

RAGIONANDO (ANCORA) SULL'INFLAZIONE LEGISLATIVA: L'ESPERIENZA COMPARATA DELLE SUNSET RULES DA STRUMENTO DI QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE A STRUMENTO PER UNA LEGISLAZIONE "FLESSIBILE"*.

di Monica Cappelletti**

Sommario. 1. Un vecchio (ma nuovo) problema: l'inflazione legislativa. - 2. Le sunset rules: alcune esperienze comparate. - 3. Prime considerazioni sull'utilizzo delle sunset rules nell'ordinamento italiano.

90

1. Un vecchio (ma nuovo) problema: l'inflazione legislativa.

Nell'ordinamento italiano, ma anche in altri ordinamenti, come si analizzerà in questo articolo, ciclicamente ci si interroga sull'annoso problema dell'inflazione legislativa¹, ovvero la circostanza che vi sia un numero elevato di leggi o atti aventi forza di legge, formalmente in vigore, e come tale quantitativo aumenti esponenzialmente di anno in anno².

La dottrina è ormai concorde nel ritenere che alla base di questo fenomeno vi siano sia ragioni sistemiche, come ad esempio la presenza di più soggetti con competenze legislative (oltre al Parlamento, l'Unione europea e le Regioni), sia ragioni oggettive derivanti dal configurarsi di nuove fattispecie da regolare³, o ancora ragioni patologiche insite proprio

* Sottoposto a referaggio.

** Assegnista di ricerca di Diritto pubblico comparato - Università di Parma.

¹ Tra gli articoli più recenti si veda M. AINIS, *Lo smog burocratico frena la semplificazione*, in *Il Corriere della Sera*, 30 dicembre 2015.

² "Le lamentele sulla abbondanza delle leggi non sono mai mancate. Ma oggi tutti concordano nel dire che la situazione è diventata intollerabile. Il numero delle leggi e la lunghezza dei testi legislativi sono in continuo aumento", così Pagano descrive il primo "fenomeno degenerativo" della legislazione, a cui deve aggiungersi anche il problema dell'inquinamento legislativo. Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Milano, Giuffrè, 2001, 8. In generale sull'inflazione e sull'inquinamento legislativo, si veda anche M. AINIS, *La legge oscura*, Roma-Bari, Laterza, 1997; B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011; sui "mali" della regolazione, più recentemente, M. DOGLIANI (a cura), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012.

³ Si pensi ad alcuni fenomeni sociali nuovi che dovrebbero essere disciplinati giuridicamente con norme *ad hoc*, come il *cyber bullismo*, oppure al fenomeno di internet, in senso più ampio, che pone problemi non solo

nella modalità di produzione e redazione legislativa (la c.d. cattiva legislazione), che invece di ispirarsi ai principi di chiarezza e semplicità, sembra preferire la farraginosità e la complicazione⁴.

Il lungo cammino della semplificazione, amministrativa e normativa, è ben noto. Negli anni si è passati dall'utilizzo dello strumento della delegificazione⁵, alla stagione dei codici di settore⁶, fino ad arrivare alla ghigliottina normativa (il c.d. taglia-leggi)⁷. Tutti questi strumenti avevano un duplice obiettivo: ridurre il numero delle leggi e, conseguentemente, migliorare la conoscibilità e la qualità della regolazione.

Questi strumenti hanno portato alcuni benefici, ma non hanno risolto il cuore del problema: l'inflazione legislativa. Il quantitativo delle norme, infatti, continua a crescere. Al riguardo, se da un lato, si crede che questa criticità non potrà mai essere totalmente risolta, attese le ragioni sistemiche ed oggettive sopra cennate, ed anzi probabilmente la società complessa in cui viviamo non potrà che incentivare l'aumento stesso delle regole; dall'altro è da

di diritto alla riservatezza dei dati degli utenti, ma anche alla sicurezza dei singoli e dello Stato; nonché a tutti quei casi direttamente riconducibili all'avanzamento scientifico e tecnologico (dall'*enhancement* alla robotica, passando per le neuroscienze).

⁴ Tra le "ragioni del malessere" e pertanto dell'aumento della legislazione Ainis cita, tra i diversi aspetti, il pluralismo, il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale, la crisi della politica e la questione culturale, cfr. M. AINIS, *La legge oscura, op. cit.*, 47. Similmente anche R. PAGANO, *Introduzione alla legistica, op. cit.*, 12; L. CARBONE, *L'esperienza "taglialeggi" a metà del suo cammino*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 5, 580. Sulla questione culturale si veda più precisamente M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

⁵ Tra i molteplici contributi in dottrina sulla delegificazione sia consentito ricordare N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁶ Si ricordi come originariamente l'articolo 7 della legge n. 50/1999 aveva introdotto i testi unici misti. Cfr. N. LUPO, *Un nuovo tipo di atto-fonte: i testi unici misti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, n.3, 618; M. MALO, *I Testi Unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. CARETTI, A. RUGGERI, *Le deleghe legislative*, Milano, Giuffrè, 2003; M. MALO, *Manutenzione delle fonti mediante testo unico*, Torino, Giappichelli, 2005. Successivamente, la terza legge di semplificazione, la legge n. 229/2003 ha sostituito questo strumento con i codici di settore, cfr. P. CARNEVALE, *Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione per il 2001)*, in *Diritto e società*, 2005, 561; A. NATALINI, *La terza semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, 1009.

⁷ Sul controverso meccanismo del taglia-leggi (articolo 14 della legge n. 246/2005), che inizialmente non prevedeva l'abrogazione espressa delle disposizioni, ma solo l'individuazione delle disposizioni legislative statali da mantenere in vigore (vedasi poi modifica introdotta con la legge n. 69/2009) si rinvia, tra i molteplici commenti, R. PAGANO, *Qualche osservazione sull'articolo 14 della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246)*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 1, 293; N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246/2005 (legge di semplificazione 2005)*, *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 1, 275; N. LUPO, B. G. MATTARELLA, *La codificazione e il taglia-leggi a livello statale*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura), *La tela di Penelope di tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010; la raccolta degli scritti sul tema di semplificazione normativa e taglia-leggi di P. CARNEVALE, *Le cabale della legge*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; la prima parte della raccolta dei contributi a cura di N. LUPO, *Taglialeggi e Normattiva tra luci e ombre*, Padova, Cedam, 2011.

evidenziare che gli strumenti finora utilizzati dal legislatore italiano (nazionale e anche regionale)⁸ hanno avuto sempre uno sguardo rivolto al passato, piuttosto che al futuro: per ridurre lo *stock* legislativo la delegificazione, i codici di settore e il taglia-leggi si basano sull'istituto dell'abrogazione esplicita di norme precedenti. L'effetto ovvio è che tutto ciò che vi è prima dell'approvazione del regolamento di delegificazione, o del codice di settore, o della ghigliottina, viene valutato e le disposizioni obsolete, inutili, in contrasto con l'*approvando* provvedimento sono abrogate. Il problema si pone con le nuove regole che sono adottate successivamente al provvedimento di semplificazione. A nulla è valsa la disposizione dell'articolo 13-bis della legge n. 400 del 1988 che ha introdotto il principio di chiarezza normativa a livello statale⁹, né le disposizioni similari contenute in alcuni Statuti regionali¹⁰. La statuizione di tale principio doveva rispondere all'esigenza di garantire un ordinamento giuridico di qualità nella fase di adozione di ogni nuovo provvedimento regolatorio. Purtroppo, questa importante prescrizione è stata ed è tutt'ora inattuata.

Alla luce di questa breve ricostruzione, si crede che possa essere interessante riflettere su uno strumento di contenimento dell'inflazione legislativa, ovvero uno strumento che consenta, da un lato, di approvare nuove norme; dall'altro, di limitare gli effetti giuridici nel tempo delle stesse. I casi di antinomie e incongruenze dipendono, infatti, proprio da un susseguirsi di regole, non coordinate, e che spesso dovrebbero essere abrogate

⁸ A livello regionale vi è una variegata esperienza in materia di semplificazione, per un'analisi delle disposizioni regionali statutarie sulla qualità della regolazione si rinvia a G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in P. CARETTI (a cura), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2009, 8; in generale sui meccanismi di qualità della regolazione R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli Statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 aprile 2003. Sull'esperienza del taglia-leggi regionale, poi, G. ARENA, *Semplificazione normativa: un'esperienza ed alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, 1999, n. 5, 851; N. LUPO, *Il riordino dei sistemi delle fonti regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, n. 3, 231; G. PERNICIARO, *Alcune esperienze di Taglialeggi regionali*, in N. LUPO (a cura), *Taglialeggi e Normattiva, op. cit.*; sia infine consentito il rinvio a M. CAPPELLETTI, *La policy di qualità della regolazione nelle regioni: tratti comuni e prime differenziazioni tra luci ed ombre*, in www.astrid-online.it, rassegna 23 dicembre 2011, n. 149 (n. 22/2011) e rassegna 25 gennaio 2012, n. 151 (n. 2/2012).

⁹ L'articolo 13-bis, introdotto con la legge n. 69 del 2009, dispone "Ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate"

¹⁰ Vedasi Art. 40 Stat. Abruzzo, art. 29 Stat. Campania, art. 44 Stat. Lombardia, art. 34 Stat. Marche, art. 48 Stat. Piemonte, art. 44 Stat. Toscana. A titolo esemplificativo si ricordi l'articolo 44 della Regione Lombardia: "1. I testi normativi sono improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della formazione. 2. La legge regionale stabilisce i casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull'analisi tecnico-normativa del testo e sull'impatto della regolazione proposta, da trasmettere al Comitato di cui all'articolo 45."

esplicitamente dalle nuove, ma che il legislatore spesso lascia “vivere” complicando così la già difficile interpretazione¹¹.

A tal fine, utilizzando l’analisi comparatistica, una soluzione potrebbe essere ravvisata in un istituto tipico degli ordinamenti di *common law*, ma che è stato con successo già utilizzato in ordinamenti di *civil law*. Trattasi delle *sunset rules (clauses)* o *sunset provisions*, che potrebbero essere tradotte come leggi autoabrogative o leggi a termine (o a scadenza)¹². In sostanza, si tratta di provvedimenti legislativi che contengono tra le loro disposizioni anche una clausola di autoabrogazione espressa ad una determinata data; in altre parole vi è una statuizione simile a: “*La presente legge è abrogata a partire dal terzo anno di entrata in vigore della stessa*”. Ciò sta a significare che un provvedimento ha una durata limitata e determinata nel tempo e che questo, pena l’abrogazione automatica ed espressa, per essere confermato necessita di un’attività di esplicita di “convalida” da parte del legislatore, il quale potrà non solo decidere di estendere la durata dell’atto, ma potrà anche modificarlo.

Questo meccanismo, solo apparentemente semplicistico, fondato sull’abrogazione espressa di una disposizione, si compone di due elementi: anzitutto il “rischio della scadenza” (*threat of termination*), ovvero tutti gli atti che contengono questa clausola, qualora non siano confermati, sono abrogati¹³; inoltre, la necessità di una revisione e valutazione dei risultati raggiunti dalla normativa, al fine di poter decidere se confermare o meno il provvedimento e apportare eventuali modifiche¹⁴.

In questa prospettiva, le *sunset rules* costituiscono una valida alternativa agli strumenti finora utilizzati dal legislatore italiano, in quanto potrebbero consentire di contenere

¹¹ Si ricordi l’articolo 15 delle preleggi che affida all’interprete il compito di dirimere i casi di antinomie tra norme attraverso gli strumenti dell’interpretazione, realizzando così, a seconda dei casi, abrogazione tacita o implicita delle disposizioni.

¹² Le *sunset clauses* sono state definite come “*leggi autoabrogative [o leggi a termine] che scadono automaticamente allo spirare di un termine stabilito dalle stessi leggi*”, cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, op. cit., 62.

¹³ La definizione “*threat of termination*” si deve all’organizzazione statunitense Common Cause, che, come ricorda da R. BEHN, “[*this treat*] is the the centerpiece of sunset [...] it is an action-forcing mechanism to break though the apathy and capture the attention of the bureaucracy and Congress”, cfr. R. BEHN, *The false dawn of sunset laws*, in *Public Interest*, 1977, n. 49, 110. Si vedano anche B. ADAMS, B. SHERMAN, *Sunset implementation: a positive partnership to make government work*, in *Public Administrative Review*, 1978, 38, 78.

¹⁴ Come sottolineato acutamente “*ideally, sunset clauses should force administration and political decision makers to regularly decide whether a particular regulation (still) is need, or which amendments are necessary*”, cfr. S. VEIT, B. JANTZ, *Sunset legislation: theoretical reflections and international experiences*, in A. ALEMANNI et.al. (eds), *Better regulation in a risk society*, New York, Springer, 2013, 267.

l'inflazione normativa, dal momento che le leggi non confermate sono automaticamente abrogate e non restano in vigore formalmente; inoltre, tali clausole spingono verso una nuova modalità di legiferare di qualità, che tiene da conto anche dei risultati raggiunti da un intervento normativo prima di proporre la conferma o la modifica.

2. Le sunset rules: alcune esperienze comparate.

L'istituto delle *sunset rules* nasce negli Stati Uniti d'America negli anni Settanta¹⁵ quale strumento di controllo del Congresso sull'attività del governo e, in particolare, delle Agenzie Federali. Siamo nella fase di massima attuazione del New Deal che ha portato alla delegazione di parte del potere legislativo a favore delle Agenzie Federali. Per contemperare il ruolo di queste si è pertanto iniziato a teorizzare la necessità di clausole con la finalità di autoabrogare leggi o atti delegati che disciplinavano le Agenzie o i programmi amministrativi che dovevano attuare¹⁶.

Tuttavia, le *sunset rules* hanno avuto fin da subito una forte opposizione, soprattutto da parte della dottrina che ravvisava come questo strumento poteva essere facilmente aggirato dalla classe politica, la quale a ridosso della campagna elettorale poteva confermare la durata di un provvedimento, anche se questo fosse stato valutato come inutile o privo di effetti¹⁷.

Nonostante le prime critiche, a cui se ne sono aggiunte altre negli anni successivi, come si

¹⁵ In realtà, gli studiosi in materia di *sunset rules* usano richiamare, quale autorevole precedente teorico, la dottrina elaborata da Jefferson nel 1789 circa la necessità di consentire alla società di rivedere le proprie norme, contro la visione dell'immutabilità delle regole "no society can make a perpetual constitution, or even a perpetual law. The earth belongs always to the living generation. They may manage it then, and what proceeds from it, as they please, during their usufruct", T. JEFFERSON, *Letter to James Madison*, 6 September 1789.

¹⁶ Il fondamento teorico di questa impostazione si deve a Lowi, il quale teorizzava un limite di 5-10 anni per le norme che istituivano agenzie federali al fine di consentire un maggior controllo da parte del Congresso. Si veda T.J. LOWI, *The end of liberalism: ideology, policy, and the crisis of public authority*, New York, Norton & Company, 1969.

¹⁷ Tra le maggiori critiche si ricordi anzitutto quella di Behn, secondo il quale oltre al problema di un'effettiva valutazione della legislazione, tutto dipende dall'aspetto politico: "any government program has its own constituency: those who benefit directly from it and those who take a personal, if less selfish interest in it", cfr. R. BEHN, *The false dawn of sunset laws*, op. cit., 113; parzialmente in modo diverso de Leon individua sei ostacoli al successo delle *sunset rules*: riluttanza intellettuale, immobilità istituzionale, conservatorismo dinamico, coalizioni contro l'abrogazione, altri ostacoli giuridici e costi elevati per porre termine ai programmi. A questi, in una ricerca successiva, ha aggiunto anche la componente ideologica, cfr. P. de LEON, *Public policy termination. An end and a beginning*, in *Policy analysis*, 1978, n. 4, 369; ID., *Policy evaluation and program termination*, in *Policy Studies Review*, 1983, n. 2, 631.

vedrà *infra*, le *sunset* hanno avuto un discreto sviluppo negli USA, tanto da poter delineare tre periodi di applicazione di questo istituto. La prima fase di attuazione, quella più florida, si ha dal 1976 al 1981, durante la quale si è avuto l'utilizzo di questo strumento solo a livello statale e non federale. Lo Stato del Colorado è il primo negli Stati Uniti ad approvare una *sunset legislation*¹⁸, a cui poi si ispirarono altri 36 Stati. In questa prima fase si ha un utilizzo dell'istituto della clausola autoabrogativa principalmente nelle norme disciplinanti programmi o agenzie federali, le quali dopo un periodo di 5 o 10 anni dovevano essere confermate perché necessarie oppure lasciate alla prevista abrogazione.

Dopo questo primo periodo, però, a partire dagli anni Novanta molti Stati hanno cominciato a non utilizzare le *sunset rules*, per motivi sia di difficoltà nel procedere alla valutazione di questi atti sia per l'ampia attività di lobby contro l'adozione di tali clausole¹⁹.

Con il Presidente George W. Bush si avvia la seconda fase delle *sunset*, le quali sono adottate non più solo a livello statale²⁰, ma anche a quello federale. Nello specifico, si inseriscono clausole autoabrogative in svariati provvedimenti, tra i quali, ad esempio, quelli in materia fiscale²¹. Tuttavia, in questo secondo periodo l'istituto ha trovato applicazione anche in atti tesi al contrasto del terrorismo internazionale, come il USA Patriot Act, che conteneva una serie di clausole "a termine" proprio relativamente a quelle disposizioni limitative delle libertà della persona²². L'esperienza dell'adozione di *sunset rules* negli atti

¹⁸ Trattasi della Colorado Sunset Law del 1976. Per l'analisi dei primi cinque anni di sperimentazione, vedasi il contributo di March, il quale evidenziando le criticità e i primi errori nell'attuazione delle *sunset*, rileva come il meccanismo sia complessivamente positivo e apporti svariati benefici, cfr. M.S. MARCH, *Colorado's Sunset Review 1976-1981: An Experiment In State Regulatory Reform*, in *Review of Policy Research*, 1982, n. 3, 491.

¹⁹ Le critiche maggiori, oltre a riproporre i dubbi del dibattito iniziale, sono state rivolte principalmente alla mancanza di adeguati mezzi, organizzativi e finanziari, per l'adempimento della valutazione della legislazione autoabrogativa. A ciò si aggiunga il forte ruolo giocato dalle lobbies contrarie alle *sunset rules*. Tra i diversi autori si vedano K.E. HAMM and R.D. ROBERTSON, *Factors influencing the adoption of new methods of legislative oversight in the U.S.*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1981, n. 6, 133; R.C. KEARNEY, *Sunset a survey and analysis of the state*, in *Public Administration Review*, 1990, n. 50, 49; C. MOONEY, *A short history of sunset*, in *Legal affairs*, January 2004. Per una ricostruzione delle diverse critiche si rinvia a S. VEIT, B. JANTZ, *Sunset legislation*, *op. cit.*, 273.

²⁰ È da sottolineare che sempre in questo periodo, nonostante le critiche, alcuni Stati hanno continuato ad utilizzare le *sunset clauses*.

²¹ Trattasi in particolare dello Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001, per un commento di D. A. FAHRENTHOLD, *In Congress, sunset clauses are commonly passed but rarely followed through*, in *The Washington Post*, 15 December 2012 (https://www.washingtonpost.com/politics/in-congress-sunset-clauses-are-commonly-passed-but-rarely-followed-through/2012/12/15/9d8e3ee0-43b5-11e2-8e70-e1993528222d_story.html); C. MOONEY, *A short history of sunset*, *op. cit.*

²² Come noto, poi, le *sunset clauses* del Patriot Act sono state tutte poi confermate nel marzo del 2006 con un provvedimento successivo. In generale sull'utilizzo delle *sunset clauses* in materia antiterroristica negli ordinamenti di *common law* cfr. J. FINN, *Sunset Clauses and Democratic Deliberation: Assessing the*

legislativi antiterroristici non è un caso solo statunitense, ma è possibile individuare tale applicazione anche in altri ordinamenti, come quello britannico²³ o tedesco²⁴.

La terza fase americana delle *sunset rules*, infine, è quella attuale, nella quale vi è una sorta di riscoperta dell'istituto a livello statale²⁵ ed un minore uso da parte del Governo federale. Con riferimento ad altri ordinamenti²⁶, si ritiene particolarmente significativa l'esperienza britannica e tedesca. Il caso del Regno Unito è interessante in quanto, a differenza degli Stati Uniti, le *sunset rules* sono uno strumento del Governo e non dell'organo legislativo²⁷. Queste clausole, infatti, sono obbligatoriamente contenute negli atti normativi secondari e solo in due specifici casi, o più correttamente materie, vi è un utilizzo di questo istituto anche in atti primari. Oltre alla sopra ricordata legge antiterroristica britannica, che potremmo definire un *unicum*, le *sunset* sono inserite solitamente nei provvedimenti di trasposizione degli atti europei. La *ratio* di tale scelta, con riferimento alla legislazione di adeguamento all'ordinamento europeo, è da rinvenirsi in una visione della politica di regolazione particolarmente attenta agli aspetti dell'attuazione e degli effetti prodotti dal recepimento della normativa nell'ordinamento interno²⁸.

L'esperienza tedesca è, invece, meritevole di essere analizzata sia quale caso di attuazione dell'istituto delle *sunset rules* in un ordinamento di *civil law*, sia per gli obiettivi che attraverso questo strumento si intendono perseguire. Anche in Germania vi è un utilizzo

Significance of Sunset Provisions in Antiterrorism Legislation, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2010, n. 48, 442; J. IP, *Sunset Clauses And Counterterrorism Legislation*, in *Public Law*, 2013, 74.

²³ Trattasi del Crime and Security Act 2010 e del Prevention of Terrorism Act del 2005.

²⁴ Trattasi del Terrorismusbekämpfungsgesetz del 2002.

²⁵ Vedasi la recente ricerca della George Mason University che ha analizzato l'utilizzo delle *sunset clauses* negli Stati americani (circa 36 Stati), evidenziandone la fondamentale valenza dello strumento per l'esercizio del controllo dei legislativi sugli esecutivi statali, cfr. B. BAUGUS, F. BOSE, *Sunset legislation in the States: balancing the Legislature and the Executive*, Mercatus Cener – George Mason University, Arlington, 2015. Tra i diversi esempi statali, oltre al Colorado si rinvia all'esperienza della Florida con la Joint Legislative Sunset Committee (ultimo report pubblicato è del 2010) e il Texas con la Sunset Advisory Commission (ultimo report pubblicato nel 2013).

²⁶ Vi sono esperienze di utilizzo delle *sunset clauses* anche in Australia, Canada e Paesi Bassi. Sull'esperienza australiana si rinvia a S. VEIT, B. JANTZ, *Sunset legislation*, *op. cit.*, 273, sull'utilizzo delle sunset in Australia in materia di anti-terrorismo cfr. N. MCGARRITY, R. GULATI, G. WILLIAMS, *Sunset clauses in Australian anti-terror laws*, in *Adelaide Law Review*, 2012, n. 33, 307; sui Paesi Bassi vedasi S. RANCHORDAS, *Sunset Clauses and experimental regulations: blessing or curse for legal certainty?*, in *Statute Law Review*, 2015, n. 1, 31.

²⁷ Nella recente versione del Better Regulation Framework Manual del Governo britannico del 2015, le sunset clauses possono avere la durata massima di sette anni e sono disciplinate in alcuni casi come obbligatorie (normativa derivata dell'Unione europea e provvedimenti per le imprese. Cfr. UK GOVERNMENT, *Practical Guidance for UK Government Officials*, March 2015, paragraph 1.7.

²⁸ Per un commento sull'esperienza britannica delle *sunset clauses* si rinvia a S. RANCHORDAS, *Sunset Clauses and experimental regulations: op. cit.*, 33.

delle *sunset* a livello federale e a livello statale (dei Ländern): il governo federale ha adottato clausole autoabrogative in casi particolari, come la normativa sull'antiterrorismo, o il Freedom of Information Act²⁹, ma nonostante vi sia un maggiore utilizzo di tale istituto negli ultimi anni³⁰, non vi è un approccio sistematico; diversamente a livello statale dal 2001 le *sunset* vengono previste nelle normative³¹ con il preciso obiettivo di migliorare la qualità della regolazione³². Nello specifico, lo scopo è quello di ridurre l'inflazione normativa, abrogando le norme inutili ed obsolete e al contempo provvedere ad una revisione sistematica della legislazione esistente³³.

3. Prime considerazioni sull'utilizzo delle sunset rules nell'ordinamento italiano.

Alla luce di questa breve ricostruzione sull'origine e sulla diffusione delle *sunset rules*, è utile tracciare alcune considerazioni sul loro possibile inserimento anche nell'ordinamento italiano. Le *sunset* sono state oggetto in svariate occasioni di critiche, come ricordato *supra*, soprattutto con riferimento all'inefficacia del loro stesso meccanismo, ovvero che, nonostante la clausola di abrogazione espressa, le leggi possono essere confermate. Parte della dottrina potrebbe sostenere l'inutilità di un siffatto istituto, a cui poi non possono che aggiungersi i rilievi critici sui costi organizzativi e finanziari per lo svolgimento della fase di valutazione necessaria per la verifica dell'utilità della norma con la clausola autoabrogativa.

Tali critiche, ad avviso di chi scrive, sono superabili agevolmente con alcune considerazioni, le quali giustificano anche l'importanza di una possibile introduzione della

²⁹ Per la ricostruzione dell'esperienza tedesca si rinvia a S. VEIT, B. JANTZ, *Sunset legislation, op. cit.*, 278.

³⁰ In tal senso vedasi le ricerche di W. JANN, K. WEGRICH, M. SHERGOLD, C. VAN STOLK, *Wirksamkeit von Sunset-Legislation und Evaluationsklauseln*, in *Bertelsmann Stiftung Paper*, Berlin, 2005; G. KONZENDORF, *Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland*, in T. WIDMER, W. BEYWL, C. FABIAN (eds), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden, 2009.

³¹ Sullo studio delle sunset clauses a livello sub-nazionale in Germania vedasi B. JANTZ, S. VEIT, *Bessere Rechtssetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln? Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen in Deutschland auf Basis einer empirischen Auswertung internationaler Erfahrungen*, in *Bertelsmann Stiftung Paper*, Berlin, 2010.

³² Al riguardo si rinvia a S. RANCHORDAS, *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective*, Northampton, Edward Elgar, 2014, 55 e 56.

³³ Vedasi S. VEIT, B. JANTZ, *Sunset legislation, op. cit.*, 277.

sunset anche nell'ordinamento italiano.

Considerare le clausole di autoabrogazione come la nuova panacea contro i mali della legislazione è sostanzialmente errato metodologicamente. Come evidenziato nel primo paragrafo, l'inflazione normativa non è soltanto un fenomeno patologico, ma, in molti casi, è anche sistemico, dipendente dalle nuove istanze della società. Tuttavia, le *sunset* sono un valido strumento per il miglioramento della regolazione (la c.d. *smart* o *better regulation*)³⁴, dal momento che, da un lato, consentono il contenimento del numero delle leggi, seppur in un tempo determinato; e dall'altro spingono il legislatore alla verifica *ex post* per confermare il provvedimento approvato con la clausola. Ciò sottintende una diversa visione culturale della politica di regolazione, più attenta agli effetti prodotti sulla società dalla nuova normativa³⁵. In questa prospettiva, le *sunset* non costituiscono solo un mezzo attraverso il quale realizzare (parzialmente) la qualità della regolazione, ma sono esse stesse fattore di miglioramento di questa politica.

È da chiedersi, però, quale sia la modalità migliore per introdurre le *sunset* e realizzare questi importanti obiettivi. Grazie alle esperienze e alle critiche mosse alle clausole autoabrogative, è possibile individuare alcuni elementi dai quali ben può dipendere il loro successo. L'esempio tedesco, innanzitutto, mostra come l'elemento chiave sia la visione strategica; in altre parole è necessario non solo prevedere l'introduzione delle clausole negli atti normativi, ma anche l'istituzionalizzazione di un'apposita struttura organizzativa opportunamente dedicata alle *sunset*, o quantomeno estendere le competenze delle attuali unità proposte alla qualità della regolazione, per il supporto dell'intero ciclo di vita della norma con la clausola (dall'approvazione, al monitoraggio dell'attuazione, alla verifica dei risultati raggiunti, all'eventuale proposizione della conferma del provvedimento)³⁶.

Un ulteriore elemento che emerge a chiare lettere dall'analisi comparatistica, concerne il fatto che le *sunset* sono uno strumento adatto ai sistemi federali e, in una prospettiva più ampia, ai sistemi multilivello. La fortuna delle clausole autoabrogative si è avuta

³⁴ Vedasi, tra le diverse raccomandazioni in materia di clausole autoabrogative, la prima a livello europeo del Mandelkern Group, Cfr. MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION, *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*, 13 November 2001, 17.

³⁵ Si assiste al passaggio dalla tradizionale forma di produzione normativa "*life-cycle of legislation*" al ciclo della regolazione "*life-cycle of regulation*", che "*pone al centro il problema di valutare una regola in quanto capace di conseguire obiettivi*", cfr. M. De BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011, 50.

³⁶ "*States with strong organizational support of sunset provisions show good results with regard to better regulation, while states with weak institutionalization perform poorly*", cfr. S. VEIT, B. JANTZ, *Sunset legislation*, *op. cit.*, 277.

principalmente in ordinamenti federali a livello delle entità federate (Stati o Ländern). Una ricerca della George Mason University illustra come non solo vi sia ancora una recente e florida esperienza statale negli USA, ma anche che, grazie a questo istituto, si possano raggiungere importanti risultati in termini di politica di regolazione³⁷. Dall'analisi di undici Stati degli USA è emerso che il 21 per cento delle normative contenenti le clausole autoabrogative è stato definitivamente abrogato, mentre la restante percentuale è stata confermata senza modifiche oppure, nella maggioranza dei casi, gli atti sono stati sottoposti a revisione³⁸. Inoltre, la ricerca evidenzia come, nel caso del Texas, si possa stimare un risparmio di 27 milioni di dollari nei ventisette anni di utilizzo delle clausole autoabrogative.³⁹

Anche nell'ordinamento italiano si è avuto un unico caso di *sunset rules* a livello regionale. La Regione Toscana, infatti, aveva introdotto una clausola di durata determinata del provvedimento normativo nella legge regionale n. 69 del 2007 sulla partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali⁴⁰. Con l'inserimento di questa clausola si è avviato un percorso di valutazione dell'intera normativa che ha poi portato all'approvazione di una nuova e differente normativa⁴¹. Questo primo ed unico caso italiano conferma l'utilità dello strumento delle clausole autoabrogative anzitutto nel contesto regionale, tanto che potrebbe essere ulteriormente riproposto anche in altre Regioni.

L'ultimo elemento caratterizzante le *sunset* attiene, infine, proprio all'approccio generale alla base dello strumento. Le clausole autoabrogative, come si è detto, costringono alla verifica dell'efficacia della norma introdotta, pena la sua abrogazione. Seguendo questa prospettiva, infatti, le clausole sono state inserite nelle disposizioni disciplinanti programmi

³⁷ Vedasi nota 24 *supra* sulla ricerca della George Mason University, cfr. B. BAUGUS, F. BOSE, *Sunset legislation in the States: op. cit.*

³⁸ Cfr. B. BAUGUS, F. BOSE, *Sunset legislation in the States: op. cit.*, 6.

³⁹ "The study concluded that in Texas, the estimated savings owing to sunset reviews over the 27-year period ending in 2009 was approximately \$783.7 million. The reviews cost about \$28.6 million, meaning the state government saved \$27 for every \$1 spent", cfr. B. BAUGUS, F. BOSE, *Sunset legislation in the States: op. cit.*, 9.

⁴⁰ L'articolo 26 disponeva "1. La presente legge è abrogata il 31 dicembre 2012, fatta salva la conclusione dei processi partecipativi già iniziati a quella data. 2. Nei primi tre mesi del 2012, la Giunta regionale promuove e svolge insieme al Consiglio regionale percorsi partecipativi per valutare: a) l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge; b) l'opportunità di conferma o di modifica della presente legge."

⁴¹ Il percorso di valutazione si è concluso con la Risoluzione del Consiglio regionale n. 168 del 2012. Successivamente si è avviato il dibattito assembleare per l'approvazione di una nuova normativa, approvata con la legge regionale n. 46 del 2013.

amministrativi, i quali devono essere adattati alle nuove esigenze che possono verificarsi. *Mutatis mutandis* le *sunset* potrebbero essere inserite nelle norme relative a finanziamenti, progetti e programmi, in quelle che erano le leggi-provvedimento.

Ma ancor di più. L'idea di temporalità e determinazione della durata può essere declinata anche per contemperare l'incertezza⁴²: come è noto, vi sono alcuni settori o materie, spesso nuove, che il diritto si trova ad affrontare, ma al contempo, non vi sono ancora elementi sufficienti per regolare pienamente il fenomeno. In questi casi di incertezza di comprensione compiuta del fatto da regolare, le *sunset* potrebbero costituire un efficace strumento, iniziando a disciplinare una situazione "incerta" per poi rivedere la normativa dopo un determinato lasso di tempo⁴³. Tra le materie, che potrebbero farsi rientrare in questa casistica, ad esempio, si può far riferimento a quelle connesse con le biotecnologie o con le scoperte scientifiche e tecnologiche, nelle quali spesso il diritto sembra "rincorrere" l'avanzamento scientifico con modifiche continue alle normative di settore, contribuendo così anche all'aumento della farraginosità e della complessità delle stesse. In tali situazioni si potrebbero adottare normative con *sunset rules* per determinare una prima serie di garanzie giuridiche connesse con la materia per un determinato periodo di tempo e solo successivamente, anche all'esito della valutazione e dello stesso progresso tecnico, modificare i provvedimenti regolatori.

Per concludere, le *sunset rules* sono un fondamentale e innovativo strumento di qualità della regolazione, particolarmente adatte nei sistemi di governo multilivello, basate sull'apposizione di una "data di scadenza" al provvedimento normativo. Queste clausole potrebbero essere inserite, nell'ordinamento italiano, quanto meno in due ambiti⁴⁴. Un

⁴² Nel nostro ordinamento un esempio *a contrariis* rispetto al possibile inserimento delle *sunset rules* è rappresentato dalla clausole di salvaguardia dell'entrata in vigore automatica, tipiche della norme finanziarie, cfr. M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 17/2014. Per una visione critica P. DE IOANNA, M. DEGNI, *Il vincolo stupido: Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, Castelvechi, 2015. Tale istituto però sembra destinato ad non essere più utilizzato, così come dichiarato dall'attuale vice Ministro dell'economia, cfr. G. BRIGANTI, *Clausole di salvaguardia nel 2017? Cosa cambia per i cittadini*, in *Webeconomia*, 25 febbraio 2016 (<https://www.webeconomia.it/clausole-di-salvaguardia-nuove-tasse-in-arrivo-nel-2017/7919/>).

⁴³ Per una ricostruzione sull'applicazione delle *sunset* nell'incertezza vedasi S. RANCHORDAS, *Sunset Clauses and experimental regulations: op. cit.*, 39, la quale ricorda il caso della legge olandese sulla sperimentazione sugli embrioni, quale esempio di *sunset rules*.

⁴⁴ Si potrebbe ipotizzare anche un terzo ambito, più generale, di applicazione delle clausole di autoabrogazione. Infatti, si potrebbe inserire nell'attuale scheda AIR governativa, a corredo dei disegni di legge, una valutazione circa la durata del provvedimento, in modo tale da verificare *ex ante* la necessità di inserimento della *sunset rules* ed incentivare la stessa successiva VIR.

primo ambito potrebbe essere quello che si riferisce alle normative concernenti programmi, finanziamenti e progetti, sia di livello nazionale sia regionale, che, per la loro intrinseca natura, devono essere rivisti e rivalutati nel tempo. Un secondo ambito, invece, potrebbe far riferimento alle “nuove materie”, a quei nuovi fenomeni da regolare giuridicamente. In questo caso, le *sunset* costituirebbero uno strumento flessibile per rispondere alle nuove istanze, senza aspettare la definizione compiuta dei fatti e, soprattutto, evitando che il diritto inseguia i nuovi fenomeni (tecnologici, scientifici, d’innovazione anche sociale)⁴⁵. In questa prospettiva, le clausole di *autoabrogazione*, pertanto, non rappresenterebbero più solo un istituto per la qualità della regolazione tesa al contenimento dell’inflazione legislativa, ma anche per una regolazione “flessibile”, una regolazione “a tempo” che il legislatore potrebbe lasciare abrogare automaticamente oppure potrebbe modificare sulla base delle risultanze degli effetti prodotti sulla società.

Abstract: L’articolo analizza in prospettiva comparata alcune esperienze (USA, Regno Unito e Germania) di utilizzo delle sunset rules, ovvero delle clausole di autoabrogazione espressa contenute in alcune tipologie di provvedimenti normativi. L’analisi comparata è finalizzata ad individuare alcune possibili soluzioni replicabili nel nostro ordinamento (sia a livello statale sia regionale) di introduzione di questo istituto, qualificabile sia come strumento per realizzare la qualità della regolazione, sia per contribuire alla produzione di una regolazione “flessibile”.

Abstract: In a comparative perspective the article analyzes some case-studies (USA, UK and Germany) of the use of sunset rules (or clause). This analysis is aimed at identifying some possible replicable solutions in the Italian legal system (at state and regional levels) of the introduction of these clauses, qualifies both as a tool to achieve better regulation goals, and to contribute to the production of “flexible” regulations.

Parole chiave: sunset rules; legislazione flessibile, UK, USA, Germania, inflazione

⁴⁵ “Sunset [...] can «add flexibility» and dynamism to the principle of legal certinty and assist it in «keeping up» with the rapid changes of society and technology”, cfr. S. RANCHORDAS, *Sunset Clauses and experimental regulations: op. cit.*, 45.

legislativa.

Key words: sunset rules; flexi-legislation, UK, USA, Germany, legislative inflation