

I PIÙ RECENTI TENTATIVI DI “SISTEMAZIONE” TRAMITE DELEGA LEGISLATIVA\*

GIUSEPPE MOBILIO\*\*

**Sommario**

1. Introduzione: i confini della sistemazione legislativa. – 2. L’evoluzione nelle politiche di sistemazione legislativa. – 2.1. L’esperienza delle leggi annuali di semplificazione: alla ricerca (incoerente) di un disegno unitario. – 2.2. La fase successiva alle leggi di semplificazione: l’assenza di un disegno unitario. – 3. Le categorie della sistemazione legislativa. – 4. L’effettiva realizzazione delle operazioni di sistemazione. – 5. Le sistemazioni incomplete. – 6. Considerazioni conclusive.

**Suggerimento di citazione**

G. MOBILIO, *I più recenti tentativi di “sistemazione” tramite delega legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “I poteri normativi del Governo”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi a Firenze il 4 aprile 2019.

\*\* Ricercatore t.d. di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Firenze  
Contatto: [giuseppe.mobilio@unifi.it](mailto:giuseppe.mobilio@unifi.it)

### 1. Introduzione: i confini della sistemazione legislativa

Uno degli approcci privilegiati con cui guardare alle fonti del diritto, come noto, è quello che mette in risalto il rapporto biunivoco e condizionante tra produzione normativa e sistema dei poteri<sup>1</sup>. Le fonti normative rappresentano l'aspetto dinamico della forma di governo e, più oltre, sono in grado di condizionare ed essere a loro volta condizionate dalla stessa forma di Stato<sup>2</sup>. Da questo punto di vista, l'indagine sulla funzione politico-istituzionale degli atti normativi del Governo, in generale, e delle deleghe legislative, in particolare, risulta particolarmente feconda.

Nel panorama delle fonti normative, infatti, la delega legislativa ha registrato un notevole distacco dal modello costituzionale in corrispondenza all'effettivo atteggiarsi delle relazioni tra Parlamento e Governo. Già da tempo è evidente come la delega non costituisca più uno strumento derogatorio ed eccezionale rispetto alla regola di cui all'art. 70 Cost.<sup>3</sup>. Viceversa, lo schema ricavabile dal dato costituzionale ha manifestato una spiccata "elasticità" a seconda dell'esprimersi di tale rapporto<sup>4</sup>. Le conseguenze che hanno avuto origine – e che rilevano più da vicino ai fini della presente riflessione – si muovono su due piani tra loro collegati.

Da un primo punto di vista, questa elasticità ha dato direttamente origine ad una oscillazione nelle finalità con cui i decisori politici fanno ricorso alla delega legislativa: non solo per operazioni ad alta complessità tecnica, come il coordinamento normativo, ma anche per affrontare temi ad alto significato politico, come le riforme<sup>5</sup>.

Da un secondo punto di vista, occorre registrare un notevole incremento in termini quantitativi nel ricorso alla delega legislativa, tale da aver fatto parlare nell'ultimo ventennio di "grande espansione" della delega, quale strumento

<sup>1</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., 89 ss.

<sup>2</sup> Sul punto la letteratura è copiosissima; basti rinviare qui a A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 2, 1986, 271 ss.; U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, XIII ss.; E. CHELI, *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in AA.VV., *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 2003, 127 ss.; A. RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 110 ss.; A. SIMONCINI, A., *Dalla prassi in materia di fonti nuove gravi "torsioni" della forma di governo e della forma di stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011.

<sup>3</sup> Secondo classiche ricostruzioni come quella proposta da A. CERRI, *Delega legislativa*, *Enc. giur.*, X, 1993.

<sup>4</sup> Cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., 16 ss.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

per attuare proprio interventi di significativa portata riformatrice<sup>6</sup>. Si tratta di un trend che trova conferma anche nel più recente periodo e che ha subito solamente una flessione nella ultima parte della XVI legislatura e agli inizi della XVII legislatura<sup>7</sup>, ma che nell’ultima parte della XVII legislatura ha vissuto una crescita che ha determinato una nuova fase “riespansione”<sup>8</sup>.

Con il presente scritto si vuole indagare la prassi più recente attorno ad una particolare tipologia di delega legislativa che, da una parte, si pone al crocevia tra quella che è stata chiamata complessità tecnica e politica e che, dall’altra, ha risentito sensibilmente di questo incremento numerico nel ricorso da parte di Parlamento e Governo. Si tratta di quelle deleghe rientranti nella attività di “manutenzione”<sup>9</sup> della legislazione e che, ai fini di questa riflessione, si è deciso di inquadrare come deleghe di “sistemazione”. Grazie ad esse, è possibile godere di un angolo prospettico privilegiato con cui osservare le dinamiche che animano questa fonte e, dietro di essa, la forma di governo.

In via preliminare occorre definire le coordinate della ricerca e delimitare il campo di indagine. Innanzitutto, si è deciso di fare ricorso al termine inusuale di “sistemazione”<sup>10</sup> per richiamare quegli atti che consolidano unitariamente e organicamente le principali disposizioni normative vigenti in un dato settore, attraverso una loro riformulazione complessiva secondo una visione e una *ratio* comune, con un grado di innovazione che può variare dalla mera riformulazione delle disposizioni vigenti alla loro riforma.

<sup>6</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delega legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 2003, 61 ss.; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, II, Giuffrè, Milano, 2006, 1769. Per una puntuale analisi sui dati, cfr. anche P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, cit., 80 ss., e B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, Bologna, 107 ss.

<sup>7</sup> In corrispondenza del Governo Monti e del Governo Letta; cfr. E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell’attività normativa del governo nel primo anno della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, 22.

<sup>8</sup> In corrispondenza del Governo Renzi; cfr. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 82 ss.

<sup>9</sup> Il riferimento va ovviamente ad A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999, 12, che definisce “manutenzione” l’insieme delle attività necessarie o opportune a tenere in ordine il “libro delle leggi” considerato nel suo complesso, cioè «a far sì che esso corrisponda costantemente alle esigenze di coerenza, di semplicità e di chiarezza che dovrebbero essere sue proprie».

<sup>10</sup> Non così inusuale per la Corte costituzionale o il Consiglio di Stato, che rispettivamente vi hanno fatto riferimento in alcune pronunce come la sent. n. 80/2012 o il parere 21 marzo 2016, n. 464, che verranno ricordati più avanti nella trattazione. Ma si consideri anche la concezione di “ordine” espressa in R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2004, 73, che richiama «i concetti di sistemazione razionale, di unità, di coerenza e di chiarezza della legislazione, mentre all’opposto il disordine richiama i concetti di casualità, di frammentazione, di incoerenza e di oscurità della legislazione».

La definizione assunta in ipotesi ha il pregio di essere sufficientemente precisa, in grado cioè di delimitare l'oggetto di indagine; ma risulta anche comprensiva ed elastica, perché elaborata a partire dalle diverse tipologie ed esperienze che – come si vedrà – si sono sviluppate nel tempo, riuscendo ad abbracciarle tutte; ma soprattutto si presenta come neutra, rispetto a tutte le categorie con cui occorrerà confrontarsi, come “riordino”, “riassetto”, o “testo unico”, “codice”, che – come si avrà modo di sottolineare – hanno progressivamente assunto una (più o meno) precisa caratterizzazione ideologica.

A livello temporale, verranno prese in considerazione le operazioni di sistemazione disposte e portate avanti a partire dal 2005, anno di entrata in vigore della legge 28 novembre 2005, n. 246, ovvero l'ultima legge che, ad oggi, ha chiuso l'esperienza delle leggi annuali di semplificazione<sup>11</sup>. Quella disposta dalla legge di semplificazione per il 2005 è l'ultima grande operazione di riassetto legislativo avviata nel nostro ordinamento, cui hanno fatto seguito solamente interventi che non sono stati guidati da una logica unitaria o trasversale rispetto agli ambiti materiali presi in considerazione. Per questo diviene ancor più importante delimitare l'oggetto di ricerca dal punto di vista “spaziale”, consapevoli di quanto possa essere sfuggente stabilire un perimetro univoco.

Innanzitutto, le analisi prenderanno in considerazione solamente le sistemazioni disposte con fonti di rango primario. Ne rimangono quindi esclusi i regolamenti del Governo, nonostante che il piano delle fonti di rango primario e di rango secondario si intersechino di frequente. Facendo riferimento ad un profilo che non verrà preso direttamente in considerazione nelle riflessioni che seguono, ma che non è certo sfuggito agli osservatori<sup>12</sup>, sono molteplici i casi in cui, ad esempio, atti aventi forza di legge, nel riordinare la normativa in una data materia, dispongono la delegificazione di precedenti fonti legislative o, al contrario, “legificano” disposizioni regolamentari preesistenti.

Specificando ulteriormente il perimetro dell'indagine, saranno prese in considerazione solamente le sistemazioni disposte tramite delega legislativa, la quale tradizionalmente rappresenta lo strumento privilegiato per realizzare la raccolta, eventualmente con una contestuale riforma, della legislazione in vigore. Non è un caso che, nel lasso di tempo preso qui in considerazione, sia

<sup>11</sup> Nello specifico – come si vedrà – verranno presi in considerazione i codici di riassetto adottati sulla base dell'art. 14, cc. 15, 18, 18-*bis*, della legge n. 246/2005.

<sup>12</sup> Sul punto, anche per un rinvio ai rilievi del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it, Focus Fonti*, 3, 2017, 23 s., disponibile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

dato registrare – salvo possibili sviste – solamente un solo caso di sistemazione disposta con atto legislativo, ovvero la legge n. 238/2016, recante il c.d. “codice del vino”<sup>13</sup>. Nel costituire un *unicum*, questa eccezione testimonia però che, nelle materie non politicamente divisive e per interventi non eccessivamente tecnici, anche la legge possa offrire un valido strumento per operare sistemazioni<sup>14</sup>, a dispetto di quanto si è tradizionalmente soliti ritenere.

Quanto alla concreta individuazione dei decreti legislativi che assumono qui rilievo, sono stati seguiti una prima serie di criteri aventi natura formale. Il primo di essi è certamente quello dell’autoqualificazione, in ragione del quale sono stati posti al vaglio tutti quegli atti che nel titolo recano un riferimento ad un tipico atto di sistemazione, come ad esempio “codice” o “testo unico”, o ad una tipica attività di sistemazione, come ad esempio “riordino”, “riassetto”, “armonizzazione”, “coordinamento”, ecc. Tuttavia, come anche la giurisprudenza insegna, tale criterio non può essere risolutivo, poiché non è possibile giudicare un atto normativo prescindendo dal contenuto e dalla sostanza<sup>15</sup>.

Un secondo criterio formale che è stato seguito attiene al procedimento e, in particolare, guarda alla sottoposizione dello schema di decreto legislativo al parere del Consiglio di Stato. L’art. 17, c. 25, della legge n. 127/1997, nel delimitare le funzioni consultive obbligatorie del Consiglio di Stato, fa menzione, accanto all’attività regolamentare, governativa e ministeriale, anche della «emanazione dei testi unici». Per indirizzo costante, il Consiglio di Stato ha interpretato tale disposizione non in senso rigido e riduttivo, bensì in senso ampio, ricomprendendovi i decreti legislativi contenenti elementi di “riordino”, di “riassetto”, o intitolati “codici”, e applicando «la disposizione che prevede il parere obbligatorio del Consiglio di Stato, anche laddove la specifica norma di delega non dovesse contenere tale indicazione»<sup>16</sup>. Nonostante che tale indirizzo abbia consentito all’organo consultivo del Governo di pronunciarsi su alcuni dei principali decreti legislativi presi qui in esame, questo criterio di selezione non può dirsi del tutto dirimente, dato che – come si vedrà – numerosi atti che di fatto hanno apportato una sistemazione sono sfuggiti al suo parere.

<sup>13</sup> Legge 2 dicembre 2016, n. 238, “Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino”.

<sup>14</sup> A riprova di quanto detto si consideri come la legge n. 238/2016 sia stata approvata sostanzialmente all’unanimità, e che nella seconda lettura alla Camera dei Deputati l’approvazione sia avvenuta tramite Commissione in sede legislativa.

<sup>15</sup> Come ritenuto pacifico nella giurisprudenza costituzionale, l’autoqualificazione compiuta dal legislatore «non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza»; *ex plurimis* sentt. n. 137/2018, n. 203/2012, n. 207/2010, n. 1/2008.

<sup>16</sup> Così, ad esempio, Cons. St., ad. gen., parere 28 ottobre 2004, n. 10548.

I citati criteri formali, dunque, offrono un primo dato di partenza, ma non valgono ad esaurire la selezione del materiale rilevante. Occorre quindi addentrarsi nella sostanza e nei contenuti concretamente assunti delle fonti per ritracciare i caratteri della sistemazione per come sopra definita. Ed è necessario indagare nei contenuti non solo delle previsioni della legge di delega, con specifico riguardo a oggetto e principi e criteri direttivi, ma anche del decreto legislativo, ovvero del concreto esercizio che è stato fatto del potere delegato.

A partire dal concetto di sistemazione qui accolto, inoltre, è possibile escludere una serie di atti che, di converso, ne rimangono estranei sotto differenti profili. Ragionando in negativo, non verranno presi in considerazione i decreti legislativi che disciplinano aspetti puntuali o parziali di una data materia, non interessandola organicamente. Non si terrà conto dei decreti legislativi che si limitano a novellare le fonti di rango primario preesistenti, senza raccoglierle unitariamente e senza abrogare le disposizioni precedentemente in vigore. Non si considereranno neppure quegli atti che recano presunte discipline organiche ma che, pur abrogando espressamente la normativa preesistente, si risolvono solamente nella disciplina parziale di un fenomeno, seppure in questo caso non sia sempre possibile tracciare un confine così netto<sup>17</sup>. E neppure verranno ricomprese quelle fonti attuative delle direttive dell'Unione europea che, di per sé solo, riproducendo parzialmente i contenuti delle direttive stesse, aspirano ad una struttura "codicistica" attraverso l'esplicitazione di definizioni, finalità, obiettivi: in molti di tali casi, il decreto legislativo assomiglia ad un corpus normativo unitario e omogeneo, ma costituisce per lo più un atto di mera attuazione, che contiene una disciplina parziale o microsettoriale. Viceversa, verranno considerati gli atti di raccolta/riforma dell'intero corpus normativo settoriale, magari supportati da specifici principi e criteri direttivi previsti con la delega<sup>18</sup>.

## **2. L'evoluzione nelle politiche di sistemazione legislativa**

### **2.1. L'esperienza delle leggi annuali di semplificazione: alla ricerca (incoerente) di un disegno unitario**

Prima di addentrarsi nell'analisi concreta dei decreti legislativi che operano una sistemazione legislativa, per come è stata delimitata temporalmente e materialmente, è opportuno interrogarsi sulla esistenza o meno di più generali politiche di sistemazione legislativa che offrano a questa tipologia di atti una

<sup>17</sup> È il caso, ad esempio, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, "in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", o del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, recante "Disciplina dell'impresa sociale".

<sup>18</sup> Un esempio su tutti è offerto dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice degli appalti".

cornice o un disegno unitario entro cui possano trovare uno sviluppo coerente. Si tratta di guardare al vasto tema della semplificazione normativa, a partire dal particolare angolo prospettico qui proposto.

Ai limitati fini del presente discorso, è sufficiente ricordare come le azioni di semplificazione normativa nascano per migliorare la qualità della regolazione, avendo come obiettivo di fondo il contenimento della crescita delle norme in vigore ed una maggiore qualità delle nuove norme, nel senso di una loro maggior fattibilità ed efficacia<sup>19</sup>.

Il perseguimento di tali obiettivi, tuttavia, non è stato certo reso più agevole dalla circostanza che le politiche di semplificazione – nelle loro varie accezioni – non hanno seguito uno sviluppo omogeneo, ma hanno conosciuto vicende alterne e cambiamenti di rotta a seconda delle sensibilità e dei programmi politici del legislatore. Dietro lo “slogan” della semplificazione, infatti, si celano idee, approcci e politiche diverse<sup>20</sup>, e sembrerebbe che ogni maggioranza politica abbia inteso dettare una propria disciplina e un proprio indirizzo quasi al solo fine di distinguersi rispetto al modello ereditato<sup>21</sup>.

Questa scarsa chiarezza di fondo viene poi aggravata dall’inestricabile intreccio tra fini e mezzi. Da una parte, risulta impossibile distinguere il fine – la “semplificazione” – dai mezzi idonei a raggiungerlo<sup>22</sup>. Dall’altra, le politiche di semplificazione scontano la tendenza ad occultare la qualità politica delle scelte attraverso una “neutralizzazione” dei mezzi con i quali porre mano alla legislazione, spostando l’attenzione sull’utilizzo delle tecniche legislative, attorno alle quali «monta un crescente ottimismo»<sup>23</sup>, ma senza aver chiarezza degli obiettivi di fondo.

Volendo richiamare brevemente il percorso segnato dalle politiche di semplificazione, basti rievocare come esse inizialmente si appuntassero non tanto sul profilo normativo, quanto su quello amministrativo e sul piano delle fonti tramite la tecnica della delegificazione<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> A. CELOTTO, C. MEOLI, *Semplificazione normativa*, cit., 808.

<sup>20</sup> A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, il Mulino, 2002, 37 ss.

<sup>21</sup> M. MALO, *Previsioni ed esperienze di consolidazione normativa*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, 169.

<sup>22</sup> Cfr. D. NOCILLA, *La funzione del Consiglio di Stato nelle politiche di semplificazione: il senso di un’esperienza*, in *Giur. it.*, 4, 2007, 4, 1035, secondo cui «fini e mezzi si confondono a tal punto che spesso non si comprende cosa voglia intendersi per semplificazione, se non si esaminano anche i mezzi che la legge mette in campo per raggiungere quella determinata finalità».

<sup>23</sup> Cfr. R. VIRIGLIO, *La neocodificazione. Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Jovene, Napoli, 2007, 37 s., che sottolinea come l’obiettivo di rimuovere gli ostacoli che la cattiva legislazione frappone sul piano economico e sociale può essere invece raggiunto «solo attraverso atti normativi che necessariamente implicano riforme strutturali e dunque un grado di innovatività nell’ordinamento molto elevato».

<sup>24</sup> Ovvero sul piano sostanziale di semplificazione procedimentale e degli assetti organizzativi, riduzione di tempi e costi dell’attività amministrativa, liberalizzazione e agevolazione delle modalità

Sono gli stessi anni, inoltre, in cui viene inaugurato – come noto – lo strumento della “legge annuale di semplificazione”, per cui alla legge n. 59/1997 che si pone come “legge-madre” avrebbero dovuto far seguito con cadenza annuale le c.d. “leggi-figlie”, con l’obiettivo di dare unitarietà alle politiche di semplificazione<sup>25</sup>.

Merito della prima legge di semplificazione, ovvero la legge n. 50/1999<sup>26</sup>, è stato quello di aver cercato di legare più strettamente il processo di revisione della disciplina dei procedimenti amministrativi con l’opera di riordino normativo, attraverso l’introduzione della delega finalizzata all’adozione dei c.d. testi unici misti<sup>27</sup>. Sebbene la seconda legge di semplificazione, n. 340/2000<sup>28</sup>, abbia cercato di razionalizzare e precisare la natura dei testi unici misti, la conclusione della XIII legislatura ha segnato il tramonto della politica organica di semplificazione condotta tramite delegificazione e questo tipo di testi unici. È apparso chiaro, infatti, come la prima tecnica non fosse di per sé idonea a raggiungere gli obiettivi prefissati, né comportasse affatto una semplificazione normativa<sup>29</sup>, mentre i secondi hanno posto più problemi sul

di esercizio delle attività economiche, e sulla legislazione o micro-legislazione che rendeva difficile la gestione di tale attività; cfr. A. CELOTTO, C. MEOLI, *Semplificazione normativa*, cit., 811 s. Sottolineano F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, cit., p. 57 ss. come negli anni ‘90 emerga la consapevolezza «del nesso fra qualità della regolazione, costi e qualità del sistema amministrativo-burocratico, da un lato, e competitività del sistema economico, dunque crescita e sviluppo del Paese, dall’altro».

<sup>25</sup> Gli strumenti con cui le “leggi figlie” avrebbero dovuto inizialmente operare una semplificazione erano la delegificazione e il riordino tramite testi unici legislativi e regolamentari della disciplina nelle materie interessate (art. 20, cc. 1 e 11, legge n. 59/1997). In tal modo, «da un punto di vista tecnico la delegificazione ha costituito una sorta di naturale premessa per il riordino normativo»; cfr. N. LUPO, G. TARLI BARBIERI, *Le leggi annuali di semplificazione*, cit., 222.

<sup>26</sup> Legge 8 marzo 1999, n. 50, recante “delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998”, su cui cfr. N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione: commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>27</sup> Nell’intento di massimizzare i vantaggi offerti dalla delegificazione e ridurre gli inconvenienti dello strumento, al Governo veniva attribuito il compito di realizzare un’opera di riordino «mediante l’emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari» (art. 7, c. 2, legge n. 50/1999).

<sup>28</sup> La legge 24 novembre 2000, n. 340, “disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999”, distingueva all’art. 7 tra uno specifico decreto legislativo contenente le disposizioni primarie (testo B) ed un regolamento contenente le disposizioni secondarie (testo C), racchiuse in un testo unico (testo A) emanato mediante d.P.R. e contenente disposizioni di rango legislativo (contraddistinte dalla lettera L) e regolamentare (contraddistinte dalla lettera R). Osserva però N. LUPO, *Testo unico*, cit., 5943, come tale specificazione non ha certo contribuito a chiarire la natura dell’atto.

<sup>29</sup> Rileva P. CARNEVALE, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Ed. scientifica, Napoli, 2007, 58 s., come «non esiste presupposto logico o positivo che consenta di ritenere sussistente un nesso fra semplificazione



piano della legalità costituzionale e del rapporto tra fonti di quanti ne abbiano risolti<sup>30</sup>.

La terza legge di semplificazione, n. 229/2003<sup>31</sup>, ha dunque imposto un'importante svolta nelle politiche di semplificazione, aprendone la nuova stagione del “riassetto” e della “codificazione”. Confermando una prassi inaugurata fin dalla prima legge di semplificazione, inoltre, la “legge figlia” ha modificato la stessa “legge madre” che ne ha previsto l'adozione, riscrivendo l'art. 20 della legge n. 59/1997<sup>32</sup>.

La nuova figura del codice di settore si caratterizza, innanzitutto, per un intervento politico riformatore che comporta un più alto grado di innovatività delle sue norme rispetto ai precedenti t.u. misti<sup>33</sup>. Ma, soprattutto, i nuovi commi 3 e 4 del citato art. 20 preconstituiscono una serie lunga e dettagliata di principi e criteri direttivi di “primo grado”, che devono essere rispettati sia dalle deleghe previste nelle successive leggi di semplificazione, sia dalle deleghe previste dalla stessa legge n. 229/2003<sup>34</sup>. In questo modo, come rilevato anche dal Consiglio di Stato, «l'unitarietà della sede di previsione (il novellato art. 20 della l. n. 59 del 1997) e dei criteri metodologici di codificazione (non, ovviamente, di quelli sostanziali relativi al contenuto delle singole materie oggetto di codificazione) segnala l'esigenza di un approccio coordinato, se non comune, riguardo agli interventi di codificazione, quantomeno per gli aspetti di “metodo” e per gli strumenti giuridici da adottare»<sup>35</sup>.

del sistema normativo e delegificazione»: si trattava unicamente di una scelta politica. La delegificazione «si riduce ad un'azione di trasloco di fonte di disciplina e non già in un arretramento dell'ordinamento normativo».

<sup>30</sup> Osserva F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in M.A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, 104, come la delega all'adozione dei t.u. misti «violasse, alternativamente, le norme costituzionali in tema di potestà legislativa, per l'ampiezza dei principi e criteri direttivi e per la previsione di un esercizio ripetuto della delega per gli aggiornamenti dei testi unici ovvero il principio di preferenza della legge, per essere stato conferito al Governo un potere di abrogazione di disposizioni legislative eccedenti la pur lata configurazione dell'abrogazione condizionata».

<sup>31</sup> Legge 29 luglio 2003, n. 229, “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001”.

<sup>32</sup> Viene così abbandonato il postulato circa la correlazione fra delegificazione e semplificazione nonché l'esperienza dei testi unici misti, in favore della nuova figura dei “codici di settore”, non più «aventi ad oggetto procedimenti» ma operanti il “riassetto” con «riguardo a materie» (art. 1, c. 1, legge n. 229/2003). Cfr. P. CARNEVALE, *Semplificazione mediante riassetto e sistema delle fonti nella legge di semplificazione per il 2001 (n. 229/2001). Prime considerazioni*, in M.A. SANDULLI, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, 127.

<sup>33</sup> M. MALO, *Manutenzione delle fonti*, cit., 66.

<sup>34</sup> Cfr. G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione: i “codici di semplificazione di settore”*, Cedam, Padova, 2007, 69.

<sup>35</sup> Cons. St., ad. gen., parere 28 ottobre 2004, n. 10548, punto 4. I codici di settore adottati sulla base delle previsioni alla legge n. 229/2003 sono: il d.lgs. n. 196/2003 (codice in materia di protezione dei dati personali), il d.lgs. n. 259/2003 (codice delle comunicazioni elettroniche), il d.lgs. n. 42/2004

La quarta ed ultima legge annuale di semplificazione è stata la n. 246/2005, che non solo ha nuovamente modificato il quadro normativo di riferimento all'art. 20 della legge n. 59/1997, ma ha introdotto il nuovo e discusso meccanismo del c.d. taglia-leggi<sup>36</sup>.

Sotto il primo profilo, è stato introdotto il comma 3, lett. a-bis), al citato art. 20, che nel modificare i principi e i criteri direttivi imposti ai decreti legislativi recanti codici di riassetto, affianca al «coordinamento formale» anche il «coordinamento sostanziale del testo delle disposizioni vigenti»<sup>37</sup>.

Sotto il secondo profilo, viene disposto un complesso meccanismo, basato anch'esso sulla delega legislativa, allo scopo di operare una drastica riduzione dello stock legislativo statale formalmente vigente e, in via ulteriore, una più complessiva opera di riassetto normativo dell'intera legislazione. Senza volere qui ricostruire approfonditamente le fasi di cui tale meccanismo consta, basti ricordare che il Governo veniva incaricato di attuare una delega "principale", finalizzata ad individuare le previsioni legislative adottate prima del 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, allo scopo di sottrarle alla loro abrogazione, e di attuare una delega "accessoria", finalizzata al riassetto della normativa di rango primario rimanente<sup>38</sup>.

Proprio quest'ultima delega<sup>39</sup> – secondo quanto qui interessa maggiormente – pone una serie di problemi di compatibilità con le norme costituzionali, non

(codice dei beni culturali e del paesaggio), il d.lgs. n. 30/2005 (codice della proprietà industriale), il d.lgs. n. 82/2005 (codice dell'amministrazione digitale), il d.lgs. n. 206/2005 (codice del consumo), il d.lgs. n. 209/2005 (codice delle assicurazioni), il d.lgs. n. 152/2006 (norme in materia ambientale) e il d.lgs. n. 163/2006 (codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

<sup>36</sup> Sulla legge 28 novembre 2005, n. 246, in termini generali v. G. SCIULLO, *La legge di semplificazione 2005*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2006, 368 e ss.; G. SAVINI, *La l. 246/05, prime considerazioni*, in *Amministrazione in cammino*, disponibile in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>37</sup> «Apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo»: tale previsione rende in qualche modo l'idea «di una differenza tra interventi di taglio essenzialmente linguistico-formale e interventi, che, benché finalizzati anch'essi a rendere più organica e sistematica la normativa del testo unico, siano di rilievo tale da mutare sensibilmente il contenuto delle norme da esso ricavabili»; così N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce*, cit., 282.

<sup>38</sup> In generale, su tale meccanismo e sulle modifiche alla legge n. 246/2005 accorse successivamente, basti rinviare su tutti a F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Ed. scientifica, Napoli, 2017, spec. 49 ss.; N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva. Tra luci e ombre*, Cedam, Padova, 2011; M. CECCHETTI, *Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 2010, 96 ss.

<sup>39</sup> Più nello specifico, l'art. 14, c. 15, della legge n. 246/2005, affidava al Governo, oltre al compito di individuare le disposizioni legislative statali ante-1970 da sottrarre alla ghigliottina abrogativa al c.

solo in punto di indicazione di oggetto definito, dal momento che si rivolge all'intero ordinamento, ma soprattutto di principi e criteri direttivi, i quali vengono formulati *una tantum* e si indirizzano a tutti i settori potenzialmente oggetto di riassetto, e pertanto risultano inadeguati a guidare un'opera di riassetto così vasta<sup>40</sup>.

È anche per questo che l'esito dell'opera di codificazione avviata sulla base della legge n. 246/2005 – di cui si darà conto nel prosieguo del lavoro – segna un bilancio che non può dirsi all'altezza delle aspettative, a motivo della scarsa incisività delle operazioni di riassetto effettivamente intraprese e delle tensioni generate nel sistema delle fonti<sup>41</sup>.

Più in generale, però, è il sistema delle leggi annuali di semplificazione che ha tradito le promesse e le attese inizialmente suscitate. L'uso delle fonti di rango primario per veicolare i contenuti della “legge-madre” ha reso quest'ultima soggetta – come detto – alle modifiche da parte delle “leggi-figlie” e a continui cambi di rotta nella definizione degli strumenti di semplificazione. Ma occorre registrare anche la mancanza di una progettazione e programmazione solida e condivisa degli interventi di riassetto, unitamente all'assenza di chiari indirizzi di politica legislativa<sup>42</sup>.

La legge di semplificazione, di conseguenza, è stata sin da subito affiancata da altre leggi che hanno conferito deleghe *ad hoc* di riordino entro specifiche materie<sup>43</sup>. E neppure si è deciso di prendere atto degli scarsi risultati e di trarre le dovute conclusioni in termini di ripensamento dei meccanismi di fondo,

16 (successivamente al c. 14-ter), anche il compito di provvedere «alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970». Il successivo c. 18 delegava il Governo ad adottare «disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15». Infine, il c. 18-bis delegava il Governo ad adottare disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione del precedente c. 18, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.

<sup>40</sup> A ciò si aggiunga il riferimento al termine “armonizzazione”, in cui è possibile farvi rientrare «sia interventi formali di semplice miglioramento e coordinamento dei testi, sia la riscrittura sostanziale delle discipline considerate, attività che in entrambi i casi, sia pure con incidenza diversa, comportano una innovazione delle normative coinvolte»; cfr. E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/09*, in *Federalismi.it*, 22, 2009, 12, disponibile in *www.federalismi.it*.

<sup>41</sup> Cfr. F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, cit., 129.

<sup>42</sup> Di recente, cfr. E. FRONTONI, *La periodicità perduta e quella neonata: legge di semplificazione annuale e legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in *Federalismi.it*, Focus Fonti, 2, 2018.

<sup>43</sup> Cfr. N. LUPO, G. TARLI BARBIERI, *Le leggi annuali di semplificazione*, cit., 226 e G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione*, cit., 106 ss.

come anche suggerito dal Consiglio di Stato<sup>44</sup>. Invece, esaurito il termine posto dalla legge n. 246/2005 per l'adozione dei decreti legislativi di riassetto, non è più stata adottata alcuna legge annuale di semplificazione, e di conseguenza le successive opere di codificazione sono state promosse dal Governo sulla base di deleghe conferite dal Parlamento seguendo logiche di programmazione differenti da quelle sperimentate nella fase precedente<sup>45</sup>.

## **2.2. La fase successiva alle leggi di semplificazione: l'assenza di un disegno unitario**

A partire dalla XIV legislatura, dunque, le politiche di sistemazione legislativa si sono concentrate o sulla attuazione della legge di semplificazione per il 2005, con particolare riguardo al meccanismo taglia-leggi, o hanno seguito percorsi del tutto differenti in termini di programmazione, strumenti normativi, ambiti materiali, orizzonti temporali.

Nel corso della XV legislatura non si registrano indirizzi generali specificatamente legati a politiche di sistemazione. È emersa invece la volontà di condurre le politiche di semplificazione in termini unitari, oltre che di coinvolgere tutti i livelli territoriali di governo nella relativa definizione e implementazione.

Tali politiche hanno ricevuto impulso a partire dall'«Accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione», siglato il 29 marzo 2007 in sede di Conferenza unificata, in attuazione di quanto stabilito dalla legge n. 246/2005<sup>46</sup>. A tale

<sup>44</sup> «Sarebbe, allora, più opportuno che, in sede di riconsiderazione della legge di semplificazione, si prendesse atto di tale realtà e si configurasse quest'ultima con una cadenza almeno biennale o, in alternativa, la si prevedesse all'inizio e alla metà di ciascuna legislatura. Una tale modifica, oltre a riflettere la realtà dei fatti, consentirebbe una migliore individuazione dei settori nei quali intervenire con le deleghe e permetterebbe una più compiuta attuazione di queste ultime anteriormente all'approvazione della legge successiva, sì da evitare, da un lato, il sovrapporsi di produzioni normative secondarie derivanti da leggi di semplificazione susseguentisi a cadenza ravvicinata (con "ingorgo" dell'esercizio delle potestà delegate e conseguente pericolo di scadenza dei termini fissati per queste ultime e necessità di prorogarli); dall'altro, una prima verifica dei risultati conseguiti e delle esperienze acquisite, ai fini degli opportuni interventi in sede di redazione della legge di semplificazione successiva»; così Cons. St., sez. cons., 21 maggio 2007, n. 2024, punto 7.1 del considerato.

<sup>45</sup> Così E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, cit., 6.

<sup>46</sup> L'art. 2 della legge n. 246/2005 introduce l'art. 20-ter nella legge n. 59/1997, ai sensi del quale le intese o gli accordi raggiunti in sede di Conferenza Stato-Regioni sono finalizzati al «perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l'altro, di: a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione; b) definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi

accordo ha fatto poi seguito il “Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione”<sup>47</sup>, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007, previsto dall’art. 1, c. 2 del d.l. n. 4/2006, alla stregua di nuovo strumento destinato ad essere adottato annualmente<sup>48</sup>.

Questo approccio che mira al coinvolgimento e al coordinamento di tutti i livelli territoriali di governo su base volontaria, condiviso anche dal Consiglio di Stato<sup>49</sup>, si è dunque concretizzato nella istituzione di un apposito centro di indirizzo politico, ovvero un Comitato interministeriale *ad hoc*, e nella elaborazione di un indirizzo unitario delle politiche di semplificazione. Il citato Piano di azione, tuttavia, è stato l’unico nel suo genere, dal momento che i Governi entrati in carica nelle legislature successive hanno deciso di non fare ulteriormente ricorso a tale atto.

Nella legislatura successiva, invece, gli sforzi volti alla sistemazione legislativa si sono incentrati nel dare attuazione ad altre previsioni contenute nella legge n. 246/2005, ovvero quelle relative al taglia-leggi. Nei paragrafi successivi si avrà modo di menzionare, in particolare, i decreti legislativi attuativi delle citate deleghe di riassetto ed alcune opere di sistemazione realizzate in parallelo ad esse.

Una volta esaurito il termine di operatività delle deleghe taglia-leggi, la XVII legislatura ha conosciuto il susseguirsi di molteplici interventi condotti all’insegna di logiche diverse.

Basti pensare al Governo Letta, che nel luglio 2013 aveva presentato al Senato un disegno di legge recante “Misure di semplificazione degli

di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell’impatto della regolazione e di consultazione».

<sup>47</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XV legislatura, Doc. CCXXXV, n. 1, *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*, trasmesso alla Camera il 20 luglio 2007.

<sup>48</sup> In base all’art. 1 del d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, viene istituito un apposito Comitato interministeriale che «predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l’anno successivo. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere» (c. 2).

<sup>49</sup> Osserva il Consiglio di Stato che «si pone pertanto l’esigenza, da un lato, di garantire che le singole Regioni (nonché gli altri enti territoriali) perseguano politiche di qualità della regolazione e, dall’altro lato, che Stato e Autonomie territoriali operino in maniera coordinata nell’ambito di una strategia unitaria di qualità delle regole. La complessità dell’ordinamento giuridico italiano, [...] rende necessario che la semplificazione normativa e amministrativa e il fine ultimo della qualità della regolazione avvengano mediante un dialogo tra i diversi “livelli di governo” che oggi sono responsabili dell’attività di impresa e dei rapporti con i cittadini. Si tratta di comprendere quali sono gli strumenti per perseguire una strategia unitaria per assicurare la qualità della regolazione in un ordinamento multilivello, e che valore cogente possano avere. L’alternativa è tra strumenti eteronomi e strumenti negoziati. Il piano ha optato per lo strumento negoziale, vale a dire l’elaborazione concordata tra Stato e Autonomie territoriali di una strategia unitaria di qualità della regolazione, attraverso il meccanismo degli accordi e delle intese» (Cons. St., sez. cons., parere 2024/2007, punto 4.2.b del considerato).

adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo”<sup>50</sup>. Tale disegno di legge, oltre a contenere una serie di misure di semplificazione e la disciplina di un’Agenda per la semplificazione concernente le linee di indirizzo da attuare da parte di Stato, Regioni, Province autonome ed autonomie locali<sup>51</sup>, introduceva deleghe finalizzate alla sistemazione di alcuni veri e propri ambiti materiali. In particolare, l’art. 1 formulava le deleghe per «riassetto e codificazione» in materia di pesi e misure, società fiduciarie e di revisione, borse e merci, nonché società di mutuo soccorso, sebbene al Governo venisse conferita una limitata capacità innovativa in termini di coordinamento formale e sostanziale, a partire dal rinvio, per l’individuazione dei principi e criteri direttivi, all’art. 20 della legge n. 59/1997. Oltre a queste, però, venivano stabilite alcune deleghe per il riordino in materia di istruzione, università e ricerca (art. 2) e in materia di ambiente (art. 3), aventi invece una portata apparentemente più innovativa, perché assistite da principi e criteri direttivi *ad hoc*, seppur formulati in termini ancora troppo generici. Sebbene assegnato in Commissione il 15 gennaio 2014 per il relativo esame, il citato d.d.l. non è mai stato approvato, anche a causa della crisi di governo che ha portato all’avvicendamento del Governo Renzi.

Durante il mandato di quest’ultimo, invece, l’impulso ad avviare una politica generale di sistemazione è provenuto innanzitutto dalla Commissione per la semplificazione, la quale ha avviato un’indagine conoscitiva proprio in materia di semplificazione che si è conclusa nel marzo 2014<sup>52</sup>. A tale indagine ha fatto poi seguito una mozione, approvata all’unanimità da entrambe le Camere in un testo di analogo contenuto, volta ad impegnare il Governo nella messa in atto di una vasta opera di semplificazione<sup>53</sup>. Nel testo delle mozioni approvate sono confluiti numerosi temi trattati dal documento conclusivo dell’indagine conoscitiva e, per quanto riguarda l’azione sullo stock normativo, si incita il Governo a dare avvio alla redazione sistematica di testi unici compilativi ai sensi dell’art. 17-*bis* della legge n. 400/1988<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII legislatura, A.S. n. 958.

<sup>51</sup> Come dà conto anche E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell’eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, cit., 17 ss.

<sup>52</sup> XVII legislatura, Commissione parlamentare per la semplificazione, res. somm. 31 marzo 2014.

<sup>53</sup> XVII legislatura, A.C., mozione 1-00509, 18 giugno 2014, e A.S., mozione 1-00183, del 3 dicembre 2013.

<sup>54</sup> In particolare, si individuano tre momenti: «la prima fase, del tutto preliminare, dovrebbe consistere in una ricognizione della legislazione vigente nei singoli settori, procedendo anche all’elaborazione di testi unici compilativi, a norma dell’articolo 17-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400; la seconda fase dovrebbe consistere nella ricognizione degli oneri amministrativi derivanti dalle disposizioni vigenti; la terza fase dovrebbe essere volta ad una semplificazione nel contempo normativa ed amministrativa, che elimini il più possibile o per lo meno alleggerisca gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese»; «i testi unici compilativi potrebbero essere

Mentre i citati atti di indirizzo parlamentari non hanno ricevuto attuazione da parte del Governo, le politiche di semplificazione di quest’ultimo si sono sostanziate sul piano giuridico nell’“Agenda per la semplificazione” per il triennio 2015-2017, adottata dal Consiglio dei Ministri il 1° dicembre 2014 in base a quanto stabilito dall’art. 24 del d.l. n. 90/2014<sup>55</sup>. Pur continuando sulla strada della condivisione degli obiettivi con tutti i livelli territoriali di governo<sup>56</sup>, l’Agenda contiene prevalentemente misure di semplificazione amministrativa, ma non vara alcuna politica di sistemazione normativa<sup>57</sup>.

Al contrario – e, non a caso, in corrispondenza ad una nuova fase espansiva nel ricorso alla delega legislativa – sono stati adottati alcuni atti legislativi che si sono fatti carico di avviare la sistemazione di specifici ambiti materiali, con procedure e formule che richiamano da vicino quelle delle leggi annuali di semplificazione<sup>58</sup>. È il caso della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, nella quale, accanto ad una serie di deleghe al Governo per la riforma dell’organizzazione e del personale della pubblica amministrazione, vengono formulate alcune deleghe per la «semplificazione normativa» ed il «riordino», della cui attuazione si darà conto più avanti. Basti qui osservare che si tratta di quattro deleghe che si appuntano sui settori del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, dei servizi pubblici locali di interesse generale (art. 16, c. 1), ed infine sul riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti (art. 20)<sup>59</sup>. Analogamente a quanto accadeva con l’art. 20 della legge n. 59/1997, anche la legge n. 124/2015

accompagnati da regolamenti emanati a norma dell’articolo 17, comma 4-ter, della citata legge n. 400 del 1988».

<sup>55</sup> Prevista dall’art. 24 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, l’Agenda contiene «le linee di indirizzo condivise tra Stato, Regioni, Province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione», gli accordi e le intese sottoscritte in sede di Conferenza unificata, al fine di coordinare le iniziative e le attività delle amministrazioni interessate e di proseguire l’attività per l’attuazione condivisa delle misure contenute nel d.l. n. 5/2012.

<sup>56</sup> Prima dell’approvazione in Consiglio dei Ministri, l’Agenda per la semplificazione era stata condivisa in Conferenza Unificata nella seduta del 13 novembre 2014. L’Agenda è stata successivamente aggiornata per il triennio 2018-2020 in base al testo su cui si è espressa la Conferenza Stato-Regioni il 21 dicembre 2017.

<sup>57</sup> L’Agenda contiene 37 misure prioritarie e 38 di semplificazione attinenti a 5 settori strategici di intervento: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa. Essa si iscrive nel quadro delle politiche di semplificazione declinate come riduzione degli oneri burocratici, sulle quali cfr. A. SIMONCINI, E. LONGO, *L’ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013, disponibile in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>58</sup> Come riporta E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell’eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, cit., 20 ss.

<sup>59</sup> Sui rispettivi decreti legislativi adottati in attuazione v. *infra*.

indica una serie di principi e criteri direttivi generali (art. 16, c. 2), che si attestano su un piano strettamente formale, affiancati poi da specifici principi e criteri direttivi per ciascuna delle materie menzionate (artt. 17-20).

Per concludere con la XVIII legislatura in corso, è sufficiente osservare come finora non siano stati adottati atti normativi o atti di indirizzo espressione di una politica generale del Governo nella sistemazione legislativa. Tuttavia, dai comunicati stampa formulati in esito alle sedute, si ricava che in data 12 dicembre 2018 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare un d.d.l. recante “Deleghe al Governo per le semplificazioni, i riassetti normativi e le codificazioni di settore”<sup>60</sup>. Il comunicato della successiva seduta del 28 febbraio 2019, però, dà atto dell’approvazione di ben dieci disegni di legge di delega al Governo per le semplificazioni, i riassetti normativi e le codificazioni di settore, che superano il d.d.l. precedentemente approvato ampliandone la portata. Nel corso di una seduta durata all’incirca un’ora, il Governo ha fornito così l’input per l’avvio di una vasta opera di sistemazione entro una serie di settori di primo piano che, in buona parte, erano già stati oggetto di interventi – alcuni peraltro di codificazione – nel corso della XVI e XVII legislatura<sup>61</sup>.

Dal panorama così brevemente ricostruito, dunque, trova conferma l’idea che la semplificazione rappresenti oramai un *refrain* costante per tutti i

<sup>60</sup> Si legge nel comunicato come «il disegno di legge prevede un’ampia delega al Governo, con l’obiettivo complessivo di migliorare la qualità e l’efficienza dell’azione amministrativa, garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto, assicurare i diritti fondamentali delle persone con disabilità, ridurre gli oneri regolatori gravanti su cittadini e imprese e accrescere la competitività del Paese. In base a tale delega, il Governo dovrà adottare diversi decreti legislativi di semplificazione, riassetto normativo e codificazione, agendo per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività, con l’obiettivo semplificare e coordinare sotto il profilo formale e sostanziale il testo delle disposizioni legislative vigenti».

<sup>61</sup> Nello specifico, si tratta di: deleghe al governo in materia di semplificazione e codificazione, in materia di attività economiche e sviluppo economico; energia e fonti rinnovabili; edilizia e governo del territorio; ambiente; acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni; cittadinanza e innovazione digitale; servizio civile universale e soccorso alpino; prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza, diffusione di informazioni da parte della pubblica amministrazione; giustizia tributaria e sistema tributario e contabile dello Stato; tutela della salute; delega al Governo per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l’integrazione della normativa in materia di contratti pubblici (già oggetto di intervento nella XVII legislatura); delega al Governo per la revisione del Codice civile; delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di agricoltura (già oggetto di intervento nella XVII legislatura); delega al Governo in materia di turismo (già oggetto di intervento nella XVI legislatura); delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità; delega al Governo per la semplificazione e il riassetto in materia di lavoro (già oggetto di intervento nella XVII legislatura); delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di istruzione, università, alta formazione artistica musicale e coreutica e di ricerca; delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione della normativa in materia di ordinamento militare (già oggetto di intervento nella XVI legislatura); delega al Governo per il riordino della materia dello spettacolo e per la modifica del Codice dei beni culturali e paesaggio.



Governi che si sono avvicendati, sebbene l’accezione predominante sia quella della semplificazione amministrativa.

Una impressione non diversa si ricava anche da quegli atti particolarmente qualificanti che vengono adottati periodicamente come espressione delle politiche di governo. Tra questi, innanzitutto, rientrano le dichiarazioni programmatiche svolte dal Presidente del Consiglio di fronte alle Camere con cui viene esposto il programma di governo. Anche qui i riferimenti più recenti, per quanto generici, si appuntano sulla semplificazione normativa<sup>62</sup>, salvo l’esigenza manifestata dal Governo Conte nella XVIII legislatura di adottare un testo unico in materia universitaria<sup>63</sup>.

Altra sede da cui si potrebbero ricavare utili indicatori sulla programmazione legislativa del Governo è offerta dalla documentazione di bilancio, soprattutto alla luce dalle riforme che, ricevendo impulso dalle istituzioni europee, hanno spinto sempre più verso il raccordo e l’integrazione della decisione sul bilancio nazionale con l’ordinamento sovranazionale<sup>64</sup>.

Nel periodo di tempo preso qui in esame assumono rilievo, dal 2005 al 2011, i Programmi Nazionali di Riforma, la cui seconda parte include le riforme strutturali e microeconomiche. Sia nel PNR 2005-2008 che nel PNR 2008-2010, ad esempio, si dà conto del citato meccanismo taglia-leggi<sup>65</sup>. Quando poi si è passati al Documento di economia e finanza (DEF), la parte relativa al “Programma Nazionale di Riforma”<sup>66</sup> ha dato costantemente conto delle

<sup>62</sup> Così avviene, da ultimo, nel corso della XVII legislatura con riguardo alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio Letta al Senato (29 aprile 2013), del Presidente Renzi al Senato (24 febbraio 2014), del Presidente Gentiloni Silveri al Senato (14 dicembre 2016).

<sup>63</sup> Nella XVIII legislatura, si ha riguardo alle dichiarazioni del Presidente Conte al Senato (5 giugno 2018), che richiama il “Contratto di Governo” ove vi è un riferimento alla legislazione universitaria: «non è più procrastinabile la semplificazione della legislazione universitaria attraverso la redazione di un testo unico».

<sup>64</sup> Sui cui recenti sviluppi, di cui si farà cenno di seguito, v. M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell’Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell’ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, 23, 2013, disponibile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); F. DONATI, *Crisi dell’euro, “governance” economica e democrazia dell’Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, 337 ss.; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014.

<sup>65</sup> Nel quadro della Strategia di Lisbona II del marzo 2005, gli Stati Membri si sono impegnati a presentare alla Commissione europea i Programmi Nazionali di Riforma. Sia il PNR 2005-2008 (cd. PICO – Piano per l’Innovazione, la Crescita e l’Occupazione) dell’ottobre 2005, nell’ambito dei “Provvedimenti normativi e progetti di investimento per lo sviluppo della società della conoscenza” attraverso “l’ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese”, che il PNR 2008-2010, del novembre 2008, nel descrivere le “politiche microeconomiche”, al paragrafo alla “Semplificazione e migliore regolazione”, danno conto del citato meccanismo taglia-leggi.

<sup>66</sup> Nel 2011 si è assistito al passaggio alla strategia di sviluppo “Europa 2020” e all’istituzione del “semestre europeo” di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio (regolamento (CE) n. 1466/97, come modificato dal regolamento (CE) 1175/2011 adottato nell’ambito del c.d. Six Pack). La legge 7 aprile 2011, n. 39 ha quindi modificato la legge 31 dicembre 2009, n. 196, sostituendo alla

misure finalizzate alla semplificazione<sup>67</sup>. Anche qui, però, si è prevalentemente trattato di un riferimento alla semplificazione amministrativa e non alle politiche di sistemazione. L'analisi dei contenuti dei DEF, inoltre, rivela come essi guardino prevalentemente al passato, mettendo in conto l'attuazione delle misure già varate, e non prefigurino interventi futuri o l'avvento di politiche specifiche.

Infine, spunti molto interessanti si potrebbero ricavare – ma qui il condizionale è d'obbligo – dai programmi normativi semestrali che ciascun Ministero dovrebbe presentare al DAGL secondo quanto stabilito dall'art. 4 del d.P.R. 15 settembre 2017, n. 169, “Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”. Le amministrazioni dovrebbero indicare «l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo», con l'obbligo di darne pubblicazione «sul sito istituzionale del Governo e sui siti delle rispettive Amministrazioni proponenti»<sup>68</sup>. Sui siti internet istituzionali, tuttavia, non risulta traccia di tali programmi.

In conclusione, dagli elementi riportati è possibile sostenere che dopo l'esperienza delle leggi annuali di semplificazione non vi è stata né l'individuazione di nuovi strumenti di sistemazione, al pari dei “codici di riassetto”, né una politica unitaria di sistemazione, condotta alla stregua della delega taglia-leggi. Al contrario, l'impressione è che si avvicindino momenti in cui ci si concentra – con risultati modesti, come si vedrà – sull'attuazione del taglia-leggi (XVI legislatura), a momenti in cui la manutenzione del libro delle leggi viene trascurata nella sua dimensione organica (XVII legislatura), sino a

“Decisione di finanza pubblica” (DFP, ex Documento di programmazione economico-finanziaria - DPEF), il Documento di economia e finanza, strutturato nelle tre parti del “Programma di Stabilità”, la “Analisi e tendenze della finanza pubblica”, ed il “Programma Nazionale di Riforma”. Ai sensi dell'art. 10, c. 5, della legge n. 196/2009, il Programma Nazionale di Riforma deve indicare, in sostanza, lo stato di avanzamento delle riforme avviate, gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività, le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione del DEF.

<sup>67</sup> Si pensi al DEF 2013, che reca tra le “riforme nazionali in dettaglio” un paragrafo dedicato a “Semplificazione della burocrazia e trasparenza”; oppure al DEF 2014, che reca tra le “riforme nazionali in dettaglio” un paragrafo dedicato al “Processo di semplificazione”. Anche nel corso della XVII legislatura i vari DEF, al Programma Nazionale delle Riforme, hanno presentato una sezione dedicata alla “Semplificazione”.

<sup>68</sup> Più precisamente, l'art. 4, c. 1, del d.P.R. n. 169/2017, stabilisce che «ciascuna Amministrazione, entro il 30 giugno e il 31 dicembre, comunica al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del DAGL, il Programma normativo semestrale, che contiene l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, fatti salvi i casi di necessità ed urgenza, indicando per ciascuna di esse: a) una sintetica descrizione dell'oggetto e degli obiettivi; b) la sussistenza di eventuali cause di esclusione dall'AIR, esplicitandone le motivazioni; c) le procedure di consultazione programmate». Il successivo c. 6 prevede la pubblicazione di tali programmi.

momenti di forti ripensamenti, quando di non vera e propria confusione (XVIII legislatura).

### 3. Le categorie della sistemazione legislativa

In mancanza di disegni politici sulla sistemazione legislativa sufficientemente chiari e capaci di mantenersi costanti nel tempo, è sulle singole espressioni del potere delegato che occorre spostare l'attenzione, guardando a come la prassi più recente si sia concretamente mossa e a quali fenomeni abbia dato origine.

Nel cercare di porre ordine alla congerie di fonti su cui concentrare lo sguardo, può essere utile richiamare da vicino le categorie tradizionali con cui si è soliti inquadrare le diverse tipologie di sistemazione legislativa, per verificare quanto siano effettivamente capaci di catturare il dato della realtà normativa.

Ragionando per intensità del potere legislativo esercitabile dal Governo in termini di innovazione dell'ordinamento, la prima categoria che viene in rilievo è quella del “coordinamento”, a sua volta distinguibile sotto diversi profili. Prendendo in prestito le parole del Consiglio di Stato e gli spunti offerti dalla giurisprudenza costituzionale, il “coordinamento formale”, da una parte, «implica l'accorpamento coerente delle disposizioni vigenti in un unico testo, nel significato risultante dal c.d. diritto vivente»<sup>69</sup>. Da esso si può distinguere il “coordinamento sostanziale”, che «consente di adeguare la disciplina normativa al nuovo quadro complessivo derivato dal sovrapporsi, nel tempo, di norme dettate in vista di situazioni e di assetti diversi, anche eliminando dai testi legislativi norme la cui *ratio* originaria non trova più rispondenza nell'ordinamento, e che quindi non appaiono più razionalmente riconducibili, quanto meno nella loro portata originaria, all'assetto in vigore»<sup>70</sup>; tale «obiettivo della coerenza logica e sistematica implica la potestà di innovare l'ordinamento che si realizza anche mediante il coordinamento sostanziale»<sup>71</sup>, in termini più marcati di quanto capita per il coordinamento formale.

Esempi riconducibili a tali riferimenti potrebbero essere il d.lgs. 28 febbraio 2008, n. 35, recante “Coordinamento delle disposizioni in materia di elezioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari”<sup>72</sup>, oppure il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, recante attuazione dell'art. 1 della legge n.

<sup>69</sup> Cons. St., comm. spec., parere 10 febbraio 2010, punto 6.2 del considerato.

<sup>70</sup> Corte cost., sent. n. 220/2003, punto 8 cons. dir.

<sup>71</sup> Cons. St., comm. spec., parere 10 febbraio 2010, punto 6.2 del considerato.

<sup>72</sup> D.lgs. 28 febbraio 2008, n. 35, adottato ai sensi dell'art. 7, c. 1, della legge 30 luglio 2007, n. 111, che delega il Governo per l'adozione di norme di coordinamento in materia di ordinamento giudiziario.

123/2007, «in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro»<sup>73</sup>.

Altra categoria cui si fa tradizionalmente riferimento per le operazioni di sistemazione normativa è quella dei “testi unici”. Come chiarito già da tempo, il testo unico non consiste in una «fonte a sé stante», bensì «solo un modo particolare di atteggiarsi della fonte e che qualsiasi fonte in senso proprio può assumere, quando venga ad esprimere un certo contenuto (raccolta coordinata) o, se vogliamo, una certa funzione (raccolta coordinante) rispetto ad una categoria più o meno estesa di norme anteriori»<sup>74</sup>. Si è soliti inoltre distinguere tra testi unici “innovativi” e testi unici “compilativi”, per indicare come nei primi il Governo goda di margini di modifica della legislazione vigente maggiore che nei secondi<sup>75</sup>.

Nel periodo preso qui in esame, come si vedrà, sono molteplici i casi di decreti legislativi che anche solo nel titolo fanno riferimento a tale categoria<sup>76</sup>.

Una *species* particolare del *genus* testo unico è data poi dai “testi unici compilativi” disciplinati dall’art. 17-*bis* della legge n. 400/1988, introdotto dalla legge n. 69/2009. Ma la stessa natura di questi atti è controversa, dal momento che risulta a metà strada tra fonti che innovano l’ordinamento e atti meramente ricognitivi<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, attuativo dell’art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro (art. 1, c. 1), e stabilisce tra i principi e criteri direttivi il «riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, in ottemperanza a quanto disposto dall’articolo 117 della Costituzione» (art. 1, c. 2, lett. a).

<sup>74</sup> E. CHELI, *Testo unico*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIX, 1973, 306. Il coordinamento di più disposizioni normative in una fonte unitaria viene operato attraverso l’approvazione di una nuova fonte normativa, che va ad abrogare, sostituendole, le disposizioni precedenti interessate. Il prodotto di tale funzione è una “fonte di ri-produzione” del diritto, frutto necessariamente dell’esercizio di funzione normativa; cfr. M. MALO, *Manutenzione delle fonti*, cit., p. 18 ss.

<sup>75</sup> Cfr. A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015, 142 ss., che però critica in radice la possibilità che un t.u. possa avere natura meramente compilativa, dal momento che presenta comunque una portata innovativa dell’ordinamento.

<sup>76</sup> Nel periodo preso qui in esame: d.lgs. 21 maggio 2018, n. 75 “Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali”; d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 “Testo unico in materia di foreste e filiere forestali”; d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”; d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi”; d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 “Testo unico dell’apprendistato”.

<sup>77</sup> L’art. 17-*bis* della legge n. 400/1988, infatti, oltre a disciplinare il procedimento di adozione e la relativa emanazione nella forma di d.P.R., stabilisce che tali atti debbano ricostruire, da una parte, la normativa in vigore, operando anche il «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti» (c. 1, lett. c), ma dall’altra che debbano operare anche la «ricognizione delle disposizioni, non inserite

Ad oggi, tuttavia, nessuno di questi testi unici risulta essere stato adottato

Altra tipologia di intervento è quella finalizzata al “riordino” della disciplina in un dato settore, che di per sé presuppone la ricognizione della disciplina previgente e il suo coordinamento, ma anche l’introduzione di parti innovative. Ne è un esempio il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”. Nel caso di specie, se, da una parte, la legge delega incarica il Governo a porre rimedio al disordine della disciplina che negli ultimi anni si era stratificata al di fuori di una chiara logica<sup>78</sup>, dall’altra vi sono una serie di parti innovative riferite al sistema sanzionatorio riferito all’inadempimento degli obblighi di pubblicazione, il nuovo diritto di accesso civico, la sezione dei siti internet delle p.a. “amministrazione trasparente”.

Altra grande categoria è quella dei “codici”, che a partire dalla legge di semplificazione per il 2001 – come accennato – hanno conosciuto nuova diffusione.

Come più volte osservato dal Consiglio di Stato, i “codici di settore” partoriti da questa nuova stagione della codificazione divergono profondamente dai grandi “Codici” ottocenteschi, perché espressione del «raggiungimento di equilibri provvisori», volti «a raccogliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee regolative capaci di garantire l’unità e la coerenza complessiva della disciplina»<sup>79</sup>. In tal modo si lascia spazio a «micro-sistemi ordinamentali, non fondati sull’idea dell’immutabilità della società

nel testo unico, che restano comunque in vigore» (c. 1, lett. d). La normativa raccolta, inoltre, ha rango primario, ma la nuova fonte no. Da qui si comprendono le perplessità espresse in dottrina, che inquadrano questi “testi unici compilativi” come espressione di «un potere nuovo», con cui si «attribuisce rilevanza formale alla attività interpretativa del Governo», tali però da esplicitare un potere vincolante solo nei confronti dell’apparato amministrativo (così N. GIMELLI, *Il valore normativo dei Testi unici*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 2011, 368).

<sup>78</sup> Art. 1, c. 35, legge n. 190/2012. Come riporta M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2013, 797 ss., dal 2005 si è assistito alla successione di circa cento previsioni in tema di obblighi di pubblicazione, e in base al conteggio effettuato dalla Civit nel luglio 2012, nella legislazione del quinquennio precedente risultano essere stati introdotti ben 96 obblighi. Ne è derivato un duplice fallimento, rappresentato, per un verso, dall’estrema frammentarietà e ridondanza della normativa sulla pubblicità e, per l’altro, dall’elevato tasso di inosservanza degli obblighi, conseguenza non solo delle difficoltà interpretative, ma anche dell’assenza di mezzi, sanzioni e incentivi adeguati.

<sup>79</sup> Cons. st., ad. gen. 25 ottobre 2004, parere reso sullo schema di Codice proprietà industriale, ove si legge che «siamo in una fase storica nella quale all’idea regolativa del codice si è sostituita l’esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore» (punto 3.1).

civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridiche»<sup>80</sup>.

I codici che caratterizzano questa nuova fase di “riassetto normativo”, sempre secondo il Consiglio di Stato, si definiscono sulla base di due requisiti essenziali: la creazione di una raccolta organica di tutte le norme di livello legislativo su una determinata materia, e la riforma sostanziale della disciplina legislativa della materia, ispirata anche a criteri di semplificazione e di “deregolazione”<sup>81</sup>, con un grado di innovatività nel merito che, a detta dell’organo consultivo del Governo, risulterebbe particolarmente marcato<sup>82</sup>.

Esaurita la stagione delle leggi di semplificazione, il Governo ha continuato ad adottare “codici” che non si richiamano espressamente alle leggi n. 229/2003 o n. 246/2005, e che in parte si distinguono dal prodotto di tale esperienza. È lo stesso Consiglio di Stato che ne prende atto, indotto forse non solo dai mutamenti del quadro normativo, ma anche dai paletti posti nel frattempo dalla giurisprudenza costituzionale<sup>83</sup> e dai concreti risultati ottenuti in tale stagione. Così, se la codificazione viene vista come una tecnica di semplificazione caratterizzata da una precisa scelta di metodo<sup>84</sup>, la redazione di un codice «richiede un *quid pluris* rispetto alla semplice raccolta in un testo unico»<sup>85</sup>, ma risulta implicito l’«esercizio di poteri innovativi dell’ordinamento

<sup>80</sup> Cons. st., ad. gen. 20 dicembre 2004, parere n. 11602/04, parere reso sullo schema di Codice del consumo.

<sup>81</sup> *Ivi.*

<sup>82</sup> Come chiarito in Cons. st., ad. gen. 25 ottobre 2004, nei codici di riassetto «la finalità è la stessa di quella del riordino normativo, e lo è anche la “qualità” dell’intervento, effettuato tramite uno strumento con capacità innovativa delle fonti primarie quale il decreto legislativo. Ciò che cambia è la portata, per così dire, “quantitativa” dell’intervento innovativo, perché per i decreti legislativi “di riassetto” vi sono criteri di delega più ampi e incisivi, che autorizzano il legislatore delegato non soltanto ad apporre modifiche di “coordinamento formale” alla disciplina di rango legislativo, ma anche a consistenti innovazioni del merito della disciplina codificata» (punto 3.3).

<sup>83</sup> Prima fra tutte la sent. n. 170/2007, su cui v. *infra*.

<sup>84</sup> Come espresso da Cons. st., sez. norm., 16 marzo 2016, n. 438, nel parere sullo schema di Codice sulle società pubbliche partecipate: «codificazione, vista come tecnica di semplificazione, ravvisandosi nella codificazione settoriale (e non generalista) una scelta di metodo univoca, assunta dal legislatore per far fronte ai cambiamenti subiti dalle materie regolate sotto il profilo tecnico, economico e sociale. La qualità delle norme si misura dalla capacità di garantire un elevato livello qualitativo del rapporto tra i soggetti dell’ordinamento, mediante scrittura formale e contenuti certi, chiari, razionali, coerenti. A tale riguardo la legge deve essere necessaria, chiara e comprensibile, completa, sistematica, porre regole il più possibile condivise, prevedere adempimenti per i suoi destinatari che siano strettamente necessari al suo funzionamento».

<sup>85</sup> Così Cons. St., sez. norm., 21 marzo 2016, n. 464, parere sullo schema di Codice appalti, punto II.e.3 del premesso e considerato. Aggiunge il Consiglio di Stato si tratta «di dare anche una sistemazione organica e ordinata alla materia, con una *vision* di riforma, una chiara enucleazione dei relativi principi, e con il consolidamento e la codificazione degli indirizzi giurisprudenziali», e che «un codice deve essere tendenzialmente esaustivo e redatto con linguaggio snello e semplice. La codificazione raccoglie le disposizioni già vigenti, le coordina con quelle di nuovo conio, e guarda al

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»<sup>86</sup>.

Per richiamare alcuni esempi di codici rispondenti a tale più recente visione, basti citare il “Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza”, al d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, il quale riforma organicamente le procedure concorsuali di cui al r.d. n. 267/1942 e la disciplina sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento di cui alla legge n. 3/2012, introducendo importanti novità<sup>87</sup>. Ma si consideri anche il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, recante “Codice della protezione civile”, ove si contempla il coordinamento della disciplina preesistente e l’introduzione di significativi aspetti di riforma<sup>88</sup>.

Queste categorie di sistemazione, se possiedono una indubbia valenza alla stregua di riferimenti di massima, devono però essere fortemente relativizzate, come da tempo insegna la Corte costituzionale, che con la propria giurisprudenza ha definito alcuni criteri generali con cui delimitare l’esercizio del potere delegato. A partire dall’indirizzo giurisprudenziale che ha inaugurato quella che può essere definita come la dottrina dell’«oggetto minimale»<sup>89</sup>, la Corte è rimasta salda – anche nel periodo preso qui in esame – nel ritenere che il Governo è legittimato ad introdurre soluzioni innovative rispetto alla legislazione previgente solamente nella misura in cui l’oggetto della

futuro, mirando a evitare la riproliferazione di normative extravaganti» (punto II.e.4 del premesso e considerato).

<sup>86</sup> Così Cons. St., comm. spec., parere 10 febbraio 2010 (punto 6.2 del considerato), enfasi aggiunta nella parte in cui si richiama proprio alla sentenza della Corte costituzionale n. 170/2007.

<sup>87</sup> Tra gli istituti previsti *ex novo* o sostanzialmente modificati dalla riforma si pensi a: le procedure di allerta e composizione assistita della crisi ad iniziativa del debitore di natura non giudiziale e confidenziale, tese a realizzare una risoluzione anticipata della crisi; le procedure di composizione concordata della crisi ad iniziativa del debitore, dei creditori e dell’autorità giudiziaria, tese ad affrontare con tempestività ed elasticità le crisi di impresa. L’abolizione delle diverse procedure concorsuali precedentemente in vigore comporta la nascita di un procedimento “unitario” di accertamento giudiziale della crisi e dell’insolvenza, nel cui ambito rientrano le iniziative di carattere giudiziale basate sulla prospettazione di una crisi o dell’insolvenza, fatte salve le disposizioni speciali riguardanti la prima o la seconda situazione. Cfr. Cons. St., comm. spec., 12 dicembre 2018, n. 2854.

<sup>88</sup> Da una parte, dopo la rubrica di ogni articolo, vengono indicati gli estremi della disposizione della fonte normativa originaria oggetto di riassetto; dall’altra, nei diversi ambiti e secondo gli indirizzi specificati dai principi di delega, il codice contiene elementi di sviluppo e di evoluzione scaturiti dall’analisi degli interventi di protezione civile posti in essere a partire dal 1992, alla luce delle significative evoluzioni intervenute nel quadro costituzionale e legislativo (ess. Codice degli Appalti, Codice del Terzo Settore, legge n. 56/2014). Basti pensare all’art. 7, recante “Tipologia degli eventi emergenziali di protezione civile”, in cui la tipizzazione degli eventi riprende la normativa previgente all’art. 2 della legge n. 225/1992, ma innova nel precisare il rilievo territoriale (locale, regionale e nazionale) dell’evento emergenziale e il carattere straordinario dei mezzi e poteri che sono necessari per fronteggiare le emergenze regionali di cui alla lett. b).

<sup>89</sup> Inaugurata dalla Corte con la nota sent. n. 280/2004.

delega sia sufficientemente definito e supportato da principi e criteri direttivi idonei a guidare e circoscrivere la discrezionalità del Governo<sup>90</sup>.

Ma soprattutto è la prassi più recente a rivelare come non ci si possa fermare formalisticamente a questo tipo di inquadramenti, ciascuno dei quali può essere superato – come nei fatti avviene – dal concreto esercizio che il Governo fa del potere delegato.

Si pensi alla ampia categoria dei testi unici<sup>91</sup>. Alcuni di essi non si limitano ad un mero coordinamento, ma presentano parti innovative guidate da principi

<sup>90</sup> La stessa Corte chiarisce che la finalità di riassetto «giustifica l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (sent. n. 170/2007). Alla luce di questa giurisprudenza «la differenza tra testi unici e “codici di riassetto” è allora meno netta, dipendendo in definitiva dalla latitudine dei principi e criteri direttivi della disposizione di delega»; cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, 127. Come non è stato mancato di osservare, tanto per le deleghe di “riordino”, quanto per le deleghe di “riassetto”, la Corte tende a valutare la sostanza delle scelte operate dagli organi politici e dei contenuti delle opere di semplificazione. Il problema oramai non è più quello, tradizionale, «di distinguere tra testi unici (o codici) innovativi e testi unici (o codici) compilativi», ma è «quello di vedere se i “codici di settore”, di per sé sicuramente innovativi, siano in qualche misura distinguibili dai decreti legislativi che possono dirsi “di riforma”, ispirati a principi diversi rispetto a quelli propri della materia su cui si interviene»; cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 1, 2006, 283. Tale “interpretazione minimale” dell'oggetto della delega è stata successivamente ribadita in numerose pronunce successive (es. sent. n. 112/2008, sent. n. 293/2010). Un'applicazione di questo indirizzo è data dalla sent. n. 80/2012, con cui la Corte accoglie numerose censure avanzate dalle Regioni nei confronti del d.lgs. n. 79/2011 (c.d. Codice del turismo) per contrasto con la legge delega n. 246/2005. Senza entrare nello specifico dei profili inerenti ai rapporti tra Stato e Regioni, basti ricordare come la Corte ritenga che «l'oggetto della delega era 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». L'esito complessivo doveva essere «la creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili» (punto 5.4 cons. dir.). La legge delega era improntata alla «essenziale finalità di realizzare 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» (punto 5.6 cons. dir.). In senso analogo anche la successiva sent. n. 5/2014, con cui la Corte dichiara l'incostituzionalità del Codice militare per eccesso di delega nella parte in cui abroga il d.lgs. n. 43/1948 e delle norme penali incriminatrici ivi previste, perché estranea al riassetto previsto dalla legge n. 246/2005 in quanto non ricompresa nell'ordinamento militare.

<sup>91</sup> Di recente anche F. BERTOLINI, *Testo unico, novella normativa e attività di cognizione del diritto oggettivo*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, rileva «la perdita di ogni apprezzabile significato del limite storicamente proprio del testo unico, consistente nel fatto che il potere del Governo di riformulare i testi delle leggi vigenti risulta bilanciato dall'obbligo di rispettare il relativo contenuto normativo» (2).



e criteri direttivi *ad hoc*. Così avviene, ad esempio, per il “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi”, di cui al d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, che reca il coordinamento della disciplina valevole per gli enti locali e introduce *ex novo* la disciplina valida a livello statale. Oppure si pensi al “Testo unico dell’apprendistato”, di cui al d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, che, ai sensi delle disposizioni di delega, riordina la normativa in materia di apprendistato e introduce una serie di novità<sup>92</sup>. Oppure, ancora, si veda il “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, per il quale la legge n. 124/2015 delega il Governo alla elaborazione di un testo unico, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo guidare tale opera secondo logiche innovative<sup>93</sup>.

Altri decreti legislativi pongono problemi circa la loro stessa qualificabilità sostanziale come testi unici. Si pensi al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, recante “attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”, diffusamente riconosciuto come il “testo unico” sulla sicurezza del lavoro. Oppure il d.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20, recante “disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica”, che nel titolo non reca la dizione “testo unico”, ma che si autoqualifica come tale all’art. 1, c. 1. Oppure il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, “Testo unico in materia di foreste e filiere forestali”, il quale, pur chiamandosi testo unico, non si prefigge tanto il mero coordinamento della disciplina preesistente, quanto il suo superamento<sup>94</sup>; non a caso lo schema inizialmente trasmesso alle Camere dal Governo non recava nel titolo tale dicitura.

<sup>92</sup> Si pensi alla unificazione della regolamentazione normativa, economica e previdenziale del contratto (applicabile a tutti i settori pubblici e privati, come osserva la 11<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, nella seduta n. 240 del 26 luglio 2011 (pom.). Di rilievo, in attuazione dei principi e criteri direttivi all’art. 1, c. 33, della legge n. 247/2007, vi è anche il rafforzamento dell’apparato ispettivo e sanzionatorio (al fine di evitare usi distorti e abusi del contratto di apprendistato); la possibilità di assumere come apprendisti i lavoratori in mobilità; il mantenimento dei benefici contributivi per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di formazione.

<sup>93</sup> Come osservano H. BONURA, G. FONDERICO, *Il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2016, 725 ss., il t.u. è guidato da un criterio unitario, ispirato alla logica di “restituire” lo statuto delle società a partecipazione pubblica alla disciplina codicistica, indicando le relative deroghe nella misura strettamente necessaria a soddisfare concretamente l’interesse pubblico di volta in volta perseguito attraverso la costituzione di una società o la detenzione di partecipazioni societarie. Infatti «per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato» (art. 1, c. 3, d.lgs. n. 175/2016).

<sup>94</sup> Con specifico riguardo alla vecchia disciplina di cui al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, e l’adeguamento a nuove normative e strategie nazionali ed UE; cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVII

Altra categoria messa in discussione dalla prassi è quella del riordino. Nel corso della XVII legislatura, in corrispondenza della più recente fase di riespansione nell'utilizzo della delega legislativa, il termine "riordino" è divenuto sinonimo di "semplificazione", per lo più amministrativa, quando non di vera e propria "riforma". Si pensi a tutta la riforma del mercato del lavoro comunemente ricordata come "Jobs Act", per la quale numerosi decreti legislativi attuativi della legge 10 dicembre 2014, n. 183, recano nel titolo la parola "riordino", pur essendo improntati alla riforma sostanziale<sup>95</sup>. Ma si pensi anche al "Riordino della disciplina della difesa d'ufficio" (d.lgs. 30 gennaio 2015, n. 6), oppure al "Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura" (d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219).

Infine, occorre che venga relativizzata anche la categoria stessa dei "codici". Vi sono ipotesi in cui il decreto legislativo non si autodefinisce codice, ma viene comunemente definito come tale: è il caso, ad esempio, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale"<sup>96</sup>.

Vi sono poi altri casi in cui la fonte ha una indubbia valenza codicistica, ma non sfrutta tutte le potenzialità offerte dalla legge di delega e sembrerebbe attestarsi solamente sul piano del coordinamento. Basti pensare ai più recenti codici processuali, chiamati a consolidare la giurisprudenza e la prassi maturata negli ultimi anni, ad aggiornare la normativa rispetto ai mutamenti del contesto giuridico, ma che non introducono quelle innovazioni sostanziali che pure, in parte, le rispettive deleghe consentivano loro. Così accade con il "Codice del processo amministrativo"<sup>97</sup>, per la cui formulazione il Governo era tenuto, da

legislatura, n. 485, *Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali*, relazione illustrativa.

<sup>95</sup> Cfr. d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati"; d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro"; d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive". Unica eccezione potrebbe essere il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni", che reca una disciplina organica delle tipologie contrattuali subordinate cd. «atipiche», raccogliendo in un unico testo disposizioni attualmente contenute in più testi normativi.

<sup>96</sup> Ma sul punto si vedano le considerazioni di M. CECCHETTI, *Prospettive per una razionalizzazione della "normazione tecnica" a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, in S. GRASSI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2006, 41 ss., che fra le carenze del "codice dell'ambiente" fa menzione dell'assenza di una prospettiva finalizzata ad intervenire sulla disciplina dei procedimenti di normazione e a razionalizzare le fonti di produzione normativa nel settore.

<sup>97</sup> D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, di "attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo".

un certo punto di vista, a rispettare principi e criteri direttivi che limitavano l'esercizio del potere delegato al “riordino”, come precisato anche dalla Corte costituzionale<sup>98</sup>. Ma occorre considerare anche che la delega consentiva al Governo di intraprendere una opera di riassetto più ambiziosa di una semplice razionalizzazione della disciplina processuale<sup>99</sup>. Le attese sono però state ridimensionate, in quanto l'obiettivo concretamente perseguito non è stato tanto quello di operare una riformulazione innovativa delle regole processuali, bensì consolidare quelle stratificatesi nel tempo e operare una razionalizzazione a “maglie larghe”, aperta al contributo integrativo della giurisprudenza<sup>100</sup>. Oltretutto il Governo ha modificato il primo schema di decreto trasmessogli dal Consiglio di Stato, incaricato di redigere la bozza iniziale, allo scopo dichiarato di evitare che il codice comportasse maggiori aggravii per la finanzia pubblica, ma espungendo così alcuni dei profili più innovativi della nuova disciplina<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> Come C.cost., sent. n. 162/2012, secondo un indirizzo ribadito con la sent. n. 94/2014, nel senso di limitare la portata della delega a «il riordino e il riassetto normativo», che «abilitava il legislatore delegato a intervenire, oltre che sul processo amministrativo, sulle azioni e le funzioni del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni e in riferimento alla giurisdizione estesa al merito, ma sempre entro i limiti del riordino della normativa vigente; il che comporta di certo una capacità innovativa dell'ordinamento da parte del Governo delegato all'esercizio della funzione legislativa, da interpretarsi però in senso restrittivo e comunque rigorosamente funzionale al perseguimento delle finalità espresse dal legislatore delegante» (punto 4.1 cons. dir.).

<sup>99</sup> Cfr. A. PAJNO, *Il codice del processo amministrativo tra “cambio di paradigma” e paura della tutela*, cit., 885 s., che osserva come il riferimento ad «adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» segni una chiara discontinuità tra l'organizzazione positiva del processo amministrativo e i principi tracciati dalla giurisprudenza, mentre il compito di «coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele» varrebbe a superare la visione “speciale” e separata della stessa giurisdizione amministrativa.

<sup>100</sup> Così P. DE LISE, *La gestione del nuovo processo amministrativo: adeguamenti organizzativi e riforme strutturali*, in *Federalismi.it*, 18, 2010, 3 ss., critico sulla ipotesi «che al Codice si debba guardare come a un punto di arrivo di un percorso inteso a dotare la giurisdizione amministrativa di un corpus normativo completo, esaustivo e tendenzialmente immutabile», in ragione anche della origine pretoria di tali regole processuali e della natura stessa del diritto amministrativo. Per alcune riflessioni fortemente critiche che si appuntano sulla scarsa innovatività del codice, sulle esigenze effettive che starebbero dietro alla sua nascita, come la volontà di sottrarre l'assetto procedurale del rito amministrativo al controllo di giurisdizione delle Sezioni Unite della Cassazione, e sulla impostazione ideologica sottesa all'operazione, volta ad evitare le domande circa l'attualità della sottrazione al giudice ordinario di una giustizia amministrativa, cfr. G.D. COMPORTI, *Il codice del processo amministrativo e la tutela risarcitoria: la lezione di un'occasione mancata*, in *Riv. dir. proc.*, 3, 2011, 535 ss.

<sup>101</sup> Cfr. A. PAJNO, *Il codice del processo amministrativo tra “cambio di paradigma” e paura della tutela*, in *Gior. dir. amm.*, 2010, 885 ss., che riporta a esempio l'azione di accertamento, quella di adempimento, diverse previsioni di principio, nonché l'espunzione dal testo delle regole sul contenzioso elettorale.

Analogamente è avvenuto per il “Codice di giustizia contabile”<sup>102</sup>. L’art. 20 della legge n. 124/2015 – riprendendo alcune istanze promosse dagli stessi giudici e pubblici ministeri della Corte dei conti – disegna una delega che, nella sostanza, investe a tutto tondo le fasi, i sub-procedimenti e i segmenti delle varie tipologie di riti e di azioni giudiziali<sup>103</sup>. Il risultato è stato un importante lavoro non solo di coordinamento formale, ma anche di sistematizzazione e attualizzazione di norme perlopiù risalenti nel tempo<sup>104</sup>. Anche qui, però, il codice sembrerebbe essere maggiormente improntato a consolidare prassi e indirizzi giurisprudenziali, e non ad operare una riforma complessiva per processo contabile<sup>105</sup>.

A fronte di questa confusione nelle tipologie di sistemazione legislativa, occorre interrogarsi se vi siano altri appigli, magari di natura normativa, cui fare riferimento per provare a ricostruire in termini coerenti le diverse forme di sistemazione.

Un tratto ricorrente in numerose deleghe di sistemazione è il rinvio al più volte citato art. 20 della legge n. 59/1997, allo scopo di richiamare *per relationem* i principi e criteri direttivi ivi previsti. Ci si potrebbe chiedere se tale elemento contribuisca ad individuare un tipo specifico di delega di sistemazione. La prassi, tuttavia, sembrerebbe dimostrare il contrario.

<sup>102</sup> D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

<sup>103</sup> S. AURIEMMA, *La codificazione della disciplina dei processi innanzi la Corte dei conti*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2015, 657 ss.

<sup>104</sup> L’ambito materiale su cui interviene la delega dettata dall’art. 20 della legge n. 124/2015 si caratterizza per i seguenti aspetti: la vigenza di un Regolamento di procedura (R.d. n. 1038/ 1933) di origine pre-repubblicana, a suo tempo costruito su proposta della Corte dei conti e sulla falsariga del codice di rito civile del 1865; una sopravvenuta e consistente evoluzione del diritto sostanziale in tema di responsabilità amministrativa, nonché di funzioni e attribuzioni, anche innovative, devolute alla competenza cognitivo-giurisdizionale e di controllo della Corte dei conti; l’esistenza di una molteplicità di riti e di tipologie di giudizi, a fronte della disponibilità di poche disposizioni comuni agli stessi e di un rinvio (art. 26 del Reg.) al codice di rito civile “dinamico” e per le sole parti compatibili; cfr. S. AURIEMMA, *La codificazione della disciplina dei processi innanzi la Corte dei conti*, cit., 655.

<sup>105</sup> La delega escludeva la possibilità di operare variazioni sostanziali rispetto al perimetro della giurisdizione (cfr. art. 20, c. 2, lett. c), della legge n. 124/2015). Numerosi altri profili innovativi su cui la delega lasciava un significativo margine di movimento, però, sono stati fatti oggetto di vivace dibattito in seno alla commissione incaricata di redigere lo schema di d.lgs. e non accolti, come la proposta di assegnare all’amministrazione un ruolo più marcatamente ‘proattivo’ per il recupero del danno erariale, prevedendo, ad esempio, l’iniziativa del pubblico ministero nel caso in cui, per qualsiasi ragione, l’azione dell’amministrazione fosse risultata problematica o inadeguata; o la possibilità di ammettere espressamente, nel caso del c.d. danno indiretto, la chiamata in causa del funzionario responsabile, su iniziativa dell’amministrazione citata avanti al tribunale civile dal terzo che abbia subito il danno; o il modello per la disciplina delle indagini della Procura. Cfr. M. CLARICH, F. LUISO, A. TRAVI, *Prime osservazioni sul recente Codice del processo avanti alla Corte dei conti*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 4, 2016, 1271 ss.

Per avere il polso di quest’ultima si pensi alla legge annuale di semplificazione per il 2005, che richiamava il citato art. 20 allo scopo di guidare il Governo nell’opera di riassetto disposta nell’ambito del meccanismo taglia-leggi, e agli stessi decreti legislativi che sono stati effettivamente adottati<sup>106</sup>.

Il primo di essi è il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, recante “Codice dell’ordinamento militare”, che codifica la normativa ricadente nell’ambito di competenza dell’amministrazione della difesa e opera una riduzione di circa i 4/5 della normativa di rango primario e secondario fino ad allora vigente<sup>107</sup>. Stando alla lettura offerta dal Consiglio di Stato, la delega di riassetto sembrava aprire ad un’opera di profonda innovazione. Pur con tutti i vincoli derivanti dalla presenza di norme di diritto internazionale o addirittura pre-repubblicane<sup>108</sup>, il Governo ha manifestato una grande prudenza nell’esercizio della potestà delegata, e «pur potendo esercitare assai incisivi poteri di riordino dell’intera materia, si [è] attestato, per lo più, sul livello minimo possibile»<sup>109</sup>. Invero, sotto alcuni profili il Governo ha operato interventi puntuali di natura sostanziale allo scopo di riformare la disciplina vigente<sup>110</sup>, ma in altri casi è uscito dai confini tracciati dal legislatore delegante, come la Corte costituzionale ha potuto verificare nella nota vicenda delle “camicie verdi”<sup>111</sup>.

Altra opera di sistemazione disposta in attuazione dell’art. 14, c. 15, della legge n. 246/2005, ma questa volta interrotta in fase di approvazione del d.lgs.,

<sup>106</sup> Sui quali basti rinviare a F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, cit., 111 ss., e alla bibliografia ivi richiamata.

<sup>107</sup> Come osserva V. POLI, *Il codice dell’ordinamento militare e il t.u. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*, in *Foro it.*, V, 2010, 243 ss., segnando il passaggio da circa 17.000 articoli a 3.398 articoli.

<sup>108</sup> I margini di innovazione nel codice sono stati assai contenuti, ad esempio, su una materia fortemente (ed in tempi ravvicinati) stratificata, quale la dismissione di immobili militari, così come su una materia suscettibile di complessiva rivisitazione, come i porti militari. Nel caso del cd. diritto bellico, innervato da norme di diritto internazionale e attuato nell’ordinamento da atti antecedenti la Costituzione repubblicana, mal si prestava ad altro se non alla mera individuazione delle fonti.

<sup>109</sup> Così Cons. St., comm. spec., parere 10 febbraio 2010, punto 6.2 del considerato.

<sup>110</sup> In tema di obbligo di leva, il codice riconduce la relativa disciplina al diritto amministrativo di guerra, rendendo discrezionali i procedimenti vincolati e attribuendo al Ministro della difesa potere di deroga o integrazione ove i procedimenti ordinari non siano adeguati alle circostanze straordinarie, con interventi volti a trasformare il «si deve» in «si può»; cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, A.G. 165, *Schema di decreto legislativo recante: «Riordino del codice dell’ordinamento militare»*, trasmesso il 15 dicembre 2009, come riporta anche SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, 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 il 9 febbraio 2011*, 60.

<sup>111</sup> Ovvero dell’abrogazione del d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare) e delle fattispecie incriminatrici ivi contenute, dichiarata illegittima con sent. n. 5/2014, su cui v. *retro* nota 90 XXX; cfr. su tutti G. TARLI BARBIERI, *Quando la semplificazione normativa è “politicamente sensibile”: lo “strano caso” dell’abrogazione del d.lgs. 43/1948*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Ed. scientifica, Napoli, 2011, 3523 ss.

è quella inerente al riordino della normativa sull'attività agricola<sup>112</sup>. Pur essendo partito con ambizioni più ampie, anche in questo caso il Governo ha incontrato numerosi paletti posti dalla normativa dell'Unione europea e, stavolta, dalla autonomia legislativa regionale, ed è stato costretto a ridimensionare l'opera di riassetto già avviata<sup>113</sup>. Ma anche qui – rileva il Consiglio di Stato – il Governo non si è avvalso delle opportunità concesse dalla delega in termini di innovazione<sup>114</sup>, salvo poi il procedimento di adozione del decreto legislativo interrompersi per motivi essenzialmente politici<sup>115</sup>.

Non introduce significative novità neppure il d.lgs. 3 febbraio 2011, n. 71, recante “Ordinamento e funzioni degli uffici consolari”, adottato in attuazione della delega all'art. 14, c. 18, della legge n. 246/2005, dal momento che ricalca in gran parte i contenuti della disciplina preesistente offerta dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200, che viene contestualmente abrogato.

Infine è possibile ricordare il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, recante “Codice del turismo”, che in parte tenta di “aggiornare” la legislazione in materia turistica alla luce delle modifiche del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale, in parte recepisce direttive dell'Ue<sup>116</sup>. Da una

<sup>112</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, A.G. 164, *Schema di decreto legislativo recante riordino della normativa sull'attività agricola*.

<sup>113</sup> Da tempo si pensava ad un'opera di riforma più comprensiva che interessasse l'agricoltura, le foreste, la pesca e l'acquacoltura, come rilevato in SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, 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 il 17 giugno 2009, 71. Successivamente, però, si è deciso di circoscrivere l'oggetto alla sola materia dell'attività agricola, perché «presenta minore problematicità» (*ivi*, 74) sotto il profilo dell'intersezione di profili privatistici e profili pubblicistici e dell'incidenza della (mutevole) normativa comunitaria e di quella regionale, nel tentativo di ricondurla alle materie di “ordinamento civile” e “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” all'art. 117, c. 2, lett. l) e m). Non è un caso che la Conferenza unificata, in data 29 aprile 2010, abbia adottato sullo schema di decreto legislativo in parola un parere favorevole condizionato, manifestando la preoccupazione della componente regionale in ordine alla salvaguardia della propria autonomia legislativa, soprattutto di Regioni speciali e Province autonome.

<sup>114</sup> «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», quando invece il Governo poteva intervenire per una maggiore semplificazione o «liberalizzazione delle modalità e degli scopi contrattuali»; cfr. Cons. St., comm. spec., parere del 24 febbraio 2010, punto 1 considerato.

<sup>115</sup> Riporta SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, 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 il 19 luglio 2012, 44, come il Ministro competente ha comunicato l'interruzione dell'esame per impossibilità di comporre le diverse posizioni dei soggetti coinvolti, con particolare riferimento alle associazioni di categoria), ma anche per questioni politiche legate all'avvicinarsi di quattro Ministri nel settore interessato dallo schema di decreto.

<sup>116</sup> Il “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” è adottato in attuazione dell'art. 14, cc. 14, 15 e 18, della legge n.

parte, anche in questo caso il Consiglio di Stato rileva la scarsa innovatività delle scelte del Governo, tali da far pensare più alla redazione di un testo unico<sup>117</sup>, dall'altra è proprio sul versante dei rapporti con le Regioni che si sono appuntate le maggiori criticità. Già la Conferenza Unificata aveva rilevato l'illegittimità derivante dal mancato coinvolgimento delle Regioni tramite il raggiungimento di un'intesa sul testo del decreto<sup>118</sup>. Ma è la Corte costituzionale che, sulla scorta dell'indirizzo giurisprudenziale sopra citato, ha dichiarato illegittime per eccesso di delega numerose previsioni del d.lgs. n. 79/2011, perché non supportate da principi e criteri direttivi idonei a guidare l'attività normativa del Governo nella materia specifica del turismo e nel riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni<sup>119</sup>.

Come già osservato, il bilancio dell'operazione di riassetto nell'ambito della delega taglia-leggi si è dunque rivelato piuttosto modesto e ha conosciuto l'adozione di decreti legislativi improntati prevalentemente ad una scarsa innovatività. Tuttavia, il ricorso all'art. 20 della legge n. 59/1997 non si è esaurito con questa delega, ma è continuato con altre deleghe di sistemazione che non solo hanno richiamato *per relationem* i principi e criteri da esso stabiliti, ma ve ne hanno affiancati di altri più specifici. È il caso del d.lgs. 5

246/2005, ma anche degli artt.1 e 2, e dell'allegato B della legge 4 giugno 2010, n. 96, “Legge comunitaria 2009”.

<sup>117</sup> «Va considerato poi, in concreto, che in gran parte il codice compie un'operazione di consolidamento del diritto vigente in materia di turismo ai fini di una migliore conoscibilità della materia, molto più vicina, nella sostanza, ad un testo unico che ad un'opera di codificazione da intendersi in senso classico»; cfr. Cons. St., sez. cons., parere 21 gennaio 2011, n. 307.

<sup>118</sup> In Conferenza Unificata la componente regionale ha espresso il parere negativo sul provvedimento, fatta salva la parte del testo relativa alla semplificazione normativa e al recepimento della Direttiva 2008/122/CE Per le Regioni «non si comprende come tale meccanismo di semplificazione e riordino normativo (delega taglia-leggi) possa essere utilizzato nel caso di specie per dettare una disciplina complessiva ed organica nel settore turismo, andando ben oltre le funzioni previste dalle norme succitate, in una materia che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione [...] rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni e delle Province Autonome». «Ed anche laddove la Corte Costituzionale preveda la possibilità di un eventuale intervento di carattere unitario da parte del legislatore statale in taluni ambiti del settore turismo, tuttavia ciò deve avvenire nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione con le Regioni e le Province Autonome, prevedendo adeguate ed inderogabili forme di loro coinvolgimento (in particolare l'acquisizione dell'intesa)»; cfr. Conferenza unificata, parere 18 novembre 2010, n. 123.

<sup>119</sup> Dovendo limitarsi l'esercizio del potere delegato al mero «coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale», dal momento che «nella legge n. 246 del 2005 non si rinviene alcun cenno alla disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni»; così Corte cost., sent. n. 80/2012, punto 5.4 e 5.5 cons. dir., su cui cfr. *retro* nota 90. A commento cfr. C. GIUNTA, *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il codice del turismo in cerca di delega*, in *Federalismi.it*, 16, 2012, disponibile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), e D. DE LUNGO, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di eccesso di delega*, in *Federalismi.it*, 14, 2013, 17 ss., disponibile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

febbraio 2010, n. 31, in materia di energia nucleare<sup>120</sup>, adottato sulla scorta della legge n. 99/2009, che delega il Governo al “riassetto” della disciplina di settore ma che nella sostanza ha trovato attuazione con una rielaborazione integrale della normativa vigente<sup>121</sup>. Oppure si consideri il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante “Codice del Terzo settore”, adottato sulla base della legge n. 106/2016, che delega il Governo «al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore» sulla base dell’art. 20 della legge n. 59/1997<sup>122</sup>, ma anche di molti altri principi e criteri direttivi<sup>123</sup>, legittimando così un intervento dalla ampia portata sistematica ed innovativa. Infine, non bisogna trascurare neppure le deleghe che richiama il citato art. 20 ma che non sono state attuate, come nel caso della delega finalizzata «al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione», di cui all’art. 1, c. 180, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. riforma della buona scuola), o della delega per il «riassetto delle prescrizioni normative e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese», di cui all’art. 5 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

I casi riportati, dunque, dimostrano come il richiamo al citato art. 20 non sia affatto risolutivo, perché da esso possono trarre origine interventi tra loro molto disomogenei. La prassi attesta come oramai si tratti di un rinvio dovuto ogniqualvolta occorra mettere ordine nel sistema normativo, a prescindere dal risultato finale che concretamente ci si aspetta dall’esercizio del potere delegato.

Altro appiglio di natura normativa cui si potrebbe fare riferimento per cercare di individuare una tipologia particolare di sistemazione legislativa

<sup>120</sup> Ovvero recante “Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell’esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell’articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99”.

<sup>121</sup> Osserva il Consiglio di Stato «che, ancorché il legislatore delegante menzioni espressamente, come finalità del provvedimento delegato, il “riassetto normativo” delle disposizioni in materia di produzione di energia elettrica nucleare, l’intervento in esame delinea, in realtà, una disciplina rielaborata pressoché integralmente ex novo, giacché, come emerge dai criteri direttivi dettati e come, del resto, chiaramente evidenziato dall’analisi di impatto della regolamentazione redatta ai sensi del D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, la normazione attualmente vigente risulta ormai superata, da un lato, in quanto non in linea con le migliori pratiche adottate a livello comunitario ed internazionale a tutela della salute della popolazione e dell’ambiente; dall’altro, in ragione delle modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione e segnatamente agli articoli 117, 118 e 120, che hanno delineato la suddivisione delle competenze fra Stato e Regioni»; cfr. Cons. St., sez. cons., parere reso nella adunanza del 8 febbraio 2010.

<sup>122</sup> Art. 1, c. 2, lett. b), della legge 6 giugno 2016, n. 106.

<sup>123</sup> Cfr. artt. 4, 5, 9, della legge 6 giugno 2016, n. 106.



potrebbe individuarsi nella previsione della delega all'interno delle leggi comunitarie, prima, e delle leggi di delegazione europea, poi<sup>124</sup>. Tali leggi presentano un modello di delega del tutto particolare, che – come noto – in parte si richiama a quello delle leggi annuali di semplificazione, riproponendo l'abbinata tra “legge madre” e “leggi figlie”, la presunta cadenza annuale di queste ultime, l'indicazione di principi e criteri direttivi in termini generali nelle prime e in termini più specifici nelle seconde<sup>125</sup>.

Anche qui, tuttavia, occorre registrare il fallimento dell'idea di portare avanti una opera di sistemazione organica a partire da quella previsione che, in astratto, potrebbe suscitare maggiori aspettative al riguardo. Si tratta della delega, ripetuta ogni anno dalle leggi comunitarie, che incaricava il Governo ad adottare «testi unici o codici di settore delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite [...] per il recepimento di direttive comunitarie, al fine di coordinare le medesime con le altre norme legislative vigenti nelle stesse materie», che fra l'altro richiama l'art. 20 della legge n. 59/1997 tra i principi e criteri direttivi, e che è rimasta sempre inattuata. Analoga sorte ha subito tale previsione quando la legge n. 234/2012 l'ha riprodotta al suo interno in termini generali<sup>126</sup>, evitando così che ciascuna legge di delegazione europea si assumesse l'onere di doverla riprodurre.

Diversamente, sono molteplici le ipotesi di atti di sistemazione legislativa adottati in attuazione di deleghe conferite *ad hoc* ed episodicamente dalle leggi

<sup>124</sup> Sulle quali, in termini generali cfr. A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di “legge comunitaria”*, in P. CARETTI (cura di) *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, 54 ss.; M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, ESI, Napoli, 2017; E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Cacucci, Bari, 2018.

<sup>125</sup> *Annualità* in termini di tempistica, *duplice anima* sul piano contenutistico e, in particolare, *flessibilità* nella scelta delle procedure di adeguamento – tra attuazione diretta, delegazione legislativa, delegificazione, attuazione in via regolamentare e amministrativa - rappresentano gli elementi caratterizzanti il meccanismo di attuazione del diritto comunitario, introdotto con la legge n. 86/1989 e confermato dalla legge n. 11/2005. La successiva legge n. 234/2012 ha poi “sdoppiato” la legge comunitaria in legge europea e legge di delegazione europea, confermando la periodicità annuale solo per la seconda, delimitando l'oggetto della delega ai contenuti all' art. 30, c. 2 e stabilendo che essa è «volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei» (lett. a), individuando come principi e criteri direttivi quelli stabiliti all'art. 32, in termini generali, e quelli di volta in volta stabiliti dalla «legge di delegazione europea e in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare» (c. 1). Cfr. G. PISTORIO, *La periodicità “richiesta”: legge europea e di delegazione europea*, in *Federalismi.it, Focus Fonti*, 2, 2018, disponibile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>126</sup> Art. 30, c. 2, lett. h), della legge n. 234/2012.

comunitarie o di delegazione europea<sup>127</sup>. Ed anche in questo caso si tratta di deleghe legislative che rispondono a diverse finalità, al di fuori di un disegno complessivamente unitario.

#### 4. L'effettiva realizzazione della sistemazione

Per dare seguito alle considerazioni svolte fin qui occorre indagare in che termini le singole deleghe, prevalentemente conferite al di fuori di un quadro politico coerente, siano state in grado di concretizzarsi in opere di effettiva sistemazione. A questo scopo si rende necessario disaggregare il dato normativo per guardare alla disciplina di oggetto e principi e criteri direttivi, oltre che all'effettivo esercizio della delega.

Il filo conduttore che unisce tutti gli episodi di esercizio del potere delegato presi in esame è che, a ben vedere, vi è sempre stata una attuazione solamente parziale della delega.

A questo proposito, è bene ricordare che la dottrina maggioritaria<sup>128</sup> e la Corte costituzionale hanno costantemente ribadito che l'attuazione parziale della delega rientra tra le facoltà del Governo e non determina alcuna violazione della Costituzione, «salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione»<sup>129</sup>. Senza approfondire qui gli snodi teorici più direttamente legati all'ammissibilità dell'attuazione parziale, come l'imperatività o l'obbligatorietà dell'esercizio della delega da parte del Governo<sup>130</sup>, si cercherà invece di riflettere su come tale esercizio parziale della

<sup>127</sup> Basti pensare al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”, in attuazione della legge n. 62/2005 (legge comunitaria per il 2004); oppure il d.lgs. 29 aprile 2010, n. 75, recante “Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti”, in attuazione della legge n. 88/2009 (legge comunitaria per il 2010); oppure il d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, recante “Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura”, in attuazione della legge n. 96/2010 (legge comunitaria per il 2009); oppure il d.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20, recante “Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica”, in attuazione anche della legge n. 170/2016 (legge di delegazione europea 2015).

<sup>128</sup> Cfr. A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, 1973, 952 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Cedam, Padova, 1993, 94 s.; A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., 3. Quello della imperatività è stato ritenuto un interrogativo «pressoché insolubile, nella prospettiva della logica giuridica» da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 220 s., dal momento che l'impostazione teorica seguita nel periodo statutario e fascista, a favore dell'imperatività, non ha ricevuto sostegno dalla prassi in epoca repubblicana, sebbene poi vengano invocati dati di fatto, come la lettera della delega o il comportamento di certi Governi dimissionari, che mettono in dubbio la categoricità di tale giudizio.

<sup>129</sup> *Ex multis*, C.cost. sent. n. 149/2005 e ord. n. 283/2013.

<sup>130</sup> Esclusa anch'essa dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentt. n. 60/1957, n. 41/1975, n. 265/1996) e dalla dottrina citata in nt 128, propendendo per il carattere di obbligo politico a carico

delega possa essere, in alcuni casi, indice di una particolare dinamica con cui si esplica fisiologicamente il rapporto tra Parlamento e Governo, ma in altri casi possa dare origine a fenomeni che si potrebbero definire come patologici, al limite della compatibilità con i principi costituzionali.

Guardando alle singole deleghe e al loro concreto esercizio, poi, ci si accorge che i margini di innovazione a disposizione del Governo possono restringersi notevolmente *ratione materiae*, a causa cioè della presenza di norme di diritto internazionale, europeo, o addirittura prerepubblicane<sup>131</sup>. In generale, tuttavia, la tendenza dell'Esecutivo è quella di esercitare con molta cautela il potere delegato, senza sfruttare appieno le potenzialità delle deleghe finalizzate a realizzare operazioni di sistemazione legislativa. Per descrivere la consistenza di questo fenomeno è possibile dar conto di quattro figure sintomatiche.

Innanzitutto, il potere delegato può essere esercitato attraverso l'adozione di una disciplina scarsamente innovativa e che non esprime una riforma sostanziale della normativa preesistente, quand'anche la legge delega spinga in quest'ultima direzione. A titolo di esempio, si pensi ai già citati codici processuali adottati negli ultimi anni.

Altro elemento indicativo di questa tendenza è dato da quegli interventi che, invece di risolversi in una vera e propria sistemazione, si limitano a novellare la normativa vigente, senza sostituirsi ad essa. Per ricordare alcuni esempi, si pensi al d.lgs. 18 luglio 2011, n. 119, recante “Riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi”, che interviene solamente a modifica della disciplina preesistente, quando la legge n. 183/2011 delegava il Governo ad un «riordino della normativa vigente» specificando

del Governo. Per un recente tentativo di rilettura a favore dell'obbligatorietà giuridica della delega, cfr. D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, cit., 179 ss.

<sup>131</sup> Si pensi, ad esempio, al più volte citato d.lgs. n. 66/2010, recante “Codice ordinamento militare”, rispetto al quale il c.d. diritto bellico è innervato da norme di diritto internazionale e attuato nell'ordinamento da atti antecedenti la Costituzione repubblicana, per cui «mal si prestava ad altro se non alla mera individuazione delle fonti» (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, 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 il 9 febbraio 2011*, 59). Ma questa considerazione risulta ancor più evidente per quelle materie interessate da atti dell'Unione europea, che il legislatore nazionale non può pretendere di cristallizzare in una normativa interna o anche solo riprodurre (sul punto cfr. G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 165). Così accade per il d.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20, “Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica”, predisposto ai sensi della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi della legge 12 agosto 2016, n. 170, la cui relazione illustrativa dà conto che «la fonte principale in materia e, dunque, la fonte principale dello schema di decreto legislativo in esame, è il Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici».

principi e criteri direttivi appositi<sup>132</sup>. Oppure si consideri il d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 221, recante “Riordino delle disposizioni legislative vigenti in materia di incentivi fiscali, previdenziali e contributivi in favore delle imprese marittime”, il quale, nonostante il titolo, si limita a novellare la legislazione preesistente.

Ulteriormente, il Governo può limitarsi ad esercitare il potere delegato in maniera frazionata e parziale, cioè attraverso una pluralità di decreti legislativi che interessano solamente alcuni profili della disciplina settoriale, senza operare alcuna sistemazione. È quanto avvenuto in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili<sup>133</sup>, in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche<sup>134</sup>, o in materia di pesca e acquacoltura<sup>135</sup>.

Infine, è ben possibile che le deleghe per la sistemazione non si traducano in un intervento che interessi complessivamente un intero settore, ma si risolvano in un intervento limitato solamente al riordino o al riassetto di una parte di esso. È il caso della riforma delle pubbliche amministrazioni (c.d. riforma Madia), che doveva dare origine all'adozione di tre testi unici in materia di lavoro pubblico, di servizi pubblici locali di interesse economico

<sup>132</sup> L'art. 23, c. 1, della legge 2 novembre 2011, n. 183, incaricava il Governo alla «ridefinizione dei presupposti oggettivi e precisazione dei requisiti soggettivi, nonché razionalizzazione e semplificazione dei criteri e delle modalità per la fruizione dei congedi, delle aspettative e dei permessi». Con il d.lgs. n. 119/2011 il Governo non è intervenuto in tal senso, e la stessa relazione illustrativa allo schema di decreto dà atto che «con il presente intervento normativo non si è proceduto al riordino dell'intera normativa in materia in quanto, considerati anche i tempi ridotti ed il complesso iter di approvazione, si è preferito optare per un'impostazione minimale e settoriale»

<sup>133</sup> Ai sensi dell'art. 7, c. 1, della legge n. 246/2005, il Governo è delegato ad adottare, entro 1 anno, uno o più d.lgs. per il riassetto e la codificazione delle disposizioni vigenti in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili. Hanno fatto seguito il d.lgs. 24 aprile 2006, n. 166, “Norme in materia di concorso notarile, pratica e tirocinio professionale, nonché in materia di coadiutori notarili”, il d.lgs. 4 maggio 2006, n. 182, “Norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un Fondo di garanzia”; il d.lgs. 1 agosto 2006, n. 249, “Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai”.

<sup>134</sup> L'art. 27 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. riforma Madia), delega il Governo all'adozione di un testo unico per il «riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa». Il Governo invece si è limitato a modifiche parziali della disciplina previgente attraverso il d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, in materia di licenziamento disciplinare; il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, a modifica del d.lgs. n. 150/2009; il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a modifica del d.lgs. n. 165/2001; il d.lgs. 20 luglio 2017, n. 118, che ha modificato il precedente d.lgs. n. 116/2016.

<sup>135</sup> L'art. 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009) conferiva una delega al Governo per «il riassetto, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura, mediante la compilazione di un unico testo normativo». Ha fatto seguito il d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, recante “Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura” che non si qualifica “testo unico” e attua le direttive europee rilevanti solo sotto il profilo della disciplina sulle sanzioni.

generale, e di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche<sup>136</sup>, quando invece è stato adottato solamente quest’ultimo<sup>137</sup>. Oppure è il caso della riforma del sistema scolastico (c.d. buona scuola), che doveva dare origine alla «semplificazione» e alla «codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione»<sup>138</sup>, cui ha fatto seguito solamente il d.lgs. 3 aprile 2017, n. 66, recante il riordino della disciplina sulla “promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità”. Infine, è possibile ricordare la legge di delega n. 154/2016, per la riforma del settore agricolo, che avrebbe dovuto raccogliere «in un codice agricolo ed in eventuali appositi testi unici tutte le norme vigenti in materia divise per settori omogenei» e ad introdurre «le modifiche necessarie alle predette finalità»<sup>139</sup>, cui hanno fatto seguito solamente alcuni interventi in corrispondenza di specifici principi e criteri direttivi<sup>140</sup>.

In definitiva, l’impressione che è possibile trarre dalla osservazione delle più recenti deleghe di sistemazione è che, da una parte, siano quantitativamente poche le deleghe finalizzate ad ottenere un mero coordinamento della disciplina vigente. Non è un caso che l’art. 17-*bis* della legge 400/1988 sia rimasto inattuato. Dall’altra, invece, il Parlamento tende a formulare deleghe per l’adozione di riforme a maggior intensità innovativa. Nel dar seguito alle previsioni di delega, tuttavia, il Governo si riserva sempre la facoltà di modulare tale intensità, decidendo per lo più di “giocare al ribasso” e – come anticipato – esercitare con molta cautela il potere delegato.

Di conseguenza, le operazioni di sistemazione cui il Governo dà vita possono risultare, in alcuni casi, semplicemente perfettibili o non portate a compimento sino in fondo, mentre in altri casi paiono del tutto compromesse. Questo fenomeno, tuttavia, sembrerebbe mantenersi nell’alveo delle regole costituzionali e costituire uno sviluppo fisiologico nei rapporti tra Parlamento e Governo, sempre che non si risolva – come stabilito dalla Corte costituzionale – in uno “stravolgimento” della legge di delega.

## 5. Le sistemazioni incomplete

<sup>136</sup> Artt. 16-19, della già citata legge n. 124/2015.

<sup>137</sup> D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

<sup>138</sup> Art. 1, c. 180 della legge 13 luglio 2015, n. 107.

<sup>139</sup> Art. 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154, con riferimento alle materie di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali.

<sup>140</sup> Si tratta del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 75, “Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali”, in mancanza però di espressa previsione di delega; il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, “Testo unico in materia di foreste e filiere forestali”, in attuazione dell’art. 5, c. 2, lett. h, della legge n. 154/2016; il d.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20, “Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica”, in attuazione dell’art. 5, c. 2, lett. g, della legge n. 154/2016.

Nella prassi recente, tuttavia, vi sono altre ipotesi in cui il Governo dà origine a sistemazioni che potrebbero essere definite “incomplete” e che, per diversi motivi, rappresentano un uso distorto del potere delegato. Mentre nel paragrafo precedente si è dato conto di quelle forme di attuazione parziale della delega in cui però l’esercizio del potere delegato risultava, per così dire, solamente “depotenziato”, qui si hanno di fronte decreti legislativi che pretendono surrettiziamente di realizzare sistemazioni legislative, ma che in realtà tradiscono le aspettative. Gli indicatori di questo fenomeno sono riconducibili a due tipologie.

In una prima ipotesi, la sistemazione è incompleta perché il decreto legislativo non raccoglie interamente la disciplina settoriale oggetto di sistemazione o trascura di dare attuazione ad alcuni dei principi e criteri direttivi indicati dal Parlamento.

Per riportare alcuni esempi caratterizzati da una ricognizione incompleta della disciplina vigente in un dato settore, è possibile ricordare il “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia”, di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159<sup>141</sup>. Come rilevato anche dalle Commissioni parlamentari chiamate ad esprimersi sullo schema di decreto, l’intervento del Governo omette una completa ricognizione della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di contrasto della criminalità organizzata<sup>142</sup>. Ma la ricognizione del Governo risulta incompleta anche sul versante delle misure di prevenzione<sup>143</sup>. A dispetto di quanto disposto dalla legge delega, inoltre, il d.lgs. lascia inalterata la disciplina sostanziale all’interno del codice penale, per la riforma della quale il Governo rinvia ad un successivo disegno di legge che copra «l’intero spettro della disciplina sostanziale e processuale in materia di

<sup>141</sup> Su cui cfr. R. ADORNO, L. CALÒ, *Il nuovo «codice antimafia» (d.leg. 6 settembre 2011 n. 159)*, in *Foro it.*, parte V, 2011, 325 ss.

<sup>142</sup> Osservando che «i principi e criteri direttivi relativi al procedimento di prevenzione nonché alla materia penale consentono al legislatore delegato unicamente di porre in essere un’attività di ricognizione, armonizzazione e coordinamento che non consente di modificare sostanzialmente la normativa vigente», e che «con particolare riferimento alla materia penale, sia sostanziale che processuale, lo schema di decreto, anche in ragione di una portata innovativa limitata dei principi e criteri direttivi dettati dalla delega per tale materia, non appare essere esaustivo dell’intero sistema normativo antimafia»; cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, Commissioni 1° e 2° riunite, resoconto sommario n. 107 del 3 agosto 2011.

<sup>143</sup> Ove mancano le misure di prevenzione personali previste da “leggi speciali” (nei confronti di tossicodipendenti, contro la violenza in ambito familiare e nell’ambito sportivo), mentre le norme sull’amministrazione dei beni sequestrati risentono di numerosi limiti, come con riferimento alla tutela dei terzi, a causa di una impropria assimilazione del giudice della prevenzione a quello familiare; cfr. F. MENDITTO, *Le luci e le (molte) ombre del c.d. codice antimafia*, in *Cassazione penale*, 3, 2012, 795.

criminalità organizzata»<sup>144</sup>. Infine, è presente solamente un apparato minimo di disposizioni di coordinamento e transitorie a valenza intertemporale<sup>145</sup>.

Altro caso significativo è offerto dal già citato “Codice del terzo settore”, di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. In base alla delega contenuta nella legge n. 106/2016, come osserva anche il Consiglio di Stato, il Governo avrebbe dovuto provvedere «alla revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute»<sup>146</sup>. Inoltre, tenuto conto che l’art. 4, c. I, della legge n. 106/2016, invitava il legislatore delegato a provvedere «al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore mediante la redazione di un codice per la raccolta e il coordinamento delle relative disposizioni», sarebbe stato preferibile consolidare nel Codice del terzo settore l’intera regolazione della materia, compresa quella relativa, ad esempio, a società di mutuo soccorso, cooperative sociali, imprese sociali<sup>147</sup>.

Si consideri poi il d.lgs. 18 luglio 2011, n. 119, recante “Riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi”. Nonostante che la legge n. 183/2010 delegasse il Governo al riordino dell’intera materia, la stessa relazione illustrativa allo schema di decreto ammette che «considerati anche i tempi ridotti (6 mesi) ed il complesso iter di approvazione, si è preferito optare

<sup>144</sup> Cfr. il comunicato stampa diramato l’8 agosto 2011 in esito alla seduta del Consiglio dei Ministri.

<sup>145</sup> Secondo A. CISTERNA, *Il codice antimafia tra istanze compilative e modelli criminologici*, in *Diritto penale e processo*, 2, 2012, 214, sintomo della mancanza di «una lucida consapevolezza degli strumenti nomografici ed ermeneutici propri di una codificazione in senso stretto».

<sup>146</sup> Ai sensi dell’art. 1, c. 2, lett. a, della legge 6 giugno 2016, n. 106. Il Consiglio di Stato rileva anche che «la scelta del Governo di limitarsi a creare soltanto un sotto-settore delle associazioni e fondazioni operanti nel Terzo Settore avrà verosimilmente l’effetto di determinare un ulteriore svuotamento di contenuto normativo del Libro I del codice civile» (Cons. St., comm. spec., 14 giugno 2017, n. 1405, punto 3 premesso e considerato).

<sup>147</sup> Sul punto vedi L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2018, 15, che osserva che «se appare giustificato non avervi ricompreso il cinque per mille e del servizio civile universale (che riguardano una platea di soggetti più ampia di quelli del Terzo settore *stricto sensu*), non si comprende poiché non vi sia stata inclusa la disciplina dell’impresa sociale (che è, a tutti gli effetti, un ente del Terzo settore) alla quale è dedicato il decreto legislativo n. 112 del 2017; la disciplina della cooperazione sociale (definita impresa sociale di diritto), che rimane governata dalla originaria legge di settore n. 381 del 1991; parte della normativa delle società di mutuo soccorso (che possono, infatti, optare per rimanere sotto la disciplina extra-codicistica della legge 15 aprile 1886, n. 3818). A ciò si aggiunga che il Codice non manifesta una totale autonomia, contenendo frequenti rinvii ad altri corpi normativi esterni nel limite della compatibilità, scaricando sull’interprete il compito di risolvere le inevitabili antinomie giuridiche che possono sorgere». Il rischio è «di tradire la filosofia del riordino settoriale e – più in concreto – di continuare a dar luogo a difetti di coordinamento», come osserva F. PACINI, *Per un Codice del Terzo settore. Appunti di tecnica normativa*, in *Non profit*, 3, 2014, 13 ss.

per un'impostazione minimale e settoriale»<sup>148</sup>, senza disciplinare organicamente – come rilevato anche dalla Conferenza Unificata – l'intera materia<sup>149</sup>. La Commissione XI della Camera, poi, ha sottolineato come nel decreto legislativo manchino parti significative, riferite ad esempio ai permessi elettorali o al sostegno delle politiche di conciliazione vita/lavoro e di crescita dell'occupazione femminile<sup>150</sup>.

Infine è possibile ricordare il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, recante “Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio”. Tale decreto non attua la delega riferita alla disciplina sul trasferimento d'ufficio e a domanda dei magistrati onorari o sul regime disciplinare, per non incorrere in presunte censure di incostituzionalità<sup>151</sup>. E non raccoglie neppure organicamente la disciplina in materia, tanto che la delega in ordine alla previsione di «una sezione autonoma del Consiglio giudiziario con la partecipazione di magistrati onorari elettivi» è stata attuata con altro decreto legislativo<sup>152</sup>.

Un ulteriore indice che può rivelare l'incompletezza delle operazioni di sistemazione legislativa è rappresentato, poi, dal massiccio rinvio operato dal decreto legislativo e fonti ulteriori, per lo più di rango secondario. Con ciò non si vuole sostenere che i decreti legislativi che operano sistemazioni debbano aspirare a quella onnicomprensività tipica dei grandi Codici moderni<sup>153</sup>, o che

<sup>148</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, A.G. 358, *Relazione illustrativa*.

<sup>149</sup> Le stesse Regioni in Conferenza Unificata, nel parere reso il 5 maggio 2011, hanno espresso avviso favorevole con la raccomandazione «di prevedere per la specifica materia un testo unico al fine di dare organicità alle disposizioni normative», e in particolare «che possa affrontare in maniera organica i molteplici aspetti giuridici legati ai requisiti e ai presupposti oggettivi e soggettivi nonché alla fruizione dei permessi delle aspettative e dei congedi».

<sup>150</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, Commissione XI Lavoro, resoconto del 25 maggio 2011.

<sup>151</sup> La stessa relazione illustrativa dà atto che «la parziale attuazione della delega (mediante l'esclusione dei citati settori di materie) trova fondamento nella necessità di assicurare il rispetto dell'orientamento della Corte costituzionale, non potendosi delineare lo statuto del magistrato onorario in modo da includere ambiti disciplina che possano in qualche modo intaccare il carattere onorario dell'incarico, delineando indici rivelatori di un sostanziale incardinamento in un ufficio. L'interesse pubblico al corretto e diligente svolgimento del mandato onorario rinvia comunque piena tutela nell'istituto della revoca dell'incarico, anziché nel regime disciplinare (che, per sua natura, presuppone la stabilità del rapporto)»; cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, A.G. 416, *Relazione illustrativa*.

<sup>152</sup> Il principio e criterio direttivo di cui all'art. 1, c. 1, lett. q, della legge 28 aprile 2016, n. 57, è stato attuato con il d.lgs. 31 maggio 2016, n. 92, recante “Disciplina della sezione autonoma dei Consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio”.

<sup>153</sup> Come mette in guardia P. GROSSI, *Codici: qualche conclusione tra un millennio e l'altro*, cit., 580, occorre non confondere i codici contemporanei, di cui sono stati offerti vari esempi, e il *Codice*: «i tenuti elementi accomunanti – che ci sono – non debbono affievolire la assoluta tipicità storica di



debbano racchiudere l'intera disciplina in una data materia, o contenere necessariamente una normativa autoapplicabile<sup>154</sup>. È necessario, però, che il rinvio ad altri atti o la dipendenza da fonti esterne non finisca con lo svuotare di contenuto la disciplina contenuta nell'intervento delegato o sottoporla all'arbitrio di altri soggetti.

Per dare il polso di questo fenomeno si pensi al “Codice dei contratti pubblici”, di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50<sup>155</sup>. Come scelta di fondo – riporta la relazione illustrativa – e a differenza del precedente d.lgs. n. 163/2006, il nuovo codice «reca una disciplina auto applicativa»<sup>156</sup>, che non rimette ad un unico regolamento la relativa attuazione. Il Governo, invece, ha preferito rinviare a molteplici atti normativi e di *soft law* per la relativa implementazione, abbandonando così la logica della “dura lex sed lex”<sup>157</sup> e operando così – secondo il Consiglio di Stato – «una moderna e condivisibile scelta politica e culturale di “flessibilità” rispetto a un precedente modello di iper-regolazione di dettaglio»<sup>158</sup>. Lo stesso Consiglio di Stato, però, ha censito circa una cinquantina di questi atti attuativi cui il codice fa rinvio<sup>159</sup>. Il rischio evidente è quello di disperdere la disciplina vigente in una miriade di atti che

quella scelta fondamentale della civiltà giuridica moderna compiutamente definitasi fra Sette e Ottocento nell'Europa continentale, scelta non di questa o quella politica contingente ma tanto radicale da porsi quale cippo confinario nella storia giuridica occidentale segnando un prima e un poi». Per riprendere la citazione in P. CAPPELLINI, *Codici*, cit., 106, l'idea “moderna” di codice è quella espressa con le parole di Philippe de Commynes usate durante il dibattito in Francia scatenato dal Code Napoleon: «Luigi XI desiderava fortemente che nel suo regno non si usasse che *una* consuetudine, *un* peso, *una* misura, che *tutte* le consuetudini fossero scritte in francese, in un bel libro, onde evitare il pericolo e il ladroneccio degli avvocati, che è sì grande in questo regno che nulla di somigliante».

<sup>154</sup> Su cui cfr. A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicabilità delle norme*, Jovene, Napoli, 2011, che sottolinea il carattere non univoco di tale concetto, su cui peraltro non è ancora maturata una riflessione sufficientemente approfondita in termini di teoria generale. Il *trait d'union* di tutte le manifestazioni di autoapplicabilità di una norma può essere individuato nell'essere questa «dotata di una *struttura* tale da non necessitare ulteriore implementazione normativa», in una commistione, però, tra struttura del testo normativo e rapporto tra poteri che, quasi ideologicamente, può indurre l'interprete a rendere superflua o meno l'ulteriore implementazione normativa (spec. 16 ss.).

<sup>155</sup> Inizialmente intitolato “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, prima delle modifiche operate dal d.lgs. n. 56/2017.

<sup>156</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, A.G. 284, *Relazione illustrativa*.

<sup>157</sup> A favore della logica “soft law but law”; cfr. R. DE NICTOLIS, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 5, 2016, 508.

<sup>158</sup> Cons. St., comm. spec., 21 marzo 2016, n. 464, punto II, lett. f), n. 2.

<sup>159</sup> Nello specifico, 16 decreti del Ministro delle infrastrutture e trasporti; 15 atti dell'ANAC; 4 d.P.C.M.; 15 decreti di altri Ministri; 1 atto demandato a Consip e altre centrali di committenza.

frammentano eccessivamente il quadro regolatorio<sup>160</sup>, per non parlare poi delle difficoltà cui si va incontro nel cercare di inquadrare la natura di questi atti, qualificarli nel sistema delle fonti e ricostruirne il relativo regime<sup>161</sup>.

Ma si consideri ancora il “Codice del Terzo settore”, che all’art. 5 rimette ad un d.P.C.M. la possibilità di rivedere in ampliamento, modificazione o riduzione l’elenco delle attività di interesse generale, il cui svolgimento consente l’acquisizione della qualifica di “ente del Terzo settore”. In questo modo si rischia di rimettere al Governo, con eccessiva discrezionalità, la capacità di condizionare la regolazione di settori importanti per l’impatto sui diritti fondamentali e l’effettiva garanzia giurisdizionale di questi ultimi<sup>162</sup>.

Infine, un altro esempio illuminante è offerto dal “Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali”, di cui al d.lgs. 21 maggio 2018, n. 75, che per ciascuno dei dieci articoli di cui si compone fa rinvio ad un decreto ministeriale<sup>163</sup>.

In entrambe le ipotesi riportate, tanto di arbitraria limitazione della portata dell’intervento delegato, quanto di svuotamento tramite rinvio a fonti ulteriori,

<sup>160</sup> Osserva P. MANTINI, *Nuovo codice degli appalti tra Europa, Italia e Autonomie Speciali*, in *GiustAmm.it*, 2, 2016, che si poteva pensare ad unificare codice e regolamento e non disperdere la disciplina in codice, regolamenti, soft law.

<sup>161</sup> Sulle problematiche legate agli atti attuativi, cfr. M.P. CHITI, *Il sistema delle fonti nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2016, 440 ss. In accordo con Cons. St., i decreti del MIT vengono ricondotti ai regolamenti *ex art.* 17, cc. 3 e 4 della legge n. 400/1988, con quel che ne consegue in termini di capacità di resistenza ad altri atti, eventuale disapplicabilità da parte del giudice amministrativo, al procedimento di elaborazione e approvazione (specialmente il parere Cons. St.); anche se non tutti i decreti si attagliano a questa ricostruzione (ess. art. 1, c. 5, della legge delega, o dove vengono qualificati come “atti di indirizzo”). Più controverso è il caso delle linee guida ANAC, ascritte dal Consiglio di Stato agli atti amministrativi generali, e perciò ricondotte alle regole procedurali delle Autorità amministrative indipendenti, ovvero all’obbligo di consultazione preventiva, l’obbligo di VIR, una adeguata pubblicità, la loro raccolta progressiva in testi di compilazione. L’A., in questo caso, propende per abbandonare il criterio soggettivo e adoperare quello oggettivo dell’atto, per cui se quest’ultimo ha carattere vincolante *erga omnes* non dovrebbe costituire un atto amministrativo, ancorché generale, ma un atto di regolamentazione atipico attribuito dalla legge delega; viceversa, se fosse non vincolante, andrebbe qualificato come atto amministrativo di indirizzo. Le linee guida finora adottate pongono però numerosi problemi, perché lunghe nel contenuto, formulate nella forma espositiva dei comunicati, tecnicamente complesse, non qualificate espressamente come vincolanti ma assistite da sanzioni.

<sup>162</sup> «Nel nuovo diritto del Terzo settore vi siano elementi essenziali della qualificazione giuridica degli enti che sono, in parte o totalmente, rimessi a fonti sub-primarie, configurando sì un possibile *dinamismo*, ma a forte trazione e controllo governativi: il che, considerando l’impatto diretto che la disciplina *de qua* ha sull’inveramento della libertà di associazione (art. 18 Cost.) e sulla garanzia di adeguati spazi di libertà giuridica protetti dall’interferenza del potere amministrativo (art. 118, u.c., Cost.), non può che suscitare notevoli perplessità»; cfr. L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, cit., 22.

<sup>163</sup> Per esempio allo scopo di definire l’elenco delle specie di piante classificabili come officinali (art. 1), adottare il Piano di settore della filiera delle piante officinali (art. 3), istituire i registri varietali delle specie di piante officinali (art. 6).

il Governo tradisce l'onere di completezza con cui dovrebbe adempiere alle operazioni di sistemazione, compromettendo l'obiettivo prefissato dalla delega di raccogliere entro un unico atto la disciplina settoriale. La prassi assurge però a fenomeno patologico, poiché maschera dietro un intervento asseritamente di sistemazione una operazione invece incompleta, a danno dell'intelligibilità del quadro normativo e, finanche, a discapito della certezza dei rapporti giuridici e del diritto *tout court*<sup>164</sup>. Occorre valutare, quindi, se in queste ipotesi sia ancora possibile parlare di attuazione parziale della delega o se invece vi siano gli estremi per considerare un suo “stravolgimento”.

Non bisogna nascondersi, però, che il confine tra le due alternative appare alquanto labile e il relativo superamento difficilmente giustiziabile. La Corte costituzionale, infatti, ha dichiarato non essere suo il compito di farsi tutrice di «mere esigenze di coerenza sistematica [...], in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati»<sup>165</sup>. La Corte, dunque, manifesta un certo *self restraint* nel sindacare i casi di attuazione parziale della delega, che si somma ad una certa ritrosia nel sindacare gli effetti deleteri che possano derivare per l'ordinamento in termini di quella che, più ampiamente, viene chiamata “qualità della legislazione”<sup>166</sup>, senza che tutto ciò non ridondi in una violazione

<sup>164</sup> Certezza che, ai fini del presente discorso, può intendersi come elemento essenziale del diritto, che si declina in esigenza per i membri di una comunità che i diritti siano effettivamente rispettati e che, in caso sorga una contestazione, questa sia risolta in maniera più aderente al comune sentimento di giustizia; come qualificazione univoca delle situazioni giuridiche e assenza di antinomie; come prevedibilità delle conseguenze giuridiche dell'azione. Presupposto materiale di tale concezione è: la possibilità di conoscenza delle norme da porre a base dell'azione; consapevolezza che gli altri consociati interpreteranno le norme allo stesso modo dell'agente; fiducia nella effettività dell'ordinamento, ovvero la concreta adesione ad esso da parte della collettività. Cfr. M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, Giuffrè, Milano, 1979, 30 ss.

<sup>165</sup> Cfr. Corte cost., sent. 182/2007. Sul punto cfr. R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della normazione: l'idoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro It.*, 2008, 1422 ss., che osserva come siano rimasti inascoltati gli sforzi di cercare in Costituzione un appiglio su cui fondare l'obbligo di rispettare le regole redazionali, quali gli art. 3 (ragionevolezza), 54 (dovere di osservare la legge, che presuppone la sua conoscibilità ed intelligenza), 72 (sistema di votazione della legge), 73 (obbligo di pubblicazione e dovere di conoscibilità), 97 (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione), 101 Cost. (soggezione del giudice soltanto alla legge), oppure principi generali quali quelli della chiarezza della legge e certezza del diritto, della separazione dei poteri, dello Stato di diritto, dell'affidamento del cittadino. Al riguardo cfr. anche M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 117 ss. **XXX**

<sup>166</sup> Per un inquadramento della nozione di qualità della legislazione e le difficoltà del giudizio di costituzionalità a sindacarne le elusioni e le violazioni da parte del legislatore, alla luce della giurisprudenza del ventennio precedente, si vedano i riferimenti in E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, spec. 52 ss.

di altri parametri costituzionali<sup>167</sup>. Nel caso della sistemazione legislativa, tuttavia, potrebbero svolgersi considerazioni diverse, poiché il raggiungimento di una “coerenza sistematica” – per riprendere le parole della Corte – rappresenta proprio il cuore e il fine ultimo della delega, e l’ulteriore parametro costituzionale violato potrebbe venire offerto proprio dall’art. 76 Cost. Occorrerebbe dunque valutare più a fondo se, quantomeno in questi casi, si sia semplicemente di fronte ad un prodotto di scarsa qualità legislativa, oppure non sia possibile allargare le maglie del giudizio di costituzionalità fino a sindacare simili prassi, tanto più che di recente si scorgano maggiori aperture circa la possibilità di censurare i casi di «manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa»<sup>168</sup>. Anche ammettendo questa eventualità, tuttavia, permarrebbero tutte le difficoltà nel comprendere quale tipo di pronuncia ci si potrebbe aspettare dalla Corte in termini di “eccesso di delega”, dato che una sentenza additiva, nella prima delle ipotesi ricostruite, e l’illegittimità delle previsioni che fanno rinvio ad una fonte ulteriore, nella seconda, risulterebbero sproporzionate o rischierebbe di esporre la Corte a valutazioni di natura politica.

## 6. Considerazioni conclusive

<sup>167</sup> Cfr. però M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto (osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *Federalismi.it*, 21, 2013, che osserva che la Corte costituzionale, soffermandosi sulle implicazioni di una cattiva qualità delle leggi sotto il profilo della tutela dei precetti costituzionali, ha fatto sì che la preservazione della certezza del diritto assumesse nuove prospettive per quanto riguarda l’agire legislativo, poiché quest’ultimo è stato relazionato al principio dell’affidamento del soggetto privato nella intelligibilità e riconoscibilità formale e sostanziale dei processi normativi, alla difesa dei diritti fondamentali e della sicurezza giuridica dei cittadini, alla chiarezza nel riparto delle competenze fra Stato e Regioni, alla funzionalità dei rapporti degli organi politici nel rispetto della forma di governo, tenuto conto altresì delle ripercussioni sulla forma di stato (4).

<sup>168</sup> Il riferimento è alla sent. n. 70/2013, in cui la Corte dichiara l’illegittimità di una previsione legislativa regionale adottata al termine di una successione di interventi in cui il legislatore regionale, dopo avere dettato una regola di azione per l’amministrazione regionale, l’ha prima abrogata; poi l’ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l’ha nuovamente abrogata. La declaratoria di illegittimità è fondata sulla violazione dell’art. 97 Cost., poiché «la frammentarietà del quadro normativo in tal modo originato non è [...] giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, ad orientare in modo non univoco l’esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo». Cfr. D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2013, 828 ss., che sottolinea come la Corte, pur avendo adoperato a parametro esclusivo l’art. 97 Cost., abbia prevalentemente fondato il proprio giudizio «sulla maniera oscura e inintelligibile con cui si è espressa la volontà legislativa, prima ancora che sul suo contenuto».

Dall'analisi della prassi più recente sull'istituto della delega legislativa trova conferma l'opzione di partenza, ovvero la preferenza nel fare ricorso ad una più generica nozione di “sistemazione” entro cui l'oggetto, i principi e i criteri direttivi valgono a modulare un potere legislativo delegato che può essere esercitato con varia intensità e latitudine.

Quando il Parlamento delega il Governo ad adottare decreti legislativi per il coordinamento, l'armonizzazione, il riordino, il riassetto, che essi assumano la forma di testi unici o di codici, il riferimento a questi termini vale ad offrire solamente un punto di partenza per individuare i limiti imposti al potere legislativo delegato e per individuare il prodotto normativo finale che ci si aspetta venga adottato dal Governo. Allo stesso modo, il riferimento che il decreto legislativo fa nel titolo a queste categorie non è affatto risolutivo per definire quale sia la natura dello stesso atto avente forza di legge del Governo. Anzi, il più delle volte rischia di essere fuorviante, come dimostra l'esercizio che il potere delegato può concretamente ricevere. L'impressione che si trae, dunque, è che le tipologie tradizionali di sistemazione manifestino contorni sempre più fluidi e offrano una guida tutt'altro che sicura all'interprete che pretenda di cogliere con un unico sguardo la disciplina in un dato settore.

Guardando ai risultati concretamente ottenuti con l'esercizio delle deleghe di sistemazione, inoltre, si ha l'impressione che il fenomeno dell'attuazione parziale, quando non di mancata attuazione della delega<sup>169</sup>, risulti particolarmente ricorrente. In questa cornice è possibile registrate una evidente oscillazione tra interventi che recano il mero coordinamento della disciplina oggetto di delega, da una parte, e riforme che si traducono in una più marcata revisione della disciplina vigente, dall'altra; tra sistemazioni complete (per quanto perfettibili) e sistemazioni incomplete. Il filo rosso che lega questi atti di diversa natura e contenuto, però, è la tendenza del potere

<sup>169</sup> Per la rilevanza di questo fenomeno, basti pensare che dal 1996 al 2015 circa il 41% delle deleghe conferite dal Parlamento risultano inattuate; cfr. i dati e le considerazioni riportate in D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, cit., 3. Per alcuni esempi di deleghe di sistemazione rimaste inattuate, si v. quelle riportate nel par. 3. Per la loro rilevanza, si considerino anche: l'art. 1, c. 2, della legge 17 luglio 2006, n. 233, di conversione del d.l. n. 181/2006, che autorizzava l'esecutivo ad adottare uno o più decreti legislativi per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzione e organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri; l'art. 1, c. 1, della legge 3 ottobre 2011, n. 174 (Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione), che delegava il Governo all'adozione di «appositi codici o testi unici» con cui raccogliere la disciplina in materia di a) alla legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha valore di legge di principi generali per le amministrazioni pubbliche; b) al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445; c) al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; d) al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150; l'art. 15, c. 1, della legge 6 luglio 2012, n. 96, che delegava il Governo all'adozione di un «testo unico» nel quale riunire la disciplina «in materia di contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e ai movimenti politici, nonché di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie».

delegato a dare vita a quelle che gli storici del diritto sono soliti chiamare “consolidazioni”, più che a “codificazioni” vere e proprie<sup>170</sup>. Senza volere qui entrare nelle diatribe che la forma-codice ha acceso nella storiografia contemporanea<sup>171</sup>, ci si limita a recepire alcuni spunti, in parte accolti dalla dottrina che più da vicino si è occupata di legistica<sup>172</sup>, e ad osservare che le sistemazioni recenti, a partire dai risultati ottenuti, si caratterizzano più per l’obiettivo di raccogliere e consolidare la disciplina vigente, che per l’aspirazione alla innovatività, alla organicità o alla compiutezza tipica dei codici veri e propri<sup>173</sup>.

Dall’analisi svolta trova parimenti conferma la convinzione circa l’elasticità del modello con cui la Costituzione delinea i tratti salienti della delega legislativa. Da questo punto di vista, uno sguardo attento alle deleghe di sistemazione consente di apprezzare ancora meglio le cause per le quali il circuito Parlamento-Governo decide di fare ricorso alla delega legislativa e i motivi per cui, in concreto, se ne fa l’utilizzo descritto.

Tra i motivi tradizionali per cui si ritiene che il Parlamento deleghi l’esercizio del potere legislativo al Governo vi è la convinzione che l’organo maggiormente rappresentativo non disponga del tempo e delle competenze occorrenti per approntare gli interventi normativi giudicati necessari. Tuttavia, la prassi dimostra come l’affidamento del potere legislativo al Governo non valga a garantire che gli interventi normativi siano “più meditati”, o che la

<sup>170</sup> Riprendendo qui in prestito la distinzione proposta da M. VIORA, *Consolidazioni e codificazioni. Contributo alla storia della codificazione*, cit.

<sup>171</sup> Sulla fortuna che la contrapposizione consolidazione/codificazione proposta da Viora ha incontrato nella storiografia contemporanea, e sulla confusione con cui spesso vi si fa ricorso, cfr. U. PETRONIO, *Una categoria storiografica da rivedere*, cit., 704 ss.

<sup>172</sup> Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*. cit., per cui “consolidamento” (o codificazione formale) e codificazione sostanziale, intendendo la prima con il «risultato dell’operazione di sostituzione di una pluralità di leggi o atti aventi forza di legge, stratificatesi nel tempo sulla stessa materia, con un unico testo che senza apportare modifiche di sostanza alla normativa vigente in quella materia restituisca ad essa chiarezza e coerenza». Si tende così «a conservare la legislazione esistente liberandola, con una operazione di pulizia (*bereinigung*), da quelle sovrapposizioni e incrostazioni accumulate nel tempo che rendono incerta la individuazione delle norme vigenti» (74). La seconda, invece, è diretta ad «innovare più o meno profondamente l’assetto giuridico esistente (232)».

<sup>173</sup> Con “consolidazione” si fa rinvio a «quella tendenza delle norme regolatrici dell’umana attività che tendono a consolidarsi, a sistemarsi cioè in corpi organici», e che, se attuate dalla pubblica autorità, «questa non di rado rimaneggia il materiale legislativo [...] che intende sistemare, introduce nel corpo nuovamente formato norme nuove»; nella “codificazione” in senso stretto, invece, prevale il momento innovativo, in quanto i codici contengono materiale normativo nuovo o, anche quando le disposizioni siano di provenienza tradizionale, sono rianimate da uno spirito nuovo in ragione dell’essere inserite in un nuovo sistema; il codice, inoltre, costituisce un sistema organico rispetto alla organizzazione delle fonti del diritto nel precedente diritto comune, e dunque postula la compiutezza (completezza) e l’esclusione di ogni tipo di eterointegrazione (interpretativa); cfr. M. VIORA, *Consolidazioni e codificazioni. Contributo alla storia della codificazione*, cit., 25 ss.

legislazione ne guadagni in stabilità. Infatti, la quantità di deleghe adottate nel lasso di tempo preso in considerazione, la ricorsività con cui il Governo è chiamato ad esprimersi entro una stessa materia, il rilievo dei settori oggetto di intervento, sono tutti elementi che valgono a rafforzare la percezione di quella tendenza più generale alla “precarizzazione” della legislazione che affligge gli ordinamenti contemporanei, a causa soprattutto del complicarsi delle domande che le diverse comunità riversano incessantemente sugli organi politici, i quali sono chiamati a rispondere – tentativamente e con tutte le incoerenze del caso – in maniera sempre più rapida<sup>174</sup>.

Il ricorso alla delega – come anticipato in sede introduttiva – viene poi giustificato comunemente con la complessità e l’alto contenuto tecnico degli interventi che il Governo deve adottare. L’analisi svolta dà conferma di questo assunto, in ragione della pluralità degli ambiti materiali coinvolti dalle operazioni di sistemazione o delle implicazioni tecniche che ne derivano. Ma si dà anche atto di come venga richiesto un *surplus* di tecnicismo a causa, da una parte, del concorso di fonti provenienti da altri livelli di governo – regionale e soprattutto sovranazionale – che complicano il materiale normativo oggetto di sistemazione, e dall’altra, a causa della necessità di tener conto del quadro economico-finanziario complessivo, con una rilevante limitazione dei margini a disposizione del decisore politico<sup>175</sup>.

L’altro fattore che spalanca all’utilizzo della delega, poi, viene solitamente individuato nella complessità politica dell’intervento richiesto. Gli esempi riportati nell’analisi danno la cifra di come, nel più recente periodo, le operazioni di sistemazione abbiano assunto una valenza fortemente politica, tanto che nelle riforme settoriali delegate dal Parlamento il momento del mero coordinamento si dimostra recessivo rispetto alla richiesta di innovazione – salvo poi verificare, in concreto, i risultati raggiunti dal Governo.

Non solo, ma è secondo una logica eminentemente politica che viene incentivato anche il fenomeno dell’attuazione parziale della delega o della non attuazione *tout court*. La maggioranza parlamentare, infatti, può ritenersi soddisfatta anche solo dall’“effetto mediatico” che deriva dalla mera approvazione di una delega e che consente di incassare il “dividendo politico” di fronte all’opinione pubblica. Il Governo, da parte sua, ha tutto l’interesse a non disincentivare questa logica, dal momento che ha la possibilità di

<sup>174</sup> Sul punto cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 262 ss.

<sup>175</sup> Sui fattori che più di recente, a livello sistemico, hanno determinato la necessità di un ripensamento delle concezioni tradizionali con cui si è soliti ricostruire il circuito di indirizzo politico, facendone perdere linearità e coerenza, sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 293 ss.

formulare il decreto legislativo in una sede più appartata rispetto alle aule parlamentari, dove certe decisioni troverebbero più difficilmente composizione, potendo invece sfruttare un più ampio margine tecnico e politico di manovra<sup>176</sup>. Ma non bisogna trascurare neppure altri fattori ricollegabili a questo tipo di dinamiche, come ad esempio il complicarsi dell'agenda politica, che determina l'incapacità, quando non la perdita di interesse per la classe politica o l'opinione pubblica nel dar seguito alla legge di delega<sup>177</sup>.

La prassi, inoltre, dimostra come in alcuni casi i contenuti concretamente assunti dai decreti legislativi di sistemazione stravolgano la *ratio* della delega e compromettano l'operazione sottesa. Queste ipotesi rappresentano la spia di un esercizio del potere delegato che, pur esprimendosi nella elasticità del modello costituzionale di delega, appare suscettibile di censura, quando non di una vera e propria illegittimità.

Per porre rimedio a questo fenomeno ci si potrebbe aspettare, innanzitutto, una reazione sul piano giuridico, nella specie da parte della giustizia costituzionale. A questo proposito, tuttavia, occorre registrare una certa chiusura da parte della Corte costituzionale, a motivo – come detto – degli indirizzi giurisprudenziali in merito all'esercizio frazionato della delega, unitamente alla ritrosia nell'operare un sindacato sulla “coerenza sistematica” dell'ordinamento e sulla cattiva qualità della legislazione.

Al di là di questo tipo di interventi correttivi, che vadano a colpire singoli episodi, è sul piano della politica che ci si dovrebbe aspettare un rimedio sistematico a tali storture, e in particolare è nell'organizzazione dei meccanismi di produzione normativa del Governo che occorrerebbe intervenire.

Un primo profilo su cui sarebbe necessario avviare un ripensamento radicale attiene alla mancanza di capacità, o spesso di volontà, nel realizzare una progettazione e una programmazione dell'attività normativa del Governo. È soprattutto a livello ministeriale che si registrano le maggiori resistenze all'idea di avviare una razionalizzazione e una programmazione dell'attività normativa che abbia come orizzonte l'arco dell'intera legislatura, e dove appare più evidente l'assenza di una seria attività preparatoria delle riforme ordinamentali<sup>178</sup>. Non che manchino regole e strumenti che si muovano in questa direzione<sup>179</sup>, ma la loro adeguatezza e, soprattutto, il tasso di ineffettività

<sup>176</sup> Cfr. P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, 89. N. LUPO, *Intervento*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., 285.

<sup>177</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuatae*, cit., 75.

<sup>178</sup> Cfr. le considerazioni espresse in B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., 168 ss.

<sup>179</sup> Sul punto, per un quadro aggiornato basti rinviare a E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019. **XXX**



nella loro applicazione – come avviene per le previsioni ricordate del nuovo regolamento sull’AIR – non offrono un quadro confortante sulla possibilità di correggere queste disfunzioni. Anche le esperienze di altri ordinamenti offrirebbero numerosi spunti cui poter attingere per trarre ispirazione, pur con i dovuti distinguo imposti dalle peculiarità e dalle esperienze dell’ordinamento italiano: in questo senso, basti pensare alle *best practices* affermatesi a livello di Unione europea, con la pubblicazione di libri bianchi e verdi, le forme di consultazione degli interessati, le analisi di impatto della regolamentazione *ex ante*<sup>180</sup>; oppure a quanto è accaduto in altri Paesi con l’istituzione di organismi tecnici dotati di particolare autorevolezza e capaci di incentivare le strutture governative verso una progettazione e una programmazione efficace<sup>181</sup>

Le conseguenze di questo limite dei processi decisionali del Governo sono note e si registrano tanto sul piano endoprocedimentale quanto a livello sistemico. Da una parte, non è infrequente che i decreti legislativi presentino delle carenze dal punto di vista redazionale, perché magari redatti in tempi troppo ridotti e senza che i soggetti coinvolti nel procedimento siano stati capaci di fornire adeguatamente il proprio apporto<sup>182</sup>. Dall’altra, l’instabilità del sistema normativo, sul versante della delega legislativa, viene certamente incrementata dalle frequenti modifiche che i decreti subiscono per emendare tali difetti, non soltanto tramite l’esercizio di deleghe integrative e correttive, ma anche ad opera di altre fonti o atti privi di valore normativo<sup>183</sup>. E neppure

<sup>180</sup> Per un quadro degli atti di *soft law* adottati dalle istituzioni europee in tema di *law making process*, a partire dai primi anni '90, cfr. H. XANTHAKI, *European Union Legislative Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation*, in *Statute Law Review*, 1, 2013, 66 ss., che riporta come nell’ottobre 2010 vi sia stato il passaggio dalla *better regulation* alla *smart regulation*, con la conseguenza di porre attenzione non soltanto al momento del *drafting* legislativo, ma anche a quello della implementazione, valutazione e revisione. Sugli ultimi sviluppi della Better Regulation Strategy della Commissione Juncker (Better Regulation for Better Results: An EU Agenda’, COM (2015) 215 final), cfr. C.M. RADAELLI, *Halfway Through the Better Regulation Strategy of the Juncker Commission: What Does the Evidence Say?*, in *Journal of Common Market Studies*, 9, 2018, 85 ss.

<sup>181</sup> A livello comparato, gli spunti offerti dalle esperienze di altri Paesi sono copiosi: si pensi al sistema delle *Law Commissions* previsto nel Regno Unito, che affida a questi ultimi *non-departmental public bodies*, dotati di elevata autorevolezza, il compito di realizzare preriodicamente, fra l’altro, report per il *repeal* (abrogazione) delle *Statute laws*, le proposte di *consolidation*, da intendersi come raccolta coerente in un’unica legge parlamentare del diritto legislativo senza modifiche di *policy*, le proposte all’interno dei *Programmes* di *law reforms*, intesa come riforma politica e socio-economica del diritto nell’ottica del suo miglioramento, specie nella sua forma, a partire dalla selezione e dalla applicazione di principi e proposte per ottenere tale effetto; più approfonditamente, anche per il rendimento di tali meccanismi, cfr. E. ALBANESI, *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, in *Rass. Parl.*, 2, 2015, 433 ss.

<sup>182</sup> Si pensi alle numerose volte in cui il Consiglio di Stato lamenta il poco tempo a disposizione per formulare i propri rilievi, a causa del ritardo con cui viene trasmesso lo schema di decreto.

<sup>183</sup> Sulla problematica si rinvia al contributo di L. GORI, pubblicato nel fascicolo 2/2019 dell’*Osservatorio sulle fonti*.

bisogna trascurare il rischio che le riforme introdotte in assenza di una programmazione o mal redatte risultino inefficaci a causa alla mancata adozione degli atti attuativi di cui i decreti delegati necessitano<sup>184</sup>.

Sul punto, se gran parte della responsabilità è imputabile al Governo, non bisogna però dimenticare che la delega legislativa si fonda pur sempre su un procedimento che coinvolge a monte un altro attore politico. Anche il Parlamento, infatti, tende a muoversi al di fuori di un quadro programmatico coerente, come dimostra il fatto che numerose deleghe vengono approvate all'interno di leggi di conversione di decreti-legge *omnibus*, in collegati alla finanziaria, in leggi di proroga di termini<sup>185</sup>.

L'altro profilo su cui occorrerebbe intervenire per provare a porre rimedio alle storture che sono emerse con più evidenza dall'analisi riguarda l'opacità dei processi decisionali che si svolgono a livello ministeriale. Rimangono sempre attuali – e spesso senza risposta – gli interrogativi su chi rediga materialmente gli schemi di decreti legislativi, quali siano le esigenze prese in considerazione, gli interessati coinvolti, le valutazioni accorse, le competenze spese. Di converso, le strutture della Presidenza del Consiglio preposte alle funzioni di istruttoria e di coordinamento, prima fra tutte il DAGL, difficilmente sono in grado di vincere le resistenze offerte dalle burocrazie ministeriali<sup>186</sup>.

A questo difetto di trasparenza, poi, si accompagna la mancanza di qualsiasi onere di motivazione rispetto alle modifiche che, nel corso del procedimento di formazione, gli organi del Governo decidono di apportare allo schema di

<sup>184</sup> Per una recente analisi sul punto, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Sulla problematica della mancata attuazione si rinvia al contributo di C. MASCIOTTA, pubblicato nel fascicolo 2/2019 dell'*Osservatorio sulle fonti*.

<sup>185</sup> Sul punto cfr. i dati riportati in B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., 109 ss.

<sup>186</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in F. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 497 ss., le cui considerazioni sono state ribadite un decennio dopo in ID., *Conclusioni*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, 553 ss. Per una recente riflessione sulle strutture della Presidenza del Consiglio, a partire dalle riforme arretrate dal d.lgs. n. 303/1999 e dal tentativo di rafforzare gli apparati serventi il Presidente del Consiglio al fine di assisterlo nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e coordinamento, v. N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, spec. 169 ss., disponibile su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), che osserva come successivamente vi sia stata una crescita delle funzioni gestionali e di amministrazione attiva della Presidenza che ha certamente allontanato da tale obiettivo. Sul punto v. anche M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 58 ss.

decreto rispetto alla versione originaria su cui il Consiglio dei Ministri si è pronunciato in prima battuta<sup>187</sup>.

Il combinato disposto di questi fattori determina significative conseguenze, anche a discapito dei soggetti che formalmente vengono coinvolti nel procedimento di adozione del decreto legislativo<sup>188</sup>. Non solo gli schemi di decreto possono subire manipolazioni continue e non motivate, ma le istituzioni che solitamente sono chiamate per ultime a pronunciarsi su tali schemi, ovvero la Conferenza Stato-Regioni o unificata e le Commissioni parlamentari, rischiano di lavorare su un testo trasmesso inizialmente ma che nei fatti è da ritenersi superato. Dal suo punto di vista, il Governo spesso gode di una libertà che risulta maggiore con l'aumentare del numero dei soggetti coinvolti e la presenza di voci contrastanti, potendo giocare “su più tavoli” e recepire le indicazioni che giudica più opportune<sup>189</sup>.

Quelli indicati sono solamente alcuni fronti su cui occorrerebbe intervenire per poter sfruttare a pieno le potenzialità offerte dalla “elasticità” del modello costituzionale sulla delega legislativa e da una fonte che, nell'esperienza repubblicana, si è dimostrata capace di adattarsi alle più diverse finalità. Allo stesso tempo, si tratta di alcune condizioni necessarie per realizzare efficacemente operazioni di sistemazione legislativa che pretendano di stabilizzare l'instabile, razionalizzare quel che pare irrazionale, rendere unita una legislazione sempre più frammentata. Questo tipo di considerazioni possono apparire banali, e a tratti paradossali, ma l'unico rimedio per vincere l'entropia del legislatore rimane pur sempre che il legislatore stesso si dimostri maggiormente accorto e all'altezza dei propri compiti.

<sup>187</sup> Salvo la motivazione che il Governo è tenuto a dare quando decida di non adeguarsi ai rilievi delle Commissioni parlamentari che si pronunciano sullo schema di decreto, secondo quanto eventualmente previsto dalla legge di delega. Onere che, beninteso, può essere assolto dal Governo anche solo formalmente.

<sup>188</sup> Sul punto si rinvia al contributo di F. PACINI, pubblicato nel fascicolo 2/2019 dell'*Osservatorio sulle fonti*.

<sup>189</sup> Sul punto sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *Considerazioni sui rapporti tra «sistema delle Conferenze» e Commissioni parlamentari nell'iter di adozione dei decreti legislativi*, in E. LAMARQUE, M. CARTABIA, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, 371 ss.

*Elenco dei decreti legislativi di sistemazione analizzati (2006 – maggio 2019)*

1.	D.lgs. 1 aprile 2006, n. 198	Codice delle pari opportunità tra uomo e donna
2.	D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163	Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE
3.	D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152	Norme in materia ambientale
4.	D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81	Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro
5.	D.lgs. 28 febbraio 2008, n. 35	Coordinamento delle disposizioni in materia di elezioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari
6.	D.lgs. 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
7.	D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75	Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti
8.	D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66	Codice dell'ordinamento militare
9.	D.lgs. 5 febbraio 2010, n. 31	Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico
10.	D.lgs. 14 settembre 2011, n. 167	Testo unico dell'apprendistato
11.	D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159	Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia
12.	D.lgs. 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

13.	D.lgs. 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
14.	D.lgs. 3 febbraio 2011, n. 71	Ordinamento e funzioni degli uffici consolari
15.	D.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235	Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi
16.	D.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4	Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura
17.	D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33	Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni
18.	D.lgs. 29 ottobre 2016, n. 221	Riordino delle disposizioni legislative vigenti in materia di incentivi fiscali, previdenziali e contributivi in favore delle imprese marittime
19.	D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175	Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica
20.	D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174	Codice di giustizia contabile
21.	D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50	Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture
22.	D.lgs. 3 aprile 2017, n. 66	Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità

23.	D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117	Codice del Terzo settore
24.	d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116	Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio
25.	D.lgs. 21 maggio 2018, n. 75	Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali
26.	D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34	Testo unico in materia di foreste e filiere forestali
27.	D.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20	Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica
28.	D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1	Codice della protezione civile
29.	D.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14	Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza