



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

Politiche della legislazione

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - ✉ studi1@senato.it

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 - ✉ sbilanciocu@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

TEL. 06 6706 3666 - ✉ segreteriaaaii@senato.it



SERVIZIO RESPONSABILE:

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6760 3410 - ✉ st_segreteria@camera.it

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

TEL.06 6760 2174 - ✉ bs_segreteria@camera.it

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL.06 6760 2145 - ✉ cdrue@camera.it

SERVIZIO BIBLIOTECA

TEL.06 6760 3805 - ✉ bib_segreteria@camera.it

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE

TEL.06 6760 3381 - ✉ sgcp@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Politiche della legislazione	1
La giurisprudenza costituzionale sulle fonti del diritto	3
La produzione normativa: cifre e caratteristiche	6
La semplificazione legislativa e amministrativa	17

Politiche della legislazione

La Camera segue le politiche generali in materia di qualità della legislazione principalmente attraverso il Comitato per la legislazione e la Commissione bicamerale per la semplificazione.

Il Comitato per la legislazione è un organo composto di dieci deputati scelti dal Presidente della Camera in numero pari fra membri della maggioranza e delle opposizioni, ed è presieduto a turno da ognuno di essi. Il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi legislativi, con riferimento alla loro omogeneità, chiarezza e proprietà della loro formulazione nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordino della legislazione. Sono assegnati al Comitato per il parere tutti i decreti-legge. Inoltre le Commissioni sono tenute a chiedere il parere del Comitato su tutti i progetti di legge al loro esame contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione o che trasferiscono alla potestà regolamentare di altri soggetti materie già disciplinate con legge, nonché su quelli per i quali ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti.

Dai pareri espressi dal Comitato nella XVII legislatura sono ricavabili elementi significativi sulla qualità della redazione legislativa: tra i profili problematici principali rilevati dal Comitato si segnala, in contrasto con la circolare del Presidente della Camera del 2001 sulla formulazione dei testi legislativi, casi di modifiche non testuali di altre leggi (43,75% dei pareri) e di modifiche legislative di fonti secondarie (23,30% dei pareri). Inoltre, è stata frequentemente segnalata la scarsa portata normativa di disposizioni, a causa della presenza di norme meramente descrittive, ricognitive o programmatiche (31,25% dei pareri).

Con riferimento ai dati generali della produzione normativa – pure oggetto di attenzione da parte del Comitato - nella XVII Legislatura sono state approvate 379 leggi e sono stati emanati 100 decreti-legge, 257 decreti legislativi e 35 regolamenti di delegificazione. Per quel che concerne la materia trattata, prevalgono le leggi di ratifica (39,57%), seguite dalla categoria residuale delle "altre leggi ordinarie" (27,97%) e dalle leggi di conversione dei decreti-legge (21,90%).

L'andamento della produzione appare analogo a quello della XVI Legislatura: merita registrare una diminuzione, a partire dal 2015, del ricorso allo strumento dei decreti-legge. Nella XVII Legislatura è anche diminuito, rispetto alla Legislatura precedente, il ricorso ai regolamenti di delegificazione (35 nella XVII, 82 nella XVI).

In riferimento ai decreti-legge va ricordata la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha confermato, con la sentenza n. 32 del 2014, l'orientamento – già emerso nella sentenza n. 22 del 2012 - volto a dichiarare l'incostituzionalità di disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso della conversione quando queste risultino, a giudizio della Corte, estranee alla materia e alle finalità del decreto-legge.

La Commissione parlamentare per la semplificazione è invece composta, ai sensi della legge n. 246 del 2005, da 20 deputati e da 20 senatori. Nella XVII Legislatura alla Commissione è stato assegnato il compito di esprimere il parere su alcuni schemi di decreti legislativi attuativi della legge n. 124 del 2015 di riforma della pubblica amministrazione. Il parere della Commissione è anche previsto sugli schemi di decreto legislativo attuativi della legge-delega n. 154 del 2016 in materia di semplificazione e riassetto normativo del settore agricolo. Il decreto-legge n. 90 del 2014 prevede, infine, che il Governo riferisca alla Commissione, entro il 30 aprile di ciascun anno, sullo stato di attuazione dell'agenda per la semplificazione 2015-2017.

Nella XVII legislatura l'attenzione della Commissione si è concentrata, attraverso la citata agenda per la semplificazione, sul monitoraggio delle ricadute delle attività di semplificazione. L'Agenda, che la Commissione per la semplificazione ha seguito nei suoi sviluppi, prevede, con un apposito cronoprogramma, trentasette azioni in cinque settori strategici: la cittadinanza digitale, il welfare e la salute, il fisco, l'edilizia e l'impresa.

La Commissione ha inoltre svolto alcune indagini conoscitive sulla semplificazione legislativa e amministrativa, nell'ambito degli interventi di emergenza per far fronte alle calamità naturali e nei settori bancario e fiscale.

La giurisprudenza costituzionale sulle fonti del diritto

Le politiche della Legislazione nella XVII Legislatura sono state condizionate da alcune importanti sentenze della Corte costituzionale quali le sentenze n. 237 del 2013 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza e la sentenza n. 251 del 2016 in materia di delegazione legislativa.

La giurisprudenza sui decreti-legge

Nel corso della XVII Legislatura, particolare rilievo ha assunto la [sentenza n. 32 del 2014](#) della Corte costituzionale, in materia di decretazione d'urgenza, che si è posta in continuità con la precedente [sentenza n. 22 del 2012](#).

Già questa sentenza, infatti, aveva censurato l'inserimento di disposizioni eterogenee nel decreto-legge n. 225 del 2010, rilevando che "l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge".

In altre parole, la Corte costituzionale, per la prima volta, dichiarava illegittime disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso dell'esame parlamentare del relativo disegno di legge di conversione, in quanto giudicate dalla Corte estranee alla materia e alle finalità del decreto legge ed annoverando la Corte medesima tale estraneità "... tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere ...".

La sentenza n. 32 del 2014 ha quindi confermato questo orientamento dichiarando l'incostituzionalità di disposizioni inserite nell'iter di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 perché eterogenee; in quest'ultima occasione, con riferimento ai limiti di emendabilità dei decreti-legge la Corte ha affermato che dalla connotazione della legge di conversione come legge di competenza tipica derivano "i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore. Diversamente, l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare".

La sentenza n. 237 del 2013 è invece intervenuta sui contenuti del disegno di legge

di conversione, riconoscendo al Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo nel testo del disegno di legge di conversione, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, nel rispetto, tuttavia, del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto e allo scopo. La sentenza sembra quindi "lasciare aperti" gli spazi per l'inserimento nel disegno di legge di conversione di disposizioni ulteriori rispetto alla semplice norma di conversione in legge del decreto-legge, quali ad esempio la proroga di termini previsti da deleghe legislative o altre disposizioni in materia di delegazione legislativa (che, in base alla legge n. 400 del 1988, non possono essere inserite nei decreti-legge), purché omogenee con la materia del decreto-legge (d'altra parte nei medesimi termini la Corte si era espressa anche nella [sentenza n. 63 del 1998](#)). In tal senso, merita richiamare il costante orientamento più restrittivo della Presidenza della Camera che, a differenza di quella del Senato, ha sempre ritenuto inammissibili emendamenti volti ad inserire disposizioni di delega nel disegno di legge di conversione.

Rimane infine aperta la questione della presenza di norme di autorizzazione alla delegificazione in decreti-legge: al riguardo, la Corte costituzionale, in un *obiter dictum* nella [sentenza n. 149 del 2012](#), ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla "correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreti-legge".

La relazione della I Commissione

Già prima della sentenza n. 32 del 2014, la Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera, nella riunione del 9 gennaio 2014, ha richiesto alla Commissione Affari costituzionali la predisposizione di una relazione per l'Assemblea sul fenomeno della decretazione d'urgenza. La [relazione](#) è stata approvata nella seduta della Commissione del 15 luglio 2015.

Le conclusioni della relazione sottolineano la necessità, al di là delle soluzioni a livello regolamentare, legislativo e costituzionale che possono essere elaborate sul tema della decretazione, di una cultura istituzionale e politica che riesca, a differenza del passato, ad "impostare le azioni del Parlamento e del Governo in modo razionale, attraverso un'attenta e sistematica valutazione dei tempi e dei contenuti della decisione legislativa", evitando un abuso del concetto di "emergenza".

Sull'evoluzione dei dati quantitativi della decretazione d'urgenza nel corso della Legislatura - che ha visto, a partire dal 2015, una significativa riduzione del ricorso a tale strumento - si rinvia al tema La produzione normativa: cifre e caratteristiche.

La giurisprudenza in materia di delegazione legislativa

Con la sentenza [n. 251 del 2016](#), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega al Governo contenute nella L. n. 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione,

con riguardo alla disciplina del pubblico impiego, delle società partecipate, dei servizi pubblici locali e della dirigenza, nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa, bensì quella del semplice parere (per ulteriori elementi si rinvia al tema [l'attuazione della legge 124/2015 di riforma delle amministrazioni pubbliche](#)).

Nel corso della XVII Legislatura la Corte costituzionale non è invece intervenuta sui profili generali della delegazione legislativa. In tal senso un punto di riferimento è sempre rappresentato dalla [sentenza n. 340 del 2007](#) che ha censurato principi e criteri direttivi di delega che lascino al libero apprezzamento del Legislatore delegato (cioè il Governo) la scelta tra diverse opzioni, in coerenza con la precedente [sentenza n. 68 del 1991](#).

Una specifica attenzione ha poi dedicato la Corte al rispetto dei principi di delega in caso di deleghe volte a delineare un complesso riassetto normativo di un determinato settore. Se infatti frequentemente tali deleghe di riassetto normativo assumono anche caratteri di innovatività, occorre ricordare che la giurisprudenza della Corte costituzionale appare orientata (sentenze [n. 354 del 1998](#), [n. 239 del 2003](#) e [n. 170 del 2007](#)) ad ammettere tale carattere innovativo nella misura in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato.

La produzione normativa: cifre e caratteristiche

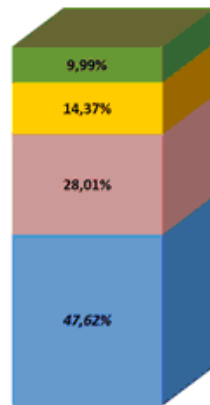
Nella XVII Legislatura sono state approvate 379 leggi e sono stati emanati 100 decreti-legge, 257 decreti legislativi e 35 regolamenti di delegificazione. Per quel che concerne la materia trattata prevalgono le leggi di ratifica (39,57%), seguite dalla categoria residuale delle "altre leggi ordinarie" (27,97%) e dalle leggi di conversione dei decreti-legge (21,90%).

I numeri delle leggi

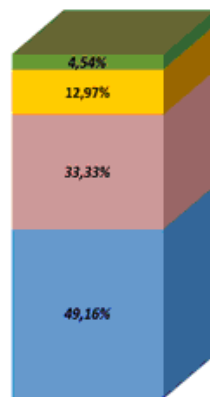
Nella XVII Legislatura sono state approvate 379 leggi; 100 decreti-legge; 257 decreti legislativi e 35 regolamenti di delegificazione.

L'andamento della produzione appare analogo a quello della XVI Legislatura (vedi i due grafici sottostanti): merita registrare però proprio la diminuzione, a partire dal 2015, del ricorso allo strumento dei decreti-legge. Nella XVII Legislatura è anche diminuito, rispetto alla Legislatura precedente, il ricorso ai regolamenti di delegificazione (35 nella XVII, 82 nella XVI).

Gli atti normativi - XVI Legislatura



Gli atti normativi - XVII Legislatura

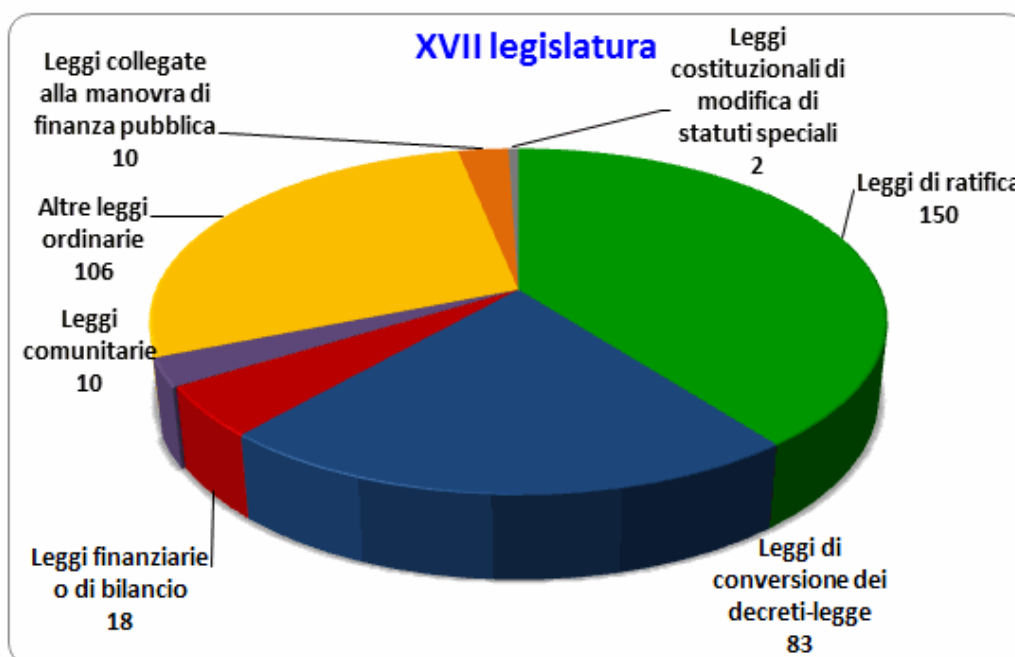
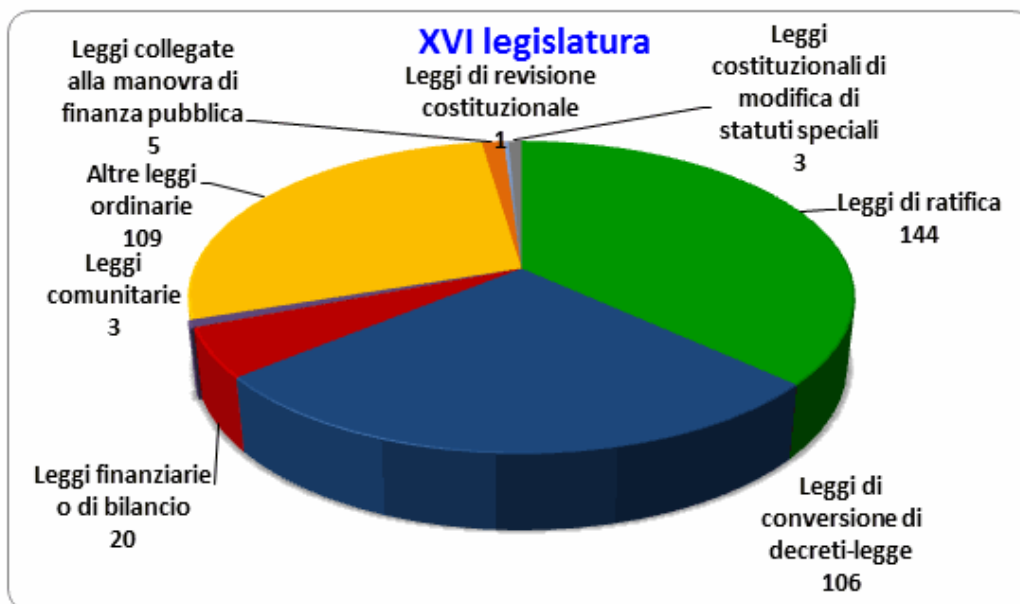


■ Regolamenti di delegificazione ■ Decreti-legge
■ Decreti legislativi ■ Leggi

In particolare, le 379 leggi sono ripartibili nelle seguenti categorie:

- 150 leggi di ratifica (39,57%)
- 106 "altre leggi ordinarie" (categoria residuale; 27,97%)
- 83 conversioni di decreti-legge (21,90%)
- 18 leggi di bilancio (4,75%)
- 10 leggi collegate (2,64%)
- 10 leggi europee (2,64%)
- 2 leggi costituzionali (0,53%).

La ripartizione delle leggi per categorie nella XVII legislatura è messa a confronto con quella della legislatura precedente nei due grafici sottostanti.



Per quel che concerne l'iniziativa, è possibile individuare:

- 282 leggi di iniziativa governativa (74,4%; il dato è però fortemente condizionato da leggi che sono formalmente - disegni di legge collegati, di bilancio, "europee", di conversione dei decreti-legge- o sostanzialmente - disegni di legge di ratifica - di esclusiva iniziativa governativa, al netto di queste leggi il dato è del 3,96%, con i disegni di legge di conversione il dato sale al 26% circa)

- 92 leggi di iniziativa parlamentare (24,3%)
- 4 leggi di iniziativa mista (cioè nate dalla confluenza in un testo unificato di disegni di legge governativi e di proposte di legge parlamentari) (1,1%)
- 1 di iniziativa regionale (0,2%)

Per quel che concerne la sede di approvazione 342 leggi sono state approvate in sede referente (90,2%) e 37 in sede legislativa (7,5%). Il ricorso alla sede legislativa è stato significativamente più basso rispetto alla Legislatura precedente (in termini percentuali nella XVI Legislatura sono state approvate in sede legislativa il 17,39% delle leggi).

Le tendenze nella produzione normativa

I dati sulla produzione normativa indicano, come si è visto, l'incidenza significativa delle leggi di ratifica sul totale delle leggi approvate (39,57%); seguono le cosiddette "altre leggi ordinarie" (27,97%) e le leggi di conversione dei decreti-legge (21,90%) anche se i commi dei decreti-legge coordinati (cioè come risultanti una volta convertiti) continuano a contribuire per il 42,34% alla dimensione complessiva delle leggi (come risultante dalla somma dei commi delle leggi, comprensivi dei commi delle leggi di conversione, e dei commi dei decreti-legge nel testo coordinato). A questo dato, soprattutto nell'ultimo anno, concorrono però, in misura significativa, le modifiche parlamentari (nel 2017 la dimensione in termini di commi dei decreti-legge praticamente raddoppia).

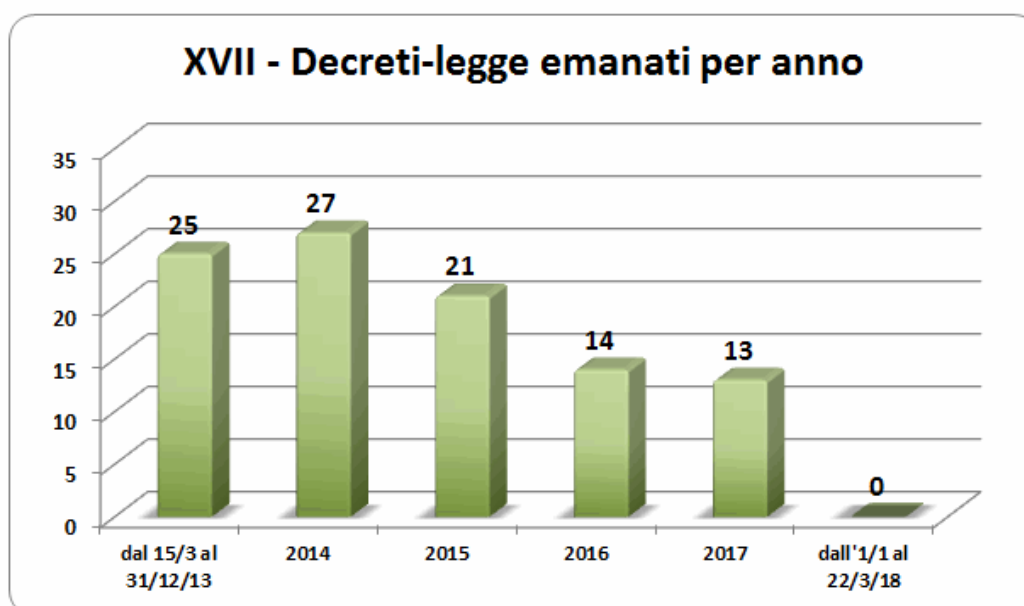
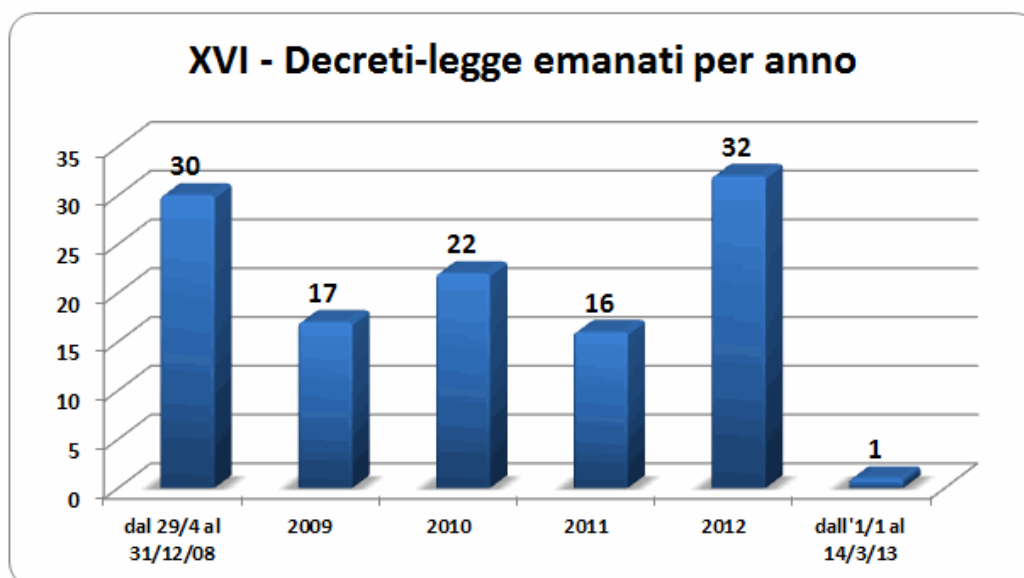
Nell'andamento della produzione normativa è possibile cogliere alcune linee evolutive: la Legislatura prende avvio, nel 2013, con un'intensa produzione normativa, concentrata però in un numero relativamente ridotto di leggi: nel periodo 15 marzo, inizio della Legislatura - 31 dicembre 2013 sono approvate 31 leggi con una media di commi per legge di 37,9.

Nei due anni successivi si assiste a un graduale aumento delle leggi approvate. Nel 2014 sono approvate 72 leggi, con una media di 23 commi per legge; il 2015 fa registrare 87 leggi con una media di commi per legge di 27,8. Il 2016 fa segnare il picco della legislatura, con 96 leggi approvate (il numero medio di commi per legge è di 26,7). Il 2017 vede una riduzione del numero (93), e della dimensione media delle leggi (20,2 commi per legge).

I decreti-legge fanno segnare una traiettoria per certi versi speculare: sono molti nei primi due anni, 2013 e 2014: rispettivamente, 25 e 27; diminuiscono a 21 nel 2015; scendono a 14 nel 2016 sono 13 nel 2017 (il dato degli ultimi due anni è comparabile soltanto al numero di decreti-legge emanati nella seconda metà degli anni Sessanta (furono 12 nel 1969, 14 nel 1966, 15 nel 1965). Alla diminuzione numerica si accompagna a partire dal 2015 la diminuzione dimensionale: la media dei commi per decreto-legge, nel testo emanato dal Governo, si attesta sui 30, per poi risalire nel 2016 a 67 commi e ridiscendere nel 2017 a 49.

Per un confronto tra il numero dei decreti-legge emanati nella XVII legislatura e quello dei decreti-legge emanati nella XVI legislatura si rinvia alla tabella

sottostante.



Nel corso della Legislatura sono state approvate 36 leggi-delega; di queste 9 danno attuazione al diritto europeo; in 12 leggi la delega risulta accessoria rispetto all'impianto generale in quanto finalizzata o a dare attuazione a specifici aspetti ovvero al riordino normativo conseguente alle riforme introdotte con la legge; 15 leggi, invece, affidano ai decreti legislativi delegati la riforma di settori specifici dell'ordinamento. Quest'ultima tipologia è riscontrabile soprattutto tra le leggi approvate negli anni centrali della Legislatura (2014-2016) in continuità con quanto avvenuto nelle precedenti ultime Legislature di durata quinquennale (la XIV: 2001-

2006 e la XVI: 2008-2013). Ciò conferma l'orientamento ad affidare a deleghe di ampia portata l'attuazione di parti significative del programma di governo.

La qualità delle norme attraverso i pareri del Comitato per la legislazione

Nel corso della XVII Legislatura, il Comitato per la legislazione ha espresso 176 pareri su 168 provvedimenti normativi sottoposti al suo esame ai sensi degli articoli 16-*bis*, 96-*bis* e 96-*ter* del Regolamento. Come è noto, non si tratta di tutti progetti di legge all'esame della Camera ma solo di quelli contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione e dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, oltre che dei progetti di legge e degli schemi di atti normativi del Governo per i quali un quinto dei componenti della Commissione competente chiedano il parere del Comitato. Un'analisi del contenuto dei pareri consente comunque alcune riflessioni sui profili problematici relativi alla tecnica legislativa.

In particolare, il Comitato ha riscontrato in maniera assai ampia (43,75% dei pareri) casi di modifiche non testuali di altre leggi, in contrasto con la circolare sulla redazione dei testi normativi del Presidente della Camera del 2001 (paragrafo 3, lettera a) e con l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988.

Il 23,30% dei pareri riscontrano casi in cui norme di rango legislativo vanno ad incidere su fonti secondarie, in contrasto con il paragrafo 3, lettera e) della circolare che prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi.

Nel 31,25% dei pareri è poi riscontrata la scarsa portata normativa di disposizioni del provvedimento, a causa della presenza di norme meramente descrittive, ricognitive o programmatiche. A questi si devono aggiungere, per affinità di materia, il 26,70% dei pareri che censurano la presenza di richiami generici, imprecisi o errati.

I pareri del Comitato prestano poi particolare attenzione al fenomeno della delegazione legislativa: a questo proposito merita segnalare che nel 15,34% dei pareri concernenti provvedimenti di delegazione legislativa, il Comitato ha rilevato la mancanza di principi e criteri direttivi adeguati o la loro genericità; nel 14,20 dei casi si è poi registrata una sovrapposizione tra oggetto della delega, da un lato, e principi e criteri direttivi dall'altro.

La tabella sottostante ricostruisce i rilievi contenuti nei pareri resi dal Comitato per la

legislazione nella XVII legislatura.

Notazioni e rilievi sulla formulazione tecnica dei testi legislativi nella XVII Legislatura	N. pareri nei quali è stato riscontrato	% sul totale dei pareri espressi
Rilievi su modalità di abrogazione	12	6,82%
Rilievi su disposizioni derogatorie della normativa vigente	44	25,00%
Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	22	12,50%
Efficacia di disposizioni abrogate o modificate	8	4,55%
Formulazione del testo	111	63,07%
Incidenza su fonti secondarie	41	23,30%
Modifica di norme recenti	26	14,77%
Modifiche non testuali	77	43,75%
Portata normativa: norme descrittive, ricognitive, programmatiche	55	31,25%
Rilievi su disposizioni di interpretazione autentica	15	8,52%
Proroga di disposizioni transitorie	10	5,68%
Richiami generici, imprecisi o errati	47	26,70%
Stratificazione normativa	35	19,89%
Rilievi su titolo o rubriche	24	13,64%

ATN, AIR, VIR

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 15 settembre 2017 è stato approvato il nuovo regolamento che disciplina l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) e la consultazione.

Il regolamento abroga i precedenti DPCM n. 170 del 2008 (in materia di AIR) e n. 212 del 2009 (in materia di VIR).

Per quel che riguarda l'AIR, la nuova disciplina prevede nuovi casi di esclusione (art. 6): in particolare l'analisi non dovrà essere predisposta, oltre che, come già previsto, per i disegni di legge costituzionale, per gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e per i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali, anche per le norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale, per le leggi di approvazione dei bilanci e dei rendiconti e per i testi unici meramente compilativi.

La nuova disciplina dell'AIR (art. 8) prevede poi una maggiore attenzione all'analisi di tutte le opzioni di intervento praticabili. Per tutte le opzioni di intervento si richiede infatti una comparazione che, ove possibile, quantifichi i principali impatti di natura sociale, economica, ambientale e territoriale.

Viene poi introdotta (art. 10) una specifica disciplina dell'AIR nei decreti-legge, che finora nei fatti venivano esentati dall'analisi in quanto provvedimenti urgenti; tale disciplina è semplificata rispetto a quella generale e prevede un'articolazione in: individuazione dei problemi da affrontare; definizione degli obiettivi; individuazione dei possibili destinatari; quantificazione dei principali impatti.

Per quel che riguarda la VIR, laddove la disciplina previgente disponeva che questa fosse effettuata solo sui provvedimenti per i quali era stata predisposta l'AIR, il DPCM n. 169 del 2017 ne prevede ora la potenziale estensione anche ad ulteriori atti. Si dispone infatti (art. 12) che ciascuna amministrazione predisponga un piano biennale, sentito il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio, degli atti che intende sottoporre a VIR.

Si prevede inoltre una diversa articolazione della VIR. Le fasi previste sono (art. 13): analisi della situazione attuale e dei problemi; ricostruzione della logica dell'intervento; valutazione dell'intervento con riferimento all'efficacia, all'efficienza, alla perdurante utilità della regolazione e alla coerenza dell'insieme delle norme che disciplinano l'area di regolazione in esame.

Il regolamento prevede anche, agli articoli 16 e 17, una disciplina più dettagliata delle consultazioni, disciplina prima affidata al solo comma 5 dell'articolo 6 del DPCM n. 170 del 2008 che prevedeva che l'AIR desse conto delle modalità e dei risultati delle consultazioni effettuate, oppure descrivesse le ragioni per cui non si era proceduto allo svolgimento di consultazioni con i soggetti e le categorie interessate. Gli articoli 16 e 17 prevedono invece ora un obbligo, salvo casi straordinari di necessità e di urgenza, di consultazione dei destinatari dell'intervento sia ai fini dell'AIR sia ai fini della VIR. La consultazione può essere aperta, cioè rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi (per via telematica), o ristretta, se rivolta a soggetti predefiniti dall'amministrazione responsabile sulla base degli interessi coinvolti.

Risulta invece immutata la disciplina dell'analisi tecnico-normativa (ATN) dettata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008.

Sul concreto utilizzo di questi strumenti il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, approvato dalla Commissione bicamerale per la semplificazione nella seduta del 31 marzo 2014

(quindi precedentemente all'approvazione della nuova disciplina), ha lamentato come ATN, AIR e VIR "siano spesso vissuti in maniera puramente formale, quando invece – la ha ricordato [nell'audizione svolta nel corso dell'indagine] Rolf Alter, capo del Direttorato per la Governance pubblica e lo Sviluppo territoriale dell'OCSE – «una buona analisi di impatto della regolamentazione richiede un cospicuo investimento dal punto di vista di tempo e capacità. Inoltre, la valutazione deve essere realizzata ben prima che una legge avanzi lungo l'*iter* che conduce alla sua approvazione. Ciò significa che bisogna garantire un determinato assetto istituzionale, ma anche la presenza di risorse umane in grado di realizzare queste analisi»".

Per le iniziative dell'Unione europea in materia si rinvia al focus "L'agenda legiferare meglio"

FOCUS:

[L'accordo legiferare meglio dell'Unione europea](#)

15

[L'accordo legiferare meglio dell'Unione europea](#)

L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" è stato firmato il 13 aprile 2016 dai Presidenti di Parlamento europeo, Consiglio dell'UE e Commissione europea ed è entrato in vigore il giorno stesso.

L'accordo sostituisce il precedente accordo del 2003, che era rimasto in gran parte non attuato.

L'accordo prevede, in particolare:

- una cooperazione più stretta tra le istituzioni dell'UE nell'ambito della programmazione legislativa;
- il rafforzamento delle valutazioni d'impatto **ex ante** delle nuove iniziative e della valutazioni **ex post** della legislazione esistente;
- una maggiore trasparenza e consultazione pubblica nell'*iter* legislativo.

In particolare, la Commissione consulterà sia il Consiglio che il Parlamento europeo prima di adottare il proprio programma di lavoro annuale e terrà conto del loro parere nell'*iter* per la sua adozione.

Prima di adottare una proposta la Commissione condurrà consultazioni pubbliche, incoraggiando in particolare la partecipazione diretta delle PMI.

Nell'ambito del processo teso al miglioramento della qualità degli atti legislativi dell'UE saranno rafforzate le valutazioni d'impatto delle nuove iniziative, che terranno maggiormente conto delle conseguenze che i nuovi atti legislativi hanno sulla competitività, in particolare per quanto concerne le PMI e del costo della "non Europa" (il costo di non intraprendere alcuna azione a livello europeo).

Per quanto riguarda in particolare i Parlamenti nazionali, l'accordo prevede che i risultati finali delle valutazioni di impatto delle iniziative legislative

siano messi a disposizione oltre che del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE anche dei Parlamenti nazionali (paragrafo 13) e che Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea convengano che i Parlamenti nazionali debbano poter esercitare pienamente le prerogative attribuite loro dai trattati grazie alle informazioni loro fornite (paragrafo 37).

La semplificazione legislativa e amministrativa

Il principale intervento normativo della XVII Legislatura in materia di semplificazione è rappresentato dall'[articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014](#) che ha dato vita all'agenda per la semplificazione. Inoltre l'[articolo 1, comma 313 della legge n. 147 del 2013](#) (legge di stabilità per il 2014) ha identificato la Commissione per la semplificazione come interlocutrice del Governo al fine della verifica dei risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva ed x-leges e sulle loro prospettive di sviluppo. La Commissione ha inoltre svolto indagini conoscitive sulla semplificazione normativa e amministrativa e sulla semplificazione nell'ambito delle "emergenze" e dei settori bancario e fiscale.

L'agenda per la semplificazione

L'[articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014](#) ha previsto l'istituzione dell'agenda per la semplificazione 2015-2017. In base alla norma, l'Agenda per la semplificazione, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e previa intesa in sede di Conferenza unificata, contiene le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione. L'Agenda prevede anche la possibilità di sottoscrivere intese ed accordi in sede di Conferenza unificata per il coordinamento delle attività delle diverse amministrazioni interessate. La norma prevede anche che il Ministro riferisca entro il 30 aprile di ciascun anno alla Commissione per la semplificazione.

In tal senso, la norma rappresenta un'evoluzione dell'approccio seguito nella XVI Legislatura che aveva visto un significativo impegno nella riduzione dello stock normativo primario, con l'attuazione della delega "taglia-leggi" contenuta nell'[articolo 14 della legge n. 246 del 2005](#), come modificato dalla [legge n. 69 del 2009](#), e dalle misure di abrogazione legislativa previste dall'[articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008](#), dal [decreto-legge n. 200/2008](#) e dall'[articolo 62 del decreto-legge n. 5 del 2012](#) (al riguardo si rinvia all'area [politiche della legislazione](#) nel sito storico della Camera dedicato alla XVI Legislatura). L'attenzione della XVII Legislatura si è invece concentrata sull'attuazione e il monitoraggio delle ricadute delle attività di semplificazione.

Il contenuto dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 è stato illustrato dalla Ministra per la semplificazione alla Commissione [nell'audizione](#) del 18 dicembre 2014.

L'Agenda prevedeva trentasette azioni in cinque settori strategici: la cittadinanza digitale; il welfare e la salute; il fisco; l'edilizia; l'impresa.

Per la cittadinanza digitale l'agenda proponeva la realizzazione dello SPID, l'identità digitale; l'attivazione da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, centrali e locali,

dei pagamenti digitali; la marca da bollo on line; la fatturazione elettronica. Nel settore del welfare e della salute si prevedevano una semplificazione degli adempimenti per le persone con disabilità; la prenotazione per via telematica o per telefono delle prestazioni sanitarie e l'accesso ai referti *on line* o in farmacia. Per il fisco si faceva riferimento alla realizzazione della dichiarazione dei redditi precompilata, alla presentazione telematica delle dichiarazioni di successione, con contestuale voltura catastale e alla verifica dell'attuazione delle semplificazioni fiscali. Nell'edilizia veniva prospettata la realizzazione di moduli unici semplificati (modulo unico per l'edilizia libera, "super DIA" edilizia, autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità). Per le imprese si proponevano l'introduzione di una modulistica SUAP (sportello unico delle attività produttive) semplificata e standardizzata; linee guida per agevolare l'impresa; il modulo per l'autorizzazione unica ambientale.

In base alla dichiarazioni rese dal sottosegretario di Stato per la pubblica amministrazione nell'ultima audizione svoltasi sullo stato di attuazione dell'Agenda per la semplificazione (18 maggio 2017) e al rapporto di monitoraggio presentato in quell'occasione, l'Agenda, attraverso la collaborazione tra Governo, regioni ed enti locali, risulterebbe attuata per il 95 per cento. In particolare, veniva richiamato l'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata sulla modulistica per il commercio e le attività assimilate e per le attività edilizia e si registrava l'evoluzione del progetto SPID (3270 le amministrazioni pubbliche che hanno aderito con 4273 servizi on line; le identità SPID rilasciate sono oltre 1390000). Tra le attività in ritardo, invece, il completamento dell'anagrafe nazionale della popolazione residente, la messa a regime del bollo digitale, la predisposizione delle specifiche tecniche per l'autorizzazione unica ambientale.

Le indagini conoscitive della Commissione per la semplificazione

La predisposizione di un'agenda per la semplificazione era stata proposta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni legislative ed amministrative approvato nella seduta del 31 marzo 2014.

La Commissione ha poi accompagnato l'attività del Governo in materia di semplificazione con lo svolgimento di altre tre indagini conoscitive: sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze; sulla semplificazione e la trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo; sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale.

Tra le altre indicazioni emerse nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni legislative e amministrative merita richiamare la richiesta di una maggiore programmazione dell'azione legislativa governativa attraverso l'inserimento nel Documento di economia e finanza (DEF) degli interessi pubblici prioritari da perseguire nel periodo di riferimento e di un cronoprogramma per l'approvazione non solo dei disegni di legge collegati ma di tutti i disegni di legge di iniziativa governativa. A questo si dovrebbe accompagnare un effettivo rispetto delle previsioni in tema di analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico-normativa e verifica di impatto della regolamentazione e una rigorosa osservanza della giurisprudenza costituzionale in materia di decreti-legge. Insieme il documento auspica una significativa riduzione dei termini per l'adozione dei regolamenti, individuando termini e procedure per superare il mancato concerto tra ministri e ministeri.

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato nella seduta del [24 febbraio 2016](#), segnala invece la necessità di individuare una disciplina semplificata da applicare in maniera stabile ed uniforme in caso di eventi emergenziali, graduando questi ultimi in base alla loro gravità (si dovrebbe insomma stabilire "a monte" in modo omogeneo a quali norme è possibile derogare in presenza di proclamazione dello stato di emergenza, senza affidare questo compito direttamente alle diverse ordinanze di protezione civile). Tra gli elementi che dovrebbero caratterizzare la disciplina semplificata ed omogenea degli eventi emergenziali il documento indica, tra le altre cose: un'esenzione automatica dall'IMU e dalla TASI per gli immobili dichiarati inagibili fin quando non tornino in condizioni di agibilità; l'esclusione dai saldi di bilancio degli enti coinvolti di tutte le spese necessarie per fronteggiare l'emergenza; la predisposizione di una disciplina generale volta a consentire la gestione semplificata delle terre e delle rocce da scavo e dei rifiuti; la riduzione, per gli interventi di ricostruzione edilizia, dei livelli di progettazione da tre (progetto preliminare, progetto definitivo, esecuzione) a due.

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione e la trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo, approvato nella seduta del [21 dicembre 2016](#) evidenzia in particolare come i prospetti informativi dovrebbero convergere verso modelli uniformi e semplificati, che richiamino l'attenzione sul rischio finanziario; in questa prospettiva, le attività di vigilanza dovrebbero ispirarsi ai minimi comuni denominatori con un maggior coordinamento dalle autorità competenti a livello europeo e nazionale.

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale, approvato nella seduta del [27 settembre 2017](#), propone una serie di misure nel settore tra le quali merita richiamare la riduzione del numero dei tributi a livello statale e locale, evitando le sostanziali duplicazioni oggi esistenti (l'esempio classico è la duplicazione IMU-TASI) e compiendo una riflessione sulle addizionali, che, per loro natura, non evidenziano il nesso pagamento delle imposte-erogazione dei servizi; l'accorpamento delle scadenze; la revisione di

esenzioni, agevolazioni e regimi sostitutivi di favore; la generalizzazione del conflitto d'interessi tra contribuenti per favorire l'emersione dell'evasione fiscale; l'ulteriore sviluppo del processo di digitalizzazione, che già ha prodotto importanti risultati, anche nel settore doganale.

I progetti Normattiva e x-leges

Il progetto Normattiva, vale a dire la costituzione di una banca dati pubblica gratuita della legislazione vigente, prevista fin dall'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 (L.finanziaria 2001), ha visto, dopo la messa in esercizio e l'apertura al pubblico del sito internet nel marzo 2010, ulteriori sviluppi nel corso della XVII Legislatura.

In particolare, l'articolo 1, comma 310, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) ha previsto un nuovo finanziamento per il progetto.

Il comma 312 del medesimo articolo 1 della legge di stabilità 2014 prevede un'autorizzazione di spesa anche per lo sviluppo del progetto x-leges, vale a dire lo sviluppo di un'infrastruttura informatica per le trasmissioni telematiche tra organi costituzionali nell'ottica di assicurare la completa informatizzazione del processo di formazione degli atti normativi e delle deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri.

Il successivo comma 313 ha individuato nella commissione bicamerale per la semplificazione l'interlocutrice del Governo per quel che riguarda l'attuazione sia del progetto Normattiva sia del progetto X-leges: è infatti previsto che il Governo riferisca entro il 30 aprile di ciascun anno alla Commissione al riguardo. L'ultima audizione sul tema del Capo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio si è svolta il 19 aprile 2017.

L'audizione ha confermato il grado avanzato del progetto Normattiva: la banca dati del sito www.normattiva.it attualmente consente la consultazione in "multivigenza" (cioè con le successive modifiche normative) dell'intero *corpus* normativo di epoca repubblicana, pubblicato dal 1946 a oggi, e del *corpus* normativo di epoca monarchica, pubblicato dal 1936 al 1945. Risulta inoltre possibile la consultazione dei testi originari (non in multivigenza quindi) degli atti normativi pubblicati in Gazzetta Ufficiale dal 1933 al 1935. Da ultimo, nel dicembre 2017, sono state rese disponibili, sul sito www.gazzettaufficiale.it, nelle sezioni [Atti Normativi](#) e [Gazzetta Storica - Regno d'Italia](#), rispettivamente, l'intero corpus normativo italiano nella versione originariamente pubblicata in G.U. a partire dal 1861; le G.U. del Regno d'Italia in versione "PDF" pubblicate nel periodo 1861 - 1946, che si aggiungono a quelle già consultabili. Il prossimo sviluppo del progetto consisterà quindi nel rendere disponibili sul sito www.normattiva.it gli atti normativa del periodo 1861-1935 in multivigenza.

Il progetto X-leges risulta invece ancora nelle fasi iniziali: in base ai dati consegnati alla Commissione per la semplificazione nell'audizione del 19 aprile 2017, è in corso l'acquisizione da parte della Presidenza del Consiglio di un

hardware e un software idoneo allo sviluppo del progetto.