programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, le seguenti osservazioni:

a) è necessario dare priorità alla redazione di due distinti testi unici, in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica;

b) occorre procedere alla redazione dei testi secondo un criterio di raggruppamento delle norme per argomento, evidenziando, con opportune note, nell'ambito dello stesso argomento, le norme legislative e quelle regolamentari (sia governativi che ministeriali), nonché indicando esplicitamente le norme che possono essere disapplicate in presenza di disposizioni statutarie degli atenei (articolo 7, comma 2, lettera h).

## VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

(Relatore: Uberto Siola)

## PARERE SULLA

RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

## L'VIII Commissione

esaminata la relazione governativa per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, ai sensi dell'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50;

condividendo l'esigenza di ricondurre la disciplina di alcuni settori a testi unici, in ciascuno dei quali siano coordinate le norme che regolano le specifiche materie;

rilevando che il riordino normativo della materia presuppone anche il ricorso alla delegificazione degli aspetti che non richiedano l'intervento della legge;

tenuto conto che l'allegato n. 3 all'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 elenca tra le materie oggetto di riordino sia *l'ambiente e la tutela del territorio* sia *l'urbanistica e l'espropriazione*;

esprime:

## PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

per quanto concerne le priorità di intervento individuate dalla legge e riprese dalla relazione governativa, si rileva che:

a) in materia urbanistica la Commissione Ambiente sta esaminando le proposte di legge n. 407 ed abbinate, volte ad una complessiva revisione della disciplina della pianificazione urbanistica e della gestione del territorio. La complessità di intervenire in questa materia con un testo unico deriva quindi dalla possibile modifica della normativa vigente; occorrerà pertanto tener conto dei tempi e dell'evoluzione dell'*iter* parlamentare di riforma della materia, raccordando la predisposizione del relativo testo unico all'attività legislativa in corso. Ove la legge di riforma non dovesse peraltro essere approvata

nell'attuale legislatura, il Governo potrebbe tener conto degli orientamenti emersi dal dibattito parlamentare svolto, ispirandosi al principio della gestione unitaria del territorio e ricomprendendo quindi nel testo unico anche la disciplina dell'assetto e del governo del territorio, nei limiti consentiti dalla norma di delega;

b) appare condivisibile l'intenzione di procedere quanto prima al riordino della disciplina relativa all'ambiente e alla tutela del territorio, tenuto conto che già la Commissione aveva inserito nel proprio programma dei lavori l'esame delle proposte di legge n. 192 (Spini ed altri) e n. 1878 (Scalia ed altri), che mirano a tale obiettivo;

in merito ai criteri cui dovrebbe ispirarsi l'azione di riordino normativo, si rileva che:

a) tra i principi di delega individuati dallo stesso articolo 7 della legge n. 50 del 1999, viene annoverato quello della delegificazione delle norme concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali; appare quanto mai opportuno completare e dare nuovo impulso a tale processo soprattutto nella materia ambientale. I numerosi tentativi compiuti in tal senso, a partire dalla legge n. 537 del 1993, non sempre hanno prodotto i risultati previsti e pertanto vari settori nei quali era previsto l'esercizio della potestà regolamentare del Governo restano tuttora disciplinati da norme di rango legislativo;

b) a seguito dell'ampio processo di conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, appare indispensabile, soprattutto nel settore della tutela ambientale, che i testi elaborati per ciascuna materia nell'ambito del processo di riordino indichino tassativamente le competenze che in ciascun settore residuano allo Stato e quelle che risultano deferite alla potestà regionale;

c) un altro elemento da tenere in considerazione è che spesso la complessità del sistema normativo deriva dalla moltiplicazione dei centri di produzione di norme. Ciò appare particolarmente vero nel settore ambientale, nel quale si registra un concorso di norme di derivazione statale, regionale e comunitaria. Pertanto, ferma restando la necessità di definire le modalità con cui vengono esercitati i poteri concorrenti in materia ambientale:

1. il Governo, anche ai fini del raccordo tra normativa statale e normativa regionale, dovrà definire, distinguendole opportunamente, le disposizioni che costituiscono norme di principio, quelle di indirizzo, quelle immediatamente prescrittive e quelle che necessitano di regolamenti di attuazione. Ove l'eterogeneità della vigente normativa non consentisse nell'immediato la realizzazione di tale intervento di razionalizzazione normativa, esso potrebbe divenire oggetto di un apposita previsione da inserire nelle successive leggi di semplificazione;

2. In relazione ai rapporti con la normativa dell'Unione europea, occorre considerare che le modalità di recepimento delle direttive comunitarie hanno concorso alla frammentazione delle discipline ambientali, tenuto conto che si è proceduto di volta in volta

alla trasposizione nell'ordinamento nazionale di direttive settoriali, senza provvedere al necessario coordinamento normativo. Il riordino normativo potrebbe essere l'occasione per ovviare a tale inconveniente, in conformità agli stessi orientamenti di recente sanciti in sede europea, a partire dalla risoluzione del Consiglio del 7 ottobre del 1997, relativa proprio al diritto comunitario dell'ambiente, con la quale si sottolinea tra l'altro l'importanza della codificazione e della razionalizzazione normativa;

d) sul piano procedurale, appare infine indispensabile che il Governo, prima dell'inizio dell'attività dei gruppi di lavoro incaricati della redazione degli schemi di testi unici, informi le Commissioni parlamentari competenti relativamente alle materie su cui interverranno i testi unici e ai criteri che si intendono seguire.

**IX COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)**

(Relatore: Ernesto Stajano)

**PARERE SULLA**

**RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI**

La IX Commissione

esaminata la relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari (Doc. XXVII, n. 5),

considerato che:

la legge 8 marzo 1999, n. 50, prevede, all'articolo 7, comma 1, che il Governo adotti, sulla base di indirizzi previamente definiti dalle Camere, il programma di riordino delle norme legislative regolamentari per l'emanazione di testi unici concernenti materie e settori omogenei;

tra i settori interessati dal riordino, espressamente richiamati dal comma 1, articolo 7, della legge n. 50 del 1999, risultano di diretto interesse per le competenze della IX Commissione le materie previste dall'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, relativamente, in particolare, alla programmazione, all'amministrazione ed alla gestione dei servizi di trasporto pubblico locale;

appare condivisibile la redazione di un testo unico anche al fine di razionalizzare i numerosi e diversificati atti normativi che incidono sul settore del trasporto pubblico locale;

sembra altresì congruo valutare l'opportunità di procedere alla previsione di ulteriori ambiti per la redazione di testi unici relativamente a settori di intervento caratterizzati da un ampio intervento normativo e dall'esigenza di un continuo adeguamento alla normativa di derivazione comunitaria, quali i settori delle poste, delle telecomunicazioni e del trasporto ferroviario;

andrebbe quindi considerata la possibilità di intervenire tramite la redazione di testi unici di riordino normativo in una serie di settori di interesse della Commissione, caratterizzati di recente da una marcata stratificazione normativa e da incisive modifiche ordina-

tali, in modo da razionalizzare le diverse discipline, anche alla luce dell'evoluzione derivante dal processo di liberalizzazione in atto a livello comunitario e che viene necessariamente trasfuso nell'ordinamento interno;

andrebbe altresì valutata l'opportunità di procedere ad un riordino normativo, nei settori del trasporto marittimo e della cantieristica, caratterizzati da un'ampia stratificazione normativa e dall'esigenza di un continuo adeguamento alla normativa di derivazione comunitaria;

ai fini dell'esame da parte della Commissione speciale della relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari,

#### DELIBERA

di esprimere le seguenti osservazioni:

a) per il trasporto pubblico locale, regolamentato mediante una stratificazione normativa attuata nel tempo anche con interventi privi della necessaria organicità appare opportuno procedere ad una incisiva razionalizzazione tenendo conto dell'esigenza di raccogliere in un unico contesto le differenti norme in un processo di semplificazione attento sia alle differenti fonti di produzione normativa, che ai distinti centri di decisione, nonché ai differenti livelli di intervento;

b) per il settore postale sia valutata l'opportunità di procedere alla redazione di un testo unico autonomo per il riordino organico delle disposizioni normative esistenti, tenendo particolarmente conto dell'esigenza di individuare una nuova cornice normativa che, sostituendo l'attuale codice postale, garantisca una regolamentazione del settore coerente con il nuovo assetto organizzativo derivante dalla trasformazione in Spa, con la progressiva liberalizzazione e con l'apertura al mercato, definite in sede di Unione europea. Il processo di razionalizzazione normativa dovrà tener conto altresì dell'evoluzione del sistema delle responsabilità, delle deleghe di gestione e di controllo derivante dalla trasformazione dell'Ente poste in Spa. Occorrerà poi garantire un'adeguata flessibilità a tale corpo normativo per consentire il recepimento di successivi interventi di derivazione comunitaria;

c) per le telecomunicazioni, siano coordinati in un unico testo i vari interventi normativi che hanno interessato il riassetto del settore. In particolare, sia reso coerente il sistema derivante dall'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con le disposizioni successive alla medesima legge n. 249 del 1997. In tale ambito, appare necessaria una razionalizzazione sotto i distinti profili del sistema delle fonti, dei centri di produzione normativa, del regime degli atti e della indicazione delle norme abrogate. In particolare è opportuno chiarire il rapporto tra la funzione di definizione degli indirizzi e quella di attuazione dei medesimi precisando, distinti ruoli delle istituzioni interessate, con particolare riferimento al Parlamento, al Governo ed

alle Autorità interessate. È opportuno raccogliere in un unico testo anche le disposizioni regolamentari emanate dalle varie fonti di produzione normativa ed in particolare dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

d) per il trasporto ferroviario sia considerata l'opportunità di una razionalizzazione delle varie norme esistenti, in particolare sotto il profilo della ripartizione degli ambiti di competenza, tenuto conto della normativa europea diretta a definire un quadro di progressiva liberalizzazione;

e) per il trasporto marittimo e la cantieristica sia valutata la possibilità di procedere ad una riorganizzazione delle disposizioni normative vigenti alla luce dei recenti interventi normativi volti a riformare la ripartizione delle sfere di competenza e delle disposizioni emanate in recepimento della normativa comunitaria.

**X COMMISSIONE PERMANENTE****(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)****(Relatore: Sergio Fumagalli)****PARERE SULLA****RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI**

La X Commissione

esaminata la relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50,

esprime le seguenti osservazioni ed indicazioni:

1. Si concorda con la necessità che la predisposizione di testi unici non rivesta un carattere puramente compilativo ma persegua obiettivi di ristrutturazione organica di semplificazione e di delegificazione. Si ravvede altresì la necessità che durante l'iter di redazione dei testi unici siano individuate forme di coinvolgimento del Parlamento, soprattutto a fronte di opzioni in grado di incidere su aspetti sostanziali della normativa.

2. L'individuazione del perimetro dei testi unici deve essere espressamente finalizzata a facilitare l'accesso alla norma del soggetto cui essa è destinata, cittadino o impresa che sia, riconducendo così anche la struttura legislativa ai suoi obiettivi sostanziali.

3. In particolare si individuano i seguenti ambiti di intervento di testi unici, volti ad attuare anche deleghe pendenti ulteriori rispetto a quella di cui alla legge 50/99:

a) testi unici funzionali che raccolgano la normativa connessa al perseguimento di specifici obiettivi di politica economica. Sono riconducibili a questa categoria:

a.1) testi unici sull'incentivazione allo sviluppo nelle aree depresse, all'innovazione tecnologica e alla ricerca applicata, nonché sul sostegno alle aree di crisi;

a.2) testo unico sul sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e al commercio con l'estero.

A questo riguardo è da privilegiare un'articolazione che riconduca i testi unici agli obiettivi di sostegno alle attività economiche che sono alla base della *Agenda 2000* dell'Unione europea.

b) testi unici settoriali finalizzati a raccogliere la normativa relativa a settori economici che richiedono una regolazione complessa. A questo ambito si riconducono:

b.1) testo unico sulla disciplina del commercio, dei pubblici esercizi e del commercio a distanza, ivi incluse le norme relative al commercio elettronico;

b.2) testo unico sui mercati dell'energia elettrica e del gas;

b.3) testo unico sulle norme che regolano il mercato e la concorrenza.

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

(Relatore: Gaetano Colucci)

## PARERE SULLA

RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

La XI Commissione

esaminata la relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari;

## DELIBERA

*di esprimere le seguenti osservazioni:*

a) La disposizione di cui all'articolo 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999, che si riferisce all'emanazione di testi unici comprendenti, in un unico contesto, disposizioni legislative e regolamentari, rischia di attribuire, se interpretata in senso letterale, rango legislativo a norme che, in base alla legislazione vigente, sono di natura regolamentare. Tale conseguenza sarebbe in palese contrasto con l'obiettivo della delegificazione espressamente perseguito dalla legge n. 50.

b) La relazione del Governo sottolinea come sia la stessa legge n. 50 del 1999 ad assegnare la priorità, nel programma di riordino, al testo unico relativo al personale contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni, poiché il termine finale per la sua emanazione è stabilito al 31 dicembre 1999. Per i restanti testi unici, il cui termine finale di emanazione è il 31 dicembre 2001, la relazione del Governo indica, invece, l'urgenza di intervenire sulle materie della documentazione amministrativa e dell'ambiente e territorio. Appare opportuno, tuttavia, completare innanzitutto la codificazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, predisponendo il testo unico relativo al personale non contrattualizzato, la cui emanazione dovrebbe pertanto avvenire in una data quanto più possibile prossima a quella del 31 dicembre 1999 stabilita per l'emanazione del testo unico relativo al personale contrattualizzato.

c) Nell'ambito delle norme oggetto di riordino attraverso l'emanazione di testi unici vi sono quelle relative agli incentivi all'occupazione. Tale materia, tuttavia, è anche oggetto della delega prevista dall'articolo 45, commi 4 e 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144, che dispone, tra i principi e criteri direttivi, la formulazione di uno o più testi unici per facilitare la conoscibilità della normativa. In proposito, appare evidente che la riforma sostanziale delle misure di incentivo

all'occupazione ai sensi della legge n. 144 del 1999 costituisce un presupposto logico rispetto al riordino disposto dalla legge n. 50. È comunque da sottolineare l'opportunità che il Governo, nel predisporre i decreti legislativi di cui alla legge n. 144, osservi, in quanto applicabili, anche i criteri di redazione dei testi unici indicati all'articolo 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999.

d) Considerato che la legge n. 50 del 1999 rimette alla valutazione del Parlamento la definizione delle priorità del programma di riordino legislativo e regolamentare, appare incongruo affermare, come fa la relazione del Governo (paragrafo 4.2), che l'ordine di emanazione dei testi unici dipenderà, in buona sostanza, dai tempi necessari alle Amministrazioni competenti e al Nucleo per la semplificazione per la loro materiale redazione.

e) Il riordino delle disposizioni legislative e regolamentari sul rapporto di impiego del personale non contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni interverrà su discipline assai distanti, che rispondono a logiche ed esigenze differenziate, ciascuna riferita a una singola categoria di dipendenti. Sebbene l'emanazione di un solo testo unico consenta di meglio evidenziare eventuali principi generali applicabili a tutte le categorie di personale non contrattualizzato, sembra preferibile predisporre più testi unici, ciascuno riferito ad una specifica categoria di personale non contrattualizzato (oppure a più categorie fra di loro omogenee).

f) L'emanazione del testo unico per il riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici contrattualizzati, potrebbe consentire di risolvere molte difficoltà interpretative, dovute alla necessità di coordinare norme dettate in un'ottica « pubblicistica » con le disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Appare pertanto necessario che il testo unico chiarisca quali istituti regolamentati da disposizioni meno recenti e non abrogate a seguito della sottoscrizione del secondo contratto collettivo siano ancora compatibili (e in che modo) con la nuova normativa sui dipendenti contrattualizzati e, soprattutto, indichi espressamente, per agevolare l'interprete, quali disposizioni riguardanti le materie di cui ai numeri da 1) a 7) della lettera c) dell'articolo 2 della legge n. 421 del 1992 siano state implicitamente abrogate o derogate da contratti collettivi stipulati successivamente al decreto legislativo n. 80 del 1998. Occorre infatti considerare che quest'ultimo decreto ha autorizzato i contratti collettivi ad intervenire anche sulle materie che il decreto legislativo n. 29 del 1993 aveva mantenuto riservate alla legge o ad altri atti normativi. Inoltre, su un piano più formale, è opportuno adeguare la terminologia utilizzata nelle norme generali e speciali ancora vigenti dirette esclusivamente ai dipendenti pubblici e emanate in un'ottica pubblicistica, per uniformarla a quella adoperata nel decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni e, in generale, nelle disposizioni emanate nell'ottica della privatizzazione del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

(Relatore: Vasco Giannotti)

## PARERE SULLA

RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

La XII Commissione,

valutato positivamente il perseguimento dell'obiettivo di semplificare e riordinare l'ordinamento, anche attraverso l'elaborazione di testi unici, nel quadro del più generale processo di miglioramento della qualità della legislazione;

considerato che tale processo risulta coerente con gli indirizzi legislativi del settore sociale e sanitario seguiti dalla Commissione;

sottolineata l'esigenza di specificare gli ambiti normativi di intervento del programma di riordino da sottoporre all'esame del Parlamento, secondo le procedure previste dalla legge n. 50 del 1999;

*delibera di esprimere le seguenti osservazioni:*

1. appare necessario rendere coerente l'esercizio della delega prevista dall'articolo 4 della legge n. 419 del 1998, nel termine dallo stesso stabilito, con i principi che presiedono la redazione dei testi unici indicati dalla legge n. 50 del 1999 al fine di perseguire più efficacemente l'obiettivo della semplificazione normativa e procedurale;

2. ritiene opportuno procedere alla elaborazione di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di assistenza nell'ambito delle iniziative di riforma del settore; tale processo di riordino può prendere avvio a partire dalle disposizioni riguardanti i soggetti portatori di disabilità psichica, fisica e sensoriale;

3. considera necessario promuovere l'armonizzazione delle disposizioni vigenti, anche di derivazione comunitaria, riguardanti la produzione, la commercializzazione e la distribuzione degli alimenti, compresi i profili di sanità veterinaria attinenti la produzione, la commercializzazione e gli scambi di carni delle diverse specie animali;

4. sollecita una verifica sulla fattibilità normativa del testo unico delle disposizioni vigenti sul terzo settore valutando altresì l'opportunità di completare la disciplina per gli aspetti eventualmente carenti.

**XIII COMMISSIONE PERMANENTE****(AGRICOLTURA)****(Relatore: Di Stasi Giovanni)****PARERE SULLA****RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI****La XIII Commissione**

esaminata la relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50 (doc. XVII, n. 5);

sottolineata l'esigenza di avviare quanto prima un processo di riordino e di semplificazione delle fonti normative che disciplinano i diversi settori della vita sociale, al fine di perseguire la definizione, per ciascuno di essi, di quadri di riferimento di regole unitari, coerenti e di facile conoscibilità per cittadini ed operatori, nonché per conseguire, attraverso questo strumento, un incremento della qualità della regolazione;

rilevato che, ai sensi del medesimo articolo 7, comma 1, della legge n. 50 del 1999, il programma di riordino dovrebbe riguardare le norme legislative e regolamentari che disciplinano, tra l'altro, le materie dell'agricoltura e della pesca e dell'acquacoltura, comprese nell'allegato 3 della legge;

considerato che la Commissione ha concluso, in sede referente, l'esame degli articoli di un testo unificato di dieci proposte di legge recante nuove norme in materia di produzione, commercializzazione vendita ed uso dei prodotti fitosanitari e dei prodotti assimilati (AC 106 ed abb.), che all'articolo 7 prevede la delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di prodotti fitosanitari e di agricoltura biologica;

rilevato che si è venuta sempre più affermando — sia a livello europeo, sia a livello nazionale — una visione multifunzionale dell'agricoltura, consistente nell'integrazione della politica delle strutture agricole nel più vasto contesto socioeconomico delle zone rurali;

considerata l'incidenza che nella definizione del sistema di regole vigenti nel comparto primario assumono il processo di integrazione europea e la normativa comunitaria da un lato, e il processo di decentramento di funzioni dallo Stato alle regioni e la legislazione regionale dall'altro;

delibera di esprimere le seguenti osservazioni:

a) per quanto concerne il settore agricolo, il processo di riordino e di razionalizzazione della normativa potrebbe essere realizzato attraverso testi unici che raccolgano da un lato le disposizioni di carattere generale — che interessano, quindi, tutte le produzioni o una generalità di esse — e, dall'altro, la normativa di carattere specifico relativa alle singole filiere produttive;

b) i testi unici a carattere generale dovrebbero in prima istanza interessare le materie che risultano oggetto di una significativa evoluzione normativa che si aggiunge ad una normativa di rango primario e secondario complessa e stratificata: in questa ottica il riordino potrebbe riguardare la sicurezza alimentare e la qualità e tipicità delle produzioni, le norme per lo sviluppo e la razionalizzazione delle imprese agricole, e la disciplina dei prodotti fitosanitari e dell'agricoltura biologica (ferma restando, in quest'ultimo caso, l'esigenza di un coordinamento dell'intervento di riordino con l'eventuale nuova disciplina legislativa recata dal provvedimento precedentemente citato — AC 106 ed abb.);

c) anche per i testi unici riguardanti le singole filiere produttive l'intervento di riordino dovrebbe interessare, in primo luogo, i settori nei quali la normativa appare maggiormente complessa, e in particolare il settore lattiero-caseario — nel quale convivono una stratificata produzione normativa concernente la quantità della produzione ed una disciplina legislativa e regolamentare riguardante le modalità della produzione ed i requisiti igienico-sanitari —, nonché i settori dell'olio di oliva, vitivinicolo, della florovivaistica e della silvicoltura, delle carni;

d) per quanto riguarda il settore della pesca e dell'acquacoltura, il pur necessario processo di riordino normativo non dovrebbe andare disgiunto da una sollecita definizione — da realizzare attraverso le ordinarie procedure legislative — di una nuova disciplina che consenta di superare le lacune ed i limiti della normativa vigente, per consentire la valorizzazione ed un adeguato sviluppo del settore;

e) la visione multifunzionale del settore agricolo, fatta propria dal legislatore italiano, rende necessario affrontare, in sede di riordino della legislazione, il problema della collocazione delle norme concernenti l'agricoltura che afferiscano sostanzialmente ad altri settori: è in particolare il caso della normativa in materia fiscale, lavoristica, ambientale e sanitaria che concorre a definire il complesso della disciplina del comparto agricolo;

f) in sede di riordino normativo risulterebbe inoltre di particolare utilità la compilazione di un repertorio della normativa comunitaria e regionale vigente nei vari settori la disciplina dei quali sarà oggetto dei testi unici.

**XIV COMMISSIONE PERMANENTE****(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)****(Relatore: Giovanni Saonara)****PARERE SULLA****RELAZIONE DEL GOVERNO SUL PROGRAMMA DI RIORDINO  
DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI**

La XIV Commissione,

esaminato il testo della relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari presentate dal Governo e comunicato alla Camera il 6 luglio 1999;

sentite le considerazioni integrative del Ministro per le politiche comunitarie Enrico Letta nella seduta del 22 settembre 1999;

considerato che il protocollo sulla sussidiarietà e proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam e la dichiarazione n. 39 sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria hanno riconosciuto e consolidato alcune opzioni base per la futura attività degli organismi comunitari in ordine sia al miglioramento e riordino della normativa urgente attraverso il ricorso a strumenti di semplificazione di carattere tecnico-giuridico sia alla riduzione dell'attività di produzione legislativa, ed in particolare di « legislazione nuova »;

considerato che le istituzioni europee sono impegnate, tramite accordi interistituzionali, a progetti specifici di semplificazione-razionalizzazione delle procedure normative e al tema della « qualità redazionale dei testi legislativi » così come richiesto dalle risoluzioni del Parlamento europeo del 20 aprile 1994, 26 novembre 1998 e 11 dicembre 1998;

**ESPRIME LE SEGUENTI OSSERVAZIONI:**

a) appare opportuno, nell'economia dei lavori della Commissione e nelle proposte di indirizzo per l'Assemblea, considerare con attenzione quanto già disposto dalle leggi n. 128 del 1998 (articolo 10) e n. 25 del 1999 (articolo 7) che autorizzano il Governo ad emanare testi unici compilativi delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie e quanto effettivamente realizzato sinora nei seguenti settori:

libera circolazione delle persone e delle merci;

appalti pubblici;

sicurezza e salute dei lavoratori;  
controlli sanitari e veterinari;  
tutela dei consumatori;  
prevenzione e riduzione dell'inquinamento;  
credito e assicurazioni;  
standard tecnici di macchine e di apparecchiature e sicurezza degli impianti;  
sostanze pericolose;  
trattamento dei dati personali.

b) appare necessario, nello spirito di collaborazione tra le istituzioni richiamato al punto 8 della relazione del Governo, individuare un ordine di priorità degli interventi di riordino normativo (ad integrazione del punto 4.2 della relazione del Governo) armonizzando quanto disposto dalle leggi n. 128 del 1998, n. 25 del 1999 e n. 50 del 1999 (articolo 7) e tenendo conto in particolare dello stato di avanzamento dei testi unici in materia di appalti pubblici e di tutela del consumatore;

c) appare opportuno chiarire, nella risoluzione finale dell'Assemblea, che il Governo si deve impegnare non solo in ordine agli obiettivi delineati dalla relazione e alle relative metodologie (punti 3 e 7 e punti 4, 5, 6) ma anche ad apportare coerenti ed originali contributi procedurali sia ai processi di « consolidazione » posti in essere in ambito comunitario sia alle strategie già adottate, sempre in ambito comunitario, al fine del miglioramento della normativa vigente e del suo riordino con strumenti di semplificazione di carattere tecnico-giuridico;

d) sembra utile suggerire, negli indirizzi della Commissione speciale per l'Assemblea ed il Governo, tenuto anche conto delle risultanze che stanno emergendo nel corso dell'indagine conoscitiva sulla qualità e sui modelli di recepimento delle direttive comunitarie avviata dalla XIV Commissione, il rilievo specifico — per l'attività del Nucleo di semplificazione delle norme e delle procedure (punto 8 della Relazione del Governo) — delle seguenti questioni:

valutazione della qualità delle procedure di trasposizione delle direttive comunitarie nell'ordinamento nazionale con particolare riferimento all'organico e coerente inserimento delle direttive nel complesso sistema giuridico del nostro Paese, anche con finalità di riordino;

accertamento del grado di meccanicità o di flessibilità nel recepimento delle direttive comunitarie dal punto di vista dell'utilizzo o meno dei margini di discrezionalità presenti nelle singole direttive.