Nota minima al decreto-legge n. 200 del 22 dicembre 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 9 del 18 febbraio 2009.

DI SERGIO CONTESSA

Il decreto-legge n. 200 del 22 dicembre 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 9 del 18 febbraio 2009, nasce dalla necessità, costituzionalmente prevista, di far fronte a due urgenze. La prima è quella di emanare disposizioni dirette a consentire il completamento delle procedure per la creazione di una banca dati normativa unica, pubblica e gratuita della legislazione statale vigente, anche mediante un più efficace utilizzo delle risorse esistenti. La seconda necessità ed urgenza è quella di sottrarre all'affetto abrogativo, previsto dall'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008[1],alcune disposizioni di cui risultava indispensabile il mantenimento in vigore.
L'articolo 1, modificato rispetto alla versione originaria, riporta nuove disposizioni organizzative riguardo alle attività di informatizzazione e classificazione della normativa vigente al fine di realizzare una banca dati pubblica e gratuita di tale normativa. La disposizione deve inquadrarsi nell'ambito del programma di informatizzazione della legislazione vigente previsto dall'articolo 107 della legge finanziaria del 2001[2] al quale poi sono stati collegati tutti quei provvedimenti tesi allo sfoltimento della legislazione stessa. In particolare l'articolo 1, comma 1, attribuisce al nuovo Ministro per la semplificazione normativa competenze di carattere generale sulle attività in materia. Infatti prevede che sulla base delle intese già acquisite tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Presidenze di Camera e Senato, il Ministro per la semplificazione normativa promuove, assume e coordina le attività volte a realizzare l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente per facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini. Il Ministro per la semplificazione normativa ha, in base al comma 1, anche il compito di assicurare "la convergenza" presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche. In Italia le prime esperienze di informatizzazione della normativa sono state avviate negli anni settanta ed hanno portato nell'arco di una sperimentazione pluridecennale a traguardi

[1] Per ulteriori approfondimenti v. Commento al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (a cura di F. DI LASCIO e V. SARCONE)" in questa rivista, gennaio 2009, n. 1.
[2] Legge 23.12.2000, n. 388 pubblicata G.U. 29 dicembre 2000, n. 302, S.O.

particolarmente significativi[3]. L'accesso alle norme per via informatica e telematica ha visto, difatti, passare negli anni dalla realizzazione delle banche dati del Centro di documentazione elettronica (CED) della Corte di Cassazione al progetto NormeInRete partito nel 1999. Il progetto NormeInRete (NiR), del quale accenneremo più avanti, ha senza dubbio imposto un cambio di prospettiva in un ordinamento in cui fino ad ora, almeno fino all'entrata in vigore proprio del decreto-legge n.200/08, il valore di pubblicazione ufficiale delle leggi e degli atti normativi statali è affidato alla sola Gazzetta Ufficiale cartacea alla quale spetta *ex lege* anche la pubblicazione de "gli atti ed i comunicati che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso" (art.18, co. 1, d.P.R. n. 1092/1985)[4].

Una modifica apportata in sede di conversione alla Camera, precisa che per quanto concerne la normativa regionale, la convergenza è realizzata in cooperazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome[5].

La piena "convergenza" di tutti i progetti di informatizzazione e classificazione della normativa statale e regionale in corso e la massima efficienza nell'utilizzazione delle relative risorse, viene perseguita dal Ministro per la semplificazione attraverso l'autorizzazione, prevista al comma 2, dell'emanazione di decreti tesi a :

- razionalizzare le attività degli organismi e degli enti statali operanti in materia e individuare le modalità di utilizzo del personale delle pubbliche amministrazioni statali già impegnato nel programma di informatizzazione e classificazione della normativa vigente;

[3] M. PIETRANGELO, *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica in Informatica e diritto*, 2006, vol. XXXII, fasc. 2, pp. 245-272 anche in Codice di Drafting-Libro VI Produzione normativa e tecnologie dell'informazione - consultabile in www.tecnichenormative.it/index.html

[4] Un lungo dibattito dottrinale ha animato gli anni che hanno preceduto l'inizio nel 1999 del progetto "ex art. 107" e lo hanno accompagnato fino ad oggi. Tra gli autori più illustri cito Ettore Giannantonio che nel 2000 auspicava che le banche di dati giuridiche del CED venissero ex lege riconosciute come patrimonio comune a tutti i cittadini. E. GIANNANTONIO, *Unità e pluralità delle banche dati giuridiche*, in F. DI CIOMMO (a cura di), *Le banche di dati giuridici. Atti del Convegno organizzato dal CED della Corte di Cassazione ed altri contributi sul tema*, Milano, Giuffrè, 2002.

[5] Le realtà regionali e locali sono spesso un vero e proprio laboratorio delle iniziative e dei progetti legati all'informatica giuridica, come testimoniano i primi manuali sul drafting emanati dalla Regione Toscana nel 1986, pubblicati ben 10 anni prima delle circolari dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla redazione dei testi normativi. Inoltre, sono stati numerosi i consigli regionali che hanno partecipato al progetto N*i*R nazionale ma in qualità soltanto di osservatori non avendo avuto la possibilità di aderire pienamente per problemi legati alla insufficiente disponibilità di risorse anche finanziarie. Le iniziative in ambito regionale hanno così preso una strada parallela cercando finanziamenti ad un nuovo progetto "NormeInRete regioni" adottando tutti gli standard previsti dal progetto nazionale. Da segnalare che il Consiglio regionale delle Marche ha aderito negli ultimi mesi al progetto NiR, permettendo ai cittadini sin da subito di visionare nel portale unico ("http://www.nir.it/"www.nir.it) le proprie leggi, a fianco di quelle delle altre 9 Regioni che vi hanno già aderito.

- coordinare le relative iniziative con le attività in corso per l'attuazione dell'articolo 14 della legge di semplificazione 2005[6];
-definire, di concerto con il Ministro della giustizia, i criteri procedurali per la pubblicazione telematica degli atti normativi, nella prospettiva del superamento dell'edizione a stampa della Gazzetta ufficiale: è richiamato in proposito l'articolo 27, comma 2, del recente decreto-legge n. 112/2008, ove si prevede, a partire dal 1° gennaio 2009, la diffusione della Gazzetta ufficiale in forma esclusivamente telematica alle amministrazioni o enti pubblici (compresi gli enti locali) titolari di abbonamento.
Viene prevista per i suddetti decreti, per i quali non ne viene specificata la natura ma si presumono regolamentari, l'adozione entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (il termine massimo può dunque giungere sino al 240° giorno successivo a quello di entrata in vigore del decreto).
Il comma 3 dell'articolo 1 è dedicato al finanziamento delle attività del programma illustrato nei precedenti commi, provvedendo ad attingere alle risorse già stanziate ai sensi dell'articolo 107 della legge finanziaria del 2001 che aveva istituito un fondo finalizzato alla istituzione di una banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente. Il finanziamento attraverso il ricorso al fondo ex articolo 107 dovrà essere l'unico possibile poiché viene vietato qualsiasi altro finanziamento a progetti ed attività di informatizzazione normativa non "coordinate" dal Ministro per la semplificazione normativa (comma 3).
L'ultimo comma dell'articolo 1 abroga le disposizioni del comma 584 dell'articolo 1 della legge 24.12.2007, n. 244 (finanziaria 2008) aventi lo stesso oggetto dell'articolo 1 del decreto-legge n. 200/09 in commento al fine di conferire unitarietà alla disciplina in materia.
Tra le diverse esigenze che hanno portato alle previsioni dell'articolo 1, sicuramente sono da sottolineare le difficoltà incontrate nella costruzione e nella messa e regime di una banca dati pubblica e gratuitamente fruibile da parte dei cittadini sia della normativa statale che regionale vigente.[7] Queste difficoltà hanno indotto il Governo ad adottare lo strumento del "taglia leggi"[8] basandosi quindi, anziché sulla banca dati, su un lavoro di raccolta della normativa vigente effettuato dalle singole amministrazioni. Se quindi il progetto ex articolo 107 non ha prodotto risultati in merito al riordino ed allo sfoltimento della legislazione, proprio questa attività

[6] Legge 28.11.2005 n. 246 recante Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, pubblicata nella Gazz. Uff. 1 dicembre 2005, n. 280. Si tratta delle disposizioni di delega c.d. "taglia-leggi", sopra illustrate.
[7] Per approfondimenti in materia di teorie e tecniche della normazione e legimatica sia consentito rinviare a S. CONTESSA, *Il progetto NormeInrete"*, in *"Il nuovo diritto"*, fasc. 8\9, 2005. Inoltre ulteriori spunti in S. CONTESSA, *Un'altra legge finanziaria e la qualità della legislazione: l'importanza dell'attività degli uffici legislativi delle amministrazioni statali*, in *Rivista di legge, diritto* www.filodiritto.it e in *Rivista telematica di informatica giuridica e di diritto dell'informatica* www.computerlaw.it .
[8] Introdotto dall'art. 14 commi 12-24 della legge n. 246/05 vedi V. SARCONE, *Semplificazione della legislazione e riduzione degli oneri amministrativi*, in questa rivista, gennaio 2009, n. 1

"taglia leggi" può essere invece un ottimo strumento alla costruzione della banca dati oltre che di risparmio in termini di spesa[9].

Come accennato in precedenza tra i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche è sicuramente da segnalare il progetto Normeinrete (N*i*R) che nasce nella seconda metà degli anni 90, periodo caratterizzato da un profondo cambiamento della pubblica amministrazione a seguito del mutato contesto culturale. Le leggi che riformano la P.A. sono infatti frutto di una diversa sensibilità da parte dell'amministrazione e traducono, cercando la via della semplificazione, gli sforzi fatti per riconoscere i nuovi diritti del cittadino in materia di accesso e partecipazione.

Ed è proprio in linea con questo indirizzo che la citata legge finanziaria 2001 (legge n. 388 del 2000), all'articolo 107, istituiva un fondo destinato al finanziamento di iniziative per promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente. Lo scopo era quello di facilitare la ricerca e di garantire la consultazione gratuita da parte dei cittadini, oltre a fornire strumenti per l'attività di riordino normativo. L'emanazione di un idoneo provvedimento tecnico governativo, previa intesa con i Presidenti di Camera e Senato avrebbe dovuto disciplinare le iniziative e la loro realizzazione (vedi: D.P.C.M. 24 gennaio 2003).

Già però agli inizi del 1999 il Ministero della Giustizia in coordinamento con l'AIPA (oggi CNIPA) avviava il progetto intersettoriale N*i*R.[10]

L'obiettivo del progetto era, e rimane tuttora l'obiettivo del decreto-legge n. 200/08 in commento, la realizzazione di un sistema informatico in grado di moltiplicare i benefici che ciascuna Pubblica Amministrazione persegue, in termini di trasparenza ed accessibilità dell'informazione, attraverso la pubblicazione sul web della documentazione di interesse normativo.

All'epoca i benefici del progetto risultavano immediatamente evidenti poiché ai cittadini con N*i*R si intendeva offrire un rapido accesso all'informazione giuridica, alle PA un sistema di semplificazione ed interoperabilità, ed ai professionisti vari strumenti di lavoro.

Tecnicamente il progetto N*i*R è un progetto aperto a tutte le istituzioni ed amministrazioni pubbliche che possono parteciparvi mettendo a disposizione la documentazione di tipo normativo sul proprio sito web istituzionale. Fornendo un

[9] Nella relazione illustrativa al decreto legge si precisa che la soluzione scelta consente di non dover procedere alla marcatura e all'inserimento di atti (quelli non più vigenti o abrogati implicitamente oggetto del taglia leggi) nella banca dati della legislazione vigente, "con cospicui risparmi di spesa, considerando che l'inserimento e la marcatura di un atto legislativo nella banca dati pubblica costa circa 200 euro".

[10] Oltre al Ministero della Giustizia ed all'AIPA oggi CNIPA, parteciparono fornendo collaborazione scientifica e tecnologica IDG oggi ITTIG Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR ed il CINECA dell'Università di Bologna (CINECA Consorzio Interuniversitario senza scopo di lucro formato da 36 Università italiane, l'Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale - OGS il Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR e il Ministero dell'Università e della Ricerca - Miur)

punto di accesso unitario alla normativa pubblicata, l'utente può, attraverso un'unica interfaccia, effettuare ricerche su tutte le raccolte normative pubblicate sui diversi siti istituzionali delle PA che aderiscono al progetto senza dare vita a nuove raccolte documentali. Passando infine ad alcuni dati alla fine del 2004 i provvedimenti normativi indicizzati su N*i*R erano circa 160.000, con oltre 50 amministrazioni ed istituzioni partecipanti e più di 100.000 sessioni di ricerca mensili[11].

L'articolo 2 del decreto-legge n. 200/09 persegue l'obiettivo necessario ed urgente di sottrarre all'affetto abrogativo, previsto dall'articolo 24 del decreto-legge n.112 del 25 giugno 2008, convertito dalla legge n.133 del 6 agosto 2008[12],alcune disposizioni di cui risultava indispensabile il mantenimento in vigore. Al comma 1 conferma l'abrogazione con efficacia a decorrere dal 16 dicembre 2009, di tutte le disposizioni inserite nell'allegato 1 al decreto stesso. Si tratta di circa 29.000 atti normativi di carattere primario emanati prima della Costituzione tra gli anni 1861 e 1947. Come segnalano i resoconti parlamentari ed i dossier che accompagnano gli atti parlamentari più rilevanti, nella relazione illustrativa del Governo di accompagnamento al ddl originario, mancano specifiche indicazioni sul contenuto dei provvedimenti abrogati, elencati in ordine cronologico nell'allegato 1, con indicazione della data, del numero e del titolo il più delle volte non integrale, senza suddivisione per materia o in base ad altri criteri. Purtroppo il disegno di legge di conversione non risulta neanche accompagnato dalle prescritte relazioni ATN (analisi tecnico-normativa) ed AIR (analisi impatto regolamentazione), che invece avrebbero potuto aiutare la valutazione in sede parlamentare in merito agli effetti della disposizione abrogativa sui singoli atti inclusi nell'elenco. Il comma in esame, in virtù di una modifica apportata in sede di conversione, fa espressamente salva la procedura delineata dal primo provvedimento taglia-leggi, prevista dai commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28.12.2005, n. 246, e relativa alla individuazione dei provvedimenti da sottrarre all'effetto abrogativo ed una conseguente attività di riassetto normativo.

Il comma 1-*bis* si ricollega al procedimento taglia-leggi previsto dalla già citata legge n. 246/2005, ed introduce un adempimento propedeutico all'attività di individuazione delle disposizioni legislative 'ante 1970' da sottrarre all'effetto abrogativo automatico. Il Ministro per la semplificazione normativa, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, è chiamato a verificare la natura e le finalità dei soggetti che ricevono finanziamenti statali, anche attraverso il diretto interpello dei soggetti finanziati. Delle risultanze di tale attività di verifica si dovrà tenere conto ai fini dell'individuazione delle disposizioni da salvare.

Ai sensi del comma 1-*ter*, entro il 30 giugno 2009 il Ministro per la semplificazione normativa deve trasmettere alle Camere una relazione motivata concernente

[11] Dati presenti sul sito del Progetto NiR.

[12] Vedi F. Di LASCIO e V. SARCONE (a cura di), *Commento al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112,* cit.

l'impatto delle abrogazioni previste dal comma 1 sull'ordinamento vigente (con efficacia dal 16.12.2009), con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli ministeri.
Il successivo comma 2 demanda al Governo l'individuazione con atto ricognitivo (si presume con forma di D.P.R.) delle disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi abrogati dal comma 1. Tale atto ricognitivo dovrà essere adottato entro il 16.12.2009 e trasmesso alle Camere accompagnato da una relazione esplicativa dei criteri sottesi alla ricognizione ed ai risultati. Tale precisazione viene inserita nell'articolo 24 del decreto-legge n. 112/08 dal comma 2-*bis* dell'articolo 2 in commento.
L'ultimo articolo del decreto-legge n. 200/09, al comma 1, salva 60 atti normativi di rango primario dall'elenco presente nell'allegato 2 che ai sensi dell'articolo 24 del decreto-legge n. 112/08 devono ritenersi abrogati a decorrere dal 22 dicembre 2008. La norma sottrae quindi all'effetto abrogativo gli atti normativi contenuti nell'allegato A per i quali le amministrazioni competenti hanno ritenuto indispensabile il mantenimento in vigore.
Il comma 1-*bis*, introdotto dalla Camera, sopprime una serie di altre voci dall'elenco degli atti abrogandi previsto dal decreto-legge n.112/2008, sottraendo all'abrogazione 15 ulteriori provvedimenti. La decorrenza della soppressione è fissata al 22 dicembre 2008: data di entrata in vigore del decreto legge in esame nonché termine iniziale di operatività dell'abrogazione disposta dal decreto-legge n. 112/2008. Pertanto la norma illustrata, aggiunta in sede di conversione, retroagisce al giorno di entrata in vigore del decreto-legge in esame, provocando la sostanziale reviviscenza delle disposizioni *de quibus*.
In sostanza il decreto-legge n. 200/2008 ha come pregio quello di riprendere le redini dei progetti sull'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente promossi, finanziati e molto spesso abbandonati che rappresentano non solo l'attuazione del diritto di tutti i cittadini alla conoscenza della legislazione nazionale, ma anche al superamento del digital divide che, a partire dal CAD, la pubblica amministrazione ha inserito nei suoi obiettivi principali.