



Senato
della Repubblica



Camera
dei Deputati

Semplificazione normativa e “taglia-leggi”

Le Relazioni della Commissione parlamentare per
la semplificazione nella XVI legislatura

Documentazione di commissione

Commissione
parlamentare
per la
semplificazione

n. 10
gennaio 2013

XVI Legislatura



Senato
della Repubblica



Camera
dei Deputati

Documentazione di Commissione

n. 10



Senato
della Repubblica



Camera
dei Deputati

Semplificazione normativa e “taglia-leggi”

Le Relazioni della Commissione parlamentare per
la semplificazione nella XVI legislatura

Commissione
parlamentare
per la
semplificazione

n. 10
gennaio 2013

XVI Legislatura

La presente pubblicazione è stata curata
dalla Commissione parlamentare
per la semplificazione.

Gli aspetti editoriali sono stati curati
dall'Ufficio delle informazioni parlamentari,
dell'archivio e delle pubblicazioni.

Le pubblicazioni del Senato
possono essere richieste alla Libreria del Senato
- per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma
- per posta elettronica: libreria@senato.it
- per telefono: n. 0667062505
- per fax: n. 0667063398

INDICE

PREMESSA	pag.	1
AVVERTENZA	»	1

RELAZIONE sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme – Doc. XVI-bis n. 1 – anno 2009

PREMESSA	»	7
I. LA SEMPLIFICAZIONE IN ITALIA	»	9
I.1 Il cosiddetto procedimento «taglia-leggi»	»	13
I.2 Ulteriori misure e strumenti in materia di semplificazione	»	18
I.3 L'evoluzione più recente: tagliar leggi con decreti-legge	»	21
I.4 Un processo non concluso	»	26
II. LA SEMPLIFICAZIONE A LIVELLO REGIONALE ED EUROPEO	»	30
II.1 Le Regioni	»	30
II.2 L'Unione europea	»	32
II.3 Le esperienze di alcuni Paesi europei	»	36
III. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO «TAGLIA-LEGGI»	»	40
III.1 Le informazioni e i dati forniti dai Ministeri e dai Dipartimenti (<i>rinvio</i>)	»	43
III.2 Le risultanze dell'indagine conoscitiva	»	43
III.3 La consultazione del mondo accademico (<i>rinvio</i>)	»	79
IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	80
IV.1 Spunti di riflessione sul procedimento «taglia-leggi»	»	80
IV.2 Alcune osservazioni sul ruolo della Commissione	»	87
IV.3 Una notazione finale sul progetto “Normattiva”	»	89

RELAZIONE sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme – Doc. XVI-bis n. 4 – anno 2011

PREMESSA	»	95
I. IL PROCEDIMENTO «TAGLIA-LEGGI» E LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA: IL QUADRO NORMATIVO	»	97

II. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE	pag. 111
1. La «ghigliottina», il decreto «salva-leggi» e il suo correttivo	» 111
2. Il decreto «taglia-leggi»	» 132
III. LE CODIFICAZIONI	» 146
1. Il codice e il testo unico regolamentare in materia di ordinamento militare	» 146
2. Il codice e il testo unico regolamentare in materia di attività agricola	» 159
3. Il riordino in materia di ordinamento degli uffici consolari	» 168
4. Le prossime attività di riassetto	» 170
IV. PROBLEMATICHE APERTE	» 173
ALLEGATI : (RINVIO)	» 178
Documentazione inviata dai Ministeri	
Resoconti stenografici delle audizioni in merito allo schema di decreto legislativo «salva-leggi» svolte nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa	

RELAZIONE sullo stato di attuazione del procedimento per l’abrogazione generalizzata di norme – Doc. XVI-bis n. 9 – anno 2012

PREMESSA	» 183
I. IL QUADRO NORMATIVO - RINVIO	» 184
II. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE	» 186
1. Le correzioni al decreto legislativo «taglia-leggi» e alle abrogazioni espresse dei codici	» 186
2. Altre abrogazioni espresse: nuove «ghigliottine» e nuovi «taglia-leggi»	» 193
3. Il decreto legislativo «salva-leggi»: le ulteriori correzioni	» 195
4. I settori esclusi	» 200
III. LE CODIFICAZIONI	» 202
1. La codificazione nella più recente giurisprudenza costituzionale: i limiti all’innovazione	» 202
2. Il codice del turismo	» 210
3. Il codice dell’attività agricola	» 223
4. Il correttivo al codice dell’ordinamento militare	» 225
5. Altre codificazioni di settore	» 245
IV. CONCLUSIONI	» 247

PREMESSA

La necessità di realizzare in Italia una radicale semplificazione normativa, accompagnata da quella amministrativa, viene unanimemente indicata dagli analisti, da rapporti internazionali e nazionali, nonché dalle forze politiche e dai settori produttivi, come un elemento essenziale per il rilancio del Paese. E ciò sia in termini di competitività delle imprese, sia in termini di qualità della vita dei cittadini, favorendo l'accesso ai servizi e la tutela dei diritti.

L'efficienza e la competitività del sistema produttivo, la crescita economica e la stessa qualità della vita risentono della qualità della regolazione, non meno che della semplificazione amministrativa: la deflazione normativa, la migliore e più coerente produzione e manutenzione delle regole scongiurano infatti il rischio di un'incertezza del diritto che alligna nell'eccesso di norme, soprattutto se confuse e contraddittorie, la quale può condurre alla negazione del diritto stesso e a porre le premesse per comportamenti illegali.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha incentrato molta parte della sua attività, nella XVI legislatura, sulla semplificazione normativa: in questo quinquennio che ormai volge al termine, è stato portato a compimento il processo innescato dalla legge di semplificazione n. 246 del 2005, e avviato nella precedente legislatura, che ha riguardato il complessivo assetto dell'ordinamento giuridico italiano. Tale meccanismo, icasticamente - e forse riduttivamente - denominato «taglia-leggi», ha attraversato varie fasi ed è stato condotto attraverso l'alternarsi di Governi e maggioranze differenti.

Il presente volume raccoglie le tre Relazioni che la Commissione ha redatto e approvato, sempre all'unanimità, nel corso di questi anni, per riferire su tale *iter*; vi sono descritti i procedimenti di riduzione dello *stock* normativo e di riassetto realizzati, preceduti da una descrizione dell'impianto che disciplina tale complessa e articolata operazione. L'analisi del percorso svolto, l'individuazione delle zone d'ombra e delle possibili soluzioni, la riflessione sugli auspicati sviluppi ulteriori sono il frutto del lavoro compiuto all'interno della Commissione parlamentare per la semplificazione: un lavoro che ha accomunato in uno sforzo davvero convergente e condiviso, al di là di ogni divisione politica, tutti i suoi componenti, che voglio in questa occasione ringraziare ancora una volta per l'impegno profuso nonostante le difficoltà operative incontrate nel corso dei lavori a causa di regolamenti obsoleti e di prassi organizzative che ostacolano i lavori delle Commissioni bicamerali.

D'altra parte, le politiche della legislazione in generale, e quelle della semplificazione normativa in particolare, debbono avere un carattere istituzionale e *super partes*: esse producono effetti in tempi che spesso superano quello delle singole legislature e che non sono facilmente imputabili. Proprio per questo, occorre un "patto istituzionale" - come quello che nei fatti si è realizzato nell'arco delle ultime legislature

- che consenta, nella condivisione degli obiettivi tra i diversi schieramenti, di realizzare nel tempo questo percorso *bipartisan*.

Così è stato per l'attuazione della legge n. 246 del 2005: una legge approvata nella XIV legislatura, con una maggioranza di centrodestra, la cui attuazione è stata avviata dall'impegnativa ricognizione della legislazione vigente con l'opera del Sottosegretario Pajno e la presentazione dell'apposita relazione alle Camere, e dunque con il Governo di centrosinistra del 2006-2008. È poi proseguita nell'attuale legislatura, con il Governo di centrodestra, nella quale è scattato il meccanismo «taglia-leggi» con l'abrogazione generalizzata delle disposizioni di legge precedenti il 1970 e la complementare opera di individuazione delle disposizioni "sopravvissute", nonché con l'abrogazione espressa e "nominata" di decine di migliaia di atti primari e la redazione dei primi codici. La consapevolezza della delicatezza e della complessità insite in un siffatto sfolgimento dello *stock* normativo ha condotto quel Governo a nominare un apposito Ministro per la semplificazione normativa. Il «taglia-leggi» ha infine continuato il suo percorso nella fase finale della XVI legislatura anche con il Governo Monti, che ha mantenuto - nella sua composizione - un'apposita delega alla semplificazione.

Nel rinviare, per la descrizione più analitica della disciplina del «taglia-leggi» e dei risultati conseguiti, alle Relazioni qui raccolte, voglio brevemente ricordare che ci si era prefisso un traguardo assai ambizioso: quello della ricognizione e dello sfolgimento normativo su un arco temporale assai vasto, dall'Unità d'Italia al 1970. E non bisogna dimenticare il contesto in cui tale procedura si inseriva: negli anni precedenti emergeva frequentemente nel dibattito pubblico - non solo tra gli esperti - l'incertezza sul numero di leggi vigenti in Italia, nella consapevolezza di un caos normativo di cui non si riusciva nemmeno a distinguere i confini.

Pur con le difficoltà e i problemi connessi, e nonostante alcuni errori cui si è cercato di porre tempestivamente rimedio, si può tracciare un bilancio positivo, sia in termini di alleggerimento del *corpus* normativo più risalente, sia in termini di migliore fruibilità da parte dei cittadini. Non va sottaciuto, infatti, che strettamente connessa al disboscamento della legislazione ormai desueta era la creazione della banca dati pubblica e gratuita della legislazione vigente "Normattiva": realizzata con la collaborazione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, la banca dati consente oggi a chiunque la ricerca e la consultazione gratuita *on line* degli atti normativi nel testo vigente, contribuendo a rendere effettivo e fruibile in modo gratuito e generalizzato il principio della certezza del diritto e a garantire la "conoscibilità" della legislazione. E ciò non solo nel testo originario ma anche nel suo evolversi fino al testo vigente, ossia nella modalità della cosiddetta "multivigenza".

Né possono sottacersi gli aspetti positivi dei riassetti e delle codificazioni realizzati, non solo in attuazione della delega "di sistema" conferita dalla legge n. 246 del 2005 - in verità in numero esiguo - ma anche in attuazione di deleghe specifiche, di settore, che non hanno coinvolto l'attività della Commissione parlamentare per la sem-

plificazione, ma che si inseriscono a pieno titolo nel quadro delle politiche di razionalizzazione dell'ordinamento. L'analisi delle codificazioni "di sistema" realizzate, dei problemi emersi e dei correttivi intervenuti è svolta nelle Relazioni qui raccolte, nell'ultima delle quali è ampiamente data evidenza a un recente pronunciamento della Corte costituzionale di cui il legislatore dovrà tener conto nel conferire deleghe di riaspetto come quella della legge n. 246.

La creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili, è un obiettivo che la legge n. 246 del 2005 aveva posto avendo riguardo al complesso della legislazione statale, in una prospettiva forse eccessivamente ambiziosa nei tempi dati: ma è un traguardo che non dovrebbe essere abbandonato, individuando modalità e tempi per una realistica, graduale attuazione.

Al termine dell'esperienza della XVI legislatura, sia consentito esprimere l'auspicio che il testimone della semplificazione della regolazione non sia lasciato cadere, ma che venga raccolto anche nella prossima legislatura.

Occorre prendere atto, infatti, che la semplificazione normativa richiede specifiche politiche pubbliche e un impegno focalizzato e perdurante nel tempo: solo così è possibile contrastare un'"innata" tendenza alla complessità - vorrebbe dirsi, alla complicazione - dell'ordinamento giuridico, come pure si è constatato essere avvenuto sia a livello regionale che a livello comunitario. Molteplici sono le cause di tale conformazione e non si ha qui la pretesa di poterle analizzare compiutamente; si può tuttavia tentare di indicarne almeno alcune, talune contingenti, altre strutturali.

La complessità e la progressiva stratificazione della legislazione è certamente frutto di una anomala gestione del sistema delle fonti, fenomeno da tempo presente nell'ordinamento italiano e di cui sono ben noti gli esempi più ricorrenti. Limitando lo sguardo al periodo più recente, basta richiamare il ricorso sempre più frequente a una decretazione d'urgenza destinata a incidere su una varietà di discipline, con disposizioni spesso accomunate in un unico provvedimento solo per le finalità perseguite: negli ultimi anni prevalentemente, se non esclusivamente, quelle di risanamento economico. Gli interventi così realizzati, nell'ambito di provvedimenti dal contenuto solo teleologicamente omogeneo, finiscono per creare una regolazione di settore disseminata in numerosi e distinti atti, in un susseguirsi - non di rado contraddittorio - di norme, termini, imposizione di adempimenti, tra i quali è impervio districarsi: le disposizioni contenute in decreti legge di natura "composita", formulate sotto l'urgenza imposta da emergenze di varia natura (prevalentemente economico-finanziarie, come si è detto) o dai tempi di conversione in legge, spesso non garantiscono un pieno coordinamento con le preesistenti fonti, intervenendo frequentemente in modo non testuale e non contestualizzato sul tessuto normativo in cui dovrebbero inserirsi. Si registra così una preoccupante tendenza a realizzare interventi ripetuti, spesso sovrapposti o talora quasi immediatamente contraddetti da successive disposizioni.

Il radicalizzarsi di questa tendenza, soprattutto nelle fasi finali della XVI legi-

slatura (ma analoghe considerazioni possono svolgersi per gli anni e le esperienze precedenti), il pervasivo ricorso a una decretazione d'urgenza con queste caratteristiche, costituisce una forza "centrifuga" delle norme, che opera in modo non coerente con le politiche di semplificazione normativa e che contrasta il flusso, virtuoso, delle codificazioni.

Ma sarebbe riduttivo ricondurre il fenomeno del disordine normativo alla sola "mala gestione" delle fonti, alla torsione della decretazione d'urgenza sotto la spinta dell'urgenza costante di porre rimedio a sempre rinnovate emergenze economico-finanziarie; vi sono ragioni più profonde e immanenti della complessità dell'ordinamento, non solo italiano, ma di tutti gli Stati contemporanei, tra le quali l'aumento e la complessità delle domande sociali, il crescente numero di interessi pubblici da tutelare, il policentrismo normativo, la rapidità e poliedricità dello sviluppo tecnologico, la globalizzazione.

Questi fattori - e i molti altri che interagiscono con essi - possono condurre a un'ipertrofia legislativa, a un'affannosa rincorsa di una risposta normativa alle varie istanze, con regolazioni tanto più sofisticate quanto maggiore è il grado di complessità delle istanze stesse. Non sono rari i casi in cui una maggiore ponderazione avrebbe potuto condurre a considerare positivamente la cosiddetta "opzione zero", ossia la scelta di non dettare nuove norme; soprattutto, non di rado si sottovalutano i risultati che potrebbero derivare da una concreta e corretta attuazione di quanto già previsto, ricorrendo anche a possibili correzioni con provvedimenti di natura non regolatoria.

Semplificare, comunque, non vuol dire necessariamente ridurre le regole: e ciò va detto, anche all'esito dell'operazione «taglia-leggi» che pure ha avuto il merito di eliminare dall'ordinamento italiano diverse decine di migliaia di atti primari. Le politiche di semplificazione del diritto vigente non possono essere confinate in una riduttiva visione quantitativa: l'entità del *corpus* normativo incide certamente sulla sua coerenza e conoscibilità, ma una reale razionalizzazione non può esaurirsi in una logica di mera misurazione e non può prescindere dall'uso di criteri che valutino la qualità della regolazione. Potrebbe apparire non inattuale rileggere in chiave contemporanea l'impostazione tipica del liberismo, secondo cui occorre "liberare" lo Stato e soprattutto l'agire degli individui, l'economia, dalle "catene delle regole". Quanto accaduto con le crisi finanziarie degli ultimi anni e anche con quella attuale che coinvolge la moneta unica europea può offrire un esempio su cui riflettere: la maggior parte degli analisti indicano proprio nell'assenza di regole idonee a regolare efficacemente il mercato finanziario e bancario una delle principali cause delle crisi stesse. Non sempre quindi la soppressione o l'assenza di regole costituisce un fattore positivo: la "leggerezza" della legislazione o la deregolazione non rende per ciò stesso virtuoso o più efficiente l'ordinamento: è invece necessario che le regole, quando necessarie, ci siano e che siano chiare, efficaci, conoscibili e - se possibile - stabili nel tempo. Il cambiamento delle regole anche se ne costituisce un affinamento, un aggiornamento, è di per sé elemento di complicazione che sarebbe opportuno evitare, quando possibile.

È compito del legislatore discernere tra opzione zero e regolazione, garantendo in ogni caso una scelta adeguata ed efficace; spetta al Parlamento, dunque, in primo luogo e al Governo soprattutto in quanto legislatore delegato e responsabile dei provvedimenti adottati in via d'urgenza, un'attenta opera di valutazione e di bilanciamento degli interessi in gioco.

Non sempre tale compito è agevole; non sempre vi sono le condizioni oggettive per farvi fronte nei tempi imposti dall'impellenza dei problemi e dalla necessità di porvi tempestivamente rimedio: in breve, si deve prendere atto che ragioni politiche, contingenti, di opportunità, non sempre (o meglio, raramente) consentono il rispetto dei principi di buona regolazione e di semplificazione normativa "a monte", nel momento di adozione e approvazione dei provvedimenti. Se dunque non può porsi un efficace argine alle esigenze pressanti della legislazione e della decretazione d'urgenza in cui il fattore tempo assume una rilevanza preminente rispetto all'ordinata gestione delle fonti normative, da un lato; se, d'altra parte, viene ritenuto necessario rispondere in termini regolatori alle esigenze sempre mutevoli di una società complessa come la nostra, allora può rivelarsi utile declinare anche per il futuro l'opera di semplificazione fin qui sperimentata, operando anche "a valle", dopo l'entrata in vigore delle disposizioni.

Si potrebbe utilmente avanzare, in modo ragionevole e ponderato, nell'opera di sfolgimento delle disposizioni di legge statali più "vetuste", indagando ambiti temporali più vicini rispetto a quelli (risalenti fino all'Unità d'Italia) su cui ha operato in prima battuta la "ghigliottina", così ribattezzata con gergo giornalistico, ossia il meccanismo di abrogazione generalizzata e presuntiva delle disposizioni pre-1970. Affrontando la legislazione precedente a falcate più contenute - per quinquenni, ad esempio - si potrebbe avvicinare nel tempo la linea di demarcazione tra ciò che è vigente e ciò che viene abrogato in via generalizzata, oggi fissata al 1° gennaio 1970. L'analisi per periodi temporali assai circoscritti; la previsione di tempi congrui per l'individuazione accorta e meticolosa delle disposizioni da mantenere in vigore e di quelle destinate all'abrogazione; la valorizzazione dell'esperienza maturata con l'attuazione della legge n. 246 affinando la disciplina della "ghigliottina", nel rispetto dei principi che la Corte costituzionale ha recentemente sancito in tema di abrogazioni generalizzate con la sentenza n. 200 del 2012; la possibilità di prevedere nuove abrogazioni espresse "nominate" da affiancare a quella presuntiva e generalizzata; tutti questi elementi potrebbero condurre a rivitalizzare strumenti di semplificazione normativa finalizzati a realizzare un ponderato, ulteriore e progressivo "svecchiamento" in termini quantitativi della legislazione, superando le problematiche e le imperfezioni che pure sono emerse nell'attuazione della legge n. 246.

E, come si è detto, non si dovrebbe deviare dal cammino delle codificazioni: l'auspicio è che si preveda il riassetto di nuovi ambiti di disciplina, sia mediante il rinnovo di una delega "di sistema", volta al coordinamento formale e alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale (come quella della legge

n. 246) eventualmente su un limitato numero di discipline, preceduta da una doverosa riflessione sull'opportunità di integrare i suoi principi e criteri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012 cui si è già accennato (sulla quale l'ultima Relazione si sofferma diffusamente e alla quale quindi si rinvia); sia mediante il conferimento al Governo di deleghe specifiche che consentano più incisivi e innovativi riasseti, tornando eventualmente a valorizzare lo strumento della legge periodica di semplificazione, che individui principi e criteri di delega generali, applicabili a tutte le codificazioni previste, e specifici principi e criteri, di merito e dunque idonei a consentire scelte innovative, che guidino il legislatore delegato nella redazione dei testi. Le due tipologie di codificazione non sono alternative tra loro, ma sono caratterizzate da una differente "intensità" e potrebbero essere attivate in parallelo, per i diversi ambiti da riordinare.

Accanto alle nuove codificazioni, sarebbe opportuno - anche alla luce dei fenomeni che caratterizzano la produzione normativa recente, di cui si è detto - che venisse contrastata per quanto possibile la "fuga" dai codici già redatti, attraverso una periodica, costante immissione delle disposizioni *medio tempore* entrate in vigore nei codici medesimi. La codificazione non si esaurisce infatti con la redazione di un testo: o è permanente o non è. Se viene meno un impegno di periodica manutenzione, l'opera così faticosamente compiuta viene ben presto vanificata. Analoghe considerazioni possono farsi naturalmente per le norme secondarie, per le quali sarebbe auspicabile completare il riordino e lo sfolgimento già avviati in questi anni in parallelo a quelli delle fonti di rango primario, aggiornando quanto già realizzato: basti qui ricordare il provvedimento cosiddetto «taglia regolamenti» del 2010 e il riordino delle norme regolamentari che ha accompagnato il codice dell'ordinamento militare.

Gli interventi ora auspicati richiedono l'attivazione di nuovi strumenti, prevalentemente deleghe legislative: tuttavia, né il Parlamento, né il Governo dovrebbero sottrarsi al compito di realizzare, con i mezzi che sono già nella loro disponibilità, il massimo sforzo sulla strada della semplificazione normativa. I regolamenti e le prassi parlamentari già contengono indicazioni che dovrebbero condurre il legislatore a operare seguendo le regole della *better regulation*: si fa riferimento, ad esempio, alle regole di *drafting* e ai criteri di ammissibilità degli emendamenti, e in particolare a quelli applicabili in sede di conversione di decreti legge, resi ora più stringenti dal giudice delle leggi. Quanto all'attività normativa del Governo, proprio nel corso della XVI legislatura sono state approvate importanti integrazioni alla legge n. 400 del 1988 che sanciscono alcuni principi generali per la produzione normativa, volti a garantirne la qualità: tra questi, l'obbligo di indicazione espressa delle norme oggetto di sostituzione, modifica, abrogazione o deroga; la previsione del periodico riordino delle norme regolamentari; l'autorizzazione in via permanente al Governo a redigere testi unici compilativi raccogliendo le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei; il loro periodico aggiornamento e l'obbligo di procedere a modifiche solo mediante novelle ai codici e testi unici realizzati.

Si tratta di previsioni particolarmente utili per avanzare il processo di riordino della normativa vigente, anche qualora non vi fossero nuovi impulsi in materia: il Parlamento e il Governo possono - e quindi devono - farsi interpreti dell'esigenza di non interrompere le virtuose politiche fin qui realizzate, valorizzando quanto meno gli strumenti già a loro disposizione.

Non bisogna allontanarsi dall'obiettivo di garantire la coerenza dell'ordinamento giuridico e la certezza del diritto, principi che la Corte costituzionale ha annoverato, anche di recente, tra i "fondamentali valori di civiltà giuridica". Il perseguimento della semplificazione normativa e della permanente manutenzione dell'ordinamento, attraverso una costante e capillare opera di riordino è funzionale al concretarsi di tali principi e costituisce al contempo una condizione e uno strumento essenziale per favorire un agire più lineare e più efficace delle pubbliche amministrazioni, contribuendo così all'opera di rilancio del Paese garantendo maggiore competitività e migliore qualità della vita.

Sen. Andrea PASTORE
*Presidente della Commissione parlamentare
per la semplificazione*

AVVERTENZA

Il presente volume raccoglie le tre Relazioni sullo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, (Doc. XVI-bis, n. 1, 4 e 9), approvate dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVI legislatura; nella versione cartacea non sono presenti gli Allegati alle Relazioni e la documentazione in esse riprodotta, che sono invece integralmente riportati nella versione elettronica del volume.

In particolare, con riferimento alla Relazione approvata il 17 giugno 2009 (Doc. XVI-bis, n. 1), sono riportati solo nella versione elettronica i dati e le relazioni forniti dalle amministrazioni interessate dal procedimento «taglia-leggi» relativi alle procedure per l'individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 la cui vigenza veniva ritenuta indispensabile e ai possibili ambiti di riassetto di rispettiva competenza (Doc. XVI-bis, n. 1, pagg. 37-85), nonché gli atti del seminario di approfondimento che la Commissione ha svolto tra marzo e aprile 2009 (Doc. XVI-bis, n. 1, pagg. 120-181), oggetto anche di separata pubblicazione: *Attuazione del procedimento «taglia-leggi». Problemi, proposte e prospettive*, collana "Convegni e seminari", n. 19, luglio 2009.

Con riferimento alla seconda Relazione, approvata il 9 febbraio 2011, sono riprodotti solo su supporto elettronico gli Allegati alla Relazione medesima, nei quali sono riportati i resoconti stenografici delle audizioni svolte dalla Commissione nel mese di ottobre 2009 in merito allo schema di decreto legislativo «salva-leggi», nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, nonché i documenti inviati alla Commissione da vari Ministeri e Dipartimenti, tra giugno e ottobre 2010, sullo stato di avanzamento dell'attuazione del procedimento «taglia-leggi».

La terza Relazione, approvata il 19 luglio 2012, è riprodotta integralmente anche nella versione cartacea, in quanto priva di Allegati.

SENATO DELLA REPUBBLICA CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE

DOC. XVI-*bis* n. 1

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DEL PROCEDIMENTO PER L'ABROGAZIONE GENERALIZZATA
DI NORME DI CUI ALL'ARTICOLO 14
DELLA LEGGE 28 NOVEMBRE 2005, N. 246

approvata nella seduta del 17 giugno 2009

Relatori alla Commissione DELLA VEDOVA, deputato, e LEDDI, senatrice

INDICE

Premessa	Pag.	7
I. La semplificazione in Italia	»	9
I.1 Il cosiddetto procedimento “taglia-leggi”	»	13
I.2 Ulteriori misure e strumenti in materia di semplificazione	»	18
I.3 L’evoluzione più recente: tagliar leggi con decreti-legge	»	21
I.4 Un processo non concluso	»	26
II. La semplificazione a livello regionale ed europeo	»	30
II. 1 Le Regioni	»	30
II. 2 L’Unione europea	»	32
II. 3 Le esperienze di alcuni Paesi europei	»	36
III. Lo stato di attuazione del procedimento “taglia-leggi”	»	40
III.1 Le informazioni e i dati forniti dai Ministeri e dai Dipartimenti (<i>rinvio</i>)	»	43
III.2 Le risultanze dell’indagine conoscitiva	»	43
III.3 La consultazione del mondo accademico (<i>rinvio</i>)	»	79
IV. Considerazioni conclusive	»	80
IV.1 Spunti di riflessione sul procedimento “taglia-leggi”	»	80
IV.2 Alcune osservazioni sul ruolo della Commissione	»	87
IV.3 Una notazione finale sul progetto “Normattiva”	»	89

PREMESSA

La legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione per il 2005) ha introdotto un procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme (cosiddetto meccanismo "taglia-leggi") quale nuovo strumento di semplificazione normativa¹ e ha affidato alla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione il compito di verificarne "periodicamente lo stato di attuazione" e di riferirne ogni sei mesi al Parlamento.

Al fine di adempiere a tale compito, la Commissione ha avviato un vaglio ricognitivo, rivolgendo a tutti i Ministeri e i Dipartimenti interessati la richiesta di riferire per iscritto sulle iniziative e sulle attività intraprese nell'ambito di tale procedimento (indicando in particolare: gli atti normativi primari vigenti rientranti nella loro competenza che dovrebbero formare oggetto dell'attività di riordino e di riassetto normativo; le procedure adottate per individuare le disposizioni legislative statali, anteriori al 1970, che dovrebbero rimanere in vigore; l'elenco dei settori nei quali si dovrebbe intervenire con una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, utilizzando gli strumenti di semplificazione e di riassetto previsti dall'articolo 14, comma 15, della citata legge n. 246 del 2005).

La Commissione ha altresì avviato un'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, nell'ambito della quale ha proceduto ad ascoltare i soggetti istituzionali coinvolti nel processo di semplificazione, nonché i rappresentanti delle principali categorie produttive, delle organizzazioni sindacali e delle professioni. L'indagine conoscitiva è ancora in corso di svolgimento, ma gli elementi conoscitivi sinora acquisiti consentono già di formulare alcune considerazioni e ipotesi operative da sottoporre a confronto e valutazione.

Nel primo capitolo della relazione è svolto un breve *excursus* delle politiche di semplificazione attuate in Italia, con particolare attenzione al procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme previsto dalla legge n. 246, alle più recenti linee evolutive e ai temi di dibattito manifestatisi nell'attuale legislatura.

Nel secondo capitolo si riferisce sinteticamente delle politiche di semplificazione introdotte a livello regionale e in sede comunitaria e si offre qualche spunto comparativo richiamando le esperienze di alcuni Paesi europei, nei quali è possibile rilevare problematiche affini sui temi della semplificazione e della qualità della regolazione.

Nel terzo capitolo è dato conto dello stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'articolo 14 della legge n. 246,

¹ Per una compiuta descrizione di tale procedimento v. *infra* capitolo I paragrafo 1.

quale emerge sia dalle informazioni e dai dati forniti alla Commissione dai Ministeri e dai Dipartimenti, sia dalle prime risultanze dell'indagine conoscitiva in corso, attraverso una sintesi delle audizioni sinora svolte e della documentazione acquisita. Vengono inoltre riportati gli interventi di alcuni docenti universitari interpellati su puntuali questioni giuridiche, emerse come maggiormente problematiche ai fini dell'attuazione del procedimento "taglia-leggi". Tali interventi sono stati resi nel corso di un seminario di approfondimento appositamente organizzato dalla Commissione.

Infine, nell'ultimo capitolo sono formulate alcune considerazioni conclusive unitamente ad alcune proposte, dettate dalla preoccupazione di individuare le giuste sinergie al fine di inserire il procedimento "taglia-leggi" in una più ampia strategia di miglioramento della qualità della regolamentazione e di manutenzione del sistema giuridico italiano.

I. LA SEMPLIFICAZIONE IN ITALIA

La semplificazione nasce in Italia come semplificazione amministrativa, in risposta all'eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione, come snellimento dei procedimenti amministrativi, realizzato per mezzo della delegificazione, sostituendo la disciplina legislativa in vigore con altra, introdotta e modificabile mediante l'esercizio della potestà regolamentare.

Pur registrandosi, sul piano legislativo, alcune anticipazioni volte a semplificare i procedimenti della pubblica amministrazione², è stata la legge 15 marzo 1997, n. 59, a porsi con maggiore risolutezza in questa direzione, prevedendo all'articolo 20 una legge annuale di semplificazione, che individuasse annualmente i procedimenti amministrativi da semplificare, soprattutto attraverso regolamenti di delegificazione³.

Si puntava così a predisporre uno strumento legislativo permanente che, in via strutturale, rispondesse al problema della eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione.

Ma ben presto il legislatore italiano ha cominciato ad usare il termine "semplificazione" in un'accezione più ampia.

Oltre all'individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare, le leggi annuali di semplificazione hanno progressivamente concentrato la loro attenzione sul riordino, sul riassetto del sistema normativo, al fine di coordinare le disposizioni normative vigenti.

Si è passati così da una semplificazione prevalentemente amministrativa ad una "semplificazione di plessi normativi". Quest'ultima è perseguita mediante la riduzione del numero di regole, soprattutto poste da fonti di rango primario; il consolidamento e il riassetto, attraverso la codificazione, delle regole; una maggiore attenzione alla qualità della regolamentazione, anche grazie ad un nuovo strumento, l'analisi di impatto della regolamentazione, introdotto dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

²La legge 7 agosto 1990, n. 241 includeva tra i principi dell'attività amministrativa quelli della celerità e della economicità, calibrati su istituti quali la conferenza dei servizi o il silenzio-assenso; l'articolo 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 promuoveva una delegificazione e semplificazione di una serie di procedimenti amministrativi, fino ad allora regolati con legge.

³Lo strumento è dato dai regolamenti *ex* articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanati con decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, in materie non riservate alla competenza assoluta della legge, secondo la seguente scansione: la legge fissa le "norme generali regolatrici della materia" e autorizza il potere regolamentare del Governo, e di conseguenza, l'abrogazione della disciplina regolata da fonti primarie, in materie non sottoposte a riserva di legge assoluta; l'effetto abrogativo opera dal momento dell'entrata in vigore della normazione secondaria.

Tale evoluzione è passata attraverso una fase per così dire intermedia ed oramai conclusa, connotata dall'adozione di testi unici misti.

La prima legge annuale di semplificazione (la citata legge n. 50 del 1999) investiva infatti il Governo (all'articolo 7, comma 2) di un compito di riordino attraverso "l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei comprendenti, in un unico contesto e con opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari".

Era dunque prevista la raccolta, in un unico *corpus*, di norme sia legislative sia regolamentari, inerenti un'unica materia. La *ratio* era quella di offrire ad interpreti e cittadini una raccolta completa ed organica della normazione, onde rinvenire in un unico testo e per una materia determinata, sia la disciplina sostanziale dettata da norme di rango primario, sia la disciplina procedimentale contenuta in fonti regolamentari. Era inoltre prevista una clausola di resistenza normativa del testo unico misto, abrogabile o modificabile o derogabile solo in modo esplicito.

I non lievi problemi interpretativi suscitati dai testi unici misti e le difficoltà derivanti da una loro 'manutenzione' nel tempo, ha indotto il legislatore ad abrogare la norma che prevedeva questo istituto e a puntare piuttosto sul codice di settore, quale nuovo strumento principe del riassetto normativo.

Siffatto cambiamento di prospettiva emerge in particolare nella legge 29 luglio 2003, n. 229, recante "Norme in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione (legge di semplificazione per il 2001)".

Indicata già nel titolo, la codificazione è intesa quale strumento di semplificazione, da condurre mediante decreti legislativi di riforma dei singoli settori.

L'articolo 1 della legge n. 229 del 2003 sostituisce integralmente l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, anche riguardo ai fini perseguiti con lo strumento della legge annuale di semplificazione (individuando, quale obiettivo, "la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni")⁴.

⁴ Ed in effetti, a partire da quella data sono numerosi i codici entrati in vigore: "Codice in materia di protezione dei dati personali" (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196); "Codice delle comunicazioni elettroniche" (decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259); "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42); "Codice della proprietà industriale" (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30); "Codice dell'amministrazione digitale" (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82); "Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE" (decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171); "Codice del consumo" (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206); "Codice delle assicurazioni private" (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209); "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna" (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198); "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

Successivamente, per alcuni di questi codici sono state apportate (con appositi decreti legislativi) disposizioni correttive ed integrative.

In controtendenza rispetto a quella che era apparsa come età della decodificazione, si delinea così un ritorno alla codificazione, con un riordino e riassetto della normazione che consente di operare modifiche anche sostanziali della legislazione vigente. Ad ogni modo, codificazione di settore (pur con le problematiche attinenti alla delimitazione dei diversi settori normativi, tra loro e rispetto al codice civile).

E nella legge comunitaria 2007 (legge 25 febbraio 2008, n. 34), la previsione oramai consueta di una disposizione di delega al Governo per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie ha ad oggetto l'adozione, oltre che di testi unici come nelle precedenti leggi comunitarie, di codici di settore, tali da raccogliere anche le disposizioni dettate in attuazione di direttive comunitarie.

I codici di settore, essendo decreti legislativi contenenti esclusivamente norme di rango primario, non possono peraltro soddisfare l'esigenza di un quadro normativo completo ed unitario a livello di fonti secondarie.

Di contro i testi unici misti, al di là delle problematiche sollevate, forniscono un quadro organico ed esaustivo della regolamentazione non solo primaria di un dato settore ma anche delle relative norme attuative ed integrative, contenute, di regola, in fonti di rango secondario.

Una risposta a tale esigenza ricognitiva è nella legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), che novellando l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 prevede all'articolo 1, comma 1, lettera b): "Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri di cui ai successivi commi".

Quale ulteriore evoluzione sopraggiunta, può ricordarsi una tipologia di delega legislativa avente per oggetto il "riassetto" normativo di una materia, senza che esso assuma la configurazione di un codice o testo unico⁵.

⁵ V., ad esempio, la legge 1° marzo 2005, n. 32, "Delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose"; la legge 3 agosto 2007, n. 123, "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia". In altri casi, la delega ha avuto per oggetto un "coordinamento" normativo, ed insieme l'abrogazione espressa delle disposizioni ritenute non più vigenti (così l'articolo 7 della legge 30 luglio 2007, n. 111, "Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario").

Le diverse leggi di semplificazione, ad oggi susseguitesesi, sono: la legge 8 marzo 1999, n. 50, “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998”; la legge 24 novembre 2000, n. 340, “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999”; la legge 29 luglio 2003, n. 229, “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001”; la legge 28 novembre 2005, n. 246, “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”.

La scansione non è stata, dunque, annuale. Né il disegno di legge di semplificazione è stato esclusivo raccogliitore di disposizioni aventi un effetto di riordino normativo (talvolta in esso ricondotte nel corso dell’*iter* mediante emendamenti).

Ultima della serie delle leggi di semplificazione, è stata la citata legge n. 246 del 2005.

Anch’essa, come le precedenti, è intervenuta sull’articolo 20 della legge n. 59 del 1997. In particolare, ha aggiunto nuovi principi e criteri direttivi, cui devono ispirarsi le deleghe per la semplificazione ed il riassetto normativo: il Governo deve garantire la “coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa” e farsi promotore dell’esercizio delle competenze normative di Stato, Regioni e Province autonome. Ha aggiunto altresì principi in materia di semplificazione delle funzioni amministrative richiamando la generale possibilità per le amministrazioni di utilizzare gli atti di diritto privato, salvo nelle materie in cui l’interesse pubblico possa essere perseguito solo attraverso l’esercizio di poteri autoritativi, ribadendo l’impostazione contenuta nell’articolo 1 della legge n. 241 del 1990, come novellata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15; i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e i criteri di autonomia, leale collaborazione, responsabilità e legittimo affidamento nella ripartizione delle competenze tra i vari soggetti istituzionali e nella creazione di sedi stabili di concertazione; ‘uno schema base’ omogeneo per le intese, gli accordi, le conferenze di servizi e ‘gli altri atti equiparabili’, al fine di stabilire in maniera uniforme le responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali inadempimenti.

Inoltre la legge n. 246 contiene cinque deleghe di codificazione-riassetto normativo (in materia di benefici a favore delle vittime del dovere e del terrorismo; gestione contabile e amministrativa degli uffici all’estero del Ministero degli affari esteri; pari opportunità; ordinamento del notariato e degli archivi notarili; adempimenti amministrativi a carico delle imprese).

Ma la peculiarità maggiore della legge di semplificazione 2005 risiede nel procedimento cosiddetto “taglia-leggi”.

I.1. IL COSIDDETTO PROCEDIMENTO “TAGLIA-LEGGI”

Con il meccanismo previsto dall’articolo 14, commi da 12 a 24, la legge n. 246 introduce un procedimento “taglia-leggi” per la revisione della normativa, che rappresenta un nuovo strumento di semplificazione normativa.

Il meccanismo prevede l’abrogazione di tutte le norme ritenute obsolete, ricavabili dalle disposizioni legislative statali entrate in vigore prima del 1° gennaio 1970, “anche se modificate con provvedimenti successivi”⁶.

Ai sensi del comma 12, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, il Governo deve individuare “le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmettere al Parlamento una relazione finale”.

Tale ricognizione è preliminare all’esercizio della delega prevista dal comma 14, la quale ha ad oggetto l’individuazione delle disposizioni legislative statali antecedenti al 1970, “delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore”, ossia da escludere dall’abrogazione generalizzata.

Un secondo compito è affidato al Governo, oltre l’individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore. Esso è previsto dal comma 15 in base al quale: “i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione e al riassetto della materia che ne è oggetto...”⁷.

I principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nell’esercizio della delega sono indicati dal comma 14.

In particolare, non possono essere sottratte all’abrogazione disposizioni già oggetto di abrogazione tacita o implicita (lettera *a*) o che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete (lettera *b*).

Sono, inoltre, da identificarsi le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali; quelle indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore e quelle la cui abrogazione importerebbe effetti sulla finanza pubblica (lettere *c*), *d*), *g*)). Le disposizioni da mantenere in vigore debbono essere organizzate per settori omogenei e con garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa (lettere *e*) ed *f*)).

Per quanto riguarda i principi e criteri cui il Governo deve attenersi nel-

⁶ Il meccanismo ha subito alcuni “aggiustamenti” ad opera dell’articolo 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile”, per una più ampia disamina vedi *infra* paragrafo 4 di questo capitolo.

⁷ Vedi però *infra*: a seguito della riscrittura del comma 18 dell’articolo 14 della legge n. 246 operata dall’articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15, il Governo dispone anche di ulteriori ventiquattro mesi per l’emanazione di decreti legislativi di riassetto.

l'emanazione dei decreti legislativi per la diversa finalità di semplificazione e riassetto, il comma 15 rinvia all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, aggiungendo la finalità di "armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970".

Quanto ai termini per l'esercizio della delega, si prevedono: ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge per la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti; ulteriori ventiquattro mesi per l'adozione dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni legislative da mantenere in vigore e riassetto. Il Governo dispone altresì di ulteriori ventiquattro mesi per l'emanazione di decreti integrativi, correttivi e – a seguito della modifica del comma 18 dell'articolo 14 della legge n. 246, operata dall'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 – anche per l'emanazione di decreti di riassetto.

La maggiore peculiarità di tale meccanismo risiede, come si è già anticipato, nella previsione della "ghigliottina" in base alla quale tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.

Ciò che il Governo non ha inteso o fatto in tempo a salvare, verrà comunque travolto dall'abrogazione generalizzata.

A circoscrivere l'ampiezza di tale effetto (nonché del correlativo potere normativo attribuito al Governo) mirano alcune eccezioni all'abrogazione generalizzata, individuate direttamente dal comma 17.

Vi si indicano categorie di disposizioni, la cui permanenza in vigore è assicurata direttamente dalla legge di delega, che dunque le sottrae al meccanismo "taglia-leggi".

Esse sono quelle contenute nei codici di diritto e procedura civile e penale, nel codice della navigazione o in ogni altro testo normativo che rechi in epigrafe la denominazione codice o testo unico; le disposizioni disciplinanti l'ordinamento degli organi costituzionali o degli organi a rilevanza costituzionale o delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato; quelle costituenti adempimenti imposti dalla normativa comunitaria e quelle occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali; quelle tributarie, di bilancio, in materia previdenziale o assistenziale.

Mentre per le altre disposizioni l'omissione del legislatore delegato (o l'inattuazione della delega) comporta l'automatica abrogazione, per quelle sopra elencate la conservazione è assicurata dalla norma delegante, senza che ne sia dunque affidata la sorte ad una scelta (sia pure *a contrario*) del legislatore delegato.

Per le altre disposizioni legislative invece, spetta al Governo disporre con decreto legislativo delegato la sopravvivenza. In assenza di tale indicazione, si prevede un meccanismo che fa *tabula rasa* delle medesime disposizioni.

Ad esercitare un vaglio consultivo sull'attività del Governo, è chiamata questa Commissione parlamentare, la cui istituzione è prevista dal comma 19.

La Commissione esprime il proprio parere, secondo un procedimento scandito dai commi 22 e 23, sugli schemi di decreti legislativi di individuazione delle norme anteriori al 1970 sopravvivenenti nonché sugli schemi di decreti legislativi di riordino o riassetto delle materie e sugli schemi di decreti legislativi integrativi e correttivi. Inoltre, la Commissione verifica periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata delle norme, sopra descritto.

Nel determinare le funzioni della Commissione, il comma 21 le attribuisce i compiti che erano assegnati nelle scorse legislature alla Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge n. 59 del 1997.

Il procedimento disegnato dalla citata legge n. 246 prevedeva innanzitutto, come si è visto, l'individuazione (entro il 16 dicembre 2007) delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi e delle loro incongruenze o antinomie, da parte del Governo che ne deve trasmettere apposita relazione al Parlamento.

In ottemperanza a questa previsione il Governo ha trasmesso al Parlamento una Relazione nel dicembre 2007⁸.

Il contenuto di questa Relazione può ripartirsi in quattro sezioni tematiche:

- una sezione introduttiva, espositiva degli indirizzi seguiti e delle problematiche emerse nella raccolta delle disposizioni vigenti;
- la raccolta degli estremi delle leggi ed atti aventi valore di legge, censiti dalle amministrazioni;
- la raccolta degli estremi delle leggi ed atti aventi valore di legge, non censiti dalle amministrazioni, tuttavia rinvenibili nelle diverse banche dati esistenti;
- una sezione finale esemplificativa delle antinomie e incongruenze normative, rilevabili attraverso l'opera di sistemazione delle disposizioni vigenti.

Qui di seguito si concentra l'attenzione sulla sezione introduttiva, nella quale emergono altresì alcune indicazioni circa i passaggi futuri, attuativi del meccanismo "taglia-leggi".

Preliminarmente la Relazione rilevava il grado di incertezza esistente attorno al numero di leggi vigenti. Anche per questo, gli strumenti di riassetto normativo previsti nelle diverse stagioni della semplificazione hanno "fin qui prodotto frutti insoddisfacenti".

Invero, un progetto di informatizzazione e pubblicazione in rete della normativa primaria e secondaria vigente, da rendere così accessibile ai cittadini gra-

⁸ Doc. XXVII, n. 7, della XV legislatura.

tuitamente, è stato avviato con l'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ed è in stato di realizzazione⁹. Tuttavia le difficoltà tecniche, connesse soprattutto alla scarsa omogeneità dei testi normativi disponibili in formato elettronico, non hanno consentito che esso fosse ultimato prima della rilevazione da condursi ai fini del "taglia-leggi". Di qui l'esigenza per il Governo di procedere ad un autonomo censimento, i cui risultati sono contenuti negli allegati I e II della stessa Relazione.

Censite vi sono le disposizioni poste dalle fonti primarie, con intento di esaustività (dunque anche se successive al 1970 e se ricadenti negli ambiti sottratti dalla legge n. 246 all'abrogazione automatica). Il censimento, diretto dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione¹⁰ e condotto per mezzo di un apposito Comitato tecnico, in collaborazione con il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione-CNIPA, è avvenuto attraverso due principali canali informativi.

Da un lato, ciascuna amministrazione ha individuato le disposizioni legislative vigenti nel proprio settore, riportandone gli estremi in schede informatiche che sono confluite in un'apposita banca dati, denominata "Taglialeggiweb". Dall'altro, analoga attività ricognitiva è stata svolta da un gruppo di esperti, designati dal Comitato tecnico, sulla scorta delle banche dati giuridiche esistenti, pubbliche o private. La duplicazione dell'attività di censimento della normativa primaria vigente è stata dettata dalla necessità di effettuare controlli incrociati, onde conferire maggiore attendibilità alla ricognizione complessiva.

Sommando i due ordini di indicazioni, si è arrivati ad un dato complessivo che ammonta a circa 21.000 atti, di cui 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969.

L'elencazione dei 21.000 atti normativi censiti è contenuta in due specifici allegati alla Relazione, aventi rispettivamente ad oggetto 9.000 atti censiti dalle pubbliche amministrazioni ed inseriti nella banca dati "Taglialeggiweb", e 12.000 atti censiti dagli esperti sulla base delle altre banche dati. La discordanza tra i dati raccolti, rispettivamente, dalle amministrazioni e dagli esperti, si giustifica perché le singole amministrazioni hanno omesso l'indicazione di numerosi atti normativi primari considerati implicitamente abrogati, in quanto leggi-provvedimento o con effetti temporanei ormai esauriti.

Con la ricognizione delle disposizioni statali vigenti per settori legislativi e la trasmissione della Relazione del Governo al Parlamento si è conclusa la prima fase del procedimento "taglia-leggi".

⁹ Per il progetto denominato "Normattiva" vedi *infra*, paragrafo 3 di questo capitolo.

¹⁰ Su istituzione e compiti di tale Comitato vedi *infra* paragrafo 2 di questo capitolo.

Come si è accennato, nell'ultima parte della sezione introduttiva, la Relazione si apre al futuro segnalando alcuni aspetti da approfondire nella seconda fase di attuazione del procedimento. Ecco i principali:

– le disposizioni legislative anteriori al 1970 sono collocabili all'interno di tre insiemi, per definizione esaustivi dell'universo considerato: norme che restano in vigore, norme abrogate implicitamente e norme appartenenti ai settori esclusi *ab origine* dall'applicazione del meccanismo. Tali confini rimangono esposti all'attività di interpretazione degli operatori, *in primis* quella dei giudici, che, chiamati a pronunciarsi su fattispecie concrete, potrebbero ritenere che norme anteriori al 1970, considerate dalle amministrazioni abrogate perché non puntualmente fatte salve, appartengono in realtà a qualcuna delle categorie escluse;

– nella fase del riassetto andrebbero individuate delle priorità, concentrando il maggior sforzo di riassetto e semplificazione sui settori effettivamente più “sofferenti”. Tali settori potrebbero coincidere con le aree di regolazione prioritarie indicate dal Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione predisposto dal Governo nel giugno 2007 ¹¹ (*privacy*; ambiente e paesaggio; fisco e dogane; sicurezza civile; localizzazione di impianti industriali; previdenza e contributi; igiene e sicurezza sul lavoro), ovvero riguardare quelle che presentano la più confusa stratificazione delle fonti, quali, a titolo di mero esempio, il pubblico impiego; l'ordinamento militare; il processo amministrativo; l'immigrazione; i trasporti pubblici; i servizi pubblici e segnatamente quelli locali;

– andrebbero definiti i rapporti tra la delega “taglia-leggi” e le deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero intercorrere, con propri criteri e principi direttivi, nello spazio di tempo intercorrente fino alla data finale del dicembre 2009;

– restano da approfondire le problematiche relative ai decreti legislativi integrativi o correttivi, chiarendo, in particolare, se i decreti legislativi correttivi eventualmente emanati nei due anni successivi all'entrata in vigore dei decreti legislativi principali possano indicare ulteriori disposizioni da far restare in vigore (magari perché “sfuggite” in prima battuta all'attenzione del legislatore delegato). Tale possibilità di *repechage*, infatti, può intaccare e/o vanificare l'efficacia dell'effetto abrogativo implicito e generalizzato, senza contare, poi, le conseguenze evidentemente infauste che tale reviviscenza di norme già abrogate determinerebbe proprio su quei valori della stabilità dell'ordinamento e della certezza del diritto che il meccanismo “taglia-leggi” si propone di tutelare.

Le questioni sollevate dalla Relazione del Governo, insieme ad altre, emerse

¹¹È il Doc. CCXXXV, n. 1 della XV legislatura.

nel corso della seconda fase del procedimento “taglia-leggi”, sono state oggetto di disamina e di approfondimento da parte della Commissione nel corso dei suoi lavori, sia attraverso le audizioni svolte nell’ambito dell’indagine conoscitiva, sia nel corso del seminario che ha coinvolto alcuni docenti universitari. Gli esiti di tali approfondimenti sono riportati nei capitoli III e IV della presente relazione.

I.2. ULTERIORI MISURE E STRUMENTI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE

Si è detto che l’evoluzione delle politiche di semplificazione ha registrato, in una prima fase, un ampio ricorso alla potestà regolamentare del Governo (principale strumento della semplificazione, i regolamenti di delegificazione), mentre in seguito si è prodotto un ricorso crescente alla legislazione delegata, con un riordino normativo affidato a decreti legislativi.

A tale evoluzione ha concorso sicuramente la revisione del Titolo V della Costituzione, con la riscrittura dell’articolo 117, che riserva alla potestà regolamentare dello Stato solo le materie di sua legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia la potestà regolamentare spetta alle Regioni.

Inevitabilmente, lo strumento della delegificazione e del riordino normativo per mezzo di regolamenti governativi ha visto contrarsi il suo raggio d’azione.

Si noti, per inciso, come una maggiore ‘dialettica’ tra fonti non sia solo conseguenza del principio di titolarità esclusiva, in capo alle Regioni, della potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente, introdotto con l’innovazione costituzionale ricordata. Altra modifica, con legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, soppressiva dell’esplicita attribuzione, recata dall’articolo 121 della Costituzione, della potestà regolamentare ai Consigli regionali, ha determinato un sostanziale trasferimento di quella potestà alle Giunte regionali, quali organi esecutivi. Ne consegue una inedita problematica circa la determinazione della competenza normativa delle fonti “legge regionale” e “regolamento regionale”. Ad articolare maggiormente il quadro, si aggiunge il profilo della competenza di quegli atti rispetto ai regolamenti degli enti locali, quali titolari di funzioni loro proprie, secondo il nuovo dettato dell’articolo 114 della Costituzione, implicanti un contenuto di autonomia minimo, vincolante per le altre fonti normative.

Il nuovo assetto della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni si è necessariamente riverberato sugli strumenti della semplificazione.

Una prima sollecitazione è giunta proprio dalla legge n. 246 del 2005 (il cui articolo 2 introduce l’articolo 20-ter nella legge n. 59 del 1997), laddove si dispone che il Governo e le Regioni stipulino in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi o intese finalizzati a favorire il coordinamento dell’esercizio delle rispettive competenze normative in vista della semplificazione e del riassetto normativo, a

definire principi e criteri omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, a concordare forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione, a valutare la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e a valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

In attuazione di questa previsione, il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata, è stato siglato un Accordo tra Governo, regioni, autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione¹².

La stratificazione delle fonti di produzione normativa orientate alla semplificazione discende, oltre che dall'intersecazione di competenze statali e regionali, dal fatto che numerose materie sono oggetto di disciplina comunitaria. La legge comunitaria (anch'essa annuale) non di rado reca disposizioni volte al riordino normativo.

Ancora, disposizioni aventi effetti di semplificazione trovano talora collocazione all'interno di disegni di legge diversi da quello annuale di semplificazione.

In breve: l'obiettivo della semplificazione normativa ha posto come ineludibile una esigenza di coordinamento, così tra fonti come tra, ed entro, i soggetti istituzionali in vario modo coinvolti.

Tale esigenza si è fatta sentire fortemente entro il Governo, posta l'evoluzione sopra tratteggiata, che fa di questo l'organo propulsore della semplificazione, sia in sede di iniziativa legislativa, con la proposta del disegno di legge annuale di semplificazione, sia quale legislatore delegato.

A tale istanza ha inteso fornire risposta l'istituzione di un Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. Istituito dall'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80), ha trovato attuazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 2006¹³.

Il Comitato predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione

¹² L'Accordo è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 aprile 2007. Vedi *infra* capitolo II, paragrafo 1.

¹³ Nella scorsa legislatura il Comitato era composto, oltre che dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, dal Ministro per le politiche europee, dal Ministro per l'attuazione del programma di governo, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro dello sviluppo economico. Attualmente la sua composizione è in corso di definizione.

per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo; verifica, durante l'anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi, che viene reso pubblico ogni sei mesi; svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato, nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione.

Il supporto tecnico al Comitato interministeriale è assicurato dall'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, istituita dall'articolo 1, comma 22-bis, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e i cui compiti e funzioni sono stati, da ultimo, definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2008¹⁴.

L'Unità è presieduta dal Ministro per la semplificazione normativa ed è composta di esperti, in numero non superiore a venti, scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili e ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità.

Ma nella XVI legislatura si registrano anche altri sviluppi organizzativi.

Nel IV Governo Berlusconi è stata infatti prevista, per la prima volta in Italia, la figura del Ministro senza portafoglio per la semplificazione normativa.

Sulla base della delega conferitagli dal Presidente del Consiglio con decreto del 13 giugno 2008¹⁵, e delle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 15, del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85¹⁶ convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 121, il Ministro per la semplificazione normativa esercita le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e di verifica relative alla semplificazione normativa, con par-

¹⁴ Tale decreto, pubblicato nella *G.U.* del 6 marzo 2009, n. 54, ha rideterminato la composizione dell'Unità per la semplificazione prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 settembre 2006 e successive modificazioni, al fine di adeguarla al diverso assetto di attribuzioni in materia di semplificazione normativa (v. decreto-legge n. 85 del 2008).

¹⁵ Il D.P.C.M. di delega delle funzioni del Presidente del Consiglio al Ministro senza portafoglio, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 giugno 2008.

¹⁶ Recita l'articolo 1, comma 15 del decreto-legge: "Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il *Ministro per la semplificazione normativa delegato* assicura il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione normativa, comprese quelle di cui all'articolo 1, comma 22-bis, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, quelle di cui ai commi 12 e 15 e l'iniziativa di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. All'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, le parole: «per la funzione pubblica», ovunque ricorrono, sono soppresse".

tiolare riferimento all'attuazione del programma di riordino e semplificazione legislativa di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (cd. "taglia-leggi"), nonché al programma di informatizzazione della legislazione statale vigente prevista dall'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 e dall'articolo 1 del decreto-legge n. 200 del 2008¹⁷. Per lo svolgimento delle sue funzioni il Ministro si avvale di un'apposita struttura di missione nonché dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, che presiede.

I.3. L'EVOLUZIONE PIÙ RECENTE: TAGLIAR LEGGI CON DECRETI-LEGGE

Come ricordato, il termine per l'esercizio da parte del Governo della delega legislativa disposta dall'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 scade il 16 dicembre del 2009.

Tuttavia il Governo in carica ha ritenuto necessario e urgente anticipare l'effetto abrogativo per leggi ritenute vetuste, perché ormai esaurite negli effetti. Allo stato, le disposizioni di due decreti-legge sono intervenute in materia.

Così il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) reca una disposizione (articolo 24), abrogativa di un novero di leggi o atti equiparati, elencati in ordine cronologico in allegato alla disposizione.

Gli atti decurtati dal decreto-legge n. 112 – come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – sono, complessivamente, 3.370.

Sono, come si è detto, leggi ritenute vetuste, perché ormai esaurite negli effetti. Per gli atti primari così individuati, l'abrogazione ha effetto dal centottantesimo giorno¹⁸ dall'entrata in vigore del decreto-legge. L'effetto abrogativo, dunque, decorre dal 22 dicembre 2008, anziché dal 16 dicembre 2009, come sarebbe secondo il procedimento scandito dalla legge n. 246.

In sede di conversione, si è ritenuto opportuno far salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e introdurre una ulteriore disposizione che autorizza il Governo ad individuare, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi individuati nell'allegato.

Un prevalente apprezzamento positivo, registratosi così nel dibattito parlamentare come nei *media*, verso tale iniziativa di sfoltoimento, ha fatto sì che non

¹⁷ Per il progetto vedi *infra* paragrafo 3 di questo capitolo.

¹⁸ Il decreto-legge originariamente prevedeva sessanta giorni, termine poi ampliato dalla legge di conversione.

destassero particolari rilievi alcuni profili, pur suscettibili in linea teorica di sollecitare approfondimenti.

Tra questi:

a) l'effetto abrogativo del decreto-legge n. 112 non è immediatamente operante, quasi a contraddire la necessità e l'urgenza che costituiscono il presupposto del ricorso allo strumento del decreto-legge, ai sensi del dettato costituzionale e della legge n. 400 del 1988, la quale prevede, all'articolo 15, comma 3: "I decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione". D'altra parte una previsione diversa da quella recata dal decreto-legge avrebbe importato – nell'ipotesi di modificazioni dell'allegato nel corso del procedimento di conversione – conseguenze di complicazione, assai più che di semplificazione;

b) vi si ha talvolta abrogazione di fonti già abrogate, ed in modo espresso;

c) si ha in alcuni casi abrogazione di atti recanti disposizioni, modificative di previgenti atti aventi forza di legge, senza che questi ultimi siano ricompresi tra quelli abrogati.

Rispetto al procedimento "taglia-leggi" configurato dalla legge n. 246, la decurtazione di atti normativi primari operata dal decreto-legge si differenzia essenzialmente per i seguenti profili:

– l'individuazione puntuale degli atti da abrogare (anziché da sottrarre ad abrogazione);

– l'ampliamento del novero di tali atti, sì da ricomprendere anche atti successivi al 1970.

Figurano tra gli abrogati altresì alcuni tipi di atto, come leggi di bilancio, esclusi dalla legge n. 246 dal novero di disposizioni abrogabili in via automatica generalizzata.

Altra diversità saliente è che si ha mera abrogazione, non anche riordino o riassetto delle materie.

In altri termini, il decreto-legge muove nella direzione, più che di un'articolata semplificazione normativa, di un accertamento dell'esaurimento di effetti di fonti primarie, delle quali è perciò certificata la cancellazione dall'ordinamento.

Ulteriore diversità è rinvenibile sul versante parlamentare, ove la legge n. 246 aveva ravvisato l'esigenza di una sede unitaria di vaglio e riscontro nella Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, da quella stessa legge istituita.

Questa Commissione non prende parte, invece, all'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge.

D'altro canto, tali abrogazioni sono funzionali ad uno sfoltimento che, pur eminentemente formale, riveste un'incidenza pratica anche al fine di agevolare

l'opera di informatizzazione della legislazione statale vigente, da mettere a disposizione gratuita degli utenti, secondo quanto già previsto dall'articolo 107 della citata legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001)¹⁹.

Elemento di complessità, allorché si proceda ad abrogazioni, può esser dato dalla 'gestione' dell'intreccio di rinvii, novelle, deroghe e altro, attraverso cui sovente la disposizione di un atto si correla con altre disposizioni.

* * *

A pochi mesi dalla conversione del decreto-legge n. 112, è stato emanato il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione normativa" che ha per esclusivo oggetto la "semplificazione normativa", convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9.

All'articolo 2, esso reca previsioni 'gemelle' rispetto a quelle del decreto-legge n.112. Infatti, dispone – o conferma – l'abrogazione di un insieme di atti i cui estremi sono elencati nell'Allegato 1²⁰.

Si tratta di 28.889²¹ atti normativi di rango primario (leggi, regi decreti-legge, decreti-legge luogotenenziali, decreti legislativi luogotenenziali e decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato) emanati tra il marzo 1861 e il dicembre 1947, risalenti cioè al periodo antecedente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Una precisazione può svolgersi circa il numero ora riportato.

Come evidenziato nel paragrafo I.1, nell'ambito del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui alla legge n. 246, in ottemperanza alla fase ricognitiva per settori normativi della legislazione statale vigente, il Governo ha trasmesso al Parlamento apposita Relazione, in cui sono censite le disposizioni poste dalle fonti primarie, con intento di esaustività (dunque anche se successive al 1970 e se ricadenti negli ambiti sottratti dalla legge n. 246 all'abrogazione automatica).

Complessivamente gli atti statali così censiti sono 21.000 (dei quali 7.000 anteriori al 1970). Di questi circa un quarto è stimato come obsoleto, dunque destinato ad abrogazione.

¹⁹ Vedi *infra* paragrafo 3 di questo capitolo.

²⁰ Il testo del decreto-legge disponeva che le disposizioni *de quibus* fossero abrogate; in sede di conversione si è previsto invece che le disposizioni sono "o restano" abrogate, probabilmente per tener conto delle abrogazioni implicite eventualmente già intervenute.

²¹ A seguito delle modifiche introdotte in sede di conversione sono stati ridotti a 28.407. Un'ulteriore decurtazione di 1.033 atti, concernenti ratifiche ed esecuzioni di trattati internazionali, è contenuta nella legge n. 69 del 2009 recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile": v. *infra* paragrafo 4 di questo capitolo.

Rispetto ai dati numerici sopra ricordati, il numero di 28.889 atti – recati dall'allegato al decreto-legge n. 200 – può apparire discordante.

Tuttavia, deve considerarsi che diversi sono gli insiemi considerati. I circa 21.000 atti riportati dalla relazione governativa citata sono da intendersi quali atti vigenti.

Gli atti riportati nell'allegato del decreto-legge n. 200, sono da ritenersi atti non più vigenti, o comunque non più aventi effetti.

Per tali atti si è ritenuto di intervenire con un'abrogazione esplicita.

In altri termini, l'intento dichiarato dal Governo sarebbe una sorta di declaratoria della cessata vigenza di fonti primarie, delle quali verrebbe certificata la già intervenuta cancellazione dall'ordinamento.

Secondo la relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge di conversione, finalità della norma è quella di contribuire alla certezza del diritto ed al contempo agevolare la realizzazione del progetto di informatizzazione e classificazione della normativa vigente espungendo dall'ordinamento le norme primarie risalenti al precedente ordinamento costituzionale che siano "ormai ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale". La soluzione scelta – proseguiva la relazione illustrativa – consente di non dover procedere alla marcatura e all'inserimento di tali atti 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".

La medesima relazione dava sinteticamente conto del metodo seguito nell'individuazione degli atti sottoposti ad abrogazione. I provvedimenti primari emanati nel periodo suindicato (oltre 31.000) sono stati individuati ricorrendo alla banca dati storica del Centro elaborazione dati (CED) della Corte di cassazione. Sono stati quindi espunti dall'elenco gli atti ritenuti vigenti in base alle tabelle redatte ai fini del già illustrato meccanismo "taglia-leggi" di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. "Sono così residuati", concludeva la relazione, "circa 29.000 atti primari di incerta o dubbia vigenza, che comunque è utile abrogare espressamente".

L'effetto abrogativo decorre dal 16 dicembre 2009²². Ancora una volta, l'abrogazione oggetto della decretazione d'urgenza ha efficacia differita.

Peraltro, le ragioni dell'urgenza, ove si ravvisino, sono da connettere con la realizzazione della banca dati "Normattiva".

²² La data del 16 dicembre 2009 è stata prevista in sede di conversione per allineare l'effetto abrogativo di tali disposizioni con il meccanismo "taglia-leggi" di cui alla legge n. 246. Il decreto-legge n. 200 originariamente prevedeva che l'effetto abrogativo decorresse dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto stesso.

E integralmente dedicato a questa banca dati è l'articolo 1 del decreto-legge. Come è noto ad oggi non esiste in Italia una banca dati informatica pubblica e gratuita contenente tutta la legislazione. Tale obiettivo è stato per la prima volta individuato dall'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo (pari a 25 miliardi di lire, per un quinquennio) destinato al finanziamento della informatizzazione e della classificazione della normativa vigente con un duplice obiettivo: facilitare la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini; fornire al legislatore strumenti per l'attività di riordino normativo.

La stessa disposizione demandava la definizione del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento del fondo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con i Presidenti di Camera e Senato.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo, adottato il 24 gennaio 2003, ha individuato i contenuti del programma ed ha istituito un Comitato guida, formato dai Segretari generali delle tre istituzioni (Presidenza del Consiglio, Senato della Repubblica e Camera dei deputati).

Il programma varato prevede la predisposizione di una banca dati completa, comprensiva di tutti i provvedimenti normativi dal 1861 ad oggi, e la messa a disposizione gratuita per i cittadini, con strumenti informatici e telematici, sia del testo originale di ciascun atto (cd. storico) sia di tutte le successive versioni come modificate nel tempo, fino a quella vigente (cd. multivigenza).

L'articolo 1 del decreto-legge n. 200 attribuisce al Ministro per la semplificazione normativa competenze generali (di iniziativa, promozione e coordinamento) sulle attività in materia. Tali competenze sono esercitate "sulla base delle intese già acquisite" tra la Presidenza del Consiglio e le Presidenze delle Camere. In virtù di una modifica apportata in sede di conversione, le Amministrazioni dei due rami del Parlamento, sulla base delle citate intese, prestano la propria collaborazione anche alle attività di informatizzazione in corso.

Ai fini di "convergenza" e per il più efficiente utilizzo delle risorse, si autorizza il Ministro per la semplificazione normativa ad emanare decreti con i quali:

- 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;

- coordinare le relative iniziative con le attività in corso per l'attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (procedimento "taglia-leggi");

- 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*²³.

I decreti sono adottati entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Non è precisato se tali decreti abbiano natura regolamentare, benché questa possa desumersi in ragione dell'oggetto.

Oltre a tale previsione, come si è detto, l'articolo 2 del decreto-legge dispone l'abrogazione di un insieme di atti i cui estremi sono elencati nell'allegato 1. In sede di conversione è stata fatta salva la procedura delineata dai commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e si è previsto che il Ministro per la semplificazione normativa trasmetta alle Camere, entro il 30 giugno 2009, una relazione motivata sull'impatto ordinamentale delle abrogazioni prefigurate dal comma 1 (che, come detto, avranno efficacia dal 16 dicembre successivo), con riguardo ai settori di competenza dei singoli Dicasteri.

Infine, va rammentato che, in sede di conversione del decreto-legge n. 200, sono stati presentati, e accolti dal Governo, due ordini del giorno, di identico contenuto, con i quali, pur riconoscendo che l'intervento di riduzione delle leggi esistenti e l'azione di rilancio del progetto di informatizzazione dell'ordinamento rispondono a finalità apprezzabili e condivisibili, si fa presente che risultano ancora aperti i termini di esercizio della delega "taglia-leggi", si sottolinea la necessità di utilizzare per il futuro strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere di urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal Parlamento e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo, e si invita il Governo a trasmettere alle Camere un aggiornamento della relazione prevista dalla legge n. 246 concernente la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti e le eventuali incongruenze e antinomie riscontrate nell'attività di verifica. Un terzo ordine del giorno, accolto anch'esso dal Governo, lo impegna a procedere ad eventuali ulteriori abrogazioni espresse con i decreti legislativi di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 e non più con lo strumento del decreto-legge²⁴.

I.4 UN PROCESSO NON CONCLUSO

Al fine di assicurare una messa a punto del meccanismo "taglia-leggi", è

²³ E' richiamato in proposito l'art. 27, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 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.

²⁴ V. ordini del giorno G101 e G. 2.100 (seduta dell'Assemblea del Senato n. 152 del 17 febbraio 2009) e ordine del giorno 9/2004-A/1 (seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati n. 121 del 27 gennaio 2009).

stata introdotta, in tempi recentissimi, una modifica del procedimento scandito dall'articolo 14 della legge n. 246 ad opera dell'articolo 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile".

Il comma 1 di tale articolo 4 introduce, nell'articolo 14 della legge n. 246, un comma 14-*ter* che differisce di un anno dell'entrata in vigore della cosiddetta "ghigliottina" nei riguardi di tutti gli atti normativi non censiti nei decreti legislativi di cui al comma 14. Si tratta di un accorgimento dettato dall'esperienza, in quanto già adottato in occasione della conversione dei decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008, in modo da avere un'opportuna fase di "ripensamento" per correggere eventuali errori o omissioni prima che l'abrogazione si compia, senza dover "ripescare" disposizioni erroneamente abrogate, come paventato nella stessa Relazione del Governo al Parlamento del dicembre 2007.

Si inserisce altresì, sempre nell'articolo 14, un comma 14-*quater* che riconduce nella cornice unitaria della delega – evitando così il rischio, per il futuro, di un ulteriore ricorso alla decretazione d'urgenza – la possibilità per il Governo di accompagnare ai decreti legislativi, contenenti le disposizioni da mantenere in vigore, ulteriori decreti legislativi volti alla speculare operazione di abrogazione delle disposizioni legislative statali oggetto di abrogazione tacita o implicita o che abbiano esaurito i loro effetti o che siano prive di effettivo contenuto normativo o che siano comunque obsolete. Per tali decreti di abrogazione espressa si supera il discrimine temporale del 1° gennaio 1970, prevedendo che essi possano intervenire anche su norme successive, senza limite temporale.

Inoltre, si prevede che le disposizioni contenute nei decreti legislativi ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni (che appartenevano ai cosiddetti esclusi *ex* comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246) siano invece espressamente identificati dal Governo nei decreti legislativi ricognitivi delle disposizioni da mantenere in vigore.

Si introduce altresì un nuovo comma 18-*bis* che prevede la possibilità, entro un anno dall'entrata in vigore di tali decreti legislativi di riassetto, di emanare disposizioni integrative o correttive degli stessi. Inoltre si interviene sull'allegato 1 annesso al decreto-legge n. 200 del 2008, sopprimendo le voci concernenti le leggi di ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali relative al periodo 1861-1948, in considerazione del carattere "peculiare" di tali leggi che traggono la loro origine da un atto consensuale, l'accordo, non modificabile unilateralmente da un singolo Stato.

La legge in esame interviene inoltre in materia di chiarezza e di riordino

dei testi normativi, introducendo, nella legge n. 400 del 1988, un articolo 13-*bis* in base al quale il Governo deve provvedere a che:

– ogni norma diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti, ovvero a stabilire deroghe, indichi espressamente le norme oggetto di sostituzione, modifica, abrogazione o deroga;

– le disposizioni legislative, di rango secondario e contenute in circolari che rinviano ad altre norme indichino, in forma integrale ovvero in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

Le disposizioni introdotte in materia di chiarezza dei testi normativi vengono qualificate come “principi generali per la produzione normativa” e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito. La qualificazione come “principi generali” dell’ordinamento implica – evidentemente – la loro funzione di indirizzo anche nei confronti delle Regioni.

Si innova così l’ordinamento, in quanto per la prima volta due principi attinenti alla formulazione tecnica dei testi legislativi (e non solo) trovano spazio in una fonte di rango primario a carattere generale.

Per quanto riguarda la tenuta ed il costante aggiornamento dei processi di riordino normativo, si prevede inoltre che:

– il Governo possa aggiornare, almeno ogni sette anni, codici e testi unici;

– la Presidenza del Consiglio adotti atti di indirizzo e coordinamento (evidentemente rivolti alle articolazioni ministeriali) per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di codici e testi unici siano attuati esclusivamente andando a “novellare” (cioè a modificare espressamente) tali codici e testi unici²⁵.

Si novella altresì l’articolo 17 della legge n. 400 prevedendo il parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia su tutti gli schemi di regolamenti di delegificazione, da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta. Si stabilisce così in via generale il coinvolgimento delle Camere nel procedimento di adozione

²⁵ Una disposizione di analogo tenore era contenuta nell’articolo 7 della legge di semplificazione 1998 (legge 8 marzo 1999, n. 50), abrogato dall’articolo 23 della legge 29 luglio 2003, n. 229, il quale recitava: “Le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l’indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta gli opportuni atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l’integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici”.

dei regolamenti di delegificazione, che nella prassi già viene spesso previsto nelle singole autorizzazioni alla delegificazione. Si aggiunge infine all'articolo 17 della legge n. 400 un comma 4-ter, che prevede la possibilità per il Governo di procedere al riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita ed all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete. La disposizione è finalizzata a prevedere espressamente, per quanto riguarda le fonti regolamentari, un periodico riordino basato su linee direttrici analoghe a quelle individuate per il meccanismo "taglia-leggi".

Sempre con riferimento alla legge n. 400, si inserisce un articolo 17-bis, che autorizza il Governo all'adozione di testi unici compilativi, nella forma di decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato. Si innova così l'ordinamento autorizzando in via permanente il Governo all'adozione di testi unici compilativi.

II. LA SEMPLIFICAZIONE A LIVELLO REGIONALE ED EUROPEO

Qualsiasi strategia finalizzata alla semplificazione non può essere condotta a livello esclusivamente statale, ma si deve fondare su una stretta sinergia con gli altri soggetti istituzionali che concorrono alla produzione legislativa: le Regioni e le istituzioni comunitarie. Nei paragrafi che seguono si riferisce sinteticamente delle politiche di semplificazione avviate a livello regionale e comunitario e si offre qualche spunto comparativo richiamando le esperienze condotte in alcuni Paesi europei.

II.1 LE REGIONI

A seguito della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione l'impostazione delle politiche in materia di qualità della legislazione ha dovuto subire una forte rivisitazione alla luce del nuovo assetto delle competenze legislative e regolamentari definite dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha portato ad un accentuato policentrismo normativo e istituzionale.

Come evidenziato dal Ministro per i rapporti con le Regioni nel corso dell'audizione davanti a questa Commissione in data 13 novembre 2008, la semplificazione legislativa è diventata un obiettivo comune che coinvolge lo Stato e le Regioni. Se è indubbio che queste ultime, in base al nuovo assetto costituzionale, sono diventate protagoniste dei processi di semplificazione delle procedure amministrative e del riordino normativo, è pur vero che lo Stato, in quanto garante delle istanze unitarie della Repubblica, deve farsi promotore di strumenti e di tecniche di semplificazione e qualità della regolazione volte a soddisfare, con una continua azione di cooperazione interistituzionale, le fondamentali esigenze di coesione giuridico-ordinamentale.

Al fine di soddisfare queste esigenze, il legislatore statale ha disegnato un quadro di riferimento normativo che, a cominciare dai criteri di delega di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 e dagli obiettivi stabiliti dall'articolo 2 della legge n. 246 del 2005, ha permesso al Governo, alle Regioni e alle autonomie locali di definire accordi in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione statale e regionale ²⁶.

²⁶ Il Ministro per i rapporti con le Regioni ha avuto modo di evidenziare che la formula degli accordi trova limiti naturali nella necessità del loro recepimento da parte delle Regioni che, secondo il sistema disegnato dalla Costituzione, hanno autonoma potestà legislativa in diverse materie. Con la conseguenza che, in caso di inerzia delle Regioni, l'intervento dello Stato è possibile unicamente nelle materie di competenza legislativa esclusiva. V. resoconto stenografico dell'audizione del 13 novembre 2008.

In attuazione del citato articolo 2 della legge n. 246, è stato sottoscritto, il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata, un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, nel quale sono stati individuati principi, criteri, metodi e strumenti comuni per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalle leggi di semplificazione. L'accordo pone anche le basi per condividere criteri e modalità per un corretto ed efficace monitoraggio delle disposizioni di legge, per verificare l'impatto della regolazione e il raggiungimento delle finalità, attraverso valutazioni economiche sulla stima dei costi e degli effetti in termini di alleggerimento degli oneri amministrativi sulle attività dei cittadini e delle imprese.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2007, è stato altresì istituito un Tavolo permanente per la semplificazione presso la Conferenza unificata, allo scopo di avere una sede stabile di consultazione e coordinamento con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le Regioni e le autonomie locali.

Infine, il 28 giugno 2007, i Presidenti del Senato, della Camera dei deputati e il coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome hanno sottoscritto un protocollo di intesa volto a istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le Assemblee regionali, incaricato di funzioni di consultazione e di approfondimento in materia di qualità della regolazione e semplificazione legislativa.

Va evidenziato che, negli ultimi anni, gran parte delle Regioni si è impegnata nel miglioramento della redazione tecnica dei testi normativi a livello regionale e ha effettuato operazioni che si possono definire genericamente di 'riordino normativo' di singoli settori della propria legislazione. Le denominazioni sono numerose, il più delle volte utilizzate in senso non univoco e spesso atecnico. In alcuni casi sono stati approvati criteri e linee guida per l'elaborazione dei testi unici, mentre mancano definizioni precise fornite da norme *ad hoc*.

Nei nuovi Statuti regionali, approvati a seguito delle riforme costituzionali degli anni 1999-2001²⁷, una significativa attenzione è riservata alla qualità della legislazione, anche con specifico riguardo ai temi della semplificazione e del riordino normativo.

In particolare il riordino normativo è oggetto di nove Statuti regionali²⁸ ed è in genere strettamente legato ad altri temi, come la qualità delle leggi.

²⁷ Sono al momento 12 le Regioni che hanno approvato il nuovo Statuto: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria.

²⁸ Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana e Umbria.

In merito alla redazione dei testi unici è possibile individuare tre linee di tendenza:

– il Lazio ha demandato alla Giunta la predisposizione e l’aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio. Qualora i testi unici presuppongano un riordino normativo, ovvero vadano al di là di modifiche meramente formali, la Giunta sottopone l’iniziativa all’esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge;

– alcune Regioni riservano ai Consigli regionali la potestà di elaborare ed approvare, in forma legislativa, testi unici ²⁹;

– altre Regioni prevedono deleghe alla Giunta, riservando al Consiglio il voto finale ³⁰.

In particolare, lo Statuto della Regione Lombardia prevede un peculiare procedimento per le leggi di riordino normativo, a metà strada tra la delega legislativa e l’esame in una sede di tipo redigente: il Consiglio regionale può disporre il riordino di una materia determinata, individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo i principi e i criteri direttivi del riordino, nonché il termine entro il quale il Presidente della Regione è tenuto a presentare una proposta di legge redatta in articoli; tale proposta è trasmessa alla Commissione competente ed è approvata dal Consiglio regionale, dopo la discussione generale, con la sola votazione finale.

II.2 L’UNIONE EUROPEA

Il miglioramento della qualità della regolazione costituisce dal 2005 parte integrante della strategia di Lisbona (così detta dal Consiglio europeo che la varò, nel 2000) a favore della crescita e dell’occupazione: è cioè considerato strumentale alla crescita della competitività e dello sviluppo economico.

Nel Programma legislativo e di lavoro dell’Unione europea per il 2009 l’importanza di una buona qualità della legislazione “per favorire la competitività economica” viene ulteriormente ribadita “tenuto conto della crisi finanziaria e della situazione economica”.

La Commissione europea – l’organo nel quale si concentra l’iniziativa legislativa – opera sulla scorta di un programma di lavoro annuale. Un capitolo ormai

²⁹ V. art. 32 dello Statuto delle Marche; art. 54 dello Statuto dell’Emilia-Romagna, che definisce anche i criteri per la loro redazione; art. 44 dello Statuto della Toscana; art. 29 dello Statuto campano.

³⁰ V. art. 40 dello Statuto abruzzese; art. 40 dello Statuto lombardo; art. 40 dello Statuto umbro; art. 44 dello Statuto della Regione Calabria.

stabilmente iscritto in tale programma è dedicato a: “Legiferare meglio”.

La strategia per “Legiferare meglio” si basa su tre linee d’azione principali:

– elaborare e applicare migliori strumenti di regolazione a livello di Unione Europea, in particolare la semplificazione, la riduzione degli oneri amministrativi e la valutazione d’impatto;

– lavorare a più stretto contatto con gli Stati membri per garantire che i principi di una migliore regolazione siano applicati coerentemente in tutta l’Unione Europea da tutti i partecipanti al processo normativo;

– rafforzare il dialogo costruttivo tra le parti interessate e tutti i partecipanti al processo normativo ai livelli di Unione Europea e nazionale.

Per quanto riguarda la semplificazione normativa, la Commissione ha adottato nell’ottobre 2005 una strategia (COM (2005) 535 def.), che si è tradotta in un programma modulato di misure di semplificazione (ne sono state previste, in prosieguo di tempo, 185), da intraprendere tra il 2005 ed il 2009 al fine di migliorare la qualità e l’efficacia della normativa.

Suoi strumenti sono: l’abrogazione di norme obsolete; la codificazione (in un unico atto, di più atti esistenti); la rifusione (in un unico atto, di più modificazioni e novelle ad un atto, andate stratificandosi nel tempo)³¹.

Nel Terzo esame strategico del programma “Legiferare meglio”, datato 28 gennaio 2009, la Commissione descrive in termini qualitativi e quantitativi i risultati già ottenuti, indicando la strada che il legislatore comunitario ed i singoli Stati membri devono ancora percorrere con riguardo ai seguenti obiettivi:

– *migliorare la legislazione esistente, con riguardo sia alla semplifi-*

³¹ Per quanto riguarda gli atti di accorpamento di norme esistenti in ambito comunitario, va sottolineato che la terminologia utilizzata è il risultato delle traduzioni dall’inglese e dal francese, quindi il significato di una denominazione comunitaria tradotta in italiano spesso non individua lo stesso tipo di atto della lingua originaria. L’esempio tipico è la parola “codificazione” che per l’Unione europea indica la riunificazione in un unico testo, e la conseguente abrogazione, di uno o più atti con le relative modifiche; ma, a differenza di quanto avviene nell’ordinamento italiano, il nuovo testo non può in alcun modo intervenire sulla sostanza delle norme codificate. Per quanto riguarda il “consolidamento”, mentre per noi corrisponde ad una generica attività di semplificazione e riordino di norme che sta sicuramente alla base degli atti di accorpamento, per l’Unione europea indica una specifica operazione di chiarificazione del diritto condotta dalla Commissione a fini puramente informativi – può essere pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Comunità europea – ma, non dando luogo all’adozione di un nuovo atto, non produce effetti giuridici e non sostituisce gli atti contenuti che pertanto rimangono in vigore. Infine la “rifusione” costituisce lo strumento di accorpamento di più forte impatto a livello comunitario in quanto implica l’adozione di un nuovo atto che riunifica e sostituisce, abrogandoli, precedenti atti, apportandovi tutte le modifiche necessarie, anche sostanziali. Si tratta quindi di caratteristiche chiaramente assimilabili a quelle dei classici testi unici innovativi italiani.

cazione normativa, sia alla semplificazione amministrativa. In ordine alla semplificazione normativa, la Commissione attualmente in carica ha preso misure che ridurranno l'*acquis* comunitario di quasi il 10 per cento (circa 1300 atti normativi e 7800 pagine di *Gazzetta Ufficiale*) e si sta orientando verso un approccio più integrato alla semplificazione, che prevede l'esame dell'intero *corpus* normativo relativo a un determinato settore politico per individuare sovrapposizioni, lacune, incoerenze, misure obsolete e possibilità di ridurre gli oneri normativi. In ordine alla semplificazione amministrativa, la Commissione ha ritenuto che fossero necessarie anche altre azioni specifiche per eliminare gli oneri amministrativi inutili gravanti sulle imprese. Nel 2007 ha individuato 42 atti normativi, in 13 settori prioritari, che comportano costi amministrativi per un ammontare di circa 115-130 miliardi di euro. Su questa base ha elaborato un programma volto a ridurre gli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012, obiettivo approvato dal Consiglio europeo nel marzo del 2007. La Commissione ha avviato varie azioni che dovrebbero consentirle di raggiungere questo obiettivo. A dicembre 2008, la Commissione ha presentato ulteriori misure volte a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese, tra le quali la modernizzazione della legislazione doganale comunitaria e la creazione di un ambiente di lavoro senza carta suscettibile di generare benefici per gli operatori economici stimati in 2,5 miliardi di euro all'anno. Nel settore delle statistiche, le proposte di riduzione degli oneri amministrativi riguardanti gli scambi intracomunitari di merci adottate dal 2004 o in attesa di adozione consentiranno agli Stati membri di esentare circa 370.000 imprese dall'obbligo di fornire dichiarazioni. Ciò rappresenta una potenziale diminuzione della popolazione di imprese oggetto di indagine di circa il 52 per cento su sei anni (dal 2004 al 2010) ossia più di 100 milioni di euro di risparmi all'anno fino al 2010 e oltre 200 milioni di euro dal 2010 in poi, in particolare per le piccole e medie imprese. Quale tappa successiva, la Commissione sta individuando le riduzioni specifiche possibili in ciascuno dei settori prioritari ed è a buon punto in due settori chiave. Nel caso del diritto societario la Commissione prevede la possibilità per gli Stati membri di escludere le microimprese dal campo di applicazione delle direttive comunitarie sulla contabilità: i risparmi derivanti da tale esclusione sono calcolati nell'ordine di 8 miliardi di euro. Inoltre, la Commissione proporrà un'ampia revisione della direttiva sull'IVA allo scopo di eliminare gli ostacoli alla fatturazione elettronica e di ammodernare le norme sulla fatturazione. Le potenzialità massime a medio termine di rimozione degli ostacoli posti dall'IVA alla fatturazione elettronica sono state stimate in 18 miliardi di euro nel caso in cui tutte le fatture fossero trasmesse elettronicamente. Finora le misure di

riduzione degli oneri presentate o previste consentono di conseguire risparmi per più di 30 miliardi di euro.

– *migliorare la qualità delle nuove iniziative*. La Commissione ritiene che il modo più efficace per creare una cultura del legiferare meglio sia far sì che le persone incaricate dell'elaborazione delle politiche siano responsabili anche della valutazione dell'impatto delle loro proposte. Si tratta di un elemento essenziale del sistema di valutazione d'impatto che la Commissione ha messo in atto dal 2002 e che, a suo avviso, rivoluziona la cultura di lavoro dell'istituzione. Dal 2002 la Commissione ha svolto oltre 400 valutazioni d'impatto, 135 delle quali solo nel 2008.

– *condividere sempre di più la responsabilità di una migliore regolamentazione*. In particolare, la Commissione indica come priorità per il 2009 il completamento dell'esame dell'approccio comune per la valutazione d'impatto tra le tre istituzioni comunitarie che partecipano al processo legislativo (la stessa Commissione, il Consiglio ed il Parlamento).

– *definire una regolamentazione a livello globale*. La Commissione intende proseguire la cooperazione in materia di regolamentazione con i suoi *partner* commerciali, sia nell'ambito di organizzazioni multilaterali quali l'ONU, l'OCSE e la Banca mondiale, che nei dialoghi bilaterali per ridurre gli ostacoli agli scambi e agli investimenti, rafforzando nel contempo la tutela dell'ambiente e della società. Il vertice del G20 del novembre 2008 ha dimostrato l'importanza della cooperazione internazionale nell'attuale congiuntura economica e finanziaria, e l'impatto positivo che l'Unione può avere quando agisce unita. Nel dicembre 2008 la Commissione ha presentato un quadro strategico per la cooperazione internazionale in materia di regolamentazione e ha indicato future priorità d'azione³².

Come ha avuto modo di sottolineare il Ministro per le politiche europee nel corso dell'audizione davanti a questa Commissione dell'11 febbraio 2009, gli Stati membri sono chiamati a coordinare l'azione di semplificazione avviata a livello europeo con quella svolta a livello nazionale³³.

³² COM(2008) 874.

³³ Una delicata revisione e semplificazione regolatoria e amministrativa andrà effettuata già in sede di recepimento (entro il 28 dicembre 2009) della direttiva comunitaria sulla libera prestazione dei servizi nel mercato interno (direttiva 2006/123/CE). Con un approccio orizzontale relativo a tutti i servizi salvo quelli espressamente esclusi, la direttiva persegue l'obiettivo di sviluppare il mercato interno e presuppone una vasta opera di semplificazione dei requisiti e delle procedure previsti, nei singoli Paesi, per l'accesso alla prestazione dei servizi stessi. Il recepimento della direttiva in Italia è previsto dal disegno di legge comunitaria 2008.

L'intenzione del Governo italiano è in primo luogo quella di verificare la possibilità di estendere gli effetti del meccanismo "taglia-leggi" anche a tutti gli atti normativi di recepimento di direttive comunitarie: si tratta di un lavoro particolarmente complesso se solo si pensa che la quasi totalità della produzione normativa nazionale è adottata in esecuzione di obblighi comunitari, ma che potrebbe risultare molto utile, sia per non compromettere gli effetti positivi del lavoro di semplificazione in atto sulla legislazione nazionale sia come completamento delle iniziative assunte dalle istituzioni europee.

Peraltro, già la legge comunitaria annuale mette a disposizione del legislatore strumenti per il riordino normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie, prevedendo una specifica delega per la compilazione di testi unici o codici di settore e conferendo altresì delega al Governo per il recepimento delle direttive di "rifusione", cioè delle direttive con le quali si provvede a livello comunitario a riorganizzare in un unico atto disposizioni contenute in precedenti atti normativi.

Un ulteriore ambito sul quale il Governo italiano è intenzionato ad intervenire è quello relativo al c.d. *gold plating*, cioè a quella pratica consistente nell'inserire, in sede di recepimento della normativa comunitaria, specificazioni o regole aggiuntive che vanno al di là delle prescrizioni definite dalle istituzioni comunitarie; tale pratica non solo crea differenze nell'impatto della legislazione europea nei diversi Paesi, ma molto spesso determina appesantimenti burocratici ed oneri aggiuntivi per i destinatari delle norme.

Evidentemente si tratta di oneri sui quali gli interventi di semplificazione delle istituzioni europee non possono avere effetto alcuno, poiché l'unico modo per impedire la pratica a livello comunitario sarebbe quello di adottare direttive sempre più analitiche e dettagliate, mentre risulterebbe certamente efficace ed utile un intervento a livello nazionale.

L'intervento in tale campo non dovrebbe limitarsi ad individuare nei provvedimenti già vigenti quelle regole superflue suscettibili di essere eliminate, ma dovrebbe anche essere rivolto ad evitare per il futuro l'inserimento di tali regole in fase di predisposizione dei testi di recepimento delle direttive comunitarie.

Infine è allo studio una possibile riforma del meccanismo della legge comunitaria che appare in alcuni casi inadeguato rispetto ai più ristretti tempi di reazione imposti dall'Unione europea.

II.3 LE ESPERIENZE DI ALCUNI PAESI EUROPEI

In molti Stati europei è in corso una politica "sulla qualità della re-

golamentazione”, che attribuisce un ruolo centrale agli interventi di snellimento e di semplificazione legislativa ed amministrativa.

Vengono di seguito esaminate alcune di queste esperienze nelle quali è possibile rilevare problematiche affini in tema di semplificazione, partendo dalla Francia, il cui ordinamento presenta tratti in qualche misura analoghi a quello italiano.

a) Francia

La recente esperienza dell’ordinamento francese colpisce per le analogie – quasi per il parallelismo – con quella italiana.

In Francia si è avuto un forte rilancio della codificazione di settore, quale strumento di una politica di razionalizzazione del diritto (per effetto dell’articolo 3 della legge 12 aprile 2000, n. 231, relativa ai diritti dei cittadini nelle loro relazioni con le amministrazioni). Sono state inoltre previste leggi di “*simplification du droit*”, abilitanti il Governo a semplificare determinati procedimenti con ordinanza. È stata altresì introdotta l’analisi d’impatto della regolamentazione (dapprima in via sperimentale nel 1995, poi stabilmente, nel 1998).

Secondo alcune stime, si ha in Francia un complesso di 10.500 leggi e 120.000 decreti con natura regolamentare.

b) Regno Unito

La qualità della regolamentazione è da tempo oggetto di attenzione nei Paesi anglosassoni di *common law*, inclini a contenere la sfera materiale disciplinata dalla legge o comunque regolata dall’autorità pubblica. Anche nel Regno Unito si è avvertita l’esigenza di un *Legislative and Regulatory Reform Act* (approvato dal Parlamento sul finire del 2006).

Tale atto legislativo disciplina poteri ministeriali, finalizzati alla rimozione o alla riduzione degli oneri derivanti dalle normative, nonché alla promozione dei principi della buona regolamentazione. I Ministri sono autorizzati ad emettere *Statutory Instruments* (atti di natura regolamentare) per riformare la legislazione che risulti superata, non necessaria o eccessivamente complicata, con lo scopo primario di ridurre gli aggravii procedurali per il cittadino o di rimuovere oneri che derivino a qualunque persona da ogni tipo di legislazione. Per “oneri” si intendono costi di carattere finanziario, aggravii amministrativi, ostacoli all’efficienza, alla produttività o alla redditività, sanzioni che colpiscono lo svolgimento di attività lecite.

La seconda parte del *Legislative and Regulatory Reform Act* specifica il contenuto del principio del buon esercizio dell’attività regolamentare. Esso impone la trasparenza, la responsabilità, la proporzionalità e l’attinenza all’oggetto della regolamentazione e stabilisce che l’esercizio del potere regolamentare deb-

ba essere condizionato alla sussistenza di una assoluta necessità. In tal modo, i cinque principi di corretta regolamentazione sono forniti di un fondamento legislativo.

Dunque, anche in un sistema di *common law* quale il Regno Unito, si avverte tuttora (pur conclusasi la stagione thatcheriana degli anni Ottanta e il suo processo di *deregulation*) l'esigenza di diminuire l'inflazione normativa ed il peso della regolamentazione, con una conseguente opera di riforma del diritto esistente. Non è un caso che l'analisi di impatto della regolamentazione dia proprio in questo Paese la migliore prova tra quelli europei.

c) Germania, Austria e Svizzera

In tutti questi ordinamenti federali lo sfoltimento (*Bereinigung*) della legislazione federale è strettamente collegato ad operazioni di sfoltimento della legislazione cantonale e della legislazione dei *Länder* – molto più risalenti e perfezionate – individuando una serie di meccanismi di raccordo, affidati per lo più al Ministro della giustizia. Inoltre, è del tutto eccezionale la strada di sfoltimi-menti in blocco, peraltro con efficacia prevalentemente ricognitiva, e si preferisce ricorrere piuttosto ad una elencazione puntuale, con efficacia costitutiva, delle disposizioni da abrogare.

In Germania nel 1958 è stata approvata una legge sulla raccolta del diritto federale, la *Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts*, la quale prevedeva il consolidamento e la sistemazione del diritto federale attraverso la pubblicazione nella terza parte della *Gazzetta Ufficiale (Bundesgesetzblatt)* delle leggi e degli atti normativi esclusi dall'operazione di sfoltimento (*Bereinigung*). Sebbene la dottrina prevalente abbia ritenuto quest'elencazione esplicativa di una potere meramente ricognitivo della legislazione vigente, il "sistema" delineato dalla legge federale contemplava anche una norma di chiusura di *Ausschlusswirkung* ("effetto di esclusione") delle disposizioni non incluse nella raccolta al 31 dicembre del 1968 (c.d. *Abschlußtag*).

Questa normativa è stata abrogata da una legge dell'aprile del 2006 che ha introdotto un diverso sistema di sfoltimento del diritto federale, attraverso interventi settoriali. Questa legge si compone di 210 articoli che contengono, articolo per articolo, un'indicazione puntuale di disposizioni da abrogare, e fra le abrogazioni disposte ci sono anche quelle della vecchia legge sulla raccolta del diritto federale del 1958.

Con legge del 14 agosto 2006 è stato poi istituito un "Comitato nazionale per il controllo delle norme" (*Normenkontrollrat*) con il compito di coadiuvare il Governo federale nella riduzione degli oneri amministrativi generati dalle leggi

attraverso l'adozione, la supervisione e l'aggiornamento di una procedura standardizzata di quantificazione degli oneri amministrativi.

In *Svizzera* si è realizzato, in modo molto puntuale, il principio della continuità dello sfoltimento. Una prima legge confederale del 1948 prevedeva una raccolta (*Sammlung*), in dieci volumi, del diritto vigente nel periodo fra il 1848 e il 1947; con una nuova legge confederale del 1966 si è introdotto un meccanismo di aggiornamento annuale di questa raccolta del diritto confederale vigente, che, secondo l'interpretazione prevalente, comporterebbe un'efficacia di esclusione di tipo costitutivo.

Diverso il caso dell'*Austria* dove l'operazione – che, infatti, non viene definita di sfoltimento, ma di ripubblicazione del diritto federale vigente – è stata costituzionalizzata. Nell'articolo 49-A della Costituzione austriaca si autorizza il Cancelliere federale, insieme ai Ministri competenti, a ripubblicare, con efficacia vincolante, leggi federali nel testo vigente, attraverso l'inserimento nella *Gazzetta Ufficiale (Bundesgesetzblatt)*. Qui abbiamo, rispetto al modello tedesco e al modello svizzero, una soluzione che attribuisce poteri forti al Governo, sebbene l'interpretazione prevalente rilevi la natura essenzialmente ricognitiva e non costitutiva della ripubblicazione.

III. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO “TAGLIA-LEGGI”

Come si è visto nel capitolo I.1, il Governo ha provveduto, nel corso del 2007, al censimento delle disposizioni statali vigenti e ne ha riferito al Parlamento con apposita Relazione³⁴.

L'interruzione anticipata della XV legislatura ha comportato una fase di stasi che è stata superata con l'avvio della nuova legislatura e con la costituzione del IV Governo Berlusconi che ha visto la nomina, per la prima volta nella storia del nostro Paese, di un Ministro senza portafoglio per la semplificazione normativa.

Il Ministro Calderoli ha dato subito impulso all'attuazione della seconda fase prevista dal procedimento di cui all'articolo 14 della legge n. 246: è stato individuato per ogni amministrazione un referente per il “taglia-leggi” e nel mese di novembre 2008 è stata consegnata a ciascuna Amministrazione una tabella contenente una prima ricognizione – effettuata a titolo collaborativo dagli Uffici del Dipartimento per la semplificazione – degli atti normativi primari vigenti, divisi per settori di competenza. Tutti i Ministeri e i Dipartimenti interessati sono stati invitati ad operare un approfondimento su tali atti normativi primari di loro competenza al fine di evidenziare:

- gli atti normativi primari da mantenere in vigore (tra quelli precedenti al 1970);
- gli atti normativi primari da poter abrogare anche con efficacia immediata;
- i settori prioritari per i quali procedere con una riforma più incisiva, attuando i criteri di delega di cui al comma 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 e, soprattutto, di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997;
- i diversi e residuali settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso articolo 14 della legge n. 246.

Le ricognizioni inviate dalle Amministrazioni sono state inserite in un'apposita banca dati informatica (suddivisa per Ministero) nella quale sono state indicate:

- a) le norme da salvare antecedenti il 1970;
- b) le norme indicate come da abrogare espressamente, anche posteriori al 1970;
- c) le norme sulle quali non sono state espresse valutazioni da parte delle Amministrazioni che le hanno esaminate e, quindi, rientranti nell'effetto della “ghigliottina”;

³⁴ Doc. XXVII, n. 7, della XV legislatura.

d) le norme appartenenti ai cosiddetti settori esclusi.

Rispetto ai dati pervenuti dalle Amministrazioni, gli Uffici del Dipartimento per la semplificazione normativa hanno provveduto a verificare, in primo luogo, che la ricognizione avesse ad oggetto fonti primarie, accertando, a tal fine, l'effettiva qualificabilità della fonte come tale (le fonti secondarie sono state trasferite in un separato elenco), in secondo luogo che non si trattasse di disposizioni già abrogate espressamente, in quanto mediante la delega di cui alla legge n. 246 del 2005 non è possibile far tornare in vita norme già espressamente abrogate.

È residuo un ampio insieme di norme "dubbe", cioè di norme:

- in ordine alle quali le Amministrazioni non avevano indicato nulla;
- valutate in modo differente dalle varie Amministrazioni, data la competenza plurima e sovrapposta;
- di natura incerta, se primaria o secondaria; problema frequente soprattutto per gli atti precedenti al 1948.

Il lavoro di coordinamento è stato completato nel mese di maggio 2009 ed è stato già predisposto lo schema di decreto legislativo di conferma in vigore, che è stato illustrato dal ministro Calderoli nella riunione del Consiglio dei ministri del 12 giugno 2009.

Nel corso dell'audizione del 19 maggio 2009, il Ministro per la semplificazione normativa aveva anticipato alla Commissione qualche dato, sintetizzato nelle tabelle di seguito riportate.

1 – TOTALE ATTI NORMATIVI (PRECEDENTI E SUCCESSIVI AL 1970)³⁵

	Atti inviati alle Amministrazioni nel mese di Novembre 2008	Atti restituiti dalle Amministrazioni all'esito della ricognizione
Precedenti al 1970	5.531	7.533
Successivi al 1970	10.792	9.576
Totale	16.323 ³⁶	17.109

³⁵ (N.B.: I dati sono aggiornati al 15 maggio 2009. Mancano i dati definitivi delle seguenti Amministrazioni: Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi, Dipartimento per l'Editoria, Dipartimento per il Coordinamento amministrativo, Ministero per l'attuazione del programma).

³⁶ Questo dato comprende la normativa vigente, come identificata nella Relazione Pajno. Non contiene i 3.370 provvedimenti abrogati dall'articolo 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2 – QUADRO COMPLESSIVO DELLE RICOGNIZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI (ATTI PRECEDENTI AL 1970)

Amministrazione	Totale atti esaminati ³⁷	Atti primari da salvare	Atti appartenenti ai cd. settori esclusi	Atti primari da abrogare ³⁸
Affari regionali	87	10	8	0
Agricoltura	203	72	13	4
Ambiente	61	7	2	5
Dagl	0	0	0	0
Difesa	1.232	773	155	74
Editoria	0	0	0	0
Esteri	545	50	349	5
Famiglia, Droga e Servizio Civile	12	9	1	4
Gioventù	1			
Giustizia	838	234	60	220
Infrastrutture e Trasporti	432	133	32	22
Interno	470	177	35	71
MEF	1.158	238	167	89
MIBAC	118	183	6	533
MISE	711	252	22	189
MIUR	508	126	17	320
PA e Innovazione	200	16	1	29
Pari opportunità	6	1	1	2
Politiche europee				
Protezione Civile	7	2	0	5
Rapporti con il Parlamento	0	0	0	0
Sport	3	4	0	1
Turismo	14	2	0	6
Welfare	927	200	195	77
TOTALE	7.533	2.489	1.064	1.656

³⁷ Oltre agli atti di rango primario, comprende anche provvedimenti qualificati come fonti secondarie, atipiche e altro.

³⁸ Le indicazioni riguardano gli atti espressamente indicati come da abrogare. Al totale delle abrogazioni vanno aggiunte le norme che saranno soppresse per effetto dell'adozione del Codice dell'ordinamento militare predisposto dal Ministero della difesa e che, pertanto, andranno sottratte dall'elenco delle norme indicate come "da salvare".

Nei paragrafi che seguono si dà conto nel dettaglio dell'attività condotta in questi mesi dal Governo, sulla base di quanto riferito alla Commissione dalle Amministrazioni coinvolte, si riferiscono le prime risultanze dell'indagine conoscitiva e si riportano gli interventi svolti nel corso del seminario di approfondimento organizzato dalla Commissione sul procedimento "taglia-leggi".

III.1. LE INFORMAZIONI E I DATI FORNITI DAI MINISTERI E DAI DIPARTIMENTI (*rinvio*)

La Commissione ha operato un vaglio ricognitivo dello stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme, richiedendo direttamente ai Ministeri e ai Dipartimenti interessati una relazione informativa circa le attività da loro intraprese a tal fine. In particolare si è chiesto loro di fornire indicazioni circa le procedure adottate per individuare le disposizioni legislative statali, anteriori al 1970, da sottrarre all'abrogazione; gli atti normativi primari vigenti rientranti nella loro competenza che dovrebbero formare oggetto dell'attività di riordino e di riassetto normativo ed infine i settori nei quali intervenire con una riforma più incisiva rispetto al mero riordino, utilizzando gli strumenti di semplificazione e di riassetto previsti dall'articolo 14, comma 15, della legge n. 246.

Si riporta qui di seguito il contenuto delle relazioni e dei dati forniti alla Commissione dalle Amministrazioni interessate.

Per tale documentazione si veda l'allegato CD

III.2 LE RISULTANZE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

La Commissione ha avviato, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, un'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa.

Rinviando ai resoconti stenografici³⁹ per una completa individuazione di tutti gli elementi conoscitivi acquisiti, si riproduce in questo paragrafo una sintesi delle audizioni, con specifico riguardo ai profili relativi all'attuazione del procedimento di abrogazione generalizzata delle norme di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

1. *Audizione del Capo del Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consigliere Claudio Zucchelli*

³⁹ Presenti anche in formato elettronico sulla pagina web della Commissione all'interno del sito www.parlamento.it.

Il consigliere Zucchelli, nella sua audizione del 23 luglio 2008, ha illustrato le finalità e l'avanzamento del programma "Normattiva". Tale programma prende avvio con l'articolo 107 della legge finanziaria n. 388 del 2000, che ha costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo, finanziato all'epoca con 25 miliardi di lire per il quinquennio 2001-2005, avente la finalità di «promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo».

Fin dall'inizio il problema operativo principale si è rivelato quello di individuare una banca dati da cui attingere gli atti normativi. Il Comitato guida del programma – costituito dai Segretari generali della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – si è immediatamente orientato verso la ricerca di una banca dati già informatizzata che desse sufficienti garanzie di correttezza anche nell'immagazzinamento dei dati e la scelta è caduta sul CED della Corte di Cassazione. Parallelamente, è stato avviato un approfondimento tecnico volto ad individuare un meccanismo che permettesse di mettere in rete il testo effettivamente vigente al momento della ricerca. Inoltre si è pensato che questo sistema dovesse dare anche informazioni sulla multivigenza, nel senso di indicare il testo vigente alla data di volta in volta indicata.

Dopo lo stanziamento del fondo previsto dalla legge finanziaria per il 2001, la legge finanziaria per il 2007 ha previsto un ulteriore finanziamento di 500.000 euro annui che è stato soppresso dalla successiva legge finanziaria per il 2008. Al momento, sono ancora disponibili circa due milioni e mezzo di euro. Con la collaborazione del CNIPA, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, è stato realizzato un *software* adeguato (*editor*), che permette di trattare e marcare i testi e la Corte di cassazione lo sta testando in via sperimentale sugli atti a partire dall'inizio della XIV legislatura. Tale *software* consente l'aggiornamento automatico della banca dati con le modifiche esplicite e le "novelle". Da questo aggiornamento automatico restano escluse le abrogazioni implicite per le quali è richiesto un intervento manuale da parte di un operatore; anche in questo caso il sistema dei marcatori è di aiuto perché segnala all'operatore tutte le leggi antecedenti collegate alla materia. Per affrontare il problema delle abrogazioni implicite è stata prevista la creazione di un Comitato scientifico chiamato a svolgere un'attività interpretativa, finalizzata a corredare la banca dati di note utili ad orientare i cittadini e le amministrazioni, ma prive di valore ufficiale.

Purtroppo, ci si è accorti che il *data base* della Corte di Cassazione non era adatto per la normativa più vecchia. Infatti, la Corte di Cassazione, soltanto in un periodo abbastanza recente, ha immagazzinato nella sua banca dati gli atti

normativi secondo gli *standard* necessari. Si è reso, quindi, necessario commissionare al CNIPA uno studio di fattibilità non solo sulla utilizzazione del *data base* della Cassazione ma anche sulle banche dati informatiche esistenti in questo momento.

Il consigliere Zucchelli fa presente che nell'autunno 2008, il CNIPA dovrebbe formalizzare lo studio e il Comitato guida dovrebbe compiere una scelta per acquisire la banca dati più completa ed efficiente; successivamente si dovrà passare alla fase operativa apponendo alla banca dati prescelta i marcatori. L'introduzione di queste marcature nel *data base* richiede un intervento attivo da parte di un certo numero di operatori: si è calcolato che con uno *staff* composto da 30 persone si impiegherebbero due anni e mezzo per completare la marcatura dell'intero sistema normativo.

Il programma di informatizzazione prevede sia la costruzione di una banca dati completa della normativa vigente e del testo storico (cosiddetta *multivigenza*), sia alcuni sottoprogetti curati dal CNIPA, tra i quali assume particolare importanza il sottoprogetto *X-Leges* che dovrebbe consentire alle Camere, alla Presidenza del Consiglio e al Ministero della giustizia di dialogare in via informatica e di verificare, attraverso simulazioni, l'impatto di un eventuale intervento normativo nella legislazione vigente.

In relazione al meccanismo "taglia-leggi", il consigliere Zucchelli ha messo in guardia dall'attribuire un significato eccessivo a interventi di abrogazione massiccia di disposizioni che hanno ormai esaurito i loro effetti rilevando come tali interventi, pur utili al fine della creazione di una banca dati pubblica della legislazione vigente, non abbiano importanti ricadute positive sui cittadini e sulle imprese. A suo avviso, semplificare la normativa vuol dire eliminare quanto più possibile le disposizioni che gravano sui cittadini, liberalizzare le attività umane, riportare alla società aperta e ai suoi spazi di libertà attività che, nel periodo fra le due guerre, con l'esplosione dell'amministrazione, sono stati invasi dall'intervento pubblico nell'economia.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Il documento che il consigliere Zucchelli ha consegnato alla Commissione è strutturato in distinti paragrafi: nel primo si delinea il quadro normativo, in cui si colloca il programma "Normattiva"; successivamente viene svolto un riepilogo delle attività svolte dal Comitato guida, attraverso le dodici delibere che esso ha adottato fino ad oggi, a partire dal 12 dicembre 2003; si dà conto poi dello stato di attuazione del programma, specificando le criticità emerse (l'altissimo numero di atti normativi primari e subprimari, la disomogeneità delle norme sulle fonti, la frammentazione e il "disordine dell'ordinamento" e, infine, i limiti delle raccolte

normative elettroniche attualmente esistenti); un paragrafo viene dedicato alla situazione finanziaria, analizzata in dettaglio; infine, nell'ultimo paragrafo si dà conto delle finalità del programma e delle sue articolazioni.

2. Audizione del coordinatore dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, consigliere Luigi Carbone

Il consigliere Carbone, nella sua audizione del 23 settembre 2008, ha evidenziato come, secondo la miglior dottrina internazionale, la qualità della regolazione sia da considerare un interesse pubblico autonomo, un "bene in sé" rispetto agli interessi pubblici protetti dall'intervento normativo, un fattore di democrazia, di buona amministrazione, di sviluppo e di competitività a livello economico. Ma questo interesse autonomo, se non sostenuto da una specifica volontà politica, appare recessivo nello sviluppo delle dinamiche istituzionali ed amministrative di fronte agli altri interessi di settore, dotati di maggiore capacità di penetrazione ed affermazione. Esso va, quindi, tutelato e protetto; la scelta di nominare un Ministro per la semplificazione normativa è certamente il segno di questa protezione.

Il Governo in carica ritiene necessario accelerare il processo di semplificazione, ma senza cancellare ciò che è stato fatto in passato, nella convinzione che tale processo non ha coloriture politiche e non consiste in una azione singola, bensì in uno sforzo continuo e paziente. L'azione del Governo non può prescindere dal quadro europeo ed internazionale: l'Unione Europea ha posto come obiettivo l'abbattimento del 25 per cento dei costi della regolazione legati agli obblighi informativi e nel *Report Doing Business* l'Italia è scesa dal 59° al 65° posto, soprattutto per i tempi della giustizia. La strategia del Governo prevede un raccordo con il Parlamento, in particolare con la Commissione per la semplificazione della legislazione, con le Regioni, le autonomie locali e le parti sociali, abbandonando lo strumento delle leggi annuali di semplificazione, in favore di misure organiche a tutto campo, anche di formazione e comunicazione istituzionale. Tra gli strumenti previsti il meccanismo c. d. "taglia-leggi", la misurazione degli oneri amministrativi, i piani di riduzione degli oneri, l'AIR e il progetto "Normattiva".

Per quanto riguarda il "taglia-leggi", le stime dell'OCSE confermano che i Ministeri competenti tendenzialmente riescono a tagliare solo il 10 per cento di quanto andrebbe veramente abolito, una struttura centralizzata presso il *centre of the Government* può tagliare il 40 per cento, mentre l'intervento delle parti sociali può incidere sul restante 50 per cento. Non è dunque pensabile abbandonare le amministrazioni di settore a loro stesse perché esse sono, comprensibilmente, i soggetti meno indicati per attuare questo taglio, anche se non si può prescindere dal loro aiuto. Esistono alcune esigenze prioritarie per procedere nell'attuazione del "taglia-leggi". Innanzitutto, bisogna lavorare con i Ministeri di settore diffon-

dendo la consapevolezza delle grandi potenzialità del meccanismo e diffondere la conoscenza dei due diversi *set* di principi e criteri direttivi di cui ai commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, i quali consentono non soltanto il riordino e la sistemazione organica della legislazione precedente al 1970, ma anche una sua radicale riforma per tutte le norme di settore, senza più limiti temporali. Vi sono poi alcuni nodi da sciogliere. Il primo nodo riguarda le "abrogazioni implicite" e le "conservazioni implicite". In base alla legge n. 246 del 2005 tutte le norme anteriori al 1970 non identificate e non riprodotte nei decreti legislativi saranno abrogate automaticamente allo scattare della ghigliottina. Parallelamente, tutte le norme appartenenti ai settori esclusi, saranno tutte implicitamente fatte salve. Ciò comporta un rischio di grande incertezza normativa. È necessaria, pertanto, un'individuazione espressa di tutte le singole leggi abrogate e di quelle conservate. Così come dovrebbe essere consentito di intervenire con i decreti legislativi anche per abrogare leggi ormai obsolete (attualmente la legge n. 246 consente solo di conservare, con decreti legislativi, le leggi utili). Un secondo nodo importante riguarda il coordinamento della delega "taglia-leggi" con le deleghe di riforma di settore già in corso perchè molti Ministeri tendono a realizzare la riforma nel proprio settore con una delega amplissima che non contiene, però, anche principi di riordino. Il terzo nodo induce a lavorare sulla delega "taglia-leggi" per rafforzarne la portata: per esempio, riducendo il novero dei settori esclusi ed estendendo l'effetto ghigliottina. Un ulteriore aspetto problematico, riguarda la legislazione concorrente. Moltissime leggi precedenti al 1970 disciplinano le materie concorrenti anche con norme di dettaglio. Queste leggi sono cedevoli ma il problema è che, se vengono riprodotte nei decreti legislativi che ne rinnovano la vigenza, si deve indicare espressamente quali norme sono cedevoli e quali no, compiendo, quindi, un'operazione ulteriore, non prevista nel "taglia-leggi" ma in qualche modo dovuta.

E' necessario, inoltre, intervenire sul livello normativo secondario, utilizzando quanto previsto dal comma 3-bis all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, il quale consente anche il riordino delle norme regolamentari. Lo stesso raccordo è stato anche inserito al comma 2 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008. Non è infatti pensabile riordinare e codificare il livello primario senza incidere su quello secondario.

Un ulteriore strumento a disposizione del Governo è la tecnica della misurazione degli oneri amministrativi (MOA), introdotta in via sperimentale nel 2006 e diventata una parte significativa del Piano d'azione per la semplificazione del 2007, in collaborazione con l'ISTAT. La MOA ha lo scopo di ridurre i costi lasciando inalterato il beneficio della regolazione e quindi il livello della tutela dei diritti. Essa riguarda solo gli oneri informativi, non considera quelli derivanti dal-

l'attività discrezionale della pubblica amministrazione e non opera una distinzione tra costi e benefici.

Altre rilevanti misure previste dal Governo sono: l'attuazione delle misure previste dal decreto-legge n. 112 del 2008; un monitoraggio sistematico sull'incidenza della semplificazione; una maggiore attenzione all'impatto della normativa comunitaria, introducendo il divieto di inserire ulteriori oneri in sede di recepimento (*c. d. gold plating*); la stipula di convenzioni con università ed istituti di ricerca.

A conclusione della sua relazione, il consigliere Carbone rileva che una *policy* matura di semplificazione e *better regulation* è molto più che il solo scrivere bene leggi ed atti normativi; è una strategia – tendenzialmente neutra rispetto alle scelte politiche di settore che si compiono – di ampia portata che aiuta a rendere più leggibile e fruibile il quadro di regole del Paese; a garantire un livello di tutela adeguato, ma senza oneri inutili; a identificare il problema che si intende risolvere; a circoscriverlo dalle reazioni emotive e medianiche; a condividerlo con i destinatari; a identificare le opzioni di intervento normative o meno, e a individuarne i costi e i benefici; a focalizzarsi sull'esecuzione “in concreto” e sul monitoraggio *ex post*.

3. Audizione del consigliere Giancarlo Coraggio, presidente della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato

Nel corso dell'audizione del 1° ottobre 2008, il presidente Coraggio ha preliminarmente evidenziato le cause che hanno sinora ritardato il percorso di semplificazione e di riordino, distinguendo tra cause di tipo strutturale – tra le quali ha annoverato la mancata attenzione prestata al profilo organizzativo – e cause di tipo operativo, legate al modo in cui si è impostata l'operazione di semplificazione che doveva realizzare non solo una razionalizzazione del sistema, ma anche una riforma più sostanziale. Tale impostazione implicava scelte di carattere politico e scontava quindi il rischio di repentini arresti ed arretramenti in dipendenza di cambiamenti nella maggioranza di Governo. L'istituzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, la costituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione ed infine la nomina di un Ministro per la semplificazione normativa hanno rappresentato, a suo avviso, un segnale importante per il rilancio delle politiche di semplificazione, anche se l'attività di riordino e di riassetto normativo rimane appannaggio delle singole amministrazioni che frappongono spesso ingiustificate resistenze.

In merito alla specifica attività della sezione consultiva del Consiglio di Stato da lui presieduta, ha richiamato alcuni casi paradigmatici, in primo luogo riguardanti gli schemi di decreti legislativi recanti codici di settore, sui quali la

sezione è chiamata ad esprimere il parere. Le codificazioni di settore sinora intervenute appaiono più che strumenti di semplificazione, fonti di ulteriori complicazioni e incertezze interpretative, per non parlare della loro stabilità, messa in discussione da reiterati interventi successivi, attraverso il ricorso a decreti legislativi integrativi e correttivi. Rispetto a questi ultimi strumenti, l'Adunanza generale del Consiglio di Stato si è espressa nel senso che la loro funzione deve essere limitata all'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità e contraddizioni. Un diverso utilizzo di tale strumento stravolgerebbe la delega legislativa e inciderebbe sul rapporto tra Governo e Parlamento.

Il presidente Coraggio si è soffermato quindi sulla necessità di individuare linee guida da porre al centro delle politiche di semplificazione e di riassetto normativo. A suo avviso, il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione del 2007, sul quale la sezione consultiva si è espressa con il parere n. 2024 del 2007, contiene alcune importanti indicazioni che andrebbero riprese e valorizzate, sia rispetto alla scelta di settori sui quali concentrare l'intervento di semplificazione, sia riguardo all'obiettivo da perseguire che dovrebbe consistere in una progressiva razionalizzazione dei procedimenti in una riduzione degli oneri informativi – come richiesto dall'Unione europea – e più in generale di tutti gli oneri amministrativi.

A suo avviso, il Piano di azione ha inoltre il pregio di preoccuparsi non solo della produzione normativa a livello statale, ma anche di quella regionale prevedendo un'attività di razionalizzazione da avviare in via consensuale con le Regioni. La sezione da lui presieduta, nell'apprezzare tale sforzo, è andata oltre rilevando come lo Stato potrebbe, in caso di inerzia delle Regioni, fissare in via autonoma i livelli essenziali minimi di semplificazione con effetto vincolante per le autonomie locali.

Ha ricordato quindi che un'area fondamentale su cui si esercita la competenza consultiva della sezione normativa è quella dei pareri sugli schemi di regolamenti governativi. Negli ultimi anni si è registrata una flessione del numero di tali atti normativi emanati, dovuta in primo luogo alla riforma del Titolo V della Costituzione. Nonostante questa tendenza, il numero di regolamenti presenti nell'ordinamento rimane enorme e non si nota alcun tentativo da parte delle Amministrazioni competenti di procedere alla riduzione di tale *stock*.

La sezione da lui presieduta ha avuto modo di esprimersi anche sugli schemi di regolamenti riguardanti, rispettivamente, l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), strumenti di grande importanza e che vanno adeguatamente estesi e implementati, evitando il rischio che si risolvano in verifiche puramente formali.

Il presidente Coraggio ha espresso infine apprezzamento per l'introduzione di un meccanismo "taglia-leggi" nel decreto-legge n. 112 del 2008, condividendo la necessità di scuotere dall'inerzia le Amministrazioni.

4. Audizione del dottor Alberto Mingardi, direttore generale dell'Istituto Bruno Leoni

Nel corso dell'audizione del 7 ottobre 2008, il dottor Mingardi ha ricordato che l'Istituto Bruno Leoni è nato nel 2003 per "promuovere in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale" e ha fatto presente che l'Istituto ha stilato di recente alcune proposte in materia di semplificazione e di qualità della regolazione che sono state raccolte in un documento consegnato alla Commissione (v. *infra*).

L'avvocato Boccalatte ha rilevato che per l'Istituto Bruno Leoni la semplificazione non deve riguardare soltanto lo *stock* normativo esistente ma anche il flusso di norme che interverranno nell'ordinamento.

Sotto il primo profilo, si potrebbe intervenire attraverso una modifica dei regolamenti parlamentari attribuendo ad una Commissione bicamerale *ad hoc* compiti di consolidamento della produzione normativa per aree tematiche, come avviene in alcuni Paesi di *common law*. Tale Commissione dovrebbe operare, in una prima fase, la ricognizione del diritto vigente e, in una seconda fase, l'elaborazione di una proposta di consolidamento con l'indicazione di quanto abrogato esplicitamente o implicitamente, delle antinomie esistenti e delle disposizioni incompatibili con il riparto delle competenze *ex* articolo 117 della Costituzione, da sottoporre ad una fase di consultazione pubblica, prima di redigere il testo definitivo di consolidamento, da approvare in Parlamento con la procedura in sede redigente.

Per quanto riguarda gli interventi sul flusso legislativo, ad avviso dell'Istituto opportune modifiche regolamentari dovrebbero stabilire che ogni progetto di legge, pena l'irricevibilità o l'improcedibilità, debba avere la forma di "novella", un oggetto limitato e debba contenere in calce il testo coordinato della novella con il testo precedentemente in vigore. Da questa previsione dovrebbero essere esclusi i decreti-legge, ma non i disegni di legge di conversione.

In sede di revisione costituzionale si dovrebbe poi prevedere l'obbligo per il legislatore statale di qualificare esplicitamente le disposizioni ritenute "principi fondamentali", in modo tale che le Regioni possano operare in un quadro più certo. Rimarrebbe comunque il potere della Corte costituzionale di sindacare l'adeguatezza della qualificazione di una certa disposizione come "principio fondamentale".

L'avvocato Sileoni, a nome dell'Istituto, ha illustrato la proposta di introdurre anche nell'ordinamento italiano uno strumento di semplificazione mutuato dai Paesi di *common law* e consistente nell'obbligo di corredare con clausole di

abrogazione automatica esplicita tutte le disposizioni la cui efficacia è predeterminata nel tempo (c.d. *sunset clauses*) nonché di prevedere nei regolamenti parlamentari la possibilità di attivare, attraverso una apposita deliberazione della Conferenza dei Capigruppo su proposta del Governo, una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi che siano di attuazione del programma di governo.

Infine si è soffermata sulla facoltà di regolazione o autoregolazione riconosciuta alle autorità indipendenti e alle autonomie funzionali: tale facoltà, nella sua analisi, ha consentito il proliferare di forme atipiche di atti giuridici, con conseguenze negative sulla certezza del diritto e sulla tutela dei cittadini.

Il dottor Falasca, concludendo gli interventi dei rappresentanti dell'Istituto, ha sottolineato come la prima forma di semplificazione sia la *deregulation* e come la "mala regolazione" rappresenti un aggravio economico per le imprese e per i cittadini: una ricerca del Foromez del 2002 ha stimato in circa 5,7 miliardi di euro il costo contabile per le imprese italiane dovuto all'assenza di un quadro normativo chiaro e trasparente, mentre, secondo uno studio del Fondo monetario internazionale del 2003, un miglioramento della qualità della regolazione consentirebbe un aumento del 7 per cento del PIL dei Paesi dell'Unione europea e un incremento del 3 per cento della loro produttività.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento "Proposte dell'Istituto Bruno Leoni alla Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione" vengono approfonditi i temi svolti durante l'audizione.

Si evidenzia come la semplificazione normativa abbia come obiettivo ultimo quello di garantire la certezza del diritto e si elencano le iniziative intraprese negli ultimi anni per semplificare l'ordinamento giuridico: i regolamenti di delegificazione; la legge annuale sulla semplificazione; la codificazione di settore; l'introduzione di AIR, ATN e VIR; la creazione del Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati; l'istituzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione; infine, il meccanismo "taglia-leggi". Viene rilevato come la scelta di legiferare dovrebbe essere l'esito di una valutazione molto accurata, al termine della quale non deve essere affatto scontata la scelta di procedere per via legislativa. In tal senso l'analisi di impatto della regolazione, per quanto non esaustiva, dovrebbe diventare una vera valutazione *ex ante* che sia di aiuto al Parlamento nelle scelte da operare.

L'Istituto ritiene necessaria una concezione nuova dell'intervento pubblico: le leggi hanno una cattiva qualità perché sono troppe e sono troppe perché si crede

erroneamente che la qualità del governare dipenda dal numero di leggi che si emanano.

La direttrice su cui muoversi, in tale analisi, è il miglioramento della redazione dei testi normativi, evitando, da un lato, che le norme siano nascoste in leggi che si occupano di tutt'altro, dall'altro che siano scritte in maniera poco comprensibile, con la tecnica del rinvio a commi e articoli di altre leggi.

Viene poi rimarcato come la semplificazione normativa debba necessariamente riguardare anche la riforma della sessione di bilancio: secondo il Rapporto sulla legislazione 2007, circa il 41 per cento delle decisioni legislative assunte nel 2007 è compreso nel testo della legge finanziaria, la cui eterogeneità è tale da richiedere l'esame da parte di tutte le Commissioni parlamentari.

Appare necessaria, ad avviso dell'Istituto, una continua manutenzione che elimini l'incontrollata stratificazione normativa, ormai ingovernabile. La relazione dell'Istituto si sofferma analiticamente sui meccanismi, illustrati in sede di audizione, che portano ad un consolidamento della produzione normativa e sugli interventi sul flusso legislativo esistente. Un punto non affrontato nell'audizione è quello relativo all'introduzione dell'opinione dissenziente e concorrente nelle pronunce della Corte costituzionale, che consentirebbe di far emergere i termini del dibattito giuridico svoltosi in tale sede, seppure mantenendo l'anonimato dei singoli giudici.

5. Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre (CGIA)

Nell'audizione del 22 ottobre 2008, il dottor Bortolussi, segretario generale della CGIA, ha ricordato che la CGIA di Mestre sostiene da anni la necessità di una maggiore semplificazione sia legislativa che amministrativa. Sotto il primo profilo, sarebbe indispensabile una significativa riduzione e razionalizzazione della legislazione che assicuri regole certe e chiare e consenta di ridurre il contenzioso che scaturisce da una normazione eccessiva, spesso oscura, farraginosa e contraddittoria, oltre che da una normativa applicativa che va spesso al di là del dettato della legge, introducendo oneri e adempimenti accessori.

Sotto il secondo profilo basterebbe introdurre alcune semplificazioni burocratiche, quali la domanda unica per avviare l'azienda, il modello unico di fattura, la posta certificata e la firma digitale, e lo sportello diffuso per ridurre sensibilmente i costi e gli oneri burocratici, a carico dei cittadini e delle imprese. Tali semplificazioni presuppongono però un'interazione tra banche dati e sistemi informatici che la pubblica amministrazione non è sempre in grado di garantire. Ciò è dovuto, nella sua analisi, al modo caotico e non pianificato con cui è avvenuta l'informatizzazione in Italia e comporta la necessità di un adeguamento e di un

aggiornamento degli strumenti informatici per consentire alle varie piattaforme di dialogare.

Il dottor Zabeo, coordinatore dell'Ufficio Studi della CGIA, ha illustrato i dati di un'indagine condotta dalla CGIA di Mestre sui costi della burocrazia che gravano sulle piccole e micro imprese (vedi *infra*).

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel corso dell'audizione è stato consegnato un documento contenente i risultati dell'indagine condotta dalla CGIA – Mestre su “I costi della burocrazia che caratterizzano l'attività delle piccole e micro imprese”, in cui è analizzato il rapporto che le piccole e micro imprese hanno con la burocrazia. Dall'indagine, condotta su un campione di 800 imprese con meno di 20 dipendenti, emerge che gli operatori economici oggetto dell'indagine avvertono che non è l'amministrazione pubblica al servizio dell'impresa e dei cittadini, bensì sono questi ultimi subalterni ad essa. Secondo l'indagine, in media la burocrazia occupa gli addetti di un'impresa per 16 ore settimanali, ovvero più di tre ore giornaliere sono dedicate all'assolvimento delle pratiche burocratiche, con un'incidenza media pari all'8,6 per cento del fatturato prodotto annualmente dall'azienda. Titolari e dipendenti sembrano essere solo in parte in grado di occuparsi delle pratiche amministrative e sono costretti a rivolgersi a strutture esterne per far fronte agli adempimenti previsti. Il 58,8 per cento del campione esaminato ha poi avvertito una crescita, nell'ultimo triennio, del peso della burocrazia, a fronte del 5,7 per cento che ha avvertito una diminuzione. I dati mostrano come le micro imprese sopportino, in proporzione, un costo maggiore, rispetto alle imprese più grandi, sia in termini di costo medio per addetto, sia in termini di adempimenti per addetto e di numero di giornate dedicate agli adempimenti per addetto.

6. Audizione del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione

Il ministro Brunetta, nella sua audizione del 28 ottobre 2008, ha ricordato l'impegno assunto dall'Italia in sede europea per la riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi entro il 2012, che consentirebbe di conseguire una riduzione di spesa pari a circa 75 miliardi di euro. Il perseguimento di questo obiettivo implica, a suo avviso, un cambiamento culturale profondo all'interno delle amministrazioni e rende, in via preliminare, necessaria un'operazione di trasparenza e di definizione di *standard* di efficienza e di produttività. Già nel decreto-legge n. 112 del 2008 si recepiscono le procedure di implementazione della strategia europea; nel prossimo futuro è sua intenzione trasferire queste procedure anche alle amministrazioni periferiche dello Stato e agli enti locali attraverso intese in sede di Conferenza Stato-Regioni. La digitaliz-

zazione sarà un tema centrale in quanto molti degli oneri amministrativi sono legati alla dimensione cartacea delle procedure e alla difficoltà di accesso ai dati e alle informazioni, del pari l'introduzione del federalismo fiscale darà un contributo importante alla trasparenza, al risparmio e alla semplificazione.

In relazione al c.d. "meccanismo taglia-enti", previsto dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, fa presente di aver emanato una circolare recante criteri interpretativi per la soppressione degli enti pubblici non economici al di sotto dei 50 dipendenti; sulla base delle segnalazioni dei Ministeri vigilanti è in corso di predisposizione un elenco degli enti sottratti alla soppressione. Per quanto riguarda il problema dei ritardi nelle autorizzazioni e nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, il Ministro reputa che esso rappresenti uno dei motivi di maggiore sofferenza per le imprese e assicura che sta lavorando per garantire trasparenza, semplificazione e tempi certi nelle procedure e per prevedere la creazione di un fondo di garanzia che aiuti le banche a scontare i crediti.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento consegnato dal Ministro "Misurare per semplificare. Metodo e primi risultati" viene presentata ed analizzata l'azione del Governo per la semplificazione, in relazione alla misurazione degli oneri amministrativi – basata sullo *EU Standard Cost Model* (SCM), come definito dalla Commissione europea –, al calcolo dei risparmi derivanti dai tagli agli adempimenti più pesanti ed all'introduzione di nuove procedure semplificate.

L'applicazione del modello SCM per la misurazione degli oneri amministrativi informativi ha tenuto conto dell'ambiente regolatorio italiano, nel quale sono presenti più livelli di governo con poteri di regolazione; delle caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano, dove forte è la presenza di piccole e medie imprese; del ruolo degli intermediari e delle associazioni di categoria. Dalla misurazione sono esclusi gli obblighi informativi previsti dalle norme di origine comunitaria e regionale, che assumono un peso molto rilevante, in particolare nella materia ambientale. Numerose tabelle illustrano i risultati di tale indagine.

La misurazione degli oneri amministrativi ha consentito di individuare in modo sistematico gli adempimenti più onerosi da semplificare e di identificare gli ambiti di criticità e le ipotesi di riduzione, per realizzare gli interventi necessari a ridurre gli oneri. Gli effetti delle riduzioni in materia di lavoro sono stati stimati in circa 4 miliardi di euro l'anno. Un esempio concreto, illustrato nella relazione, è quello relativo alla tenuta del libro paga: la vecchia procedura comportava 10 passaggi burocratici, per un costo pari a circa 6 miliardi; la nuova procedura riduce i passaggi a 5, eliminando anche le modalità cartacee di tenuta del libro, per un costo pari a 2,6 miliardi ed un risparmio pari al 56 per cento.

Nel fascicolo “La norma taglia-enti: articolo 26 del decreto-legge n. 112/2008” viene spiegato in dettaglio quanto previsto dal Governo per la riduzione degli enti pubblici non economici statali, al fine della razionalizzazione della pubblica amministrazione.

7. Audizione del Presidente della Corte dei conti

Il presidente Lazzaro, nella sua audizione del 29 ottobre 2008, ha ripercorso i punti principali della relazione, messa a disposizione della Commissione (vedi *infra*).

In particolare, ha ricordato che la Corte dei conti sostiene da molto tempo la necessità della riduzione e semplificazione della normativa e dell'alleggerimento degli oneri di carattere burocratico ed è consapevole che il processo di delegificazione non è di per sé risolutivo se non viene accompagnato dalla revisione delle norme regolamentari e da una drastica semplificazione dell'agire dell'amministrazione, accompagnate da un continuo e attento monitoraggio dei risultati. Sotto questo profilo la Corte dei conti, che per legge è chiamata ad accertare i risultati dell'azione amministrativa, potrebbe dare un contributo tutt'altro che secondario, particolarmente se munita degli idonei strumenti giuridici per assolvere con maggiore tempestività alle proprie funzioni di controllo.

Il presidente Lazzaro si è quindi soffermato sulle ricadute del processo di semplificazione sulla contabilità pubblica e sull'organizzazione amministrativa.

Per quanto attiene alla contabilità pubblica, a suo avviso andrebbe avviata una profonda opera di razionalizzazione e riassetto della materia. Un importante segnale in questa direzione può ritenersi la recente modifica intervenuta nella struttura del bilancio dello Stato mediante l'articolazione delle dotazioni finanziarie per missioni e programmi, con l'obiettivo di rendere più diretto il legame tra risorse stanziare e azioni perseguite. Nell'ambito di questa innovazione, potrebbe essere meglio valorizzata l'opportunità offerta dall'articolo 15 della legge 468 del 1978 il quale prevede che, per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente valuti se permangono le ragioni che ne avevano giustificato l'adozione e che analoga verifica sia effettuata per tutte le leggi di spesa pluriennale trascorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore.

Ha rilevato quindi come i percorsi di semplificazione debbano oggi innestarsi nel processo di conferimento delle funzioni amministrative in base all'articolo 118 della Costituzione. In tale prospettiva appare necessario semplificare le normative e le procedure contabili non solo statali, raccordandone l'impostazione per i diversi livelli di governo al fine di consentire una lettura unitaria dei flussi finanziari (come richiesto in sede comunitaria) e una migliore allocazione e distri-

buzione delle risorse, nonchè per assicurare la base conoscitiva necessaria per l'adozione di misure di perequazione e di sviluppo.

Per quanto riguarda il profilo della semplificazione amministrativa e organizzativa, va accelerata l'opera di sfoltimento e razionalizzazione degli enti pubblici, anche in relazione all'assetto delle funzioni amministrative risultante dal nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione. Sugli esiti delle procedure di soppressione degli enti inutili, la Corte dei conti ha rimesso al Parlamento un'apposita relazione.

Altro settore sul quale si è soffermata l'attenzione della Corte dei conti è stato quello del funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione che non ha assicurato sinora tempi più rapidi per la definizione delle domande.

Per quanto riguarda l'informatizzazione della pubblica amministrazione, l'obiettivo di una rete telematica a copertura nazionale è cruciale nel quadro del disegno generale di "governo elettronico", come strumento non solo per il rinnovamento della pubblica amministrazione, ma anche per aumentare l'efficienza del sistema Paese.

In relazione, infine, alla questione dell'accelerazione delle procedure di spesa, il mandato informatico ha significativamente ridotto i tempi dei pagamenti nei confronti dei creditori dello Stato ed ha costituito un primo forte elemento di innovazione nel sistema della contabilità pubblica. Tuttavia, la spinta verso la dematerializzazione dell'intero processo di spesa deve essere assecondata da opportuni interventi di natura organizzativa, tecnico-applicativa e formativa.

Il consigliere Flaccadoro, in relazione al rispetto del patto di stabilità interno, ha ricordato come la Corte da anni sottolinei la necessità che nel bilancio degli enti locali sia inserito un consolidamento con i risultati anche delle aziende municipalizzate.

Il consigliere Balsamo intervenendo sugli strumenti di semplificazione ha ricordato che la Corte dei conti esercita il controllo sugli schemi di regolamenti di delegificazione verificando anche il rispetto dei principi e dei criteri stabiliti dal Parlamento e sottolinea l'importanza dei testi unici a condizione che il Parlamento adotti scelte mirate, stabilendo criteri puntuali e prevedendo, ad esempio, che tutte le norme non compatibili siano espressamente abrogate. Infine, ha fatto presente che, ai sensi della legge n. 20 del 1994, si è molto ristretto il novero di atti sui quali la Corte dei conti può esercitare il controllo in scala preventiva.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento depositato nel corso dell'audizione, sono riportati in modo più approfondito i temi affrontati dal Presidente nella sua esposizione. Il documento è corredato da alcuni allegati. Nell'Allegato 1 viene compiuta un'analisi

delle semplificazioni tributarie introdotte con le più recenti manovre di finanza pubblica, sottolineando che a volte si sono introdotte misure retroattive – non consentite dallo Statuto del contribuente; spesso si sono inserite modifiche all'interno di norme preesistenti, senza riportare “in chiaro” il testo così come modificato – come pure indicato dallo Statuto citato; spesso le implicazioni dell'utilizzo dei dati personali sono state fatte valere a fini meramente strumentali e dilatori; infine, spesso disposizioni teoricamente volte alla semplificazione hanno invece prodotto serie complicazioni a vari livelli.

Nell'Allegato 2 si analizza la riduzione degli apparati centrali, rilevando come le dimensioni dell'amministrazione centrale si siano accresciute, fino al 2006, malgrado le esigenze di snellimento e semplificazione. L'esito del riordino è risultato fortemente condizionato dagli stessi apparati che avrebbero dovuto essere riordinati, analogamente a quanto accaduto per le disposizioni che hanno fondato operazioni di riordino su basi discrezionali o “volontarie”, lasciando, nuovamente, alle singole amministrazioni di disporre circa le proprie dimensioni e articolazioni. La stessa struttura del bilancio per missioni e programmi, allorché le missioni risultano trasversali a più ministeri ed i programmi riguardano, all'interno di ciascun ministero, più centri di responsabilità amministrativa, devia fortemente dall'obiettivo di semplificazione, con evidenti complicazioni in termini di speditezza dell'azione amministrativa e aggravii di spesa per il funzionamento delle strutture. Altro punto, spesso presente nelle relazioni della Corte, è quello riguardante gli uffici di diretta collaborazione dei ministri, composti di personale interno ed esterno, con funzioni che spesso si sovrappongono a quelle dell'amministrazione attiva, causando confusione dei ruoli fra “direzione politica” e “gestione operativa” dell'amministrazione e comportando costi aggiuntivi per l'amministrazione, ridotta trasparenza dei processi decisionali e maggiori oneri procedurali a carico dei cittadini. La riduzione degli organismi collegiali e quella degli enti pubblici, seguite da una dettagliata ricostruzione storica dell'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, preso come esempio di volontà di semplificazione “degenerata” in complicazione ulteriore, chiudono il secondo Allegato.

L'Allegato 3 si sofferma sullo sportello unico per l'immigrazione, mentre l'Allegato 4 tratta delle problematiche legate alle opere “segretate”, mettendo in rilievo come attualmente tale procedura serva principalmente a sfuggire al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, a disapplicare le norme previste dal codice dei lavori pubblici e a frazionare artificiosamente gli appalti.

8. Audizione del Ministro per i rapporti con le Regioni

Nella sua audizione del 13 novembre 2008, il ministro Fitto ha evidenziato come la modifica del Titolo V della Costituzione, nel ridefinire la potestà legisla-

tiva dello Stato e delle Regioni, da una parte abbia reso necessario avviare una sempre più stretta collaborazione tra lo Stato e le Regioni sui temi della semplificazione e della qualità della regolazione, ma dall'altra abbia innescato un contenzioso costituzionale senza precedenti davanti alla Corte costituzionale che rende difficile dare certezze e realizzare proprio l'auspicata collaborazione. Il Governo intende riprendere il lavoro sulla revisione dell'attuale articolo 117 della Costituzione, nella prospettiva di ridurre il numero di materie per cui è prevista la competenza legislativa concorrente, che sono oggetto del contenzioso. Nello stesso tempo desidera riavviare il percorso di carattere amministrativo fondato sul dialogo e sulla cooperazione per sviluppare un lavoro proficuo con le Regioni. A tal fine potrebbe rivelarsi opportuna una riforma del funzionamento e dell'organizzazione della Conferenza Stato-Regioni, per renderla più agile ed efficiente.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Il ministro Fitto ha depositato una relazione, nella quale si approfondiscono i punti da lui indicati in sede di audizione, ponendo soprattutto l'accento sulla necessità di una stretta collaborazione tra Stato e Regioni.

Forte di tale esigenza il legislatore statale ha disegnato un quadro di riferimento normativo che ha permesso al Governo, alle Regioni e alle autonomie locali di definire accordi in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione statale e regionale.

Nell'accordo sottoscritto in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007 tra Stato, Regioni e province autonome sono stati individuati principi, criteri, metodi e strumenti comuni per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalle leggi di semplificazione. Sono state inoltre definite forme omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali, allo scopo di individuare modelli uniformi sul territorio nazionale per armonizzare le normative regionali. Nell'accordo è previsto l'impegno comune di ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, anche attraverso l'adozione di testi unici. In coerenza con tale impegno, anche le Regioni, al pari dello Stato, stanno procedendo alla revisione dei propri ordinamenti.

Inoltre, il 28 giugno 2007 i Presidenti del Senato e della Camera e il coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome hanno sottoscritto un protocollo di intesa volto ad istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le Assemblee regionali, con funzioni di consultazione e di approfondimento in materia di qualità della regolazione e semplificazione legislativa.

Nella relazione si rileva, tuttavia, che la formula degli accordi tratteggiata

trova limiti naturali nella necessità del loro recepimento da parte delle Regioni che, secondo il sistema disegnato dalla Costituzione, hanno autonoma potestà legislativa in diverse materie, con la conseguenza che, in caso di inerzia delle Regioni, l'intervento dello Stato è possibile unicamente nelle materie di competenza legislativa esclusiva di quest'ultimo.

9. Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento

Nella sua audizione del 18 novembre 2008, il ministro Vito ha rilevato come le politiche di semplificazione legislativa debbano concentrarsi innanzitutto sul problema dello *stock* normativo consolidato, ma debbano anche essere accompagnate da un intervento sulle procedure che governano il flusso di produzione della nuova normativa, per avviare il quale risulta decisiva una stretta collaborazione Governo-Parlamento.

La rilevanza attribuita dal Governo all'obiettivo della semplificazione emerge con chiarezza sin dai primi atti compiuti, a partire dalla scelta di contenere la compagine governativa che, oltre a venire incontro all'esigenza di contenimento dei costi della politica, ha avuto benefici effetti sui flussi di produzione normativa. La rilevanza del tema "semplificazione" nell'azione del Governo è desumibile anche dal concreto contenuto dei primi provvedimenti adottati e, in particolare, dalle misure previste nel decreto-legge n. 112 del 2008, in materia di sportello unico per le imprese, taglia-oneri amministrativi, "taglia-enti", e "taglia-leggi", con l'abrogazione di quasi 3.500 leggi obsolete.

All'esame del Parlamento sono state sottoposte anche ulteriori misure in materia di riduzione e certezza dei tempi dei procedimenti amministrativi, conferenza dei servizi, silenzio-assenso, di modernizzazione e semplificazione del processo civile. Di grande rilevanza sono poi il recente regolamento sull'analisi di impatto della regolazione (AIR) e la prosecuzione delle attività inerenti il c.d. progetto "Normattiva", che dovrebbe garantire ai cittadini la conoscenza piena e gratuita di tutte le norme vigenti.

Molti dei fenomeni degenerativi – quali il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia, l'approvazione di leggi finanziarie "omnibus" – sono il risultato della profonda crisi in cui versa il procedimento legislativo ordinario. I tempi lunghi ed indeterminati della decisione parlamentare e la mancanza di qualsiasi certezza sulla conclusione dell'*iter* legislativo ordinario, anche di quello relativo alle iniziative che attuano il programma del Governo, costituiscono potenti fattori di deterrenza nell'ordinaria produzione di proposte legislative da parte dell'Esecutivo.

Dal confronto con le altre esperienze europee emerge un dato univoco: in tutti i maggiori Paesi europei gli Esecutivi hanno un'influenza sui tempi e sui con-

tenuti delle decisioni parlamentari molto superiori a quelli del Governo italiano. Nell'ordinamento italiano, invece, il Governo non ha alcuna garanzia di approvazione, in tempi certi, delle proposte di diretta attuazione del proprio programma. Tale situazione è ulteriormente aggravata dall'esistenza di significative differenze regolamentari fra Camera e Senato (si pensi al differente regime in materia di contingentamento, di emendabilità dei decreti-legge, di modalità di esame dei disegni di legge collegati). E quindi necessario ricostruire un ordinato procedimento di approvazione delle iniziative legislative sia governative che parlamentari, con tempi brevi, ma soprattutto prevedibili, in modo da evitare il ripetersi di quelle distorsioni che hanno caratterizzato l'attività legislativa negli ultimi anni, ma, soprattutto, in modo da migliorare la qualità della regolazione, poiché una *better regulation* presuppone processi decisionali fluidi a vantaggio della trasparenza delle scelte normative per i destinatari della regolazione stessa.

Del resto l'attuale situazione danneggia sia il Parlamento, che non è sempre in grado di esercitare con piena consapevolezza le proprie funzioni costituzionali, sia il Governo, che non può attuare in modo compiuto e coerente le proprie strategie legislative dirette a dare concreta attuazione al programma sulla cui base ha ricevuto l'investitura popolare e la fiducia del Parlamento.

In questa prospettiva, la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione potrebbe costituire un efficace snodo parlamentare per il confronto sull'attuazione delle più efficaci misure di semplificazione e sulla valutazione degli oneri amministrativi derivanti dalla regolazione. Una collaborazione di questo tipo potrebbe essere di grande utilità anche per l'efficace costruzione di un sistema di analisi preventiva degli effetti della regolazione in termini di adempimenti per imprese e cittadini.

Sarebbe inoltre importante sviluppare le intuizioni che furono alla base dell'istituzione, nella XIII legislatura, alla Camera dei deputati del Comitato per la legislazione, superando alcune caratteristiche che attualmente ne limitano significativamente la portata.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nel documento "I primi sei mesi del Governo Berlusconi in Parlamento" viene riepilogata in dettaglio l'attività svolta dal Governo Berlusconi, dall'insediamento al 15 novembre 2008. Il documento è accompagnato da numerose tabelle riepilogative e di confronto.

10. Audizione di rappresentanti di Confartigianato, Cna e Casartigiani

Nel corso dell'audizione del 16 dicembre 2008, il dottor Guerrini, presidente della Confartigianato, ha sottolineato la rilevanza del tema della semplificazione,

in relazione allo sviluppo del sistema produttivo italiano. Infatti l'enorme produzione legislativa nazionale, regionale ed europea genera per le imprese, soprattutto per quelle di piccole dimensioni, elevati oneri di gestione delle pratiche burocratiche, pari ad un punto percentuale di PIL ogni anno. Si calcola che, libere da tali oneri, le imprese in media incrementerebbero la loro produttività del 2,3 per cento e le microimprese del 5,8 per cento. Ha quindi illustrato il contenuto della relazione presentata, concludendo con un apprezzamento del percorso avviato dal Governo con il "taglia-leggi" e il "taglia-oneri" ed auspicando un maggior coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali, in modo tale che sia garantita certezza ed uniformità su tutto il territorio nazionale.

Il dottor Baglione, responsabile del dipartimento territorio e impresa della Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA), ha dettagliatamente illustrato la relazione scritta che ha consegnato alla Commissione. Anche la CNA avverte fortemente la necessità di ridurre l'impatto che gli adempimenti normativi e amministrativi hanno sulla vita delle imprese, sia in termini di costi diretti che di tempi impiegati. A suo avviso la semplificazione amministrativa non può essere affrontata in modo superficiale ma richiede interventi articolati sul piano normativo, amministrativo e organizzativo. Per quanto riguarda la semplificazione normativa, la CNA ha costituito un gruppo di lavoro che ha censito oltre 21 mila leggi in materia di attività imprenditoriale e le ha raccolte per argomenti omogenei affidandole poi, per una valutazione, ad un gruppo di esperti. Relativamente alla semplificazione dei procedimenti, la misurazione dei costi amministrativi, avviata dal Dipartimento della funzione pubblica in collegamento con l'Istat, ha comportato nello scorso anno un grande lavoro al quale hanno fornito un apporto diverse organizzazioni. La CNA si è servita di una società denominata "CNA Interpreta" che ha il compito di "interpretare" tutta la normativa di settore e di tradurla in indicazioni operative per le imprese. Questa società nel 2006 ha vinto una gara indetta dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministero delle attività produttive per la fornitura di una banca dati completa di tutti gli adempimenti relativi ad ogni tipologia imprenditoriale, prevista dal codice ATECO. Da una ricognizione svolta dalla CNA emerge come il numero totale di tipi di adempimenti informativi a carico delle imprese sia di più di 47 mila. Il solo accorpamento di quelli omogenei ridurrebbe questo numero a circa 5 mila. Per quanto riguarda la semplificazione organizzativa, la manovra economica approvata dal Governo nell'estate 2008 ha consentito di rilanciare gli sportelli unici per le attività produttive, attribuendo molte funzioni di gestione degli stessi a soggetti che operano sul mercato. Ad un nuovo soggetto denominato "agenzia per le imprese" sono stati inoltre delegati sia compiti di istruttoria, in sostituzione della pubblica amministrazione, che di autorizzazione vera e propria.

Con questi due strumenti la pubblica amministrazione dovrebbe ritirarsi dalla sfera di contatto con le aziende ed affidare ai meccanismi di mercato l'esecuzione dei procedimenti, concentrando la sua attività sul terreno degli indirizzi e dei controlli, che potrebbero essere più estesi e minuziosi. Per questi motivi la CNA esprime una valutazione positiva delle azioni avviate che appaiono in linea di continuità con quelle intraprese negli ultimi anni.

Il dottor De Sossi, responsabile sindacale della Casartigiani, condivide le valutazioni espresse dai rappresentanti che lo hanno preceduto. Esprime apprezzamento per la strategia avviata dal Governo con il decreto-legge n. 112 del 2008, in particolare per quanto riguarda le disposizioni introdotte dagli articoli 39 e 40, sull'istituzione del libro unico sul lavoro, nonché per quelle in materia di trattamento dei dati personali e di installazione di impianti all'interno di edifici. Sottolinea l'importanza del ruolo che può essere svolto dalle associazioni di categoria nell'interlocuzione tra imprese e istituzioni.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nella relazione consegnata alla Commissione per la semplificazione della legislazione, la Confartigianato illustra sei principi chiave che dovrebbero costituire il quadro complessivo dell'attività di semplificazione: 1) Punto unico di contatto: un unico referente per le imprese, in relazione a tutti gli adempimenti amministrativi; 2) Eliminazione dei controlli *ex ante* sull'attività di impresa: una semplice dichiarazione dovrebbe essere sufficiente ad avviare un'attività; 3) Rafforzamento dei controlli *ex post* sull'attività di impresa, in modo da verificare l'effettiva conformità dell'impresa alle norme sostanziali poste a tutela degli interessi pubblici, cui è preposta la Pubblica amministrazione; 4) Supporto tecnico da parte di enti accreditati per la certificazione della conformità alle norme vigenti, eventualmente anche soggetti privati accreditati, che assumano la responsabilità di certificare la conformità dei progetti alla normativa vigente; 5) Omogeneità di trattamento su tutto il territorio nazionale; 6) Indennizzo automatico per mancato rispetto dei termini del procedimento: una tutela nei confronti dei ritardi della Pubblica Amministrazione. Anche un sondaggio dell'Osservatorio ISPO-Confartigianato, del giugno 2008, ha evidenziato come il problema della semplificazione e della riduzione degli oneri amministrativi sia una priorità per le imprese e per i cittadini.

La relazione quindi ricostruisce il cammino della semplificazione negli ultimi anni: dalla Strategia di Lisbona, allo *Small Business Act* (SBA), adottato dalla Commissione europea il 25 giugno 2008, sulle politiche per le piccole e medie imprese; alla risoluzione approvata dalla Commissione Industria del Senato, che impegna il Governo a dare attuazione ai principi contenuti nello SBA. A livello

nazionale, la relazione indica che una reale politica di semplificazione deve fondarsi su tre diversi approcci: amministrativo, legislativo e organizzativo. Il Governo Prodi, all'interno del Piano annuale di semplificazione del 2007, ha inserito la Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA), ma un limite critico del Piano stesso, come evidenziato anche dal parere del Consiglio di Stato del 21 maggio 2007, è il fatto che esso non impegna giuridicamente le Regioni, le Province e i Comuni. Importante è stata anche l'attivazione, presso la Conferenza unificata, del Tavolo permanente per la semplificazione. Una importante risposta al problema della *regulatory pollution*, ovvero della cattiva qualità, della onerosità e della sovrabbondanza del sistema delle regole, è stata l'adozione del meccanismo "taglia-leggi", tramite l'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008. Si rileva nella relazione un punto di criticità di tale meccanismo, consistente nel disposto dell'articolo 14, comma 16, della legge n. 246/2005, che prevede la permanenza in vigore di tutte le disposizioni contenute in testi normativi di tipo "codice o testo unico", che potrebbero contenere disposizioni superate e non conformi ai più recenti criteri di semplificazione amministrativa. Inoltre l'articolo 14 della citata legge n. 246/2005 non definisce in modo puntuale i confini di alcune categorie di disposizioni da sottrarre all'abrogazione e questo potrebbe comportare un incremento del contenzioso costituzionale. In relazione al taglio degli oneri amministrativi, gli articoli 39 e 40 del citato decreto-legge n. 112/2008 hanno introdotto il libro unico del lavoro (LUL), che sostituisce i libri paga e matricola e gli altri libri obbligatori dell'impresa. Invece l'articolo 25 prevede l'adozione di un programma per il completamento della misurazione degli oneri in tutte le materie di competenza statale, in vista del raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla Commissione europea di riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese del 25 per cento entro il 2012. Nella relazione si suggerisce di considerare anche il *gold plating*, ovvero gli ulteriori oneri, che si sommano anche a quelli locali, che le amministrazioni nazionali inseriscono in sede di recepimento della normativa europea.

Importante è stata l'introduzione della Comunicazione Unica per l'avvio dell'impresa, disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge n. 7/2007, ma la mancata emanazione del regolamento di attuazione recante le regole tecniche crea una situazione di incertezza. Parimenti, il non aver tenuto conto della competenza regionale in materia di artigianato, considerata la notevole difformità regolatoria territoriale, ha provocato notevoli problemi di coordinamento. Un primo passo si è fatto con l'approvazione, in sede di Conferenza delle Regioni, degli "Indirizzi delle Regioni italiane in materia di avvio dell'impresa artigiana", il 30 luglio 2008.

La relazione si sofferma quindi sull'articolo 38 del decreto-legge n. 112/2008, che ha introdotto le "Agenzie per le imprese", ovvero soggetti privati

accreditati per lo svolgimento dell'istruttoria amministrativa. Il medesimo articolo prevede che un apposito regolamento proceda alla semplificazione ed al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive. A fronte di tali importanti passi, occorrerebbe una revisione delle previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/1998, nel senso di applicare realmente il criterio dell'autocertificazione; peraltro la maggior parte delle Regioni non ha adottato i provvedimenti applicativi previsti dal citato decreto, che renderebbero operativi i criteri della Dichiarazione di Inizio Attività e dell'autocertificazione.

E' infine scaduta la delega prevista dall'articolo 17, comma 1, lettera f), della legge n. 59/1997, che autorizzava il Governo ad introdurre per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento forme di indennizzo automatico e forfetario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento.

Un punto di criticità fortemente evidenziato nella relazione è il rapporto con le Regioni e le autonomie locali: uno studio del Foromez in collaborazione con l'Osservatorio legislativo interregionale ha evidenziato come anche la legge fondamentale del procedimento amministrativo, la legge n. 241/1990, non riceva univoca applicazione sull'intero territorio nazionale. Si tratta di differenze regionali, provinciali e locali, che creano difficoltà alle imprese. In realtà la legge n. 131/2003, c.d. "La Loggia", aveva previsto che il legislatore statale dovesse indicare alle Regioni i principi fondamentali in materia di legislazione concorrente, anche in tema di autorizzazioni e concessioni, prefigurando, pertanto, una cornice di principi fondamentali statali in materia di procedimenti amministrativi.

La relazione depositata dalla CNA è stata dettagliatamente illustrata dall'intervento del dottor Baglione.

11. *Audizione di rappresentanti di Coldiretti e Cia*

L'avvocato Grossi, responsabile dell'Ufficio legislativo della Coldiretti, ha sottolineato, nel corso dell'audizione del 18 dicembre 2008, come la semplificazione sia uno strumento estremamente importante che richiede, in primo luogo, un'azione di carattere preventivo da parte degli organi deputati alla produzione normativa per evitare di introdurre nuovi ed ulteriori oneri a carico dei cittadini e delle imprese. In questo senso appare, a suo avviso, di grande utilità l'analisi di impatto della regolazione (AIR) introdotta nell'ordinamento italiano al fine di valutare, in via preventiva, tutte le conseguenze, anche in termini di costi, dell'introduzione di una nuova normativa.

Per quanto riguarda l'ambito comunitario, l'avvocato Grossi ha consegnato un documento prodotto dal "Gruppo 2013" che opera all'interno del *Forum* internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione promosso dalla Coldiretti (vedi *infra*).

Secondo il dottor Masoni, responsabile dell'Ufficio legale della Confederazione Italiana Agricoltori (CIA), la semplificazione richiede un lavoro in continua evoluzione e dovrebbe tener conto non solo di ciò che non è più utile, ma anche e soprattutto di ciò che è ancora utile: pertanto, accanto ad un intervento di riduzione dello *stock* normativo, sarebbe necessario un riordino della normativa vigente, attraverso testi unici o codici di settore.

Ha poi evidenziato come la normativa comunitaria e quella regionale introducano continuamente norme di dettaglio che limitano o addirittura ostacolano l'efficacia delle disposizioni approvate, accompagnandosi spesso, nel caso delle Regioni, ad ulteriori oneri di carattere amministrativo, in un quadro di riferimento sempre più incerto ed indeterminato a causa della non adeguata previsione circa il riparto di competenze risultante dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

Ha concluso il suo intervento sottolineando come un'azione di semplificazione debba essere seguita da una valutazione periodica dei risultati raggiunti, non solo in termini di riduzione dei costi, ma anche di effetti sui cittadini e le imprese.

Documentazione acquisita per l'audizione

La relazione "L'OCM unica e la semplificazione della PAC", realizzata dal Gruppo 2013-Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati, che opera nel *Forum* internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, promosso da Coldiretti, presenta in modo dettagliato il processo di semplificazione in atto nella PAC, analizzando gli strumenti usati dalla Commissione europea, gli obiettivi ed i risultati raggiunti. Scopo ultimo della semplificazione è la progressiva eliminazione dell'intervento pubblico, fino all'eliminazione di ogni tipo di intervento, attraverso la riduzione degli oneri burocratici e amministrativi a carico degli agricoltori e delle amministrazioni pubbliche.

Il percorso di tale semplificazione ha preso il via con la Comunicazione della Commissione del 19/10/2005 "Semplificazione per la Politica agricola comune"; è proseguito nel Consiglio agricolo del dicembre 2005, che suggeriva che ogni decisione politica fosse effettuata alla luce di una valutazione di impatto standardizzata, allo scopo di predisporre atti giuridici che tenessero conto dei costi che essi stessi avrebbero comportato.

Un passo importante verso la semplificazione è stato iniziato con la riforma Fischler del 2003 e con le riforme settoriali che si sono susseguite fino al 2007, portando al risultato del Pagamento Unico Aziendale (PUA), strumento unico per la politica agraria.

Tuttavia, i nuovi obiettivi della PAC sull'ambiente, la sicurezza alimentare

e la tutela degli interessi europei, oltre al processo di allargamento della UE, hanno accresciuto la complessità e richiesto l'attivazione di nuovi strumenti tutt'altro che semplici da applicare e da gestire. Inoltre, la Commissione ha insistito fortemente sul punto che la semplificazione non deve essere usata come pretesto per minare i dispositivi di controllo, disponendo che ciascuno Stato membro istituisce un proprio Sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC).

Fondamento del processo di semplificazione auspicato e diretto dalla Commissione è l' "OCM unica", ovvero l'Organizzazione Comune di Mercato unica, che raccoglie, integra ed armonizza le precedenti 21 organizzazioni comuni di mercato, istituite tra il 1962 e il 1970, ciascuna retta da un regolamento di base del Consiglio, con l'aggiunta di tre regolamenti recanti norme specifiche per alcuni prodotti. Essa si fonda sul regolamento CE n. 1234/2007 del Consiglio del 22/10/2007, che raccoglie e coordina le singole regolamentazioni e complessivamente consente l'abrogazione di 35 regolamenti, riducendo il quadro normativo da 600 a 200 articoli circa. Dal punto di vista operativo, tale strumento di semplificazione appare più rilevante per le amministrazioni pubbliche che per gli operatori economici, in quanto ingloba e coordina tutte le disposizioni relative al mercato interno (intervento pubblico, ammasso privato, misure speciali, regimi di contenimento della produzione, regimi di aiuto). Con l'OCM unica è stato creato un Comitato unico di gestione per tutti i pagamenti diretti. Il tema della semplificazione ha coinvolto anche la normativa sugli aiuti di Stato: su questa materia, infatti, fino al 2007 erano in vigore sette testi che sono stati ridotti a tre: il regolamento di esenzione, gli orientamenti sugli aiuti di Stato e il regolamento sul *de minimis*.

La semplificazione ed il processo di riforma della PAC porteranno, in prospettiva, all'eliminazione di tutti gli interventi pubblici sui mercati agricoli, ma ciò significa anche la rinuncia a strumenti di intervento pubblico in caso di crisi di mercato.

La Confederazione Italiana Agricoltori (CIA) ha depositato una relazione strutturata in sette schede, ciascuna riguardante uno specifico ambito, rispetto al quale si illustrano le criticità e si propongono interventi, valutando anche i benefici che ne deriverebbero. Nella scheda 1, "Domanda unica PAC", si rileva la complessità per le imprese dell'accesso agli interventi di sostegno comunitario ed alle misure dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), dovuta, secondo l'analisi svolta, ad ipertrofia normativa, moltiplicazione delle date di intervento e duplicazione degli *iter* istruttori. Si propone, al riguardo, la "domanda unica", modulare e flessibile, semplificata e pluriennale. Nella scheda 2, "Fascicolo digitale e registro unico aziendale", si pone l'accento sugli adempimenti burocratici, suddivisi nelle due grandi tipologie di dichiarazioni e registrazioni, contestandone la moltiplicazione

nel tempo, dovuta alla stratificazione normativa ed alla pluralità delle amministrazioni coinvolte, tra loro non coordinate, nonché la duplicazione delle procedure, dovuta anche al limitato utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche. Si propone quindi il “Fascicolo aziendale digitale”, già prefigurato nel decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, ed il “Registro unico o Quaderno di campagna integrato”, un sistema coordinato e modulare per annotare secondo chiare procedure i fatti tecnici e gestionali rilevanti o richiesti. Nella scheda 3, “Proposte di semplificazione amministrativa”, si evidenziano le difficoltà nell’accesso alle prestazioni sociali, nella verifica dei requisiti reddituali e l’inutilità dell’obbligo di presentare domanda per richiedere prestazioni per le quali tutti i dati necessari sono già conosciuti dall’ente erogatore. Si propone la realizzazione di un testo unico sulla previdenza e l’introduzione della dichiarazione unica del reddito familiare, aggiornando la dichiarazione ISEE. Nella scheda 4, “Lo Sportello Unico per le attività produttive e la sussidiarietà”, si lamenta la mancata diffusione dello Sportello Unico per l’impresa, soprattutto nei piccoli comuni, e si sottolinea la frammentazione del sistema territoriale delle autonomie, che provoca difformità territoriali notevoli; inoltre, la complessità delle procedure interne alla pubblica amministrazione pare vanificare lo stesso procedimento unico. Si propone di dare attuazione al dettato dell’articolo 38 del decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, intitolato “Impresa in un giorno”, attivando, al tempo stesso, le necessarie innovazioni in termini di sistemi e collegamenti informatici nella pubblica amministrazione. Nella scheda 5, “Semplificazioni in materia di lavoro”, si analizzano gli ambiti della denuncia aziendale all’INPS (per l’assunzione di manodopera dipendente); del lavoro stagionale; del lavoro degli immigrati; della sicurezza sui luoghi di lavoro. In ciascuno di tali ambiti la complessità delle procedure e la poca flessibilità, oltre alla lunghezza dei relativi *iter* burocratici, procurano danni economici rilevanti alle imprese agricole ed impongono soluzioni legate alla semplificazione. Nella scheda 6, “Legislazione sulla sicurezza alimentare”, si evidenzia la sovrapposizione delle norme, emanate in momenti diversi da soggetti diversi, e ci si richiama alla proposta che alcuni anni fa aveva presentato il Ministero della salute, sull’adozione di un “codice della sicurezza alimentare”, che raggruppi il *corpus* normativo, sfrondandolo delle parti obsolete, ridondanti e/o in contrasto con le indicazioni comunitarie, semplifichi le procedure burocratiche ed uniformi il sistema sanzionatorio e le modalità di vigilanza e controllo, coinvolgendo le Regioni per gli aspetti di loro competenza. Oltre all’adozione di tale codice, si propone la redazione di “Manuali di corretta prassi igienica”, validati dalle autorità competenti, che valorizzino l’autocontrollo dei produttori; l’utilizzo dei dati già presenti nelle banche dati della pubblica amministrazione e la semplificazione delle procedure di notifica, che dovrebbe essere telematica e composta

da una modulistica essenziale. Infine, nella scheda 7, “Razionalizzazione del sistema dei controlli”, si evidenzia come il carente coordinamento dei diversi sistemi di vigilanza e controllo determini un clima di incertezza e si rileva una certa sproporzionalità tra procedure di controllo, rischio di non conformità e gravità dell’inadempienza, proponendo anche in questo caso di effettuare un coordinamento tra le varie strutture di controllo e di valorizzare l’autocontrollo aziendale.

12. Audizione di rappresentanti di Confindustria

Nell’audizione del 13 gennaio 2009, il dottor Morandini, vice presidente di Confindustria, ha espresso l’apprezzamento di tale Organizzazione per alcune iniziative significative assunte in questi mesi dal Governo, rilevando come però le misure introdotte non siano ancora state percepite dai cittadini e dalle imprese in termini di riduzione degli adempimenti burocratici e dei costi amministrativi: un chiaro esempio è quello delle ripetute richieste di documentazione tecnica rivolte alle imprese da enti e amministrazioni pubbliche. È necessario perciò che la semplificazione annunciata si trasformi in semplificazione percepita dalla collettività e in semplificazione effettivamente rilevata a livello statistico ed economico. Sotto questo profilo, la Piccola industria, da lui presieduta, ha redatto nel 2006 un documento dal titolo “Semplificazione Annunciata, Percepita e Rilevata”, che appare ancora attuale e sulla base del quale è stato siglato, a suo tempo, un Protocollo di intesa tra Confindustria e Dipartimento della Funzione pubblica nel quale si individuava un metodo di lavoro per la quantificazione degli oneri amministrativi per le imprese. A seguito di questo Protocollo, l’ISTAT ha potuto procedere ad una rilevazione di tali oneri in cinque aree che presentano le maggiori criticità per gli imprenditori. Il risultato ha mostrato un costo annuo complessivo sostenuto dalle piccole e medie imprese pari a 16,2 miliardi di euro.

Analizzando in dettaglio gli strumenti usati finora per la semplificazione fa presente che Confindustria ha sempre condiviso e supportato la strategia che ha portato all’approvazione del meccanismo cosiddetto “taglia-leggi” e le ulteriori misure di sfoltimento della legislazione recentemente introdotte dal ministro Calderoli. Non può tuttavia non rilevare che tale operazione, pur necessaria, ha un impatto pari a zero sulle aziende se impiegata esclusivamente per abrogare norme già desuete e se non è accompagnata da un’opera di riordino e di riassetto del sistema normativo, attraverso la redazione di testi unici o codici di settore che dovranno contenere norme immediatamente applicabili senza rinviare a norme attuative o di carattere regolamentare, come accaduto con il codice dell’ambiente e con il codice degli appalti. Propone l’estensione della portata del “meccanismo “taglia-leggi””, la cui opera di pulizia dovrebbe ricomprendere non solo la normativa primaria, ma anche norme di natura regolamentare ed applicarsi anche a

quei settori attualmente esclusi, quali quello tributario, contabile, previdenziale ed assistenziale. A questa opera di razionalizzazione e di riordino della legislazione statale dovrebbe inoltre accompagnarsi un'analoga iniziativa da parte delle Regioni, conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Un altro ambito nel quale Confindustria auspica un significativo intervento di semplificazione è quello degli adempimenti di carattere amministrativo, in particolare delle autorizzazioni connesse all'esercizio delle attività produttive.

Documentazione acquisita nel corso dell'audizione

Nella relazione consegnata alla Commissione si sottolinea l'importanza di poter "monetizzare" gli effetti degli interventi di semplificazione, anche in termini di risorse liberate da investire in nuove attività, e di certificare i risparmi di spesa derivanti dalla eliminazione o dalla sostituzione degli adempimenti superflui. In tal senso occorre procedere con le attività dei tavoli di lavoro tecnici, che coinvolgono aziende e pubblica amministrazione, per definire in tempi brevi significativi interventi di riduzione dei costi in tutte le aree rilevate dall'ISTAT ed è necessario prevedere analoghe azioni anche a livello regionale.

Un tema sul quale la relazione si sofferma particolarmente è quello degli adempimenti di carattere amministrativo, in particolare delle autorizzazioni connesse all'esercizio delle attività produttive. Vengono segnalati tre aspetti: 1) gli investimenti delle imprese in nuove attività produttive subiscono rallentamenti a causa dei ritardi burocratici. Occorre semplificare i procedimenti funzionali al rilascio di autorizzazioni, in modo che ad una domanda corrisponda un unico procedimento e un'unica risposta, alla quale devono essere garantiti tempi certi, prevedendo il diritto al risarcimento nel caso di ritardo ingiustificato da parte della pubblica amministrazione, che deve assumersi la responsabilità del corretto svolgimento della propria attività. 2) Deve essere realizzato pienamente e in tutto il territorio nazionale lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), la cui funzionalità è attualmente limitata o addirittura inesistente, soprattutto nei comuni di piccole dimensioni e nei casi di impianti produttivi complessi. 3) Occorre proseguire sulla strada del riconoscimento delle certificazioni aziendali, generando meccanismi premianti in termini di riduzione di determinati costi sostenuti dall'impresa che ha conseguito una specifica certificazione.

Conclude la relazione un prospetto, redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sui costi annuali sostenuti dalle piccole e medie imprese per aree normative e singoli adempimenti.

13. Audizione di rappresentanti della Confcommercio e della Confesercenti

Nel corso dell'audizione del 15 gennaio 2009, il dottor Cerminara, dirigente

della Confcommercio, ha sottolineato come, ad avviso di tale organizzazione, il primo passo essenziale per un'efficace strategia di semplificazione sia sicuramente rappresentato dall'abrogazione delle norme obsolete e non più applicabili. In questo senso appaiono condivisibili le previsioni contenute nell'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008 e nel recente decreto-legge n. 200 del 2008. Auspica tuttavia che in sede di conversione di tale ultimo provvedimento non si recuperino, come avvenuto con il decreto-legge n. 112, alcune leggi originariamente abrogate, per mantenere in vita, ad esempio, organismi sulla cui necessità o utilità si possono avanzare molti dubbi.

La Confcommercio guarda con estremo favore anche all'introduzione di sistemi di misurazione delle attività della pubblica amministrazione finalizzati ad una riduzione dei costi per i cittadini e per le imprese, ritenendo molto significative le disposizioni contenute negli articoli 16, comma 2, del decreto-legge n. 185 del 2008 e nell'articolo 25 del decreto-legge n. 112 del 2008, che prevedono, rispettivamente, la cancellazione dell'obbligo telematico di comunicare i corrispettivi giornalieri, e il cosiddetto "taglia-oneri amministrativi". Sarebbe importante che la Commissione parlamentare per la semplificazione vigilasse affinché questa attività di semplificazione burocratica e di riduzione degli oneri sia adeguatamente supportata dal Governo e, se possibile, accelerata.

Un altro aspetto sul quale la Confcommercio ha sempre insistito è quello della delega di funzioni amministrative non discrezionali a privati. Vanno in questo senso le recenti iniziative adottate dal Governo con il Progetto "Reti amiche", che vede coinvolto il settore della distribuzione con le tabaccherie, e la disciplina introdotta dall'articolo 38 del citato decreto-legge n. 112 sull'impresa in un giorno. In tale prospettiva appare auspicabile che sia emanato rapidamente il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina dello sportello unico delle attività produttive.

In merito al problema della digitalizzazione della pubblica amministrazione, sarebbe utile valorizzare il ruolo degli intermediari, organizzazioni di categoria e ordini professionali.

Infine, il dottor Cerminara ha evidenziato l'importanza del coinvolgimento delle Regioni nel processo di semplificazione, soprattutto in un settore come quello del commercio, che ricade nella competenza esclusiva della legislazione regionale.

Il dottor Dell'Aquila, responsabile dell'Ufficio legislativo della Confesercenti, ha manifestato apprezzamento per lo sforzo del Governo nell'opera di semplificazione legislativa. La riforma in senso federalista della Costituzione ha attribuito la materia del commercio in via esclusiva alle Regioni: ciò ha comportato un'iperproduzione legislativa e amministrativa e, di conseguenza, il ricorso, da

parte di alcune Regioni, allo strumento del Testo Unico, per riunire e razionalizzare le disposizioni emanate.

A livello di semplificazione amministrativa, ha segnalato la mancata approvazione della disciplina di dettaglio riguardante la comunicazione unica per la nascita di un'impresa. Inoltre, rimanendo in tale ambito, ha espresso la perplessità della Confesercenti in relazione al sostanziale passaggio di funzioni dai Comuni alle Camere di Commercio e al mancato coordinamento della disciplina con quella settoriale del commercio.

14. Audizione di rappresentanti di Unioncamere

Il vice segretario generale di Unioncamere, dottor Giuseppe Tripoli, ha ricordato nell'audizione del 4 febbraio 2009, le due ricerche, condotte in collaborazione con l'ISTAT rispettivamente nel 2003 e nel 2006, per verificare i costi degli oneri amministrativi per le imprese. Dal confronto dei dati relativi ai due anni di riferimento risulta la percezione da parte delle imprese di un aumento di tali costi nel 2006 rispetto al 2003, nonostante l'introduzione in quell'arco temporale di alcuni strumenti di semplificazione.

Unioncamere è attivamente partecipe dei processi di semplificazione in corso, soprattutto per quanto riguarda l'avvio dell'attività imprenditoriale, informatizzando il registro delle imprese, con la diffusione nelle aziende dei dispositivi di firma digitale e della carta nazionale dei servizi (CNS), e contribuendo alla fase di sperimentazione della "comunicazione unica", per la cui effettiva operatività si attende l'emanazione di un regolamento che fissi le regole tecniche per lo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni. Si riterrebbe auspicabile, a tal proposito, che queste regole fossero emanate da organismi tecnici, quale ad esempio il CNI-PA, per rendere più snelle le procedure di approvazione e consentire rapidi adeguamenti della disciplina.

Altro settore di intervento è quello dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP), al quale il Governo in carica ha inteso dare nuovo impulso con il decreto-legge n. 112 del 2008 e che in passato non è decollato per varie ragioni tra le quali la mancata individuazione delle procedure per le quali vi è uno spazio di discrezionalità della pubblica amministrazione e per le quali quindi non è sufficiente la DIA. E' auspicabile che tale individuazione sia al più presto effettuata e che ad essa si accompagni un intervento normativo che restringa gli spazi di discrezionalità della pubblica amministrazione. Per raggiungere tale obiettivo si rende necessario ribaltare la logica che sinora ha informato i rapporti tra pubblica amministrazione e imprese, riducendo le autorizzazioni e i controlli preventivi e valorizzando le autocertificazioni e i controlli successivi. Unioncamere condivide la scelta del Governo di individuare nel portale delle imprese – denominato "im-

presainungiorno.it” e del quale le Camere di commercio hanno preso in carico la gestione esclusiva dal 1° gennaio 2009 – lo snodo fondamentale in cui far confluire i singoli procedimenti di tutti i soggetti istituzionali coinvolti in tale progetto.

Unioncamere, ritiene altresì positiva la creazione delle agenzie per le imprese, e l’iniziativa “Reti amiche” nella quale le Camere di commercio sono attivamente coinvolte così come sono impegnate nel progetto di telematizzazione dei brevetti, che dovrebbe favorire l’innovazione e la ricerca in Italia, consentendo di registrare in tempo reale i brevetti.

Tuttavia, qualsiasi politica di semplificazione non può prescindere dalla considerazione del ruolo svolto dalle Regioni, sia in termini di produzione normativa che di coordinamento degli enti amministrativi presenti nel loro territorio.

Documentazione acquisita nel corso dell’audizione

Nella relazione consegnata da Unioncamere alla Commissione vengono ricapitolati i risultati delle due ricerche effettuate con l’ISTAT nel 2003 e nel 2006 riguardo al rapporto tra imprese e pubblica amministrazione. Circa i servizi resi dalla pubblica amministrazione, si rilevano una tendenza al peggioramento delle valutazioni passando dalle regioni settentrionali a quelle centrali e meridionali ed un maggior grado di soddisfazione per le imprese medio-grandi (da 50 a 250 dipendenti). Viene poi analizzato il ruolo delle Camere di Commercio e del Governo nel processo di semplificazione amministrativa: l’informatizzazione del registro delle imprese; le disposizioni sulla “comunicazione unica”, contenute nel decreto-legge n. 7/2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 40/2007; il riordino della normativa sullo sportello unico e la nascita delle Agenzie per le imprese, disposti dal decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008. La relazione si conclude con alcune valutazioni, che partono da una stima fatta dalla Banca mondiale per il 2007, secondo la quale l’Italia occupa la 53ma posizione nel *ranking* mondiale sulla facilità con cui si apre un’impresa, subito dopo Botswana e Mongolia: pare necessario, quindi, emanare un testo unico degli adempimenti per le imprese, tagliare altre leggi non necessarie e razionalizzare tutta la disciplina in merito. Si propone anche l’attribuzione della competenza per l’adozione di norme tecniche ad un organismo nazionale tecnico, che provveda con proprie deliberazioni.

L’Allegato 1, “Il registro delle imprese”, analizza tale strumento, mettendone in luce la funzione anagrafica, informativa, potenzialmente semplificativa.

L’Allegato 2, “La comunicazione unica”, analizza le disposizioni contenute nell’articolo 9 del citato decreto-legge n. 7/2007, lamentando la mancata emanazione del previsto regolamento tecnico che dovrebbe rendere tale strumento pienamente operativo.

L'Allegato 3, "Lo sportello unico", analizza le disposizioni contenute nell'articolo 38 del citato decreto-legge n. 112/2008, che individua lo sportello unico come unico punto di accesso alla pubblica amministrazione, ad eccezione di quello effettuato attraverso la Comunicazione unica e le Agenzie delle imprese, e che costituisce una prima attuazione della direttiva sulla circolazione dei servizi all'interno dell'Unione Europea (cosiddetta "direttiva Bolkestein"). Il coinvolgimento delle Camere di commercio avviene attraverso il portale nazionale "impresainungiorno.it", destinato a diventare l'erogatore unico dei servizi di sportello telematico di ogni comune aderente ai servizi già erogati dal sistema camerale per le imprese. Viene quindi ricostruita la "storia" dello sportello unico, a partire dalla sua istituzione, con il decreto legislativo n. 112/1998. Secondo un'indagine Formez del 2007, solo il 40,6 per cento degli sportelli unici istituiti è realmente operativo, con una copertura del 60,1 per cento della popolazione. La maggioranza degli sportelli unici è gestita in forma associata tra più Comuni (68,1 per cento), nonostante ogni Comune debba rendere operativo un suo sportello unico. I Comuni fino a 15.000 abitanti, che costituiscono il 91 per cento del totale dei Comuni italiani e rappresentano il 41 per cento della popolazione, sono quelli che hanno le maggiori difficoltà in tale ambito, spesso per insufficienze gestionali ed organizzative. A volte si riscontra, per alcuni enti, una mancanza di cooperazione con gli sportelli unici, dovuta ad un malinteso senso di autonomia; infine, in alcuni contesti locali non esiste coerenza tra le modalità attuative del procedimento unico e i procedimenti in capo ai singoli Enti. Criticità del procedimento amministrativo dello sportello unico è l'assenza di automatismi (ad eccezione di casi di autocertificazione e di silenzio-assenso), assenza di termini perentori per la conclusione dei procedimenti e generalizzato mancato collegamento funzionale con il Registro delle imprese.

L'Allegato 4, "Il portale delle imprese", illustra l'attuale portale "impresa.gov" e l'istituendo portale "impresainungiorno.it".

15. Audizione del Ministro per le politiche europee

Nella sua audizione dell'11 febbraio 2009, il ministro Ronchi ha sottolineato come la *better regulation* sia uno dei pilastri della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. L'Europa ha adottato il programma "Legiferare meglio", che intende promuovere l'elaborazione e l'applicazione di migliori strumenti di regolazione a livello comunitario. L'ultimo esame strategico di tale programma, pubblicato nel gennaio 2009, riporta, con riferimento alla semplificazione normativa, che su 132 proposte di semplificazione avanzate, 75 sono già state adottate dalle istituzioni europee e 50 sono in corso di approvazione. In tal modo si dovrebbe conseguire una riduzione del 10 per cento dello *stock* normativo comunitario, equivalente a circa 1.300 atti legislativi in meno.

Riguardo alla semplificazione amministrativa, nelle stime della Commissione europea i costi amministrativi che ricadono sulle imprese in Europa ammontano al 3-5 per cento del PIL dell'Unione europea, con un valore per l'Italia superiore alla media europea, ovvero il 4,6 per cento del PIL. Nell'ambito del Consiglio europeo del 2007 è stato condiviso un obiettivo di riduzione, entro il 2012, del 25 per cento degli oneri amministrativi di fonte comunitaria che ricadono sulle imprese. Attualmente la Commissione europea sta completando la misurazione degli oneri amministrativi in tredici aree di regolazione, al fine di elaborare proposte di riduzioni specifiche, riguardanti soprattutto le piccole e medie imprese; in particolare per le microimprese si intende proporre la possibilità per gli Stati membri di escluderle dagli adempimenti amministrativi legati alle direttive comunitarie sulla contabilità.

A livello nazionale, il Governo sta verificando la possibilità di estendere gli effetti del meccanismo cosiddetto "taglia-leggi" anche a tutti gli atti normativi di recepimento di direttive comunitarie. Il Dipartimento per le politiche comunitarie ha avviato una ricognizione della legislazione di derivazione comunitaria vigente, al fine di verificare la possibilità di un consolidamento in un apposito testo unico di tutte le leggi comunitarie annuali. Una volta portata a termine tale ricognizione sarà possibile coordinare il lavoro delle amministrazioni nell'individuare le regole aggiuntive, rispetto a quelle contenute nelle direttive, inserite in sede di recepimento (cosiddetto *gold plating*) che non solo creano differenze nell'impatto della legislazione europea nei diversi Paesi, ma determinano appesantimenti burocratici ed oneri aggiuntivi per i destinatari delle norme.

Si sta inoltre esaminando la possibilità di riformare il meccanismo della legge comunitaria, nel senso di una sua maggiore semplificazione.

Il tema della semplificazione si pone anche in relazione al recepimento della direttiva comunitaria sulla libera prestazione dei servizi nel mercato interno (direttiva 2006/123/CE), previsto dal disegno di legge comunitaria 2008. Gli Stati membri, infatti, dovranno valutare la compatibilità dei regimi di autorizzazione riguardanti l'accesso alle attività di servizio con i criteri indicati dalla direttiva e semplificare le procedure e le formalità previste dai rispettivi ordinamenti.

16. Audizione del professor Alfonso Celotto, capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa

Il professor Celotto, nel corso dell'audizione del 25 febbraio 2009, ha compiuto una ricostruzione storica della semplificazione normativa. In merito al meccanismo "taglia-leggi" ha riferito che le strutture ministeriali hanno operato in questi mesi un censimento della legislazione vigente di loro competenza, al fine di individuare l'elenco delle norme anteriori al 1970 da mantenere in vigore e

l'elenco delle norme da sottoporre ad abrogazione esplicita. Sono stati costituiti tre grandi archivi: quello delle norme da sottrarre all'effetto abrogativo, quello delle norme da abrogare e quello delle disposizioni dubbie, che sono tali in quanto le amministrazioni non sanno dire se siano in vigore o meno, o perché si riferiscono a più amministrazioni, o perché sono disposizioni di cui nessuno rivendica la competenza. Tale processo imponente di semplificazione legislativa presenta, tuttavia, alcuni problemi che andranno risolti prima della predisposizione degli schemi di decreti legislativi contenenti l'elenco delle disposizioni da mantenere in vigore: la definizione precisa di alcuni settori che la legge di semplificazione per il 2005 ha escluso dal meccanismo di abrogazione generalizzata, come, ad esempio, la materia assistenziale e previdenziale; la questione se nei decreti legislativi da emanare vadano indicati gli atti normativi da mantenere in vigore o, come sembrerebbe più corretto, le singole disposizioni; il problema se sia sufficiente mantenere in vigore la legge di conversione di un decreto-legge, ritenendo che essa assorba il decreto-legge che ha convertito, o se sia preferibile salvare entrambi gli atti dalla ghigliottina; infine, la questione dell'abrogazione delle norme oggetto di rinvio da parte di altre disposizioni e delle norme che contengono esclusivamente novelle. La fase ricognitiva delineata mira ad assicurare la certezza del *corpus* normativo vigente, adeguatamente sfoltito, anche in vista della creazione di una banca dati pubblica gratuita della legislazione vigente. A tale fase dovrà seguire necessariamente, secondo il professor Celotto, una seconda fase di riordino e riassetto normativo che porti alla predisposizione di codici di settore da parte delle amministrazioni competenti, come già hanno iniziato a fare alcuni Ministeri.

Parrebbe ugualmente utile un decreto legislativo di riordino che raccolga le disposizioni sparse che sono sopravvissute all'effetto ghigliottina.

17. Audizione di rappresentanti di Cgil, Cisl, Uil e Ugl

Nell'audizione dell'11 marzo 2009, il dottor Michele Gentile, coordinatore del dipartimento settori pubblici della CGIL, pur esprimendo apprezzamento per le recenti iniziative assunte dal Governo volte ad abrogare le norme obsolete, ha rilevato la necessità di politiche più incisive che garantiscano certezza, trasparenza e chiarezza del tessuto normativo e semplifichino le strutture e le procedure amministrative. Inoltre è necessario agire sulla pubblica amministrazione identificando aree di attività e di procedimenti che possono essere semplificate, razionalizzate e modernizzate.

A suo avviso, la semplificazione non deve portare ad una deregolamentazione, e cioè all'abolizione di regole soprattutto in settori fondamentali come il *welfare*, ma ad una razionalizzazione e ad un aggiornamento anche alla luce del diverso equilibrio istituzionale conseguente alla riforma del Titolo V della Costi-

tuzione. Lo stesso disegno di legge in materia di federalismo fiscale richiama e porta in sé un'esigenza di semplificazione, intesa come riduzione delle strutture e eliminazione di duplicazioni di competenze.

Il dottor Giorgio Grasso, responsabile del dipartimento pubblico impiego della CISL, sintetizzando il contributo scritto consegnato alla Commissione, ha sottolineato come la semplificazione delle regole non debba tradursi in una loro sostanziale cancellazione – in quanto esse sono poste a difesa di diritti e interessi meritevoli di tutela – ma piuttosto nella certezza, chiarezza e trasparenza delle norme. Inoltre le politiche di semplificazione non devono avere natura sporadica e disorganica, ma devono essere coordinate e il più possibile condivise. Infine la semplificazione deve riguardare non solo il profilo normativo ma anche un nuovo assetto della pubblica amministrazione. Investire nella formazione dei dipendenti pubblici, elaborare nuove procedure per l'adozione di provvedimenti amministrativi, ridurre i tempi per l'adozione di questi provvedimenti, diffondere l'informatizzazione, far funzionare istituti come la Conferenza di servizi e lo sportello unico rappresentano sfide che devono coinvolgere la pubblica amministrazione, i suoi dipendenti e le organizzazioni sindacali: solo così si può creare un circuito virtuoso che abbia come obiettivo quello di limitare il peso ma non la presenza dello Stato.

Il dottor Luigi Veltro in rappresentanza della UIL, ha posto l'accento sulla necessità di una semplificazione del quadro normativo italiano per ridurre i costi che gravano sui cittadini e sulle imprese. Ha espresso il timore che non vada in tale direzione il disegno di legge sul federalismo fiscale, perché prevedendo una pluralità di centri di spesa sembrerebbe imporre ulteriori adempimenti burocratici a carico dei cittadini.

A suo avviso, un'importante intervento di semplificazione dovrebbe riguardare i settori del lavoro, della formazione, della protezione sociale, della salute, della tutela dell'ambiente e della sicurezza del lavoro attraverso la redazione di testi unici, il più possibili chiari e comprensibili per il cittadino. Condivide la preoccupazione che un eccesso di semplificazione si traduca in una sostanziale deregolamentazione e ritiene che la vera sfida sia quella di garantire maggiore trasparenza e efficacia all'attività della pubblica amministrazione nonché una migliore qualità delle norme.

Il dottor Paolo Varesi, segretario confederale dell'UGL, nel rilevare come l'eccessiva complessità normativa e amministrativa incida negativamente sulla ricchezza complessiva di un Paese, ha auspicato una riduzione e razionalizzazione delle norme e una riforma della pubblica amministrazione per renderla accessibile,

valutabile dai cittadini e capace di rendere giustizia al buon lavoro svolto da tanti pubblici dipendenti. Il progetto di creazione di una banca dati pubblica della normativa vigente va nella giusta direzione perché favorisce la conoscenza delle norme e l'esigibilità dei diritti da parte dei cittadini. Ha espresso la preoccupazione che l'introduzione del federalismo fiscale possa comportare una proliferazione delle norme e degli adempimenti a carico dei cittadini, vanificando gli sforzi sinora compiuti.

18. Audizione del Ministro per la semplificazione normativa

Il Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, nella sua audizione del 19 maggio 2009, ha ricordato che la ricognizione effettuata dal Governo nella scorsa legislatura, e confluita nella relazione presentata al Parlamento nel dicembre 2007, ha consentito di individuare circa 21.691 atti vigenti di rango legislativo. Tale ricognizione, per quanto utilissima come punto di partenza, è apparsa, ad un successivo approfondimento, parziale ed incompleta in quanto il quadro della normazione italiana è più ampio e complesso. Sulla *Gazzetta Ufficiale* a partire dal marzo del 1861 a tutto il 2008, sono stati pubblicati oltre 450.000 atti: di questi atti quelli numerati (e cioè gli atti primari e tutti i regolamenti governativi) sono circa 185.000; le leggi sono 33.490, i decreti-legge 5.403, mentre i regi decreti-legge poco più di 10.091. A livello secondario risultano 71.457 regi decreti (molti di dubbia natura) e 46.692 decreti del Presidente della Repubblica. Questa base dati storica riveste una grande importanza per avere la cognizione completa dello *stock* normativo vigente, anche al fine della creazione della banca dati pubblica e gratuita «Normattiva», per poter avviare la quale è risultato indispensabile procedere ad un disboscamento di tutta la massa di atti storici. Si spiegano così i due decreti-legge del 2008: il decreto-legge n. 112, che ha prodotto un taglio di circa 7.000 leggi (3.370 abrogate espressamente, le restanti in modo implicito), e il decreto-legge n. 200 che ha permesso l'abrogazione di quasi 28.909 atti primari, precedenti l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Con questi decreti il Governo ha scelto di percorrere la strada dell'abrogazione espressa, per dare maggiore certezza.

Invece, la ghigliottina del "taglia-leggi" costituisce un'abrogazione presuntiva, in quanto si presumeranno abrogate tutte le leggi precedenti al 1970, ma con esclusione di vari settori espressamente sottratti all'abrogazione. Al fine di limitare il più possibile l'incertezza derivante da tale procedimento, è stato chiesto alle singole Amministrazioni di predisporre sia elenchi contenenti le norme precedenti al 1970 da mantenere in vigore sia elenchi di norme (anche successive al 1970) da abrogare espressamente.

È stata altresì avviata la ricognizione dei provvedimenti di natura regolamentare “connessi esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi” abrogati dai citati decreti-legge n. 112 e n. 200: si tratta di un migliaio di regolamenti di esecuzione, che saranno abrogati nei prossimi mesi. Il prossimo obiettivo sarà quello di compiere una ricognizione più ampia e precisa di tutti gli atti regolamentari al fine di individuare quelli obsoleti da abrogare.

Riguardo allo stato di avanzamento del “taglia-leggi”, nel novembre 2008 è stata consegnata a ciascuna Amministrazione una tabella contenente un’elencazione meramente indicativa – effettuata dagli Uffici del Dipartimento per la semplificazione normativa – degli atti normativi vigenti divisi per settori di rispettiva competenza. È stato chiesto a tutti i Dicasteri di operare una verifica avente ad oggetto, in particolare, i provvedimenti da mantenere in vigore (tra quelli precedenti al 1970); gli atti normativi primari che le Amministrazioni ritengono possano essere abrogati anche con efficacia immediata; i settori prioritari per i quali si ritiene di voler procedere con una riforma più incisiva, *ex* comma 15 dell’articolo 14 della legge n. 246 del 2005; i settori in cui limitarsi ad un mero riordino e consolidamento normativo, ai sensi del comma 14 dello stesso articolo 14.

Nonostante la complessità del meccanismo e le diverse sensibilità manifestate dalle Amministrazioni al riguardo, soprattutto per le norme cosiddette pluridespote (cioè rientranti nella competenza di più Amministrazioni), sono stati raggiunti risultati pregevoli e la ricognizione è stata effettuata con rigore e in tempi ragionevoli.

Successivamente gli Uffici del Dipartimento per la semplificazione normativa hanno provveduto a verificare che la ricognizione avesse ad oggetto solo fonti primarie (le fonti secondarie sono state così trasferite in un separato elenco) e che non si trattasse di disposizioni già abrogate espressamente, in quanto mediante la delega non è possibile far tornare in vita norme già espressamente abrogate. È comunque residuo un ampio insieme di norme “dubbe”, cioè di norme in ordine alle quali le Amministrazioni non hanno indicato nulla; di norme valutate in modo diverso dalle varie Amministrazioni, data la competenza plurima e sovrapposta; di norme di natura incerta (se primaria o secondaria).

Il lavoro di coordinamento è in fase di completamento: l’intento è quello di predisporre, entro la fine del mese di maggio, gli schemi dei decreti legislativi di conferma in vigore. Su tali schemi dovranno essere acquisiti i prescritti pareri, e in questa fase sarà decisivo il ruolo della Commissione parlamentare per la semplificazione.

Il Ministro ha fornito, quindi, alcuni dati, sintetizzati in due tabelle che ha consegnato alla Commissione.

I decreti di conferma in vigore saranno anche la sede per apportare le cor-

rezioni alle abrogazioni espresse contenute nel decreto-legge n. 200 del 2008, il cui effetto si produrrà il 16 dicembre 2009, con particolare riferimento alle norme istitutive di comuni.

Il Ministro ha sottolineato altresì che il “taglia-leggi” non ha solo il compito di disboscare la “giungla” legislativa, ma anche la funzione molto importante di procedere ad un riordino. Alcune Amministrazioni (ad esempio i Ministeri per le politiche agricole, della difesa e per i beni e le attività culturali) stanno già predisponendo codici di settore con l’obiettivo di riunificare tutte le leggi di loro competenza.

A suo avviso, la previsione di un ulteriore termine per il riassetto, contenuta nella legge n. 15 del 2009 (c.d. legge Brunetta), appare quanto mai opportuna per consentire, in tempi più congrui, la realizzazione di questa attività di riordino.

Ha evidenziato, infine, l’importanza della virtuosa collaborazione instaurata in questi mesi tra il Dipartimento per la semplificazione e la Commissione parlamentare per la semplificazione, come emerge dall’atto Senato 1082-B, nel quale sono stati inseriti alcuni emendamenti, presentati dal presidente Pastore e condivisi dal Governo, volti ad affinare il meccanismo del “taglia-leggi”.

In conclusione, ha ribadito che la semplificazione è un’opera che coinvolge allo stesso modo il Governo e il Parlamento e che non ha coloriture politiche, come dimostra l’avvenuta conversione in legge del decreto-legge n. 200 del 2008 senza alcun voto contrario, né alla Camera né al Senato.

III.3 LA CONSULTAZIONE DEL MONDO ACCADEMICO (*rinvio*)

All’esito dell’attività ricognitiva di cui si è dato conto nei precedenti paragrafi, la Commissione ha ritenuto opportuno organizzare un seminario di approfondimento per acquisire l’autorevole contributo di alcuni professori ordinari delle Università di Roma La Sapienza, Tor Vergata e Roma tre, su alcune questioni di carattere giuridico emerse nel corso della seconda fase di attuazione del procedimento “taglia-leggi” e segnalate dalle Amministrazioni di settore alla Commissione e al Dipartimento per la semplificazione normativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Ai docenti sono stati, in particolare, sottoposti alcuni quesiti, nei quali sono sintetizzati problemi e nodi emersi nel corso dell’attuazione del meccanismo “taglia-leggi”.

Gli atti del Seminario sono riportati nell’allegato CD e sono pubblicati nella Collana Convegni e Seminari n. 19, luglio 2009

IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

IV.1 SPUNTI DI RIFLESSIONE SUL PROCEDIMENTO “TAGLIA-LEGGI”

La semplificazione ed il miglioramento della qualità della regolazione sono da tempo oggetto di specifiche politiche legislative, in Italia come in molti ordinamenti giuridici stranieri.

Così è per più ragioni.

Nei tempi della globalizzazione la competizione non è solo tra sistemi economici, ma anche tra ordinamenti giuridici. Una cattiva legislazione penalizza la competitività di un Paese, ne rallenta la modernizzazione, ne limita la capacità di integrarsi nella dimensione internazionale, distoglie risorse dall'attività economica, erodendo di alcuni punti percentuali il prodotto interno lordo⁴⁰.

La complessità delle norme e delle procedure ha un costo non solo economico, ma anche sociale. La proliferazione disordinata delle norme, la loro frammentarietà e disorganicità, la scarsa chiarezza del dettato normativo, l'eccessiva complessità delle procedure fanno sì che il diritto si tramuti per il cittadino da fattore di certezza⁴¹ e di sicurezza in fattore di incertezza e di insicurezza, enfatizzando così il ruolo dell'interprete e aumentando il contenzioso giudiziale, con aggravio per il funzionamento della “macchina giustizia”, già in grave difficoltà.

Cesare Beccaria scriveva nel 1764 che le norme giuridiche debbono corrispondere a tre caratteristiche: devono essere poche, chiare e soprattutto accessibili, intendendosi per accessibili facilmente conoscibili.

È ormai un dato acquisito che la qualità della regolazione debba essere perseguita secondo una strategia complessiva, un disegno unitario, avvalendosi di un insieme combinato di strumenti che, sia pur distinti, devono rinviare dinamicamente l'uno all'altro e non devono essere scissi, ove si intenda cogliere l'obiettivo di una semplificazione non effimera né apparente.

D'altra parte, di fronte ad un sistema normativo di dimensioni così abnormi

⁴⁰ Ha osservato il Segretario generale di Confindustria nella sua relazione all'Assemblea annuale del 21 maggio 2009: “Le imprese si devono districare in una giungla di leggi, regolamenti, circolari che non ha eguali negli altri paesi europei e che per giunta è spesso soggetta a differenti interpretazioni applicative. A fine 2007 le leggi in vigore in Italia erano stimate in quasi ventiduemila, contro meno di diecimila in Francia e cinquemila in Germania. Il fiume delle nuove norme non accenna a inaridirsi. L'unità della legge e dell'amministrazione è sempre più intaccata dalla moltiplicazione degli interventi a livello regionale e locale”.

⁴¹ Vale, a tale proposito, richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale in una celebre sentenza del 1988 in tema di scusabilità dell'errore e della ignoranza in materia penale: “nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento”. Corte cost. sentenza n. 364 del 1988, punto 8 del cons. dir.

come quello italiano, tale da non consentirne neppure una esatta determinazione, appare illusoria una strategia che faccia affidamento esclusivamente sui tradizionali sistemi di *regulatory review*, sia pure combinati tra di loro.

Il procedimento “taglia-leggi” previsto dalla legge n. 246 del 2005 è nato proprio dalla constatazione che la giungla della legislazione è così fitta da doversi intervenire in modo drastico, salvando unicamente, tra le leggi più risalenti nel tempo, quelle per le quali sia fornita un’espressa indicazione in tal senso.

La Commissione è ben consapevole che lo strumento della “ghigliottina” ha suscitato e continua a suscitare forti perplessità, anche sotto il profilo della sua legittimità costituzionale. Tuttavia, è bene ricordare che tale strumento è stato introdotto attraverso un emendamento di iniziativa parlamentare al disegno di legge di semplificazione per il 2005, appoggiato dal Governo e sul quale si è raccolto un consenso pressoché unanime delle forze politiche presenti in Parlamento.

E inoltre indubbio – e riconosciuto anche dagli stessi detrattori – che la prima fase del procedimento “taglia-leggi”, conclusasi nel dicembre 2007, ha consentito, per la prima volta in Italia, di raggiungere un obiettivo di grandissima rilevanza: il censimento da parte del Governo degli atti normativi primari in vigore nel nostro Paese.

Probabilmente senza le conseguenze derivanti dalla “ghigliottina”, le Amministrazioni di settore non si sarebbero mai attivate. Questa funzione di stimolo emerge chiaramente dalle relazioni inviate alla Commissione dai Ministeri e dai Dipartimenti coinvolti.

La ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti ha fornito la base conoscitiva necessaria per le successive fasi del procedimento “taglia-leggi”.

La seconda fase – che si dovrà concludere entro il 16 dicembre 2009 – è sicuramente la più delicata e non appare priva di aspetti problematici.

La Commissione dà atto al Governo, ed in particolare al Ministro per la semplificazione normativa, di aver dato nuovo e forte impulso a questa seconda fase, che aveva subito una battuta di arresto con la fine anticipata della legislatura. Come emerge dalle relazioni trasmesse alla Commissione in questi mesi, le Amministrazioni sono state tutte impegnate, sotto la direzione dei referenti “taglia-leggi”, individuati da ogni Ministro all’interno della struttura, in un’approfondita attività di verifica delle disposizioni legislative di loro competenza. Tutte le Amministrazioni hanno ultimato l’individuazione degli atti normativi primari anteriori al 1970 da mantenere in vigore; molte hanno provveduto anche ad elaborare un elenco delle leggi, sempre anteriori al 1970, da abrogare e hanno individuato i settori di possibile intervento per una attività di riordino e di riassetto normativo. Alcune Amministrazioni sono state particolarmente virtuose (si vedano il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero per i beni e le attività cul-

turali, il Ministero della difesa) e stanno approntando codici di settore con l'obiettivo di unificare e riordinare tutti gli atti normativi di loro competenza. Il lavoro più avanzato è quello del Ministero della difesa che ha realizzato una complessa opera di riordino mediante la redazione di un codice dell'ordinamento militare, destinato a sostituire migliaia di atti normativi primari, e un testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, destinato a sostituire centinaia di fonti regolamentari. Verranno contestualmente abrogate 1.271 leggi, per un totale di 10.513 articoli, e 390 regolamenti, per un totale di 7.481 articoli.

Il Dipartimento per la semplificazione normativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, unitamente all'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, ha svolto un ruolo importante di coordinamento e di impulso, garantendo quell'uniformità di indirizzi necessaria in un'operazione così delicata e complessa. Il processo di ricognizione infatti, considerati anche i tempi ristretti a disposizione, si è rivelato molto difficile, dal momento che ciascuna delle Amministrazioni è spesso frazionata in più direzioni generali e amministrazioni autonome.

La valutazione su quali fossero le leggi vigenti nei rispettivi settori e quali quelle da abrogare è stata passata al vaglio di più soggetti, prima di pervenire al Dipartimento per la semplificazione normativa.

Nonostante la complessità del meccanismo e le diverse sensibilità manifestate dalle Amministrazioni al riguardo, soprattutto per le norme definite pluridespote (cioè rientranti nella competenza di più Amministrazioni), sono stati raggiunti risultati pregevoli.

Come ha avuto modo di sottolineare il Ministro per la semplificazione normativa nel corso della sua audizione davanti alla Commissione del 19 maggio 2009, c'è chi ha lavorato con maggiore dedizione, chi con qualche difficoltà. Tuttavia la ricognizione è stata effettuata con rigore ed in tempi ragionevoli, e si è ormai giunti alle ultime battute di questa seconda fase. Sulla base dei dati provvisori, aggiornati al 15 maggio 2009, forniti dal ministro Calderoli nel corso della sua audizione del 19 maggio 2009⁴², dovrebbero essere confermati in vigore meno della metà degli atti normativi primari oggetto di ricognizione.

Rimangono alcune questioni aperte e alcuni nodi di carattere tecnico-giuridico che devono essere sciolti prima della predisposizione degli schemi di decreti legislativi *ex* articolo 14, comma 14, della legge n. 246.

1. Uno dei punti di maggiore criticità del meccanismo "taglia-leggi" è rappresentato dalla previsione di alcuni settori dell'ordinamento esclusi dal meccanismo della "ghigliottina". In base al procedimento delineato dall'articolo 14 della legge n. 246, tutte le disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970 non identificate nei

⁴² Vedi *supra* capitolo III

decreti legislativi di cui al comma 14 saranno abrogate automaticamente allo scattare della “ghigliottina”; parallelamente, tutte le disposizioni appartenenti ai settori esclusi, individuati al comma 17, lettere da *a*) a *e*), saranno implicitamente fatte salve. Ora, la delimitazione delle disposizioni legislative sottratte al meccanismo di abrogazione generalizzata appare non sempre agevole: si consideri, ad esempio, l’opportunità o meno di considerare in ‘materia previdenziale’ o ‘assistenziale’ (comma 17, lettera *e*)) ogni disposizione di legge che preveda aiuti o sussidi in favore di determinate categorie di soggetti. Anche l’esclusione di ogni testo normativo che rechi nell’epigrafe la denominazione “codice” ovvero “testo unico”, prevista dal comma 17, lettera *a*), può essere foriera di dubbi e incertezze, se solo si pensa alla distinzione tra testi unici innovativi o meramente compilativi; così come non agevole appare l’individuazione esatta degli organi aventi rilevanza costituzionale (comma 17, lettera *b*)). Del pari problematica sembra l’enucleazione in concreto delle disposizioni “tributarie e di bilancio” (comma 17, lettera *c*)) e di quelle che “costituiscono adempimenti imposti dalla normativa comunitaria” (comma 17, lettera *d*)). In tutti questi casi, l’effetto abrogativo ricondotto al dispositivo “taglia-leggi” rischia di estendersi a disposizioni a pieno titolo rientranti fra le norme escluse dalla caducazione (con conseguente illegittimità per eccesso di delega del decreto legislativo), oppure, all’inverso, di non ricomprendere disposizioni suscettibili di abrogazione, ‘sviando’ il processo di semplificazione dalle direttive tracciate dal legislatore delegante. Allo scopo di evitare che il concreto funzionamento del meccanismo “taglia-leggi” possa rivelarsi un ulteriore fattore di incertezza sulla vigenza delle norme, è stata prospettata la possibilità di prevedere, all’interno dei decreti legislativi, una separata sezione che indichi gli atti legislativi che devono comunque intendersi sottratti all’effetto abrogativo in quanto ricompresi nei settori esclusivi. Tale soluzione potrebbe però configurare una surrettizia estensione del meccanismo “taglia-leggi” anche a tali settori, prestando il fianco a possibili declaratorie di illegittimità dei decreti legislativi per eccesso di delega. In una prospettiva *de iure condendo*, la Commissione auspica che venga progressivamente ridotto il novero dei settori esclusi o che almeno si converta, con una nuova delega, l’elenco di tali settori in principi e criteri direttivi per l’adozione dei decreti legislativi⁴³. In questo caso nessun settore escluso verrebbe cancellato, ma

⁴³ In tal senso si muove, sia pur timidamente, l’articolo 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile”, relativamente alle disposizioni contenute nei decreti ricognitivi *ex* articolo 1, comma 44, della legge n. 131 del 2003. Nello stesso provvedimento si prevede la possibilità di accompagnare all’individuazione delle disposizioni vigenti ulteriori decreti legislativi volti alla speculare operazione di abrogazione delle disposizioni legislative statali oggetto di abrogazione tacita o implicita ovvero obsolete di cui alle lettere *a*) e *b*) dell’articolo 14, comma 14. Per una più completa disamina v. capitolo I, paragrafo 4, della presente relazione.

i decreti sarebbero chiamati alla corretta individuazione delle disposizioni, anche appartenenti ai settori esclusi, da mantenere in vigore.

2. Riguardo al contenuto dei decreti delegati, in base all'articolo 14 della legge n. 246 essi potrebbero limitarsi ad un'indicazione puntuale delle disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970 da mantenere in vigore, oppure spingersi anche ad un riassetto – mediante modifiche, abrogazioni, ecc. – delle disposizioni, coordinandole con quelle successive. Ad avviso della Commissione sarebbe preferibile che il Governo si attenesse alla prima opzione e si limitasse, in questa fase, all'elencazione (senza riproduzione del contenuto per evitare una “novazione” della fonte, che comporterebbe effetti incontrollabili anche sul piano della successione delle leggi nel tempo) delle disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970 da mantenere in vigore, anche al fine di superare i dubbi di costituzionalità rivolti dalla prevalente dottrina nei confronti della seconda opzione (quella del contestuale riassetto), sotto il profilo della indefinitezza dell'oggetto della delega. Del resto già l'individuazione, entro il 16 dicembre 2009, delle disposizioni legislative da salvare rappresenterebbe un risultato di tutto rispetto ai fini dello sfoltimento della legislazione e della complessiva conoscibilità dell'ordinamento vigente e renderebbe sicuramente più agevole la successiva operazione di riordino o riassetto delle legislazioni di settore. D'altra parte, a seguito della riscrittura del comma 18 dell'articolo 14 della legge n. 246, operata dall'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15, il Governo dispone di ulteriori ventiquattro mesi per l'emanazione di decreti legislativi di riassetto.

3. Per quanto riguarda l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi, entro i due anni successivi alla data dell'entrata in vigore di questi ultimi, particolarmente problematica sarebbe la loro configurazione qualora essi mirassero a ripristinare disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970, della cui necessità ci si fosse resi conto dopo l'adozione dei decreti legislativi. Tale “ripercussione” solleverebbe problemi applicativi di non lieve portata, per l'arco temporale tra l'intervenuta abrogazione e l'eventuale successivo ripristino di una disposizione. La Commissione pertanto auspica, *de iure condendo*, un differimento dell'entrata in vigore della “ghigliottina” alla data di scadenza del termine per l'emanazione dei decreti correttivi ⁴⁴.

⁴⁴ L'articolo 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile” prevede ora che l'effetto abrogativo si produca decorso un anno dalla scadenza del termine di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246. Vedi *supra* capitolo I, paragrafo 4, della presente relazione.

4. Un'ulteriore questione riguarda il rapporto tra delega "taglia-leggi" ed eventuali deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero intercorrere, con propri principi e criteri direttivi, nell'arco temporale sino all'adozione dei decreti legislativi di riordino e di riassetto *ex lege* n. 246. Molti Ministeri tendono a realizzare la riforma nel proprio settore con una delega amplissima che non contiene, però, anche principi di riordino. Nonostante gli sforzi del Dipartimento per la semplificazione normativa per esercitare, in concreto, un ruolo di coordinamento, resta pur sempre il rischio che tali deleghe di riforma di settore in qualche modo "sfuggano". Sarebbe pertanto opportuno che il Parlamento vigilasse riconducendo tali deleghe anche ai principi e criteri di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, come riformata nel 2005. In tal modo, sarà possibile ottenere un riordino coerente, con criteri omogenei per tutti i settori.

5. Altro aspetto problematico riguarda il rapporto tra l'effetto ghigliottina che interverrà sulle disposizioni legislative e la normativa di rango secondario che, pur non sottostando al meccanismo "taglia-leggi", potrebbe essere indirettamente interessata per il venir meno di previsioni legislative che costituiscono il fondamento di poteri regolamentari vigenti. Più in generale, si pone il problema del raccordo tra il riassetto di livello legislativo e quello del *corpus* di norme regolamentari, non contemplato dal meccanismo "taglia-leggi". Anche in questo caso potrebbe essere utile e opportuno uno sforzo ulteriore, non previsto dalla legge n. 246, ma comunque consentito dall'ordinamento: il comma 3-*bis* dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, prevede infatti che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completi il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole. Si ricorda poi che la legge 18 giugno 2009, n. 69, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile", all'articolo 5, prevede la possibilità per il Governo di procedere al riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita ed alla espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete. Ciò dovrebbe consentire un periodico riordino basato su linee direttrici analoghe a quelle individuate per il meccanismo "taglia-leggi".

Oltre alle questioni di carattere generale appena evidenziate, sono stati segnalati dal Governo una serie di nodi, di carattere più prettamente tecnico-giuridico⁴⁵.

⁴⁵ Per una compiuta disamina di tali nodi vedi capitolo III, paragrafo 3, della presente relazione.

– Ci si chiede se il procedimento “taglia-leggi” abbia ad oggetto atti normativi o disposizioni. L’articolo 14, comma 14, della legge n. 246 fa riferimento alle “disposizioni statali vigenti” e non alle leggi o agli atti normativi primari. Tuttavia, ad avviso della Commissione, sembra ammissibile l’elencazione nei decreti legislativi degli atti normativi statali di rango primario che si intende mantenere in vigore, salvo il caso in cui di un atto si ritengano vigenti e quindi da “salvare” solo alcune limitate disposizioni. Per quanto attiene alla concreta configurazione del decreto legislativo o dei decreti legislativi *ex* articolo 14, comma 14, sarebbe auspicabile che l’elencazione delle disposizioni o degli atti da mantenere in vigore avvenisse per materie o settori omogenei (ad esempio per ambiti di competenze ministeriali o secondo l’elenco delle materie legislative di cui all’articolo 117 della Costituzione). Ciò faciliterebbe anche l’esame parlamentare degli schemi dei decreti legislativi ai fini dell’espressione del prescritto parere.

– Il secondo nodo attiene alla questione se sia sufficiente sottrarre all’abrogazione la sola legge di conversione o anche il decreto-legge da questa convertito. Senza voler ripercorrere il dibattito teorico sul rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, ad avviso della Commissione sarebbe opportuno confermare la vigenza di entrambi gli atti almeno nel caso in cui siano stati approvati, in sede di conversione, emendamenti che incidono, modificandole, sulle disposizioni del decreto.

– Un altro nodo riguarda le norme di rinvio: molte leggi, soprattutto quelle più risalenti, sono ancora utilizzate soltanto perché sono oggetto di rinvio da parte di altre disposizioni. In questo caso andrebbe in primo luogo accertato se si tratta di rinvio fisso ad una determinata norma o di rinvio mobile, cioè di un rinvio alla fonte. L’indicazione che la Commissione ritiene di poter dare è che, in caso di rinvio fisso, la norma oggetto di rinvio può essere abrogata: per dottrina e per giurisprudenza pressoché unanimi, infatti, il rinvio fisso resta valido anche rispetto a norme abrogate in quanto, in questo caso, il legislatore, anziché formulare un certo testo, si appropria di una disposizione normativa già formulata, che assume nella sua materialità linguistica. In conseguenza di ciò, il venir meno della disposizione *ad quam* non dovrebbe ripercuotersi sulla disposizione che ne abbia fatto proprio il tenore letterale. Nel caso di rinvio mobile, invece, gli effetti ci sarebbero, perché il rinvio mobile registra le modifiche subite nel tempo dalla disciplina oggetto del rinvio. E non è contestabile che l’abrogazione sia una delle modifiche che esso attrae nel *corpus* della disciplina rinviante. Abrogata la norma a cui si fa rinvio le soluzioni sono due: o il rinvio rimane senza oggetto, che sarebbe la soluzione più ovvia, oppure il rinvio deve intendersi fatto a norme che successivamente sono entrate in vigore e, come sempre, si tratta di interpretare, caso per caso, queste disposizioni.

– L'ultimo nodo attiene all'inclusione o meno dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale nel procedimento delineato dall'articolo 14 della legge n. 246. Tali decreti sono ritenuti pacificamente fonti atipiche, a competenza separata e riservata, in quanto adottati con apposito procedimento nel quale interviene una commissione paritetica Stato-Regione. Per tale motivo essi dovrebbero ritenersi automaticamente sottratti al meccanismo "taglia-leggi". Tuttavia potrebbe essere prudente per il Governo includerli (con valore meramente ricognitivo) nei decreti legislativi contenenti gli elenchi di norme destinate a sopravvivere. L'inclusione negli elenchi si rende, peraltro, necessaria nel caso dei decreti riguardanti la Valle d'Aosta, dove, sino alla legge costituzionale del 23 settembre 1993, n. 2, l'attuazione dello Statuto è avvenuta con semplice legge dello Stato, senza una procedura "rinforzata".

IV.2 ALCUNE OSSERVAZIONI SUL RUOLO DELLA COMMISSIONE

Gli interventi volti a garantire una migliore qualità della regolamentazione descritti nel capitolo I, paragrafo 4, che la Commissione condivide e sostiene, riguardano essenzialmente il ruolo del Governo.

Sul versante parlamentare, si potrebbe approdare, da una parte, all'istituzione di una sessione parlamentare per l'esame dei provvedimenti di semplificazione, inizialmente introdotta in via sperimentale, senza intervenire con immediatezza sui Regolamenti parlamentari, dall'altra, al rafforzamento dei poteri della stessa Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione.

Come già suggerito nella bozza di relazione predisposta dalla Commissione nella scorsa legislatura⁴⁶, sotto quest'ultimo profilo si potrebbe pensare:

1. ad una più intensa partecipazione della Commissione al processo di semplificazione, creando uno stretto collegamento tra l'attività della Commissione e il "Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione", che il Governo è chiamato ad approvare annualmente. Il Piano è, infatti, uno degli strumenti di pianificazione strategica del Governo: individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere e i tempi necessari al loro conseguimento; fornisce, inoltre, un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo, che hanno un forte impatto sulla semplificazione. Appare ragionevole prevedere, almeno sui testi normativi che si possono ritenere, in un certo senso, mutuando una terminologia tipica della sessione di bilancio, "collegati" al Piano d'azione, una particolare configurazione procedimentale in cui venga assegnato

⁴⁶ Pubblicata in allegato al resoconto sommario della seduta del 20 novembre 2007.

alla Commissione un effettivo potere di intervento nel procedimento legislativo e/o di controllo e indirizzo;

2. di individuare forme di collaborazione stabile tra la Commissione e il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, prevedendo che la Commissione stessa venga continuamente resa partecipe degli aggiornamenti operati dal Governo in ordine alla rivisitazione intrapresa in materia di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), attività che non ha ancora assunto in Italia, nell'ambito degli strumenti di *better regulation*, il rilievo che le compete.

Si potrebbe inoltre studiare un coinvolgimento in sede consultiva della Commissione su quei progetti di legge finalizzati alla semplificazione del quadro vigente, ovvero volti a creare nuovi soggetti amministrativi e/o procedure.

La Commissione potrebbe altresì trarre aiuto dall'attivazione di una sorta di "sportello", deputato ad acquisire i contributi e le osservazioni delle categorie interessate dalla normativa di settore (mondo imprenditoriale, rappresentanti delle professioni, dei consumatori), ma anche dei singoli cittadini, nell'ambito di un osservatorio chiamato a svolgere una continua attività di monitoraggio. Detta attività potrebbe essere finalizzata alla predisposizione di indirizzi al Governo sull'attività di disboscamento e riordino connessa al meccanismo "taglia-leggi", nonché, in una prospettiva più ampia, all'attività consultiva della Commissione sugli schemi dei decreti legislativi ad essa trasmessi, ai sensi della legge n. 246 del 2005, e sui progetti di legge sensibili per il tema della semplificazione, che le Presidenze delle Camere potrebbero assegnare alla Commissione stessa per il parere.

Tutte queste proposte di rafforzamento dei poteri della Commissione presuppongono necessariamente il superamento dell'asimmetria esistente tra i due rami del Parlamento nella disciplina della attività delle Commissioni in sede consultiva su atti del Governo.

Attualmente infatti il Regolamento del Senato (articoli 28, 30 e 139-bis) prevede sia per la validità della seduta che per la deliberazione del parere su atti del Governo lo stesso *quorum* richiesto per le sedi deliberante e redigente, ossia la presenza della maggioranza dei componenti, accertata dal Presidente della Commissione all'inizio della seduta e in occasione della votazione, mentre il Regolamento della Camera dei deputati, all'articolo 46, prevede che il *quorum* in questione sia accertato solo dietro richiesta di quattro deputati e che valga comunque per la sola deliberazione, non già per la validità della seduta. Nel caso delle Commissioni bicamerali, la disciplina contenuta nel Regolamento del Senato (che si applica allorché esse siano presiedute da un senatore) relativa al numero legale, sia per la validità della seduta che per la deliberazione, può risultare di fatto pa-

ralizzante, se si considera l'elevato numero di componenti e il divieto di sostituzione degli stessi per la singola seduta. Sarebbe pertanto necessario intervenire, in sede di riforma del Regolamento del Senato, al fine di eliminare tale asimmetria tra i due Regolamenti almeno per le Commissioni bicamerali, contemperando l'istanza di partecipazione dei parlamentari all'esame condotto nella sede consultiva su atti del Governo con le ineludibili esigenze di funzionalità dei lavori.

IV.3 UNA NOTAZIONE FINALE SUL PROGETTO "NORMATTIVA"

Un'ultima notazione preme fare riguardo al progetto "Normattiva" al quale il procedimento "taglia-leggi" appare intimamente connesso. La Commissione giudica essenziale la creazione di una banca dati pubblica e gratuita, per i cittadini, per le persone giuridiche, le imprese e gli operatori del diritto, per coloro i quali si servono delle norme per esercitare la loro attività professionale, nonché per gli interpreti del diritto, i giudici. La realizzazione di tale progetto – al quale l'attuale Esecutivo ha dato un notevole impulso – comporterà un importante progresso in termini di certezza del diritto. In uno Stato di diritto, infatti, non dovrebbero essere i privati a gestire l'archivio della legislazione vigente e, conseguentemente, a curare l'aggiornamento dei testi di legge nel succedersi delle novelle. C'è chi ha palesato il rischio che la banca dati pubblica e gratuita possa non essere così competitiva e alternativa agli strumenti che attualmente gli operatori del diritto usano, in quanto non essendo stata effettuata un'operazione di codificazione o di analisi effettiva della successione delle leggi nel tempo in determinate materie, la comprensibilità del diritto vigente non sarebbe data da questa raccolta pubblica ufficiale, accessibile e gratuita, ma continuerebbe ad essere monopolio di privati che offrono un servizio, ossia quello di interpretare la legge e di estrapolare la norma giuridica vigente nel nostro ordinamento. Va tuttavia ricordato che l'informatizzazione e classificazione della normativa vigente, curata dalle massime istituzioni che presiedono al processo legislativo, andrà raccordata con gli altri strumenti di semplificazione in un processo dinamico. La banca dati costituirà infatti un fondamentale strumento per il costante riordino e per la semplificazione della legislazione. La piena conoscenza e classificazione dell'intero universo normativo consentirà di portare a compimento gradualmente la sistematica riorganizzazione e semplificazione di tutti i settori della legislazione.

SENATO DELLA REPUBBLICA CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE

DOC. XVI-*bis* n. 4

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DEL PROCEDIMENTO PER L'ABROGAZIONE GENERALIZZATA
DI NORME DI CUI ALL'ARTICOLO 14
DELLA LEGGE 28 NOVEMBRE 2005, N. 246

approvata nella seduta del 9 febbraio 2011

Relatore alla Commissione PASTORE, senatore

INDICE

Premessa	Pag. 95
I. Il procedimento «taglia-leggi» e la semplificazione normativa: il quadro normativo	» 97
II. La semplificazione normativa mediante abrogazione	» 111
1. La «ghigliottina», il decreto «salva-leggi» e il suo correttivo	» 111
2. Il decreto «taglia-leggi»	» 132
III. Le codificazioni	» 146
1. Il codice e il testo unico regolamentare in materia di ordinamento militare	» 146
2. Il codice e il testo unico regolamentare in materia di attività agricola	» 159
3. Il riordino in materia di ordinamento degli uffici consolari	» 168
4. Le prossime attività di riassetto	» 170
IV. Problematiche aperte	» 173
Allegati : (rinvio)	» 178
Documentazione inviata dai Ministeri	
Resoconti stenografici delle audizioni in merito allo schema di decreto legislativo «salva-leggi» svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa	

PREMESSA

La legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) ha introdotto un procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme (cosiddetto meccanismo «taglia-leggi») quale nuovo strumento di semplificazione normativa¹ e ha affidato alla Commissione parlamentare per la semplificazione il compito di verificarne «periodicamente lo stato di attuazione» e di riferirne al Parlamento.

Al fine di adempiere a tale compito, la Commissione ha proseguito nell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, già avviata a partire dal luglio 2008², con le audizioni dei responsabili degli uffici competenti per il procedimento «taglia-leggi», all'indomani della trasmissione alle Camere del primo decreto legislativo adottato dal Governo in quell'ambito: il decreto legislativo «salva-leggi» (atto del Governo n. 118, ora decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179). L'acquisizione degli elementi informativi mediante le audizioni è stata funzionale all'espressione del parere della Commissione sul medesimo decreto legislativo e all'esame dei successivi atti del Governo adottati nell'ambito della stessa procedura di semplificazione normativa³.

La presente relazione intende offrire una lettura del cammino fin qui percorso in materia di semplificazione normativa, che consenta di coniugare l'analisi dei provvedimenti adottati dal Governo e quella del loro esame parlamentare, prefigurando i possibili, prossimi sviluppi. Nel primo capitolo della relazione è svolto un breve *excursus* delle politiche di semplificazione attuate in Italia, con particolare attenzione al procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme previsto dalla legge n. 246 del 2005, alle più recenti innovazioni legislative che hanno riguardato la disciplina del procedimento medesimo e quella dell'attività normativa del Governo; si dà contestualmente conto di alcune decisioni del Consiglio di Stato concernenti aspetti procedurali e sostanziali di tale processo.

Nel secondo capitolo si riferisce sui provvedimenti volti a realizzare la semplificazione normativa mediante abrogazione: richiamati i provvedimenti d'urgenza del 2008, ci si sofferma sull'operatività della «ghigliot-

¹ Per una descrizione di tale procedimento v. *infra* capitolo I.

² Altro ambito di indagine, all'interno della medesima procedura informativa, è quello della semplificazione amministrativa, con particolare riferimento al procedimento cosiddetto «taglia-enti», regolato principalmente dall'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, nonché dall'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

³ Sull'attività della Commissione riguardo a tali ulteriori interventi si vedano i paragrafi III. 1, 2 e 3.

tina» e del connesso decreto legislativo «salva-leggi», illustrando le problematiche emerse nel corso dell'esame parlamentare e gli esiti che il parere della Commissione ha avuto, nonché sul successivo decreto correttivo (paragrafo II. 1), per riferire poi della successiva attività di abrogazione espressa e, in particolare, del cosiddetto decreto «taglia-leggi» (paragrafo II. 2).

Il terzo capitolo è dedicato all'opera di riassetto della normativa mediante le codificazioni: sono ripercorse le problematiche emerse, in particolare, nel corso dell'esame parlamentare dei provvedimenti concernenti il riordino dell'ordinamento militare (paragrafo III. 1) e quello in materia di attività agricola (paragrafo III. 2), riferendo anche sull'attività consultiva svolta dal Consiglio di Stato in merito; si dà poi conto del riordino in materia di ordinamento degli uffici consolari (paragrafo III. 3); infine, ci si sofferma sulle prossime attività di riassetto, come preannunciate dal Ministro per la semplificazione normativa e dalla documentazione trasmessa da varie amministrazioni.

La Commissione per la semplificazione si è infatti attivata per acquisire – ai fini della redazione della presente relazione – elementi informativi sulle iniziative intraprese o programmate da parte delle amministrazioni centrali successive all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 179 del 2009; facendo seguito a un'analogia iniziativa realizzata nella primavera del 2009, è stato richiesto a tutti i Ministeri e Dipartimenti interessati un documento nel quale fossero indicate le iniziative e le attività intraprese dopo l'adozione del citato decreto legislativo e fossero riportati alcuni specifici dati (di cui si dirà più diffusamente nel paragrafo II. 1).

In allegato alla presente relazione sono riportati i documenti pervenuti alla Commissione, i cui contenuti sono illustrati in sintesi nei paragrafi in cui essa si articola, per le parti di interesse.

I. – IL PROCEDIMENTO «TAGLIA-LEGGI» E LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA: IL QUADRO NORMATIVO

La semplificazione in Italia si è inizialmente incentrata sulla semplificazione amministrativa e sullo snellimento dei procedimenti amministrativi⁴ mediante la delegificazione delle norme primarie che regolano l'attività degli apparati pubblici. Tale processo, avviato sin dai primi anni Novanta del secolo scorso⁵ e proseguito con le cosiddette «leggi Bassanini»⁶, ha con il tempo virato verso obiettivi di riordino e riassetto del sistema normativo; in questa ottica di semplificazione di plessi normativi si sono iscritti gli interventi realizzati negli ultimi anni di riduzione del numero di regole, soprattutto poste da fonti di rango primario, la crescente attenzione alla qualità della regolamentazione, anche grazie all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nonché l'adozione di testi unici misti⁷. Le problematiche insite nei testi unici misti hanno poi indotto ad abbandonare tale strumento a favore di interventi di consolidamento e riassetto, attraverso la redazione di codici di settore⁸.

La volontà di approntare un efficace strumento per incidere sull'ordinamento del nostro Paese – caratterizzato da pan-normativismo, stratificazione disordinata e confusa di norme, incertezza circa il diritto vigente e le regole di concreta applicazione – ha condotto al meccanismo noto come «taglia-leggi».

⁴ Per un *excursus* più compiuto delle politiche di semplificazione in Italia precedenti alla normativa cosiddetta «taglia-leggi», si rinvia alla precedente relazione approvata dalla Commissione parlamentare per la semplificazione il 17 giugno 2009 (XVI, Doc. XVI-bis, n. 1).

⁵ La legge 7 agosto 1990, n. 241, includeva tra i principi dell'attività amministrativa quelli della celerità e della economicità, calibrati su istituti quali la conferenza dei servizi o il silenzio-assenso; l'articolo 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, promuoveva la delegificazione e semplificazione di una serie di procedimenti amministrativi, fino ad allora regolati con legge.

⁶ In particolare, la legge 15 marzo 1997, n. 59 («Bassanini 1»), ha previsto all'articolo 20 una legge annuale di semplificazione, con la quale individuare annualmente i procedimenti amministrativi da semplificare, soprattutto attraverso regolamenti di delegificazione: è stato così creato uno strumento permanente idoneo a contrastare fenomeni di eccessiva burocratizzazione delle pubbliche amministrazioni.

⁷ In tal senso disponeva l'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998.

⁸ Legge 29 luglio 2003, n. 229, interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001.

Delineato dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246⁹, e successivamente rimodellato dalle leggi 4 marzo 2009, n. 15, e 18 giugno 2009, n. 69¹⁰, il procedimento si incentra sull'abrogazione espressa generalizzata e presuntiva, di tutte le norme contenute in disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, e non espressamente «salvate»: la sottrazione a tale abrogazione generalizzata è sancita direttamente dalla legge n. 246 del 2005 per alcune tipologie di disposizioni primarie, salvate quindi *ope legis*, ovvero è disposta mediante la specifica individuazione con uno o più decreti legislativi, da adottare entro il termine del 16 dicembre 2009. Le disposizioni primarie statali non riconducibili ai cosiddetti «settori esclusi» (ossia quelle salve *ope legis* cui si è ora accennato come, ad esempio, i codici, le ratifiche, e le altre categorie indicate dall'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005) e non espressamente indicate nei provvedimenti «salva-leggi» sono state quindi destinate dalla legge n. 246 del 2005 a «cadere» sotto la «ghigliottina» dell'abrogazione generalizzata, il cui effetto è stato peraltro differito di un anno (dunque al 16 dicembre 2010) rispetto a quello fissato per l'individuazione delle norme sottratte all'abrogazione automatica¹¹.

La «ghigliottina» ora sommariamente descritta¹², destinata a operare su un plesso normativo giudicato ipertrofico, è stata preceduta dalla preliminare ricognizione delle disposizioni vigenti, avviata nel corso della passata legislatura e conclusa con una relazione al Parlamento (la cosiddetta «relazione Pajno»¹³), con la quale si proponeva una prima organica ricognizione della legislazione statale, sulla base di una analisi tipologica delle fonti primarie e di una prima suddivisione per materie omogenee delle disposizioni statali censite, al fine di preparare il campo per organiche codificazioni di settore, volte a realizzare processi di semplificazione e razionalizzazione normativa. Da questa prima ricognizione emergeva come gli atti in vigore di livello legislativo effettivamente vigenti fossero 21.691. Con l'avvio della XVI legislatura il Governo in carica, nel dare attuazione alla successiva fase disciplinata dall'articolo 14, ha peraltro osservato come si sia trattato di un utilissimo punto di partenza, ancorché di un elenco parziale e incompleto, «anche perché compilato

⁹ Recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005; a quella disposizione si farà spesso riferimento per brevità con il richiamo all'«articolo 14».

¹⁰ Legge 18 giugno 2009, n. 69, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile; una precedente novella era stata introdotta dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.

¹¹ Il differimento di un anno è stato sancito con una novella introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 18 giugno 2009, n. 69.

¹² Ma si veda, più in dettaglio, *infra*, in questo stesso paragrafo.

¹³ Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, prevista dall'articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246, presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri Prodi, XV, Doc. XXVII, n. 7.

mediante due apporti disomogenei: da un lato, le norme applicate dai Ministeri, sulla base delle segnalazioni dei rispettivi Uffici legislativi; dall'altro, gli ulteriori atti legislativi vigenti, presenti in diverse banche dati private, individuati a seguito di una verifica effettuata dall'Unità per la semplificazione e per la qualità della regolazione»¹⁴. In ogni caso, esso ha costituito un primo tentativo di selezionare sulla base della ricognizione di plessi normativi omogenei e di una metodologia complessa ma sistematica, quella che è la base normativa che regola settori omogenei¹⁵.

In questa più recente fase il Governo, per ricostruire il quadro della normazione italiana, ha fatto riferimento al più ampio e complesso insieme degli atti pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, a partire dal marzo del 1861 e fino a tutto il 2008, ossia a oltre 450.000 atti¹⁶. Ovviamente, la serie generale della *Gazzetta Ufficiale* contiene ogni tipo di atto: «per la maggior parte sono decreti ministeriali, mentre gli atti numerati (tutti gli atti primari e tutti i regolamenti governativi) sono circa 185.000»¹⁷. Questa sarebbe la base-dati storica, lo *stock* normativo vigente, di cui si è tenuto conto, anche al fine della creazione della banca dati pubblica, denominata «Normattiva», finalizzata a consentire la consultazione di tutte le leggi vigenti a cittadini e operatori, in modo gratuito (sulla quale si veda più oltre).

L'intendimento di eliminare – per quanto possibile – l'area di incertezza circa la permanenza in vigore o meno di disposizioni di legge non contenute nel decreto legislativo «salva-leggi», per le quali sarebbe rimesso all'interprete la valutazione se siano da ricondurre ai cosiddetti «settori esclusi» ovvero se – dopo l'operare della «ghigliottina» – siano da considerare implicitamente abrogate, e comunque la volontà di ridurre lo *stock* normativo anche anticipatamente rispetto ai tempi della «ghigliottina» ha condotto il Governo a realizzare, nel 2008, due interventi di abrogazione espressa di una molteplicità di disposizioni specificamente individuate. Il primo è stato compiuto con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha prodotto l'abrogazione di 3.370 atti primari (anche successivi al 1970) cui si è accompagnata, secondo i dati forniti dal Governo, quella implicita di altre disposizioni, per un complesso valutato in circa 7.000 fonti prima-

¹⁴ Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo «taglia-leggi», atto del Governo n. 289, trasmesso alle Camere in data 29 ottobre 2010.

¹⁵ Così si legge nel parere che il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, ha formulato, nell'adunanza del 14 luglio 2009, pronunciandosi sullo schema di decreto legislativo «salva-leggi» (atto del Governo n. 118), ora decreto legislativo n. 179 del 2009.

¹⁶ Si veda la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo «taglia-leggi», nonché quella allo schema di decreto «salva-leggi».

¹⁷ Così la relazione allo schema di decreto legislativo «taglia-leggi», citato. La relazione allo schema di decreto legislativo «salva-leggi» precisava, al riguardo, che le leggi sono 33.490, i decreti-legge 5.403, i regi decreti-legge poco più di 10.091. A livello secondario vi sono 71.457 regi decreti (molti di dubbia natura) e 46.692 decreti del Presidente della Repubblica.

rie; il secondo con il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, che ha disposto l'abrogazione di circa 28.000 atti primari precostituzionali¹⁸.

La decorrenza di quest'ultima abrogazione è stata peraltro differita al 16 dicembre 2009¹⁹, in coincidenza con la data fissata per l'esercizio della delega «salva-leggi»; l'accorgimento, suggerito dalla precedente esperienza maturata con il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008²⁰ – che richiese alcune correzioni, apportate proprio dal decreto-legge n. 200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009 – ha evitato soluzioni di continuità nella vigenza di alcune disposizioni: una prima correzione è stata infatti realizzata a giugno 2009²¹ escludendo dall'elenco delle abrogazioni numerose leggi di ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali relative al periodo 1861-1948; successivamente lo stesso decreto legislativo «salva-leggi» con il suo Allegato 2, ha potuto correggere, ove necessario, il suddetto decreto-legge n. 200 del 2008, escludendo dall'abrogazione precedentemente prevista – ma non ancora realizzata – più di 850 disposizioni già indicate tra quelle «condannate» prima della data «fatidica» del 16 dicembre 2009²².

Lo strumento dell'abrogazione espressa di specifici atti o disposizioni, da affiancare a quella generalizzata della ghigliottina, è stato poi ricondotto nell'alveo unitario della delega alla semplificazione normativa – adempiendo a una precedente espressa indicazione parlamentare²³ – con

¹⁸ Va ricordato che sia il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che il decreto-legge n. 200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009, prevedevano, ciascuno per i provvedimenti rispettivamente abrogati, l'adozione da parte del Governo di un «atto ricognitivo» che individuasse le norme di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto attuative, esecutive o comunque connesse esclusivamente alla vigenza delle disposizioni di cui i decreti-legge stessi hanno disposto l'abrogazione. Era inoltre prevista la contestuale trasmissione alle Camere di una relazione volta ad illustrare i criteri adottati nella ricognizione e i risultati della medesima con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri. Tali atti non risultano – al momento – adottati.

¹⁹ Dall'articolo 2 del decreto-legge n. 200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009.

²⁰ Si ricorda che il decreto-legge n. 112 del 2008 nel testo originario disponeva che l'abrogazione degli atti primari individuati operasse con la decorrenza di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso; in sede di conversione in legge tale termine è stato poi differito al centottantesimo giorno dall'entrata in vigore, ossia al 22 dicembre 2008. Sempre in sede di conversione, si è ritenuto opportuno far salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. L'utilità di uno iato temporale tra individuazione degli atti da abrogare ed efficacia dell'abrogazione medesima si è nuovamente confermata con il decreto-legge n. 200 del 2008, il cui allegato veniva corretto, sopprimendo le voci concernenti le leggi di ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali relative al periodo 1861-1948, dalla stessa legge n. 69 del 2009 che differiva la decorrenza dell'effetto abrogativo del medesimo decreto-legge n. 200 del 2008.

²¹ Si veda l'articolo 4, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, e il connesso Allegato 1.

²² Sul punto si veda il paragrafo II. 1.

²³ In sede di conversione del decreto-legge n. 200 del 2008 sono stati presentati, e accolti dal Governo, due ordini del giorno, di identico contenuto, con i quali, pur ricono-

l'introduzione nell'articolo 14, del comma 14-*quater*, strettamente connesso all'esperienza dei due provvedimenti d'urgenza ora ricordati. Si conferisce infatti al Governo una delega per realizzare – accanto all'individuazione delle norme primarie da «salvare» – una speculare opera di abrogazione delle disposizioni legislative statali, anche successive al 1° gennaio 1970, oggetto di abrogazione tacita o implicita ovvero che abbiano esaurito la loro funzione, siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete²⁴; si tratta di categorie di norme che infatti le lettere *a*) e *b*) del comma 14 dell'articolo 14 (recante i principi direttivi per l'individuazione delle disposizioni da sottrarre alla ghigliottina) vietano di includere nei provvedimenti «salva-leggi». Va sottolineato che il termine per l'esercizio di questa delega coincide con quello di efficacia della ghigliottina, ossia il 16 dicembre 2010; su tale provvedimento, noto nel dibattito come «taglia-leggi», ora decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212²⁵, si sofferma il successivo paragrafo II. 2.

La disciplina del procedimento «taglia-leggi» prevede quindi che il 16 dicembre 2010 si realizzi la contestuale abrogazione espressa degli atti primari, anche *post*-1970, indicati dal decreto legislativo «taglia-leggi» (articolo 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246 del 2005) e quella automatica e generalizzata ad opera della ghigliottina (articolo 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005) sulla generalità degli atti primari *ante*-1970 non espressamente salvati dal decreto «salva-leggi» (articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005) ovvero non salvati *ope legis* in quanto rientranti nelle categorie dei cosiddetti settori esclusi (articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005).

Passando ora a illustrare la complementare opera di individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore, val conto richiamare, sia pure sommariamente, i principi e criteri direttivi cui il Governo è stato astretto nell'esercizio della delega «salva-leggi» (articolo 14, comma 14). Si è ap-

scendo che l'intervento di riduzione delle leggi esistenti e l'azione di rilancio del progetto di informatizzazione dell'ordinamento rispondono a finalità apprezzabili e condivisibili, si faceva presente che risultavano ancora aperti i termini di esercizio della delega «taglia-leggi», si sottolineava «la necessità di utilizzare per il futuro strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere di urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal legislatore parlamentare e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo», e si invitava il Governo a trasmettere alle Camere un aggiornamento della relazione prevista dalla legge n. 246 del 2005 concernente la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti e le eventuali incongruenze e antinomie riscontrate nell'attività di verifica. Un terzo ordine del giorno, accolto anch'esso dal Governo, lo impegnava a procedere ad eventuali ulteriori abrogazioni espresse con i decreti legislativi di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e non più con lo strumento del decreto-legge; si tratta degli ordini del giorno G101 e G. 2.100 (seduta dell'Assemblea del Senato n. 152 del 17 febbraio 2009) e dell'ordine del giorno 9/2004-A/1 (seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati n. 121 del 27 gennaio 2009).

²⁴ È stata, anche in questo caso, la legge 18 giugno 2009, n. 69, a introdurre tale modifica.

²⁵ Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, recante abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

pena detto dei principi e criteri direttivi che impongono, in primo luogo, un divieto di «salvataggio» per le norme già implicitamente o tacitamente abrogate ovvero obsolete (articolo 14, comma 14, lettere *a*) e *b*)); in secondo luogo, la delega chiede al Governo, nell'individuare le disposizioni di legge la cui permanenza in vigore sia indispensabile, di identificare quelle la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali; quelle indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore e quelle la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica; quelle aventi ad oggetto i principi fondamentali dello Stato nelle materie di legislazione concorrente, oggetto dei decreti ricognitivi adottati ai sensi della cosiddetta «legge La Loggia» (rispettivamente, lettere *c*), *d*), *g*) e *h*), del comma 14 dell'articolo 14).

Il legislatore delegato è inoltre chiamato a un'opera di riordino: infatti le disposizioni da mantenere in vigore debbono in primo luogo essere organizzate per settori omogenei o per materie e deve essere assicurata la garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa (lettere *e*) ed *f*) del comma 14 dell'articolo 14). Il successivo comma 15 dell'articolo 14 prevede poi – come ulteriore contenuto della delega di cui al comma 14 – la semplificazione e il riassetto delle materie oggetto dei decreti legislativi di cui al medesimo comma 14, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59²⁶, cui si aggiunge la finalità di «armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970». A una successiva opera di riassetto, di integrazione e correzione il Governo è poi chiamato dai successivi commi 18 e 18-*bis* dell'articolo 14, di cui si dirà tra breve.

Escluse dall'effetto di abrogazione generalizzata, ma per diretta previsione legislativa e dunque senza bisogno di essere incluse nei decreti legislativi di cui al comma 14 dell'articolo 14, sono le categorie di disposizioni rientranti nei cosiddetti «settori esclusi» (cui si è già accennato) indicati dal comma 17 dell'articolo 14: in sintesi, sono le norme contenute nei codici di diritto e procedura civile e penale, nel codice della navigazione o in ogni altro testo normativo che rechi in epigrafe la denominazione codice o testo unico; le disposizioni disciplinanti l'ordinamento degli organi costituzionali o degli organi a rilevanza costituzionale o delle magistrature e dell'Avvocatura dello Stato; quelle costituenti adempimenti imposti dalla normativa comunitaria e quelle occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali; quelle tributarie, di bilancio, in materia previdenziale e assistenziale.

Va infine ancora una volta ricordato che l'effetto abrogativo automatico e generalizzato (ossia la «ghigliottina») non coincide con l'adozione del decreto legislativo che individua le disposizioni da mantenere vigenti: come anticipato, la legge n. 69 del 2009²⁷ ha infatti differito di un anno

²⁶ Sui cui contenuti si veda *infra*.

²⁷ All'articolo 4 di quella legge.

(al 16 dicembre 2010) l'entrata in vigore della cosiddetta «ghigliottina» nei riguardi di tutti gli atti normativi non censiti nei decreti legislativi «salva-leggi» di cui al comma 14 dell'articolo 14 (comma 14-ter dell'articolo 14). Si fa quindi nuovamente ricorso all'accorgimento già adottato in occasione della conversione dei decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008, in modo da disporre di un lasso di tempo in cui poter correggere eventuali errori o omissioni compiuti nell'individuare le disposizioni da «salvare» prima che l'effetto abrogativo si compia, evitando quindi il rischio di dover richiamare in vigore disposizioni erroneamente abrogate.

È poi prevista l'adozione, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti «salva-leggi», di cui al comma 14 dell'articolo 14, di decreti legislativi contenenti disposizioni integrative o correttive, previo parere della Commissione parlamentare per la semplificazione (comma 18 dell'articolo 14).

Ma la drastica riduzione dello *stock* normativo primario, realizzata a dicembre 2010 ad opera della «ghigliottina» e degli interventi di abrogazione espressa di specifiche disposizioni, non esaurisce l'ambito della razionalizzazione normativa perseguita con il procedimento «taglia-leggi», che prevede – come si è ora ricordato – anche la semplificazione o il riordino della materie oggetto di sfoltimento normativo, ancora in via legislativa delegata. L'attuazione della delega è volta a consentire infatti il riordino e la codificazione della normativa primaria «confermata», assicurando maggiore validità al principio della certezza del diritto, cui si accompagna la redazione di contestuali o comunque conseguenti raccolte organiche di norme regolamentari disciplinanti le medesime materie, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di rango primario e procedendo alla loro semplificazione²⁸; il Governo viene vincolato, nell'esercizio di tale delega, al rispetto dei principi e criteri direttivi che l'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (la prima delle cosiddette «leggi Bassanini»), detta, in via generale, per la semplificazione e il riassetto normativo²⁹; a

²⁸ Così dispone la novella all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, introdotta dall'articolo 1, comma 1, lettera b) della legge n. 246 del 2005.

²⁹ L'articolo 20 richiamato, al comma 3, detta i seguenti principi:

a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia;

a-bis) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

b) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

c) indicazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione, al contraddittorio, alla trasparenza e pubblicità che regolano i procedimenti amministrativi [...];

d) eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza, alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, all'ordinato assetto del territorio, alla tutela dell'igiene e della salute pubblica;

e) sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, per-

questi si aggiungono i criteri che quello stesso articolo detta, sempre in via generale, ai fini della semplificazione dei procedimenti amministrativi di competenza statale³⁰.

L'opera di riassetto era originariamente prevista come contemporanea all'individuazione delle norme da mantenere in vigore e poteva essere realizzata sia contestualmente a tale individuazione, sia con decreti diversi, adottati comunque entro il medesimo termine del 16 dicembre 2009 (articolo 14, comma 15); va ricordato che tale termine poteva essere prorogato di novanta giorni, in caso di trasmissione degli schemi alle Camere nei trenta giorni che precedono la scadenza³¹ (come è avvenuto nel caso dei primi atti di riassetto trasmessi; si veda *infra*, al capitolo III). Si è poi stabilito che l'opera di riassetto possa essere realizzata dal Governo anche successivamente, entro due anni dal termine per

messo e di consenso comunque denominati che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa e il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge, con una denuncia di inizio di attività da presentare da parte dell'interessato all'amministrazione competente corredata dalle attestazioni e dalle certificazioni eventualmente richieste;

f) determinazione dei casi in cui le domande di rilascio di un atto di consenso, comunque denominato, che non implichi esercizio di discrezionalità amministrativa, corredate dalla documentazione e dalle certificazioni relative alle caratteristiche tecniche o produttive dell'attività da svolgere, eventualmente richieste, si considerano accolte qualora non venga comunicato apposito provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti in relazione alla complessità del procedimento, con esclusione, in ogni caso, dell'equivalenza tra silenzio e diniego o rifiuto;

g) revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte: 1) alla regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza; 2) alla eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività, anche alla luce della normativa comunitaria; 3) alla eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative; 4) alla protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, per la realizzazione della solidarietà sociale; 5) alla tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità;

h) promozione degli interventi di autoregolazione per *standard* qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive, sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti, anche privati, che accertino e garantiscano la qualità delle fasi delle attività economiche e professionali, nonché dei processi produttivi e dei prodotti o dei servizi;

i) per le ipotesi per le quali sono soppressi i poteri amministrativi autorizzatori o ridotte le funzioni pubbliche condizionanti l'esercizio delle attività private, previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di verifica e controllo successivi. I modelli di regolazione vengono definiti dalle amministrazioni competenti in relazione all'incentivazione della concorrenzialità, alla riduzione dei costi privati per il rispetto dei parametri di pubblico interesse, alla flessibilità dell'adeguamento dei parametri stessi alle esigenze manifestatesi nel settore regolato;

l) attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, salvo il conferimento di funzioni a province, città metropolitane, regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; determinazione dei principi fondamentali di attribuzione delle funzioni secondo gli stessi criteri da parte delle regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente;

m) definizione dei criteri di adeguamento dell'organizzazione amministrativa alle modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma;

n) indicazione esplicita dell'autorità competente a ricevere il rapporto relativo alle sanzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

³⁰ Al comma 4 di quel medesimo articolo.

³¹ Si veda *infra*, in merito all'articolo 14, comma 22, della legge n. 246 del 2005.

l'esercizio della delega «salva-leggi», ossia entro il 15 dicembre 2011 (articolo 14, comma 18). È infine prevista l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti di riassetto di cui all'articolo 14, comma 18, entro un anno dalla data di entrata in vigore di questi ultimi (articolo 14, comma 18-bis).

Il quadro normativo ora descritto rappresenta il precipitato di una stratificazione di interventi legislativi³² e interpretativi: sollecitato da un quesito posto dal Ministro per la semplificazione normativa volto a chiarire quale fosse il termine ultimo per l'esercizio della delega per l'emana-zione di disposizioni di riassetto ai sensi dell'articolo 14, commi 15, 18 e 18-bis, il Consiglio di Stato ha osservato che, «come si rileva anche dai lavori preparatori, il legislatore, con la successione di previsioni normative avrebbe preso atto delle difficoltà connesse al rispetto dei tempi, preven-dendo (...) innovativamente che l'opera di riassetto possa non coincidere temporalmente con quella di individuazione delle disposizioni da salvare ed essere differita entro il maggior lasso temporale a disposizione del Go-verno per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi». In so-stanza, il nuovo comma 18 dell'articolo 14 intende «consentire l'esercizio dei (soli) poteri di riassetto normativo in via autonoma ed eventualmente per la prima volta nel biennio successivo all'emana-zione dei decreti legi-slativi di identificazione della disciplina destinata a permanere in vigore, e con riferimento a tale disciplina»; la previsione, poi, del potere correttivo di cui al successivo comma 18-bis dell'articolo 14 è mirata solo per tali «nuovi» decreti legislativi di riassetto, non adottati in coincidenza con l'individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore.

Sotto il profilo sostanziale, le varie pronunce del Consiglio di Stato hanno inoltre offerto una lettura della normativa che presiede all'opera di riassetto: in primo luogo, viene ribadito³³ che il riassetto normativo «si traduce nella semplificazione e riordino della normativa; parimenti im-plica l'esercizio di poteri innovativi dell'ordinamento attribuendo "il po-tere di comporre in un testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo"³⁴», «in tal modo consentendo al Governo di eserci-

³² L'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 è stato modificato sul punto inizialmente dall'articolo 13 della legge n. 15 del 2009, che ha dettato un nuovo testo del comma 18, e dall'articolo 4, comma 1, lettera d), della legge n. 69 del 2009, che ha introdotto il comma 18-bis.

³³ Così il parere sui provvedimenti di riordino dell'ordinamento militare (su tali prov-vedimenti si veda il paragrafo III. 1), richiamando sul punto il precedente parere reso sullo schema del codice della proprietà industriale: Consiglio di Stato, adunanza generale, 25 ottobre 2004, n. 2/04, cui si riferiva anche il precedente parere reso nell'adunanza a sezioni riunite del 13 gennaio 2010 in merito all'interpretazione del comma 18 dell'articolo 14; vedi *supra*.

³⁴ Sono qui richiamate dal Consiglio di Stato la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2007, in materia di scrutinio della legge delega per il codice della proprietà indu-striale e la pronuncia del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 21 maggio 2007, parere n. 2024.

tare un incisivo potere di riordino dell'intera materia»³⁵. In secondo luogo, intervenendo su un punto controverso³⁶, si è affermato che «attraverso il riassetto è possibile legificare norme di origine regolamentare, delegificare ovvero deregolamentare una determinata materia affidando l'individuazione delle prescrizioni di dettaglio a fonti non normative³⁷». Secondo il Consiglio di Stato, infatti, «in ogni caso, il richiamo senza distinzioni di sorta a tutti i principi e criteri direttivi contemplati nell'art. 20, l. n. 59 del 1997 (e dunque anche a quelli di cui al co. 2 che, a sua volta, rinvia ai regolamenti previsti dal primo e dal secondo comma dell'art. 17, l. n. 400 del 1988 e quindi anche a quelli frutto di delegificazione), da parte del comma 15 dell'art. 14, l. n. 246 cit. conferma, *in parte qua*, la validità della scelta effettuata dal Governo».

Quanto agli aspetti procedurali, si rammenta che la Commissione parlamentare per la semplificazione è chiamata a esprimere il proprio parere sugli schemi di decreto legislativo di semplificazione e riassetto, adottati ai sensi dell'articolo 14, commi 15 e 18, di abrogazione espressa previsti dall'articolo 14, comma 14-*quater*, e sui decreti correttivi e integrativi di cui al medesimo articolo 14, commi 18 e 18-*bis*. Il parere deve essere reso entro trenta giorni; il Governo, ove ritenga di non accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni. La Commissione può chiedere una sola volta ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'adozione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Trascorso il termine, eventualmente prorogato, i decreti legislativi possono essere comunque emanati; nel computo dei termini non viene considerato il periodo di sospensione estiva e quello di fine anno dei lavori parlamentari.

I tempi per l'espressione del parere parlamentare possono avere – e, come si dirà più oltre, hanno in concreto avuto per l'adozione del codice dell'ordinamento militare – conseguenze sul termine per l'esercizio della delega: stabilisce infatti l'articolo 14, comma 22, ultimo periodo, che se il termine previsto per il parere della Commissione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

³⁵ Così prosegue, sul punto il parere reso dal Consiglio di Stato già reso nell'adunanza a sezioni riunite del 13 gennaio 2010 in merito all'interpretazione del comma 18 dell'articolo 14; vedi *supra*.

³⁶ Emerso, come si dirà nel paragrafo III. 1, anche nel corso dell'esame parlamentare dello schema di testo unico regolamentare in materia di ordinamento militare, nonché di quello in materia di attività agricola.

³⁷ In tal senso il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 20 dicembre 2004, parere n. 11602, sullo schema del Codice del consumo; adunanza generale del 25 ottobre 2004, parere n. 2/04 sullo schema del codice della proprietà industriale.

Sempre in tema di procedura è intervenuta una novella³⁸ con la quale si è espunto dal comma 23 dell'articolo 14 l'inciso che attribuiva valore di parere favorevole al decorso del termine senza che la Commissione abbia espresso il parere.

Il legislatore ha anche approntato un meccanismo di periodico riordino delle norme regolamentari, che potrà concorrere al sistematico riassetto della normativa. Va incidentalmente ricordato che le politiche di semplificazione si sono incentrate, in una prima fase, su un ampio ricorso alla potestà regolamentare del Governo, individuando nei regolamenti di delegificazione il principale strumento della semplificazione, con conseguente aumento di normazione di rango secondario. Successivamente, peraltro, si è registrata una contrazione nel ricorso alla delegificazione, anche a seguito dell'intervenuta entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, che – con il novellato articolo 117, comma sesto – attribuisce alle regioni la potestà regolamentare in ogni materia diversa da quelle di competenza esclusiva statale e uno speculare, crescente ricorso alla legislazione delegata.

Con una recente modifica alla legge 23 agosto 1988, n. 400³⁹, si è riconosciuta espressamente al Governo la possibilità di procedere al riordino delle disposizioni regolamentari vigenti⁴⁰, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete. La disposizione è finalizzata a realizzare un periodico riordino delle fonti regolamentari basato su linee direttrici analoghe a quelle individuate per il meccanismo «taglia-leggi»⁴¹. In questa direzione era stato avviato il lavoro di ricognizione dei provvedimenti di natura regolamentare «connessi esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi» abrogati dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e dal decreto-legge n. 200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009, «in maniera da abrogarli espressamente, come richiesto dai medesimi decreti legge»⁴², secondo quanto riferisce la relazione sull'impatto delle abrogazioni previste

³⁸ Articolo 10-bis del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Con la medesima novella è inoltre stata equiparata la sospensione di fine anno dei lavori parlamentari a quella estiva, al fine di escluderli dal computo dei termini.

³⁹ Ad opera dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 69 del 2009, che ha introdotto un comma 4-ter all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 che disciplina l'attività di Governo.

⁴⁰ A tale opera si procede con regolamenti di cui all'articolo 17, comma 1, della citata legge n. 400, quindi non di delegificazione.

⁴¹ Un'ulteriore novella alla legge n. 400 del 1988 disposta con la medesima norma della legge n. 69 del 2009 stabilisce in via generale il coinvolgimento delle Camere nel procedimento di adozione dei regolamenti di delegificazione, prevedendo il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che nella prassi già viene spesso previsto nelle singole autorizzazioni alla delegificazione.

⁴² Così prevedono infatti l'articolo 24, comma 1-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, introdotto in sede di conversione in legge e poi novellato dal decreto-legge n.

dall'articolo 2 del citato decreto-legge n. 200 del 2008⁴³; si tratta – secondo quanto ivi segnalato – di un migliaio di regolamenti, da abrogare espressamente. Lo strumento delle abrogazioni espresse si affianca a quello di «codificazione regolamentare»⁴⁴: il Governo è infatti chiamato a completare il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole.

Il Governo può quindi intervenire anche sul versante delle norme secondarie, realizzando così un'opera di semplificazione e riordino completa e organica dell'intero assetto normativo.

Ulteriori recenti interventi normativi hanno sancito principi mirati alla corretta «manutenzione» dell'ordinamento: due principi attinenti alla formulazione tecnica dei testi legislativi (e non solo) trovano spazio in una fonte di rango primario a carattere generale, con l'introduzione, nel testo della legge n. 400 del 1988 di un articolo 13-*bis*, ove si prevede infatti che ogni norma diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme oggetto di sostituzione, modifica, abrogazione o deroga. Si prevede inoltre che le disposizioni legislative, di rango secondario e contenute in circolari che rinviano ad altre norme indichino, in forma integrale ovvero in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare. I principi così sanciti sono qualificati come «principi generali per la produzione normativa» che non possono essere derogati o modificati o abrogati se non esplicitamente⁴⁵.

Apposite disposizioni sono poi volte ad assicurare la tenuta e il costante aggiornamento dei processi di riordino normativo, autorizzando in via permanente il Governo a redigere testi unici compilativi raccogliendo le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, procedendo alla puntuale individuazione del testo vigente delle norme, alla ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni, al coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa e infine alla ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore⁴⁶. Inoltre il Governo può aggiornare, al-

200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009, nonché l'articolo 2, comma 2, del citato decreto-legge n. 200 del 2008.

⁴³ Si veda la relazione del giugno 2009, XVI, Doc. XXVII, n. 10.

⁴⁴ La legge n. 246 del 2005 ha sul punto novellato l'articolo 20 della legge «Bassanini I», n. 59 del 1997.

⁴⁵ Le novelle richiamate sono state introdotte dall'articolo 3 della legge 18 giugno 2009, n. 69, *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*.

⁴⁶ Si veda l'articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988, introdotto dall'articolo 5, comma 2, della legge n. 69 del 2009.

meno ogni sette anni, codici e testi unici con i medesimi criteri e procedure dettati per i testi unici compilativi (ora ricordati)⁴⁷; si prevede inoltre che la Presidenza del Consiglio adotti atti di indirizzo e coordinamento (rivolti alle articolazioni ministeriali) per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di codici e testi unici siano attuati esclusivamente mediante novelle a tali codici e testi unici.

La riduzione dello *stock* normativo, anche mediante l'abrogazione di numerose disposizioni che hanno ormai esaurito i loro effetti, è – come si è detto – funzionale all'avanzamento e al completamento del programma «Normattiva». Il progetto, coordinato – a partire dalla legislatura in corso – dal Ministro per la semplificazione normativa e volto a realizzare una banca dati pubblica e gratuita della legislazione statale vigente, prende avvio con l'articolo 107 della legge finanziaria 2001, legge 23 dicembre 2000, n. 388, che ha costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo, avente la finalità di «promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo»; in questa legislatura, a dieci anni dalla prima ideazione, si è pervenuti alla prima attuazione del progetto. La banca dati è stata infatti realizzata – anche con la collaborazione degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati – consentendo a tutti gli utenti la ricerca e la consultazione gratuita *on line* della normativa vigente (sul sito www.Normattiva.it), contribuendo a rendere effettivo e fruibile in modo gratuito e generalizzato il principio della certezza del diritto e a garantire «conoscibilità» della legislazione, non solo nel testo originario ma anche nel suo testo vigente, come risultante dalle molteplici modifiche intervenute successivamente. Caratteristica della banca dati è infatti la possibilità per l'utente di accedere alla cosiddetta «multivigenza», ossia di consultare le leggi presenti nella banca dati nel testo originariamente pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, ovvero nel testo vigente, e quindi effettivamente applicabile, alla data di consultazione della banca dati, ovvero ancora nel testo vigente a qualunque data pregressa indicata dall'utente.

Dopo una prima fase sperimentale ad accesso limitato, dal marzo 2010 il sito è stato aperto all'universo degli utenti *Internet*, con la possibilità di consultare gli atti normativi pubblicati in epoca repubblicana (quindi a partire dal 2 giugno 1946); la consultazione anche nella modalità della multivigenza è stata realizzata in fasi successive, giungendo a completamento dal 28 settembre 2010, potendo ora essere utilizzata per l'intero *corpus* normativo di epoca repubblicana.

Il programma prevede ulteriori fasi di affinamento della banca dati; il Ministro per la semplificazione normativa⁴⁸ ha inoltre reso noto che è in

⁴⁷ Articolo 13-bis, commi 3 e 4, della legge n. 400 del 1988, introdotti con l'articolo 3 della legge n. 69 del 2009.

⁴⁸ Nella lettera del 22 giugno 2010, riportata in Allegato.

fase di attuazione la convergenza della banca dati Normattiva con le banche dati della normativa regionale di cui all'articolo 1 del citato decreto-legge n. 200 del 2008, in corso di realizzazione in cooperazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

II. – LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE

1. LA «GHIGLIOTTINA», IL DECRETO «SALVA-LEGGI» E IL SUO CORRETTIVO

Il 18 settembre 2009 il Governo ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo recante: «Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore»⁴⁹; si tratta del decreto «salva-leggi», destinato appunto a individuare le disposizioni da sottrarre alla «ghigliottina» disposta dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, ora definitivamente approvato e divenuto il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179. Per una disamina delle norme che presiedono all’abrogazione automatica generalizzata e al meccanismo «salva-leggi», si rinvia al precedente paragrafo; preme qui ricordare ancora una volta che, mentre il termine per l’adozione del decreto legislativo «di salvezza» degli atti primari pre-1970 è quello del 16 dicembre 2009⁵⁰, l’effetto abrogativo – come per i decreti-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e n. 200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009 – è stato differito⁵¹ a un momento successivo, e in particolare a un anno dalla scadenza del termine per l’adozione dei provvedimenti «salva-leggi»; il termine è scaduto quindi il 16 dicembre 2010.

Contenuto proprio del decreto legislativo è dunque la norma che mantiene in vigore le disposizioni legislative statali *ante* 1970 – non riconducibili ai settori esclusi, salve *ex se* - ritenute indispensabili, alla luce dei principi e criteri direttivi di delega, le quali vengono indicate nell’Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009. Secondo quanto riferiva la relazione introduttiva dell’atto, al fine di individuare con certezza gli atti da mantenere in vigore, è stata realizzata un’ampia e complessa ricognizione con il contributo delle varie Amministrazioni che hanno indicato le norme precedenti al 1970 delle quali hanno ritenuto indispensabile la permanenza in vigore, le norme abrogabili anche con efficacia immediata, nonché i settori per i quali procedere al riassetto o a un mero riordino e consolidamento normativo. Avviata nel novembre 2008, tale ricognizione, anche considerati i tempi a disposizione, si è rivelata molto complessa, dal momento che, in considerazione dell’articolazione delle amministrazioni in più direzioni generali e in amministrazioni autonome, la valutazione delle

⁴⁹ XVI legislatura, atto del Governo n. 118.

⁵⁰ Con la possibilità di proroga del termine stesso di cui all’articolo 14, comma 22, della legge n. 246 del 2005; per un’applicazione della proroga medesima, si veda – in merito al codice dell’ordinamento militare – il paragrafo III. 1.

⁵¹ Ad opera della legge n. 69 del 2009; si veda quanto già detto nel precedente paragrafo.

leggi vigenti nei settori di competenza, così come delle leggi da abrogare, è passata al vaglio di più soggetti; essa ha consentito la costituzione di un'apposita banca dati informatica (suddivisa per Ministeri) nella quale sono state indicate:

a) le norme da salvare precedenti il 1970 e risalenti fino al marzo 1861, comprendendo così la legislazione a partire dal Regno d'Italia, restando pertanto impregiudicata la questione dell'eventuale vigenza di atti primari preunitari;

b) le norme qualificate come da abrogare espressamente, anche posteriori al 1970;

c) le norme sulle quali non sono state espresse valutazioni da parte delle amministrazioni che le hanno esaminate e, quindi, rientranti nell'effetto della «ghigliottina»;

d) le norme appartenenti ai cosiddetti settori esclusi (ossia quelli sottratti *ope legis* alla «ghigliottina» in forza del comma 17 del più volte citato articolo 14).

Rispetto ai dati forniti dalle varie amministrazioni, ai fini della redazione del decreto legislativo «salva-leggi», si riferisce come sia stato verificato che si trattasse comunque di soli atti di rango primario, non considerando i provvedimenti di natura secondaria – trasferiti in apposito elenco – o amministrativa, che sono esclusi dal meccanismo «taglia-leggi»: al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti si provvede infatti con diverse modalità, come si è già ricordato⁵².

È stato poi verificato che gli atti normativi indicati come formalmente in vigore non risultassero abrogati di fatto, per incompatibilità con la legislazione successiva o perché avevano esaurito i loro effetti. Tra le norme ritenute «ghigliottinabili» – sulle quali cioè l'amministrazione competente non si è pronunciata per il mantenimento in vigore – vi sono, ad esempio:

- le norme colpite da una pronuncia di incostituzionalità;
- le leggi relative a enti soppressi e il cui stato di liquidazione sia esaurito;
- le leggi relative ai passaggi di personale od organici di Ministeri non più esistenti;
- le norme o leggi relative a persone giuridiche od organizzazioni riconducibili al regime fascista e che non risultano più esistenti;
- le norme relative a istituti giuridici o situazioni giuridiche comunque tutelabili risalenti nel tempo e accertate come non più esistenti.

Quanto alla problematica dei decreti-legge e delle novelle, particolarmente delicata, la relazione introduttiva allo schema di decreto legislativo

⁵² Sul punto si veda quanto detto al capitolo I, in merito a quanto previsto da ultimo dalla legge n. 69 del 2009 che ha novellato la legge 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

avvertiva che si era ritenuto necessario salvare sia il decreto-legge che la relativa legge di conversione, e, allo stesso modo, sia la legge modificante che la legge modificata, al fine di garantire l'armonizzazione e l'organicità della relativa disciplina. In relazione alle novelle, il Governo ha effettuato una valutazione caso per caso, tenendo conto del fatto che la legge successiva talvolta incideva su singole disposizioni già abrogate. In questi casi, è stato concordato con l'amministrazione interessata di abrogare anche la legge modificante. Nel caso di norme «pluridespote» (ossia di competenza di più amministrazioni), laddove vi sia stata una valutazione discordante tra le amministrazioni interessate, il conflitto è stato risolto a favore del mantenimento in vigore dell'atto, previa valutazione congiunta con le amministrazioni interessate.

Il decreto legislativo nella sua versione originaria conteneva, nell'Allegato 1, 2.456 atti di rango primario «pre-1970» per i quali si prevedeva la permanenza in vigore, in quanto ritenuti indispensabili, indicando anche molteplici casi di salvataggi parziali, per quei provvedimenti mantenuti in vigore solo in parte; l'Allegato 1 li riportava (e li riporta tuttora, nel testo definitivamente approvato) seguendo l'ordine cronologico, con l'indicazione dell'amministrazione di riferimento. L'elenco è preceduto da una norma generale che definisce l'ambito di applicazione dell'intervento «salva-leggi», al fine di chiarirne la portata.

Il decreto legislativo, come si è anticipato, ha inoltre offerto l'occasione per apportare le correzioni all'elenco delle abrogazioni espresse previste dal decreto-legge n. 200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009, il cui effetto si sarebbe prodotto a decorrere dal 16 dicembre 2009 intervenendo, in particolare, su norme istitutive di comuni e in materia di beni culturali: l'Allegato 2 del decreto legislativo elenca infatti le disposizioni, già presenti nell'allegato al suddetto decreto-legge n. 200 del 2008, che vengono sottratte all'effetto abrogativo che quel provvedimento d'urgenza prevedeva.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto legislativo a partire dalla fine del mese di settembre 2009 e fino all'inizio del mese di novembre di quell'anno, avvalendosi del prezioso contributo della generalità delle Commissioni di merito del Senato della Repubblica e della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, che hanno formulato osservazioni e rilievi, e dell'apprezzato lavoro degli Uffici delle Camere. Parallelamente, la Commissione ha inoltre svolto una serie di audizioni⁵³ di responsabili degli uffici legislativi o, più specificamente, di responsabili per il procedimento «taglia-leggi» dei Ministeri e dei Dipartimenti coinvolti nel processo di disboscamiento della legislazione, al fine di acquisire, nel confronto diretto con tutte le amministrazioni interessate, ulteriori elementi di valutazione. Il lavoro della Commissione è sfociato nel parere votato il 4 novembre

⁵³ Svolte, tra il 7 e il 14 ottobre, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa.

2009⁵⁴; trattandosi di un parere favorevole con osservazioni, e dunque senza condizioni, non si è dato il caso di un secondo parere della Commissione, né di un'eventuale proroga del termine per l'esercizio della delega⁵⁵.

Il parere della Commissione è articolato in osservazioni aventi ad oggetto l'articolato del decreto legislativo – consistente in un unico articolo – e in osservazioni concernenti gli Allegati al decreto stesso, ossia l'individuazione delle norme da sottrarre all'effetto abrogativo della «ghigliottina» e del citato decreto-legge n. 200 del 2008⁵⁶. Nel formulare il parere, la Commissione ha valorizzato gli elementi e le segnalazioni provenienti dagli uffici dei Ministri, l'istruttoria svolta dagli Uffici delle Camere e le osservazioni e rilievi formulati dalle Commissioni permanenti, come emerge non solo dal testo del parere, ma anche dai suoi tre Allegati, nei quali confluiscono tutti gli specifici rilievi raccolti e considerati utili. In particolare, nell'Allegato A al parere è riportata la generalità delle segnalazioni concernenti lo schema di decreto, raggruppate per amministrazione competente: come si dirà più in dettaglio tra breve, si può ricordare che tra le osservazioni della Commissione vi sono le segnalazioni di atti per i quali si dubita del requisito dell'indispensabilità ovvero su cui si ritengono opportuni ulteriori approfondimenti; casi in cui un atto presente nell'Allegato al decreto dovrebbe essere espunto, in quanto già abrogato; casi in cui, viceversa, l'Allegato dovrebbe essere integrato con provvedimenti legislativi specifici: tra questi, ricorrono i casi di leggi di conversione di decreti-legge presenti nell'Allegato, e viceversa; ipotesi per le quali sarebbero opportuni «salvataggi parziali», anziché di tutto l'atto primario indicato, per l'avvenuta implicita o espressa abrogazione di alcune disposizioni, e così via. Nell'Allegato B al parere della Commissione sono individuati gli atti, inseriti nell'Allegato 1 allo schema di decreto legislativo, riguardanti ambiti che potrebbero essere ricondotti ai «settori esclusi»⁵⁷, mentre il terzo Allegato (C) elenca disposizioni già abrogate dal decreto-legge n. 112 del 2008, segnalate come indispensabili, non presenti né connesse ad atti presenti nell'Allegato 1 allo schema di decreto legislativo⁵⁸.

⁵⁴ Dopo aver ottenuto la proroga di venti giorni, prevista dalla legge (articolo 14, comma 22, della legge n. 246 del 2005), il parere è stato approvato nella seduta pomeridiana del 4 novembre 2009; il suo testo è pubblicato in allegato alla seduta antimeridiana svoltasi nella medesima data.

⁵⁵ Come si è già ricordato nel precedente paragrafo, infatti, l'articolo 14, comma 22, della legge n. 246 del 2005 stabilisce che: «Per l'acquisizione del parere, gli schemi dei decreti legislativi di cui ai commi 14, 14-*quater*, 15, 18 e 18-*bis* sono trasmessi alla Commissione, che si pronuncia entro trenta giorni. Il Governo, ove ritenga di non accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni. Se il termine previsto per il parere della Commissione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza di uno dei termini previsti dai commi 14, 14-*quater*, 15, 18 e 18-*bis*, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni».

⁵⁶ Cfr. *supra*.

⁵⁷ Di cui all'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005; si veda al capitolo I.

⁵⁸ Per quelle, invece, connesse ad atto presente nell'Allegato 1 del decreto legislativo, la segnalazione viene riportata, unitamente a quelle generali, nell'Allegato A al parere.

Un primo gruppo di osservazioni hanno ad oggetto l'articolo unico del decreto legislativo; si deve in primo luogo ricordare che nel suo parere la Commissione aveva segnalato l'esigenza di inserire nell'articolo la salvaguardia anche degli atti di cui all'Allegato 2 del decreto stesso: nel suo testo originario, infatti, il comma 2 dell'articolo unico – per la sua formulazione letterale – sembrava salvare quegli atti solo dall'effetto abrogativo disposto dal decreto-legge n. 200 del 2008, ma non da quello della «ghigliottina» di cui all'articolo 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005. Gli atti esclusi dall'effetto di abrogazione espressa del decreto-legge n. 200 del 2008 sarebbero quindi rientrati nell'ambito di applicazione dell'abrogazione generalizzata e automatica, proprio perché vigenti (essendo stati espunti dall'Allegato del decreto-legge n. 200 del 2008), pubblicati prima del 1° gennaio 1970 e non inclusi tra quelli da mantenere in vigore, di cui all'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo. Recependo tale indicazione, il Governo ha poi modificato l'articolo, il cui comma 2 precisa che gli atti indicati nell'Allegato 2 «permano in vigore anche ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-*bis* e 14-*ter*, della legge 28 novembre 2005, n. 246».

Un secondo rilievo formulato dalla Commissione concerneva il comma 4 dell'articolo unico, nel quale si escludevano dall'effetto abrogativo generalizzato alcune tipologie di norme relative alla diretta attuazione della norma costituzionale, in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica o tra Stato e le altre confessioni religiose, nonché di autonomia delle regioni a Statuto speciale. A tale riguardo, il parere della Commissione⁵⁹ rilevava che le clausole di salvaguardia diretta indicate nel comma 17 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (ossia, i cosiddetti «settori esclusi») non necessitano, tecnicamente, di alcun ausilio normativo, perché sono costruite come clausole autosufficienti, che rimettono all'interprete l'inclusione o meno di singole disposizioni nel novero dei casi indicati; il decreto legislativo inoltre nell'identificare – quale canone ricognitivo di valore suppletivo – alcuni casi di leggi di diretta attuazione costituzionale, ne tralasciava altri, che pure avrebbero natura analoga. Peraltro, l'atipicità e il carattere «rinforzato» di tali fonti dovrebbero indurre a ritenerle comunque escluse dalla «ghigliottina». L'invito rivolto al Governo era dunque quello di riformulare la norma, chiarendone la natura ricognitiva e non esaustiva, eventualmente come specificazione del criterio utilizzato dal legislatore delegato nell'individuare l'ambito entro cui svolgere la ricognizione delle disposizioni precedenti il 1970 da mantenere in vigore, anziché come norma autonoma: se non si trattasse di mera ricognizione, infatti, ha argomentato la Commissione, la disposizione dovrebbe considerarsi estranea all'oggetto di delega, non essendo nella disponibilità del decreto legislativo stabilire materie da sottrarre all'abrogazione automatica, aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge di delegazione. Il comma

⁵⁹ Riprendendo su questo punto, come in alcuni altri di cui si dirà, le osservazioni e i rilievi formulati da Commissioni permanenti.

4 dell'articolo unico, in ogni caso, a parte modifiche di forma, è stato mantenuto dal Governo, il quale ha ritenuto «opportuno conservare l'attuale formulazione che ha un valore meramente tuzioristico, in quanto tali ambiti sono già esclusi per diretta applicazione della Costituzione»⁶⁰.

Un ulteriore profilo problematico concerneva la presenza nell'Allegato 1 di alcuni atti fonte le cui disposizioni risultano essere parzialmente abrogate, in assenza di indicazioni su quali fossero le specifiche disposizioni vigenti di cui si riteneva indispensabile la salvaguardia, accanto a casi in cui erano invece esplicitamente indicate singole disposizioni che si riteneva dovessero restare in vigore. Nella consapevolezza che tale circostanza probabilmente derivava dalle difficoltà inerenti la necessità di procedere a una così complessa e contestuale ricognizione di un assai vasto numero di provvedimenti normativi primari, la Commissione espresse il timore che ciò potesse indurre a considerare l'inclusione di un atto parzialmente abrogato – con particolare riferimento a ipotesi di abrogazioni implicite – nell'elenco dei provvedimenti da mantenere in vigore come suscettibile di provocare l'eventuale reviviscenza di articoli di legge o di singole disposizioni precedentemente abrogati. Infatti, malgrado l'articolo unico facesse esplicitamente riferimento alla «permanenza in vigore» (al comma 3, lettera *d*)) specificando che «s'intende che restano in vigore le disposizioni legislative statali, indicate negli allegati 1 e 2, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto» tuttavia il medesimo comma 1 (alla lettera *a*)) precisava che «per "disposizioni legislative statali" s'intendono tutte le disposizioni comprese in ogni singolo atto normativo statale con valore di legge indicato negli Allegati 1 e 2, con effetto limitato a singole disposizioni solo nei casi espressamente specificati». Poiché al legislatore delegato è preclusa la possibilità di determinare, con l'esercizio della delega di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, la persistente validità di «disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita» o «che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete»⁶¹, con il parere si invitava il Governo a valutare l'opportunità di integrare lo schema di decreto legislativo con una norma che chiarisse che l'eventuale inclusione di un atto primario che comprenda disposizioni con le caratteristiche ora richiamate senza l'indicazione delle singole disposizioni che restano in vigore, non comporta, in applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, alcun effetto di rivitalizzazione delle stesse, utilizzando – se del caso – anche note o segnalazioni nel corpo dell'Allegato 1.

In accoglimento di questa osservazione, il decreto legislativo⁶² reca ora il richiamo all'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice ci-

⁶⁰ Relazione illustrativa del Governo al testo definitivo del decreto legislativo n. 179 del 2009.

⁶¹ Articolo 14, comma 14, lettere *a*) e *b*) della legge n. 246 del 2005.

⁶² Articolo 1, comma 3, lettera *d*).

vile, volto a fugare ogni dubbio circa eventuali «reviviscenze» di disposizioni precedentemente abrogate.

Sempre in merito al tema delle «abrogazioni parziali», e passando ora alle osservazioni più specificamente concernenti l'Allegato 1, il decreto legislativo è stato poi corretto, appunto nel suo Allegato 1, sostituendo l'originaria intitolazione di una sua parte «Eventuali salvataggi parziali» con quella «Singole disposizioni che restano in vigore», anche qui accogliendo un'osservazione della Commissione (e del Consiglio di Stato). In ogni caso, si sollecitava il Governo a correggere l'Allegato 1, anche in sede di decreti legislativi integrativi e correttivi, specificando per ciascun atto primario che risulti in parte inattuale le specifiche disposizioni mantenute in vigore. Gli uffici del Ministro per la semplificazione normativa hanno comunicato, a tale riguardo, di aver provveduto a un'ulteriore verifica degli allegati allo schema di decreto prima dell'adozione definitiva del decreto medesimo: a voler richiamare anche un solo esempio, si possono ricordare gli allegati E (sul contenzioso amministrativo) ed F (sui lavori pubblici) della legge del 1865 sull'unificazione amministrativa del neocostituito Regno d'Italia, per i quali sono ora indicati i singoli articoli mantenuti in vigore (a differenza che nello schema originario)⁶³; sui contenuti degli eventuali interventi correttivi si dirà invece più oltre.

La Commissione ha poi rilevato⁶⁴ come l'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, si muova, nel definire i criteri di delega, tra i due poli opposti della «identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore» da un lato e delle «disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita» o «che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete» dall'altro. Una parte cospicua degli atti normativi inclusi nell'Allegato 1 dello schema originario, sembrava corrispondere piuttosto ai parametri di esclusione (leggi già abrogate, a efficacia esaurita, obsolete) che non a quello del carattere indispensabile per la regolazione di settore: a tale riguardo sono stati segnalati, a titolo meramente esemplificativo, vari casi⁶⁵, per i quali si invitava il Governo a valutare l'opportunità di confermarne l'inclusione tra quelli da sottrarre all'abrogazione, rilevando come l'approssimazione nella formazione dell'Allegato 1 allo schema di decreto legislativo generasse dubbi per l'eventuale mancata inclusione di norme che invece meriterebbero di essere salvate, soprattutto alla stregua dell'ordinamento costituzionale.

Nel testo definitivo, gli atti primari dei quali la Commissione prospettava l'espunzione in quanto di non palese «indispensabilità» sono stati og-

⁶³ Si tratta della legge 20 marzo 1865, n. 2248, legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, riportata al n. 1 dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009.

⁶⁴ Il rilievo in questione riprende sul punto un'osservazione della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica.

⁶⁵ Indicati nell'Allegato A al parere della Commissione parlamentare per la semplificazione.

getto di valutazione volta per volta, risultando espunti o mantenuti a seconda dei casi.

La Commissione – raccogliendo anche specifiche segnalazioni provenienti dalle amministrazioni interessate – sollecitava, al contempo, una riconsiderazione delle abrogazioni operate dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008: da un lato, infatti, si rilevava la presenza, nell'Allegato 1 allo schema originario, di alcuni provvedimenti già abrogati, nella loro interezza, ad opera del medesimo decreto-legge n. 112 del 2008⁶⁶; dall'altro, vi erano casi di disposizioni abrogate dal medesimo provvedimento d'urgenza, ritenute invece indispensabili dalle amministrazioni competenti⁶⁷ ma non contenute nel «salva-leggi». Nella consapevolezza che si trattava di atti non più vigenti e dunque non suscettibili di poter essere inclusi tra quelli per i quali, secondo quanto richiesto dall'articolo 14, comma 14, «si ritiene indispensabile la permanenza in vigore», il parere della Commissione invitava tuttavia a valutare come la rapida successione di provvedimenti – anche con carattere d'urgenza – a fini di semplificazione e sfoltimento dello *stock* normativo potesse avere indotto a non considerare nella loro completezza gli effetti derivanti da talune abrogazioni, comportando quindi la necessità di intervenire, restituendo vigenza a norme che – a una più attenta valutazione – fossero da considerarsi indispensabili. Il Governo veniva quindi invitato a considerare ogni possibile intervento volto a restituire vigenza a disposizioni abrogate dal citato decreto-legge n. 112 del 2008 ritenute indispensabili – specificamente segnalate nel parere – anche valutando la possibilità di mantenere tali atti (o di inserirli se non presenti) nell'Allegato allo schema di decreto legislativo.

Tale sollecitazione non ha tuttavia avuto seguito e il decreto legislativo n. 179 del 2009 non comprende atti già oggetto di abrogazione da parte del decreto-legge n. 112 del 2008: la possibilità di una riconsiderazione in merito all'esigenza di provocarne la reviviscenza è dunque rimessa a un eventuale successivo provvedimento.

Ulteriore profilo problematico è quello delle disposizioni riconducibili ai cosiddetti «settori esclusi»⁶⁸: in primo luogo, va detto che alcune amministrazioni avevano segnalato la presenza nel testo originario dell'Allegato 1 di alcuni atti da ricondurre ai settori esclusi; in altri casi, invece,

⁶⁶ Si ricordano per il Ministero della giustizia, la legge 24 febbraio 1953, n. 89, e la legge 3 febbraio 1957, n. 16; per il Ministero delle infrastrutture e trasporti la legge 23 dicembre 1967, n. 1246.

⁶⁷ Si possono ricordare i seguenti provvedimenti: legge 18 marzo 1926, n. 562, per la conversione di alcuni decreti-legge come il decreto-legge 17 settembre 1925, n. 1735, relativo alle cooperative di consumo; legge 23 aprile 1949, n. 165, articoli 5 e 13, incidente sulle competenze dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA); decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987, circa il decentramento di servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; legge 5 luglio 1961, n. 578, circa la classificazione degli olii di oliva; legge 24 luglio 1961, n. 729, articolo 9, circa la costruzione in deroga alle distanze di rispetto delle autostrade.

⁶⁸ Di cui all'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005 di cui si è detto nel capitolo I.

L'assenza di atti nell'Allegato 1 (come, ad esempio, leggi di conversione di decreti-legge invece presenti nell'Allegato 1 e viceversa; novelle di atti invece presenti nell'Allegato 1 e viceversa) è stata connessa all'inclusione degli atti mancanti negli elenchi, in via di predisposizione, delle disposizioni riconducibili ai settori esclusi. La Commissione, pur nella consapevolezza che si trattasse con tutta probabilità di disposizioni in materie riconducibili a settori esclusi e dunque – a rigore – non rientranti tra le categorie di disposizioni da salvare in quanto mantenute in vigore *ope legis*⁶⁹, ha privilegiato la finalità di assicurarne il mantenimento in vigore e di garantire la maggiore certezza del diritto possibile, invitando quindi il Governo a operare una scelta univoca, mantenendo o inserendo tali atti nell'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo.

Più in generale, la Commissione – non diversamente dal Consiglio di Stato – ha sollecitato la redazione di un apposito elenco di tali norme, allo scopo di evitare che sia rimesso all'interprete la verifica dell'appartenenza di una norma a uno di tali settori, e, quindi, della sua sopravvivenza o meno. Questa operazione di carattere meramente enunciativo – argomentava il parere – eviterebbe aree di incertezza circa la permanenza in vigore di norme riconducibili ai settori esclusi, garantendo un principio fondamentale dell'ordinamento, quale la certezza del diritto. L'eventuale successiva riconsiderazione di un atto che induca a ritenere che esso, pur compreso nell'elenco dei provvedimenti rientranti nelle categorie di cui al comma 17 dell'articolo 14, non sia effettivamente da ricondurre a un settore escluso, potrebbe non comprometterne la salvezza, ove si intendesse che il suo inserimento nell'apposito elenco abbia quanto meno il valore di includerlo tra le norme da mantenere in vigore ai sensi del comma 14 dell'articolo 14 e dunque di sottrarle alla cosiddetta «ghigliottina». Si suggeriva quindi di affiancare alla redazione dell'elenco (in cui far confluire gli atti già presenti o inseriti nell'Allegato al decreto «salva-leggi», di cui si è appena detto, in sede di interventi correttivi) un'integrazione dell'articolato volta a chiarire tale interpretazione, rendendo certa la funzione di salvaguardia dell'inserimento in quell'elenco e, contestualmente, ribadendo l'efficacia diretta del comma 17 dell'articolo 14 quanto alla permanenza in vigore di tutte le norme afferenti ai settori elencati, a prescindere dall'inclusione nell'elenco stesso. Nel caso invece in cui non si fosse provveduto a ciò contestualmente all'adozione del decreto «salva-leggi», si invitava il Governo a farlo anche successivamente con apposito intervento normativo.

L'elencazione degli atti primari vigenti rientranti nelle materie escluse, cui il Governo si era mostrato disponibile nel corso del dibattito parlamentare sullo schema di decreto legislativo, non trova tuttavia riscontro nel decreto legislativo n. 179 del 2009. Secondo quanto risulta, l'ulteriore verifica in merito a eventuali integrazioni e soppressioni concernenti i provvedimenti rientranti nei settori esclusi non è stata compatibile con

⁶⁹ Sul punto si veda quanto detto nel capitolo I.

l'adozione del «salva-leggi» nei tempi imposti dalla legge delega. Il Governo ha comunque manifestato l'intendimento di accogliere il suggerimento della Commissione e di redigere (una volta ricevute le integrazioni di tutte le Amministrazioni) con apposito provvedimento normativo, un elenco degli atti riconducibili ai «settori esclusi»; a tale elenco si intenderebbe attribuire efficacia non meramente ricognitiva, ma cogente, nel senso che l'eventuale inserimento in questo elenco di un atto che non sia effettivamente da ricondurre a settori esclusi non ne comprometterebbe la salvezza, posto che il suo inserimento nello stesso avrebbe quanto meno la forza di sottrarlo al cosiddetto «effetto ghigliottina»⁷⁰.

La maggior parte dei provvedimenti che la Commissione aveva individuato come riconducibili a settori esclusi sono stati comunque espunti dal testo definitivo dell'Allegato 1⁷¹; in alcuni casi, tuttavia, sono stati mantenuti, a scopo prudenziale: tra questi, ad esempio, alcuni provvedimenti in materia elettorale⁷².

⁷⁰ Così la relazione illustrativa al testo definitivo del decreto legislativo n. 179 del 2009.

⁷¹ Atti presenti nello schema, non già nel testo definitivo del decreto legislativo, sono: in materia regionale (ove entra in gioco la rilevanza costituzionale di alcuni organi regionali o l'attuazione delle forme di autonomia speciale costituzionalmente previste), decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 30 giugno 1947, n. 567; legge 10 febbraio 1953, n. 62; legge 17 febbraio 1968, n. 108; decreto del Presidente della Repubblica 2 giugno 1969, n. 652. In materie di competenza del Ministero dell'interno, sono: legge 11 luglio 1956, n. 699; legge 26 luglio 1961, n. 709; legge 27 febbraio 1963, n. 225; legge 9 giugno 1964, n. 405; legge 11 luglio 1967, n. 574; legge 30 ottobre 1969, n. 803. In materia previdenziale, sono: regio decreto-legge 19 marzo 1936, n. 761, convertito dalla legge 9 luglio 1936, n. 1702; regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155; decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1956, n. 648; legge 5 febbraio 1957, n. 18; legge 27 luglio 1962, n. 1115; legge 6 ottobre 1964, n. 983; legge 11 marzo 1965, n. 158; legge 26 luglio 1965, n. 965; legge 21 aprile 1967, n. 272; legge 27 luglio 1967, n. 661; legge 30 gennaio 1968, n. 47. In materia di politiche agricole, sono: regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604; legge 30 aprile 1962, n. 283. In materia di pubblica amministrazione, sono: decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato); legge 22 dicembre 1960, n. 1600.

⁷² Sono state mantenute nel decreto legislativo n. 179 del 2009 «salva-leggi», la legge 16 maggio 1956, n. 493 (recante norme per la elezione della Camera dei deputati), la legge 10 agosto 1964, n. 663 (recante modificazione alle norme per la elezione dei Consigli comunali di cui al Testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, ed alle norme per le elezioni dei Consigli provinciali di cui alla legge 8 marzo 1951, n. 12 e 10 settembre 1963, n. 962), la legge 22 gennaio 1966, n. 1 (recante modificazioni alle norme della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali).

Tali fonti dovrebbero ritenersi, a rigore, escluse, per esser poi confluite in testi unici (salvo la legge n. 663 del 1964, la quale estende l'ambito di applicazione di disposizione di un testo unico). Ed i testi unici sono *ex se* esclusi, secondo la previsione della legge n. 246 del 2005.

Le leggi citate sono tuttavia presenti nel decreto legislativo in via prudenziale, in quanto i testi unici in materia elettorale – il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati); il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali); il decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223 (testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali) – furono adottati dal Go-

In un momento successivo, il Ministro per la semplificazione normativa ha reso noto di aver richiesto a ciascuna amministrazione una ricognizione della normativa di competenza riconducibile a materie escluse: in esito a tale iniziativa, il Ministro afferma che «deve ad oggi darsi atto della difficoltà di pervenire ad una ricognizione esaustiva delle disposizioni rientranti in tali settori», sia per l'incompletezza delle risposte (pervenute solo da poche amministrazioni), sia per la non agevole individuazione dei provvedimenti in alcune materie, come quella previdenziale o assistenziale. A ciò si aggiunge che «le difficoltà di una ricognizione esaustiva sono amplificate dal fatto che la delega di cui all'articolo 14, comma 14, riguarda singole "disposizioni" che potrebbero essere contenute in provvedimenti riguardanti materie apparentemente non rientranti in settori esclusi».

Infine, l'operazione presenterebbe «notevoli criticità», poiché «da un lato, un elenco contenuto in un atto meramente "ricognitivo" non eliminerebbe i dubbi circa la permanenza in vigore con riguardo ad eventuali provvedimenti non censiti; dall'altro, un elenco contenuto in un atto di natura "normativa" determinerebbe, per gli stessi provvedimenti non censiti, la caducazione automatica per effetto della ghigliottina»⁷³.

Va ricordato che a tali settori sono riconducibili gran parte degli atti normativi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia assistenziale o previdenziale – il quale ha comunicato, al riguardo, di avere a suo tempo segnalato al Ministro competente i provvedimenti di interesse ritenuti rientranti tra i settori esclusi⁷⁴ – nonché gran parte delle leggi di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze (tra le quali, ad esempio, quelle in materia di bilancio e di contabilità pubblica): quest'ultimo ha comunicato che è in corso di predisposizione un testo unico delle norme in materia di contabilità dello Stato, nonché in materia di tesoreria, come previsto da apposita delega⁷⁵.

Occorre ricordare, sia pure brevemente, che la Commissione per la semplificazione – come si accennava nella premessa – si è attivata per acquisire, ai fini della redazione della presente relazione, elementi informa-

verno in assenza di delega o autorizzazione da parte del Parlamento, talché dovrebbero dirsi compilativi, privi di effetti novativi o sostitutivi delle fonti primarie originarie.

In quanto testo unico, non è ricompreso nel decreto legislativo in esame il decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (testo unico delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato). È invece ricompresa la legge 20 dicembre 1954, n. 1181, recante delega per l'emanazione di quello statuto.

⁷³ Si veda la lettera del Ministro per la semplificazione normativa del 22 giugno 2010, allegata alla presente relazione.

⁷⁴ Si veda la comunicazione dell'11 giugno 2010, allegata alla presente relazione, nonché quella del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alle politiche per la famiglia, il quale ricorda come le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale siano, appunto, di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, «in accordo con lo stesso Ministero e su suggerimento della struttura di coordinamento»: si veda la lettera del 28 luglio 2010, allegata alla presente relazione.

⁷⁵ Si tratta della delega, conferita al Governo dall'articolo 50 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilità e finanza pubblica, per l'esercizio della quale è fissato un termine di quattro anni.

tivi sulle iniziative intraprese o programmate da parte delle amministrazioni centrali, successive all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 179 del 2009; facendo seguito a un'analoga iniziativa realizzata nella primavera del 2009, è stata pertanto richiesto a tutti i Ministeri e Dipartimenti interessati un documento nel quale fossero indicate le iniziative e le attività intraprese dopo l'adozione del citato decreto legislativo n. 179 del 2009 e fossero riportati, in particolare, i seguenti dati con riferimento agli atti rientranti nella competenza di ciascuna amministrazione:

a. il grado di elaborazione degli interventi correttivi e integrativi del decreto legislativo n. 179 del 2009 già individuati con riferimento alle disposizioni rientranti nella competenza di ciascuna amministrazione, segnalando se si sia prevista, in tale ambito, l'eventuale riorganizzazione del suo Allegato 1 per settori omogenei;

b. l'indicazione dei settori per i quali si intende utilizzare gli strumenti di semplificazione e di riassetto previsti dall'articolo 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005;

c. i criteri adottati per individuare le disposizioni legislative statali, anche pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970, per le quali prevedere l'abrogazione espressa ai sensi del comma 14-*quater* del medesimo articolo 14;

d. l'elenco, se disponibile, delle disposizioni di legge rientranti nella competenza di ciascuna amministrazione destinate ad essere abrogate per effetto della cosiddetta «ghigliottina» di cui al comma 14-*ter* dell'articolo 14;

e. l'indicazione dei casi per i quali non si sia ritenuto di dar seguito alle osservazioni formulate dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel parere reso lo scorso 4 novembre 2009 concernenti l'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo «salva-leggi» e le ragioni che hanno condotto a tale scelta;

f. lo stato di avanzamento dell'eventuale redazione degli elenchi contenenti le disposizioni legislative vigenti che si ritengono riconducibili ai settori che l'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005 esclude dall'abrogazione generalizzata di cui all'articolo 14, comma 14-*ter* (ossia ai cosiddetti «settori esclusi»);

g. ogni altro elemento ritenuto utile all'acquisizione di un quadro il più possibile completo ed esaustivo dell'attività di semplificazione normativa *in itinere* e da realizzare.

Dalle risposte a tale iniziativa sono tratte le valutazioni attribuite ai vari Ministeri, sia quelle ora riportate, sia quelle che seguono nel corso della presente relazione (come viene segnalato di volta in volta in nota): si rinvia, comunque, per il loro testo integrale, agli allegati alla presente relazione.

Tornando alla questione dei «settori esclusi», gli uffici del Ministro per le pari opportunità hanno comunicato che è in fase di elaborazione un apposito elenco. Ha invece completato la ricognizione dei provvedi-

menti da ricondurre ai «settori esclusi» il Ministero della difesa, che ha anche fornito tale elencazione in allegato alla risposta fornita alla Commissione parlamentare per la semplificazione⁷⁶. Il Ministero dello sviluppo economico ha indicato un unico provvedimento riconducibile alla categoria dei «settori esclusi»⁷⁷, mentre il Ministero dell'interno ha elaborato un elenco delle disposizioni rientranti tra i cosiddetti "settori esclusi" d'interesse dei rispettivi Dipartimenti⁷⁸. Il Ministero degli affari esteri ha comunicato, per quel che concerne la redazione degli elenchi contenenti le disposizioni legislative riconducibili ai cosiddetti "settori esclusi", che nel corso della ricognizione delle disposizioni legislative da sottrarre alla abrogazione per il periodo compreso tra il 1865 e il 1970, così come richiesto dal Consiglio di Stato, si è lavorato sugli elenchi forniti da parte del Ministero per la semplificazione normativa nonché sul riscontro operato mediante la consultazione della banca dati dell'archivio dei trattati internazionali (ITRA) in essere presso il servizio del Contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha segnalato all'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa – che aveva inviato un elenco ricognitivo dei provvedimenti riconducibili a settori esclusi, affinché fosse sottoposto a un'ulteriore verifica e fossero segnalate le necessarie integrazioni e soppressioni – sulla base delle valutazioni fornite dai competenti Dipartimenti, alcune disposizioni da inserire nel predetto elenco. Con l'occasione, si è rilevato «che l'identificazione di norme appartenenti ai settori esclusi presenta degli aspetti problematici». «Possono, infatti, sussistere dubbi sulla appartenenza di una legge (o altro atto normativo) alla categoria dei settori esclusi quando alcune disposizioni della legge (che di per sé non è riconducibile ad un settore escluso) modificano espressamente parte di altro provvedimento normativo appartenente ad un settore escluso (ad esempio un testo unico); quando le disposizioni contenute nella legge sono di tipo misto; quando alcune di esse si riferiscono a settori esclusi (ad esempio la previdenza) ed altre no, tanto da risultare dubbia la prevalenza dell'una o dell'altra categoria se non in base ad (opinabili) operazioni interpretative»⁷⁹.

Non ha poi avuto seguito l'invito, formulato sia dalla Commissione sia dal Consiglio di Stato, a riorganizzare l'Allegato 1 del decreto «salva-leggi» per settori omogenei individuando il presupposto specifico di salvaguardia delle singole disposizioni legislative, anziché includerle in un solo contesto, senza distinzioni. La redazione di appositi elenchi per materia, ovvero il ricorso a descrittori, erano le soluzioni suggerite al fine non solo di dare piena attuazione a uno specifico criterio di delega,

⁷⁶ Si veda in allegato alla presente relazione.

⁷⁷ Si tratta di un regio decreto del 1934 recante un testo unico; si veda la comunicazione del 15 luglio 2010, allegata alla presente relazione.

⁷⁸ Si veda la comunicazione del 4 agosto 2010, allegata alla presente relazione.

⁷⁹ Si veda la documentazione trasmessa da quel Dicastero, allegata alla presente relazione.

ma anche di affiancare al criterio ricognitivo una metodologia ricostruttiva del sistema, prodromica e funzionale al riordino della legislazione, oggetto della medesima delega. Al riguardo, il Governo ha osservato come la scelta organizzativa seguita nella predisposizione dell'elenco – oltre al criterio cronologico, che appare necessario a fini di chiarezza e sistematicità della ricognizione stessa – per «ambiti di competenze ministeriali» (già prospettata, peraltro, come possibile soluzione dal Consiglio di Stato nel parere n. 2024 del 21 maggio 2007) al momento dell'adozione del provvedimento appariva la più opportuna, in considerazione del fatto che esso si limita all'individuazione degli atti legislativi precedenti al 1970 e, quindi, non provvede al riassetto per materie e settori omogenei. Inoltre, come già specificato nella relazione illustrativa del decreto legislativo, l'indicazione per ciascun provvedimento dell'amministrazione competente presente nell'Allegato 1, individua nella sostanza anche il relativo settore di riferimento. Si sottolinea, infine, che gran parte dei provvedimenti inclusi nell'elenco attengono a più settori e si caratterizzano dunque per una trasversalità che rende difficile procedere ad una ulteriore delimitazione per materia⁸⁰.

Dalla documentazione in seguito ricevuta⁸¹, si rileva come alcune amministrazioni si siano comunque attivate a tal fine: il Ministero per i beni e le attività culturali ha comunicato di aver avviato la riorganizzazione per settori omogenei; il Ministero dell'interno ha provveduto a suddividere i provvedimenti salvati con il decreto n. 179 del 2009 per area di competenza dipartimentale, mettendo a disposizione del Ministro per la semplificazione normativa i relativi elenchi, ai fini dell'elaborazione di elenchi di settori omogenei che tengano conto delle disposizioni «salvate», nella stessa materia, da altre amministrazioni.

La Commissione, sempre nell'intento di eliminare le «zone d'ombra» del procedimento «taglia-leggi», raccomandava inoltre di individuare, nell'ambito dei diversi strumenti previsti dall'articolo 14, quello più idoneo per identificare espressamente, in tutti i casi in cui sia possibile, le disposizioni di legge destinate ad essere abrogate per effetto della «ghigliottina», oltre a quelle rientranti nei «settori esclusi». Si segnalava inoltre al Governo l'opportunità di compiere una ricognizione specifica delle norme penali, da richiedere al Ministero della giustizia, affinché fosse chiarito quanti e quali figure di reato sarebbero state abrogate dalla cosiddetta «ghigliottina», considerando che il principio *tempus regit actum*, cioè che la legge abrogata continua a produrre i suoi effetti rispetto ai fatti verificatisi nel tempo della sua vigenza, non è applicabile nel diritto penale nell'ambito del quale la condizione normativa più favorevole produce effetti anche nei confronti di chi sia stato incriminato in forza di una legge

⁸⁰ Si veda la comunicazione del 22 giugno 2010, allegata alla presente relazione.

⁸¹ In risposta alla richiesta di documentazione rivolta a tutte le amministrazioni interessate, come detto, vedi *supra*.

penale precedente. Alle due questioni ha risposto unitariamente il Ministro per la semplificazione normativa, facendo riferimento alla predisposizione di un apposito decreto legislativo di abrogazioni espresse e puntuali, ai sensi dell'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246 del 2005, in relazione alle quali sarebbe stata richiesta al Ministero della giustizia la ricognizione delle figure di reato che resterebbero abrogate⁸². Su tale provvedimento, ora decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, si veda *infra*, al paragrafo II. 2.

Tra le raccomandazioni vi era poi quella a valutare con attenzione – ai fini della decisione circa la loro inclusione nell'elenco delle disposizioni da salvare ovvero della loro abrogazione – tutte le disposizioni recanti l'istituzione, la ricostituzione o la modifica della denominazione o del territorio di comuni e province, per evitare, in particolare, che venissero abrogate norme che disciplinano aspetti fondamentali dell'esistenza di singoli enti locali. Analoga richiesta proveniva anche dall'Unione delle province d'Italia per le disposizioni istitutive delle province e di modifica delle circoscrizioni provinciali anteriori al 1970: il Governo si è riservato di inserire nell'Allegato al «salva-leggi» eventuali ulteriori norme, individuate dopo l'emanazione del decreto legislativo stesso, in sede di decreti legislativi correttivi. In effetti, si segnala che il primo correttivo al decreto legislativo «salva-leggi» ora definitivamente approvato, decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 – con il quale si provvede a integrare l'elenco delle disposizioni da sottrarre alla «ghigliottina» del 16 dicembre 2010 – consiste, per quasi la metà, in atti concernenti comuni e province: in particolare, sui complessivi trentuno atti originari (trentasei nel testo definitivo, ora in vigore), dodici riguardavano comuni (dieci accordano ad altrettanti comuni il titolo di città, due riguardano la denominazione di comuni) e quattro l'istituzione o la denominazione di province.

L'invito a confermare la salvaguardia delle disposizioni che l'articolo 3, comma 1-*bis*, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, e l'Allegato 2 annesso al medesimo decreto-legge avevano sottratto all'abrogazione ad opera del precedente decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è stato quasi integralmente soddisfatto: solo quattro di quegli atti non risultano, infatti, attualmente inseriti nell'elenco delle disposizioni salvate.

L'Allegato 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, nel testo definitivamente approvato dal Governo (prima quindi dell'intervento correttivo del dicembre 2010), e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* conteneva 2.375 atti primari «salvati»; l'Allegato 2 individua gli 861 provvedimenti legislativi sottratti all'effetto abrogativo di cui al decreto-legge n. 200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009. Quest'ultimo risulta quindi notevolmente accresciuto rispetto allo

⁸² Relazione al testo definitivo del decreto legislativo n. 179 del 2009.

schema iniziale, ove figuravano 260 atti; principale causa di tale incremento è l'inclusione di atti concernenti l'assetto territoriale e la denominazione dei comuni, erroneamente oggetto dell'abrogazione prevista dal suddetto decreto-legge n. 200 del 2008. Altre modifiche – inserimento di disposizioni originariamente non previste, o, al contrario, espunzione di altre già presenti, in quanto ritenute riconducibili a settori esclusi ovvero obsolete – derivano, inoltre, dall'accoglimento di richieste formulate dalla Conferenza unificata, inserendo ad esempio atti legislativi statali concernenti l'istituzione di comuni siciliani. Complessivamente, quindi, il provvedimento pubblicato a dicembre 2009 prevedeva di sottrarre alla ghigliottina 3.236 atti.

Come già ricordato, il Governo può, nei successivi due anni, adottare decreti legislativi correttivi e integrativi del decreto legislativo n. 179 del 2009⁸³; in questa prospettiva, particolare utilità rivestono anche quegli elementi informativi che consentano di individuare possibili correzioni che derivino dal mancato accoglimento di specifiche osservazioni a suo tempo formulate dalla Commissione (che si era anche fatta interprete dei rilievi delle singole amministrazioni, come detto), ovvero da segnalazioni successivamente maturate. A tal fine, dalle risposte che le varie amministrazioni hanno inviato alla Commissione in risposta alla richiesta di informazioni del maggio scorso⁸⁴, sono emersi elementi utili.

Alcune delle risposte ora ricordate segnalavano casi in cui le osservazioni formulate dalla Commissione concernenti specifiche disposizioni dell'Allegato I non hanno avuto seguito: così il Ministero dello sviluppo economico ha segnalato quattordici casi per i quali non si è ritenuto di dar seguito alle osservazioni formulate dalla Commissione, come anche gli uffici del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alle Pari opportunità, che hanno rilevato – a fronte dell'accoglimento di alcune osservazioni – il mancato inserimento di due atti primari⁸⁵, peraltro ritenuti probabilmente riconducibili a «settori esclusi» e pertanto sottratti all'effetto ghigliottina di cui all'articolo 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005.

Altre amministrazioni hanno comunicato la piena rispondenza del testo definitivo dell'Allegato al decreto n. 179 del 2009 con le osservazioni formulate. Tra queste, il Ministero degli affari esteri, il quale comunica il pieno adeguamento – per quanto di competenza – al parere, mediante la soppressione delle disposizioni legislative segnalate.

⁸³ A mente dell'articolo 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005, infatti, «Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19».

⁸⁴ Si fa riferimento alla lettera inviata a tutti i Ministri dal Presidente della Commissione bicamerale, in data 6 maggio 2010, i cui contenuti sono riportati *supra*.

⁸⁵ Si tratta dell'articolo 25 del regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 (testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia) e della legge 24 aprile 1967, n. 326 (adesione alla Convenzione sui diritti politici della donna, adottata a New York il 31 marzo 1953, e sua esecuzione).

Quanto all'esigenza di prevedere interventi correttivi e integrativi del decreto legislativo n. 179 del 2009, la maggior parte delle amministrazioni, a seguito di verifiche successive all'entrata in vigore del decreto legislativo «salva-leggi», non ha rilevato la necessità di apportare correzioni o integrazioni agli Allegati al decreto stesso con riferimento ai provvedimenti di rispettiva competenza. Alcune correzioni sono tuttavia state prefigurate nella documentazione pervenuta alla Commissione: in particolare, il Dipartimento per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha individuato due provvedimenti su cui sarebbero necessari correttivi: per il primo si riteneva necessaria un'integrazione dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009 che mantenesse in vigore una legge attualmente non inserita, per il secondo una valutazione in merito all'abrogazione di parte delle norme ora «salvate». Il Ministero dell'interno ha comunicato di aver segnalato al Ministro per la semplificazione normativa alcune nuove disposizioni da salvare e da inserire in un provvedimento correttivo. Il Ministero della giustizia ha individuato sei «anomalie» nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009: si tratta di casi in cui per alcuni atti inseriti nell'Allegato occorrerebbe escludere singole disposizioni, oggetto di precedenti abrogazioni, di un caso in cui, viceversa, si rende necessario integrare la salvaguardia di una fonte primaria con l'indicazione di specifici articoli (ora non presenti) e infine di un caso di fonte di natura regolamentare ora presente nell'Allegato e dunque da espungere. Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti era in corso un esame più approfondito dei casi di mancato recepimento delle osservazioni della Commissione concernenti gli atti contenuti nell'Allegato 1 dell'atto del Governo n. 118⁸⁶ di competenza del Ministero – che in alcuni casi si era fatta interprete anche di segnalazioni del Ministero stesso – al fine di individuare eventuali correttivi. Il Ministero degli affari esteri non ha segnalato correttivi, ricordando di aver già provveduto – con disposizione contenuta nella legge n. 69 del 2009 – all'eliminazione delle leggi di ratifica e di esecuzione di trattati internazionali dall'allegato al citato decreto-legge 200 del 2008: si tratta infatti di atti che rientrano in un «settore escluso».

Va inoltre ricordato che il Ministero della difesa ha preannunciato interventi correttivi e integrativi al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (si veda *infra*, al paragrafo III. 1).

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha ribadito la necessità di far rivivere la legge 5 gennaio 1953, n. 30, recante ratifica di decreti legislativi concernenti il Ministero del tesoro, emanati dal Governo durante il periodo dell'Assemblea Costituente, già abrogata dal citato decreto-legge n. 112 del 2008, limitatamente alla ratifica del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 24 luglio 1947, n. 799, concernente il contributo obbligatorio a carico dei mutilati e invalidi di guerra: tale esigenza, già rappresentata al tempo dell'esame dello schema di decreto legislativo

⁸⁶ Ora decreto legislativo n. 179 del 2009.

«salva-leggi» viene nuovamente ricordata, pur senza chiederne la salvaguardia in sede di interventi correttivi al decreto legislativo medesimo.

Il Governo ha trasmesso alle Camere il primo provvedimento correttivo del decreto legislativo «salva-leggi» il 19 novembre 2010 (atto del Governo n. 295), avendo acquisito il parere del Consiglio di Stato; lo schema di decreto legislativo si componeva di due articoli, il primo dei quali sanciva l'integrazione dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009 con le disposizioni indicate nell'Allegato allo schema medesimo, mentre il secondo recava la clausola di entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*; l'Allegato allo schema, nel suo testo originario, indicava – come si è anticipato – trentuno atti. Nella relazione illustrativa, il Governo segnalava come, nonostante l'ampio termine per l'esercizio della delega per i correttivi e integrativi, di cui al comma 18 dell'articolo 14, fissato al 15 dicembre 2011, «l'intervento integrativo (...) deve essere compiuto entro il 16 dicembre 2010, al fine di sottrarre all'effetto abrogativo di cui al citato comma 14-ter, le disposizioni contenute nell'Allegato, mentre per eventuali interventi correttivi la delega può essere esercitata fino al 15 dicembre 2011, analogamente a quanto previsto per interventi di riassetto e codificazione».

Nello stesso senso argomenta il Consiglio di Stato, il quale, nel parere reso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'Adunanza del 25 ottobre 2010, afferma che «nel caso di integrazione di disposizioni non incluse nell'originario decreto "salva-leggi" le disposizioni integrative devono assumere vigore anteriormente alla data prevista per il verificarsi dell'"effetto ghiottina"».

Quanto ai criteri di individuazione delle disposizioni con cui integrare l'elenco delle norme «salvate», il Governo riferiva come derivassero da segnalazioni delle amministrazioni competenti, emerse nel corso dell'attività istruttoria compiuta per la predisposizione dello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa attuativo del comma 14-*quater* dell'articolo 14 (atto del Governo n. 289, ora decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, sul quale si veda il paragrafo successivo), che ha rappresentato un'ulteriore occasione di valutazione delle disposizioni legislative pre-1970 da mantenere in vigore; assicurava, inoltre, la conformità delle scelte così compiute ai principi e criteri di delega che hanno presieduto la redazione del decreto «salva-leggi», escludendo quindi, in particolare, di integrare l'elenco delle disposizioni «salvate» con quelle riconducibili ai cosiddetti «settori esclusi»⁸⁷. Il Consiglio di Stato ha preso atto di quanto affermato dal Governo circa i criteri seguiti, sostenendo che «per quanto riguarda le disposizioni normative recate da regi decreti e incluse nell'elenco allegato allo schema, l'urgenza del perfezionamento dell'*iter* del provvedimento non consente specifiche verifiche circa la loro natura di disposizioni legislative statali» venendo rimessa «all'Amministrazione

⁸⁷ Si ricorda, ancora una volta, che si tratta di quelle categorie indicate dall'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005; si veda al paragrafo II. 1.

la verifica finale circa la natura dei 31 atti normativi in questione» e richiamando le osservazioni già formulate al riguardo nelle precedenti pronunce concernenti l'opera di semplificazione normativa.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto legislativo subito dopo la sua assegnazione, nella seduta del 24 novembre 2010, in cui il relatore oltre a svolgere la sua relazione introduttiva ha anche tempestivamente presentato una proposta di parere favorevole con osservazioni, che ha integrato con ulteriori rilievi sollevati nel corso del dibattito. La consapevolezza che la contestualità dell'entrata in vigore delle integrazioni all'elenco delle disposizioni da mantenere in vigore e dell'operatività della «ghigliottina» rappresentano un elemento cardine del procedimento «taglia-leggi», ha connotato in modo assorbente l'esame parlamentare del decreto correttivo: si è infatti ritenuto opportuno scongiurare il pericolo che l'adozione definitiva del provvedimento e la sua entrata in vigore entro il 16 dicembre 2010 potessero essere ostacolate dall'assenza del parere parlamentare o dal mancato decorso del termine per esprimerlo. Conseguentemente, nonostante il termine finale per l'esercizio della delega fosse ampio (15 dicembre 2011, come si è detto) e il termine per l'espressione del parere scadesse il 19 dicembre – con la consueta possibilità per la Commissione di ottenerne la proroga di venti giorni – si è convenuto di contenere l'esame entro tempi idonei a consentire l'adozione definitiva e la conseguente entrata in vigore del provvedimento entro la data del 16 dicembre 2010. In sostanza, quindi, la Commissione ha mantenuto l'atto del Governo n. 295 all'ordine del giorno anche delle due successive sedute, ma considerate le difficoltà a procedere alla votazione della proposta di parere ha poi convenuto di non proseguirne l'esame oltre la data del 7 dicembre 2010, prendendo atto che non vi fossero le condizioni per concluderlo con la votazione del parere, e di informarne il Governo trasmettendo, in spirito di collaborazione, la proposta di parere, pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 24 novembre 2010.

Il decreto legislativo – ora decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 – è stato poi definitivamente adottato e, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 dicembre 2010, è entrato in vigore il giorno successivo, il fatidico 16 dicembre 2010; all'articolato sono connessi tre Allegati, di cui si dirà tra breve.

Una prima osservazione formulata dal relatore riguardava il coordinamento con i contenuti dello schema di decreto legislativo «taglia-leggi» (il contestuale atto del Governo n. 289, di cui si dirà più diffusamente nel paragrafo successivo); si è infatti dato il caso che alcuni atti, già presenti nell'Allegato al «taglia-leggi», siano stati espunti da quel provvedimento⁸⁸ proprio in conseguenza dell'intervenuta riconsiderazione circa l'opportunità

⁸⁸ Più precisamente, si dovrebbe dire che se ne prevedeva l'espunzione: al momento dell'esame parlamentare dei due schemi di decreto legislativo, infatti, la volontà di espungere tali atti si desumeva dalla loro assenza dall'Allegato al testo «avanzato», trasmesso a fini collaborativi, che teneva conto del parere del Consiglio di Stato e delle segnalazioni delle Amministrazioni.

della loro permanenza in vigore: per questi occorre allora valutare l'opportunità di aggiungerli all'elenco delle integrazioni al decreto legislativo n. 179 del 2009, al fine di garantirne la sottrazione alla «ghigliottina», ove non fossero riconducibili ad alcuno dei «settori esclusi». Tale considerazione veniva formulata, in primo luogo, con riferimento a sette atti individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze che ne chiedeva il mantenimento in vigore⁸⁹, ma anche per tutti gli altri atti di rango primario pre-1970 la cui permanenza in vigore fosse stata accertata in connessione alla redazione dell'elenco delle puntuali abrogazioni espresse. Come si diceva, il decreto legislativo nel testo definitivamente approvato è corredato di tre allegati; il primo (Allegato A) reca le integrazioni all'elenco delle disposizioni sottratte all'abrogazione automatica e innominata della «ghigliottina», ossia all'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009. L'Allegato, inizialmente composto di trentuno atti, ne indica ora trentasei; tra quelli aggiunti vi sono tre dei sette atti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze di cui si è appena detto⁹⁰.

Non risulta incluso, invece, l'articolo 86, penultimo e terzultimo comma, del regio decreto 2 settembre 1928, n. 1993, recante approvazione del testo unico della legge elettorale politica, la cui permanenza in vigore era stata indicata come necessaria, nel corso dell'esame dei due provvedimenti – il «taglia-leggi», da cui si richiedeva fosse espunto e il correttivo al «salva-leggi» – in quanto funzionale, in particolare, all'esercizio delle funzioni delle Giunte delle elezioni delle Camere. Alla effettiva espunzione dal decreto legislativo «taglia-leggi» non è corrisposto l'inserimento nel decreto legislativo correttivo n. 213 del 2010; peraltro la mancata integrazione potrebbe derivare da una valutazione di tali norme come riconducibili a uno dei settori esclusi e quindi comunque sottratte all'operatività dell'abrogazione generalizzata.

Inoltre si sollecitava una verifica in merito all'esattezza del numero e del titolo (divieto d'abbattimento di alberi d'olivo) dell'atto indicato al numero 21 dell'Allegato, nonché la sua attuale vigenza⁹¹; tale atto non è più presente nell'elenco delle integrazioni al «salva-leggi».

⁸⁹ Si tratta di sette atti indicati nella nota di quel Dicastero del 19 ottobre 2010, allegata allo schema di decreto legislativo, atto del Governo n. 295.

⁹⁰ Sono inseriti tra gli atti «salvati» la legge 27 ottobre 1951, n. 1208; la legge 26 luglio 1956, n. 824; la legge 3 dicembre 1957, n. 1196; non sono invece inclusi nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009 la legge 13 luglio 1966, n. 559, il decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1957, n. 813; il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1969, n. 213; la legge 5 gennaio 1953, n. 30. Per quanto riguarda quest'ultima legge, recante ratifica di decreti legislativi concernenti il Ministero del tesoro, emanati dal Governo durante il periodo dell'Assemblea costituente, segnalata limitatamente alla ratifica del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 24 luglio 1947, n. 799, concernente il contributo obbligatorio a carico dei mutilati ed invalidi di guerra a favore dell'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi di guerra – va ricordato che il suddetto decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 799 del 1947 è stato dichiarato indispensabile dal decreto legislativo n. 179 del 2009, ma la relativa legge di ratifica n. 30 del 1953 risulta abrogata dal decreto-legge n. 112 del 2008.

⁹¹ Nelle banche dati al titolo Divieto d'abbattimento di alberi d'olivo corrisponde il decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, in luogo del decreto legislativo

Più in generale, si invitava il Governo a verificare per quali atti contenuti nell'Allegato I al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, fosse necessario integrare l'indicazione delle singole disposizioni da mantenere in vigore, e ad apportare le conseguenti modifiche che si rendessero necessarie, eventualmente anche con un successivo provvedimento correttivo. In merito, si rileva come l'Allegato C al decreto legislativo n. 213 del 2010 rechi correzioni a cinquantadue atti già inclusi nell'elenco delle disposizioni legislative statali «salvate», di cui all'Allegato I del decreto legislativo n. 179 del 2009.

Quanto all'invito a verificare ed eventualmente espungere dall'Allegato I al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, le disposizioni che nel frattempo fossero state oggetto di abrogazione o di declaratoria di illegittimità costituzionale, eventualmente anche con successivo decreto legislativo correttivo, l'Allegato B al decreto legislativo correttivo – sempre n. 213 del 2010 – indica 466 atti che si provvede ad espungere dal richiamato elenco delle disposizioni precedentemente «salvate». Si tratta, in larga parte, di disposizioni di competenza del Ministero della difesa la cui abrogazione espressa si è determinata a seguito dell'intervenuta entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (su cui si veda il paragrafo III. 1) e comunque, secondo quanto riferito dagli uffici del Governo, di atti che sono stati oggetto di abrogazione.

Tra queste, va segnalata la soppressione dell'atto indicato al numero 1001 dell'Allegato al «salva-leggi»: si tratta del decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante divieto delle associazioni di carattere militare⁹² che il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, aveva indicato tra le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore e che il codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 ha successivamente abrogato espressamente. La vicenda⁹³, è all'origine di un'apposita osservazione con la quale, tenuto conto, da un lato, del limitato ambito oggettivo dell'intervento realizzato con il decreto correttivo e integrativo dell'elenco allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009, dall'altro del termine, fissato al 15 dicembre 2011, per l'esercizio della delega legislativa per emanare disposizioni correttive del codice dell'ordinamento militare, si invitava il Governo a valutare l'opportunità di uno specifico inter-

luogotenenziale 13 settembre 1945, n. 593, che si intitola invece «Provvidenze per l'agricoltura in Sardegna». Il citato decreto legislativo luogotenenziale n. 475 del 1945 è stato modificato in più punti dal decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987, che a sua volta è stato abrogato dal decreto-legge n. 112 del 2008 e non è stato fatto salvo dal decreto legislativo n. 179 del 2009.

⁹² In questo caso, benché l'abrogazione fosse conseguente all'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare – si veda l'articolo 2268 di quel provvedimento, al numero 297 – l'atto è indicato come di competenza del Ministero dell'interno.

⁹³ Oggetto di un'interrogazione parlamentare e origine di una mozione concernente la revoca di deleghe al ministro Calderoli, discussa e respinta dall'Assemblea della Camera dei deputati.

vento correttivo del richiamato codice dell'ordinamento militare finalizzato a reintrodurre la disciplina del decreto legislativo n. 43 del 1948.

A un apposito intervento correttivo del codice dell'ordinamento militare è ugualmente riferito l'ulteriore invito a valutare l'opportunità di modificare l'articolo 1472 di quel codice, ripristinando il testo del soppresso articolo 9, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382, in materia di libertà di espressione dei militari.

In conclusione, quindi, considerando i trentasei atti aggiunti dall'Allegato A e i 466 espunti dall'Allegato B del decreto legislativo n. 213 del 2010, gli atti espressamente «salvati» in attuazione dell'articolo 14, comma 14, dalla «ghigliottina» risultano essere 2.806.

2. IL DECRETO «TAGLIA-LEGGI»

Il Governo, dando attuazione alla delega conferita dall'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246 del 2005⁹⁴, ha approvato un decreto legislativo di abrogazione espressa di disposizioni legislative statali, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970, già tacitamente o implicitamente abrogate, che abbiano esaurito la loro funzione, siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete⁹⁵. Lo schema di decreto «taglia-leggi», che riprende la tecnica dell'abrogazione espressa già utilizzata con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9⁹⁶, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 19 marzo 2010, è stato trasmesso alle Camere il 29 ottobre 2010 (atto del Governo n. 289), dopo aver acquisito il parere del Consiglio di Stato, ed è stato definitivamente approvato con il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212.

L'obiettivo perseguito è quello di realizzare una riduzione espressa e «nominata» dello *stock* normativo, eliminando – in tal senso riferisce il Ministro per la semplificazione normativa⁹⁷ – «gli inconvenienti della cosiddetta "abrogazione al buio" prevista dal meccanismo "taglia-leggi", mettendone in chiaro gli effetti e intervenendo in maniera speculare rispetto ad esso», completando così l'opera di sfoltimento dell'ordinamento intrapresa nel 2008 e sfociata nel decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179.

Nel descriverne i contenuti, il Ministro informava⁹⁸ che l'individuazione degli atti da abrogare espressamente è avvenuta, innanzi tutto, sulla

⁹⁴ Su cui si veda *supra*, al Capitolo I.

⁹⁵ Le categorie considerate sono quelle indicate dal medesimo articolo 14, al comma 14, lettere *a*) e *b*), richiamate dal comma 14-*quater*.

⁹⁶ Anche in questo caso si rinvia a quanto detto nel Capitolo I, in cui si è dato conto – tra l'altro – delle disposizioni della legge n. 69 del 2009 con le quali il meccanismo delle abrogazioni espresse è stato ricondotto nell'alveo della delega legislativa.

⁹⁷ Nella sua lettera del 22 giugno scorso, allegata alla presente relazione; nello stesso senso si veda la relazione illustrativa all'atto del Governo n. 289.

⁹⁸ *Ibidem*.

base delle indicazioni rese al riguardo dalle amministrazioni nel corso dei lavori preparatori del decreto legislativo n. 179 del 2009. Infatti, in esito alla verifica sulle banche dati e alla valutazione delle segnalazioni provenienti dalle singole amministrazioni in merito alla legislazione anteriore al 1970, sono state individuate oltre che le disposizioni da mantenere in vigore, quelle da abrogare espressamente (su indicazione specifica delle amministrazioni); sono residue alcune disposizioni legislative sulle quali non si è espressa alcuna amministrazione, né nel senso del mantenimento in vigore, né nel senso dell'abrogazione: tali norme sono ritenute pertanto destinate a ricadere sotto l'effetto della «ghigliottina»⁹⁹ e, quindi, a essere abrogate dal 16 dicembre 2010. Nello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa – caratterizzato per una particolare «complessità e ampiezza», come afferma il Ministro proponente – sono confluite, in conclusione, sia le disposizioni legislative individuate come da abrogare in modo espresso e puntuale, sia altre comunque destinate a essere abrogate in forza della cosiddetta «ghigliottina». Sono state inoltre individuate dagli Uffici del Dipartimento per la semplificazione normative ulteriori disposizioni (per lo più regi decreti di natura primaria) del tutto obsolete, non presenti, peraltro, in alcuna banca dati normativa tra quelle di maggiore consultazione.

Il provvedimento nel suo testo originario prevedeva l'abrogazione espressa di oltre 70.000 provvedimenti di rango primario (più precisamente, di 71.063 atti): il testo riformulato a seguito del parere del Consiglio di Stato e trasmesso alle Camere unitamente a quello originario, a fini collaborativi, si accompagna a un allegato modificato, a seguito delle osservazioni contenute in quel parere, in cui sono indicati circa 37.000 atti da abrogare. Le norme contenute nell'allegato allo schema di decreto legislativo di abrogazione espressa sono ricomprese in un arco temporale che va dal 21 aprile 1861 al 22 dicembre 1969 e riguardano, in particolare, le seguenti tipologie di atti: regi decreti, regi decreti-legge, leggi, decreti del Presidente della Repubblica, decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato, decreti legislativi luogotenenziali. Sul punto, quindi, l'attuazione della delega è limitata allo stesso ambito in cui ha operato il decreto legislativo n. 179 del 2009, ossia la legislazione statale anteriore al 1970, lasciando inattuata la possibilità di inserire nei decreti di cui all'articolo 14, comma 14-*quater*, anche disposizioni successive.

Anche in questa occasione, come già per il decreto legislativo «salva-leggi», alla prima redazione dell'elenco degli atti – in questo caso da abrogare – è seguita una fase di riscontro con le amministrazioni competenti per materia, che hanno provveduto a verificare la sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per tale forma di abrogazione¹⁰⁰, ovvero se vi fossero – al contrario – disposizioni, tra quelle indicate, da sottrarre al-

⁹⁹ Come si è detto, si tratta del meccanismo di abrogazione generalizzata di cui all'articolo 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005.

¹⁰⁰ Tale riscontro si è avuto anche con riferimento all'elenco delle disposizioni di rango regolamentare che saranno espressamente abrogate, con il contestuale provvedimento di rango secondario.

l'abrogazione; di tale attività danno conto le risposte dei Ministri alla richiesta di elementi informativi inviata lo scorso 6 maggio dal Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione ai fini della redazione della presente relazione¹⁰¹.

Da quelle medesime risposte emergono taluni specifici elementi informativi: in particolare, il Ministero per i beni e le attività culturali comunicava¹⁰² di aver avviato una verifica – ulteriore rispetto a quella già compiuta in occasione dell'adozione del decreto legislativo «salva-leggi» – concernente le norme di competenza del Ministero di cui si ritiene necessaria la permanenza in vigore svolgendo un'istruttoria sulle fonti individuate nello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa (nel suo testo originario). A tal fine, sono stati indicati in un'apposita tabella i 349 atti normativi di rango primario di interesse per il Ministero da sottrarre all'effetto abrogativo, suddividendoli per materia e indicando – per ciascuna categoria – le motivazioni a fondamento della richiesta di salvezza.

In particolare, gli atti in materia di tutela del patrimonio per i quali il Ministero chiedeva la permanenza in vigore riguardano norme vigenti che, non avendo esaurito i propri effetti sostanziali, risultano tuttora attuali nonché di particolare utilità e interesse per il Ministero per i beni e le attività culturali; si tratta – informa il Ministero – di leggi-provvedimento che dietro la forma e il rango di fonte ordinaria statale celano una vera e propria natura provvedimentale. Anche in materia di aree naturali protette e parchi nazionali venivano segnalati atti sostanzialmente provvedimentali, per i quali sono richiamati i medesimi motivi di salvaguardia¹⁰³.

In materia di istituzione e organizzazione di enti, istituti, uffici e organi erano indicati per il mantenimento in vigore provvedimenti di natura istitutiva e organizzativa del Ministero e di enti, istituti e fondazioni ancora di attuale interesse per l'Amministrazione. Gli atti indicati in materia di autorizzazioni all'accettazione di lasciti e donazioni, oltre a presentare carattere provvedimentale, costituiscono il titolo di proprietà pubblica di beni culturali immobili. Infine, erano segnalati per la salvezza dall'abrogazione espressa vari atti, non ascrivibili alle precedenti categorie, di sicuro e attuale interesse per il Ministero.

Gli uffici del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione hanno comunicato i criteri adottati dal Dipartimento della funzione

¹⁰¹ Di cui si è detto nel paragrafo II. 1 e riportate tra gli allegati alla presente relazione.

¹⁰² Si veda la comunicazione allegata alla presente relazione.

¹⁰³ L'interesse del Ministero alla salvezza degli atti di questa categoria si fonda sulla circostanza che la lettera *f*), comma 1, dell'articolo 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – in continuità con le indicazioni contenute nella legge cosiddetta Galasso – assoggetta, indipendentemente dall'adozione di un provvedimento di vincolo, «i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi» alla disciplina di tutela paesaggistica di cui alla parte III dello stesso codice.

pubblica per l'individuazione delle disposizioni legislative statali per le quali è stata prevista l'abrogazione espressa, ai sensi del comma 14-*quater* dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005:

1. disposizioni legislative abrogate espressamente da altre disposizioni normative successive;
2. disposizioni legislative abrogate implicitamente, o comunque incompatibili con il nuovo assetto organizzativo;
3. disposizioni obsolete o che abbiano esaurito i loro effetti, la loro funzione o che siano comunque prive, allo stato, di effettivo contenuto normativo.

Si individuavano poi alcuni atti contenuti nell'elenco a suo tempo trasmesso, recante gli atti da abrogare espressamente, che, in parte, non hanno ancora esaurito del tutto la loro portata normativa, ovvero la cui abrogazione potrebbe causare lacune normative o vuoti sistematici¹⁰⁴. Infine, si evidenziava la presenza, nei medesimi elenchi, oltre agli atti normativi, anche di atti di natura provvedimentale, per i quali si suggeriva l'espunzione.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva individuato 83 provvedimenti per i quali si segnalava la necessità di permanenza in vigore sugli oltre 5.000 di competenza del Ministero elencati nello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa: per tali atti si chiedeva, pertanto l'espunzione dal testo¹⁰⁵.

Il Ministero della giustizia aveva segnalato tra gli atti dell'originario schema di decreto legislativo cinque fonti normative di rango primario erroneamente inserite nell'elenco delle fonti da abrogare, una fonte normativa di rango secondario da espungere e che in ogni caso deve ritenersi in vigore, tre casi di norme che – benché già abrogate espressamente o implicitamente – non figurano nell'elenco delle singole disposizioni da abrogare.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha individuato e comunicato al Ministro per la semplificazione normativa un elenco di norme per le quali si chiedeva la permanenza in vigore e la conseguente espunzione dall'originario schema di decreto legislativo.

Il Ministero dell'interno ha informato come fosse in corso l'individuazione delle disposizioni legislative, posteriori al 31 dicembre 1969, al-

¹⁰⁴ Si veda la documentazione degli uffici del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, allegata alla presente relazione; sono state formulate anche segnalazioni volte a sottrarre all'abrogazione atti regolamentari contenuti nello schema di decreto del Presidente della Repubblica per l'abrogazione espressa di regolamenti.

¹⁰⁵ A ciò si aggiungono alcune segnalazioni per correzioni che riguardano gli Allegati E ed F della legge 20 marzo 1865, n. 2248 – in verità già presenti nel decreto legislativo n. 179 del 2009, Allegato 1 – e la richiesta di espungere 83 provvedimenti di natura secondaria dei circa 9.000 di competenza del Ministero dal contestuale schema di decreto del Presidente della Repubblica di abrogazione espressa di regolamenti; anche in questo caso vi sono poi segnalazioni di correzioni.

lora vigenti, anche al fine di segnalare quelle per le quali si poteva procedere ad abrogazione espressa.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha a suo tempo comunicato al Ministro per la semplificazione normativa gli atti che – su segnalazione dei competenti Dipartimenti di quel Dicastero – erano ritenuti da sottrarre all'effetto abrogativo, riservandosi di integrare tali indicazioni in un momento successivo. Quanto ai criteri adottati per individuare le disposizioni legislative statali, anche pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970, per le quali si prevedeva l'abrogazione, ha fatto presente che erano state segnalate talune disposizioni ancora applicabili e non incluse negli elenchi e che non era stata richiesta l'abrogazione di norme successive al 1970; si evidenziava inoltre che «l'abrogazione di norme non può prescindere dalla redazione di un elenco preventivo delle disposizioni da esaminare che risulti essere una univoca base di lavoro per tutte le amministrazioni interessate». «Risulta, infatti, difficile l'individuazione di altre disposizioni anche perché non esiste una banca dati normativa che raccolga le specifiche disposizioni applicabili dal dipartimento in relazione alle proprie competenze». «Pertanto non può essere fornito alcun elenco di norme "ghigliottinabili"»¹⁰⁶.

Il Ministero degli affari esteri ha comunicato che, per individuare le disposizioni legislative statali anteriori al 1970, con particolare riferimento alle leggi di ratifica di trattati internazionali, per le quali si è prevista l'abrogazione espressa ai sensi dell'articolo 14, comma 14-*quater*, dal punto di vista metodologico si è fatto ricorso principalmente al criterio cronologico e a quello della materia attuando una prima selezione il cui esito, congiuntamente alla verifica circa l'effettivo esaurimento degli effetti giuridici derivanti dalle disposizioni legislative esaminate, ha condotto alla ricognizione di circa 2.000 provvedimenti da sottoporre all'abrogazione espressa.

Il Ministro per le politiche europee informava come al momento non vi fosse alcuna norma, tra quelle di competenza, per quale si potesse prevedere l'abrogazione espressa, sia in considerazione del fatto che le disposizioni in questione sono riconducibili a settori esclusi in quanto connesse all'adempimento di obblighi comunitari, sia perché esse hanno mantenuto la loro funzione originaria.

Va altresì ricordato che alle abrogazioni espresse derivanti da provvedimenti attuativi dell'articolo 14 comma 14-*quater*, si aggiungono quelle nel frattempo disposte dai provvedimenti di riassetto definitivamente approvati, quali il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 e il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repub-

¹⁰⁶ Si veda la documentazione trasmessa dal Ministero dell'economia e delle finanze, allegata alla presente relazione, che – sul punto – rinvia a sua volta alla nota del 10 giugno 2010 del Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi.

blica 15 marzo 2010, n. 90¹⁰⁷: si tratta dell'abrogazione di oltre mille fonti di rango primario e di quasi 400 fonti secondarie.

Può essere utile osservare come tra gli elementi di informazione chiesti ai vari Ministeri ai fini della redazione della presente relazione, vi fosse la segnalazione degli atti eventualmente individuati dalle amministrazioni stesse come soggetti ad essere abrogati ad opera della «ghigliottina» del 16 dicembre 2010. A tale riguardo, il Ministero dello sviluppo economico aveva individuato, tre fonti primarie, due delle quali risultavano presenti nello schema di decreto legislativo «taglia-leggi»¹⁰⁸.

Anche gli uffici del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale avevano individuato due leggi afferenti a materie di propria competenza destinate ad essere «ghigliottinate» il 16 dicembre 2010, una delle quali risultava presente nel medesimo schema di decreto legislativo¹⁰⁹.

Come si è anticipato, sullo schema di decreto si è espresso il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, con un parere interlocutorio a luglio, e poi con un parere definitivo, favorevole con condizioni e osservazioni, reso nell'adunanza del 20 settembre 2010¹¹⁰. In quest'ultimo, superato il primo rilievo relativo alla mancanza dell'analisi d'impatto della regolamentazione, il Consiglio di Stato si sofferma sulla natura della delega all'abrogazione espressa, che l'amministrazione proponente qualifica come «delega diversa ed autonoma rispetto a quella prevista dal comma 14». Al riguardo, il Consiglio di Stato, che aveva richiamato nella pronuncia interlocutoria la necessità che lo schema di decreto legislativo comportasse il riassetto della normativa per settori o macroaree, ribadisce il proprio dissenso in merito, segnalando che una delega così qualificata «non appare coerente con il quadro normativo e inoltre finirebbe per essere priva di principi e criteri direttivi in violazione dell'arti-

¹⁰⁷ Su cui si vedano i paragrafi III. 1 e III. 2.

¹⁰⁸ Gli atti indicati dal Ministero erano il regio decreto-legge 20 aprile 1923, n. 966, concernente l'esercizio delle assicurazioni sulla vita e contro i danni), non presente tra le abrogazioni espresse previste dallo schema di decreto adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 14-*quater* (peraltro nemmeno il R.D. del 1923 così modificato risulta tra le abrogazioni espresse); il decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1957, n. 363 (Revisione nei ruoli organici del personale dipendente dell'amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni), presente nello schema di decreto recante abrogazioni espresse; la legge 27 dicembre 1961, n. 1337 (Modifica del termine fissato dall'articolo 1 della legge 19 dicembre 1956, n. 1421, sulla proroga del periodo di tutela delle opere di ingegno), presente nello schema ricordato (a differenza della legge n. 1421 del 1956 oggetto di modifica).

¹⁰⁹ Si tratta della legge 5 febbraio 1968, n. 86 (Autorizzazione di spesa per i comitati regionali per la programmazione economica), presente nel decreto «taglia-leggi», e della legge 26 febbraio 1969, n. 35 (Autorizzazione di spesa per i comitati regionali per la programmazione economica), non presente nell'allegato di quel decreto.

¹¹⁰ Si tratta del parere della sezione consultiva per gli atti normativi espresso nell'adunanza del 22 luglio 2010 e in quello, definitivo, espresso dalla medesima sezione nell'adunanza del 20 settembre 2010; entrambi i pareri sono riportati in allegato all'atto del Governo n. 289.

colo 76 della Costituzione»; prende atto tuttavia che non tutti i criteri di delega dell'articolo 14, comma 14, sono riferibili a quella in questione, convenendo che per le norme da abrogare non si pone l'esigenza di avviare l'ulteriore fase di riordino.

Quanto alla presenza nell'allegato al decreto legislativo di disposizioni comunque ricadenti sotto «l'effetto ghigliottina», l'Amministrazione proponente aveva riferito che i Ministeri interessati non si sarebbero espressi, ritenendo implicitamente opportuno l'inserimento dei provvedimenti legislativi suddetti nell'allegato stesso; il Governo non ha riferito – come aveva invece chiesto il Consiglio di Stato a luglio – su quali fossero quelle disposizioni e sulle ragioni per le quali esse, nel silenzio dei Ministeri interessati, fossero state comprese nel provvedimento: di ciò si prende atto nella pronuncia definitiva.

Una questione centrale concerne la richiesta di verificare se nell'elenco allegato non fossero stati inseriti regi decreti dei quali doveva escludersi la natura legislativa o addirittura ritenersi la natura meramente provvedimentoale. A tale riguardo l'Amministrazione, dopo aver descritto il lavoro che si sarebbe dovuto compiere in ordine a ogni singolo atto da inserire nell'allegato al fine di individuarne la natura sostanziale di atti normativi primari, ha comunicato di ritenere che comunque la numerazione dell'atto «costituisce certamente un indice significativo della natura normativa primaria». Tale ricostruzione non è condivisa dal Consiglio di Stato, che rammenta l'uso promiscuo in passato dell'inserimento nella *Gazzetta Ufficiale* e della numerazione: l'allegato al decreto legislativo (nel testo originario) conteneva – specie per il periodo pre-repubblicano – un grande numero di atti che non hanno natura normativa e di atti recanti normazione di rango secondario. Al Governo che ha giustificato tale scelta ritenendo che l'uso per l'abrogazione delle fonti di rango più elevato possa essere legittimo quando ci si trovi di fronte a disposizioni normative di dubbia natura primaria e che ha richiamato l'analogo metodo seguito nella predisposizione del decreto-legge n. 200 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2009, il Consiglio di Stato ha replicato ribadendo che la prima considerazione può apparire corretta solo in presenza di dubbi sulla natura primaria delle disposizioni da abrogare: gli atti cui si riferisce il Consiglio di Stato non sono, invece, né atti normativi né atti che rechino norme, di cui possa porsi in dubbio la natura regolamentare. Quanto alla seconda, il Consiglio di Stato ricordava che dalla delega si evince come l'oggetto dell'abrogazione siano esclusivamente le «disposizioni legislative statali», essendo affidata l'abrogazione delle norme secondarie ad atto di natura regolamentare (articolo 17, comma 4-ter, della legge n. 400 del 1988). Sul punto, quindi, il parere del Consiglio di Stato chiedeva al Governo, come condizione – paventando, altrimenti, un eccesso di delega – l'eliminazione dall'allegato degli atti aventi natura meramente regolamentare, di quelli consistenti in meri provvedimenti amministrativi e di quelli la cui natura può essere incerta, trasferendo nel regolamento gli atti aventi natura regolamentare ed espungendo i meri provvedimenti amministrativi; si sollecitava in ogni caso una

particolare attenzione per i casi – come ad esempio i regi decreti relativi alle denominazioni dei comuni – in cui è indispensabile assicurare la salvezza degli effetti. La condizione è attenuata dalla consapevolezza dell'estrema difficoltà di una verifica contenutistica che indubbiamente presenta larghi margini di errore per atti così risalenti nel tempo ed espressione di un sistema delle fonti profondamente diverso: il Consiglio di Stato conclude quindi sul punto affermando che, in caso di incertezza, deve ritenersi preferibile correre il rischio di una abrogazione con una fonte di rango superiore piuttosto che quello inverso di abrogazione di una norma primaria con una fonte secondaria.

Altro profilo riguardava l'opportunità di distinguere tra le abrogazioni espresse di atti già oggetto di una precedente abrogazione tacita e i casi di cessazione di efficacia della norma nascenti dal fatto che le disposizioni abrogate con il provvedimento in questione avessero già esaurito la propria funzione o fossero prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete. Nonostante il Consiglio di Stato ribadisse l'utilità di tale distinzione sotto il profilo temporale, confermata dalla formula usata nell'articolo 1 del decreto legislativo («sono o restano abrogate»), l'Amministrazione proponente riteneva che tale distinzione non avrebbe avuto alcuna utilità pratica «posto che l'abrogazione, qualunque ne sia la causa, non può che produrre medesimi effetti».

Il Consiglio di Stato, infine, aveva sollevato dubbi sul fatto che nell'allegato al decreto legislativo fossero inclusi atti contenenti disposizioni relative ai cosiddetti «settori esclusi» di cui al comma 17 del più volte citato articolo 14, ritenendo che le disposizioni concernenti quei settori non solo sono sottratte alla cosiddetta «ghigliottina», ma anche all'attività normativa disciplinata dal comma 14-*quater* dell'articolo 14 il quale infatti riguarda «l'abrogazione espressa (...) di disposizioni legislative statali ricadenti fra quelle di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 14», identificando l'oggetto della delega in relazione all'ambito di operatività del comma 14, che quindi non si estende ai cosiddetti «settori esclusi». Di contro, l'Amministrazione considera il comma 17 dell'articolo 14, non applicabile alla delega di cui al comma 14-*quater* del medesimo articolo 14. Al riguardo, il Consiglio di Stato riteneva necessario – formulando un'ulteriore condizione – che l'Amministrazione, anche attraverso uno specifico parere dei Ministeri interessati, raggiungesse «la certezza circa la impossibilità che gli atti contenuti nell'elenco allegato al presente provvedimento delegato non siano suscettibili di futura applicazione, ad evitare che in tali casi venga rilevato l'eccesso di delega da essa compiuta».

Il Consiglio di Stato prendeva atto, infine, che le rimanenti osservazioni del parere interlocutorio sarebbero state soddisfatte dall'Amministrazione proponente, che aveva dichiarato di adeguarsi alla richiesta di espungere dall'elenco allegato al decreto legislativo le disposizioni già esplicitamente abrogate e di eliminare la clausola di immediata entrata in vigore del decreto.

Come si è detto, il testo riformulato dello schema di decreto trasmesso alle Camere a fini collaborativi non conteneva più, infatti, l'arti-

colo 2 dello schema originario, che prevedeva la clausola di immediata entrata in vigore, ritenuta dal Consiglio di Stato (nel parere interlocutorio) in contrasto con il fatto che gli effetti della normativa introdotta «sono rinviati al 16 dicembre 2010», in puntuale attuazione del suddetto articolo 14, comma 14-*quater*. Anche l'Allegato risultava ridimensionato, passando dagli oltre 70.000 a circa 37.000 atti.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto legislativo «taglia-leggi» (atto del Governo n. 289) subito dopo la sua assegnazione, a partire dalla seduta del 10 novembre e fino a quella del 7 dicembre 2010: oltre, quindi il termine per l'espressione del parere, fissato al 4 dicembre, del quale non è stata chiesta la proroga. L'eventuale richiesta di proroga avrebbe infatti condotto a un termine per l'espressione del parere da parte della Commissione successivo alla data del 16 dicembre 2010, in cui avrebbero dovuto operare contestualmente la «ghigliottina» di cui all'articolo 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005, e il meccanismo delle abrogazioni espresse di cui al comma 14-*quater* del medesimo articolo 14; benché il termine finale per l'esercizio della delega risultasse prorogato di novanta giorni rispetto a quello originario in forza del comma 22 dell'articolo 14, la Commissione ha ritenuto opportuno non chiedere la proroga del termine, al fine di non pregiudicare in alcun modo l'eventuale esercizio della delega entro il 16 dicembre.

Conseguentemente la Commissione ha mantenuto l'atto del Governo n. 289 all'ordine del giorno fino al 7 dicembre, ma considerate le difficoltà a procedere alla votazione della proposta di parere ha poi convenuto di non proseguirne l'esame oltre tale data, prendendo atto che non vi fossero le condizioni per concluderlo con la votazione del parere, e di informarne il Governo trasmettendo, in spirito di collaborazione, la proposta di parere formulata dal relatore¹¹¹, pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 7 dicembre 2010.

Come si è detto, lo schema di decreto si caratterizza per una particolare complessità e ampiezza¹¹²: a testimonianza delle difficoltà insite nell'esame di un tale provvedimento è la presa d'atto – nelle premesse della proposta di parere – della quantità assai rilevante di disposizioni per le quali si prevedeva l'abrogazione espressa e delle considerevoli difficoltà a esaminare un così cospicuo Allegato, contenente l'indicazione di decine

¹¹¹ Per la precisione, la nuova proposta di parere, in quanto quella pubblicata in allegato al resoconto del 7 dicembre riformula la precedente, pubblicata in allegato al resoconto del 24 novembre; tale nuova proposta teneva conto, tra l'altro, dei rilievi formulati dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati – i cui contenuti erano peraltro omogenei alle osservazioni formulate nel parere del 24 novembre – mentre le osservazioni della omologa Commissione del Senato della Repubblica, pervenute nella medesima data del 7 dicembre, sono state allegare alla proposta di parere, a completamento del quadro informativo offerto al Governo.

¹¹² Così la stessa relazione all'atto del Governo n. 289.

di migliaia di atti, dei quali non è peraltro possibile, in numerosi casi, reperire il testo.

Al testo originario dello schema di decreto approvato nel mese di marzo, il Governo ha allegato e trasmesso alle Camere, a fini collaborativi, anche un testo contenente alcune modifiche – nell’articolato, ma soprattutto nell’Allegato – derivanti dall’accoglimento di segnalazioni provenienti dalle amministrazioni interessate e delle osservazioni e condizioni formulate dal Consiglio di Stato nel parere del 20 settembre 2010; la proposta di parere invitava pertanto il Governo, in primo luogo, ad apportare le modifiche già prefigurate da quel testo «avanzato».

Quanto all’articolato, si suggeriva di riconsiderare la scelta di espungere l’articolo 2 del testo originario, il quale prevedeva l’entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione; infatti, come anticipato, nel suo parere il Consiglio di Stato aveva richiesto tale soppressione poiché era la delega stessa a stabilire la data di entrata in vigore, fissata al 16 dicembre 2010. Il Governo aveva mostrato di voler seguire tale indirizzo, espungendo l’articolo 2; tuttavia, all’approssimarsi della data per la definitiva adozione ed entrata in vigore del provvedimento in titolo, il relatore suggeriva di riconsiderare tale opzione, invitando altresì a valutare l’opportunità di precisare che le abrogazioni decorrono comunque dalla data prevista dall’articolo 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005, come espressamente sancito dal comma 14-*quater* dell’articolo 14, ossia dal 16 dicembre 2010. In effetti, i tempi assai ridotti dell’ultima fase di approvazione del decreto legislativo hanno condotto il Governo a confermare l’articolo 2, mentre l’espressa previsione della decorrenza delle abrogazioni dal 16 dicembre 2010 viene sancita dall’articolo 1.

La proposta di parere formulata dal relatore proseguiva sollecitando il Governo a conformare il decreto legislativo alle altre osservazioni e condizioni¹¹³ formulate dal Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nel parere reso nell’adunanza del 20 settembre 2010. Una condizione posta dal Consiglio di Stato concerneva, come si è visto, l’eliminazione dall’Allegato degli atti aventi natura regolamentare, nonché di quelli di natura provvedimentale o incerta: tale condizione era corredata dall’individuazione di alcuni atti – compresi nei primi 1.000 circa dell’elenco originariamente approvato dal Consiglio dei ministri – da espungere per tale motivo e che il testo predisposto a fini collaborativi dal Governo e quello poi definitivamente approvato hanno effettivamente eliminato, unitamente ad altri – ugualmente ritenuti di rango non legislativo – presenti in altre parti dell’Allegato. Anche il relatore, nella sua proposta di parere, oltre a richiamare la pronuncia del Consiglio di Stato e dunque anche quella condizione ivi posta, aveva indicato, a mero titolo esemplificativo, ventiquattro atti¹¹⁴ presenti nell’Allegato allo schema di decreto anche

¹¹³ Diverse da quella concernente la soppressione dell’articolo 2, il quale andava invece confermato, come appena detto.

¹¹⁴ Gli atti citati a mero titolo esemplificativo nella proposta del relatore sono quelli riportati ai numeri 984, 985, 986, 993, 996, 1031, 1032, 1042, 1044, 1052, 1053, 1064,

dopo la sua riformulazione conseguente al parere del Consiglio di Stato e che tuttavia apparivano non avere rango primario, invitando il Governo a espungerli: va segnalato che la richiesta ha trovato pieno accoglimento per quanto riguarda gli atti specificamente indicati, i quali non sono presenti nell'Allegato al decreto legislativo n. 212 del 2010.

Una questione di carattere generale concerne le sorti degli atti di rango primario che – secondo quanto testimoniato dal testo «avanzato» trasmesso alle Camere – erano destinati ad essere espunti dall'Allegato non perché non legislativi, bensì in conseguenza dell'intervenuta riconsiderazione circa l'opportunità di una loro abrogazione: il loro eventuale mancato inserimento nell'elenco delle disposizioni sottratte alla «ghigliottina», infatti, ne avrebbe compromesso la «sopravvivenza», con ciò contraddicendo la finalità stessa della loro espunzione dall'atto del Governo n. 289. A tale riguardo, quindi, la proposta del relatore era di invitare il Governo a verificare che tali atti fossero sottratti anche all'abrogazione generalizzata di cui all'articolo 14, comma 14-ter, mediante un intervento integrativo o correttivo del decreto legislativo n. 179 del 2009, garantendone la permanenza in vigore. In tal senso ha operato il Governo per i trentuno atti che il contestuale decreto legislativo correttivo del decreto n. 179 del 2009 (atto del Governo n. 295, sul quale si veda il paragrafo precedente) provvedeva a «salvare» e che invece erano presenti nell'Allegato all'originario schema di decreto «taglia-leggi»; l'esigenza di tale «travaso», peraltro prefigurato dal testo trasmesso a fini collaborativi, era stata sostenuta nella proposta di parere presentata in Commissione. Va segnalato che degli ulteriori sei atti primari «salvati» dal decreto legislativo correttivo n. 213 del 2010 – che si aggiungono agli originari trentuno di cui si è detto ora – solo tre erano indicati tra quelli da abrogare espressamente nell'atto del Governo n. 289¹¹⁵.

In ogni caso, si può osservare come, a fronte di un'assai cospicua contrazione del numero di atti contenuti nell'Allegato al decreto legislativo «taglia-leggi» (decreto legislativo n. 212 del 2010) – da oltre 70.000 a circa 35.000¹¹⁶ – si registri un ridotto numero di atti che integrano l'elenco delle disposizioni da mantenere in vigore – appena trentasei, come si è detto, trentatre dei quali già presenti nel «taglia-leggi» – di cui al decreto legislativo n. 213 del 2010: ciò dovrebbe indurre a ritenere che la quasi totalità delle soppressioni dall'originario elenco abbiano riguardato atti di natura non primaria; va altresì considerata la possibilità che taluni atti legislativi sottratti all'abrogazione espressa «nominata» di cui all'articolo 14, comma 14-quater, siano comunque sottratti *ope legis* anche all'abrogazione espressa automatica e «innominata» di cui al comma 14-ter in quanto ricon-

1108, 1129, 1137, 1138, 1144, 1153, 1155, 35375, 35389, 35401, 35404, 35417 dell'Allegato all'atto del Governo n. 289.

¹¹⁵ Si tratta di tre dei sette atti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, di cui si è detto nel paragrafo precedente.

¹¹⁶ Le abrogazioni previste dal decreto pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* sono, per la precisione 35.455; si veda quanto si dirà più oltre in merito a successive correzioni.

ducibili ai settori esclusi ¹¹⁷, nonché quella che l'espunzione corrisponda a ipotesi di atti che erano già stati espressamente abrogati (su tale profilo si veda il rilievo immediatamente successivo).

Un ulteriore profilo, infatti, più strettamente connesso al rispetto di quanto stabilito dalla delega, concerneva la presenza nell'Allegato allo schema di decreto legislativo di disposizioni e atti già oggetto di abrogazione espressa: come si è detto, il Governo è delegato dall'articolo 14, comma 14-*quater*, a disporre l'abrogazione delle disposizioni legislative statali, anche successive al 1° gennaio 1970, oggetto di abrogazione tacita o implicita ovvero che abbiano esaurito la loro funzione, siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete. Già il Consiglio di Stato e poi il relatore nella sua proposta di parere hanno richiamato il Governo all'esigenza di assicurare la conformità dell'Allegato all'oggetto della delega, verificando se vi fossero e, in caso positivo, espungendo dall'Allegato al «taglia-leggi» atti o singole disposizioni già espressamente abrogati da altre disposizioni di legge o in esito a *referendum* abrogativo, ovvero oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale.

Altre osservazioni, di carattere puntuale, hanno trovato corrispondenza – con qualche limitata eccezione – nel testo definitivamente approvato ed entrato in vigore: ha infatti avuto seguito il rilievo concernente il regio decreto 2 settembre 1928, n. 1993 ¹¹⁸, per il quale la proposta di parere del relatore chiedeva di corredare l'indicazione in merito alla sua abrogazione, originariamente prevista, con l'indicazione che tale abrogazione espressa non operasse per il suo articolo 86, ottavo e nono comma, la cui permanenza in vigore è funzionale, in particolare, all'esercizio delle funzioni delle Giunte delle elezioni delle Camere. In realtà il Governo ha espunto tale atto dall'Allegato, senza peraltro inserirlo nell'elenco delle disposizioni pre-1970 mantenute in vigore, attraverso un'integrazione dell'intervento correttivo (atto del Governo n. 295, ora decreto legislativo n. 213 del 2010), come richiesto al fine di assicurarne la sottrazione all'effetto di abrogazione generalizzata; va comunque rammentato che, nella medesima proposta di parere, tale esito veniva indicato come alternativo alla possibile valutazione delle norme in questione come sottratte *ope legis* alla «ghigliottina» in forza del comma 17 del richiamato articolo 14, trattandosi di norma contenuta in un testo unico e in materia elettorale.

Uguualmente, hanno avuto seguito le osservazioni con le quali si segnalava l'esigenza di espungere dall'Allegato un decreto-legge decaduto ¹¹⁹ e un provvedimento che non risulta esistente ¹²⁰, nonché quella

¹¹⁷ Per i profili di carattere generale sia consentito rinviare, ancora una volta, al paragrafo II. 1.

¹¹⁸ Il regio decreto reca approvazione del testo unico della legge elettorale politica, di cui al numero 48757 dell'Allegato all'atto del Governo n. 289.

¹¹⁹ Si tratta del decreto-legge 9 aprile 1951, n. 207, indicato al numero 69921 dell'Allegato all'atto del Governo n. 289.

¹²⁰ È l'atto indicato al numero 70292 dell'Allegato all'atto del Governo n. 289.

di apportare le necessarie correzioni all'indicazione di altri tre atti¹²¹; in merito all'esigenza di inserire nell'Allegato le leggi di conversione relative a due decreti-legge indicati tra gli atti abrogati, si segnala che, mentre per un caso tale integrazione è stata realizzata, nell'altro no¹²².

Infine, la proposta del relatore invitava a integrare l'Allegato, quando necessario, con l'indicazione del titolo o, quanto meno, dell'oggetto di disciplina per ciascuno degli atti elencati.

Si segnala, infine, che alle 35.455 abrogazioni espresse e puntuali recate dal decreto legislativo «taglia-leggi», nel testo pubblicato a dicembre 2010¹²³ vanno sottratte le tre espunzioni disposte ad opera di rettifiche pubblicate immediatamente dopo¹²⁴: le abrogazioni sono, in conclusione, 35.452.

Per completezza, si ricorda che, parallelamente al decreto legislativo e sempre al fine di ridurre l'ipertrofia normativa, il Governo ha predisposto uno schema di regolamento *ex* articolo 17, comma 4-*ter*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, volto ad abrogare disposizioni di rango secondario. Il regolamento, anch'esso approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei ministri nella seduta del 19 marzo 2010, prevedeva – nel suo testo originario – l'abrogazione espressa di circa 110.000 atti regolamentari non numerati pubblicati nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia dal luglio 1861 al giugno 1986. Il provvedimento, noto anche come «taglia-regolamenti», è stato poi definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri del 13 dicembre 2010 in un testo che prevede l'abrogazione di circa 133.000 atti secondari ed è ora il decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 2010, n. 248¹²⁵.

Ad avviso del Ministro per la semplificazione normativa, infatti, gli interventi sulla normativa primaria già realizzati avevano reso evidente la necessità di effettuare un'operazione analoga anche con riferimento ai provvedimenti di rango secondario, «che costituiscono un insieme partico-

¹²¹ Le correzioni suggerite, e operate dal Governo, riguardavano gli atti indicati al numero 69727, nel quale la qualificazione del provvedimento è decreto legislativo, e non decreto-legge; al numero 69778, per il quale occorre indicare il titolo corrispondente alla legge indicata; al numero 70790, per il quale occorre riportare il titolo corretto della legge indicata.

¹²² L'osservazione in questione era stata fatta con riferimento al decreto-legge 21 dicembre 1967, n. 1211 (indicato al numero 70942 dell'Allegato all'atto del Governo n. 289), segnalando l'esigenza di inserire nell'Allegato anche la relativa legge di conversione 17 febbraio 1968, n. 56 e, con riferimento al decreto-legge 19 dicembre 1969, n. 947 (al numero 71062), segnalando l'esigenza di inserire nell'Allegato anche la relativa legge di conversione 11 febbraio 1970, n. 23. A tale ultimo proposito, si segnala che l'articolo 14, comma 14-*quater*, consente di abrogare disposizioni di legge pubblicate anche successivamente al 1° dicembre 1970.

¹²³ Nel supplemento ordinario n. 276 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 292 del 15 dicembre 2010.

¹²⁴ Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 4 del 7 gennaio 2011 e in quella n. 26 del 2 febbraio 2011.

¹²⁵ Pubblicato nel supplemento ordinario n. 18 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 20 del 26 gennaio 2011.

larmente vasto e variegato di disposizioni, talvolta attuative di provvedimenti normativi primari non più vigenti, talvolta obsolete o implicitamente abrogate o che hanno, comunque, esaurito la loro funzione».

Per quanto riguarda l'arco temporale di riferimento, la scelta è stata quella di individuare gli atti pubblicati sino all'entrata in vigore del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 che dispone l'obbligo di numerazione progressiva, oltre che per le leggi costituzionali, per le leggi ordinarie e per i decreti aventi forza di legge, anche per tutti gli altri decreti, del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e ministeriali, nonché le delibere e gli altri atti di Comitati di ministri che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge e che abbiano contenuto normativo. L'Allegato contiene principalmente decreti ministeriali, ma anche decreti del Presidente della Repubblica, regi decreti e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. La ricognizione, tuttavia, non si è limitata alle categorie numericamente più consistenti, ma ha riguardato anche ulteriori tipologie di provvedimenti, emanate in particolari periodi storici, tuttora formalmente vigenti, ma palesemente obsolete, quali decreti del Duce, decreti del Capo provvisorio dello Stato, decreti luogotenenziali e decreti del Sottosegretario di Stato per le fabbricazioni di guerra.

Il Ministro aveva inoltre comunicato che si era svolta una verifica da parte di tutti i Dicasteri, circa l'effettiva obsolescenza dei provvedimenti suscettibili di abrogazione ed inseriti nell'Allegato allo schema di regolamento approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri.

III. – LE CODIFICAZIONI

1. IL CODICE E IL TESTO UNICO REGOLAMENTARE IN MATERIA DI ORDINAMENTO MILITARE

Trasmesso alle Camere il 15 dicembre 2009, e dunque sul limitare del termine per l'esercizio della delega conferita al Governo dall'articolo 14, commi 14 e 15, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (16 dicembre 2009), lo schema di decreto legislativo recante riordino del codice dell'ordinamento militare (atto del Governo n. 165) rappresenta il primo riassetto di norme primarie realizzato in attuazione dell'articolo 14; l'altro schema di codice, in materia di attività agricola, (su cui si veda il paragrafo successivo) trasmesso contestualmente non ha infatti ancora concluso il suo *iter*; è stato definitivamente approvato ed è entrato in vigore, invece, un ulteriore intervento di riordino, quello in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari (su cui si veda il paragrafo III. 3). Il riassetto – sia per l'ordinamento militare sia per l'attività agricola – coinvolge peraltro non solo le norme primarie, attraverso la predisposizione di un codice di settore, ma anche quelle regolamentari, per le quali è stato contestualmente approntato e trasmesso un testo unico delle disposizioni secondarie; nel caso degli uffici consolari, invece, all'esito del riordino si è avuto un solo testo normativo, di rango primario.

Gli schemi di riordino dell'ordinamento militare (il codice e il testo unico) raccolgono la disciplina della difesa e sicurezza militare, della organizzazione militare, del funzionamento del Ministero della difesa, comprendendo la disciplina relativa alle Forze armate che ad esso fanno capo. Il codice è articolato in nove libri e – secondo quanto riferisce la relazione – la sua entrata in vigore comporta l'abrogazione (totale o parziale) di oltre mille atti primari¹²⁶: in ogni caso, l'articolo 2268 – nel suo testo definitivo – prevede l'abrogazione espressa di quasi 1.100 atti legislativi.

Le norme che regolano l'ordinamento militare sono riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato, ed è limitata la possibilità di intersezione con disposizioni non statali, sovranazionali e comunitarie da un lato, regionali dall'altro. Assai più frequente è invece quella con discipline (statali) di carattere generale (ad esempio in materia di beni culturali e paesaggio, espropriazione, appalti, ambiente, navigazione marittima e aerea). Di qui l'esigenza di calibrare l'unitarietà delle disposizioni relative a beni e attività della difesa, senza interferire con discipline organiche altre; a queste è stato fatto di volta in volta rinvio, con alcuni accorgimenti, delineando un rinvio dinamico idoneo quindi a richiamare l'eventuale mu-

¹²⁶ Si tratterebbe, per la precisione, di 1.241 atti.

tare di tali discipline. Ne è seguita per la materia ambientale tuttavia¹²⁷ la scelta di una ricognizione puntuale delle disposizioni vigenti, cui si accompagna una norma di chiusura che rinvia alle disposizioni in materia di ambiente, applicabili alla difesa purché non derogate e non incompatibili. Nel caso, invece, delle disposizioni del codice della strada attinenti alla difesa si è optato per la mera riproduzione nello schema di codice.

Come si è detto¹²⁸, con il riassetto il Governo è autorizzato a interventi innovativi che superano la mera collazione delle disposizioni vigenti; ciò non di meno, secondo quanto riferito nella relazione illustrativa, le innovazioni nel codice sono state assai contenute ad esempio su una materia stratificata in maniera significativa – e in tempi ravvicinati – quale la dismissione di immobili militari, così come su una materia suscettibile di complessiva rivisitazione, come i porti militari. Anche il cosiddetto «diritto bellico», innervato da norme di diritto internazionale e attuato nell'ordinamento italiano da atti antecedenti la Costituzione repubblicana, mal si prestava ad altro se non all'individuazione delle fonti vigenti. Su altre materie presenti nel codice, invece, si sono realizzati interventi più innovativi: è il caso dell'indennizzo di servitù militari su terreni edificabili, per il quale si registrava un vuoto normativo, colmato peraltro sulla falsariga della sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2000.

Tra le molte materie trattate può ricordarsi – per la sua incidenza sulle libertà individuali – la disciplina del servizio militare (e del servizio degli obiettori di coscienza), posto che l'obbligo di leva è stato (dalla legge 14 novembre 2000, n. 331) non già soppresso ma sottoposto a condizione sospensiva di efficacia: nel caso di guerra o di grave crisi internazionale, infatti, la disciplina della leva obbligatoria riprenderebbe a produrre i suoi effetti; essa tuttavia era disegnata nelle disposizioni vigenti (ancorché «sospese») per il tempo di pace, rispondendo così a un disegno procedimentale non in tutto adeguato al tempo di guerra, che è l'unico nel quale la leva obbligatoria possa operare. Lo schema di codice mantiene tale disciplina, ricondotta al diritto amministrativo di guerra, trasformandola – per così dire – «dall'interno», rendendo discrezionali i procedimenti attualmente vincolati e attribuendo al Ministro della difesa potere di deroga o integrazione ove i procedimenti ordinari non siano adeguati alle circostanze straordinarie¹²⁹.

Altra componente saliente del diritto amministrativo di guerra sono le requisizioni, cui è riservato apposito titolo del libro secondo del codice,

¹²⁷ La tutela dell'ambiente è solo in parte regolata da un codice di settore, nel quale peraltro deroghe ed eccezioni per le attività della difesa risultano di non agevole reperimento; e fuori di quel codice rimangono talune disposizioni relative alla difesa, in tema ad esempio di inquinamento acustico o elettromagnetico, di rifiuti da apparati elettrici, di attività che importano rischi di incidenti.

¹²⁸ Si veda il capitolo I, in merito alle pronunce del Consiglio di Stato.

¹²⁹ «Con interventi di tipo "chirurgico", volti a trasformare il "si deve" in "si può"» – si legge nella relazione introduttiva dello schema – si flessibilizzano procedimenti tipizzati, puntualmente disciplinati da disposizioni legislative vigenti (sospese nella loro efficacia), le quali sono così mantenute.

nel quale confluiscono disposizioni di vari atti (spesso regi decreti). Fuori del caso di guerra o grave crisi internazionale ma ancor in tema di limitazioni a beni e attività altrui nell'interesse della difesa, può valere rammentare, nel codice, la soppressione di alcune limitazioni (come la requisizione di alloggi per le esigenze delle truppe di passaggio). Sono inoltre presenti interventi di semplificazione procedimentale in materia di reclutamento, formazione e impiego del personale militare o di organizzazione delle casse previdenziali nonché degli enti formativi.

Lo schema di codice è stato assegnato – con riserva, in quanto inizialmente sprovvisto del parere del Consiglio di Stato – alla Commissione parlamentare per la semplificazione, cui compete esprimere il parere al Governo, nonché – in sede consultiva – alla Commissione difesa del Senato della Repubblica, la quale, nella seduta del 27 gennaio 2010, si è espressa favorevolmente con alcune osservazioni. Dopo la sua trasmissione alle Camere si è inoltre espresso sul provvedimento anche il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza plenaria del 10 febbraio 2010.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto legislativo congiuntamente a quello di natura regolamentare (su cui si tornerà tra breve), per la stretta connessione tra i due provvedimenti. L'incarico di riferire alla Commissione su entrambi i provvedimenti (primario e secondario) di riordino dell'ordinamento militare è stato affidato a due relatori appartenenti a Gruppi parlamentari di entrambi gli schieramenti politici, proprio per la valenza *bipartisan* del riordino stesso; l'esame del Codice è stato affiancato da un ampio lavoro istruttorio, che ha compreso anche l'audizione del Capo dell'ufficio legislativo del Ministero della difesa e si è protratto oltre il termine, già prorogato¹³⁰, anche per attendere la trasmissione del parere del Consiglio di Stato, di particolare rilievo per il pronunciamento in ordine alla possibilità di operare delegificazioni¹³¹, avendo acquisito la disponibilità del Governo ad attendere il parere parlamentare.

Le difficoltà della Commissione nel concludere l'esame con la votazione delle proposte di parere, a causa dei rilevanti concomitanti impegni derivanti dai lavori parlamentari, e l'avvicinarsi della scadenza del termine per l'esercizio della delega legislativa – prorogato, a sua volta, di novanta giorni rispetto a quello originario del 16 dicembre 2009, in forza dell'articolo 14, comma 22, ultimo periodo, della legge n. 246 del 2005¹³² – hanno impedito la votazione delle proposte di parere formulate dai rela-

¹³⁰ Si veda, sul punto, il resoconto della seduta della Commissione difesa del Senato della Repubblica del 3 febbraio 2010.

¹³¹ Si veda quanto detto *supra*, al capitolo I.

¹³² Il termine per il parere della Commissione per la semplificazione (pari a trenta giorni) era destinato a scadere il 14 gennaio 2010 (con possibilità di richiedere una proroga di venti giorni). È stato ritenuto applicabile il comma 22, terzo periodo, dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, il quale prevede che «se il termine previsto per il parere della Commissione per la semplificazione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza» per

tori, sulle quali si era registrato un sostanziale, diffuso consenso¹³³, che sono state ciò non di meno trasmesse al Ministro come tali, in spirito di collaborazione.

La proposta formulata dai relatori sullo schema di decreto legislativo, pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 24 febbraio 2010, tiene conto sia delle osservazioni del Consiglio di Stato, alcune delle quali sono espressamente richiamate, sia di quelle formulate dalla Commissione difesa del Senato, che ne costituiscono parte integrante. Dal riscontro con il testo definitivamente pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 106 dell'8 maggio 2010, il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, appare in larga parte essersi comunque conformato alle osservazioni proposte dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

Alcune di queste, di carattere generale, non richiedevano specifica risposta o modifica del testo, ovvero, implicando cambiamenti diffusi sul complesso del testo, non sono immediatamente riscontrabili. In primo luogo, rientrano in questa categoria le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nel parere reso sul provvedimento in titolo nell'adunanza del 10 febbraio 2010, richiamate dalla proposta di parere con particolare riferimento all'invito a riconsiderare la distribuzione delle materie nei singoli articoli, che secondo il Consiglio di Stato presenta alcuni squilibri, rilevandosi talvolta articoli di eccessiva lunghezza e conseguente faticosa lettura; all'invito a eliminare i casi di mancato adeguamento e semplificazione del linguaggio normativo; all'invito a verificare la completezza dell'elenco delle disposizioni espressamente abrogate, valutando in particolare le ipotesi di abrogazione implicita per incompatibilità.

Nel medesimo gruppo può essere inserita la prima osservazione proposta dai relatori, con la quale si prendeva atto dell'asserita non innovatività del provvedimento in titolo, secondo quanto affermato dalla relazione introduttiva, ma si osservava come si ritenesse del tutto legittimo, tuttavia, che il Governo operasse quelle modificazioni funzionali al riassetto della materia, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come affermato anche dal Consiglio di Stato¹³⁴. Ancora, non può essere puntualmente riscontrato l'esito delle osservazioni concernenti i casi – non rari – di «legificazione» operata con il codice, un'opzione peraltro riconosciuta come legittima dal Consiglio di Stato nell'ambito dell'opera di riassetto, anche se giudicata talvolta eccessiva e in merito ai quali si era invitato il Governo a un'attenta disamina, al fine di valutare l'opportunità di tale opzione, anche alla luce dei principi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Analogamente può dirsi circa l'invito rivolto al Governo a operare una puntuale ricognizione della natura normativa dei regi decreti – fonte nor-

l'esercizio della delega, la medesima scadenza sia prorogata di novanta giorni. E dunque il termine per l'esercizio della delega è stato inteso scadere il 16 marzo 2010.

¹³³ Salvo sulla specifica questione delle delegificazioni, di cui si dirà tra breve.

¹³⁴ Si vedano, sul punto, le pronunce del Consiglio di Stato richiamate nel capitolo I.

mativa a carattere ibrido, talvolta di rango primario, talvolta di rango secondario – il cui contenuto è confluito nel provvedimento, come anche osservato nel parere del Consiglio di Stato.

Hanno avuto un seguito immediatamente riscontrabile nel testo altri rilievi, di carattere più specifico, proposti dai relatori dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione: come suggerito dalla proposta di parere, è stata infatti eliminata la disposizione che riproduceva nel decreto legislativo, fonte delegata – all'articolo 2261 (disposizioni integrative e correttive) dello schema originario – le norme con le quali l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 conferisce una delega per l'adozione di provvedimenti integrativi e correttivi, tra l'altro introducendo disposizioni innovative e considerate incongrue, in merito alla fase di proposta dei decreti correttivi, prevedendosi il mero concerto del Ministro della difesa.

Ha ugualmente avuto seguito l'osservazione concernente il coordinamento dell'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare e del testo unico regolamentare: l'articolo 2263 dell'originario schema di decreto legislativo disponeva infatti l'entrata in vigore del codice sei mesi dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*; la nota a quell'articolo precisava che ciò avrebbe consentito che i due atti di riordino (primario e secondario) entrassero in vigore contestualmente. Al riguardo, la Commissione aveva osservato che, in realtà, l'articolo 1097 dello schema di testo unico regolamentare si limitava a prevedere l'entrata in vigore – anche per il regolamento – sei mesi dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, senza definire alcun meccanismo che garantisse la contestualità della pubblicazione, e dunque dell'entrata in vigore, dei due atti. In conclusione, la Commissione aveva invitato il Governo a individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dei due provvedimenti – contestualità presupposta e richiamata anche da altre disposizioni del codice, tra le quali quelle di abrogazione espressa di norme primarie e secondarie (rispettivamente, articoli 2268 e 2269) – eventualmente prevedendo una data fissa coincidente per l'entrata in vigore di entrambi gli atti, scongiurando il pericolo di vuoti normativi derivanti in particolare da casi di delegificazione di norme. In tal senso opera il testo definitivamente approvato dal Governo, il cui articolo 2272 prevede la contestuale entrata in vigore del codice e del regolamento, «cinque mesi dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana del codice».

Con tale modifica ha quindi trovato accoglimento anche la successiva osservazione proposta dai relatori sullo schema di decreto legislativo, con la quale si rappresentava l'esigenza di radicare in una norma primaria – del codice, quindi – il previsto differimento del termine per l'entrata in vigore del testo unico regolamentare, rispetto a quello ordinariamente sancito dall'articolo 20, comma 7, della legge n. 59 del 1997: la nuova formulazione che regola l'entrata in vigore sia del codice che del testo unico regolamentare adempie infatti a tale suggerimento, in coerenza a quanto consentito dal medesimo articolo 20, comma 7, già citato, a mente del quale è demandata proprio ai decreti legislativi l'eventuale individuazione

di un termine più ampio per l'entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione.

Non ha invece avuto seguito il rilievo concernente la salvaguardia delle norme che dovessero essere emanate, nelle materie disciplinate dal codice, nell'intervallo temporale intercorrente tra la definizione del suo testo e la data della sua entrata in vigore. L'entrata in vigore del codice riordinato avrà infatti l'effetto di abrogare non solo gli atti normativi primari elencati all'articolo 2268¹³⁵ e le norme secondarie elencate all'articolo 2269¹³⁶, ma anche tutte le disposizioni incompatibili, vertenti sulle materie disciplinate dal codice, per abrogazione implicita ai sensi dell'articolo 15 delle cosiddette «preleggi», richiamate del resto all'articolo 2267, comma 1, del codice stesso¹³⁷. I relatori avevano segnalato, a tale riguardo, l'esigenza di valutare tale effetto di abrogazione implicita con riferimento a tutti gli atti normativi primari o secondari che potranno entrare in vigore a partire dalla data di approvazione preliminare dello schema di decreto legislativo (avvenuta in data 11 dicembre 2009) e fino alla data di entrata in vigore del codice. Infatti, in virtù del principio della *lex posterior*, vi sarebbe il rischio che si produca il paradossale effetto per cui una legge o un regolamento che entrasse in vigore in questo intervallo temporale risultasse poi abrogato per incompatibilità dal codice, redatto ben prima di quelli, ma entrato in vigore successivamente. La soluzione individuata – in coerenza con quanto segnalato anche dalla Commissione difesa del Senato – consisteva nell'integrare la previsione – di cui all'articolo 2267, comma 1 – che le disposizioni del codice e del regolamento possono essere abrogate, derogate, sospese o modificate solo in modo esplicito, mediante espressa modificazione delle disposizioni del codice e del regolamento, con una norma che assicurasse la permanenza in vigore alle disposizioni approvate *medio tempore*, fino all'adozione di un primo intervento correttivo che provveda ad adeguare il codice.

Di tale integrazione non vi è tuttavia traccia nel testo definitivamente approvato.

La questione si è peraltro rivelata attuale, come può testimoniare l'intervento del legislatore a più riprese: così – come si dirà più oltre – è emersa l'esigenza di un raccordo tra quanto previsto dal codice e – a titolo di esempio – disposizioni del decreto-legge 1° gennaio 2010, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2010, n. 30, nonché con quelle del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25. Il decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2010, n. 126, è intervenuto direttamente novellando disposizioni del codice nel frattempo pubblicato: il comma 3-*bis* dell'articolo 5 del decreto-legge reca infatti alcune novelle (in materia di personale militare all'estero) il cui contenuto è poi replicato dal successivo comma 3-*ter* in forma di no-

¹³⁵ Già articolo 2258 dello schema di decreto, atto del Governo n. 165.

¹³⁶ Già articolo 2259 dello schema di decreto, atto del Governo n. 165.

¹³⁷ Già articolo 2257 dello schema di decreto, atto del Governo n. 165.

vella al codice militare¹³⁸; tale duplice intervento legislativo si è reso necessario proprio per l'assenza, nel codice dell'ordinamento militare, di una clausola di salvezza per la legislazione che dovesse entrare in vigore prima dell'entrata in vigore del codice stesso, in data 9 ottobre 2010. Un ulteriore intervento è stato realizzato modificando l'elenco delle disposizioni legislative espressamente abrogate¹³⁹. Altre correzioni sono poi intervenute, successivamente, con la pubblicazione di alcuni comunicati pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, con i quali sono stati corretti i testi di alcuni articoli, nonché l'elenco delle abrogazioni di cui al richiamato articolo 2268¹⁴⁰.

Come segnalato nella proposta dei relatori, è poi stata ridotta da sei a cinque mesi l'ampiezza dell'intervallo temporale previsto tra la pubblicazione del decreto legislativo e la sua entrata in vigore, la cui estensione originariamente prevista appariva eccessiva, come rilevato anche nel parere del Consiglio di Stato, potendo rendere più o meno significative ipotesi di problematicità nella successione delle norme nel tempo.

Infine, ha trovato attuazione l'indicazione dei relatori concernente il raccordo tra il codice dell'ordinamento militare e il decreto legislativo n. 179 del 2009, cosiddetto «salva-leggi». Da una parte, infatti, alcune norme del codice dell'ordinamento militare riproducono disposizioni destinate altrimenti ad essere abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 179 del 2009, sottraendole così alla «ghigliottina»; dall'altra, l'articolo 2270¹⁴¹ del codice individua gli atti normativi di rango primario (e quelli di rango secondario) da mantenere in vigore; la nota all'articolo presente nello schema di decreto informava che si tratta – per la salvaguardia delle fonti primarie – di una disposizione adottata in attuazione del comma 14 del richiamato articolo 14. Tuttavia, poiché di tale effetto non vi era traccia nella disposizione di legge, i relatori avevano segnalato l'esigenza di integrare quell'articolo con il richiamo all'attuazione dell'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, con riferimento alle disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970. In questo senso è stato integrato il codice, il cui articolo 2270,

¹³⁸ È segnalato ai suoi articoli 39 e 1808. Sempre in tema di *jus superveniens*, un ulteriore (anzi: precedente) caso è dato dalle disposizioni della legge 23 dicembre 2009, n. 191, (legge finanziaria 2010) in merito ai diritti di proprietà industriale delle Forze armate, alla società per azioni «Difesa servizi spa», alla valorizzazione e dismissione degli immobili militari.

¹³⁹ In particolare, viene esclusa l'abrogazione di talune disposizioni sostanziali contenute in provvedimenti che disciplinavano la proroga delle missioni internazionali, nonché la legge 18 maggio 1982, n. 301, recante norme a tutela del personale militare in servizio per conto dell'ONU in zone di intervento. Il medesimo articolo 5 del decreto-legge n. 102 del 2010 provvede, in quell'ambito, ad abrogare disposizioni del citato articolo 9 del decreto-legge n. 1 del 2010, alcune delle quali (si pensi a quella del comma 2, di cui si dirà più oltre) nel frattempo confluite nel testo del codice. Anche il successivo articolo 6 del decreto-legge citato corregge l'elenco delle abrogazioni.

¹⁴⁰ Si fa riferimento ai comunicati relativi al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il codice dell'ordinamento militare, pubblicati nelle *Gazzette Ufficiali* n. 126 del 1° giugno 2010, n. 209 del 7 settembre 2010 e n. 229 del 30 settembre 2010.

¹⁴¹ Già articolo 2260 dell'Atto del Governo n. 165.

al comma 1, espressamente specifica che si dispone la permanenza in vigore degli atti primari indicati «in attuazione dell'articolo 14, comma 14, legge 28 novembre 2005, n. 246», chiarendo che il codice opera quindi, per l'ordinamento militare, come decreto «salva-leggi», oltre che come provvedimento di riassetto.

Sono inoltre state recepite altre osservazioni, concernenti aspetti specifici, come l'individuazione dei requisiti generali per il reclutamento (articolo 635), nonché – in parte – quelle formulate dal Consiglio di Stato ed espressamente richiamate nella proposta di parere dei relatori in merito alle deroghe all'applicabilità nell'ordinamento militare della legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo.

Restano naturalmente da valutare alla luce dei futuri interventi normativi nel settore, l'eventuale esito delle proposte di rilievi con i quali si è sollecitato il Governo a operare, eventualmente in sede di provvedimenti integrativi e correttivi, un'ulteriore ricognizione delle disposizioni per le quali si prevede il mantenimento in vigore, raccomandando tra l'altro di provvedere a integrare l'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009 con le disposizioni legislative così individuate che non fossero già presenti nell'Allegato medesimo, eventualmente in sede di decreti correttivi e integrativi di quel decreto legislativo. Altrettanto può dirsi in merito all'invito a ricorrere ai decreti integrativi e correttivi previsti dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, allo scopo di perfezionare l'opera di riassetto realizzata con il codice.

Come detto, la proposta di parere dei relatori richiamava i rilievi formulati dalla Commissione difesa del Senato della Repubblica, che si intendeva dovessero costituire parte integrante del parere stesso; anche questi ultimi sono stati in larga parte accolti dal Governo¹⁴². Va segnalato come, in quell'ambito, fossero stati, tra l'altro, sollecitati alcuni interventi di armonizzazione delle norme del codice con le proroghe disposte dall'articolo 4 del citato decreto-legge n. 194 del 2009, nonché con le norme del citato decreto-legge n. 1 del 2010: le modifiche richieste sono state generalmente apportate al testo¹⁴³.

¹⁴² In particolare, all'articolo 22, lettera *b*), numero 2), è stato corretto il richiamo alle «armi chimiche di cui al comma 1» con quello suggerito alle: «armi chimiche di cui al punto 1)»; l'articolo 24 dello schema di decreto è stato soppresso, come richiesto, in quanto riproduttivo di una norma già abrogata; l'articolo 307 (già 309 dell'atto del Governo) è stato modificato eliminando il riferimento a termini ormai decorsi per l'adozione di provvedimenti attuativi; anche l'articolo 359 (già 360) è stato corretto eliminando il rinvio a un decreto ministeriale di attuazione, nel frattempo emanato.

Non ha invece trovato accoglimento la segnalazione concernente l'articolo 188 (già 189) che mantiene in vigore l'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478, relativo alla Direzione della Sanità militare, che risulta abrogato: il testo pubblicato non è infatti modificato rispetto a quello originario.

¹⁴³ Al riguardo si segnala che l'applicazione dell'articolo 1053, comma 2 (già articolo 1051 dell'atto del Governo n. 165), riproduttivo dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo n. 298 del 2000, era stata differita al 31 dicembre 2012 dall'articolo 4, comma 5, del decreto-legge n. 194 del 2009 di proroga termini: ora l'articolo 2233 del codice, dettando un regime transitorio dell'avanzamento degli ufficiali dell'Esercito italiano, della

Infine, le tre osservazioni «di merito» – così qualificate dalla Commissione difesa del Senato – non hanno trovato accoglimento¹⁴⁴.

Va nuovamente ricordato che l'approvazione del decreto legislativo di codificazione dell'ordinamento militare, senza considerare quelle implicite o tacite, comporta l'abrogazione espressa di 1.085 norme primarie – nella quasi generalità dei casi coincidenti con l'intera fonte primaria che le poneva, pur essendo presenti alcune abrogazioni parziali – e di 394 norme secondarie – anche qui quasi coincidenti con le fonti stesse – come testimoniato dagli articoli 2268 e 2269¹⁴⁵.

Come si è detto, il riordino delle norme in materia di ordinamento militare si è svolto sia a livello primario che a livello secondario, mediante la contestuale adozione di un regolamento di delegificazione con il quale si è proceduto al riassetto delle norme secondarie e di quelle – già di rango primario – per le quali si è optato, appunto, per la delegificazione, come consentito – secondo quanto evidenziato dal parere del

Marina militare e dell'Aeronautica militare, stabilisce che «Fermo restando le dotazioni organiche dei gradi di colonnello e di generale, nonché il numero di promozioni annuali nei vari gradi di ciascun ruolo di ogni Forza armata, stabiliti dal codice, sino al 2015» in fase transitoria non opera il disposto del comma 2, dell'articolo 1053. L'indicazione in materia di regime transitorio del reclutamento dei sergenti, che faceva riferimento a un arco temporale «fino al 2010» è stata corretta con l'indicazione del termine del 31 ottobre 2015, differendo quindi il termine di cinque anni, come aveva previsto l'articolo 4 del citato decreto-legge n. 194 del 2009, novellando l'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo n. 196 del 1995 (si veda l'articolo 2198 del codice, corrispondente all'articolo 2191 dell'Atto del Governo n. 165).

Non sembra invece trovare immediato riscontro l'invito a coordinare il disposto dell'articolo 1079 (già 1077) relativo alla decorrenza del meccanismo delle promozioni aggiuntive, con l'articolo 4, comma 3, lettera *a*) del decreto-legge n. 194 del 2009, che prevede l'applicazione per gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri a decorrere dal 2012. Infine, l'elenco delle norme primarie abrogate espressamente non comprende le lettere *b*) e *c*) del più volte citato articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 194 del 2009.

Quanto al coordinamento con le norme del decreto-legge n. 1 del 2010, l'articolo 19 del codice è stato adeguato a quanto stabilito dall'articolo 9, comma 2, del decreto-legge stesso, recependone il contenuto; l'articolo 9, comma 2, è stato poi abrogato ad opera dell'articolo 5, comma 4, del decreto-legge n. 102 del 2010. Non pare invece aver avuto seguito la segnalazione – della Commissione difesa del Senato – circa l'esigenza di coordinare quanto stabilito dall'articolo 359 del codice (già 360 dell'atto del Governo n. 165) con la non punibilità, a titolo di colpa, per violazione di disposizioni in materia di tutela ambientale in relazione ad attività operative o addestrative svolte nel corso di operazioni internazionali da parte del militare dal quale non poteva esigersi un comportamento diverso da quello tenuto, prevista dal comma 4 del citato articolo 9 del decreto-legge n. 1 del 2010.

¹⁴⁴ Gli articoli 196 (in materia di poteri del Presidente nazionale della Croce Rossa italiana), 77 (del cui comma 3 si segnalava l'innovatività rispetto all'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000), e 281 (in materia di disciplina degli alloggi ASI, che si segnalava essere superata alla luce della normativa più recente) del decreto legislativo n. 66 del 2010 risultano infatti coincidenti con i corrispondenti articoli (rispettivamente, 197, 78 e 284) nel testo originario.

¹⁴⁵ Della complessità del riordino così operato è ulteriore conferma la pubblicazione, nelle *Gazzette Ufficiali* n. 126, n. 209 e n. 229, rispettivamente del 1° giugno 2010, del 7 e del 20 settembre 2010, di comunicati relativi al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il codice dell'ordinamento militare con i quali si apportano correzioni a diversi articoli del medesimo decreto legislativo.

Consiglio di Stato – dal procedimento «taglia-leggi»; si tratta dell'atto del Governo n. 166, ora decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare.

Anche il testo unico regolamentare si articola in nove libri, corrispondenti a quelli del codice, tranne che per l'assenza del libro dedicato al trattamento economico – materia stretta tra la legge e la concertazione – e la presenza, invece, del libro dedicato alla disciplina dei procedimenti amministrativi e del trattamento dei dati personali; la redazione del testo unico ha comportato l'abrogazione (totale o parziale) di 391 atti secondari. Assai complessa, per la stratificazione o eterogeneità delle disposizioni, è stata la confluenza in esso della disciplina di alcune materie, come alloggi di servizio, porti, servitù militari e limitazione di beni e attività privati nelle zone militari¹⁴⁶.

Senza voler qui ripercorrere l'argomentare del Consiglio di Stato, su cui ci si è già soffermati¹⁴⁷, si ricorda che tra i principi e criteri direttivi che presiedono all'opera di semplificazione e riassetto delegata al Governo dal citato comma 15 dell'articolo 14, occorre far specifico riferimento al comma 3-bis dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, il quale prevede che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completi il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole nel rispetto dei criteri dettati dal medesimo articolo 20 della legge n. 59 del 1997. La predisposizione contestuale di uno schema di decreto legislativo e di un regolamento destinati a realizzare entrambi – a livello primario e secondario – il riassetto della materia, è stato considerato conforme a tali principi, rispondendo anche a ragioni di funzionalità e consentendo un approccio coordinato agli interventi normativi così realizzati.

A tale riguardo, la proposta dei relatori sullo schema di decreto – anche in questo caso favorevole con osservazioni, come per il codice dell'ordinamento militare – in esito a una ponderata riflessione che ha naturalmente tenuto conto della pronuncia del Consiglio di Stato, rilevava come lo schema di decreto recasse numerose norme già contenute in atti di rango legislativo, di cui si prevedeva l'abrogazione nel codice, provocandone conseguentemente la delegificazione e riteneva che tale opzione fosse conforme ai principi che disciplinano il riassetto per materie, come lo stesso Consiglio di Stato ha riconosciuto – sin dal 2004, in occasione del parere sul codice dei diritti di proprietà industriale – rinvenendo

¹⁴⁶ Per alcune materie (come l'attuazione del codice degli appalti per il comparto della difesa, o gli alloggi di servizio), la definizione della disciplina regolamentare risultava, al momento della stesura della schema, ancora *in itinere*, cosicché non ne è stato possibile l'inserimento nel testo unico.

¹⁴⁷ Sul punto si veda *supra*, nel capitolo I.

nell'articolo 20, comma 2, della legge n. 59 del 1997 una norma generale che fondava la potestà normativa secondaria del Governo nell'ambito del processo di riassetto, autorizzando il Governo a interventi regolamentari sia ai sensi del comma 1 che del comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 e come confermato nel parere del Consiglio di Stato sul provvedimento stesso.

A una simile conclusione si è pervenuti non senza qualche residua titubanza, come dichiarato da uno dei due relatori¹⁴⁸ in occasione dell'illustrazione della medesima proposta di parere, richiamando le perplessità emerse nel corso dei lavori circa la possibilità per il Governo di procedere a delegificazioni nell'ambito del procedimento di riassetto di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005; in quell'occasione, è stato chiarito che si è convenuto di accedere all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, che riconosce al Governo la possibilità di delegificare nell'ambito dell'opera di riassetto – secondo quanto riferito da quel relatore – «per ragioni di opportunità, pur permanendo alcuni profili di dubbio»¹⁴⁹.

Tre delle osservazioni proposte dai relatori concernevano l'entrata in vigore del regolamento: con la prima si segnalava l'esigenza che il differimento dell'entrata in vigore (sei mesi dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*) trovasse radicamento in apposita disposizione del decreto legislativo contestualmente adottato, come sancito dall'articolo 20, comma 7, della legge n. 59 del 1997: la questione è risolta dall'articolo 2272 del decreto legislativo n. 66 del 2010, che dispone – con norma di rango primario, appunto, – la contestuale entrata in vigore del codice e del regolamento, «cinque mesi dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana del codice». Tale disposizione ha inoltre risolto la problematica – pure evidenziata nella proposta dei relatori – di coordinare l'entrata in vigore dei due atti, primario e secondario, scongiurando il pericolo di vuoti normativi derivanti in particolare da casi di delegificazione di norme. La successiva osservazione proposta suggeriva al Governo di riconsiderare l'ampiezza dell'intervallo temporale previsto tra la pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica e la sua entrata in vigore, la cui estensione (sei mesi) – che appariva eccessiva, come rilevato nel parere del Consiglio di Stato – poteva rendere più o meno significative ipotesi di problematicità nella successione delle norme

¹⁴⁸ Si veda, in questo senso, l'intervento dell'onorevole La Forgia, nella seduta del 24 febbraio 2010 della Commissione per la semplificazione.

¹⁴⁹ Più radicate perplessità erano state avanzate da un componente della Commissione, onorevole Lovelli, il quale, nella seduta del 3 marzo 2010 della Commissione per la semplificazione, aveva manifestato l'intendimento di chiedere ai relatori una riformulazione del parere proposto volta a introdurre una condizione con la quale «si chieda al Governo di eliminare dallo schema di Testo Unico tutte le norme attualmente dettate da disposizioni di rango primario la cui delegificazione non sia specificamente autorizzata», adattando conseguentemente la proposta dei relatori. Stante la mancata votazione della proposta di parere, il resoconto di quella seduta, contenente la dichiarazione dell'onorevole Lovelli, è stato trasmesso al Ministro, unitamente alla proposta dei relatori e ai rilievi della Commissione difesa del Senato, per completezza del quadro istruttorio, sempre a fini collaborativi.

nel tempo; l'intervallo temporale, come si è visto, è stato ridotto: non solo, infatti, lo iato temporale è fissato in cinque mesi, ma decorrendo dalla pubblicazione del codice, esso è – per il regolamento – più ridotto, poiché la sua pubblicazione è avvenuta con la *Gazzetta Ufficiale* n. 140 del 18 giugno 2010 e l'entrata in vigore era sancita per il 9 ottobre 2010.

Consequente alla soluzione così individuata, che pone nel codice dell'ordinamento militare la norma concernente l'entrata in vigore del testo unico regolamentare, è l'eliminazione dal regolamento medesimo dell'articolo 1097 che recava la corrispondente disposizione.

Un'ulteriore proposta di osservazione – per la quale non è possibile un puntuale riscontro nel testo definitivamente approvato – originava dalla presenza di articoli che riproducono, in molti casi con modificazioni, discipline già dettate da atti amministrativi ovvero da norme secondarie, alcune delle quali recate da regolamenti ministeriali, conseguentemente espressamente abrogate in modo totale o parziale, dall'articolo 2269¹⁵⁰ del decreto legislativo di riordino del codice. L'inclusione di tali norme in un regolamento unico, di tipo governativo, comporta per i regolamenti ministeriali l'innalzamento della fonte stessa: a tale riguardo si invitava il Governo a considerare l'opportunità di tale opzione, anche alla luce di alcune pronunce del Consiglio di Stato che hanno giudicato negativamente tale scelta cui consegue una deroga, operata da fonte secondaria, alle previsioni di legge sulle quali si fonda il potere regolamentare dei Ministri.

Nel testo unico regolamentare sono poi confluiti regolamenti recentemente approvati, tra cui quelli con i quali il Governo ha provveduto al riordino di alcuni enti sottoposti alla sua vigilanza (Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia, Lega navale italiana, Casse militari, Unione italiana tiro a segno, Opera Nazionale figli degli aviatori), nell'ambito del procedimento cosiddetto «taglia-enti»; gli articoli del testo unico che riportano tali provvedimenti non corrispondevano, nella versione originariamente trasmessa alle Camere, tuttavia, in alcune parti, a quelle dei provvedimenti già approvati, sui quali si erano espressi, per il parere, sia il Consiglio di Stato, sia la Commissione parlamentare per la semplificazione e alcuni dei quali allora già pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* ed entrati in vigore. La raccomandazione a tale riguardo rivolta al Governo era nel senso di adeguare le disposizioni del testo unico a quelle approvate in via definitiva dopo aver acquisito i prescritti pareri – tra i quali si segnalava a titolo di esempio il regolamento recante la disciplina degli alloggi – provvedendo nel contempo a integrare l'indicazione delle fonti secondarie abrogate con quella dei regolamenti nel frattempo emanati e chiarendo in apposita norma, ovvero nelle premesse al provvedimento in titolo, (per quelli concernenti gli enti vigilati) che l'inserimento di tali discipline di riordino nel testo unico ha effetti anche ai fini del procedimento «taglia-enti».

¹⁵⁰ Già articolo 2259 dello schema trasmesso alle Camere, atto del Governo n. 165.

Il Governo ha dato seguito all'invito a ripristinare nel testo unico le disposizioni regolanti gli enti vigilati dal Ministero della difesa come già approvate e successivamente pubblicate, conformando in larga parte le norme al complesso delle osservazioni a suo tempo formulate dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nei pareri approvati.

L'integrazione dell'elenco delle norme regolamentari abrogate, con l'indicazione dei decreti del Presidente della Repubblica con i quali erano stati adottati i regolamenti di riordino degli enti vigilati, le cui norme sono poi confluite nel testo unico è stata assicurata con il testo definitivo dell'articolo 2269 del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante il codice dell'ordinamento militare, ai numeri 390 e seguenti.

Non sembra aver avuto specifico esito l'invito a precisare che l'inserimento dei regolamenti di riordino in questione nel testo unico ha effetti anche ai fini del procedimento «taglia-enti», sottraendo cioè tali enti dalla «ghigliottina» di cui all'articolo 26, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008. Va segnalato peraltro che alcune disposizioni richiamano l'avvenuta adozione di quei regolamenti e che l'effetto di salvaguardia di tali enti dovrebbe essere considerato confermato dalla presenza di quelle norme nel testo unico, pur in presenza dell'intervenuta abrogazione dei regolamenti¹⁵¹.

Resta da valutare invece il seguito eventualmente dato alla sollecitazione a prevedere successivi interventi ai fini di integrare il Testo unico con gli atti normativi secondari che potranno entrare in vigore a partire dalla data di approvazione preliminare dello schema di decreto del Presidente della Repubblica e fino alla data della sua entrata in vigore. Si può comunque segnalare l'approvazione di un regolamento che novella alcune disposizioni del testo unico regolamentare¹⁵².

Come per il codice militare, parte integrante della proposta dei relatori era costituita – oltre che dalle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato – dai rilievi formulati dalla Commissione difesa del Senato della Repubblica; questi ultimi, oltre a un rilievo iniziale sul tema della delegificazione, per la quale la Commissione difesa riterrebbe necessaria una specifica autorizzazione, riguardavano specifiche disposizioni, sulle quali peraltro il testo definitivamente approvato non risulta modificato nel senso richiesto¹⁵³.

¹⁵¹ Così l'articolo 61, in materia di sezioni del tiro a segno nazionale, e l'articolo 69, concernente compiti e composizione degli organi centrali della Lega navale italiana, del testo unico.

¹⁵² Si tratta dell'atto del Governo n. 255.

¹⁵³ Tali rilievi si incentravano sull'innovazione operata dall'articolo 66, lettera *t*), in ordine alle attribuzioni del Capo di Stato maggiore della Difesa, che si riteneva necessitates di essere debitamente approfondita e sulla segnalazione della mancata previsione, nell'articolo 494 (ora 529), del divieto dell'uso delle armi per i minori di 18 anni nelle scuole militari.

2. IL CODICE E IL TESTO UNICO REGOLAMENTARE IN MATERIA DI ATTIVITÀ AGRICOLA

Con lo schema di decreto legislativo recante riordino della normativa sull'attività agricola (atto del Governo n. 164) e lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante le relative disposizioni regolamentari (atto del Governo n. 168), sono state raccolte e riordinate molte norme statali precedentemente contenute in diverse fonti normative in materia di agricoltura; nel procedere a tale riassetto il Governo ha limitato la sua opera alla sola materia dell'attività agricola, individuando così un ambito riconducibile, in misura prevalente, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione), con l'effetto di evitare possibili intersezioni con competenze regionali anche primarie. Il codice è stato concepito inoltre escludendo materie che coinvolgessero competenze di altri Dicasteri – come ad esempio il settore agroalimentare o altri settori con rilevanti aspetti di tutela ambientale – nonché ambiti frequentemente oggetto di *sunset laws* ovvero di interventi all'interno di provvedimenti legislativi di più ampio respiro, come quelli di natura fiscale¹⁵⁴.

La «latitudine» del riassetto è stata in ogni caso ridimensionata rispetto all'originario intento – manifestato alla Commissione per la semplificazione¹⁵⁵ – di procedere alla redazione di un codice agricolo che intervenisse nel settore agroalimentare, della pesca, delle politiche forestali e dell'acquacoltura; il riassetto in materia di «agricoltura» avrebbe riguardato le disposizioni «che hanno, congiuntamente o alternativamente, per oggetto, fine e strumento il razionale esercizio (singolo, associato, collettivo) di un'attività sia diretta alla mera conservazione dell'ambiente, sia diretta alla produzione di esseri vegetali ed animali su (propria o altrui) terra o di cattura di prodotti ittici in (private, pubbliche, internazionali) acque, rivolta ad un concorrenziale mercato di (prevalentemente) alimenti sani e sicuri per gli uomini o per gli animali che poi diverranno alimenti per gli uomini, e svolgentesi in uno spazio caratterizzato da un passaggio rurale per particelle geograficamente individuate e per edifici così come costruiti»¹⁵⁶.

Come si è anticipato, questo intento codificatorio è stato successivamente ricondotto alla sola materia dell'attività agricola, che presenta minore problematicità sotto il profilo dell'intersezione di profili privatistici e profili pubblicistici e dell'incidenza della (mutevole) normativa comunitaria e di quella regionale.

Anche in questo caso, come in quello dell'ordinamento militare, al riassetto delle norme di rango primario si è accompagnato una raccolta di

¹⁵⁴ In questo senso si veda l'audizione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nella seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 13 gennaio 2010.

¹⁵⁵ Si veda la comunicazione riportata nella relazione approvata il 17 giugno 2009, Doc XVI-bis, n. 1, pag. 64 e seguenti.

¹⁵⁶ Ibidem, pag. 71.

norme secondarie, adottate ai sensi dell'articolo 20, comma 3-bis, della legge n. 59 del 1997, che – come si è detto – autorizza il Governo – nelle materie di competenza esclusiva dello Stato – a completare la codificazione in ciascuna materia con l'adozione, anche contestualmente al riassetto, di una raccolta organica delle norme secondarie che regolano la materia, anche adeguandole alla nuova disciplina legislativa e semplificandole.

Lo schema di codice della normativa in materia di attività agricola si compone di 123 articoli e, secondo quanto sottolineato dalla relazione di accompagnamento, non comprende né norme di regolamenti comunitari, né norme statali cedevoli in ambiti di competenza regionale. Vi sono raccolte, in primo luogo, le disposizioni relative alle qualifiche soggettive correlative all'attività di impresa agricola, richiamando altresì, per questi soggetti, le rispettive agevolazioni fiscali e previdenziali; raccoglie, poi, le disposizioni sulle attività agricole connesse, ossia le attività di carattere intrinsecamente commerciale, che se esercitate in connessione ad un'attività agricola essenziale, sono attratte nella disciplina dell'impresa agricola, nonché le disposizioni concernenti il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) e, al suo interno, l'anagrafe delle imprese agricole, e il fascicolo aziendale. Alcune sue disposizioni hanno natura strettamente civilistica, incidendo sul tradizionale contenuto del codice civile senza tuttavia modificarlo, mentre i primi tre articoli novellano norme codicistiche¹⁵⁷. Sono presenti altresì disposizioni a carattere pubblicistico (si pensi alla valorizzazione dello spazio in cui operano gli imprenditori agricoli; alla formazione della proprietà contadina quale base dell'azienda agraria; alla contrattazione programmata): vi sono pertanto norme che attengono alla disciplina del territorio, alla proprietà terriera e alle strutture agricole, disposizioni sulla bonifica, sulle strutture agrarie, sulla disciplina dei contratti agrari.

Si provvede, infine, alle abrogazioni conseguenti alla codificazione; tra queste – e di ciò si tornerà a dire tra breve – ve ne sono che interessano norme del codice civile.

Quanto allo schema di regolamento contestualmente adottato, esso contiene sia disposizioni di origine regolamentare, sia disposizioni di fonte legislativa che sono state delegificate – si legge nella relazione – per rendere possibile nel futuro il ricorso all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 (che regola la potestà regolamentare del Governo); nell'opera di semplificazione e riordino si è infatti proceduto (prosegue la relazione all'atto) al «travaso» nel testo del decreto legislativo delle norme formalmente regolamentari ma sostanzialmente legislative e, di contro, al «passaggio» nel correlato decreto del Presidente della Repubblica attuativo delle norme formalmente legislative ma sostanzialmente regolamentari. Composto di 31 articoli, il regolamento si articola in titoli, in parte corri-

¹⁵⁷ Sul punto si veda più diffusamente *infra*.

spondenti ai titoli del decreto legislativo di riordino, procedendo il suo ordine sistematico in parallelo a quello del decreto legislativo che attua.

Gli schemi di decreto legislativo e di decreto del Presidente della Repubblica (n. 164 e n. 168) sono stati trasmessi al Parlamento il 14 dicembre 2009, nell'imminenza della scadenza della delega di cui all'articolo 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005, che indicava nel 16 dicembre 2009 il termine per il suo esercizio, sprovvisti dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata. Di qui l'assegnazione con riserva degli atti – in pari data – alla Commissione parlamentare per la semplificazione per il parere al Governo, con la possibilità per le Commissioni agricoltura di Camera e Senato di formulare osservazioni. Peraltro, il termine per l'esercizio della delega è stato prorogato di novanta giorni e dunque al 16 marzo 2010, in forza della specifica disposizione dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 già richiamata con riferimento al codice dell'ordinamento militare¹⁵⁸. La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto legislativo congiuntamente a quello di natura regolamentare, per la stretta connessione tra i due provvedimenti; l'incarico di riferire alla Commissione su entrambi i provvedimenti (primario e secondario) è stato affidato a due relatori appartenenti a Gruppi parlamentari di entrambi gli schieramenti politici, anche in questo caso (come per il riassetto dell'ordinamento militare) per la valenza *bipartisan* del riordino stesso. L'esame degli atti è stato affiancato da un ampio lavoro istruttorio, che ha compreso anche l'audizione del Capo dell'ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e che si è protratto anche oltre il termine, già prorogato¹⁵⁹, anche per attendere la trasmissione del parere del Consiglio di Stato, di particolare rilievo per il pronunciamento in ordine alla possibilità di operare delegificazioni¹⁶⁰, e della Conferenza unificata, avendo acquisito la disponibilità del Governo ad attendere il parere parlamentare.

Tuttavia, la Commissione non si è potuta esprimere nei termini assegnati e successivamente prorogati, e comunque prima del 16 marzo, per l'assenza dei prescritti pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata; nel frattempo, la Commissione agricoltura del Senato della Repubblica aveva formulato le sue osservazioni, nella seduta del 26 gennaio 2010, mentre la Commissione omologa della Camera dei deputati, nella seduta del 27 gennaio 2010 ha rilevato come la ristrettezza dei tempi d'esame in sede parlamentare non consentisse una puntuale disamina delle criticità e un'attenta valutazione delle scelte operate dal Governo, invitando in conclusione il Governo stesso e la Commissione parlamentare

¹⁵⁸ Si veda *supra*, al paragrafo III. 1; si tratta dell'articolo 14, comma 22, terzo periodo, che prevede tale proroga «se il termine previsto per il parere della Commissione per la semplificazione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza»; conseguentemente, il termine per l'esercizio della delega è stato inteso scadere il 16 marzo 2010.

¹⁵⁹ Si veda, sul punto, il resoconto della seduta del 3 febbraio 2010 della Commissione parlamentare per la semplificazione.

¹⁶⁰ Si veda quanto detto *supra*, al capitolo I.

per la semplificazione a considerare l'opportunità di un complessivo riesame dei testi.

Successivamente, nel mese di settembre sono stati trasmessi alla Commissione il parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato concernenti gli atti del Governo in questione, nonché il parere del Consiglio di Stato concernente l'applicazione delle disposizioni di delega per il riassetto¹⁶¹. In ragione dei chiarimenti forniti dal Governo circa l'intendimento di proseguire nel procedimento di adozione dei decreti ai sensi del comma 18 del più volte ricordato articolo 14, i pareri in questione sono stati trasmessi al fine di una prosecuzione dell'esame parlamentare degli atti del Governo n. 164 e 168, che si sarebbe dovuto concludere entro il nuovo termine del 20 ottobre 2010. In tale nuova fase dell'esame, la XIII Commissione della Camera dei deputati ha avviato un ulteriore esame degli atti: il dibattito in quella sede ha tuttavia evidenziato le difficoltà per quella Commissione a pronunciarsi sui medesimi testi che erano stati già esaminati e che avevano suscitato numerosi rilievi critici; in conclusione, è emerso un orientamento generalmente condiviso in merito alla non sussistenza delle condizioni per esprimere una valutazione diversa da quella già espressa in precedenza.

Al momento dell'approvazione della presente relazione, quindi, non è ancora completato l'*iter* di questi atti; tuttavia, come nel caso del riordino dell'ordinamento militare, sono state predisposte due proposte di parere, pubblicate in allegato al resoconto della seduta del 24 febbraio 2010, che tengono comunque conto del parere formulato dal Consiglio di Stato sui provvedimenti di riordino dell'ordinamento militare, per i profili di carattere generale ivi esaminati – in sostanza, quelli riguardanti la possibilità di delegificazioni – rilevanti anche per l'esame dei provvedimenti in materia di attività agricola, nonché delle osservazioni formulate dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica¹⁶².

La prima questione affrontata nella proposta di parere sul codice, dopo aver espresso apprezzamento per l'opera di ricognizione e di riassetto della legislazione compiuta, riguarda «l'intensità» dell'intervento di riassetto: la stessa amministrazione proponente aveva precisato infatti come lo schema di decreto si articolasse in «testi redatti sulla base delle formule normative originarie, poiché non sono stati compiuti "aggiustamenti", essendo stata contenuta al minimo la possibilità di operare riformulazioni formali. In altre parole, in forza della legge di delega, i "poteri

¹⁶¹ Si tratta del parere del Consiglio di Stato concernente l'applicazione dei commi 14, 15, 18 e 18-bis dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, di cui si è detto nel capitolo I.

¹⁶² Nelle proposte di parere si prendeva atto del tenore dei rilievi formulati dalla XIII Commissione della Camera dei deputati in quella fase, di cui si è già detto *supra*. Va inoltre ricordato che nella seduta del 24 febbraio 2010, in occasione della pubblicazione delle proposte di parere, il presidente Pastore ha comunicato che l'incarico comune da lui assunto, insieme al senatore Pertoldi, come relatore sui provvedimenti in titolo era venuto meno e che egli avrebbe pertanto assunto, per il seguito dell'esame, le funzioni di relatore nella sua qualità di Presidente della Commissione.

innovativi" sono stati limitati all'eliminazione delle scarse duplicazioni o alla soluzione dei contrasti giurisprudenziali o alla presa in considerazione di sentenze abrogative della Corte costituzionale.» A tale riguardo, la proposta di parere prendeva atto dell'asserita non innovatività del provvedimento, ritenendo del tutto legittimo, tuttavia, che «il Governo operi quelle modificazioni che siano funzionali al riassetto della materia, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997». Non dissimili sono, sul punto, i rilievi formulati dal Consiglio di Stato nel parere reso nell'adunanza del 24 febbraio, ove – dopo aver richiamato le norme che presidono all'opera di semplificazione e riassetto – si osserva come «in via generale ... di una siffatta opportunità è stato qui fatto un uso, per così dire, a bassa intensità, cioè senza avvalersi a fondo degli spazi offerti dalle stesse norme testé richiamate. Infatti, ad esempio, il "riassetto" normativo avrebbe potuto essere condotto a conseguenze più pregnanti nella direzione più significativa e sostanziale, che è quella della liberalizzazione delle modalità e degli scopi contrattuali».

Altra questione cruciale, che emerge con chiarezza dal parere del Consiglio di Stato, è quella «topografica», con la quale si valuta se le disposizioni di contenuto civilistico dello schema di codice (come la disciplina dei contratti agrari) «vadano ricondotte nel codice generale, da cui in gran parte provengono e vengono tolte (...), o dove comunque trovano il loro fondamento originario, oppure se sia preferibile che – così come viene presentato, salvi i primi tre articoli – compongano un testo legislativo autonomo e distinto rispetto a quello». A tale riguardo, il Consiglio di Stato, dopo aver ricordato i motivi che militano a favore della scelta operata dall'amministrazione proponente¹⁶³, si sofferma sulle motivazioni che indurrebbero invece a preferire la «soluzione interna» al codice civile, concludendo le sue considerazioni¹⁶⁴ rimettendo al Ministero «l'adeguata

¹⁶³ Gli argomenti richiamati sono due: l'intento di formare «un nuovo testo normativo (...) "di settore", (...) che risponde alla finalità di contestualizzare e raccogliere organicamente le norme che disciplinano una medesima materia (...) funzionale allo scopo conoscitivo, "debole" ma utile all'operatore, di condensare in un unico e unitario apparato le sparse norme che caratterizzano il diritto agrario» e come le codificazioni di settore siano volte «a definire spazi distinti per micro-sistemi legislativi incentrati su logiche di settore al fine di dare unità e coerenza complessiva della disciplina».

¹⁶⁴ Tra queste, si rileva che con lo schema di codice si spezza la «considerazione unitaria delle attività produttive» senza convincente motivo, «con un frazionamento degli aspetti soggettivi che contrasta con riordino e semplificazione» e si prevedono nuove tipologie di «attività connesse» (ad esempio agriturismo, commercializzazione, e così via) di caratterizzazioni soggettive (imprenditore agricolo professionale, imprenditore agricolo giovane, società agricole, e così via) che «appaiono declinazioni o specificazioni della medesima figura generale dell'imprenditore agricolo». Il Consiglio di Stato ricorda inoltre che le norme sui rapporti contrattuali agrari furono – solo in parte – estrapolate dal Codice civile da leggi speciali di scopo, caratterizzate da contingenti obiettivi ormai superati; che il testo legislativo appare privo di caratterizzazioni espressive di un'autonoma, organica, coerente e autosufficiente logica di eccezione rispetto al sistema generale, che lo elevino ad autonomo sistema ordinamentale («codice» o autonomo «micro-sistema» ordinamentale), presentando, di contro, il «tratto estrinseco di una collezione di sparse norme», priva dell'indicazione dei principi generali, che non possono che essere di natura sostanziale, richiesti come principio direttivo di delega dall'articolo 20 della legge n. 59 del

ponderazione e la considerazione per cui l'opera di riordino di norme primarie qui al vaglio può meritare – se non in questa sede, in sede di successivo intervento di integrazione e correzione –, quanto a disposizioni private, la dignità di integrazione nel Codice civile in luogo della collocazione che qui è stata rappresentata».

Va comunque ricordato che nel parere del Consiglio di Stato si fa inoltre cenno a un profilo non secondario di questa problematica, che concerne il diverso, ma connesso, aspetto del rispetto dei criteri di delega: a mente dell'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005, infatti, permangono comunque in vigore «le disposizioni contenute nel Codice civile». Lo schema di codice dell'attività agricola, invece, con la sua ultima disposizione abroga espressamente alcuni articoli del codice, mentre in altre parti interviene a modificarne altri.

Ulteriore profilo di rilievo è quello che concerne la compatibilità del codice sull'attività agricola con le competenze regionali, poiché – come si è già ricordato – la materia «agricoltura» e molte delle materie che con essa s'intersecano, come ad esempio quella del turismo, sono riconducibili alla cosiddetta competenza legislativa «residuale» delle regioni ad autonomia ordinaria e, nella generalità dei casi, a quella primaria delle autonomie speciali. Alla luce del riparto di competenze normative delineato dal nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale, il Consiglio di Stato riconduce alla competenza esclusiva dello Stato le materie complessivamente regolate dal testo normativo, le quali afferiscono a materie fra le quali spiccano l'«ordinamento civile e penale» e la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»¹⁶⁵; ciò induce a ritenere conformi al dettato costituzionale, anche sotto il profilo del rispetto delle speciali forme di autonomia, le norme che possano esser ricondotte a tali competenze esclusive dello Stato.

Anche in quegli ambiti disciplinati dal riordino che coinvolgono competenze legislative e regolamentari delle regioni – in materie dunque di legislazione concorrente o «primaria», come i rapporti con l'Unione europea, il commercio con l'estero, la tutela della salute, l'alimentazione, il governo del territorio, gli enti di credito agrario, ovvero la stessa materia «agricoltura» – il Consiglio di Stato non ravvisa contrasti con il riparto di competenze: e ciò, ancora una volta, alla luce della giurisprudenza costituzionale, che ha valorizzato il principio di continuità, ammettendo che lo

1997. Ulteriore aspetto critico è quello che con lo schema di codice paradossalmente si realizza una decodificazione, sconfessando le finalità stesse dell'accorpamento, potendo così potenzialmente causare antinomie e incongruenze tra i codici di settore, frammentando ulteriormente l'ordinamento in sottosistemi. Il decentramento di norme generali in codici di settore, prosegue il Consiglio di Stato, «pare congruo solo in casi particolari – che qui non si ravvisano – per complessità, specialità, tecnicismo circa rapporti interprivati connotati da una funzione di protezione o di garanzia».

¹⁶⁵ Vengono in rilievo, secondo il Consiglio di Stato, anche altre materie riservate allo Stato, come la previdenza sociale, il coordinamento statistico e informativo, la tutela della concorrenza, la profilassi internazionale, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale, che possono intersecare la disciplina dell'agricoltura.

Stato detti discipline di dettaglio in materie concorrenti, e il meccanismo della cosiddetta «chiamata in sussidiarietà», consentendo allo Stato di assumere potestà legislative, regolamentari e amministrative in materie regionali in presenza di esigenze unitarie che richiedano l'esercizio a livello nazionale di tali poteri, nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, adeguatezza e di leale collaborazione.

A ulteriore conferma, il Consiglio di Stato richiama poi il criterio cosiddetto «dell'osmosi» – elaborato dallo stesso Consiglio – a mente del quale, nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, norme di dettaglio, si pongono basilari esigenze di «uniformità» di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale che assurgono a ragione per attenuare la rigida visione del principio dei poteri attribuiti, su cui è impostato l'articolo 117 della Costituzione; il parere del Consiglio di Stato conclude, quindi, per la legittimità delle scelte operate, affermando che «a fronte di un intervento di codificazione, le istanze autonomistiche cedono il passo alla razionalizzazione dell'esistente».

A tale ricostruzione aderiva anche la proposta di parere presentata dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione; veniva peraltro segnalata una norma specifica, l'articolo 49, comma 2, dello schema di decreto legislativo (atto del Governo n. 164) che sembra – di converso – prefigurare una competenza residuale delle regioni nella materia disciplinata, la bonifica, laddove prevede un meccanismo di cedevolezza delle norme ivi dettate: considerando che la materia coinvolge aspetti riconducibili al diritto di proprietà, e dunque alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile», alla «tutela dell'ambiente», egualmente di competenza legislativa esclusiva statale, nonché alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, si segnalava l'esigenza di riformulare la disposizione richiamando le norme che costituiscono principi fondamentali della materia o, comunque, escludendo che l'intera materia sia ricondotta a competenze esclusive delle regioni; in alternativa, si proponeva di espungere la norma stessa¹⁶⁶.

Per gli altri aspetti di carattere generale nell'esercizio della delega, il Consiglio di Stato richiama quanto già formulato in merito al parere sul codice dell'ordinamento militare; conforme a quella pronuncia è infine anche la valutazione favorevole all'ammissibilità di procedere, nell'ambito della codificazione in atto, a legificazioni e, di contro, a delegificazioni. Sgombrato il campo dalle perplessità in merito alle «legificazioni», «fenomeno che non trova – ma neppure richiede – un titolo specifico, essendo sufficiente la delega al riassetto conferita al legislatore», emerge, comunque, un invito alla prudenza nel ricorso alla delegificazione. Riconosciuto che la capacità di delegificazione «va intesa come capacità generale del riordino e riassetto, per cui questo potere di delegificazione non necessariamente è legato alla legge annuale per la semplificazione e il riordino»,

¹⁶⁶ Tale soluzione è stata suggerita anche dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica.

la pronuncia del Consiglio di Stato ricorda che «nondimeno di una tale possibilità deve essere fatto l'uso quanto più cauto e prudente». Si rimette dunque al Ministero l'adeguata verifica sulla opportunità, oltre che sulla legittimità, della delegificazione operata con l'adozione del codice dell'attività agricola e del contestuale schema di decreto del Presidente della Repubblica, sottolineando l'esigenza di espungere da quell'atto regolamentare tutte le disposizioni «che in qualche modo si riferiscano ad una riserva di legge, come quelle circa l'abilitazione all'esercizio dell'attività imprenditoriale (che si debbono confrontare con la riserva di legge implicita dell'art. 41 Cost., più volte evidenziata dalla Corte costituzionale) o quelle in materia sanzionatoria, coperta dalla riserva assoluta di legge dell'art. 25, secondo comma, Cost.». Il Consiglio di Stato, inoltre, invita a considerare che tra le limitazioni alla delegificazione vi sono le valutazioni di «opportunità circa la portata della loro disponibilità ad opera del solo esecutivo possa rappresentare un *vulnus* alla qualificazione legislativa precedentemente operata per una riserva che implicitamente ne ha inteso fare il legislatore alla propria competenza».

Il riassetto delle norme in materia di attività agricola presenta, infine, alcuni tratti comuni con quello in materia di ordinamento militare, strettamente attinenti ai meccanismi di entrata in vigore e all'impatto sulla normativa vigente. Come per l'ordinamento militare, anche per questo riassetto, infatti, la Commissione ha affrontato il problema del necessario coordinamento dell'entrata in vigore del codice e del testo regolamentare: nella proposta di parere si invita infatti il Governo a individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dei due provvedimenti, eventualmente prevedendo una data fissa coincidente per l'entrata in vigore di entrambi gli atti, scongiurando il pericolo di vuoti normativi derivanti in particolare da casi di delegificazione di norme. Analogamente, si evidenziava l'esigenza di valutare l'effetto di abrogazione implicita che si produrrebbe nei confronti di norme primarie nel frattempo emanate in materia, invitando pertanto il Governo a valutare l'opportunità di inserire nello schema di codice una clausola di salvezza per le disposizioni che dovessero essere nel frattempo emanate, prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo di riordino, assicurandone la permanenza in vigore, fino all'adozione di un primo intervento correttivo che provveda ad adeguare il decreto legislativo di riordino. Si invitava altresì a prevedere espressamente, conformemente a quanto disposto in via generale dall'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988, che le disposizioni del decreto legislativo possano essere abrogate, derogate, sospese o modificate solo in modo esplicito, mediante espressa modificazione delle sue disposizioni¹⁶⁷.

Per quanto riguarda lo schema di regolamento, la proposta di parere – come già quello analogo in materia di ordinamento militare – richiama in

¹⁶⁷ Per una disamina più approfondita di questi temi, comuni al riordino dell'ordinamento militare, si rinvia a quanto detto nel paragrafo precedente.

primo luogo l'applicabilità dell'articolo 20, comma 3-bis, della legge n. 59 del 1997, riscontrando la conformità ai principi ivi sanciti della predisposizione contestuale di uno schema di decreto legislativo e di un regolamento destinati a realizzare entrambi – a livello primario e secondario – il riassetto della materia. Viene anche qui riproposta la lettura, in tema di delegificazione, offerta dalla pronuncia del Consiglio di Stato allora disponibile – quella in materia di ordinamento militare – successivamente ripresa anche da quella sull'atto in questione.

Si osservava poi che per alcune disposizioni dello schema di decreto del Presidente della Repubblica (atto del Governo n. 168) è dubbia, sotto il profilo sostanziale, la natura di norma secondaria: si segnalavano, a mero titolo di esempio, l'articolo 12 che reca la disciplina della vendita al dettaglio dei prodotti agricoli, la quale – nel prevedere limitazioni alla vendita stessa – sembra coinvolgere l'esercizio di diritti afferenti alla libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione, che può essere limitata solo sulla base della legge, nonché l'articolo 18 del suddetto schema di decreto, che – riproducendo una disposizione del decreto legislativo n. 228 del 2001 – disciplina il contratto di collaborazione; altre norme venivano segnalate per i profili di possibile sovrapposizione con competenze regionali, come – sempre a titolo di esempio – le norme in materia di orario di vendita; in conclusione, si raccomandava al Governo di verificare se la delegificazione così prefigurata fosse pienamente rispettosa delle riserve di legge e delle competenze regionali.

Anche in questo caso si invitava, poi, il Governo a individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dello schema di regolamento e del decreto legislativo contestualmente adottato.

Il parere del Consiglio di Stato, oltre ad alcune osservazioni specifiche, individua talune norme per le quali non si potrebbe prevedere la delegificazione¹⁶⁸, nonché almeno una norma per la quale vi sono chiari elementi di confliggenza con le competenze regionali¹⁶⁹. Il parere sull'atto si conclude invitando comunque il Governo a procedere, in via generale, al rispetto della competenza regionale e dei limiti alla delegificazione.

Per entrambi gli atti di riordino dell'attività agricola – primario e secondario – si raccomandava altresì di valutare i rilievi formulati dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica, intesi come parte integrante della proposta di parere.

Quanto al parere che la Conferenza unificata ha espresso sullo schema di decreto legislativo e sullo schema di regolamento, i rilievi si sono focalizzati in misura assorbente sulla tutela delle competenze delle province speciali, richiedendo l'inserimento di esplicite clausole di salvaguardia nel testo, ovvero la soppressione dei riferimenti diretti alle province autonome contenute nel decreto attuativo.

¹⁶⁸ Vi si fa espressa menzione con riferimento agli articoli 4, 5 e 10 comma 1.

¹⁶⁹ Si veda il rilievo in merito all'articolo 10, comma 2, dello schema di regolamento.

Come detto in apertura del presente paragrafo, l'*iter* di approvazione del riassetto delle norme in materia di attività agricola non si è, al momento, concluso, ma la riflessione fin qui svolta in sede parlamentare e l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata potranno costituire un elemento utile ove si intendesse proseguire nell'elaborazione dei testi e nella realizzazione del riordino.

3. IL RIORDINO IN MATERIA DI ORDINAMENTO DEGLI UFFICI CONSOLARI

Il Governo ha poi trasmesso alle Camere, dopo aver acquisito il parere del Consiglio di Stato, uno schema di decreto legislativo di riassetto in materia di ordinamento e funzioni degli Uffici consolari, atto del Governo n. 282.

Il decreto legislativo riordina la normativa del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200¹⁷⁰, contestualmente abrogato (insieme alla legge 2 maggio 1983, n. 185¹⁷¹), rispetto al quale emergono, come chiarito nella relazione illustrativa, essenzialmente i seguenti profili:

a) riferimenti normativi: sono aggiornati i riferimenti normativi con specifico riguardo al regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, che ha abrogato il regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238. Ulteriori aggiornamenti riguardano l'anagrafe, in seguito all'istituzione dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), il servizio militare (con la sospensione della leva obbligatoria), l'esercizio *in loco* del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero (con l'introduzione del voto per corrispondenza), le denominazioni di enti, con particolare riferimento ai Ministeri;

b) adeguamenti: sono attribuite agli uffici consolari ulteriori funzioni rispetto a quelle già espletate, tra cui, ad esempio, il rilascio di visti d'ingresso a cittadini stranieri, lo sviluppo delle attività culturali e la promozione delle attività economiche e commerciali;

c) terminologia: sono presenti adeguamenti di alcune locuzioni¹⁷²;

d) flessibilità: nel disciplinare le funzioni notarili svolte si demanda a un decreto ministeriale la specificazione degli atti notarili che i capi degli uffici consolari sono chiamati a stipulare, tenendo conto della possibilità di accedere ad adeguati servizi notarili *in loco*;

e) struttura: il provvedimento è diviso per titoli e capi, all'interno dei quali la trattazione di ciascuna funzione consolare è inserita in uno specifico capo;

¹⁷⁰ Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari.

¹⁷¹ Modifica della tabella dei diritti da riscuotersi dagli uffici diplomatici e consolari

¹⁷² Alcune locuzioni precedenti, come «autorità consolare» o «poteri consolari», sono state sostituite da locuzioni più concrete quali «capo dell'ufficio consolare» o «ufficio consolare».

f) *accorpamenti e soppressioni*: in qualche caso lo schema accorpa più articoli del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967, in altri invece non riproduce alcune sue disposizioni ormai obsolete ovvero suscettibili – per l’argomento trattato – di essere devolute a fonti secondarie¹⁷³;

g) *snellimento*: lo schema, in forza degli accorpamenti e delle soppressioni operati, risulta nel complesso più snello rispetto al decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967, essendo costituito di ottanta articoli in luogo dei novantasei vigenti.

Sono inoltre presenti nel testo disposizioni relative all’informatizzazione e alla semplificazione degli adempimenti amministrativi che ne potrebbero derivare¹⁷⁴, mentre talune disposizioni in materia di adozioni internazionali intervengono su materie ulteriori rispetto al riordino degli uffici consolari, incidendo sulle competenze dei tribunali.

Come ricordato, sul provvedimento si è pronunciato il Consiglio di Stato¹⁷⁵, il quale non solo non ha mosso rilievi di ordine generale al provvedimento, ma ha ritenuto anzi «di dover manifestare il proprio apprezzamento per l’ottimo livello tecnico della normativa»; il parere favorevole è corredato da alcuni suggerimenti di tipo meramente formale concernenti la redazione del testo, indicati a fini meramente collaborativi ed esemplificativi.

Assegnato alla Commissione parlamentare per la semplificazione, l’atto del Governo n. 282 è stato esaminato anche dalle Commissioni affari esteri del Senato e della Camera dei deputati: queste si sono espresse in senso favorevole, formulando osservazioni e rilievi. L’esame dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione si è svolto in un arco temporale che va dalla sua assegnazione alla seduta del 7 dicembre 2010, data in cui, avendo usufruito della proroga di venti giorni, si è dovuto prendere atto che la Commissione non sarebbe stata in grado di poter votare la proposta di parere formulata dai relatori – anche in questo caso, infatti, come per gli altri provvedimenti di riassetto, la relazione è stata affidata a due relatori, esponenti di entrambi gli schieramenti¹⁷⁶ – prima della pausa dei lavori parlamentari di fine anno¹⁷⁷.

Sul provvedimento i relatori hanno formulato una proposta di parere favorevole, pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 24 novembre 2010, che tiene conto, nelle premesse, delle osservazioni e dei rilievi formu-

¹⁷³ Tra le disposizioni obsolete si segnalano gli articoli 51 (attestazioni di buona condotta, ormai superate) e 74 (trasmissione per telefono o per telegrafo); tra quelle devolute a norme secondarie si segnalano gli articoli 40, 42, 85 e 86, in materia di deposito consolare.

¹⁷⁴ Come l’articolo 62 concernente l’istituzione di un unico archivio informatico in cui sono registrati tutti gli atti riguardanti la cittadinanza, la nascita, i matrimoni e la morte.

¹⁷⁵ Sezione consultiva per gli atti normativi, nell’adunanza del 20 settembre 2010.

¹⁷⁶ Si tratta dell’onorevole Del Tenno (*PdL*) e della senatrice Leddi (*PD*).

¹⁷⁷ Sul punto si veda quanto detto con riferimento all’esame dello schema di decreto legislativo «taglia-leggi», atto del Governo n. 289, al paragrafo II. 2, e dello schema di decreto legislativo correttivo del «salva-leggi», atto del Governo n. 295, al paragrafo II. 1.

lati dalle Commissioni affari esteri della Camera e del Senato¹⁷⁸, esprimendo, in particolare, l'auspicio di un adeguamento delle risorse per gli uffici consolari, anche in considerazione delle importanti e delicate funzioni concernenti la formazione e la tenuta degli elenchi dei cittadini italiani residenti all'estero, nonché l'esigenza di procedere a una sempre maggiore informatizzazione dei procedimenti amministrativi per favorire l'accesso ai servizi consolari da parte dei cittadini, senza dover accedere direttamente agli uffici. Si invitava inoltre il Governo a valutare l'opportunità di provvedere, in altro provvedimento, a chiarire il ruolo e le funzioni dei corrispondenti consolari, a specificare le modalità di formazione e tenuta degli schedari ed elenchi dei cittadini italiani residenti all'estero, con particolare riferimento all'individuazione dei destinatari dei plichi elettorali e alla indicazione del doppio cognome per le donne sposate al fine di garantirne pienamente il diritto di voto, nonché a definire i rapporti tra consolati e Comitati degli italiani all'estero, prevedendone compiti e strumenti di raccordo.

4. LE PROSSIME ATTIVITÀ DI RIASSETTO

La semplificazione normativa mediante il riassetto delle materie ha trovato le sue prime realizzazioni, come ora detto, con il riordino dell'ordinamento militare compiuto dal Ministero della difesa, con quello in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ad opera del Ministero degli affari esteri, e con quello avviato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con gli schemi di decreti in materia di attività agricola. È stato inoltre approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo recante il codice del turismo¹⁷⁹, ancora in corso di esame da parte della Commissione par-

¹⁷⁸ In particolare, la Commissione affari esteri del Senato – nella seduta del 3 novembre 2010 – suggeriva l'introduzione di disposizioni volte a chiarire il ruolo e le funzioni dei corrispondenti consolari; si evidenziava l'esigenza di specificare le modalità di formazione e tenuta degli schedari ed elenchi dei cittadini italiani residenti all'estero, con particolare riferimento all'individuazione dei destinatari dei plichi elettorali in occasione delle consultazioni e di prevedere per le cittadine italiane all'estero coniugate l'invio dei plichi con la menzione di entrambi i cognomi; infine, si invitava a valutare l'opportunità di intervenire sui rapporti tra i consolati e i Comitati degli italiani all'estero, prevedendone compiti e strumenti di raccordo. La Commissione affari esteri della Camera dei deputati, con i rilievi deliberati in data 18 novembre 2010, sollecitava la Commissione parlamentare per la semplificazione a richiamare nel parere l'importanza delle funzioni consolari in ordine alla formazione e alla tenuta degli elenchi dei cittadini italiani residenti all'estero, adeguando le necessarie risorse finanziarie; nonché a richiamare l'importanza di procedere sempre più all'informatizzazione dei procedimenti amministrativi onde favorire l'accesso ai servizi consolari da parte dei cittadini, senza dover accedere direttamente agli uffici.

¹⁷⁹ Si tratta dell'atto del Governo n. 327 recante «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e ai contratti di rivendita e di scambio», assegnato alla Commissione parlamentare per la semplificazione, per il parere al Governo, per la parte relativa all'attuazione dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, in data 31 gennaio 2011. Il medesimo atto, per la parte relativa all'attuazione della direttiva 2008/122/CE del Par-

lamentare per la semplificazione al momento dell'approvazione della presente relazione.

Altre amministrazioni hanno intrapreso iniziative volte alla codificazione e al riassetto della normativa di competenza: di ciò danno conto le risposte dei vari Ministri alla lettera del presidente Pastore del 6 maggio 2010¹⁸⁰.

In particolare, secondo quanto riferisce il Ministro per la semplificazione normativa¹⁸¹, alcune di queste sono già state ultimate: si tratta dello schema di decreto legislativo che modifica il codice della proprietà industriale e del decreto legislativo correttivo del codice in materia ambientale, entrambi approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri. Altre sono in via di definizione: l'Ufficio per lo sport ha costituito un'apposita Commissione che ha proceduto a una ricognizione della normativa e si appresta alla elaborazione di un codice dello sport, il quale – secondo quanto comunicato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri competente – riguarderà l'impiantistica, la tutela della salute nelle attività sportive, la lotta al *doping*, il contrasto alla violenza, il riconoscimento dei titoli abilitanti all'esercizio di maestro di sci conseguiti all'estero, il sistema dei finanziamenti, gli incentivi e le agevolazioni fiscali per lo sviluppo dell'attività sportiva, la disciplina degli atleti professionisti. Il Dipartimento per le politiche della famiglia ha comunicato la volontà di predisporre un codice in materia di diritto familiare, con il coinvolgimento degli altri Dicasteri competenti, tra i quali il Ministero della giustizia. Anche il Dipartimento per le pari opportunità ha comunicato la volontà di predisporre, congiuntamente ad altri Ministeri competenti, un codice in materia di pari opportunità il quale – secondo quanto precisato dal Ministro – riguarderà le seguenti materie: pari opportunità; parità di trattamento e divieto di discriminazione; tutela della maternità; tutela delle detenute madri; violenza contro le donne; tratta di esseri umani; minori; diritti dei diversamente abili e salute femminile; il Dipartimento ha a tal fine individuato la normativa da ritenersi attualmente vigente in materia. Il Ministro della gioventù ha manifestato interesse alla codificazione, con qualche perplessità sull'opportunità di un codice unico nei termini prospettati.

Come anticipato¹⁸², il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che è in corso di predisposizione un testo unico delle norme in materia di contabilità dello Stato, nonché in materia di tesoreria, come previsto da apposita delega¹⁸³.

lamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, è stato assegnato, in entrambi i rami del Parlamento alle competenti Commissioni parlamentari.

¹⁸⁰ Di cui si è detto *supra*, al paragrafo II. 1.

¹⁸¹ Lettera del ministro Calderoli del 22 giugno 2010; nel testo le informazioni fornite dal ministro Calderoli sono integrate con quelle comunicate dai singoli Ministri competenti per materia, segnalando tale circostanza.

¹⁸² Nel paragrafo II. 1, in merito ai «settori esclusi».

¹⁸³ Si tratta della delega, conferita al Governo dall'articolo 50 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilità e finanza pubblica, per l'esercizio della quale è fissato un termine di quattro anni.

Infine, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla protezione civile ha manifestato l'intendimento di procedere al riassetto della materia di propria competenza, il quale peraltro richiederà tempi definiti «non brevissimi», anche in considerazione dell'esigenza di coinvolgere da un lato regioni ed enti locali, dall'altro altre amministrazioni statali che costituiscono le strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile.

Dalle risposte inviate dai vari Ministri si può inoltre rilevare che il Ministero per i beni e le attività culturali ha avviato la costituzione di un tavolo tecnico ai fini della codificazione e del riordino delle disposizioni sottratte all'effetto abrogativo generalizzato. Il Ministro per le politiche europee, inoltre, ha comunicato che, in vista di una semplificazione del sistema di norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, è in corso di elaborazione un disegno di legge di riforma della legge 4 febbraio 2005, n. 11, con il quale si intende accorpate in unico testo normativo disposizioni che incidono sulla stessa materia ma sono contenute in disposizioni legislative diverse. Il Ministero dello sviluppo economico intende proporre un riassetto della disciplina delle società di mutuo soccorso, mentre il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha informato che è ancora in corso di valutazione l'individuazione di settori nei quali procedere a eventuale riassetto.

IV. – PROBLEMATICHE APERTE

Come si è detto, il procedimento «taglia-leggi» ha trovato, nei mesi scorsi, le sue prime e più significative applicazioni: in particolare, si è realizzata nella faticosa data del 16 dicembre 2010 la contestuale e speculare operazione di abrogazione generalizzata e presuntiva della «ghigliottina», da un lato, e di abrogazione puntuale «nominata», dall'altro. Non sono mancate, comunque, segnalazioni dalle quali emergono i primi problemi applicativi, alcuni dei quali hanno anche avuto un'eco nel dibattito pubblico e tra gli interpreti.

Tra i primi ad essere evidenziati – e tempestivamente risolti – vi è la questione della permanenza in vigore di due leggi, la cui abrogazione era prevista dal decreto legislativo «taglia-leggi», n. 212 del 2010, e che invece sono state subito dopo «recuperate» mediante una rettifica dell'Allegato al decreto medesimo; si tratta del regio decreto-legge 15 ottobre 1925, n. 1796, Obbligo dell'uso della lingua italiana in tutti gli uffici giudiziari del Regno, salve le eccezioni stabilite nei trattati internazionali per la città di Fiume, e del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni. A queste, si è recentemente aggiunto il caso del regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669, Modificazioni alle norme sulla cambiale e sul vaglia cambiario, anch'esso espunto dall'elenco delle abrogazioni disposte dal decreto legislativo n. 212 del 2010, mediante rettifica¹⁸⁴.

Sempre con riferimento alle abrogazioni espressamente e specificamente sancite dal decreto «taglia-leggi», si può segnalare la vicenda di alcuni atti legislativi in materia di cooperazione. Si tratta, in particolare, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, recante provvedimenti per la cooperazione: tale atto è stato indicato nel 2009, nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009, al numero 981, tra gli atti da sottrarre alla «ghigliottina», mantenendolo quindi in vigore, sia pure limitatamente agli articoli 8, da 10 a 12, 17, 22, commi 1, 2, 3, 5, 6, da 23 a 29-bis. Successivamente, lo schema di decreto legislativo «taglia-leggi», atto del Governo n. 289, nel testo approvato dal Consiglio dei ministri del 19 marzo 2010, aveva invece incluso quel provvedimento tra le abrogazioni espresse, riportandolo al numero 69683 dell'Allegato. Tuttavia, già il testo «avanzato» dello schema di decreto – ossia il testo elaborato dagli uffici del Ministro per la semplificazione normativa sulla base delle segnalazioni nel frattempo acquisite dalle varie amministrazioni e alla luce del parere del Consiglio di Stato, trasmesso alle Camere unitamente a quello approvato dal Consiglio dei ministri – non conteneva

¹⁸⁴ Si tratta, come già in precedenza segnalato, delle rettifiche pubblicate rispettivamente nella *Gazzetta Ufficiale* n. 4 del 7 gennaio e n. 26 del 2 febbraio 2011.

più tale indicazione¹⁸⁵, come anche il decreto legislativo nel testo definitivamente approvato e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* (decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212)¹⁸⁶. Tale espunzione tiene quindi ferma la salvaguardia (parziale, come si è detto) del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato medesimo ad opera del decreto legislativo n. 179 del 2009. Tuttavia, nel medesimo allegato al decreto legislativo «taglia-leggi», n. 212 del 2010, sono indicate tra gli atti espressamente abrogati, la legge 13 marzo 1950, n. 114¹⁸⁷, di modifica del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, nonché la legge 2 aprile 1951, n. 302¹⁸⁸, di ratifica e modifica del medesimo.

Tale abrogazione sembra in contrasto con la volontà di mantenere in vigore il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1577 del 1947, testimoniata dall'espunzione del numero 69683 dall'Allegato al «taglia-leggi» e potrebbe ritenersi da ascrivere a una svista, come in altri non isolati casi di «disallineamento» tra abrogazione e mantenimento in vigore, ad esempio, di decreti-legge e leggi di conversione, o di disposizioni legislative e relative novelle, emersi anche nel corso della redazione del precedente decreto legislativo «salva-leggi».

Va segnalato come, per ovviare a tale aporia, sia stato presentato un apposito emendamento al decreto-legge recante proroga di termini¹⁸⁹.

Quella medesima proposta emendativa prevede un'altra correzione al decreto legislativo «taglia-leggi», escludendo dalle abrogazioni due leggi in materia pensionistica¹⁹⁰. Tali modifiche sono sancite con decorrenza dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 212 del 2010 – ossia dal 16 dicembre 2010 – e viene contestualmente disposto l'inserimento delle disposizioni così «recuperate» in materia di cooperazione (quelle in materia pensionistica sarebbero infatti da ricondurre a un set-

¹⁸⁵ Si veda l'atto del Governo n. 289, parte terza, Allegato, in cui i numeri consecutivi passano dal 69680 al 69684.

¹⁸⁶ Anche nel testo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, infatti, si passa dal numero 69680 al numero 69684.

¹⁸⁷ Recante modificazioni alla legge 8 maggio 1949, n. 285, e al decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, recanti provvedimenti per la cooperazione, riportata al numero 69844 dell'Allegato.

¹⁸⁸ Recante ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, recante provvedimenti per la cooperazione, e modificazione della legge 8 maggio 1949, n. 285, riportata al numero 69920 dell'Allegato.

¹⁸⁹ Si tratta del disegno di legge recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, XVI, atto Senato n. 2518; la proposta cui si fa riferimento è l'emendamento 1.0.87 (testo 2).

¹⁹⁰ Si tratta della legge 11 aprile 1955, n. 379, recante miglioramenti dei trattamenti di quiescenza e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro, nonché della legge 26 luglio 1965, n. 965, recante miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ed agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro.

tore escluso) nell'elenco delle disposizioni «salvate» di cui al decreto legislativo n. 179 del 2009.

Un altro quesito attorno al quale si è svolto un acceso dibattito riguarda la paventata abrogazione della legge 30 aprile 1962, n. 283, in materia di alimenti¹⁹¹: quest'ultima non è stata indicata tra gli atti abrogati ad opera del decreto legislativo «taglia-leggi» (n. 212 del 2010), ma neppure tra quelli specificamente «salvati» ad opera del decreto legislativo «salva-leggi» (n. 179 del 2009). È sorto quindi il dubbio che la legge n. 283 n. 1962 potesse essere stata abrogata dalla «ghigliottina» del 16 dicembre 2010; tale eventualità è stata paventata soprattutto con riferimento alle norme volte a scongiurare e sanzionare le frodi alimentari. È peraltro intervenuta, nel mese di gennaio 2011, una decisione della Corte di cassazione¹⁹² che ha confermato la permanenza in vigore della legge medesima anche dopo il 16 dicembre 2010; fulcro della pronuncia sarebbe¹⁹³ il richiamo di quanto disposto dall'articolo 14, comma 17, lettera a), che esclude espressamente dall'effetto abrogativo della «ghigliottina» «le disposizioni contenute (...) in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico». Poiché l'epigrafe della legge in questione così recita: «Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande», la Cassazione avrebbe ricondotto tale atto a uno dei settori esclusi. La permanenza in vigore troverebbe inoltre ulteriore fondamento nella circostanza che la legge n. 283 del 1962 ha subito corpose modifiche ad opera di una legge espressamente «salvata» dal decreto legislativo n. 179 del 2009¹⁹⁴: la legge n. 441 del 1963, di cui si tratta, integrava e novellava in più parti la precedente legge n. 283 del 1962 e – così avrebbe argomentato la Cassazione – non avrebbe avuto senso da un lato escludere espressamente la legge modificativa e integrativa della legge n. 283 del 1962 e dall'altro non includere quest'ultima tra le leggi «salvate»: tale contraddizione sarebbe peraltro apparente, poiché in realtà la richiamata legge n. 283 del 1962 sarebbe in ogni caso mantenuta in vigore appunto in quanto riconducibile a un settore escluso.

¹⁹¹ Recante modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

¹⁹² Cassazione penale, III sezione, udienza del 19 gennaio 2011.

¹⁹³ Le motivazioni della decisione non risultano ancora depositate al momento dell'approvazione della presente relazione, mentre è disponibile il testo della relazione formulata dal relatore dinanzi alla sezione che ha esaminato la questione, da cui sono tratte le notazioni che seguono.

¹⁹⁴ Si tratta della legge 26 febbraio 1963, n. 441, recante modifiche ed integrazioni alla legge 30 aprile 1962, n. 283, sulla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande ed al decreto del presidente della Repubblica 11 agosto 1959, n. 750.

Va rammentato che la materia del contrasto alle frodi alimentari, con particolare riferimento alle disposizioni legislative ora richiamate, era già stata inclusa in interventi di abrogazione generalizzata: della legge n. 441 del 1963 si prevedeva infatti l'abrogazione nell'originario testo del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112¹⁹⁵; in sede di conversione è stata poi esclusa tale legge dall'elenco delle abrogazioni, prima che queste avessero efficacia.

Va anche qui richiamata la questione, di cui si è già diffusamente detto nel paragrafo III. 1, in merito all'esigenza di correggere l'abrogazione del decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante divieto delle associazioni di carattere militare, che dovrebbe trovare soluzione in un decreto correttivo al codice dell'ordinamento militare.

In conclusione, non può non farsi cenno a una problematica che attiene più in generale, all'operatività stessa del procedimento «taglia-leggi» nel suo complesso, alla luce del suo concreto operare: come è evidenziato dalla casistica riportata – ancora limitata, ma suscettibile di possibili ampliamenti – emerge l'esigenza di approntare correzioni e integrazioni agli interventi di abrogazione realizzati nei mesi scorsi. Tuttavia, superata la faticosa data del 16 dicembre 2010, «scattata» ormai la «ghigliottina» cui consegue l'abrogazione presuntiva e generalizzata delle disposizioni *ante-1970* non espressamente salvate o non riconducibili a settori esclusi, da un lato, ed entrate in vigore le abrogazioni espresse del decreto «taglia-leggi» dall'altro, l'eventuale necessità di ripristinare la vigenza di disposizioni erroneamente abrogate sembra incontrare qualche difficoltà. È ben vero che la legge n. 246 del 2005 conferisce al Governo una delega ad adottare decreti correttivi e integrativi: ciò non di meno, è dubbio che il legislatore delegato possa per tale via integrare – dopo il 16 dicembre 2010 – l'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009 con l'indicazione di disposizioni legislative nel frattempo abrogate, poiché criterio della delega è l'individuazione di disposizioni «delle quali si ritiene indispensabile la *permanenza in vigore*», il cui presupposto è appunto che si tratti di norme vigenti.

D'altra parte, per il decreto legislativo «taglia-leggi» di cui al comma 14-*quater* dell'articolo 14, non è prevista la possibilità per il Governo di adottare provvedimenti correttivi e integrativi: conseguentemente, ove si ritenesse necessario espungere un atto dall'elenco delle abrogazioni espresse di cui al decreto legislativo n. 212 del 2010, e assicurarne la reviviscenza, ciò non potrebbe esser fatto con un decreto correttivo.

A tale *impasse* si è fatto fronte, in prima istanza – come si è ricordato *supra* – con la presentazione di emendamenti mirati a specifiche correzioni nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione di un decreto-legge in discussione in Senato al momento dell'approva-

¹⁹⁵ Allegato A ai sensi di quanto disposto e con la decorrenza indicata nell'articolo 24 dello stesso decreto.

zione della presente relazione; una soluzione di natura più generale potrebbe essere rappresentata da una proposta di modifica dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, volta a consentire interventi correttivi e integrativi al decreto legislativo «taglia-leggi»; a questa potrebbe affiancarsi inoltre quella, peraltro già da tempo formalizzata, di rinnovare la delega alle abrogazioni espresse di cui all'articolo 14, comma 14-*quater*, estendendo il termine per il suo esercizio¹⁹⁶, nonché estendendo il termine per l'adozione di disposizioni integrative, di riassetto o correttive dei provvedimenti «salva-leggi»¹⁹⁷.

Quest'ultima previsione, se approvata, consentirebbe di valorizzare appieno quello strumento di semplificazione normativa – le codificazioni – su cui si può focalizzare in questa fase il riordino della legislazione, razionalizzandola e armonizzando le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

Gli interventi correttivi mirati sopra ricordati consentirebbero infatti di porre rimedio alle incongruenze rilevate in tempi assai ravvicinati rispetto all'entrata in vigore dei provvedimenti del dicembre 2010: ma tale opzione non intende, peraltro, né deve deviare il cammino della semplificazione normativa dalla chiara indicazione che entrambe le Camere hanno espresso – in due ordini del giorno accolti dal Governo in sede di conversione del decreto-legge n. 200 del 2008 – circa la necessità di utilizzare per il futuro strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere di urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal Parlamento e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo.

¹⁹⁶ Si fa riferimento all'emendamento 19.0.1 (testo corretto) al disegno di legge di iniziativa governativa XVI, atto Senato n. 2243, disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione, presentato dal senatore Pastore, relatore su quel disegno di legge, che prevede un termine tre anni a tale scopo, chiarendo ed estendendo inoltre i criteri di delega.

¹⁹⁷ Il medesimo emendamento fissa in quattro anni il termine della delega in questione, ora limitata a due anni.

ALLEGATI (RINVIO)

I resoconti stenografici delle audizioni svolte dalla Commissione nel mese di ottobre 2009 in merito allo schema di decreto legislativo «salva-leggi», nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, nonché i documenti inviati alla Commissione da vari Ministeri e Dipartimenti, tra giugno e ottobre 2010, sullo stato di avanzamento dell'attuazione del procedimento “taglia-leggi”, sono riprodotti nell'allegato CD.

SENATO DELLA REPUBBLICA CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE

DOC. XVI-*bis* n. 9

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DEL PROCEDIMENTO PER L'ABROGAZIONE GENERALIZZATA
DI NORME DI CUI ALL'ARTICOLO 14
DELLA LEGGE 28 NOVEMBRE 2005, N. 246

approvata nella seduta del 19 luglio 2012

Relatore alla Commissione PASTORE, senatore

INDICE

Premessa	Pag. 183
I. Il quadro normativo - Rinvio	» 184
II. La semplificazione normativa mediante abrogazione	» 186
1. Le correzioni al decreto legislativo «taglia-leggi» e alle abrogazioni espresse dei codici	» 186
2. Altre abrogazioni espresse: nuove «ghigliottine» e nuovi «taglia-leggi»	» 193
3. Il decreto legislativo «salva-leggi»: le ulteriori correzioni	» 195
4. I settori esclusi	» 200
III. Le codificazioni	» 202
1. La codificazione nella più recente giurisprudenza costituzionale: i limiti all'innovazione	» 202
2. Il codice del turismo	» 210
3. Il codice dell'attività agricola	» 223
4. Il correttivo al codice dell'ordinamento militare	» 225
5. Altre codificazioni di settore	» 245
IV. Conclusioni	» 247

PREMESSA

La legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione per il 2005) ha introdotto un procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme (cosiddetto meccanismo «taglia leggi») quale nuovo strumento di semplificazione normativa e ha affidato alla Commissione parlamentare per la semplificazione il compito di verificarne periodicamente lo stato di attuazione e di riferirne al Parlamento.

La presente Relazione intende offrire una lettura del cammino fin qui percorso in materia di semplificazione normativa, con il procedimento delineato dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. In particolare, viene qui aggiornato quanto già riferito nelle precedenti due relazioni ¹, con l'analisi dei provvedimenti adottati dal Governo dopo il febbraio 2011, data di pubblicazione della precedente relazione, e del loro esame parlamentare, e si prefigurano i possibili, prossimi sviluppi.

Il primo capitolo della relazione richiama il quadro normativo che presiede al procedimento «taglia leggi».

Nel secondo capitolo si riferisce sui provvedimenti volti a realizzare la semplificazione normativa mediante abrogazione: vi sono illustrate, in particolare, le correzioni al decreto legislativo «taglia leggi», 13 dicembre 2010, n. 212, che – in assenza di una delega all'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi – sono state realizzate mediante l'inserimento in provvedimenti d'urgenza di disposizioni volte a determinare la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate; viene inoltre affrontata la tematica – strettamente connessa – dell'abrogazione di norme meramente abrogatrici e della reviviscenza delle norme precedentemente abrogate (paragrafo 1). Sempre in tema di abrogazioni espresse, sono poi ricordati ulteriori casi in cui il legislatore ha fatto ricorso, fuori dal procedimento «taglia leggi» a clausole di abrogazione espressa: talvolta mediante abrogazioni "innominate", in quanto disposte nei confronti di norme non puntualmente individuate, anche in connessione a scadenze predeterminate, sulla scorta del modello della cosiddetta "ghigliottina" di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005; talvolta mediante abrogazioni "nominate" e puntuali. Nello stesso capitolo si segnala inoltre come sembri riaffacciarsi il modello delle abrogazioni "nominate" e "a blocchi" con decretazione d'urgenza, già utilizzato nel 2008 (paragrafo 2). Quanto poi al decreto legislativo cosiddetto «salva leggi», nel paragrafo 3 si riferisce sulle ulteriori correzioni intervenute, successive al decreto legislativo correttivo propriamente detto (13 dicembre 2010, n. 213) e sulla sua perdurante funzione, dopo l'operatività della "ghigliottina". Ci si sofferma, infine, sulla tematica dei cosiddetti "settori esclusi" (paragrafo 4).

¹ Si tratta dei documenti XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 1 e 4.

Il capitolo terzo è dedicato all'opera di riassetto della normativa mediante le codificazioni: si dà conto, in primo luogo, della recente sentenza con la quale la Corte costituzionale ha chiarito ambiti e limiti della codificazione attuativa della legge n. 246 del 2005 (paragrafo 1); sono quindi ripercorse le problematiche emerse in occasione dell'esame parlamentare, a partire dall'inizio del 2011, dei provvedimenti concernenti il codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, cosiddetto codice del turismo (paragrafo 2), il correttivo al codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (paragrafo 4), mentre si dà conto della mancata adozione in via definitiva del codice dell'attività agricola e del connesso regolamento attuativo (paragrafo 3). Nel paragrafo 5 si accenna a riassetti e codificazioni realizzati fino al giugno 2012, in attuazione di specifiche deleghe legislative, al di fuori quindi dei confini del procedimento «taglia leggi».

Nell'ultimo capitolo, infine, si traggono le conclusioni dell'analisi svolta e si delineano possibili linee di sviluppo del percorso di semplificazione normativa.

I. IL QUADRO NORMATIVO - RINVIO

Il meccanismo «taglia leggi» – e le esperienze che lo hanno preceduto – è stato diffusamente descritto nella sua configurazione normativa nelle precedenti due relazioni, cui si rinvia non solo per una sua più puntuale descrizione, ma anche per un breve *excursus* delle precedenti politiche di semplificazione. Si intende qui offrire quindi solo un sommario quadro normativo che consenta una lettura auspicabilmente più agevole dei paragrafi che seguono.

Norma cardine del procedimento «taglia leggi» è l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246², successivamente rimodellato dalle leggi n. 15 e n. 69 del 2009³: il procedimento si incentra sull'abrogazione espressa generalizzata e presuntiva, nota con il nome di "ghigliottina", di tutte le norme contenute in disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, e non espressamente "salvate" (articolo 14, comma 14-ter): la sottrazione a tale abrogazione generalizzata è sancita direttamente dalla legge n. 246 del 2005 per alcune tipologie di disposizioni primarie, salvate quindi *ope legis*

² Recante *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*; a quella disposizione si farà spesso riferimento per brevità con il richiamo all'"articolo 14".

³ Legge 18 giugno 2009, n. 69, recante *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*; una precedente novella era stata introdotta dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, recante *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*.

(articolo 14, comma 17), ovvero è disposta mediante la specifica individuazione con uno o più decreti legislativi, cosiddetti "salva leggi", da adottare entro il termine del 16 dicembre 2009 (articolo 14, commi 14 e 15). Le disposizioni primarie statali non riconducibili ai cosiddetti "settori esclusi" (ossia quelle salve *ope legis* cui si è ora accennato come, ad esempio, i codici, le leggi di ratifica, e le altre categorie indicate dall'articolo 14, comma 17) e non espressamente indicate nei provvedimenti «salva leggi» sono state quindi destinate dalla legge n. 246 del 2005 a "cadere" sotto la "ghigliottina" dell'abrogazione generalizzata, il cui effetto si è verificato il 16 dicembre 2010.

Contestualmente allo "scattare" della ghigliottina, è intervenuta poi l'abrogazione espressa e "nominata" di un numero rilevante di disposizioni primarie, in attuazione di apposita delega, affiancata a quella originaria allo scopo di rendere più certi gli ambiti di ablazione di norme (articolo 14, comma 14-*quater* della legge n. 246 del 2005). Ciò è avvenuto, come più diffusamente ricordato nella precedente relazione, con il decreto legislativo «taglia leggi» (13 dicembre 2010, n. 212); a tutto ciò si affiancano la delega al riassetto della normativa al fine di assicurare organiche codificazioni di settore (articolo 14, commi 15 e 18 della legge n. 246 del 2005), nonché la delega ad adottare provvedimenti integrativi e correttivi dei decreti «salva leggi» e di riassetto (articolo 14, commi 18 e 18-*bis* della legge n. 246 del 2005).

Si rinvia quindi, come detto, alle precedenti due relazioni, ove si trovano più approfonditi e ampi richiami alle esperienze più risalenti della semplificazione e alle fasi che hanno preceduto l'attuale, come la preliminare ricognizione delle disposizioni vigenti, avviata nel corso della passata legislatura e conclusa con una relazione al Parlamento (la cosiddetta "relazione Pajno" ⁴); vi sono anche ripercorsi i principali orientamenti contenuti nelle decisioni del Consiglio di Stato nell'esaminare gli atti nei quali si è realizzato il procedimento di semplificazione normativa fino agli inizi del 2011 e le linee emerse nell'attività consultiva della Commissione parlamentare per la semplificazione in quell'ambito.

Nei capitoli che seguono si darà conto del procedimento in atto alla luce dei provvedimenti adottati ed esaminati a partire dal febbraio 2011, data di pubblicazione della precedente relazione, ma si accennerà anche ad alcuni provvedimenti che – ancorché adottati al di fuori del procedimento di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 – si inseriscono nel processo di semplificazione normativa dell'ordinamento. Ci si soffermerà, quindi, oltre che sugli atti esaminati dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, anche su norme contenute in provvedimenti d'urgenza o in provvedimenti di altra natura che hanno realizzato interventi abrogativi significativi o di riassetto.

⁴ Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente, prevista dall'articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246, presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri Prodi, XV legislatura, Doc. XXVII, n. 7.

II. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE

1. LE CORREZIONI AL DECRETO LEGISLATIVO «TAGLIA-LEGGI» E ALLE ABROGAZIONI ESPRESSE DEI CODICI

Il decreto legislativo di abrogazione espressa, cosiddetto «taglia leggi», n. 212 del 2010⁵, persegue l'intento, esplicitato dalla relazione illustrativa, di ridurre gli inconvenienti di una "abrogazione al buio" derivante dalla "ghigliottina", coerentemente all'obiettivo di garantire una maggiore certezza del quadro legislativo vigente. Secondo i dati del Governo, esso ha determinato l'abrogazione espressa e "nominata" di circa 35.000 atti primari, nella maggior parte dei casi procedendo all'abrogazione totale, in altri a quella parziale.

Nei mesi successivi, dopo le primissime rettifiche del gennaio-febbraio 2011 di cui si è detto nella precedente Relazione⁶, si sono resi necessari alcuni interventi correttivi che, in assenza di una delega all'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi⁷, sono stati realizzati mediante l'inserimento in provvedimenti d'urgenza. Si tratta, in particolare, di disposizioni volte a determinare la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate con il decreto legislativo n. 212 del 2010: tale scopo è realizzato statuendo che viene meno l'efficacia abrogativa del decreto legislativo «taglia leggi» con riferimento alle disposizioni indicate e che il venir meno dell'effetto abrogativo è disposto retroattivamente, a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto «taglia leggi», nonché della cosiddetta "ghigliottina", ossia dal 16 dicembre 2010; ciò al fine di evitare ogni soluzione di continuità nella vigenza delle norme richiamate. A tali previsioni si accompagna inoltre la correzione dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 212 del 2010, in cui l'indicazione alle disposizioni viene espunta o corretta – nel caso di ripristino parziale di quanto precedentemente abrogato – e, in alcuni casi, l'inserimento delle disposizioni oggetto di tale *repechage* nell'Allegato 1 al decreto legislativo «salva leggi».

In tal senso si è provveduto subito dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 212 del 2010, in occasione della conversione in legge del decreto-legge "milleproroghe" 29 dicembre 2010, n. 225: sono state così ripristinate con efficacia retroattiva – e dunque, come detto, senza soluzione di continuità – quattro leggi precedentemente abrogate⁸ in materia di coope-

⁵ Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, recante *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

⁶ Si veda XVI legislatura, Doc. n. XVI-bis, n. 4, pag. 52.

⁷ L'articolo 14 della legge n. 246 non prevede infatti una delega a decreti integrativi e correttivi di quelli emanati ai sensi del suo comma 14-quater.

⁸ Il comma 50 dell'articolo 2, inserito in sede di conversione in legge del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*

razione e di trattamenti di quiescenza e ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro⁹.

Con previsione di identico tenore, ma in tempi successivi, è poi intervenuto l'articolo 18, comma 17, del decreto-legge n. 98 del 2011¹⁰ (cosiddetto decreto per la stabilizzazione finanziaria) con riferimento a un solo articolo di un decreto luogotenenziale in materia di soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni¹¹, prevedendosi la correzione *in parte qua* dell'Allegato 1 al decreto «taglia leggi»¹².

Alla tecnica utilizzata e ora descritta non si è fatto ricorso invece per correggere l'elenco di abrogazioni espresse – cospicuo per ampiezza – disposte con il codice dell'ordinamento militare¹³; come già ricordato nella precedente relazione, infatti, alle abrogazioni espresse e «nomite» del de-

e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, ha infatti disposto il venir meno con effetto retroattivo, ossia sempre a far data dal 16 dicembre 2010, dell'abrogazione della legge 13 marzo 1950, n. 114, *Modificazioni alla legge 8 maggio 1949, n. 285, e al decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, recanti provvedimenti per la cooperazione* (voce 69844 dell'Allegato 1 al decreto legislativo «taglia leggi», 13 dicembre 2010, n. 212), della legge 2 aprile 1951, n. 302, *Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, recante provvedimenti per la cooperazione, e modificazione della legge 8 maggio 1949, n. 285* (voce 69920 dell'Allegato), della legge 11 aprile 1955, n. 379, *Miglioramenti dei trattamenti di quiescenza e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro* (voce 70139 dell'Allegato) e della legge 26 luglio 1965, n. 965, *Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ed agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro* (voce 70772 dell'Allegato).

⁹ Di tali correzioni si era già data anticipazione in occasione della precedente relazione: si veda XVI legislatura, Doc. n. XVI-bis, n. 4, pagg. 81-82: al momento della pubblicazione di tale relazione il decreto-legge n. 225 era ancora in fase di conversione in legge.

¹⁰ Si tratta del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*.

¹¹ Così dispone l'articolo 43 del decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369, *Soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni*, riportato alla voce 69626 dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 212 del 2010 «taglia leggi»: «Per i rapporti collettivi ed individuali, restano in vigore, salvo le successive modifiche, le norme contenute nei contratti collettivi, negli accordi economici, nelle sentenze della Magistratura del lavoro e nelle ordinanze corporative di cui agli artt. 10 e 13 della legge 3 aprile 1926, n. 563, agli artt. 8 e 11 della legge 5 febbraio 1934, n. 163, e gli artt. 4 e 5 del R. decreto-legge 9 agosto 1943, n. 721.».

¹² Che si intende conseguentemente modificato, con la precisazione, cioè, che l'abrogazione opera con esclusione dell'articolo 43. Di alcuni errori materiali contenuti nel citato decreto «taglia leggi», infine, danno conto le note redazionali presenti nelle banche dati della legislazione.

¹³ Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale dell'8 maggio 2010, n. 106, ed entrato in vigore il 9 ottobre 2010, a norma del suo articolo 2272.

creto legislativo n. 212 del 2010 si aggiungono quelle, oltre 1.000, disposte nell'ambito del riassetto dell'ordinamento militare, da cui è originato il suddetto codice: tali abrogazioni, a differenza di quelle del citato «taglia leggi» hanno avuto effetto in data 9 ottobre 2010, ossia all'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, oltre due mesi prima della fatidica data della «ghigliottina» e del «taglia leggi», il 16 dicembre 2010. Le correzioni all'elenco delle abrogazioni di norme primarie operate dal codice militare, di cui all'articolo 2268 del codice di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, sono state realizzate mediante l'esercizio della delega integrativa e correttiva in questo caso appositamente prevista dall'articolo 14, comma 18, della citata legge n. 246 del 2005, per l'illustrazione delle quali si rinvia al capitolo III, paragrafo 4, anticipando sin d'ora che la maggior parte delle correzioni non è stata disposta con efficacia retroattiva.

Va ricordato, per completezza, che alle abrogazioni espresse ora richiamate, si sono aggiunte – al giugno 2012 senza interventi correttivi, per i quali è ancora aperto il termine di delega – quelle, in numero non considerevole, disposte dal cosiddetto "codice del turismo", ossia dal decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79¹⁴: il suo articolo 3 reca infatti 12 abrogazioni espresse, 4 delle quali soltanto concernenti provvedimenti pubblicati in data anteriore al 1° gennaio 1970, i quali a quel momento risultavano vigenti, in quanto sottratti alla "ghigliottina" dal decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179¹⁵. A tale riguardo – ma sul punto si tornerà più oltre – val conto segnalare che, almeno in un caso, il provvedimento abrogato con il codice del turismo era stato oggetto non solo della salvaguardia ad opera del decreto legislativo n. 179 del 2009, ma anche del correttivo a quello (decreto legislativo n. 213 del 2010). In nessuno dei quattro casi ora indicati all'intervenuta abrogazione ha fatto seguito la corrispondente correzione dell'Allegato al decreto «salva leggi», nel quale essi risultano ancora inseriti (le principali banche dati non segnalano la circostanza neppure sotto forma di nota).

Una particolare forma di abrogazione, differita nel tempo, è quella prevista dal medesimo articolo 3, comma 2, del codice del turismo¹⁶.

¹⁴ Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*, sul quale si veda il capitolo III, paragrafo 2.

¹⁵ Si tratta dei seguenti atti: decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1957, n. 918, *Approvazione del testo organico delle norme sulla disciplina dei rifugi alpini*; legge 4 marzo 1958, n. 174, *Modificazione delle norme sul finanziamento degli organi turistici periferici e sul credito alberghiero*; legge 21 marzo 1958, n. 326, *Disciplina dei complessi ricettivi complementari a carattere turistico-sociale*; legge 12 marzo 1968, n. 326, *Provvidenze per la razionalizzazione e lo sviluppo della ricettività alberghiera e turistica*.

¹⁶ A norma del quale "La legge 27 dicembre 1977, n. 1084, che ha reso esecutiva la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV) del 23 aprile 1970, è abrogata a decorrere dal momento in cui diviene efficace la denuncia dello Stato ita-

Una sola è stata l'abrogazione espressa di disposizione pre-1970 derivante dall'entrata in vigore del riordino in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari¹⁷; anche in questo caso si trattava di una disposizione appena "salvata" dalla ghigliottina; per questo decreto legislativo, entrato in vigore il 28 maggio 2011, il termine per l'esercizio della delega a interventi correttivi e integrativi, è scaduto nel maggio 2012.

Si è qui fatto cenno alle abrogazioni espresse disposte da interventi di riassetto, concentrando l'attenzione su quelle concernenti atti pubblicati prima del 1° gennaio 1970, in quanto a quell'ambito temporale era confinata l'operatività della «ghigliottina» e si era limitato lo stesso decreto legislativo «taglia leggi», n. 212 del 2010 (ancorché la delega consentisse a quest'ultimo la soppressione di disposizioni pubblicate anche successivamente). La scelta qui fatta consente di affiancare tali ablazioni all'omogeneo ambito di cui ai due decreti legislativi («salva leggi» e «taglia leggi») cardine del procedimento di semplificazione dell'ordinamento; naturalmente occorre rammentare che le abrogazioni previste nell'ambito di un riassetto normativo possono derivare dalla confluenza di quelle norme nel nuovo strumento legislativo, anziché dalla loro mera soppressione.

Tornando ora agli interventi di «ripristino» di quanto poi giudicato erroneamente abrogato, va detto che, come si è visto, il fulcro su cui essi sono imperniati è l'abrogazione espressa di norme a loro volta di mera abrogazione espressa, con esplicito effetto di reviviscenza delle norme.

Sulla controversa questione delle abrogazioni, e segnatamente dell'abrogazione di norme abrogatrici, si è soffermato il Consiglio di Stato nel parere reso, nel luglio 2011, sullo schema di decreto legislativo correttivo del codice dell'ordinamento militare¹⁸; dopo aver ricordato che "l'abrogazione dunque di per sé (e salvo un'espressa previsione contraria) opera *ex nunc*, circoscrivendo nel tempo la vigenza della norma abrogata e senza disconoscere il valido operare della norma stessa per il tempo in cui è stata applicabile" e che "ciò significa che l'abrogazione opera normalmente per il futuro", l'alto consesso chiarisce che "la normale proiezione solo per il futuro dell'abrogazione, ricorre anche nel caso dell'abrogazione di disposizione (o norma) abrogatrice." Quanto alle abrogazioni "secche" (così definite dal Consiglio di Stato), ossia in relazione a discipline che non confluiscono nell'articolato del codice, ma di cui si dispone la rimozione dall'ordinamento, in tale parere si riteneva che, ove successivamente, mediante abrogazione della disposizione (o della norma) abrogatrice, si voglia ritornare all'assetto normativo pregresso, "in tal caso la re-

liano della Convenzione internazionale sul contratto di viaggio del 23 aprile 1970, in conformità a quanto disposto dall'articolo 37 della medesima."

¹⁷ Decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, *Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

¹⁸ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Adunanza di Sezione del 26 luglio 2011, sullo schema di decreto legislativo correttivo del codice dell'ordinamento militare, AG 404.

viviscenza non sembra ammissibile, fatta salva l'eccezionale ipotesi – da valutarsi comunque sotto il profilo della ragionevolezza – della reintroduzione, a seguito della abrogazione della abrogazione, del testo normativo originariamente vigente, con effetto volutamente retroattivo."

Sulla complessa tematica è recentemente intervenuta la Corte costituzionale, nel giudizio di ammissibilità dei *referendum* in materia elettorale¹⁹, soffermandosi sull'operatività della reviviscenza di norme precedentemente abrogate. Quest'ultima, afferma la Corte, non opera in via generale e automatica e può essere ammessa soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate – e comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria, oggetto di quella pronuncia. Tra le ipotesi in cui è ammessa²⁰, il giudice delle leggi indica il ripristino di norme a seguito di abrogazione disposta dal legislatore di norme meramente abrogatrici, "perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo", e il ripristino di norme abrogate per via legislativa quando ciò sia disposto in modo espresso²¹; tale ipotesi – ricorda la Corte – è ammessa in via eccezionale sia dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che del Consiglio di Stato, sia dalla scienza giuridica che dalle «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica»²².

La tecnica legislativa utilizzata per le correzioni al decreto legislativo «taglia leggi» sembra inquadrabile nei canoni indicati dalla Corte costituzionale, trattandosi di abrogazione di norme meramente abrogatrici ed essendo inoltre espressamente prevista la reviviscenza delle disposizioni oggetto della precedente (e rinnegata) abrogazione a decorrere dalla data di entrata in vigore della (originaria) norma abrogatrice, evitando quindi ogni soluzione di continuità; agli interventi così realizzati si accompagna, come detto, la correzione degli allegati ai due decreti legislativi cardine del procedimento, con l'intento di offrire all'interprete e all'operatore strumenti completi e aggiornati costituenti una "mappa" delle leggi vigenti.

¹⁹ Si tratta della sentenza n. 13 del 2012, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i quesiti referendari stessi.

²⁰ Le altre ipotesi citate dalla Corte sono quelle dell'annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale e quella della riespansione, che si ha, ad esempio, nel rapporto tra due discipline delle quali una generale, l'altra speciale o derogatoria, per cui la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale o derogatoria abrogata.

²¹ Non si ha, invece, reviviscenza quando viene espressamente abrogata una disposizione non meramente abrogatrice, ma cui abbia, ad esempio, fatto seguito un'abrogazione per incompatibilità; il principio è ribadito più volte dalla Corte medesima, richiamando anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato e la dottrina sul punto, prevalentemente in decisioni concernenti quesiti referendari: sentenze della Corte costituzionale n. 24/2011, n. 31/2000 e n. 40/1997.

²² Punto 15, lettera *d*, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001. Viene inoltre richiamata la «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92.

Come si è anticipato, per le abrogazioni delle abrogazioni recate dal codice dell'ordinamento militare è stata utilizzata una tecnica diversa²³. In quell'ambito, un caso a sé è peraltro rappresentato dall'abrogazione, conseguita all'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, del divieto delle associazioni di carattere militare di cui al decreto legislativo n. 43 del 1948²⁴. Su tale vicenda si è già soffermata la precedente relazione; si vuole solo ricordare in questa sede che il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, lo aveva indicato tra le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore e che il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 lo ha invece successivamente abrogato espressamente. Il ripristino di tale fonte, sollecitato dalla Commissione per la semplificazione, presenta peraltro caratteri peculiari, poiché trattandosi di norme di natura anche penale, per esse non potrebbe verificarsi una reviviscenza con connotazione retroattiva, per il principio del *favor rei*. Anche per le vicende che hanno caratterizzato tale questione, sulla quale si è nel frattempo pronunciata la Corte costituzionale, si fa rinvio a quanto si dirà nel capitolo III, paragrafo 4.

Può essere opportuno un cenno alla locuzione usualmente utilizzata nelle disposizioni di abrogazione espressa, a partire dai decreti-legge del 2008: quella secondo cui le norme elencate «sono o restano abrogate». Va premesso che si tratta di una formula utilizzata dal legislatore prevalentemente in ipotesi di abrogazioni espresse e «nominate», cui va ascritto – per le fonti secondarie – il decreto del Presidente della Repubblica «taglia regolamenti», n. 248 del 2010²⁵, e presente anche in interventi di riassetto realizzati in tempi precedenti²⁶; ma non mancano casi in cui tale formula è utilizzata per prevedere abrogazioni implicite, per incompatibilità: un esempio recente, ma non isolato²⁷, è quello offerto dall'arti-

²³ Di cui si dirà nel paragrafo 4 del capitolo III

²⁴ Decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante *Divieto delle associazioni di carattere militare*.

²⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 2010, n. 248, *Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400*; di tale strumento si è detto nella precedente relazione.

²⁶ È il caso di alcuni testi unici dei primi anni 2000, tra cui si possono citare quelli in tema di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (decreto legislativo 14 novembre 2002, n. 311, decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 312 e n. 313) e in tema di spese di giustizia (decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 e decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 114 e n. 115).

²⁷ Per altre disposizioni del genere, si veda, a mero titolo esemplificativo, l'articolo 85, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*; l'articolo 54 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, *Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*. In altri casi, alla formula "classica" – «Sono o restano abrogate tutte le disposizioni incompatibili con il presente regolamento» o «con il presente provvedimento o legge» – si affianca la specifica espressa indicazione di alcune disposizioni certamente

colo 9, comma 1, lettera *b*), capoverso 8-*quater* del decreto-legge n. 138 del 2011²⁸, a norma del quale "Sono o restano abrogate tutte le norme incompatibili con le disposizioni" ivi indicate.

La locuzione, utilizzata – come detto – dal decreto legislativo n. 212 del 2010, suggerisce un ambito di incertezza circa l'effettiva vigenza della disposizione nel momento in cui se ne dispone la chiara abrogazione, statuendo, in sostanza, che ove queste fossero già state abrogate²⁹, resteranno tali, ove invece fossero vigenti, saranno abrogate.

Come si è avuto modo di sottolineare nella precedente relazione, il Consiglio di Stato aveva al riguardo segnalato – in occasione del parere sul decreto «taglia leggi» – l'opportunità di distinguere tra le abrogazioni espresse di atti già oggetto di una precedente abrogazione tacita (che «restano» abrogate) e i casi di cessazione di efficacia della norma nascenti dal fatto che le disposizioni abrogate con il provvedimento in questione avessero già esaurito la propria funzione o fossero prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete (che «sono» abrogate). Ciò non di meno, l'Amministrazione proponente il decreto ha allora ritenuto che tale distinzione non avrebbe avuto alcuna utilità pratica «posto che l'abrogazione, qualunque ne sia la causa, non può che produrre i medesimi effetti». E così il testo del decreto è rimasto, sul punto, invariato, non diversamente dai non pochi precedenti prima richiamati.

Va peraltro ricordato che il Consiglio di Stato, pur prendendo atto della posizione del Governo, che ha condotto al mantenimento della formulazione originaria, aveva obiettato che «in realtà sul piano formale non si può negare che una differenza vi sia quanto al profilo temporale, e la formula usata (...) lo conferma. In tal modo, però, si è affidata all'interprete la distinzione tra le due fattispecie, con i rischi relativi».

Si può segnalare che anche la Corte costituzionale, nella sua sentenza n. 320 del 2011, esaminando un caso di abrogazione a seguito di delegificazione, ha incidentalmente notato, in merito a una norma secondo cui determinate disposizioni «sono o restano abrogate», che «con tale espres-

non vigenti: in questo senso operano, tra gli altri, l'articolo 26, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2008, n. 43, *Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*, l'articolo 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, l'articolo 35 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, *Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della L. 29 luglio 2003, n. 229*, che fa espressamente salvi gli effetti già prodotti, e così via.

²⁸ Si tratta del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*.

²⁹ Si ricorda che oggetto della delega di cui all'articolo 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246 del 2005, ossia al «taglia leggi», era l'abrogazione espressa di disposizioni che fossero state oggetto di abrogazione tacita o implicita, o che avessero esaurito la loro funzione o fossero prive di effettivo contenuto normativo o fossero comunque obsolete.

sione, evidentemente, il Governo ha inteso distinguere le disposizioni (...) che "restano" abrogate perché l'effetto abrogativo si era già perfezionato all'atto della entrata in vigore» di uno specifico articolo di legge, «dalle altre disposizioni (...), che "sono abrogate" a seguito dell'entrata in vigore del regolamento e, cioè, nel momento al quale la legge delegante differisce l'effetto abrogativo».

L'indiscussa distinzione, sotto il profilo temporale, tra abrogazioni confermate e abrogazioni *ex novo* sussiste dunque, e può sembrare contraddittorio, rispetto agli obiettivi della semplificazione normativa, che all'opera di abrogazione espressa non concorra l'ulteriore elemento di chiarezza che individui il momento della cessazione della vigenza, demandando tale delicata questione alla ricostruzione che di volta in volta gli interpreti dovranno operare; d'altra parte, come ha peraltro riconosciuto lo stesso Consiglio di Stato, almeno nel caso del decreto legislativo «taglia leggi» – il quale nell'indicare le disposizioni abrogate «in blocco» non ha superato la soglia del 1° gennaio 1970 nonostante la delega lo consentisse – «l'anzianità e l'evidente obsolescenza degli atti in questione rende il problema alquanto ipotetico».

La questione potrebbe però rivelarsi attuale per il caso di abrogazioni espresse che investano atti non altrettanto vetusti e obsoleti.

2. ALTRE ABROGAZIONI ESPRESSE: NUOVE «GHIGLIOTTINE» E NUOVI «TAGLIA-LEGGI»

Entrate in vigore le abrogazioni disposte con il codice dell'ordinamento militare – nonché quelle, assai limitate, disposte dal codice del turismo e dal riassetto in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari ³⁰ – e trascorsa la data del 16 dicembre 2010, in cui sono scattate simultaneamente la «ghigliottina» e le circa 35.000 abrogazioni espresse del «taglia leggi» di cui si è ora detto, non si è tuttavia arrestato il processo di sfoltimento dello *stock* normativo mediante abrogazioni espresse. A ciò si è provveduto ormai al di fuori dell'alveo del meccanismo delineato dalla legge n. 246 del 2005, e con modalità non sempre ad esso coerenti.

Abrogazioni *sui generis* sono, ad esempio, quelle disposte dal decreto-legge cosiddetto «sulle liberalizzazioni», n. 1 del 2012 ³¹, che segnano il riaffacciarsi di una tecnica di abrogazione esplicitamente prevista, ma «innominata» in quanto disposta nei confronti di norme non puntualmente individuate: vi sono casi in cui a tale individuazione si procede – per sottrazione – mediante l'adozione di successivi atti, anche di delegificazione.

Un esempio di tali meccanismi è offerto dall'articolo 1 del richiamato decreto-legge, che – riprendendo una tecnica già utilizzata dal decreto

³⁰ Si veda quanto detto nel precedente paragrafo.

³¹ Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*.

legge «per la stabilizzazione finanziaria», n. 138 del 2011³² – prevede l’abrogazione delle norme che dispongono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell’amministrazione per l’avvio di un’attività economica. È altresì prevista l’abrogazione: delle norme recanti divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati alle finalità pubbliche perseguite; delle disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale che intralciano l’avvio di nuove attività economiche, che condizionano l’offerta di prodotti e servizi al consumatore, che alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici, che limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti. L’intervento abrogativo opererà dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione chiamati da quel medesimo articolo a individuare le attività che necessitano di un preventivo atto di assenso e a dettare l’apposita disciplina, da adottare entro il 31 dicembre 2012, dopo l’approvazione da parte delle Camere di una relazione del Governo che specifichi periodi e ambiti di intervento degli atti regolamentari³³.

Un’abrogazione siffatta, perimetrata *a contrario* dai regolamenti ora ricordati, sembra ricalcare il modello delineato dalla «ghigliottina» – di cui all’articolo 14, comma 14-*ter* della legge n. 246 del 2005 – presentando peraltro caratteri di ridotta intellegibilità, come rilevato nel corso dell’esame parlamentare di quella disposizione³⁴.

Il decreto-legge n. 5 del 2012³⁵, cosiddetto «semplificazione e sviluppo», recante una cospicua serie di semplificazioni, ha ripreso il percorso delle abrogazioni espresse con provvedimento d’urgenza, che era stato già intrapreso con i decreti-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9 e poi abbandonato per essere ricondotto nel solco dell’attuazione della legge n. 246 del 2005. Con tale decreto è disposta l’abrogazione – parziale o totale – di circa 300 atti prevalentemente di rango primario, anche se non mancano numerosi atti di varia natura (un regio decreto, taluni regolamenti, nonché decreti del Presidente della Repubblica di diverso rango). Di questi, solo due sono stati pubblicati prima del 1° gennaio 1970, e dunque per questi soltanto viene in rilievo l’eventuale intersecarsi con le abrogazioni tacite o espresse di cui al procedimento «taglia leggi» o, vice-

³² Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*; si veda, ad esempio, il suo articolo 3.

³³ Per la sintetica descrizione delle norme si è utilizzata la documentazione offerta dal Dossier n. 606/1 del Servizio Studi della Camera dei deputati.

³⁴ Si vedano, a tale proposito, i pareri del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

³⁵ Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*.

versa, con la salvaguardia disposta dal «salva leggi»; a tale riguardo va segnalato che la legge n. 833 del 1961, in materia di stato giuridico di alcuni appartenenti alla Guardia di finanza³⁶, di cui sono abrogati solo alcuni commi di un articolo, risultava (ed è tuttora) inserita nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009, l'altro atto precedente il 1° gennaio 1970 – anch'esso recante norme concernenti la Guardia di finanza – è di natura regolamentare³⁷.

L'intervenuta abrogazione di alcune specifiche disposizioni della citata legge del 1961 non trovano evidenza nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179.

3. IL DECRETO LEGISLATIVO «SALVA LEGGI»: LE ULTERIORI CORREZIONI

Come si è detto in apertura della presente relazione – e più diffusamente nelle due che l'hanno preceduta – il decreto legislativo «salva leggi», n. 179 del 2009, costituisce un elemento fondamentale dell'operatività della cosiddetta «ghigliottina», individuando nominativamente le fonti e le disposizioni di rango primario «salvate» da quel meccanismo di abrogazione innominata e generalizzata, scattato il 16 dicembre 2010, e delineando, *a contrario*, il perimetro di quelle «perite», ossia delle disposizioni pre-1970 cadute sotto la ghigliottina.

A tale funzione originaria e fondante, e ormai giunta a compimento, sembra affiancarsi ora quella, perdurante nel tempo, di costituire il primo e più immediato punto di riferimento per determinare la permanenza in vigore o meno di norme pre-1970. Ma in verità all'interprete e agli operatori si presenta un panorama sin dall'origine composito, a partire dal medesimo decreto legislativo n. 179 del 2009, che mantiene in due distinti allegati gli *Atti normativi salvati pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970* e gli *Atti salvati dall'elenco delle abrogazioni allegato al decreto-legge 22 dicembre 2008 n. 200 così come convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9*. A ciò si aggiunga che: l'articolo 2270 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 opera come «salva leggi» per quella materia, recando l'elenco di 33 atti primari pubblicati prima del 1° gennaio 1970, non del tutto coincidenti con l'elencazione di atti salvati, in quella materia, dal decreto legislativo n. 179 del 2009; a queste si sommano, come è noto, le disposizioni riconducibili ai settori esclusi, di cui al comma 17 del medesimo articolo 14 della legge n. 246 del 2005 indicate in modo innominato e la cui qualificazione è quindi rimessa all'interprete: si comprende allora come il quadro delle norme pre-1970 «salvate» continui a presentare caratteristiche di una certa complessità.

³⁶ Legge 3 agosto 1961, n. 833, *Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza*.

³⁷ Regio decreto 3 gennaio 1926, n. 126, *Approvazione del regolamento organico per la regia Guardia di finanza*.

Alle modifiche realizzate con il decreto legislativo correttivo, n. 213 del 2010³⁸, di cui si è dato conto nella precedente relazione³⁹, vanno poi aggiunte quelle che hanno inciso sul «salva leggi» integrandone gli Allegati con nuovi atti, ritenuti indispensabili e dunque meritevoli di non cadere sotto i colpi della ghigliottina; tali modifiche sono state sancite con due provvedimenti d'urgenza nel 2010.

Il primo intervento, realizzato prima ancora dell'operatività della «ghigliottina», corregge l'Allegato 2 al decreto legislativo «salva leggi» – ossia l'Allegato con il quale si revocavano abrogazioni precedentemente previste dal decreto legge n. 200 del 2008, ma non ancora efficaci – mantenendo quindi in vigore le disposizioni ivi indicate⁴⁰: si tratta del decreto legge n. 64 del 2010, in materia di spettacolo e attività culturali, che, con una disposizione inserita in sede di conversione in legge, fa salvi alcuni articoli di un regio decreto-legge recante provvedimenti a favore dell'industria cinematografica nazionale⁴¹.

Del secondo si è già accennato: si tratta del decreto-legge cosiddetto «milleproroghe» del 2010⁴², il quale, nella medesima disposizione con la quale procedeva a correggere il decreto «taglia leggi», n. 212 del 2010, (come già segnalato nel paragrafo 1), revocando abrogazioni precedentemente disposte, nel contempo provvedeva a integrare corrispondentemente l'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009⁴³. L'integrazione ora ricordata, avvenuta in data successiva a quella dell'operare della ghigliot-

³⁸ Si tratta del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore*, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* 15 dicembre 2010, n. 292.

³⁹ Si veda XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 4, capitolo II, paragrafo n. 1.

⁴⁰ Sulle vicende dei due già citati decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008 e sul loro intersecarsi con il procedimento di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, si rinvia, ancora una volta, alle due precedenti relazioni.

⁴¹ Decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, *Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100; come detto, il comma 2-bis del suo articolo 6 ha inserito nell'Allegato 2 al decreto legislativo n. 179 del 2009 il regio decreto-legge 16 giugno 1938, n. 1061, *Provvedimenti a favore dell'industria cinematografica nazionale*, limitatamente agli articoli 12, 13, 14.

⁴² Si veda l'articolo 2, comma 50, inserito in sede di conversione in legge, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*, il cui secondo periodo integra l'allegato al decreto salva leggi, inserendovi due articoli. «Ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma, la legge n. 114 del 1950, limitatamente agli articoli 1 e 4, e la legge n. 302 del 1951, citate nel presente comma, sono incluse nell'Allegato 1 al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, con effetto dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo».

⁴³ Tale integrazione è avvenuta peraltro solo in parte: due delle disposizioni ivi individuate e salvate sono infatti probabilmente ritenute riconducibili a settori esclusi e dunque non sono state inserite in detto Allegato.

tina – ma optando per la decretazione d’urgenza anziché per un decreto legislativo correttivo, per il quale il termine era allora ancora «aperto» – sembra militare a favore di quella funzione che il decreto legislativo n. 179 del 2009 può essere chiamato a svolgere, dopo il 16 dicembre 2010, quale primo punto di riferimento per l’individuazione delle disposizioni pre-1970 tuttora in vigore.

Di una natura «ricognitiva» del decreto legislativo «salva leggi» aveva d’altra parte ragionato, in tutt’altro contesto, la Corte costituzionale, con la sua sentenza n. 346 del 1° dicembre 2010: in tale decisione, che ha escluso che esso potesse configurare una violazione delle competenze regionali, il giudice delle leggi ha affermato che il decreto legislativo n. 179 del 2009 ha una «funzione meramente ricognitiva», essendo «sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi: non è dubbio, infatti, che, nell’individuare le disposizioni da mantenere in vigore, esso non ridetermini né in alcun modo corregga le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente – attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da “salvare” –, la persistente e immutata loro efficacia». Le sue disposizioni, per conseguenza, conclude la Corte, sono prive della capacità di ledere, per sé stesse, la sfera delle competenze di regioni e province autonome.

La sua «funzione meramente ricognitiva», per dirla con le parole della Corte, potrebbe forse condurre, allora, a valorizzarne il ruolo di fonte cui rivolgersi per un’informazione il più possibile completa circa le disposizioni primarie pre-1970 sicuramente tuttora vigenti.

In questa prospettiva, potrebbe quindi rivelarsi utile un intervento che consenta un più approfondito grado di coordinamento tra i provvedimenti sin qui adottati, prevedendo – ad esempio – un raccordo tra le salvaguardie recate dal codice dell’ordinamento militare e quelle di cui al decreto «salva leggi» n. 179 del 2009, che, come si è anticipato, in alcuni casi non sono coincidenti, o lo sono in modo parziale. E ciò non solo con specifico riguardo ai codici emanati in attuazione dell’articolo 14, della legge n. 246 del 2005 bensì anche ai non pochi interventi di riordino o riassetto cui si è pervenuti in attuazione di specifiche deleghe di settore o di attuazione di normative comunitarie (cui si accennerà più oltre); l’opera di manutenzione dell’ordinamento in questo senso, che dovrebbe operare integrando entrambi i versanti del meccanismo «taglia leggi», ossia sia il decreto di abrogazione espressa, sia quello di salvaguardia delle disposizioni pre-1970, potrebbe essere realizzata mediante il conferimento di una apposita delega ovvero, se ritenuto conforme, valorizzando lo strumento dei testi unici compilativi di cui all’articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988⁴⁴.

⁴⁴ La legge 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, stabilisce, al comma 1 dell’articolo 17-bis (*Testi unici compilativi*) che «Il Governo provvede, mediante testi unici compilativi, a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, attenendosi ai seguenti criteri:

Occorrerebbe poi assicurare un continuo aggiornamento della perdurante validità degli Allegati al «salva leggi» e all'elenco delle disposizioni salvate da altri provvedimenti, alla luce di successive abrogazioni avvenute, per così dire, «in ordine sparso». Come si è avuto modo di anticipare infatti nel precedente paragrafo 1 del presente capitolo, persino nell'adozione di un codice, quello del turismo, quando si è provveduto ad abrogare alcune fonti pre-1970 appena salvate dal decreto legislativo n. 179 del 2009, in nessuno dei soli quattro casi all'intervenuta abrogazione ha fatto seguito la corrispondente correzione dell'Allegato al decreto «salva leggi», nel quale essi risultano ancora inseriti⁴⁵. Altrettanto deve dirsi sia per l'unica abrogazione di fonte pre-1970 che il riassetto dell'ordinamento e delle funzioni degli uffici consolari ha disposto e che, ugualmente, non trova evidenza nell'Allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009⁴⁶ sia per quella disposta dal recente decreto-legge sulle semplificazioni (la legge n. 833 del 1961), di cui si è detto *supra*.

Si può ragionevolmente temere quindi che non diversamente potrebbe avvenire o essere avvenuto in caso di singole, specifiche abrogazioni disposte da provvedimenti adottati al di fuori del processo di codificazione e che abbiano riguardato fonti o singole disposizioni di rango primario mantenute in vigore dal «salva leggi».

D'altra parte, in questo senso si era connotato il primo e «ordinario» intervento sull'Allegato 1 al decreto «salva leggi» realizzato con il decreto legislativo correttivo, n. 213 del 2010, cui si è accennato *supra* e di cui si è dato conto nella precedente relazione⁴⁷; come è noto, tale provvedimento ha operato *in levare*⁴⁸ sull'Allegato 1 del decreto n. 179 del 2009, espungendo le disposizioni che erano state nel frattempo oggetto di abrogazione o di declaratoria di illegittimità costituzionale, in coerenza con lo scopo precipuo (e allora ancora attuale) di sottrarre alla «ghigliottina», che sarebbe scattata di lì a poco, solo le disposizioni vigenti ritenute indispensabili, come richiesto dalla delega. In questo senso ha operato l'Allegato B del decreto legislativo n. 213, sottraendo all'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009, ben 466 atti dall'elenco di quelle precedentemente «salvate».

-
- a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme;
 - b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;
 - c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa;
 - d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore».

⁴⁵ Le principali banche dati non segnalano la circostanza neppure sotto forma di nota.

⁴⁶ Né nelle banche dati.

⁴⁷ Si veda XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 4, capitolo II, paragrafo n. 1.

⁴⁸ Per usare un termine proprio della musicologia.

Come si è riferito nella precedente relazione, si trattava, in larga parte, di disposizioni di competenza del Ministero della difesa, la cui abrogazione espressa – o, viceversa, la cui salvaguardia espressa – si era determinata a seguito dell'intervenuta entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare⁴⁹ e comunque, secondo quanto allora riferito dagli uffici del Governo, di atti che erano stati oggetto di abrogazione. Tra queste, si segnalava, anche nel dibattito parlamentare, la soppressione del decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante *Divieto delle associazioni di carattere militare* che il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, aveva invece indicato tra le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore e che il codice dell'ordinamento militare ha abrogato espressamente in un momento successivo – a far data dal 9 ottobre 2010 – ma precedente all'operare della ghigliottina.

La vicenda ha trovato uno sviluppo in due pronunce della Corte costituzionale: con la prima la Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché valutasse la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce dell'emanazione, in epoca successiva all'impugnazione del codice militare, del decreto correttivo n. 213 il quale reca «una disposizione che reitera l'effetto abrogativo del d. lgs. n. 43 del 1948, già realizzato con la norma censurata nel presente giudizio di costituzionalità (l'art. 2268 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66)»⁵⁰. Nella successiva⁵¹, la Corte dichiara manifestamente inammissibile la questione per difetto di motivazione non avendo il giudice *a quo* valutato gli effetti dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 213: «una volta espunto il decreto legislativo n. 43 del 1948 dall'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009, che lo aveva mantenuto in vigore, avrebbe potuto anche ritenersi venuto meno l'ostacolo, individuato dal tribunale rimettente, alla successiva abrogazione espressa operata dall'art. 2268 del decreto legislativo n. 66 del 2010»; inoltre – prosegue il giudice delle leggi – «il giudice rimettente avrebbe dovuto valutare l'effetto abrogativo che sarebbe comunque indirettamente determinato dall'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010 e verificare se in seguito alla sua sopravvenienza le questioni proposte fossero ugualmente rilevanti».

Per tornare allora alla perdurante funzione del «salva leggi» come atto ricognitivo delle disposizioni pre-1970 tuttora vigenti, si può rilevare come quest'ultima ordinanza sembrerebbe non aver valorizzato la funzione svolta dal correttivo di «calare» nell'Allegato 1 al «salva leggi», aggiornandolo, le abrogazioni nel frattempo già intervenute, come nel caso del divieto di associazioni militari. Per quest'ultimo, come si è detto e come espressamente riconosce la prima delle due ordinanze della Corte costituzionale, l'effetto abrogativo era stato disposto dal codice dell'ordi-

⁴⁹ Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, entrato in vigore il 9 ottobre 2010; si vedano, per le abrogazioni espresse il suo articolo 2268 e, per le salvaguardie espresse, il suo articolo 2270.

⁵⁰ Ordinanza n. 296 del 2011.

⁵¹ Ordinanza n. 341 del 2011.

namento militare, con vigenza ed effetto dal 9 ottobre 2010, in un momento, cioè, in cui ancora era vigente il decreto legislativo n. 43 del 1948, in quanto salvato dal decreto legislativo n. 179 del 2009 e comunque precedente l'operare della «ghigliottina». Il decreto legislativo n. 213 del 2010 era volto a determinare la mera correzione del decreto «salva leggi», proprio sul presupposto che l'atto in questione – come gli altri di cui al suo Allegato B – era stato precedentemente abrogato. A tale scopo era mirato quell'intervento, come precisato negli atti e nella stessa proposta di parere che il relatore aveva formulato⁵², e in quel senso dovrebbero essere intese le correzioni che – come quelle richiamate nel presente paragrafo, disposte con provvedimenti d'urgenza – siano successivamente o in futuro effettuate.

A margine di queste considerazioni può essere utile ricordare che il codice dell'ordinamento militare contiene una norma «salva leggi» – per quella materia – l'articolo 2270, in cui sono confluite le disposizioni pre-1970 da sottrarre alla «ghigliottina», molte delle quali già inserite nell'Allegato 1 al decreto «salva leggi» e da questo espunte (con il correttivo n. 213 del 2010) proprio perché nel frattempo «salvate» dall'articolo 2270. Anche la norma «salva leggi» del codice militare, come il decreto «salva leggi» n. 179 del 2009, è stato integrato in data successiva all'operatività della ghigliottina⁵³. Si ricorda comunque che non è ancora trascorso il termine per l'esercizio della delega per l'adozione di correttivi, termine che scade il 9 ottobre 2012, ossia due anni dalla data della sua entrata in vigore. E, sempre a tale proposito, sia consentito tornare a evidenziare le particolarità che hanno connotato i tempi per l'adozione e l'entrata in vigore del codice militare. Il prolungato differimento dell'entrata in vigore – cinque mesi dalla pubblicazione, peraltro già ampiamente lontana (8 maggio 2010) dalla data di approvazione definitiva (15 marzo, termine ultimo della delega) – disposta peraltro dallo stesso decreto legislativo, comporta infatti un'estensione del termine per l'esercizio della delega ai correttivi probabilmente non prevista dal legislatore delegante e piuttosto significativa, in concreto (circa 7 mesi: dal 15 marzo 2012 al 9 ottobre 2012).

4. I SETTORI ESCLUSI

Una grande incognita che grava tuttora quando ci si pone dinanzi al quesito circa la vigenza di una disposizione di legge anteriore al 1970 è costituita dalla riconducibilità o meno delle sue norme a uno dei settori esclusi (codici, testi unici, ratifiche, ecc.), come si è detto sottratti *ope legis* alla «ghigliottina» dall'articolo 14, comma 17 della legge n. 246 del 2005. Tra «i sommersi e i salvati»⁵⁴, ossia tra l'elenco dei provvedimenti

⁵² Nella proposta di parere pubblicata in allegato al resoconto della seduta della Commissione per la semplificazione del 24 novembre 2010.

⁵³ Su tale questione, si rinvia al capitolo III, paragrafo 4.

⁵⁴ Per citare, con tutto il rispetto dovuto, una delle più significative opere di Levi.

abrogati espressamente e quello degli espressamente salvati, persiste infatti un'ampia e inesplorata zona grigia in cui sono collocate tutte le restanti disposizioni legislative *ante* 1970. L'interprete che si trovi a dover applicare una norma di tal genere, verificato che non si trovi né tra le abrogazioni espresse né tra i provvedimenti nominativamente salvati dovrà interrogarsi circa la riconducibilità o meno della disposizione a uno dei settori esclusi.

Un caso che ha suscitato una vasta eco è quello – cui pure si accennò nella precedente relazione – circa la permanenza in vigore della legge 30 aprile 1962, n. 283, in materia di alimenti⁵⁵: per tale fonte si era infatti temuta un'abrogazione ad opera della ghigliottina, non essendo stata indicata tra gli atti abrogati dal decreto legislativo «taglia leggi» (n. 212 del 2010), ma neppure tra quelli specificamente «salvati» ad opera del decreto legislativo «salva leggi» (n. 179 del 2009); tale eventualità era stata paventata soprattutto con riferimento alle norme volte a scongiurare e sanzionare le frodi alimentari.

È peraltro intervenuta, nel mese di gennaio 2011, una decisione della Corte di cassazione⁵⁶ che ha confermato la permanenza in vigore della legge medesima anche dopo il 16 dicembre 2010; la motivazione della pronuncia⁵⁷ si basa su un duplice ordine di ragioni, «suffragate, anzitutto, da un dato normativo testuale e da una lettura sistematica delle norme vigenti». La Cassazione afferma infatti, richiamando quanto sancito dall'articolo 14, comma 17, lettera *a*), della legge n. 246 del 2005, che «può senza tema di smentita, stabilirsi che dall'effetto abrogativo in parola rimangono escluse le disposizioni contenute (oltre che nei vari codici) anche in ogni altro testo normativo recante nell'epigrafe la denominazione "codice" o "testo unico": il che consente di affermare che la legge in esame» (la legge n. 283 del 1962, di cui si è detto) «va esclusa dall'effetto abrogativo in quanto il relativo testo normativo recita nel suo *incipit* l'espressione "Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con Regio decreto 27 luglio 1934 n. 1265 – Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande"».

Ma vi è di più: tale legge è stata ulteriormente modificata ed integrata dalla legge 26 febbraio 1963, n. 441, entrata in vigore il 12 aprile 1963.

Orbene, detta legge figura tra quelle espressamente escluse dall'intervento abrogativo, in quanto indicata al n. 1891 dell'elenco di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, riguardante le leggi da mantenere in vigore.

⁵⁵ Recante *Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.*

⁵⁶ Cassazione penale, III sezione, udienza del 19 gennaio 2011.

⁵⁷ I contenuti della motivazione, non ancora disponibile al momento della pubblicazione della precedente Relazione, erano stati comunque ivi anticipati.

Se, allora, la legge di modifica di quella che a prima vista potrebbe apparire inclusa nel novero delle leggi da eliminare è stata espressamente lasciata in vigore, segno è che il legislatore non aveva alcuna intenzione di abrogare la legge-madre verosimilmente attesa la sua importanza generale e le conseguenze che ne sarebbero derivate sul piano della tutela generale della salute.

In altri termini non avrebbe avuto alcun senso su un piano squisitamente logico, da un lato, escludere espressamente dall'abrogazione la legge n. 441 del 1963 che modificava la legge 30 aprile 1962, n. 283, e, dall'altro, non includere quest'ultima tra le leggi sopravvissute: il che giustifica la mancata espressa indicazione di questa nell'elenco delle leggi da salvare in coerenza, del resto, con quanto previsto in via generale dall'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005 disciplinante la sorte generale delle leggi da mantenere in vigore».

In conclusione, quindi, la Cassazione, sulla base di tale duplice ordine di motivi, l'uno di carattere testuale e l'altro derivante da una lettura sistematica delle norme vigenti, è giunta ad affermare «che, allo stato attuale, il paventato effetto abrogativo della legge n. 283 del 1962 deve ritenersi del tutto escluso».

La vicenda rende comunque evidente come possa rivelarsi non agevole il percorso interpretativo richiesto all'operatore e, in ultima istanza, al giudice per acclarare la perdurante vigenza ovvero la intervenuta abrogazione di norme a seguito del "colpo netto" inferto dalla ghigliottina alla legislazione pre-1970.

Non perde allora attualità l'invito rivolto a suo tempo al Governo sia dal Consiglio di Stato sia dalla stessa Commissione parlamentare per la semplificazione alla redazione di elenchi in cui inserire le fonti primarie certamente sottratte all'abrogazione presuntiva, generalizzata e innominata della ghigliottina, quale cruciale strumento di certezza del diritto. Un'operazione ricognitiva ed eventualmente a implementazione progressiva, da verificare nel tempo alla luce della giurisprudenza che nel frattempo dovesse intervenire a illuminare ulteriori zone d'ombra, come avvenuto con la sentenza della Cassazione ora ricordata.

D'altra parte, lo stesso Governo non aveva escluso di poter intervenire in tal senso, come si ricava dalla relazione illustrativa dello schema di decreto «salva leggi», ora decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179; ciò non di meno, a tutt'oggi, gli elenchi dei "settori esclusi" non sono disponibili.

III. LE CODIFICAZIONI

1. LA CODIFICAZIONE NELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: I LIMITI ALL'INNOVAZIONE

La razionalizzazione dell'ordinamento giuridico perseguita dal procedimento «taglia leggi», come è noto, non si esaurisce nella riduzione dello

stock normativo, ma si articola anche nel riassetto e riordino normativo attraverso il conferimento al Governo di deleghe alla codificazione (quelle di cui ai commi 14 e 18 dell'articolo 14).

Nel rinviare ancora una volta alle precedenti relazioni per una descrizione di tale delega⁵⁸, si vuole qui dare conto di una recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 80 del 2 aprile 2012, di importanza cardinale per il processo di codificazione innescato dalla legge n. 246 del 2005, poiché in essa sono definiti con chiarezza i limiti entro cui la delega deve operare e viene precisato un aspetto procedurale, già oggetto di un pronunciamento del Consiglio di Stato.

La citata sentenza n. 80 del 2012 origina dall'impugnazione del codice del turismo⁵⁹ da parte di diverse regioni⁶⁰, le quali lamentavano, in sostanza, che il legislatore delegato con molte delle disposizioni di quel decreto legislativo avesse ecceduto nell'esercizio della delega travalicando l'oggetto suo proprio e ledendo il riparto di competenze tra Stato e regioni delineato dal titolo V della Costituzione in materia di turismo. La Corte, in esito alla decisione, di cui si dirà ora, ha dichiarato illegittime molte delle disposizioni impuginate, ossia 19 articoli del codice del turismo, con quattordici articoli integralmente annullati e cinque per i quali è stata dichiarata l'illegittimità di singoli commi (5 in tutto) o di specifiche parole⁶¹.

La prima questione affrontata dal giudice delle leggi riguarda un aspetto procedurale, ossia il termine entro il quale doveva essere esercitata la delega alla codificazione, essendo stata mossa, al riguardo, una censura di tardività nell'adozione del codice del turismo.

Come è noto, l'opera di riassetto di cui all'articolo 14 era originariamente prevista come contemporanea all'individuazione delle norme da mantenere in vigore e poteva essere realizzata sia contestualmente a tale individuazione, sia con decreti diversi, adottati comunque entro il mede-

⁵⁸ XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 4, pag. 11 e seguenti.

⁵⁹ Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*, sul quale si veda il paragrafo successivo.

⁶⁰ Il codice del turismo è stato impugnato dinanzi alla Corte, con ricorsi presentati nell'agosto 2011, dalle regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto.

⁶¹ La sentenza n. 80 del 2012 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'articolo 1, limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia», nonché degli articoli 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del decreto legislativo n. 79 del 2011.

simo termine del 16 dicembre 2009 (articolo 14, comma 15); con successive modifiche⁶² si è poi stabilito che l'opera di riassetto potesse essere realizzata dal Governo anche successivamente, entro due anni dal termine per l'esercizio della delega «salva leggi» (comma 18), ossia entro il 15 dicembre 2011, prevedendosi infine l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi entro un anno dalla data di entrata in vigore di codici "successivi" (comma 18-bis).

Come ricordato nella precedente relazione, il quadro normativo ora descritto rappresenta il precipitato di una stratificazione di interventi legislativi⁶³ e interpretativi, il quale, per il suo tenore letterale, aveva lasciato qualche margine di incertezza, cui aveva risposto il Consiglio di Stato. Quest'ultimo, sollecitato da un quesito posto dall'allora Ministro per la semplificazione normativa volto a chiarire quale fosse il termine ultimo per l'esercizio della delega per l'emanazione di disposizioni di riassetto ai sensi dell'articolo 14, commi 15, 18 e 18-bis, aveva osservato che, «come si rileva anche dai lavori preparatori, il legislatore, con la successione di previsioni normative avrebbe preso atto delle difficoltà connesse al rispetto dei tempi, prevedendo (...) innovativamente che l'opera di riassetto possa non coincidere temporalmente con quella di individuazione delle disposizioni da salvare ed essere differita entro il maggior lasso temporale a disposizione del Governo per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi". In sostanza, il nuovo comma 18 intende "consentire l'esercizio dei (soli) poteri di riassetto normativo in via autonoma ed eventualmente per la prima volta nel biennio successivo all'emanazione dei decreti legislativi di identificazione della disciplina destinata a permanere in vigore, e con riferimento a tale disciplina.»⁶⁴; la previsione, poi, del potere correttivo di cui al successivo comma 18-bis è mirata solo per tali «nuovi» decreti legislativi di riassetto, non adottati in coincidenza con l'individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 80 conferma l'interpretazione del Consiglio di Stato e pertanto disattende la censura di tardività, così argomentando: «Se si considera il combinato disposto dei commi 14, 15 e 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, deve ritenersi che la delega prevista nell'ultimo dei commi citati potesse essere esercitata entro il 15 dicembre 2011. Il comma 18, infatti, fa decorrere i due anni per

⁶² Con l'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.*

⁶³ L'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 è stato modificato sul punto inizialmente dall'articolo 13 della legge n. 15 del 2009, che ha dettato un nuovo testo del comma 18, e dall'articolo 4, comma 1, lettera d), della legge n. 69 del 2009, che ha introdotto il comma 18-bis).

⁶⁴ Consiglio di Stato, sezioni riunite prima e normativa, parere 2 marzo 2010, n. 802, adunanza del 13 gennaio 2010; nello stesso senso si veda sezione consultiva per gli atti normativi, parere 21 gennaio 2011, n. 307, adunanza del 13 gennaio 2011.

l'esercizio della delega dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14. L'unico atto normativo emanato, fra questi ultimi, è stato il d.lgs. n. 179 del 2009, entrato in vigore – secondo quanto disposto dal suo art. 1, comma 5 – il 15 dicembre 2009. (...) Del resto, in tal senso si è espresso il Consiglio di Stato»⁶⁵.

Passando a esaminare i profili sostanziali la Corte – come detto – offre una lettura complessiva del procedimento di codificazione di cui all'articolo 14, per approdare alla chiara delimitazione dell'ambito della apposita delega, sotto il profilo oggettivo e teleologico: tale ambito è limitato al «coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale» finalizzato alla «generale semplificazione del sistema normativo statale», come confermato dalla natura «formale e metodologica» dei principi e criteri direttivi. In questo contesto, la possibilità di introdurre innovazioni è circoscritta a quelle «strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistemazione normativa», mentre non è suscettibile di allargamento all'introduzione di norme nuove, in assenza di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato. Ciò conduce la Corte a dichiarare illegittime per carenza di delega disposizioni riconosciute come sostanzialmente innovative in quanto ridefiniscono i rapporti tra Stato e regioni in una materia – quella del turismo – di competenza residuale regionale facendo peraltro ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale, poiché tali interventi esulano dall'oggetto di delega e poiché non sono riscontrabili specifici principi e criteri direttivi in tal senso.

Alle conclusioni ora anticipate la Corte giunge al termine di una ampia disamina che muove dall'analisi del quadro normativo per individuare, in primo luogo, l'estensione e la portata della delega legislativa contenuta nella legge n. 246 del 2005, il cui oggetto è «indubbiamente» «circoscritto al coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie». Essendo la finalità perseguita quella della semplificazione normativa, mediante la formazione di atti normativi contenenti le discipline statali vigenti – anteriori e successive al 1970 – in differenti materie, così da agevolarne la conoscenza da parte dei cittadini, il suo esito doveva essere «la creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili»⁶⁶.

Esula invece dall'ambito della delega il riassetto generale dei rapporti tra Stato e regioni in materie non di competenza esclusiva statale: un tale riassetto infatti coinvolge la sfera legislativa delle regioni, mentre nella

⁶⁵ Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.2 dei *Considerato in diritto*.

⁶⁶ Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.4 dei *Considerato in diritto*.

legge n. 246 del 2005 non si rinviene alcun cenno alla disciplina dei rapporti tra Stato e regioni, «campo di interventi legislativi particolarmente delicato, per il quale non può valere una generica delegazione al Governo ad operare un riassetto di norme statali, ma sono necessari princìpi e criteri direttivi appositi, mirati alla regolamentazione interordinamentale di singole materie, ognuna delle quali presenta specificità da considerare partitamente, non compatibili con princìpi e criteri direttivi di natura formale e metodologica, vevoli per tutti gli oggetti di normazione che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato»⁶⁷. In sostanza, sostiene il giudice delle leggi, poiché nelle singole materie si verificano incroci e intrecci tra le varie sfere di competenza, statale e regionale, è necessaria la precisazione dei rispettivi confini e degli strumenti adeguati di leale collaborazione: quest'ultima deve essere frutto di valutazione nel merito delle problematiche e degli interessi coinvolti e quindi, «se effettuata dal legislatore delegato, deve essere preceduta da una precisa delimitazione dell'oggetto della disciplina – che peraltro non può estendersi genericamente ad intere materie – e dalla fissazione di princìpi e criteri direttivi, mirati a indirizzare la normazione particolare affidata al Governo»⁶⁸.

Precisato che la ridefinizione dei rapporti Stato-regioni nelle singole materie è estranea all'ambito della delega alla codificazione, la Corte respinge la censura di genericità di quest'ultima, rinvenendo la sua essenziale finalità nella realizzazione di una «generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate e inutili, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, armonizzazione e riassetto delle stesse. Le innovazioni autorizzate dal legislatore delegante erano pertanto strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistematizzazione normativa e non erano suscettibili di allargamento all'introduzione di norme nuove, destinate, per di più, a disciplinare in modo organico, in forma codicistica, una materia compresa nella competenza legislativa residuale delle regioni».

Alla luce di tale ricostruzione, il legislatore delegato poteva raggruppare e riordinare le norme statali in materia di turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale, ma non era autorizzato a disciplinare *ex novo* i rapporti tra Stato e regioni nella medesima materia, peraltro – lamenta la Corte – «con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta “attrazione in sussidiarietà”, che, qualificandosi (...) come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005»⁶⁹.

⁶⁷ Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.5 dei *Considerato in diritto*.

⁶⁸ *Ibidem*.

Infine, la Corte richiama la propria precedente giurisprudenza in materia di delega al riassetto normativo, che ha sempre inquadrato «in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita»: in particolare, ribadisce che «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è [...] ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» – assenti, nel caso di specie – giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010). Altro elemento per valutare l'eventuale sussistenza di un eccesso di delega è la *ratio* della delega (sentenza n. 230 del 2010), che nel caso di specie era quella di riordinare e riassetare la normativa statale, e non quella di riformulare i rapporti tra Stato e regioni in diverse materie – anche di competenza residuale regionale – facendo ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale.

Alla luce di tali criteri, la Corte ha dichiarato l'illegittimità per carenza di delega di molte delle disposizioni impugnate, non sulla base della correttezza o meno dell'avocazione delle competenze legislative da parte dello Stato, bensì verificando se l'accentramento di competenze sia stato, anche in via generale, voluto e autorizzato dalla legge del Parlamento. La conclusione è stata in quasi tutti i casi in senso negativo, «giacché la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la *ratio* propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse. I rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento»⁷⁰.

La latitudine di questo principio può essere misurata nella dichiarazione di illegittimità che colpisce l'articolo 2 del codice del turismo⁷¹: quest'ultimo contiene i «principi sulla produzione del diritto in materia turistica» e pone le condizioni per l'intervento legislativo dello Stato nella stessa materia. La Corte rileva che si tratta di disposizione del tutto nuova, che, pur nell'intenzione di adeguare la normativa ai principi stabiliti nella giurisprudenza costituzionale, per sua stessa natura incide sui rapporti tra Stato e regioni in materia di turismo e fuoriesce pertanto dai limiti della delega. Il seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale ri-

⁶⁹ Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.6 dei *Considerato in diritto*.

⁷⁰ *Ibidem*, punto 5.7 dei *Considerato in diritto*.

⁷¹ Nel paragrafo seguente, dedicato al codice del turismo, si darà sinteticamente conto delle singole disposizioni che la sentenza n. 80 del 2012 ha dichiarato illegittime.

chiede, comunque – secondo la stessa Corte – una manifestazione di volontà, pur generale e di principio, del legislatore delegante. In caso contrario, sarebbe il potere esecutivo delegato ad inserire nuove norme nell'ordinamento, in diretta attuazione di orientamenti giurisprudenziali della Corte, superando il potere legislativo del Parlamento delegante ⁷².

Quindi, il legislatore delegato alla codificazione non è autorizzato a introdurre disposizioni sostanzialmente innovative, neppure per adeguare la normativa alla giurisprudenza costituzionale, in assenza di esplicita indicazione del legislatore delegante.

Può essere utile notare che il giudizio di costituzionalità di cui si sono ora riferite le coordinate di carattere generale, essendo stato introdotto in via principale da alcune regioni, aveva come oggetto specifico l'eventuale eccesso di delega che riverberasse in una violazione delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione ⁷³. Non sono quindi venute in rilievo, ossia non sono state sottoposte a giudizio della Corte per eccesso di delega eventuali disposizioni che si connotino per essere innovative oltre il grado consentito dalla delega alla codificazione ma che non abbiano tali caratteristiche, ossia la cui innovazione non consista appunto in una definizione nuova del riparto tra Stato e regioni nel disciplinare un particolare aspetto riconducibile alla materia del turismo.

La questione del grado di innovazione consentito dalla delega alla codificazione era stato già affrontato in varie pronunce del Consiglio di Stato, il quale aveva sul punto affermato e ribadito ⁷⁴ che il riassetto normativo "si traduce nella semplificazione e riordino della normativa; parimenti implica l'esercizio di poteri innovativi dell'ordinamento attribuendo «il potere di comporre in un testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo» ⁷⁵", «in tal modo consentendo al Governo di esercitare un incisivo potere di riordino dell'intera materia» ⁷⁶. In un ancor più recente parere – quello proprio sul codice del turismo, del gennaio 2011 – il Consiglio di Stato aveva richiamato un proprio precedente pro-

⁷² *Ibidem*, punto 6.2 dei *Considerato in diritto*.

⁷³ Solo entro tali limiti infatti le regioni sono legittimate a impugnare disposizioni statali per violazione di disposizione costituzionale «esterna» al titolo V (nella fattispecie, per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione).

⁷⁴ Così il parere sui provvedimenti di riordino dell'ordinamento militare (su tali provvedimenti si vedano i paragrafi III. 1 e III. 2 della precedente relazione), richiamando sul punto il precedente parere reso sullo schema del codice della proprietà industriale: Cons. Stato, ad. gen., 25 ottobre 2004 n. 2/04, cui si riferiva anche il precedente parere reso nell'adunanza a sezioni riunite del 13 gennaio 2010 in merito all'interpretazione del comma 18; vedi *supra*.

⁷⁵ Sono qui richiamate dal Consiglio di Stato la sentenza della Corte costituzionale, n. 170 del 18 aprile 2007, in materia di scrutinio della legge delega per il codice della proprietà industriale e la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. normativa, 21 maggio 2007, n. 2024/07.

nunciamento, alla luce del quale si era «evidenziato che i criteri direttivi di cui al comma 18 dell'art. 14 – da seguire nella fase di riassetto e semplificazione delle materie – sono identificabili negli ampi criteri di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997»⁷⁷; «tali ampi criteri», prosegue il Consiglio di Stato nel parere del 2011 «consentono, quindi, non solo di abrogare dal nostro ordinamento norme desuete, ma anche di apportare significative innovazioni nella stesura dei codici, al fine di adeguare la disciplina all'evoluzione del quadro giuridico nazionale»⁷⁸.

Il Consiglio di Stato sembrava quindi prefigurare più ampi margini di innovazione al Governo nell'adozione dei decreti di riassetto, giungendo a rilevare criticamente un caso di riordino «a bassa intensità»: si tratta del riassetto prefigurato con il codice dell'attività agricola, schema di decreto legislativo mai giunto all'approvazione finale, come si dirà nel paragrafo 3, in merito al quale la stessa amministrazione proponente aveva precisato come lo schema si articolasse in «testi redatti sulla base delle formule normative originarie, poiché non sono stati compiuti “aggiustamenti”, essendo stata contenuta al minimo la possibilità di operare riformulazioni formali. In altre parole, in forza della legge di delega, i “poteri innovativi” sono stati limitati all'eliminazione delle scarse duplicazioni o alla soluzione dei contrasti giurisprudenziali o alla presa in considerazione di sentenze abrogative»⁷⁹ della Corte costituzionale.». A tale riguardo, il Consiglio di Stato – dopo aver richiamato le norme che presiedono all'opera di semplificazione e riassetto – osservava come «in via generale ... di una siffatta opportunità è stato qui fatto un uso, per così dire, a bassa intensità, cioè senza avvalersi a fondo degli spazi offerti dalle stesse norme testé richiamate. Infatti, ad esempio, il “riassetto” normativo avrebbe potuto essere condotto a conseguenze più pregnanti nella direzione più significativa e sostanziale, che è quella della liberalizzazione delle modalità e degli scopi contrattuali»⁸⁰.

Va comunque ricordato che quello della liberalizzazione è uno dei principi dettati dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e che co-

⁷⁶ Così prosegue, sul punto il parere reso dal Consiglio di Stato già reso nell'adunanza a sezioni riunite del 13 gennaio 2010 in merito all'interpretazione del comma 18; vedi *supra*.

⁷⁷ Si tratta del più volte citato parere sull'interpretazione in merito all'articolo 14, comma 18, di cui al parere del Consiglio di Stato n. 5136 del 2009 reso nell'Adunanza del 13 gennaio 2010.

⁷⁸ Parere della Sezione consultiva per gli atti normativi sullo schema di decreto legislativo recante il codice del turismo, più volte citato, reso nell'Adunanza di sezione del 13 gennaio 2011.

⁷⁹ *Sic!*

⁸⁰ Per un'analisi di maggior dettaglio dell'*iter* degli schemi di riassetto in materia di attività agricola si rinvia alla precedente relazione, pag. 67 e seguenti; va ricordato che in sede d'esame dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, nella proposta di parere a suo tempo presentata dal relatore, si prendeva atto dell'asserita non innovatività del provvedimento, ma si riteneva del tutto legittimo che il Governo operasse quelle modificazioni che fossero funzionali al riassetto della materia,

stituisce *per relationem*, in quanto indicato dall'articolo 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005, un principio anche per la codificazione.

2. IL CODICE DEL TURISMO

Il cosiddetto "codice del turismo" è stato presentato alle Camere il 21 gennaio 2011: si tratta dello schema di decreto legislativo recante: "*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, ai contratti di rivendita e di scambio*", atto del Governo n. 327, e oggi decreto legislativo n. 79 del 2011⁸¹. Come si evidenzia sin dal suo titolo, esso presenta, in primo luogo, la particolarità di prevedere l'attuazione, in un unico provvedimento, di due distinte norme di delega: la prima è quella al riassetto, prevista dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005; la seconda, contenuta nella legge comunitaria 2009, è quella per l'attuazione di una direttiva, 14 gennaio 2009, n. 2008/122/CE, in forza della quale sono state apportate modifiche al codice del consumo di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005.

La sua natura composita dà ragione della peculiare formulazione del decreto legislativo n. 79 del 2011, che si compone di quattro articoli e di un Allegato (previsto dall'articolo 1): per quanto qui rileva, va anticipato che l'articolo 1 (composto di un solo comma) dispone l'approvazione del «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», contenuto nell'Allegato 1, il quale contiene quindi il «codice» propriamente detto, composto di 69 articoli (70 nella versione originale, di cui si darà conto tra breve). L'articolo 3 – di cui si è detto nel capitolo II, paragrafo 1 – contiene l'elenco delle leggi e degli atti aventi forza di legge abrogati a seguito dell'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo.

Va sin d'ora evidenziato che ciascuna delle due deleghe è connotata da propri principi e criteri direttivi, da uno specifico – e differente – termine di delega, nonché da differenti modalità di approvazione, con particolare riferimento al richiesto parere parlamentare: la delega alla codificazione individua infatti nella Commissione parlamentare per la semplificazione l'organo parlamentare cui compete esprimere il parere al Governo, mentre quella per l'attuazione della direttiva affida il compito di esprimere il parere alle Commissioni competenti per materia. L'esame da parte delle Camere si è contraddistinto quindi per una competenza "verticalmente" di-

nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

⁸¹ Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*.

visa tra Commissione bicamerale e Commissioni di merito, cui l'atto è stato rispettivamente assegnato, limitatamente a una parte dell'articolo⁸².

Quello del codice del turismo è stato il primo – e unico – caso di codificazione *ex* articolo 14, comma 18: l'altra codificazione che doveva realizzarsi in forza della medesima delega, quella in materia di attività agricola, non ha infatti visto la luce, come si dirà nel paragrafo che segue. Il codice del turismo è stato quindi l'occasione per chiarire l'ambito e i termini della delega di cui al comma 18 dell'articolo 14, sulla quale erano stati avanzati dubbi⁸³. In questo contesto si è giunti, dapprima con il parere del Consiglio di Stato del 13 gennaio 2010, quindi con la sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, all'affermazione dell'autonomia di tale delega alla codificazione, con termine per l'esercizio fissato al 15 dicembre 2011: il Governo aveva quindi legittimamente adottato e trasmesso alle Camere l'atto in data 21 gennaio 2011⁸⁴.

Lo schema di decreto legislativo è stato presentato alle Camere fornito dei prescritti pareri. Come risulta dagli atti e da quanto riferito dallo stesso Ministro in sede d'esame, le regioni in occasione dell'esame dell'atto in sede di Conferenza unificata⁸⁵ si sono espresse favorevolmente in merito alle semplificazioni normative, ma hanno eccepito profili di illegittimità costituzionale sia per eccesso di delega, sia per violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni; come si è detto, infatti, all'entrata in vigore del codice è seguita l'impugnazione di alcune regioni dinanzi alla Corte costituzionale⁸⁶; l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM si sono invece espressi favorevolmente. Si è già detto degli esiti del ricorso e di come il Consiglio di Stato, nel suo parere, avesse concluso per la congruità dello schema rispetto alle disposizioni di delega, effettuando un'ampia ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di riparto delle competenze legislative relative al settore del turismo;

⁸² In modo non identico tra Camera e Senato: al Senato della Repubblica lo schema di decreto è stato deferito, per la parte relativa al codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, alla Commissione parlamentare per la semplificazione, nonché, per la parte concernente l'attuazione della direttiva 2008/122/CE, alla 10ª Commissione permanente (Industria); le Commissioni 1ª (Affari costituzionali), 2ª (Giustizia) e 14ª (Politiche dell'Unione europea) potevano formulare osservazioni alla 10ª Commissione. Alla Camera dei deputati, la Commissione X (attività produttive) è stata autorizzata a formulare rilievi per l'esame da parte della Commissione parlamentare per la semplificazione, mentre l'attuazione della direttiva europea è stata assegnata per il parere al Governo alle Commissioni II (Giustizia) e X riunite.

⁸³ Su cui si era riferito nella precedente relazione.

⁸⁴ Su tali pronunce si sofferma il paragrafo che precede, cui quindi si rinvia.

⁸⁵ Il parere della Conferenza unificata è stato formulato in data 18 novembre 2010.

⁸⁶ Sia consentito rinviare, ancora una volta, al paragrafo che precede.

alla luce di tale disamina, il Consiglio supera le obiezioni sollevate in merito dalle regioni⁸⁷, pur invitando il Governo a valutare se, a fronte del parere sfavorevole delle regioni, non fosse il caso di soprassedere all'opera di codificazione, e formula un parere favorevole con osservazioni e condizioni, con particolare riguardo (per quanto attiene al profilo del coordinamento con la legislazione vigente) agli articoli 2, 19⁸⁸ e 24⁸⁹.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato l'atto del Governo tra il 9 febbraio e il 13 aprile del 2011, avendo usufruito della proroga del termine per l'espressione del parere, senza peraltro giungere all'approvazione della proposta di parere formulata dal relatore.

L'esame parlamentare, avviato come di consueto con la designazione di due relatori appartenenti a entrambi gli schieramenti politici⁹⁰ e con la partecipazione⁹¹ del Ministro per il turismo, si è rivelato ben presto, anche attraverso le audizioni svolte sia dalla Commissione stessa sia da quelle di merito, piuttosto controverso, per approdare alla rinuncia all'incarico di uno dei due relatori, che ha presentato, nell'ultima seduta, una proposta di parere contrario, cui si è aggiunta un'altra proposta di eguale tenore⁹².

Le principali ragioni del dissenso manifestato nel corso dell'esame parlamentare risiedevano nella lamentata mancata concertazione preven-

⁸⁷ Ma richiamando, comunque, «il dovere dello Stato di recuperare, in via generale, il consenso del mondo delle autonomie regionali e locali, nella concreta fase di esercizio dei poteri amministrativi riportati allo Stato per sussidiarietà ascendente, mediante la previsione della conclusione di intese con le regioni e, ove necessario, con gli altri soggetti del mondo delle autonomie».

⁸⁸ Sull'articolo 19 il Consiglio di Stato svolge un'ampia disamina rilevando che «la norma in questione interviene creando un modello ulteriore e specifico di segnalazione di inizio attività in materia di strutture turistico ricettive, che non appare del tutto in linea con la disciplina di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e, sovrapponendosi ad esso, finisce con il contrastare con le dichiarate finalità di semplificazione della normativa» e individuando alcune necessarie modifiche, formulate come condizione per il parere favorevole sul codice. Un rilievo che si pone nel solco di quelli del Consiglio di Stato sull'articolo 19 è presente nella proposta del relatore dinanzi alla Commissione per la semplificazione, sia nel parere approvato dalla Commissione industria del Senato.

⁸⁹ Anche il rilievo sull'articolo 24, che uniformava la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo introducendo la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), senza coordinarla con quella della legge n. 241 del 1990 era formulato come condizione al parere favorevole del Consiglio stesso; il testo trasmesso alle Camere (AG 327) presentava già la riformulazione indicata dal Consiglio di Stato.

⁹⁰ Sono stati nominati relatori il senatore Casoli (*PdL*) e l'onorevole Paola De Micheli (*PD*).

⁹¹ Si veda il resoconto della seduta del 9 febbraio.

⁹² Si tratta della proposta di parere contrario presentata dall'on. Paola De Micheli (*PD*), già correlatrice sul provvedimento, e di quella, sempre con dispositivo contrario, avanzata dall'on. Mantini (*UDC*), pubblicata in allegato al resoconto della seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 13 aprile 2011; in quel medesimo allegato viene pubblicata anche la proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni del relatore sen. Casoli (*PdL*).

tiva o confronto con le associazioni di categoria, le organizzazioni dei consumatori, i sindacati, gli enti locali ⁹³, – ancorché il Ministro per il turismo riferisse di aver svolto audizioni formali di tutti i rappresentanti delle categorie interessate ⁹⁴ – nonché nella contrarietà manifestata dalle regioni e nelle criticità rilevate dal Consiglio di Stato nel suo parere, in cui – come si è detto – aveva anche invitato il Governo a valutare se, a fronte del parere sfavorevole delle regioni, non fosse il caso di soprassedere all’opera di codificazione.

Numerose sono state le audizioni svolte e la documentazione acquisita nel corso dell’esame parlamentare, sia da parte della Commissione per la semplificazione, sia da parte delle Commissioni di merito ⁹⁵. In esito alla cospicua e complessa attività istruttoria, che ha consentito di delineare un quadro conoscitivo ampio, si è pervenuti – come detto – alla formulazione, da parte del relatore, di una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni in parte coincidente, per i rilievi e le condizioni maggiormente riferibili al merito, con i contenuti di quella approvata dalla Commissione industria del Senato, formulata infatti dal medesimo senatore che, anche in quella sede, era stato chiamato a svolgere le funzioni di relatore ⁹⁶.

Prima di dar conto di tale proposta di parere, giova illustrare, sia pure sinteticamente, i principali contenuti del codice del turismo (ossia, come detto, dell’Allegato 1 al decreto legislativo n. 79 del 2011) nel testo originariamente trasmesso alle Camere, evidenziando i casi di soppressione di articoli o, viceversa, di inserimento di nuove disposizioni nel testo poi approvato in via definitiva e successivamente entrato in vigore; di ulteriori modifiche al testo, corrispondenti a condizioni o osservazioni di carattere sistematiche (ossia non di merito) formulate dal relatore dinanzi alla Commissione per la semplificazione, si dirà invece più oltre, riferendo in merito alla suddetta proposta di parere.

Il codice, nel suo testo originario, si compone di 70 articoli, suddivisi in 7 titoli: il titolo I (articoli 1-5) dichiara la finalità di operare il riordino, il coordinamento e l’integrazione delle disposizioni statali vigenti sul turismo; sono qui dettati principi in materia di turismo accessibile, ripresa e

⁹³ In questo senso, con diverse formulazioni, si vedano le proposte di parere contrario citate nella nota precedente, nonché l’intervento dell’on. Lovelli (*PD*) nella seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 2 marzo 2011.

⁹⁴ In questo senso sono le dichiarazioni del Ministro per il turismo Brambilla nella seduta della Commissione industria del Senato del 16 febbraio 2011; a tali audizioni si riferisce anche il Consiglio di Stato nel suo parere sul provvedimento.

⁹⁵ Tra i documenti presentati dinanzi alla Commissione industria del Senato, si ricordano quelli depositati da Confesercenti; Federturismo; Confconsumatori; Federconsumatori; Movimento consumatori; Confturismo; FIAIP; ENIT; Unioncamere; Associazione nazionale guide turistiche; Federagit-Confesercenti.

⁹⁶ Le funzioni di relatore sull’atto del Governo n. 327 sono state svolte inizialmente dallo stesso presidente della Commissione industria, quindi dal senatore Paravia (*PdL*), infine dal senatore Casoli, come detto relatore anche dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

aggiornata la definizione di impresa turistica e disciplinate le imprese turistiche senza scopo di lucro.

Il titolo II (articoli 6-10; ora articoli 6-7 del decreto legislativo n. 79 del 2011) regolava le professioni nel settore turistico, tra cui le guide turistiche, i maestri di sci e le guide alpine, e la formazione: questo titolo, e in particolare il suo primo capo, è stato modificato in sede di approvazione definitiva, con la soppressione degli articoli recanti principi e competenze in materia, nonché la disciplina delle professioni sopra indicate. Per la soppressione di alcune di quelle norme si era espressa la Commissione industria del Senato e l'omologa Commissione della Camera dei deputati⁹⁷; in senso molto critico o per la soppressione delle norme in materia di professioni si erano anche espresse le due proposte di parere alternativo presentate in Commissione parlamentare per la semplificazione⁹⁸. Residua quindi nel titolo II la norma che reca la definizione di professione turistica (attuale articolo 6) e quella che prevede percorsi formativi per l'inserimento lavorativo nel settore del mercato turistico dei giovani laureati o diplomati (attuale articolo 7, già articolo 10 dell'AG 327).

Il titolo III (articoli 11-20, ora 8-17) riguarda le strutture turistiche ricettive, suddivise in alberghiere-paralberghiere, extralberghiere, all'aperto e di mero supporto; fissa *standard* qualitativi e prevede la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive. Il titolo IV (articoli 21-24, ora 18-21) reca la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo, ribadendo, tra l'altro, l'obbligo per tali agenzie di stipulare congrue polizze di assicurazione per garantire al turista l'esatto adempimento degli obblighi assunti; si provvede inoltre alla semplificazione degli adempimenti amministrativi per l'apertura di agenzie di viaggi e turismo. Il titolo V (articoli 25-33, ora 22-31 del decreto legislativo n. 79 del 2011) consente di promuovere circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta e dell'immagine dell'Italia e rielabora la disciplina dei sistemi turistici locali (capo I), incentiva iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio artistico, archeologico e architettonico italiano (capo II), disciplina il turismo sociale e i buoni-vacanza (capo III), rinvia alle norme vigenti in materia di turismo termale e di agriturismo e agevola ed incentiva il turismo con animali al seguito (capo IV); a questi si è aggiunto, nel testo entrato in vigore, un nuovo ar-

⁹⁷ Nel parere approvato dalla Commissione industria del Senato nella seduta del 5 aprile 2011, è infatti formulata la seguente osservazione, poi ripresa anche dalla proposta di parere del relatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, con la quale si invitava il Governo «a stralciare dallo schema di decreto legislativo le norme relative alla professione di guida turistica o, in alternativa, a definire con maggiore precisione le professioni di guida turistica e di accompagnatore turistico»; quanto alle osservazioni formulate dalla Commissione X della Camera dei deputati, si veda il resoconto della sua seduta del 9 marzo 2011.

⁹⁸ Per completezza, si ricorda che anche il Consiglio di Stato aveva suggerito la soppressione dell'articolo 7 recante principi e competenze in materia di professioni turistiche.

ticolo (articolo 31) in materia di turismo nautico: si ricorda che un'osservazione in merito era stata formulata dalla Commissione industria del Senato ⁹⁹.

Il titolo VI (articoli 34-54, ora 32-53) stabilisce la disciplina dei pacchetti turistici nel capo I, in cui è stato inserito un nuovo articolo – l'attuale articolo 51 – disciplinante il Fondo nazionale di garanzia, anche in questo caso questione su cui si era soffermato il parere della Commissione industria del Senato ¹⁰⁰; modifica inoltre la disciplina delle locazioni di interesse turistico e alberghiere e delle locazioni di alloggi con finalità turistica (capo II). Infine, il titolo VII (articoli 55-70, ora 54-69) chiarisce le funzioni dello Stato in materia di turismo, disciplinando il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, la Conferenza nazionale del turismo, l'E.N.I.T.-Agenzia nazionale del turismo, il Comitato permanente di promozione italiana del turismo. Viene introdotta una nuova normativa finalizzata ad implementare e premiare le eccellenze turistiche nei settori enogastronomici ed alberghiero e viene rielaborata la disciplina della Carta dei servizi e regolata la composizione delle controversie in materia di turismo.

Tornando ora alla proposta presentata dal relatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, va in primo luogo chiarito che questa non è stata trasmessa al Governo, come avvenuto invece in precedenti occasioni: in taluni casi, infatti, la Commissione, non giungendo a concludere l'esame di un provvedimento con la votazione del parere, ha comunque convenuto di trasmettere al Governo, a fini collaborativi, la proposta su cui si fosse registrato un generale consenso: ciò ha consentito l'emersione della riflessione svolta in Commissione, la quale è stata comunque costantemente presa in considerazione dal Governo e ha trovato spesso sostanziale riscontro negli atti poi definitivamente appro-

⁹⁹ E ripresa anche nella proposta di parere del relatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

¹⁰⁰ La Commissione industria del Senato aveva formulato, al riguardo, la seguente osservazione: «quanto alle disposizioni che regolano le modalità di assicurazione per i casi di insolvenza o fallimento del venditore o dell'organizzatore, di cui all'articolo 52, si segnala l'esigenza di un chiarimento circa la permanenza del Fondo di Garanzia di cui all'articolo 100 del decreto legislativo n. 206 del 2005, invitando il Governo a valutare l'opportunità di confermarne e garantirne l'operatività e di affiancare a tale forma di garanzia la previsione di polizze di assicurazione quali quelle disciplinate dal comma 2 del richiamato articolo 52 come facoltative»; la proposta del relatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione riprendeva anche questo rilievo. L'articolo in questione era oggetto di osservazioni ugualmente volte al mantenimento di garanzie quali quelle di cui all'articolo 100 del codice del consumo anche nelle due proposte di parere alternativo presentate dinanzi alla medesima Commissione parlamentare per la semplificazione; quello formulato dall'on. Paola De Micheli criticava inoltre la scelta del Governo di scorporare dal codice del consumo alcune norme, per riproporle nel codice del turismo: tra queste, viene indicata, in particolare, la regolamentazione dei contratti di multiproprietà, di quelli relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, nonché di rivendita e di scambio, oggetto dell'attuazione della direttiva europea.

vati. Nel caso del codice del turismo, viceversa, in assenza di tale generale condivisione, testimoniata, come detto, dalla presentazione di pareri alternativi con dispositivo contrario, non si è proceduto ad alcuna trasmissione, neppure informale, della proposta del relatore.

Può tuttavia presentare qualche interesse illustrare i profili concernenti aspetti per così dire metodologici, inerenti l'esercizio della delega e i principi di codificazione, contenuti nelle proposte di parere: la gran parte dei rilievi di tal genere infatti sono presenti, pur con formulazioni differenti, sia nella proposta di parere del relatore, sia nelle altre due che si concludono con un dispositivo contrario e il riferirne in questa sede intende dar conto, ad ogni buon fine, della riflessione svolta in sede di Commissione parlamentare per la semplificazione su quell'atto del Governo.

Si segnala, tra i rilievi di carattere sistematico, in primo luogo, quello con il quale si invitava il Governo, con riferimento al rispetto del riparto di competenze tra Stato e regioni alla luce del titolo V della parte seconda della Costituzione, a verificare puntualmente l'esistenza di una ragione di intervento del legislatore statale, nonché a garantire, nella fase di esercizio dei poteri amministrativi, il coinvolgimento delle autonomie territoriali negli ambiti in cui la potestà legislativa sia stata esercitata dallo Stato in attuazione del principio di sussidiarietà ascendente. È appena il caso di ricordare che tra le ragioni che hanno condotto alla formulazione di proposte di pareri alternativi di segno contrario vi era la posizione contraria manifestata dalle regioni; tali proposte proseguono, sul punto, richiamando l'addotto vizio di eccesso di delega lamentato dalle regioni che – come si tornerà a dire tra breve – ha trovato eco nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012.

Si rilevava inoltre come la norma di cui all'articolo 2, comma 1, del codice ¹⁰¹ in cui si riconosceva che allo Stato è consentito legiferare in materia di turismo quando sia ravvisabile una competenza legislativa esclusiva dello Stato medesimo ovvero una competenza concorrente, apparisse da un lato superflua in quanto enunciativa di un principio direttamente derivante dal riparto di competenze delineato dal titolo V della parte seconda della Costituzione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, e dall'altro impropria laddove intendesse codificare i contenuti della giurisprudenza costituzionale stessa, peraltro indicando specificazioni che potevano non apparire compiutamente coerenti con quella: tra queste si citava il riferimento all'«oggetto principale» dell'intervento legislativo – che richiamava probabilmente il principio di prevalenza elaborato dalla Corte costituzionale. Anche in merito al comma 2 del medesimo articolo, che richiamava alcune ipotesi ricorrendo le quali la Corte ha riconosciuto la sussistenza di un'esigenza unitaria che legittima l'intervento legislativo statale in materia di turismo, si rilevava come sussistes-

¹⁰¹ Con tale dizione si fa riferimento, per comodità, all'Allegato 1 allo schema allora all'esame delle Camere, ora Allegato 1 del decreto legislativo n. 79 del 2011.

sero le medesime criticità – intendendo codificare orientamenti della giurisprudenza costituzionale – potendo apparire tale norma come volta a prefigurare un’indebita limitazione a quelle sole ipotesi finora riscontrate dei casi in cui sussistono esigenze di carattere unitario, essendo peraltro inefficace allo scopo, in quanto inserita in una disposizione di legge ordinaria. In conclusione, anche alla luce delle osservazioni formulate sul punto dal Consiglio di Stato, si invitava il Governo a valutare l’opportunità di sopprimere l’articolo 2. Rilievi di analogo tenore si ritrovano nelle proposte di parere alternativo di cui si è detto.

L’articolo 2, adottato in via definitiva dal Governo senza modificazioni sul punto ora ricordato, è tra le disposizioni del codice di cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimità.

Quanto al tema delle abrogazioni, si sollecitava il Governo a un’attenta valutazione delle abrogazioni disposte dall’articolo 3 dello schema, in parte derivanti dalla ricollocazione e riformulazione di norme contenute nel codice del consumo e concernenti anche disposizioni ritenute indispensabili dal decreto legislativo n. 179 del 2009, con particolare riferimento all’eventuale abrogazione di disposizioni di natura penale o comunque sanzionatoria e, in ogni caso, alla congruità delle abrogazioni stesse. L’abrogazione poi della legge 27 dicembre 1977, n. 1084, che ha reso esecutiva la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV), veniva disposta sia dall’articolo 3 dello schema n. 327, sia dall’articolo 34 del codice: si segnalava pertanto l’esigenza di coordinare tali norme, le quali peraltro nel disporre la medesima abrogazione, vi provvedevano indicando decorrenze diverse. Sull’abrogazione in parola si esprimeva in senso critico una delle due proposte di parere alternativo¹⁰². Va rammentato che il provvedimento è stato corretto sul punto dal Governo, il quale ha regolato l’abrogazione della Convenzione in questione riformulando l’articolo 3 del decreto legislativo n. 79 del 2011 e sopprimendo un comma dell’articolo 34 del codice (ora articolo 32).

Oltre a segnalazioni di carattere formale o volte a una migliore formulazione del testo, la proposta di parere del relatore sollecitava il Governo ad apportare al testo le modificazioni indicate come condizioni nel parere del Consiglio di Stato, invitando altresì a valutare l’opportunità di apportare quelle ivi formulate come osservazioni. Si concludeva infine rilevando come il provvedimento recasse la contestuale attuazione di due distinte deleghe legislative, l’una di carattere generale, volta al riassetto della legislazione vigente e disposta nell’ambito del procedimento cosiddetto «taglia-leggi», l’altra di natura specifica, per l’attuazione della direttiva 2008/122/CE, sulla base di delega conferita dalla legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009). Si osservava come le due deleghe legislative si distinguano, oltre che per l’oggetto, per i principi e criteri direttivi che sono chiamati ad attuare, per il diverso termine di delega e per le differenti modalità di approvazione dei decreti legislativi di rispet-

¹⁰² Quella dell’on. Paola De Micheli.

tiva attuazione, con particolare riferimento al parere parlamentare e come a tale natura composita fosse probabilmente da ascrivere la scelta del Governo di configurare lo schema di decreto legislativo in titolo come un articolato il cui contenuto precipuo (articoli 1 e 2) è di carattere formale, consistendo nell'asserzione dell'approvazione dei due distinti testi normativi, che costituiscono l'intervento normativo sostanziale, relegati negli Allegati 1 e 2¹⁰³, cui si aggiunge l'indicazione delle abrogazioni e della clausola di invarianza finanziaria. Nel rilevare il carattere singolare di tale opzione e rammentando che il Consiglio di Stato – nell'esaminare l'Allegato 2 – ne sollecitava «lo stralcio, per ragioni di ordine sistematico e di materia, oltre che di tecnica legislativa, affinché formino oggetto di un autonomo decreto legislativo, recante, appunto, modificazioni al codice del consumo», si prendeva tuttavia atto dell'opzione operata dal Governo, a favore del mantenimento in un unico atto dei due interventi normativi suddetti, ribadendo peraltro la preferenza per un più omogeneo e lineare esercizio delle due distinte deleghe. In senso analogo si pronunciava anche una delle due proposte di parere alternativo¹⁰⁴. Si segnala che il Governo ha mantenuto la scelta di attuare le due deleghe con un unico decreto legislativo: l'Allegato 2, peraltro, è confluito nel corpo del medesimo decreto, nel testo del suo articolo 2.

Quanto alle altre osservazioni e alle condizioni formulate nella proposta di parere, queste, essendo sostanzialmente coincidenti con quelle da egli stesso formulate dinanzi alla Commissione industria del Senato e da questa approvate, sono pervenute al Governo in quanto, appunto, contenute nel parere trasmesso da quella Commissione; si osserva, al riguardo come molte di queste siano state considerate dal Governo ai fini dell'adozione del testo definitivo, come anche alcuni rilievi formulati dalla omologa Commissione della Camera dei deputati e rimasti nell'ambito dell'esame parlamentare in quanto destinati alla Commissione parlamentare per la semplificazione, che non ha concluso l'esame¹⁰⁵.

Il codice del turismo si è connotato come un riassetto con notevoli profili di innovazione della materia, rilevati agli operatori del settore e alle regioni. Tali profili sono stati oggetto di riflessione nel corso dell'esame parlamentare e considerati nei pareri alternativi a quello del relatore – sia dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, sia

¹⁰³ Nel testo definitivamente approvato dal Governo e ora in vigore il testo dell'Allegato 2, contenente l'attuazione della direttiva europea, è confluito nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 79 del 2011.

¹⁰⁴ Quella dell'on. Paola De Micheli.

¹⁰⁵ Si veda, a titolo d'esempio, quanto suggerito in merito all'articolo 11 dello schema dalla Commissione attività produttive della Camera dei deputati nella seduta del 9 marzo 2011, nel rilievo di cui alla lettera *d*), e la corrispondente riformulazione della norma nel testo definitivo (ora articolo 8, comma 3).

dinanzi alla Commissione industria del Senato ¹⁰⁶ – nei quali venivano segnalati numerosi profili problematici per i quali si sollecitavano modifiche del testo originariamente deliberato dal Governo. Si è detto altresì che la Commissione parlamentare per la semplificazione non ha concluso l'esame con la votazione di alcun parere; il Governo ha dunque approvato in via definitiva il provvedimento, ora decreto legislativo n. 79 del 2011, il quale è stato impugnato dalle regioni dinanzi alla Corte costituzionale, per violazione degli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione alle attribuzioni regionali sancite dal titolo V della Costituzione e in particolare dai suoi articoli 117 e 118, con specifica impugnazione di singole norme contenute nell'Allegato 1, ossia nel «codice del turismo» propriamente detto, perché ritenute lesive delle competenze delle regioni.

Si è anche detto nel precedente paragrafo che la Corte ha deciso la questione di legittimità – con la recente sentenza n. 80 del 2012 – chiarendo innanzi tutto che l'atto impugnato «sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma che interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia "ordinamento civile")», accogliendo in larga parte le censure sollevate dalle regioni e dichiarando pertanto illegittime numerose disposizioni impuginate per carenza di delega, «considerate alla luce della loro specifica ridondanza su competenze legislative costituzionalmente garantite delle regioni». La Corte ¹⁰⁷ ha dichiarato illegittime per carenza di delega le disposizioni sostanzialmente innovative del codice che riformulano i rapporti tra Stato e regioni, poiché tali interventi esulano dall'oggetto di delega – che si limita al «coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale» finalizzato alla «generale semplificazione del sistema normativo statale» – e poiché non sono riscontrabili specifici principi e criteri direttivi in tal senso.

La Corte, nel valutare le singole disposizioni censurate, verificando se introducano o meno una nuova disciplina dei rapporti tra Stato e regioni – come detto non consentita dalla delega – nella specifica materia regolata, ha dichiarato illegittimo in primo luogo l'articolo 1 del codice ¹⁰⁸ limitatamente a quelle parole ¹⁰⁹ con le quali si richiama la fina-

¹⁰⁶ L'esame, invece, da parte della Commissione attività produttive della Camera dei deputati si è concluso con l'approvazione del parere della relatrice, senza la presentazione di pareri alternativi.

¹⁰⁷ Come più diffusamente detto nel paragrafo 1 del presente Capitolo.

¹⁰⁸ Per completezza, va precisato che la sentenza della Corte riferisce l'illegittimità all'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 79, nella parte in cui dispone l'approvazione delle singole disposizioni del "codice del turismo" di seguito indicate.

¹⁰⁹ L'articolo 1, che recitava: «Il presente codice reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle at-

lità di provvedere «all'esercizio unitario delle funzioni amministrative», che, ricalcando la formula dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, si riferisce al possibile accentramento di competenze amministrative, e conseguentemente legislative: si tratta – secondo la Corte – di una finalità che attiene non al riassetto della legislazione statale in materia di turismo, ma che riassume sinteticamente l'orientamento a disciplinare, in senso innovativo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia; la disposizione è pertanto illegittima per carenza di delega ¹¹⁰.

È illegittimo anche l'articolo 2 che contiene i «principi sulla produzione del diritto in materia turistica» e che pone le condizioni per l'intervento legislativo dello Stato nella stessa materia: si tratta di una disposizione del tutto nuova, che, pur nell'intenzione di adeguare la normativa ai principi stabiliti nella giurisprudenza costituzionale, per sua stessa natura incide sui rapporti tra Stato e regioni in materia turistica e fuoriesce pertanto dai limiti della delega. Il seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale richiede, comunque, una manifestazione di volontà, pur generale e di principio, del legislatore delegante. In caso contrario, prosegue la Corte, sarebbe il potere esecutivo delegato ad inserire nuove norme nell'ordinamento, in diretta attuazione di orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale, superando il potere legislativo del Parlamento delegante ¹¹¹.

La sentenza prosegue vagliando le singole disposizioni del codice e verificando di volta in volta, alla luce della normativa previgente (anche precedente la riforma costituzionale del titolo V, e anche di natura pattizia, come l'accordo Stato-regioni recepito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*, n. 225, del 25 settembre 2002) se vi sia innovazione nel riparto di competenze di Stato e regioni in materia di turismo. Alla luce di tali criteri sono pertanto dichiarate illegittime le disposizioni in materia di: turismo accessibile (articolo 3); classificazione delle strutture ricettive (articolo 8); classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere (articolo 9); classificazione degli *standard* qualitativi delle imprese turistiche ricettive (articolo 10); disciplina della pubblicità dei prezzi (articolo 11, comma 1); classificazione e disciplina delle strutture ricettive extralberghiere (articolo 12); classificazione e disciplina delle strutture ricettive all'aperto (articolo 13); definizione delle strutture ricettive di mero supporto (articolo 14); disciplina degli *standard* qualitativi

tribuzioni delle regioni e degli enti locali», è stato dichiarato illegittimo limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia».

¹¹⁰ Punto 6.1 dei *Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012*; l'originaria formulazione dell'articolo 1, comma 1, del codice era stata modificata dal Governo conformandola a quella suggerita dal Consiglio di Stato nel suo parere sul provvedimento.

¹¹¹ Ivi, punto 6.2 dei *Considerato in diritto*.

dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive (articolo 15); semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive e relativi alle agenzie di viaggio e turismo (rispettivamente, articoli 16 e 21); «definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo (articolo 18); nomina di un direttore tecnico per l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie, già legittimate ad operare (articolo 20, comma 2); definizione e regolazione di «sistemi turistici locali» (articolo 23, commi 1 e 2); agevolazioni in favore di turisti con animali domestici al seguito (articolo 30, comma 1); attività di assistenza al turista (articolo 68); gestione dei reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici (articolo 69).

Altre disposizioni sono invece ritenute legittime in quanto non modificative del riparto di competenze tra Stato e regioni precedentemente vigente e dunque non viziate da eccesso di delega: rispondono a tali caratteristiche le norme impugnate in materia di imprese turistiche (articolo 4, commi 1 e 2), poiché riprodotte di precedente normativa e riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile».

Anche la norma (recata dall'articolo 19) che sancisce, a carico delle agenzie di viaggio e turismo, l'obbligo di stipulare «congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti» viene ricondotta alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile». «Si tratta di disposizione che incide sul sistema di garanzie posto a tutela del cliente delle agenzie di viaggio e turismo, e quindi sulla materia dell'ordinamento civile», afferma la Corte; pertanto, prosegue il giudice delle leggi, la censura delle Regioni ricorrenti «relativa alla carenza di delega non è ammissibile», in quanto «l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. non ridonda, infatti, in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni»¹¹².

Altra disposizione non dichiarata illegittima è quella in materia di «incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano» (articolo 24), non alterando il riparto di competenze tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma terzo della Costituzione, in quanto l'articolo impugnato «sottende (...) un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica», senza inibire «alle Regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale». Pertanto, conclude la Corte, «il legislatore statale non ha oltrepassato i limiti posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., di talché deve essere dichiarata inammissibile la questione prospettata per eccesso di delega, in quanto la relativa censura non ridonda in una

¹¹² Ivi, punto 6.15 dei *Considerato in diritto*.

lesione di attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni». ¹¹³

Il codice del turismo è entrato in vigore il 21 giugno 2011: a norma dell'articolo 14, comma 18-*bis* della legge n. 246 del 2005, quindi, il Governo può, entro il giugno 2012, adottare interventi correttivi e integrativi.

Nel frattempo, il Governo ha provveduto a una prima correzione con provvedimento d'urgenza, non diversamente da quanto già realizzato con riferimento alle correzioni in tema di abrogazioni, su cui si è riferito nel paragrafo 1 del capitolo II. Con il decreto-legge cosiddetto di «semplificazione» ¹¹⁴, si sono infatti modificati l'articolo 22 del decreto legislativo n. 79 del 2011, in tema di promozione di forme di turismo accessibile, e si è abrogata una norma che prevedeva l'affluenza al «Fondo buoni vacanza» di parte della quota dell'8 per mille destinata allo Stato ¹¹⁵.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza, anziché ai previsti decreti legislativi integrativi e correttivi va registrato anche per il riassetto in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari, decreto legislativo n. 71 del 2011 ¹¹⁶; anche in quel caso, infatti, si è introdotta una correzione in tema di rilascio dei passaporti con il decreto-legge n. 107 del 2011 ¹¹⁷, di proroga delle missioni internazionali.

¹¹³ Ivi, punto 6.19 dei *Considerato in diritto*.

¹¹⁴ Si tratta del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, della legge 4 aprile 2012, n. 35, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, già citato in precedenza.

¹¹⁵ Così dispone l'articolo 56 del citato decreto-legge n. 5 del 2012, inserendo nell'articolo 22, tra i criteri alla luce dei quali definire i circuiti nazionali d'eccellenza, quello «della promozione di forme di turismo accessibile, mediante accordi con le principali imprese turistiche operanti nei territori interessati attraverso pacchetti a condizioni vantaggiose per i giovani, gli anziani e le persone con disabilità, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»; l'altra modifica, di cui si è dato conto nel testo, riguarda l'articolo 27, comma 1, lettera c).

¹¹⁶ Si tratta del decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, *Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246*, di cui si è detto nella precedente relazione e cui si è accennato, per quanto concerne le abrogazioni espresse, nel paragrafo 1 del capitolo II. Va segnalato, per completezza, che l'allegato a tale decreto legislativo, contenente la tabella dei diritti consolari da riscuotersi dagli uffici diplomatici e consolari era stato corretto con il comunicato del 15 dicembre 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 dicembre 2011, n. 291.

¹¹⁷ Si tratta del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, *Proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. Misure urgenti antipirateria*, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 130; il suo articolo 3, comma 16, ha modificato l'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, sostituendo le parole: "il capo dell'ufficio consolare" con le seguenti: "l'ufficio consolare".

3. IL CODICE DELL'ATTIVITÀ AGRICOLA

Tra i riassetti avviati dal Governo in attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 vi è quello in materia di attività agricola, concepito – come quello dell'ordinamento militare – come codificazione di norme primarie e secondarie che prevede anche legificazioni e delegificazioni e, come quello, trasmesso alle Camere per il parere il 14 dicembre 2009, nell'imminenza della scadenza per l'esercizio della delega di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005. L'*iter* dei due atti – lo schema di decreto legislativo e il parallelo schema di decreto del Presidente della Repubblica ¹¹⁸ – si è interrotto dopo quasi due anni, con la rinuncia da parte del Governo ad approvare definitivamente i provvedimenti; della prima fase d'esame si è dato conto diffusamente nella precedente relazione ¹¹⁹, quindi ci si limita qui a ricordare che gli atti furono trasmessi senza i prescritti pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata e pertanto assegnati con riserva alla Commissione parlamentare per la semplificazione per il parere, considerato che – in forza del comma 23 dell'articolo 14 – il termine per l'esercizio della delega era prorogato di novanta giorni, ossia al 16 marzo 2010.

La Commissione peraltro non si è pronunciata entro tale termine prorogato, anche in attesa dei pareri di cui si è detto, pur procedendo all'elaborazione e pubblicazione di due proposte di parere ¹²⁰ – una per ciascuno dei due atti – che tenevano conto delle osservazioni nel frattempo formulate dalla Commissione agricoltura del Senato ¹²¹ e degli orientamenti di carattere generale emersi nel parere reso in quelle settimane dal Consiglio di Stato sul coevo codice dell'ordinamento militare. Successivamente, avendo il Governo chiarito di voler proseguire nel procedimento di adozione degli atti in forza del comma 18 del richiamato articolo 14 ed essendo stati trasmessi nel settembre del 2010 i prescritti pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata, si è avviata, una nuova fase d'esame, che si sarebbe dovuta concludere entro il nuovo termine del 20 ottobre 2010; la riqualificazione dell'atto di rango primario come attuativo della delega di cui al comma 18 dell'articolo 14 poneva comunque come termine ultimo per l'adozione definitiva il dicembre 2011.

Alla ripresa dell'*iter* non ha fatto seguito, come si è anticipato, la definitiva approvazione del riassetto: l'avvicinarsi di quattro Ministri ¹²²

¹¹⁸ Si tratta degli atti del Governo n. 164 e 168, rispettivamente schema di decreto legislativo recante *Riordino della normativa sull'attività agricola* e schema di decreto del Presidente della Repubblica recante *Attuazione del decreto legislativo di riordino della normativa sull'attività agricola*.

¹¹⁹ Si veda XVI legislatura, Doc. XVI-bis, n. 4, pag. 69 e seguenti.

¹²⁰ Pubblicate in allegato al resoconto della seduta del 24 febbraio 2010.

¹²¹ L'omologa Commissione della Camera dei deputati non si pronunciò nel merito; si veda quanto riferito nella precedente relazione.

¹²² Al Ministro Zaia, in carica al momento dell'adozione dello schema originario, è poi succeduto il Ministro Galan – dal 16 aprile 2010 al 23 marzo 2011 – quindi il Ministro Romano, fino al 16 novembre 2011; infine, alla fine di novembre 2011,

alla guida del Ministero, la non sempre univoca indicazione circa l'intenzione di concluderne l'*iter* e in merito al grado di accoglimento delle numerose modifiche suggerite nei pareri acquisiti, le perplessità espresse dai vari soggetti coinvolti, *in primis* dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, che avevano trovato eco nell'esame parlamentare¹²³, sono elementi che hanno concorso a determinare una situazione di sospensione del giudizio che si è protratta fino al novembre 2011, quando il relatore ha presentato una nuova proposta di parere favorevole con osservazioni per ciascuno degli atti¹²⁴.

Subito dopo, tuttavia, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha indirizzato alla Commissione parlamentare per la semplificazione¹²⁵ una comunicazione nella quale, considerata la difficoltà di pervenire, in tempi rapidi, a un componimento delle diverse posizioni espresse dai vari soggetti coinvolti, *in primis* dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, ha rappresentato l'impossibilità di compiere un esame approfondito e completo dei testi in esame entro il termine di scadenza della delega. Vi si riferiva che il Ministro, nella consapevolezza dell'importanza di realizzare un riordino della normativa esistente in materia agricola anche al fine di fornire agli operatori del settore un quadro giuridico di riferimento certo, aveva manifestato l'intenzione di proporre una nuova norma di delega che potesse «consentire a tutti gli interessati di confrontarsi, con spirito dialettico e collaborativo, sulle questioni connesse al riordino della normativa esistente per giungere alla redazione di un codice agricolo che sia realmente un efficace e utile strumento di semplificazione».

quando è giunta la comunicazione dell'impossibilità di pervenire alla conclusione dell'*iter*, era in carica il Ministro Catania, componente del Governo Monti, allora di recente nomina.

¹²³ Con le ripetute difficoltà e poi con la mancata conclusione dell'attività consultiva in sede di Commissione agricoltura della Camera dei deputati, che ne aveva ripreso l'esame, svolgendo anche un ciclo di audizioni, e con la rinuncia all'incarico di un correlatore dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

¹²⁴ Pubblicate in allegato al resoconto della seduta del 23 novembre 2011. Va segnalato che nel dicembre 2010 la Commissione aveva convenuto di trasmettere al Governo, in spirito di collaborazione, le proposte di parere favorevole con osservazioni a suo tempo presentate e pubblicate in allegato al resoconto della seduta del 24 febbraio 2010, per il caso che il Governo intendesse adottare definitivamente i testi in questione in tempi ravvicinati; nel trasmettere tali proposte si segnalava, comunque, che le proposte medesime non tenevano conto dei rilievi del Consiglio di Stato e del parere della Conferenza unificata, formulati successivamente rispetto al momento di pubblicazione delle stesse, e che avrebbero dovuto esser presi in considerazione in caso di adozione definitiva. Si richiamava inoltre la necessità di riqualificare il riordino come attuativo della delega di cui all'articolo 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005; si veda il resoconto della seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 7 dicembre 2010.

¹²⁵ Analoga comunicazione perveniva nel contempo alla Commissione agricoltura della Camera dei deputati.

La Commissione per la semplificazione, preso atto degli orientamenti del Governo, ha pertanto convenuto di non proseguire nell'esame dei provvedimenti ¹²⁶.

Ancora recentemente, il Governo ha adombrato la possibilità che il percorso di questa codificazione possa ripartire, previo rinnovo della delega; nel corso delle comunicazioni rese alla Commissione parlamentare per la semplificazione sulle linee programmatiche in materia di semplificazione ¹²⁷, infatti, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha riferito come sulla codificazione in materia di attività agricola sia ancora in corso una riflessione.

Si segnala, a mero titolo di esempio, che a un riordino settoriale in materia di pesca e acquacoltura ha nel frattempo provveduto, in attuazione di una specifica delega conferita con legge comunitaria, il decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, *Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura*, operando il riordino, coordinamento e integrazione della normativa nazionale in quelle materie, fatte salve le competenze regionali, al fine di dare corretta attuazione ai criteri ed agli obiettivi previsti da regolamenti comunitari in forza dei quali è stato istituito un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

4. IL CORRETTIVO AL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE

Il codice dell'ordinamento militare e il connesso testo unico regolamentare sono stati caratterizzati dall'ampio iato temporale tra la data di emanazione, 15 marzo 2010, e di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, 8 maggio di quello stesso anno, e l'entrata in vigore delle norme, il 9 ottobre 2010. In tale interstizio temporale, ossia prima ancora della data di entrata in vigore delle disposizioni medesime, sono intervenute, in primo luogo, numerosissime correzioni a diversi articoli del codice, mediante avvisi di rettifica pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, di cui si è data notizia già nella precedente relazione ¹²⁸; ad esse si è poi aggiunta una rettifica concernente l'abrogazione di una norma secondaria, intervenuta nel marzo 2011 ¹²⁹. Gli avvisi di rettifica, che hanno riguardato anche il parallelo testo unico delle norme regolamentari, hanno svolto una funzione di «attenta

¹²⁶ Si veda il resoconto della seduta del 30 novembre 2011, in tempi ormai vicini al termine ultimo per l'esercizio della delega (dicembre 2011); nello stesso senso decideva la Commissione agricoltura della Camera dei deputati.

¹²⁷ Si veda la seduta del 22 febbraio 2012.

¹²⁸ Si fa riferimento alla pubblicazione, nella *Gazzetta Ufficiale* del 1° giugno 2010, del 7 e del 30 settembre 2010 di avvisi di rettifica articolati *Comunicato relativo al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante: «Codice dell'ordinamento militare»* con i quali si apportano correzioni a diversi articoli del medesimo decreto legislativo prima della sua entrata in vigore, avvenuta – come detto – il 9 ottobre 2010.

¹²⁹ Si veda il comunicato 11 marzo 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 11 marzo 2011, n. 58, con il quale si è rettificata l'indicazione dell'abrogazione di una norma secondaria – il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio

rilettura per l'eliminazione di errori materiali e refusi» che il Consiglio di Stato ha considerato meritoria¹³⁰.

Ma sin dalle settimane immediatamente successive all'entrata in vigore, e ben prima dell'adozione del primo decreto correttivo e integrativo – oggetto principale del presente paragrafo – non sono mancati gli interventi volti a modificare e a integrare il codice appena varato; analogamente a quanto accaduto per il citato codice del turismo, nonché per lo stesso decreto legislativo «salva leggi»¹³¹, si è proceduto quindi con provvedimenti adottati al di fuori dello strumento dei decreti legislativi integrativi e correttivi di cui al comma 18 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. Non poche sono state infatti le modifiche e correzioni apportate in forza di provvedimenti d'urgenza, alcuni dei quali aventi prevalentemente ad oggetto il settore della difesa, altri invece aventi contenuti più vari: si vedano i decreti-legge di proroga di missioni internazionali o di interventi di cooperazione allo sviluppo e partecipazione a processi di pace n. 102 del 2010¹³², n. 228 del 2010¹³³, n. 107 del 2011¹³⁴ e n. 215 del 2011¹³⁵, ma anche le modifiche apportate da decreti-legge "mille-proroghe", n. 225 del 2010¹³⁶ e n. 216 del 2011¹³⁷, nonché dal decreto-legge di stabilizzazione finanziaria n. 138 del 2011¹³⁸.

2005, n. 97, *Approvazione del nuovo Statuto dell'Associazione italiana della Croce rossa* – nella quale sono identificati i soci attivi della Croce rossa italiana.

¹³⁰ Nel suo parere sul correttivo al codice militare, di cui si dirà tra breve.

¹³¹ Nonché per il decreto «taglia leggi» per il quale peraltro – come si è detto nel Capitolo II, par. 1 – non era stata conferita una delega all'adozione di interventi correttivi e integrativi.

¹³² Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2010, n. 126, *Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia*.

¹³³ Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2011, n. 9, *Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia*.

¹³⁴ Decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 130, *Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. Misure urgenti antipirateria*; tra le altre disposizioni, si segnala l'articolo 8, comma 2-bis, di quel decreto-legge, che ha dato un'interpretazione autentica dell'articolo 307, comma 10, lettera b) del codice.

¹³⁵ Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 13, *Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa*.

¹³⁶ Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*

Modifiche testuali al codice, in materia giurisdizionale, sono state introdotte dal decreto legislativo in materia di riordino del processo amministrativo¹³⁹, mentre su alcune disposizioni ha infine inciso, disponendo una riduzione di oneri o fondi previsti dal codice, o prevedendo l'assenza di maggiori o nuovi oneri per alcune disposizioni del medesimo, anche la legge di stabilità 2012¹⁴⁰.

Altre disposizioni contenute in provvedimenti di varia natura – decreti-legge, leggi, decreti legislativi – sono ugualmente intervenute a regolare aspetti che avrebbero potuto trovare collocazione nel codice dell'ordinamento militare o comunque destinati ad avere ripercussioni sulle discipline da questo recate: conseguenti modifiche sono state quindi successivamente inserite nel codice ad opera proprio del decreto correttivo, come ad esempio quelle derivanti dalle norme del decreto-legge n. 78 del 2010¹⁴¹ in materia di programmi militari di investimento e di canone per l'utilizzo di alloggi da parte di personale *sine titolo*, o come alcune disposizioni in materia di personale delle Forze armate contenute nella legge n. 183 del 2010¹⁴²; di queste norme "extravaganti" cui conseguono norme successivamente immesse nel codice si dirà più oltre.

Con la trasmissione, il 16 settembre del 2011, dello schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al codice dell'ordina-

e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie; di queste si era già dato conto nella precedente relazione.

¹³⁷ Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*.

¹³⁸ Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*.

¹³⁹ Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, *Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*, il cui allegato 4, recante *Norme di coordinamento e abrogazioni*, ha sostituito l'articolo 441 e un comma dell'articolo 1940 del codice; un successivo intervento di mera correzione materiale è stato realizzato dal decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195, correttivo del decreto legislativo n. 104.

¹⁴⁰ Legge 12 novembre 2011, n. 183, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)*.

¹⁴¹ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, il cui articolo 6, comma 21-ter ha comportato la modifica dell'articolo 541 del codice ad opera del correttivo che lo ha contestualmente abrogato.

¹⁴² Legge 4 novembre 2010, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*, il cui articolo 27 ha comportato numerose modifiche a vari articoli del codice in cui erano state riassettate le norme novellate dal medesimo articolo 27 (si vedano – a titolo di esempio – le modifiche agli articoli 909, 1053, comma 3, 1097, comma 1, lettera b), e così via); ulteriori modifiche al codice, apportate dal correttivo, derivano dagli articoli 21, 26 e 28 della legge n. 183 del 2010.

mento militare ¹⁴³, atto del Governo n. 404, si è avviato l'esame parlamentare del primo correttivo in senso proprio del codice e – in generale – del primo correttivo a una codificazione realizzata in attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Il correttivo è giunto all'esame delle Camere corredato del prescritto parere del Consiglio di Stato ¹⁴⁴ e assegnato alla Commissione parlamentare per la semplificazione per il prescritto parere al Governo; anche le Commissioni difesa dei due rami del Parlamento hanno esaminato il testo al fine di indirizzare alla Commissione bicamerale i loro rilievi. L'esame si è svolto tra la fine del settembre 2011 e gennaio 2012, avendo la Commissione usufruito della proroga del termine per l'espressione del parere di cui all'articolo 14, comma 23, della legge n. 246 del 2005, e avendo comunque acquisito la disponibilità del Governo ad attendere il parere anche oltre tale termine. Tra le ragioni del protrarsi dell'esame parlamentare vi è stata, da una parte, l'attesa del pronunciamento della Corte costituzionale su una questione direttamente concernente il correttivo al codice dell'ordinamento militare: quella, cui si è già accennato nel capitolo II, paragrafo 3, dell'abrogazione del divieto di associazioni militari stabilito dal decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, e abrogato dal codice dell'ordinamento militare (su cui si tornerà tra breve). Dall'altra, un rallentamento connesso al cambiamento di Governo intervenuto nel corso di quell'esame ¹⁴⁵.

In particolare, la Commissione per la semplificazione ha iniziato l'esame a partire dalla seduta del 28 settembre 2011, con la relazione dei due relatori, esponenti di entrambi gli schieramenti ¹⁴⁶; è poi proseguito con la presentazione di una prima proposta di parere favorevole con osservazioni ¹⁴⁷, che teneva conto anche dei rilievi delle Commissioni permanenti, le quali si erano espresse entrambe favorevolmente sollevando taluni rilievi ¹⁴⁸, cui sono seguite due successive riformulazioni, l'ultima delle quali – sempre con dispositivo favorevole con osservazioni – è stata infine approvata dalla Commissione parlamentare per la semplifica-

¹⁴³ Si segnala che tale codice, di seguito indicato anche con la dizione di codice militare o codice *tout court*, è stato adottato con il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*.

¹⁴⁴ Reso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza di sezione del 26 luglio 2011.

¹⁴⁵ L'arco temporale considerato abbraccia infatti il periodo che ha visto l'avvicinarsi del Governo Monti a quello precedentemente in carica, il Governo Berlusconi, che aveva varato il testo del correttivo in questione.

¹⁴⁶ I due relatori, on. La Forgia (PD) e sen. Massimo Garavaglia (LNP) hanno mantenuto tale connotazione anche dopo il cambiamento di Governo e della maggioranza che lo sostiene.

¹⁴⁷ Pubblicata in allegato al resoconto della seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 23 novembre 2011.

¹⁴⁸ Si vedano le osservazioni favorevoli con rilievi deliberate dalla Commissione difesa del Senato nella seduta del 12 ottobre 2011 e i rilievi deliberati dalla omologa Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 19 ottobre 2011.

zione ¹⁴⁹ e trasmessa al Governo; l'atto è stato quindi definitivamente adottato dal Governo ed emanato: si tratta del decreto legislativo n. 20 del 2012 ¹⁵⁰.

Passando ora a illustrare i contenuti del provvedimento, si può sinteticamente ricordare che l'atto del Governo si componeva di 11 articoli: i primi nove concernenti ciascuno le modifiche a uno dei nove titoli in cui si articola il codice dell'ordinamento militare; il decimo contenente le disposizioni di coordinamento, transitorie e finali; l'undicesimo contenente la clausola di invarianza di spesa. L'intervento correttivo riguardava 178 articoli dei 2272 complessivi del codice; nella relazione ¹⁵¹ si segnalavano, in particolare:

- interventi mirati alla correzione di meri errori materiali;
- interventi tendenti a perfezionare il riassetto delle fonti previgenti, correggendo inesatte riproduzioni dei testi originari;
- interventi finalizzati a realizzare un miglior coordinamento formale delle norme riassettate (semplificazione formale, aggiornamento del linguaggio legislativo, coerenza interna);
- interventi mirati a perfezionare il coordinamento sostanziale delle disposizioni del codice, mediante l'adeguamento della disciplina normativa al nuovo quadro complessivo derivato dal sovrapporsi di norme nel tempo;
- interventi concernenti la più puntuale registrazione dell'assetto organizzativo della Difesa, derivante dal riordino strutturale delle Forze armate, disposto dal decreto legislativo 28 novembre 1997, n. 464;
- interventi finalizzati al recepimento dello *ius superveniens*, che aveva innovato il quadro legislativo dall'approvazione definitiva del codice da parte del Consiglio dei ministri (13 marzo 2010).

Si prevedeva inoltre l'inserimento di 2 nuovi articoli: 935-*bis* e 1475-*bis*, quest'ultimo volto a risolvere la vicenda avente ad oggetto il già ricordato decreto legislativo n. 43 del 1948, in tema di divieto delle associazioni militari (su cui si veda *infra*).

Può essere utile ricordare l'ambito in cui sono chiamati a operare i decreti legislativi correttivi e integrativi; il Consiglio di Stato, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, dell'adunanza generale nonché della sezione normativa del Consiglio stesso ¹⁵², ha ribadito che i correttivi:

¹⁴⁹ Nella seduta del 18 gennaio 2012: in allegato al resoconto di quella seduta è pubblicato il parere approvato.

¹⁵⁰ Decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 20, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante codice dell'ordinamento militare, a norma dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

¹⁵¹ Come sinteticamente riportato nel parere del Consiglio di Stato.

¹⁵² Sono richiamate la sentenza della Corte costituzionale 26 giugno 2001 n. 206 e le pronunce del Consiglio di Stato adunanza generale, 6 giugno 2007 n. 1; Consiglio di Stato, sezione per gli atti normativi, 9 luglio 2007 n. 2660; 5 novembre 2007 n. 3838.

«a) possono intervenire solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale;

b) hanno il delimitato fine "di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile, in linea con quella attenzione alla qualità anche sostanziale della legislazione che è da tempo all'attenzione del Parlamento e del Governo; ovviamente, a maggior ragione, deve ritenersi non solo possibile ma doveroso un intervento volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni".

È da escludersi, pertanto, che con il decreto correttivo possano essere rimesse in discussione le scelte di fondo del codice. Si potrà invece:

a) correggere errori materiali, refusi, difetti di coordinamento, illogicità, contraddizioni, illegittimità costituzionali;

b) apportare, previa verifica di impatto della regolamentazione "le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune"».

Il Consiglio di Stato afferma che, esercitando il potere correttivo delegato, «in sintesi è possibile:

a) eliminare le imperfezioni testuali che costituiscono rettifiche materiali ai testi o inesatte riproduzioni di norme riassettate;

b) perfezionare il riassetto delle fonti previgenti, mediante il loro coordinamento formale e sostanziale;

c) recepire il cosiddetto *jus superveniens* che non ha direttamente modificato le disposizioni del codice».

Quella dell'«immissione» nel codice dell'ordinamento militare delle norme «extravaganti» entrate in vigore senza modifiche testuali del codice dell'ordinamento militare è questione infatti non pienamente risolta dalla clausola di salvaguardia, pur prevista dal medesimo decreto legislativo n. 66 del 2010, a mente della quale le disposizioni del codice (e del regolamento) «possono essere abrogate, derogate, sospese, modificate, coordinate o implementate solo in modo esplicito, e mediante intervento avente ad oggetto le disposizioni contenute nel codice o nel regolamento» (articolo 2267, comma 2 del codice). Come ha infatti osservato il Consiglio di Stato, «numerose norme attinenti la materia, come delimitata ai sensi dell'art. 1 del codice, entrate in vigore successivamente all'approvazione definitiva del codice stesso, sono rimaste al di fuori dell'impianto codicistico, determinando una nuova complicazione dell'assetto legislativo in materia di ordinamento militare. È inevitabile che i codici di settore non possano considerarsi la sede di disciplina esclusiva di una materia, ma va evitato, per quanto possibile, dopo un'operazione di codificazione, il fenomeno della "fuga" dal codice».

Né il codice dell'ordinamento militare contiene una clausola di salvezza – come quella suggerita dalla proposta di parere dei relatori sullo

schema di codice militare a suo tempo presentata dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione – per le disposizioni emanate tra la data di pubblicazione del codice medesimo (o meglio, della sua definitiva adozione) e quella di entrata in vigore, nelle materie già disciplinate dal codice stesso, che assicurasse cioè la permanenza in vigore alle disposizioni approvate *medio tempore*, fino all'adozione di un primo intervento correttivo che provvedesse ad adeguare il codice ed evitandone l'abrogazione per incompatibilità derivante dall'entrata in vigore del codice stesso, ai sensi del suo articolo 2267¹⁵³.

Gli adeguamenti che il correttivo ha apportato per adeguare il codice allo *ius superveniens* hanno quindi riguardato sia disposizioni entrate in vigore tra la data di pubblicazione del codice medesimo (8 maggio 2010) – o meglio, della sua definitiva adozione (15 marzo) – e quella di entrata in vigore (9 ottobre 2010), per le quali si poteva verificare, come detto, un'abrogazione implicita per incompatibilità con norme successive (quelle del codice, appunto); sia disposizioni adottate dopo l'entrata in vigore del codice.

Alla prima tipologia appartengono, ad esempio, le modifiche al codice introdotte dal correttivo a seguito di disposizioni del maggio 2010 che individuano l'Arma dei carabinieri quale forza di polizia italiana a statuto militare per la forza di gendarmeria europea (immesse nell'articolo 155 del codice dell'ordinamento militare)¹⁵⁴, che ribadiscono quanto stabilito dal decreto sul cosiddetto «federalismo demaniale» in materia di dimissioni di beni immobili del Ministero della difesa, evitando l'abrogazione tacita connessa all'entrata in vigore del codice militare (articolo 307, comma 9)¹⁵⁵, in materia di programmi militari di investimento (articolo 541, comma 2-*bis*)¹⁵⁶, nonché quelle del luglio 2010 che regolano organi collegiali consultivi e di coordinamento del Ministero della difesa (articolo 24)¹⁵⁷.

¹⁵³ Il quale prevede che «Alla data di approvazione definitiva del codice e del regolamento, sono abrogate, ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, tutte le disposizioni incompatibili o comunque afferenti alle materie indicate nell'articolo 1, commi 1 e 3, a eccezione di quelle richiamate dal codice o dal regolamento».

¹⁵⁴ La modifica origina dal recepimento di quanto disposto dall'articolo 3 della legge 14 maggio 2010, n. 84 di ratifica del Trattato tra il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica portoghese per l'istituzione della Forza di gendarmeria europea, EUROGENDFOR, firmato a Velsen il 18 ottobre 2007.

¹⁵⁵ Si veda l'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*.

¹⁵⁶ L'articolo 6, comma 21-*ter* del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, cui si è già accennato all'inizio del presente paragrafo, ha comportato la modifica dell'articolo 541 del codice; il suddetto comma è stato contestualmente abrogato dal correttivo al codice.

Alla seconda tipologia – *ius superveniens* derivante da disposizioni adottate dopo l’entrata in vigore del codice militare – sono da ricondurre, a titolo di esempio e senza pretesa di esaustività, le modifiche al codice (cui pure si è accennato all’inizio del presente paragrafo) conseguenti alla legge 4 novembre 2010, n. 183¹⁵⁸, prevalentemente in materia di personale; quella in materia di riammissione in servizio del personale che sia stato sospeso dal servizio a seguito di procedimento penale conclusosi con sentenza definitiva di proscioglimento, che il correttivo ha previsto in conformità a quanto disposto dal decreto-legge «mille-proroghe» del dicembre 2010¹⁵⁹; la norma in materia di invalidità derivante da causa di servizio, conseguente a quanto sancito dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214¹⁶⁰.

Nella generalità dei casi e salvo specifiche indicazioni di segno diverso di cui si dirà, si tratta di adeguamenti del codice realizzati con il correttivo intervenuti dopo l’entrata in vigore del codice stesso e dunque dopo il verificarsi di eventuali abrogazioni espresse o implicite, per incompatibilità e con vigenza dalla data di entrata in vigore del correttivo. Il periodo tra il 9 ottobre 2010 e il 27 marzo 2012 è, quindi, in genere connotato da una disciplina diversa da quella successiva al correttivo.

Il tema dell’«immissione» dello *ius superveniens* mediante il correttivo era ben presente nell’esame parlamentare: il parere approvato dalla Commissione per la semplificazione invitava infatti il Governo, a tale riguardo, a verificare la completezza di tale opera di immissione, segnalando anche alcune specifiche disposizioni che richiedevano un’armonizzazione o un coordinamento con norme nel frattempo entrate in vigore: così, ad esempio, in materia di determinazione dei canoni degli alloggi, si richiamavano le modalità richieste da una norma di un decreto-legge nel frattempo intervenuto in materia e l’esigenza di armonizzare la regolazione prevista con la tempistica dettata da una precedente determinazione¹⁶¹; sempre in tema di alloggi si segnalava l’esigenza di coordinamento con la disciplina regolamentare, che prevedeva più ampie fa-

¹⁵⁷ Gli organismi collegiali in questione, a suo tempo confermati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 maggio 2007, sono stati prorogati per un ulteriore biennio all’articolo 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 luglio 2010.

¹⁵⁸ La legge n. 183 del 2010 reca diverse disposizioni la cui disciplina ha comportato modifiche al codice dell’ordinamento militare: il suo articolo 21 ha comportato una modifica all’articolo 24 del codice; l’articolo 26 quella dell’articolo 884; i commi da 1 a 5 dell’articolo 27 hanno modificato disposizioni previgenti rispetto al codice e in esso riassettate, comportando quindi la modifica dei corrispondenti articoli del codice: articoli 906, 909, 1053, 1097, 1229, 1232, 1234, 1236, 1777, 1821 e 2248. Il suo articolo 28 ha infine comportato la modifica dell’articolo 1524.

¹⁵⁹ Si veda l’articolo 935-*bis* del codice, che richiama quanto disposto dall’articolo 2, comma 32, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225.

¹⁶⁰ Si veda l’articolo 1878 del codice, che sancisce l’applicabilità di quanto disposto dall’articolo 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*.

coltà ¹⁶²; un'altra modificazione al codice veniva segnalata come non più attuale, alla luce di quanto nel frattempo disposto con decretazione d'urgenza ¹⁶³.

Un invito a un coordinamento "interno", ossia con altre disposizioni presenti nel codice, riguardava invece la materia disciplinare, e in particolare la forma del richiamo ¹⁶⁴.

Si raccomandava inoltre il coerente adeguamento delle norme regolamentari alle modificazioni apportate al codice con il correttivo medesimo.

Oltre a far propri i rilievi formulati dalle Commissioni permanenti e a invitare il Governo a «valutare l'opportunità di apportare al testo ulteriori modificazioni indicate nel parere del Consiglio di Stato», il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione ha segnalato alcune disposizioni correttive (o già presenti nel codice) per le quali venivano in rilievo profili di innovazione sostanziale: in questo senso sono l'osservazione concernente la modifica dei criteri per l'individuazione dei soggetti che possono mantenere la conduzione degli alloggi di servizio, la cui opportunità si invitava il Governo a valutare «considerando in particolare se si configurino in tal modo modifiche sostanziali che non siano rese necessarie da esigenze di coordinamento» ¹⁶⁵; quella che, in materia di esercizio delle libertà in ambito politico, invitava a modificare un articolo del codice militare – integrando quindi il correttivo – ripristinando il testo della normativa vigente prima della codificazione, che sanciva il divieto

¹⁶¹ Nel parere approvato dalla Commissione il 18 gennaio 2012, in merito a quanto statuito dall'articolo 2, comma 1, lettera *i*) del decreto legislativo n. 20 del 2012, è richiamato quanto previsto dall'articolo 6, comma 21-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e l'esigenza di armonizzazione con quanto statuito nel decreto di attuazione della disposizione, articolo 3, comma 3, del decreto del Ministro della difesa 16 marzo 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 27 maggio 2011, che prevede la decorrenza dei nuovi canoni solo a far data dalla loro notificazione agli interessati.

¹⁶² Tale osservazione riguardava l'articolo 306, comma 2, del codice per il quale si segnalava l'esigenza di coordinamento con la sopravvenuta disciplina regolamentare, riconoscendo al conduttore dell'immobile oltre al diritto di prelazione anche la facoltà di opzione.

¹⁶³ L'osservazione riguardava l'articolo 9, comma 1, lettera *a*), numero 5), con il quale si modificava la lettera *q*), del comma 1 dell'articolo 2136 del Codice, osservandosi «come tale previsione non appaia più necessaria alla luce di quanto disposto dall'articolo 6, comma 4-*bis* del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 130, segnalando pertanto al Governo l'esigenza di espungere il richiamato numero 5)».

¹⁶⁴ L'osservazione in questione riguardava l'articolo 4, comma 1, lettera *iii*), per il quale si rilevava «l'esigenza di coordinare la correzione dell'articolo 1359, che precisa il carattere esclusivamente verbale del richiamo, con le disposizioni (articoli 1360, comma 1 e 1369, comma 2) che, sul presupposto dell'annotazione del richiamo nei registri ad esclusivo uso interno, attualmente dispongono la rilevanza della recidiva del richiamo, precisando se ed a quali condizioni sia comunque consentita una possibile annotazione del richiamo medesimo».

¹⁶⁵ L'osservazione aveva ad oggetto l'articolo 306, comma 2, del codice come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera *m*), dello schema di decreto correttivo.

di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche: tale norma era stata infatti modificata in senso sostanziale dal codice del 2010¹⁶⁶. Si concordava poi con la correzione in merito alla denominazione del grado dell'Ordinario militare mediante la quale si ripristinava il contenuto della normativa previgente l'opera di riassetto realizzata dal codice, segnalando l'origine concordataria della disciplina e l'assenza di nuove intese con la Santa Sede dalle quali fosse conseguita l'esigenza di modificare la denominazione del grado a cui è assimilato l'Ordinario¹⁶⁷; va ricordata, infine, l'osservazione con la quale si invitava a riconsiderare una modifica – proposta con il correttivo – a un articolo del codice, in tema di vacanze organiche degli ufficiali del ruolo normale dell'Arma dei carabinieri, il quale riproduceva quanto sancito da previgente disposizione di legge¹⁶⁸.

Sempre in tema di ripristino della normativa previgente l'entrata in vigore del codice militare, oggetto di riassetto, va ricordato incidentalmente che il correttivo ha dato seguito anche a un'osservazione formulata in sede di esame del correttivo al «salva leggi»¹⁶⁹, con la quale si invitava il Governo a valutare l'opportunità di modificare, proprio in sede di correttivo al codice militare, l'articolo 1472 del codice medesimo in materia di libertà di espressione dei militari, ripristinando il testo previgente il riassetto¹⁷⁰.

¹⁶⁶ L'osservazione in questione era così formulata: «con riferimento all'articolo 1483, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, il quale riproduce con alcune modificazioni le disposizioni contenute nell'articolo 6, comma secondo, della legge n. 382 del 1978, si raccomanda al Governo di integrare l'articolo 4, comma 1, lettera *bbbb*), dello schema di decreto in titolo con una correzione al testo vigente del richiamato articolo 1483, comma 2, che prescrive il divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni "di partiti, associazioni e organizzazioni politiche", ripristinando il testo della previgente normativa oggetto di riassetto».

¹⁶⁷ Si tratta della modifica all'articolo 1533 del Codice recata dall'articolo 5, comma 1, lettera *a*), dello schema di correttivo, relativa alla denominazione del grado dell'Ordinario militare, che ripristinava il contenuto dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 512 del 1961 oggetto di riassetto ad opera del decreto legislativo n. 66 del 2010. Nel ricordare l'origine concordataria della disciplina e che la figura dell'Ordinario militare si configura del tutto distinta e peculiare rispetto ai vertici dei Corpi dell'Esercito, si osservava «come tale correzione sia volta a riprodurre la norma nel testo originario non essendo intervenute nuove intese con la Santa Sede dalle quali sia conseguita l'esigenza di modificare la denominazione del grado a cui è assimilato l'Ordinario».

¹⁶⁸ Si trattava della correzione all'articolo 2245 del codice dell'ordinamento militare, recata dall'articolo 9, comma 1, lettera *i*), dello schema di decreto correttivo; l'articolo 2245 riproduceva quanto disposto dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 298 del 2000.

¹⁶⁹ Si veda la proposta di parere presentata dal relatore nella seduta del 24 novembre 2010.

¹⁷⁰ L'articolo 4, comma 1, lett. *uuu*), del correttivo ha ripristinato, nell'articolo 1472, comma 1 del codice, il testo del soppresso articolo 9, comma 1, della legge 21 luglio 1978, n. 382.

Il testo del provvedimento definitivamente approvato dal Governo e ora in vigore accoglie e dà seguito in larghissima parte alle osservazioni formulate nel parere della Commissione parlamentare per la semplificazione sullo schema di decreto correttivo al codice militare ora ricordate.

Il correttivo provvedeva poi a talune correzioni alle abrogazioni precedentemente disposte dal codice, mediante la revisione dell'articolo 2268¹⁷¹, nonché attraverso singoli interventi su specifiche disposizioni del codice dell'ordinamento militare. Per alcune di esse aventi ad oggetto il trattamento economico o previdenziale del personale o particolari discipline per le quali occorreva assicurare «copertura legislativa in relazione ad effetti amministrativi comunque prodottisi nella prassi gestionale»¹⁷², alla soppressione delle erronee norme abrogatrici¹⁷³ si accompagnava – nel testo originario – la previsione della contestuale reviviscenza retroattiva delle fonti primarie con effetto dal 9 ottobre 2010¹⁷⁴.

Il Consiglio di Stato aveva svolto, nel suo parere, alcune considerazioni di metodo in merito all'abrogazione delle abrogazioni e alla reviviscenza – già richiamate *supra*¹⁷⁵ – ricordando come l'abrogazione «di per sé (e salvo un'espressa previsione contraria) opera *ex nunc*, circoscrivendo nel tempo la vigenza della norma abrogata e senza disconoscere il valido operare della norma stessa per il tempo in cui è stata applicabile. Ciò significa che l'abrogazione opera normalmente per il futuro. La normale proiezione solo per il futuro dell'abrogazione, ricorre anche nel caso dell'abrogazione di disposizione (o norma) abrogatrice. In sostanza l'abrogazione dell'abrogazione – a differenza della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma abrogante – non comporta, di regola, alcun fenomeno di reviviscenza retroattiva della norma per la prima volta abrogata e riportata in vita mediante l'abrogazione dell'abrogazione».

Il Consiglio distingue i casi in cui l'abrogazione sia stata solo effetto di un'operazione di coordinamento formale – come nella ipotesi di emanazione di un codice di riassetto – dalle cosiddette abrogazioni «secche». Nel primo caso, infatti, l'abrogazione di una disposizione di legge dettata da fonte «autonoma», avviene a seguito della confluenza delle sue norme in un codice, e l'eventuale successiva abrogazione della norma abrogatrice non determina soluzioni di continuità nella disciplina, bensì «solo una diversa collocazione formale non trovandosi più nel codice per effetto dell'abrogazione dell'abrogazione, conseguente allo spostamento della disciplina al di fuori del codice militare, ripristinando così la collocazione precedente». Nel secondo, invece, che si verifica quando le abrogazioni riguardino discipline ritenute sostanzialmente non più attuali, e perciò da

¹⁷¹ Per le abrogazioni di norme primarie, con l'articolo 9, comma 1, lettera *p*); la successiva lettera *r*) corregge invece l'articolo 2269, in merito alle abrogazioni di norme secondarie disposte dal codice.

¹⁷² Così la relazione illustrativa dell'atto del Governo n. 404.

¹⁷³ Articolo 9, comma 1, lettera *p*), dell'AG n. 404.

¹⁷⁴ Articolo 10, comma 4, dell'AG n. 404.

¹⁷⁵ Si veda il capitolo II, par. 1.

rimuovere dall'ordinamento, non si può determinare la reviviscenza dell'assetto normativo pregresso mediante abrogazione della disposizione abrogatrice: «in tal caso la reviviscenza non sembra ammissibile, fatta salva l'eccezionale ipotesi – da valutarsi comunque sotto il profilo della ragionevolezza – della reintroduzione, a seguito della abrogazione della abrogazione, del testo normativo originariamente vigente, con effetto volutamente retroattivo».

Alla stregua di tali considerazioni, il Consiglio di Stato aveva invitato il Governo a valutare «se le abrogazioni delle abrogazioni disposte con la riformulazione dell'art. 2268 non destino perplessità sotto il profilo della sistematicità della disciplina facendo rivivere ora interi corpi normativi, già riassetati nel codice, ora singole disposizioni, fermo restando che, a fronte di abrogazioni "secche" alle quali non corrisponda la recezione della disciplina vigente *ante* codice nel codice medesimo, le abrogazioni delle abrogazioni avranno, di norma, efficacia per il futuro.

Sul piano della tecnica legislativa, poi, ove l'abrogazione dell'abrogazione riguardi testi normativi non recepiti nel codice (id. abrogazione "secca"), sarebbe preferibile riformularli per esteso, mentre, ove riguardi testi riassetati (abrogazione a seguito di recezione nel codice), dovrebbe essere seguita da un intervento nel corpo del codice, onde evitare duplicazioni di disciplina».

Come si è ricordato in un precedente capitolo della presente relazione ¹⁷⁶, la Corte costituzionale si è recentemente soffermata sul fenomeno della reviviscenza di norme precedentemente abrogate, chiarendo che quest'ultimo non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, tra le quali il giudice delle leggi indica il ripristino di norme a seguito di abrogazione disposta dal legislatore di norme meramente abrogatrici, «perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo», e il ripristino di norme abrogate per via legislativa quando ciò sia disposto in modo espresso ¹⁷⁷; tale ipotesi – ricorda la Corte – è ammessa in via eccezionale sia dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che del Consiglio di Stato, sia dalla scienza giuridica che dalle «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Nel capitolo II, paragrafo 1.

¹⁷⁷ Non si ha, invece, reviviscenza quando viene espressamente abrogata una disposizione non meramente abrogatrice, ma cui abbia, ad esempio, fatto seguito un'abrogazione per incompatibilità; il principio è ribadito più volte dalla Corte medesima, richiamando anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato e la dottrina sul punto, prevalentemente in decisioni concernenti quesiti referendari: sentenze della Corte costituzionale n. 24/2011, n. 31/2000 e n. 40/1997.

¹⁷⁸ Punto 15, lettera *d*, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001. Viene inoltre richiamata la «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92.

Tra le correzioni alle abrogazioni di norme primarie disposte dal codice dell'ordinamento militare contenute nell'atto del Governo, alcune sono riconducibili alla prima fattispecie indicata dal Consiglio di Stato, quella delle "abrogazioni di riassetto", abrogazioni di una precedente abrogazione di una fonte autonoma, a seguito della confluenza delle sue norme nel codice. È il caso della soppressione del n. 993 dell'articolo 2268 del codice¹⁷⁹: quest'ultimo aveva abrogato una legge concernente la tutela del patrimonio storico della Prima Guerra mondiale riassetandone le disposizioni, che erano state infatti inserite nel codice dell'ordinamento militare. L'immissione di quella disciplina nel codice era stata peraltro oggetto di riconsiderazione, trattandosi di "provvedimento che rientra prevalentemente nell'ambito di competenza istituzionale del Ministero per i beni e le attività culturali"¹⁸⁰: di qui la previsione, nel correttivo, dell'abrogazione dell'abrogazione precedentemente disposta, per la quale si prevedeva l'efficacia retroattiva a decorrere dal 9 ottobre 2010 (data di entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare), cui si accompagnava l'abrogazione degli articoli del codice in cui erano confluite le disposizioni della legge in questione¹⁸¹, onde evitare duplicazioni di norme, che altrimenti sarebbero state presenti sia nella legge originaria e «autonoma» ripristinata, sia nelle disposizioni del codice; una scelta valutata positivamente sia dal Consiglio di Stato, sia dal parere della Commissione per la semplificazione. Si può dire che si tratta di «abrogazioni di riassetto» soppressive, in quanto appunto sopprimono precedenti abrogazioni.

Anche altre correzioni alle abrogazioni si connotano come «abrogazioni di riassetto», ma additive, nel senso che il correttivo ha inserito ulteriori disposizioni nell'elenco delle disposizioni primarie abrogate dal codice: la loro connotazione «di riassetto» deriva dal fatto che le nuove abrogazioni rispondono allo scopo di recepire lo *ius superveniens*, i cui contenuti sono ricondotti all'interno del codice dal correttivo medesimo. Si tratta di norme – già segnalate *supra* - in materia di programmi militari di investimento¹⁸² e di canone per l'utilizzo di alloggi da parte di personale *sine titulo*¹⁸³ nonché disposizioni concernenti il personale delle

¹⁷⁹ Articolo 9, comma 1, lettera *p*), numero 9).

¹⁸⁰ Così la relazione illustrativa all'atto del Governo n. 404.

¹⁸¹ Si tratta degli articoli da 256 a 264 e 566 del codice dell'ordinamento militare, abrogati dall'articolo 2, comma 1, lettera *h*) e dall'articolo 3, comma 1, lettera *c*).

¹⁸² La disposizione di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, e legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, articolo 6, comma 21-*ter*, è stata abrogata dall'articolo 9, comma 1, lettera *p*), numero 13, del decreto correttivo n. 20 del 2012, con l'inserimento del numero 1085-*bis*) nell'elenco di abrogazioni contenuto nell'articolo 2268 del codice dell'ordinamento militare. Lo stesso correttivo, all'articolo 3, comma 1, lett. *b*), n. 2), ha provveduto a inserire il contenuto di quella disposizione nel codice nell'articolo 541, comma 2-*bis*).

¹⁸³ Il medesimo decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, articolo 6, comma 21-*quater*, è stato abrogato sempre dall'articolo 9, comma 1, lettera *p*), numero 13, del decreto correttivo n. 20 del 2012 con l'inserimento del numero 1085-*bis*) nell'elenco di abrogazioni contenuto nell'articolo 2268 del codice dell'ordinamento militare. Il contenuto

Forze armate ¹⁸⁴, tutte ricondotte nel codice. Ulteriore caso di «abrogazione di riassetto» additiva, ma derivante dall'esigenza di completare il riordino già compiuto con l'adozione del codice, è quella che concerne la norma che estende alla Guardia di finanza la possibilità di stipulare convenzioni e contratti per la permuta di materiali o prestazioni con soggetti pubblici e privati. Quest'ultima, prevista dalla legge finanziaria 2010 ¹⁸⁵, era già confluita nel codice dell'ordinamento militare ¹⁸⁶; pertanto il correttivo ne prevede l'abrogazione ¹⁸⁷, espungendo quindi una norma che duplicava quella ormai inserita nella fonte codicistica ¹⁸⁸, con ciò dando seguito a una segnalazione della Commissione per la semplificazione, nonché delle Commissioni di merito.

Alla seconda fattispecie – quella di abrogazione di «abrogazioni seche» – sono da ricondurre la gran parte delle correzioni all'articolo 2268 del codice; per molte di queste l'atto del Governo prevedeva, nel suo testo originario, che l'efficacia abrogativa dell'articolo 9 – che correggeva appunto le precedenti erronee abrogazioni, per lo più parzialmente, con riferimento a singole disposizioni – decorresse dal 9 ottobre 2010, con ciò assicurandone la reviviscenza con effetto retroattivo, senza soluzioni di continuità ¹⁸⁹.

In merito alla questione delle reviviscenze normative, nel parere approvato dalla Commissione per la semplificazione si rammentava l'esigenza di evitare duplicazioni di norme: la questione rileva, come si è visto, con riferimento ai casi di "abrogazioni di riassetto", che comportano l'esigenza di espungere dal codice le norme della fonte di cui si provocava la reviviscenza come fonte autonoma o, viceversa, l'esigenza di abrogare disposizioni "autonome" i cui contenuti confluiscono nel codice. Si segna-

di quella disposizione è stato inserito dall'art. 2, comma 1, lett. *i*), n. 2), del correttivo nel codice dell'ordinamento militare, all'articolo 286, comma 3-bis, con le modificazioni richieste dal parere della Commissione per la semplificazione, con particolare riferimento alla forma del provvedimento di rideterminazione del canone e alla sua decorrenza.

¹⁸⁴ Gli articoli 27, commi 1, 2, 3 e 5, e 28 della legge 4 novembre 2010, n. 183, sono stati abrogati dall'articolo 9, comma 1, lettera *p*), numero 13, del decreto correttivo n. 20 del 2012, con l'inserimento del numero 1085-*ter*) nell'elenco di abrogazioni contenuto nell'articolo 2268 del codice dell'ordinamento militare, e le loro norme sono state contestualmente inserite nel codice.

¹⁸⁵ Comma 47 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, (Legge finanziaria 2010).

¹⁸⁶ Articolo 2133 del decreto legislativo n. 66 del 2010.

¹⁸⁷ All'articolo 9, comma 1, lettera *p*), n. 12, che aggiunge alle abrogazioni già disposte dall'articolo 2268, comma 1, n. 1083), di numerosi commi dell'articolo 2 della legge finanziaria 2010, anche il citato comma 47.

¹⁸⁸ E provvedendo nel contempo a integrare il contenuto dell'articolo del codice in cui la norma era confluita, con il richiamo alle procedure di cui all'articolo 545, che regola la fattispecie per le Forze armate: articolo 9, comma 1, lett. *a*).

¹⁸⁹ Si veda l'articolo 10, comma 4 dell'atto del Governo n. 404; il medesimo effetto di reviviscenza retroattiva veniva disposto anche per le «abrogazioni di riassetto» concernente il patrimonio storico della Prima Guerra mondiale di cui si è appena detto.

lava poi l'esigenza di corredare i correttivi previsti, ove ritenuto necessario, con espresse clausole di reviviscenza retroattiva con effetto dal 9 ottobre 2010, evitando in ogni caso soluzioni di continuità nella vigenza delle norme ripristinate o confermate e prevedendo comunque la salvaguardia degli effetti giuridici prodottisi nonché dei provvedimenti adottati, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2186 del codice dell'ordinamento militare ¹⁹⁰.

Nel testo definitivo del correttivo, tuttavia, la previsione che gli effetti abrogativi di alcune delle precedenti (e poi riconsiderate) abrogazioni decorresse dalla data di entrata in vigore del codice non è più presente: l'articolo 10, comma 8, del citato decreto legislativo n. 20 del 2012, infatti, prevede che talune delle disposizioni primarie, già abrogate e per le quali il precedente articolo 9 dispone l'abrogazione dell'abrogazione, riprendano vigore, ma senza indicare la decorrenza di tale reviviscenza; si dovrebbe ritenere che esse quindi riprendano vigore alla data di entrata in vigore del correttivo medesimo, con una conseguente cesura nella vigenza stessa. In tal senso è l'indicazione della banca dati Normattiva che, con riferimento ad esempio al decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 758, o all'articolo 1 della legge n. 22 dicembre 1969, n. 967, o, ancora, all'articolo 68 della legge 10 aprile 1954, n. 113, notifica come le disposizioni richiamate risultassero non in vigore tra il 9 ottobre e il 26 marzo 2012, in quanto abrogate dal codice dell'ordinamento militare, mentre sono ora nuovamente in vigore, a far data dal 27 marzo 2012, data di entrata in vigore del correttivo di cui al decreto legislativo n. 20 del 2012. Il legislatore delegato ha comunque inteso introdurre una salvaguardia con la previsione, contenuta nell'articolo 10, comma 8, lettera c) del decreto legislativo n. 20 del 2012, secondo cui «Sono comunque fatti salvi gli effetti giuridici, nonché i provvedimenti adottati in attuazione dell'articolo 2186 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66».

Si dovrebbe dunque ritenere che tutte le correzioni operate dall'articolo 9 del correttivo alle abrogazioni disposte dall'articolo 2268 del co-

¹⁹⁰ L'articolo citato, in materia di *Validità ed efficacia degli atti emanati. Salvaguardia dei diritti quesiti*, così recita: «1. Alla data di entrata in vigore del presente codice e del regolamento:

a) restano validi gli atti e i provvedimenti emanati;
 b) sono fatti salvi i diritti acquisiti sulla base della normativa antecedente;
 c) le disposizioni del presente codice e quelle del regolamento, in relazione al trattamento economico e previdenziale del personale del comparto sicurezza e difesa, non possono produrre effetti peggiorativi ovvero disallineamenti rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente alla data della loro entrata in vigore.

2. I decreti ministeriali non regolamentari, le direttive, le istruzioni, le circolari, le determinazioni generali del Ministero della difesa, dello Stato maggiore della difesa, del Segretariato generale della difesa, degli Stati maggiori di Forza armata, del Comando generale dell'Arma dei carabinieri e del Comando generale del Corpo della Guardia di finanza, emanati in attuazione della precedente normativa abrogata, continuano a trovare applicazione, in quanto compatibili con il presente codice ed il regolamento, fino alla loro sostituzione».

dice, sia quelle che dispongono nuove abrogazioni integrando quelle disposte dal codice, sia quelle che sopprimono (anche parzialmente) precedenti abrogazioni provocando la reviviscenza (anche parziale) delle disposizioni, abbiano effetto *ex nunc*, dalla data di entrata in vigore del correttivo al codice. E ciò non diversamente da quanto previsto per le modifiche alla disciplina «sostanziale» del codice ¹⁹¹.

Tali correzioni hanno peraltro, sotto il profilo formale, un destino differenziato, secondo quanto previsto dallo stesso articolo 10, comma 8, del decreto legislativo n. 20 del 2012: per alcune delle abrogazioni di abrogazioni disposte dell'articolo 9 ¹⁹² si stabilisce che riprendono vigore, come fonti autonome, del tutto esterne al codice, le relative disposizioni (lettera *a*) ¹⁹³; per altre tra quelle abrogazioni di abrogazioni si prevede invece l'inserimento delle corrispondenti norme nell'elenco di disposizioni che permangono in vigore (di cui all'articolo 2270 del codice militare (lettera *b*) ¹⁹⁴. Tale opzione ha comunque l'effetto di provocarne la reviviscenza (*ex nunc*, come detto, dal 27 marzo 2012) come fonte autonoma, esterna al codice militare.

Si ricorda che l'articolo 2270 del codice ha operato come meccanismo «salva leggi» per le fonti dell'ordinamento militare pubblicate prima del 1° gennaio 1970, cosicché molte di quelle, allora contenute nel decreto legislativo «salva leggi», già adottato quando il codice dell'ordinamento militare non aveva ancora completato il proprio *iter*, sono state successi-

¹⁹¹ Alle quali sono riconducibili le modifiche per *ius superveniens* di cui si è detto.

¹⁹² Comma 1, lettera *p*).

¹⁹³ Le disposizioni la cui abrogazione (totale o parziale) viene revocata dall'articolo 9, comma 1 lettera *p*) e che sono ripristinate (totalmente o parzialmente) dall'articolo 10, comma 8, lettera *a*), come fonti autonome, estranee al codice riguardano la disciplina della tredicesima mensilità ai pubblici dipendenti (atto di cui al n. 268 dell'articolo 2268, comma 1, del codice militare), il cumulo delle pensioni e degli stipendi a carico dello Stato e di Enti pubblici (n. 552), il trattamento economico del personale delle Forze di polizia impiegate in sede di servizi di sicurezza pubblica e disciplinanti l'attribuzione dell'indennità per i servizi di ordine pubblico (n. 630, limitatamente al suo articolo 1), la legge recante *Tutela del patrimonio storico della prima guerra mondiale* (n. 993), nonché disposizioni in favore delle famiglie delle vittime civili italiane degli attentati di Nassiriya e di Istanbul (n. 1022, limitatamente al suo articolo 1-bis).

¹⁹⁴ Le disposizioni la cui abrogazione (totale o parziale) viene revocata dall'articolo 9, comma 1 lettera *p*) e che sono ripristinate (totalmente o parzialmente) dall'articolo 10, comma 8, lettera *b*), come fonti autonome estranee al codice mediante l'inserimento nell'articolo 2270 del codice medesimo, riguardano diritto, limiti di attribuzione e misure di una speciale indennità, non reversibile, dovuta agli ufficiali in posizione di ausiliaria, ovvero di riserva o congedo assoluto (atto di cui al n. 390 dell'articolo 2268, comma 1, del codice militare, limitatamente al suo articolo 68), diritto, limiti di attribuzione e misure di una speciale indennità, non reversibile, dovuta ai sottufficiali che cessano dal servizio permanente (n. 400, articolo 32), il riconoscimento della decorazione al merito di guerra e il conferimento dell'unica classe di Cavaliere dell'Ordine di Vittorio Veneto, in favore dei partecipanti alla guerra 1914-1918 e alle guerre precedenti (n. 596), la disciplina del trattamento economico durante l'aspettativa per infermità non dipendente da causa di servizio (n. 723, articolo 26).

vamente eliminate dall'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009¹⁹⁵, proprio perché nel frattempo fatte salve dall'articolo 2270 del codice dell'ordinamento militare. Quest'ultimo costituisce infatti fonte idonea a sottrarre gli atti ivi indicati alla «ghigliottina»¹⁹⁶, avendo espressamente previsto che le disposizioni ivi indicate restano in vigore «In attuazione dell'articolo 14, comma 14, legge 28 novembre 2005, n. 246».

L'inserimento, tuttavia, di nuove disposizioni nell'articolo 2270 non può, al momento attuale, avere tale funzione, essendo ormai «scattata», il 16 dicembre 2010, la ghigliottina che ha abrogato in via generalizzata e presuntiva tutte le disposizioni contenute in fonti pre-1970 che non fossero state esplicitamente salvate dal decreto legislativo n. 179 del 2009 o – nel caso dell'ordinamento militare – dall'articolo 2270. In tale senso si ragionava, nel capitolo II, paragrafo 3, in merito alle correzioni all'Allegato al decreto legislativo «salva leggi» intervenute successivamente all'operatività della ghigliottina. All'inserimento nell'articolo 2270 del codice può, allora, probabilmente essere attribuito – non diversamente da quelli nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009 – un valore «ricognitivo»: quello, in questo caso, di riconoscere comunque la pertinenza di quelle disposizioni alle materie proprie del codice dell'ordinamento militare, pur non confluendo nel codice medesimo e rivivendo in fonti esterne ad esso, a differenza di quelle di cui alla precedente lettera *a*) dell'articolo 10, comma 8, che concernono discipline applicabili non esclusivamente all'ordinamento militare.

Vi sono poi abrogazioni di abrogazioni previste dall'articolo 9 del decreto correttivo che non figurano nell'articolo 10 ora illustrato.

Va segnalato che due correzioni alle abrogazioni del codice hanno trovato un'ulteriore, diversa soluzione, nel testo definitivo: per questi due casi, infatti, non si è proceduto a correggere l'elenco delle abrogazioni recate dal codice – come invece originariamente previsto dall'atto del Governo¹⁹⁷ – bensì riproducendo le norme erroneamente abrogate. Permane quindi l'abrogazione delle disposizioni originarie – recata dall'articolo 2268 del codice militare – cui si affiancano nuove disposizioni che replicano quelle vigenti prima dell'entrata in vigore del codice stesso. Per una sola di queste reviviscenze, concernente una norma in materia di provvidenze in favore dei familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 1980, nonché delle vittime della cosiddetta «banda della Uno bianca», viene disposta espressamente l'efficacia retroattiva, «con effetti dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66»¹⁹⁸. Un altro di tali interventi di ripristino – in materia di requisiti dei familiari delle vittime di atti di terrorismo per l'accesso ai benefici

¹⁹⁵ Ad opera del correttivo a quel provvedimento, decreto legislativo n. 213 del 2010.

¹⁹⁶ Di cui all'articolo 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005: per tali aspetti sia consentito rinviare al Capitolo I e II, par. 3.

¹⁹⁷ Si veda l'articolo 9, comma 1, lettera *p*), che ai numeri 10) e 12) interveniva, rispettivamente, sui numeri 1059 e 1082 dell'articolo 2268, comma 1.

di legge – riproduce, peraltro, una norma di interpretazione autentica, per sua natura destinata quindi ad avere anch'essa efficacia retroattiva¹⁹⁹; nulla disponendosi per gli altri due interventi di ripristino – in materia di nulla osta di segretezza (NOS), nonché in materia di ripartizione delle risorse destinate alle vittime del dovere ed equiparati – essi hanno efficacia dalla data di entrata in vigore del correttivo²⁰⁰.

Una fattispecie a sé stante di abrogazione operata dal codice successivamente riconsiderata dal correttivo concerne il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante *Divieto delle associazioni di carattere militare*: sulle vicende di tale abrogazione si è già riferito nella precedente relazione e si è accennato anche nel capitolo II.

Giova comunque ricordare ancora una volta che il decreto legislativo n. 179 del 2009 «salva leggi» aveva indicato tra le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore il summenzionato decreto legislativo n. 43 del 1948²⁰¹ e che il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 lo ha invece successivamente abrogato espressamente²⁰², con decorrenza 9 ottobre 2010. L'esigenza di espungere la norma, recante il divieto di associazioni di carattere militare con scopi politici, dall'elenco delle oltre duemila disposizioni abrogate dal codice dell'ordinamento militare era emersa nei mesi che hanno separato l'adozione definitiva del codice (marzo 2010) e la sua entrata in vigore (9 ottobre di quello stesso anno). Nel dibattito pubblico²⁰³ si era anche avanzata la richiesta che il Governo intervenisse con una rettifica in tal senso prima che

¹⁹⁸ Così dispone l'articolo, comma 2, del decreto legislativo n. 20 del 2012, che riproduce il comma 1-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 206 del 2004, già introdotto dal comma 1270 dell'articolo 1 della legge 296 del 2006; lo stesso comma 1270 era stato erroneamente abrogato dal numero 1059 dell'articolo 2268 del codice.

¹⁹⁹ Si tratta dell'articolo 10, comma 3 del decreto legislativo n. 20 del 2012, che riproduce integralmente il comma 5 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 152 del 2009, erroneamente abrogato dal n. 1082 dell'articolo 2268 del codice, concernente l'interpretazione autentica del comma 2 dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2004, n. 206, nel senso che le disposizioni dell'articolo 82, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ivi richiamato, in materia requisiti dei familiari delle vittime di atti di terrorismo per l'accesso ai benefici di legge, ricomprendono le pensioni di reversibilità o indirette.

²⁰⁰ L'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo n. 20 del 2012 sostituisce il comma 8 dell'articolo 9 della legge 124 del 2007 – in materia di nulla osta di segretezza – NOS per l'esercizio di determinate funzioni per le quali esso è richiesto – già novellato dal comma 7-*bis* dell'articolo 3 del decreto-legge n. 152 del 2009; lo stesso comma 7-*bis* era stato erroneamente abrogato dal numero 1082) dell'articolo 2268 del codice. Il successivo comma 5 dell'articolo 10 riproduce il comma 7-*ter* dell'articolo 3 del decreto-legge n. 152 del 2009 (legge di conversione n. 197 del 2009), erroneamente abrogato dal numero 1082) dell'articolo 2268 del codice, in materia di ripartizione delle risorse destinate alle vittime del dovere ed equiparati a mezzo decreti del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri della difesa, dell'interno e della giustizia.

²⁰¹ Al numero 1001 dell'Allegato 1.

²⁰² Articolo 2268, comma 1, numero 297).

²⁰³ Riportata da alcuni interventi di organi di informazione.

si producesse l'effetto abrogativo, destinato a produrre effetti particolari, trattandosi di modifica della norma penale suscettibile di incidere su processi in corso per il principio del *favor rei*.

Non essendo intervenuta alcuna modifica, il 9 ottobre 2010, con l'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, la fonte che disponeva il divieto di associazioni di carattere militare con scopi politici ha cessato di avere vigore. Poco dopo, il decreto legislativo correttivo del «salva leggi», n. 213 del 2010, ha conformato l'Allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009, espungendo l'indicazione del decreto legislativo n. 43 del 1948 dall'elenco delle disposizioni da sottrarre alla «ghigliottina», in quanto fonte nel frattempo abrogata. Si intendeva realizzare così la mera correzione del decreto «salva leggi», proprio sul presupposto che l'atto in questione – come gli altri elencati nell'Allegato B al citato decreto n. 213 – era stato precedentemente abrogato e non poteva pertanto restare tra gli atti dei quali «si ritiene indispensabile la permanenza in vigore»²⁰⁴ in un momento in cui la presenza di disposizioni in tale elenco era destinata a sottrarre norme vigenti all'abrogazione ad opera della ghigliottina. In questo senso si era espressa la proposta di parere sul correttivo al «salva leggi» formulata dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione, con la quale, tenuto conto, da un lato, del limitato ambito oggettivo dell'intervento realizzato con il decreto correttivo e integrativo dell'elenco allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009, dall'altro del termine ampio per l'esercizio della delega legislativa per emanare disposizioni correttive del codice dell'ordinamento militare, si invitava il Governo a valutare l'opportunità di uno specifico intervento correttivo del richiamato codice dell'ordinamento militare, finalizzato a reintrodurre la disciplina del decreto legislativo n. 43 del 1948.

Effettivamente, il correttivo al codice dell'ordinamento militare prevede in questo senso: nella versione originariamente trasmessa alle Camere, si dava soluzione alla vicenda e si dava seguito a quanto sollecitato dalla Commissione per la semplificazione inserendo, nel corpo del codice, un articolo aggiuntivo²⁰⁵, nel quale veniva riprodotto il testo del soppresso decreto legislativo n. 43 del 1948. Si trattava di un testo deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 16 giugno 2011 e trasmesso alle Camere il 16 settembre di quello stesso anno.

Dopo l'avvio dell'esame parlamentare dell'atto, la Corte costituzionale ha adottato due ordinanze (già ricordate nel precedente capitolo II) che hanno deciso le impugnazioni dell'articolo 2268 del codice nella parte in cui abrogava il decreto legislativo n. 43 del 1948 con la prima – del 9 novembre 2011 – la Corte costituzionale ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché valutasse la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce dell'emanazione, in epoca successiva all'impugnazione del codice militare, del decreto corret-

²⁰⁴ Articolo 14, comma 14 della legge n. 246 del 2005.

²⁰⁵ Articolo 1475-bis dell'AG n. 404.

tivo n. 213 del 2010 il quale reca «una disposizione che reitera l'effetto abrogativo del d. lgs. n. 43 del 1948, già realizzato con la norma censurata nel presente giudizio di costituzionalità (l'art. 2268 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66)»²⁰⁶. Nella successiva²⁰⁷ – del 22 dicembre 2011 – la Corte dichiara manifestamente inammissibile la questione per difetto di motivazione non avendo il giudice *a quo* valutato gli effetti dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 213 del 2010: «una volta espunto il decreto legislativo n. 43 del 1948 dall'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009, che lo aveva mantenuto in vigore, avrebbe potuto anche ritenersi venuto meno l'ostacolo, individuato dal tribunale rimettente, alla successiva abrogazione espressa operata dall'art. 2268 del decreto legislativo n. 66 del 2010»; inoltre – prosegue il giudice delle leggi – il giudice rimettente avrebbe dovuto valutare l'effetto abrogativo che sarebbe comunque indirettamente determinato dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 213 del 2010 e verificare se in seguito alla sua sopravvenienza le questioni proposte fossero ugualmente rilevanti.

Il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione – del 18 gennaio 2012 – prendendo atto delle decisioni della Corte costituzionale, valutava positivamente l'opzione del correttivo di reintrodurre la disciplina in questione, segnalando in ogni caso l'esigenza di modificarne il contenuto evitando che dalla mera riproduzione delle norme del 1948 potesse derivare la reintroduzione, con effetto novativo, di istituti penali – di dubbia legittimità costituzionale – ormai espunti da tempo considerevole dal diritto processuale penale, come l'arresto preventivo²⁰⁸.

Peraltro, il testo del decreto legislativo correttivo, definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri il 14 febbraio 2012, modifica la scelta precedentemente operata: il ripristino delle norme di cui al decreto legislativo n. 43 del 1948 non viene più realizzata riproducendole in un nuovo articolo inserito nel codice, bensì procedendo alla soppressione della precedente «abrogazione secca» – ossia espungendo il corrispondente numero (297) dall'elenco delle norme primarie abrogate dall'articolo 2268 del codice – e accompagnandola con la seguente formula²⁰⁹: «e, per l'effetto, il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, riprende vigore ed è sottratto agli effetti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213²¹⁰».

Quest'ultimo inciso sembra tener conto delle ordinanze della Corte costituzionale: come anticipato, nella prima si affermava che il decreto le-

²⁰⁶ Ordinanza n. 296 del 2011.

²⁰⁷ Ordinanza n. 341 del 2011.

²⁰⁸ Richiamato al comma 5 del citato articolo 1475-*bis*.

²⁰⁹ Decreto legislativo n. 20 del 2011, art. 9, comma 1, lett. *g*), non presente nel testo originario; è corrispondentemente assente, nel testo definitivo, l'articolo 1475-*bis*, di cui si era detto.

²¹⁰ Si tratta della disposizione del decreto legislativo n. 213 del 2010 che dispone siano espunte dall'Allegato 1 del «salva leggi» le disposizioni legislative statali indicate nel suo Allegato B, tra cui figura, appunto, il decreto legislativo n. 43 del 1948.

gislativo n. 213 del 2010 aveva reiterato l'effetto abrogativo già realizzato dall'articolo 2268 del codice militare; nella seconda aveva richiamato l'esigenza di valutare «l'effetto abrogativo che sarebbe comunque indirettamente determinato dall'articolo 1 del d.lgs. n. 213 del 2010». Si ricorda comunque che la reviviscenza in questione non è disposta con effetto retroattivo, né potrebbe esserlo, trattandosi di una disciplina di natura penale.

5. ALTRE CODIFICAZIONI DI SETTORE

Scaduto il 16 dicembre 2011 il termine per le codificazioni previste dall'articolo 14, comma 18, sembrano destinate a rimanere solo un auspicio quelle preannunciate quando ancora il termine era lungi dal consumarsi: degli ambiti di riassetto previsti – dal codice dello sport a quello in materia di diritto familiare, dal codice in materia di pari opportunità alla modifica del codice della proprietà industriale, a quello sulla protezione civile – si è detto diffusamente nella precedente Relazione, cui sia consentito rinviare ²¹¹.

Il Governo ²¹² ha riferito che sono in corso riflessioni in merito a una possibile ripresa degli interventi di codificazione, facendo riferimento al codice dell'attività agricola ²¹³, a un testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, a un possibile testo unico che raccolga, integri e coordini le disposizioni statali in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione, al codice della pubblica amministrazione ²¹⁴ e alla Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche.

Non sono isolati, comunque, i casi di deleghe a riassetto di singoli settori conferite al Governo al di fuori e parallelamente a quella «sistemica» del «taglia leggi»; in questi casi, trattandosi di specifici e mirati interventi per determinati settori, le deleghe sono generalmente assistite oltre che dai consueti principi propri dei riordini – come quello al coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti in materia, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; all'indicazione esplicita delle norme abrogate, e così via – da principi e criteri direttivi che autorizzano il Governo

²¹¹ Si veda quanto riferito nella precedente relazione, Capitolo III, paragrafo 4.

²¹² Si veda quanto detto dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione nella già citata audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione del 22 febbraio 2012.

²¹³ Si veda quanto detto, su tale riassetto, nel paragrafo 3.

²¹⁴ Si tratta di una delega già conferita con legge *ad hoc*: legge 3 ottobre 2011, n. 174, *Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*.

a interventi innovativi, di merito e più incisivi di quelli previsti dal meccanismo di codificazione del «taglia leggi»²¹⁵.

Per fare solo qualche esempio tra i più recenti si possono ricordare, oltre alle numerose deleghe contenute nelle leggi comunitarie, il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi, di cui al decreto legislativo n. 119 del 2011²¹⁶, il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011²¹⁷, o il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura²¹⁸. Non mancano anche ampi interventi su codici preesistenti, come quello sul codice della proprietà industriale con il decreto legislativo n. 131 del 2010²¹⁹ o quello sul codice dell'amministrazione digitale realizzato con il decreto legislativo n. 235 del 2010²²⁰, connotati da principi e criteri che prefigurano modifiche di merito e innovative. Vi sono stati, inoltre casi di riordini normativi demandati a fonti secondarie, per lo più con regolamenti di delegificazione, tra i quali si può citare la semplificazione e il riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria²²¹.

Rispetto al procedimento «taglia leggi», che prevede «codificazioni di sistema» con principi e criteri direttivi che la Corte costituzionale ha chiarito essere «di natura formale e metodologica, valevoli per tutti gli oggetti di normazione che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato», le codificazioni ora ricordate possono definirsi «riassetti di merito», che si differenziano – tra l'altro – per la previsione di principi e criteri direttivi specifici, mirati al riordino dell'ambito normativo considerato, quasi sempre con finalità implicanti interventi di merito e innovativi ben più ampi di

²¹⁵ Sui limiti alle innovazioni consentite dalla richiamata legge n. 246 del 2005 si veda quanto detto nel paragrafo 1 del presente capitolo, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale più recente.

²¹⁶ Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119, *Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi*, già atto del Governo n. 358.

²¹⁷ Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*, già atto del Governo n. 373.

²¹⁸ Decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, *Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96*, già atto del Governo n. 426.

²¹⁹ Decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 131, *Modifiche al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante il codice della proprietà industriale, ai sensi dell'articolo 19 della legge 23 luglio 2009, n. 99*, già atto del Governo n. 228.

²²⁰ Decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69*, già atto del Governo n. 266.

²²¹ Decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 2010, n. 223, *Regolamento recante semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria, a norma dell'articolo 44 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*.

quelli connessi alla codificazione della legge n. 246, nonché per la (conseguente) interlocuzione, in sede parlamentare, con le Commissioni di merito.

Non sembra peraltro destinata ad estinguersi la tendenza a intervenire con provvedimenti dotati di «forza centrifuga»: basta qui ricordare i numerosi decreti-legge recanti manovre economiche e di stabilizzazione o per lo sviluppo²²², nonché i consueti provvedimenti di proroga di termini, che sovente hanno inciso su normative previgenti senza peraltro modificarle espressamente; anche nell'attuazione di un'altra delle "grandi deleghe" della presente legislatura, quella per il federalismo fiscale²²³, si sono registrate intersezioni con provvedimenti d'urgenza che hanno inciso sulla disciplina dettata da decreti legislativi precedentemente approvati in attuazione di quella delega, spesso senza apportare modifiche a quei testi²²⁴. Tale modalità di produzione normativa, caratterizzata da un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, contraddice lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, tanto più quando abbiano avuto ad oggetto precedenti codificazioni.

Ma su tali profili si tornerà a ragionare nelle conclusioni della presente relazione, nelle quali si affronterà anche il tema dell'eventuale rinnovo della delega alle codificazioni come delineato dall'articolo 14, consentendo di realizzare quelle già annunciate e per le quali erano stati iniziati i lavori preparatori, dei quali si registrava uno stato di avanzamento "a geometria variabile", che sarebbe opportuno non disperdere; sia quindi consentito di rinviare al successivo capitolo.

IV. CONCLUSIONI

L'analisi e la ricostruzione svolta nei capitoli precedenti possono contribuire a suggerire alcune direttrici della più recente evoluzione nelle politiche di semplificazione normativa; tra queste un ruolo centrale può essere ancora svolto dall'attività di riassetto e di codificazione, ossia dalla

²²² Tra gli altri, il decreto-legge n. 90 del 2011, il decreto-legge n. 216 del 2011 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative; sia consentito di rinviare a quanto già segnalato *supra*.

²²³ Legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

²²⁴ Ma in altri casi, invece, introducendo modifiche e integrazioni ai decreti legislativi nel frattempo adottati, svolgendo così il ruolo proprio dei decreti correttivi, pur previsti dalla legge n. 42 del 2009; si possono ricordare tra i provvedimenti d'urgenza dell'ultimo anno, ad esempio, i decreti-legge n. 138, 201, 214 del 2011, e, più di recente, il decreto-legge n. 16 del 2012; si veda, sulla questione, il resoconto della seduta della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 9 maggio 2012. Sul tema dei correttivi con decretazione d'urgenza ci si è soffermati sia nel capitolo II, in merito alle correzioni al decreto «taglia leggi», sia al decreto «salva leggi», nonché con riferimento alle correzioni apportate sia al codice del turismo, sia a quello dell'ordinamento militare.

«creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili»²²⁵.

Infatti, nonostante l'attivazione dei processi di semplificazione e codificazione normativa, non sembra trovare argine la tendenza a una legislazione assai «composita», sempre più frequentemente affidata a provvedimenti d'urgenza: a questa tendenza «centrifuga», che contrasta il flusso delle codificazioni, si è già accennato²²⁶.

Non è difficile rinvenire nei decreti-legge, anche più recenti, esempi in tal senso: al di là di una valutazione "tecnica" di omogeneità – quanto meno teleologica – delle disposizioni del decreto, requisito richiesto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, e vagliato con particolare attenzione, soprattutto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, non si può non rilevare come, di recente, molti decreti-legge finiscano per incidere normalmente su un ampio spettro di settori normativi spesso senza garantire un pieno coordinamento con le preesistenti fonti normative, intervenendo non di rado in maniera non testuale sulla normativa vigente; in altri casi si tratta di interventi decontestualizzati rispetto al tessuto normativo in cui dovrebbero inserirsi. Per due casi recenti, in questo senso, si vedano, oltre a quelli già citati²²⁷, il decreto-legge cosiddetto "liberalizzazioni", 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, cosiddetto di «semplificazioni tributarie»²²⁸, in relazione ai quali i rispettivi pareri del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati evidenziano numerosi casi²²⁹ in cui «il mancato coordinamento si verifica in relazione a codici o testi unici, dei quali vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare», osservando che «le anzidette modalità di produzione normativa» (...) «mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente»²³⁰. Rilievi critici in merito al mancato coordinamento di recenti disposizioni con la legislazione vigente, non modificata, e in merito a ipotesi di rapporti tra fonti incongrui rispetto ai principi di semplificazione, coerenza e chiarezza normativa sono presenti anche

²²⁵ Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2012, punto 5.4 dei *Considerato in diritto*.

²²⁶ Nel paragrafo III, n. 4.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accerciamento*.

²²⁹ Contenuti nei testi allora all'esame della Camera per la definitiva conversione in legge.

²³⁰ Le disposizioni individuate, al riguardo, dal citato parere del Comitato per la legislazione sono assai numerose; si veda il parere pubblicato nel resoconto della seduta del 13 marzo 2012.

nell'attività consultiva svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica ²³¹.

Nell'esperienza più recente, si riscontrano casi, non isolati, di disposizioni la cui applicazione è destinata ad avere conseguenze ed effetti su norme appena entrate in vigore ²³². Dello stesso segno sono – per citare un esempio di cui si è ragionato nel precedente capitolo – le disposizioni recate da provvedimenti d'urgenza e da altre fonti di rango primario che hanno inciso, sia direttamente modificandole, sia indirettamente – richiedendo quindi successivi interventi di coordinamento – su ambiti della disciplina oggetto del codice dell'ordinamento militare, le quali hanno poi condotto anche a modificazioni dello stesso ad opera del correttivo. Di «modifiche – non sempre testuali – a disposizioni di recentissima approvazione» ragiona spesso il Comitato già citato, da ultimo, sul decreto-legge n. 16 del 2012 appena richiamato.

Gli interventi ripetuti, spesso sovrapposti o talora quasi immediatamente contraddetti da successive disposizioni, costituiscono elementi che evidentemente non agevolano la semplificazione del quadro normativo. Se da un lato lo *stock* viene semplificato attraverso il suo sfoltimento dalle sue componenti più obsolete o ricondotto a sistema attraverso le complesse e meritorie opere di riassetto e codificazione, dall'altro si assiste a una contestuale, ininterrotta stratificazione normativa, non solo ad opera di provvedimenti d'urgenza, che – in assenza di un adeguato coordinamento con le disposizioni già vigenti – rischia di vanificare lo scopo ultimo della semplificazione stessa. Favorire stabilità, certezza e semplificazione della legislazione è la via maestra per offrire all'interprete, ai cittadini, un quadro di chiarezza, in cui si sostanzia la stessa certezza del diritto.

D'altra parte, si possono comprendere le ragioni, politiche, contingenti, di opportunità, che concorrono a rendere difficile – e talvolta quasi impossibile – arginare siffatti fenomeni; lo stesso Consiglio di Stato, nel suo parere sullo schema di decreto correttivo del codice dell'ordinamento militare riconosceva che: «È inevitabile che i codici di settore non possano considerarsi la sede di disciplina esclusiva di una materia, ma va evitato, per quanto possibile, dopo un'operazione di codificazione, il fenomeno della "fuga" dal codice».

²³¹ Anche con specifico riferimento ad alcuni dei provvedimenti ora ricordati: si veda, ad esempio, il parere reso dalla Commissione affari costituzionali del Senato sul citato decreto-legge n. 1 del 2012, approvato nella seduta n. 355 dell'8 febbraio 2012.

²³² Si pensi, ad esempio, a quanto disposto in materia di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica dall'articolo 25, comma 2, sempre del decreto-legge "liberalizzazioni", per il quale è stata rilevata l'opportunità di coordinamento con altra norma, di analogo tenore: si veda quanto previsto dal punto 4.2, capoverso *g-bis*) della lettera b) del comma 1 dell'articolo 25, mediante novella del comma 11 dell'articolo 4 del decreto legge n. 138 del 2011.

Ma allora, dinanzi a queste dinamiche ardue da contrastare e alle contrapposte esigenze ad esse sottese – l’urgenza di intervenire, anche a discapito dell’organicità dell’intervento, da un lato, l’esigenza di assicurare, anche *a posteriori*, coerenza e conoscibilità alla normativa, dall’altro – deve ergersi l’argine di una costante, paziente e attenta opera di riassetto e consolidamento normativo.

Non sembra superfluo allora ragionare ancora di una rinnovata delega di carattere sistematico in materia di semplificazione normativa; abbandonato ormai da tempo lo strumento – che pure potrebbe trovare nuova linfa – delle leggi annuali di semplificazione, la ripresa di tale percorso può passare per una conferma del complesso meccanismo «taglia leggi» previsto dall’articolo 14 della legge n. 246 del 2005, riattivando i due meccanismi complementari di abrogazione espressa di norme, da un lato, e di codificazione, dall’altro. Lo stesso Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, nella già citata audizione dinanzi alla Commissione per la semplificazione²³³, ha convenuto come occorra «proseguire, in primo luogo, l’opera di pulizia normativa intrapresa con il cosiddetto taglia-leggi», prefigurando – oltre agli interventi di codificazione di settore ricordati nel precedente paragrafo – il conferimento di una «nuova delega mirata: ad esempio, una norma che possa riguardare le disposizioni stratificate nel tempo contenute in tutti i provvedimenti collegati alle leggi finanziarie».

Una nuova fase di codificazione può infatti essere configurata e realizzata sia per singoli settori, ossia sulla scia dell’attuazione dell’articolo 14 della legge n. 246 del 2005, ma anche per tipologia di fonti da riordinare: si possono così ipotizzare riassetti concernenti i provvedimenti collegati alle leggi finanziarie, citati dal Ministro, i sempre più numerosi decreti-legge succedutisi nella legislatura e con i quali sono stati realizzati interventi teleologicamente unificati (prevalentemente) dalle esigenze di stabilizzazione finanziaria, quelli di proroga di termini, i periodici interventi di attuazione di normative comunitarie nei più diversi settori, nonché – *last but not least* - i vari interventi di semplificazione amministrativa. Poiché, per dirla con il ministro Patroni Griffi, «la semplificazione è per sua natura disomogenea, perché la finalità, il metodo e la strumentazione che accomunano le disposizioni tradizionalmente contenute nei disegni di legge di semplificazione devono mirare a vari settori della vita quotidiana e produttiva». È una prima tassonomia – qui solo abbozzata, senza pretese di esaustività – di possibili fonti-tipo nelle quali rinvenire disposizioni di legge sovente non coordinate con l’impianto normativo su cui sono destinate a innestarsi o a interagire, e per le quali un’opera di riassetto può offrire quel contributo alla chiarezza e semplificazione dell’ordinamento che presiede alle buone politiche di qualità della regolazione.

²³³ Seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 22 febbraio 2012, già citata.

Un ulteriore ambito di intervento, di natura ricognitiva e complementare a quello ora ricordato, ma forse non meno rilevante ai fini della certezza del diritto, potrebbe essere rappresentato dalla previsione di un intervento volto a garantire la predisposizione di un'unica «mappa» delle «zone certe». Si tratta di prevedere la confluenza in un unico elenco delle disposizioni espressamente salvate dai vari provvedimenti attuativi dell'articolo 14, tra i quali certamente quelli indicati nei due Allegati al decreto «salva leggi», nell'articolo «salva leggi» del codice dell'ordinamento militare, nonché in eventuali, ulteriori norme «extravaganti»; nonché la confluenza in un altro elenco unitario delle disposizioni espressamente abrogate, a partire dai provvedimenti d'urgenza del 2008, passando per gli interventi «taglia leggi», che siano appositi, codicistici o anche "extravaganti".

E una progressiva riduzione delle «zone d'ombra», tuttora presenti dopo la trascorsa fase del procedimento «taglia leggi», può essere proseguita spostando il discrimine temporale a suo tempo individuato – quello della pubblicazione delle disposizioni fino al 31 dicembre 1969 – e avvicinandolo al presente per fasi successive.

L'eventuale riattivazione della delega alla codificazione di cui all'articolo 14 potrebbe inoltre essere integrata con l'espressa previsione della possibilità di affiancare al codice di rango primario una codificazione di rango secondario, con la quale realizzare eventuali delegificazioni, ratificando e sancendo esplicitamente una facoltà già esercitata dal Governo con le prime due codificazioni (quella dell'ordinamento militare e quella in materia di attività agricola, quest'ultima poi non portata a compimento), ma successivamente abbandonata (con il riassetto in materia di ordinamento degli uffici consolari e con il codice del turismo).

A tale riguardo, giova ricordare che – come segnalato nella precedente relazione – il Consiglio di Stato, intervenendo su un punto allora controverso ²³⁴, ha affermato che «attraverso il riassetto è possibile legificare norme di origine regolamentare, delegificare ovvero deregolamentare una determinata materia affidando l'individuazione delle prescrizioni di dettaglio a fonti non normative» ²³⁵. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, «in ogni caso, il richiamo senza distinzioni di sorta a tutti i principi e criteri direttivi contemplati nell'art. 20, l. n. 59 del 1997 (e dunque anche a quelli di cui al co. 2 che, a sua volta, rinvia ai regolamenti previsti dal primo e dal secondo comma dell'art. 17, l. n. 400 del 1988 e quindi anche a quelli frutto di delegificazione), da parte del comma 15 dell'art. 14, l. n. 246 cit. conferma, *in parte qua*, la validità della scelta effettuata dal Governo».

²³⁴ Emerso anche nel corso dell'esame parlamentare dello schema di testo unico regolamentare in materia di ordinamento militare, nonché di quello in materia di attività agricola.

²³⁵ In tal senso il Consiglio di Stato, sezione normativa, 20 dicembre 2004, n. 11602, parere reso sullo schema del codice del consumo; adunanza generale 25 ottobre 2004, n. 2 sullo schema del codice della proprietà industriale.

L'intervento integrativo di cui si ragiona consentirebbe di superare con ancora maggiore certezza le perplessità a suo tempo formulate, cui rispondevano le considerazioni del Consiglio di Stato ora richiamate, derivanti dall'assenza di un'espressa autorizzazione alla delegificazione tra i criteri di delega alla codificazione.

In conclusione, riattivare le procedure di sfoltimento dello *stock* normativo e di sistematico riordino della legislazione – e della connessa regolazione secondaria – con una nuova delega alla codificazione può riconsegnare al legislatore delegato spazi di razionalizzazione funzionali a proseguire il percorso della semplificazione normativa. Affiancati da interventi di «manutenzione dell'ordinamento»²³⁶, soprattutto per quei settori in cui la ricomposizione del mosaico normativo sia più agevole, i riassetti «di sistema», unitamente a quelli «di merito» previsti da specifiche deleghe, potranno sempre più avvicinare l'obiettivo di garantire la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, principi che la Corte costituzionale ha annoverato, anche di recente, tra i «fondamentali valori di civiltà giuridica»²³⁷.

²³⁶ Di cui si è detto all'inizio del presente paragrafo.

²³⁷ Sentenza n. 78 del 2012.



Ultime pubblicazioni che raccolgono documentazione di Commissione

1. Commissione speciale in materia di infanzia e minori. La figura istituzionale del difensore del minore. Atti dell'incontro con i garanti dell'infanzia di Irlanda del Nord e Danimarca e con il Comitato Unicef-Italia, 6 luglio 2004
2. Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani. Relazione sull'attività svolta nella XIV Legislatura, gennaio 2006
3. Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale, aprile 2006
4. Il sistema penitenziario italiano. Relazioni dei sopralluoghi svolti dalla Commissione giustizia in merito al funzionamento del sistema penitenziario nazionale, aprile 2006
5. Dichiarazioni anticipate di volontà sui trattamenti sanitari. Raccolta di contributi forniti dalla commissione igiene e sanità, marzo 2007
6. Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale: Relazioni conclusive sull'attività e sulle inchieste svolte, aprile 2008
7. Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, maggio 2011
8. Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia, marzo 2012
9. Diritti umani e politiche estere tra principi e *realpolitik*, luglio 2012

Tip. Print. Company S.r.l.
Via T. Edison 20 - Monterotondo (Roma)
Tel. 06 9060642 r.a.
www.printcompany.it