

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE

(composta dai senatori: *Pastore*, presidente; *Biondelli*, *Boscetto*, *Casoli*, *Ceccanti*, *D'Ambrosio*, segretario; *Di Giacomo*, *Di Stefano*, *Galperti*, *Massimo Garavaglia*, *Leddi*, *Malan*, *Mascitelli*, *Mazzatorta*, *Mugnai*, *Orsi*, *Perduca*, *Pertoldi*, *Sacomanno*, *Thaler Ausserhofer*; e dai deputati: *Baccini*, *Beccalossi*, *Bernini Bovicelli*, *Boffa*, *De Micheli*, *Del Tenno*, *Della Vedova*, *Di Cagno Abbrescia*, segretario, *Ferrari*, *Aniello Formisano*, vicepresidente, *Tommaso Foti*, vicepresidente, *La Forgia*, *Lovelli*, *Lussana*, *Mannino*, *Mantini*, *Misiani*, *Papa*, *Sammarco*, *Torrisi*)

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

approvata nella seduta del 9 febbraio 2011

Relatore alla Commissione PASTORE, senatore

Trasmessa alle Presidenze il 10 febbraio 2011
(ai sensi dell'articolo 14, comma 21, della legge 28 novembre 2005, n. 246)

INDICE

PREMESSA

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

II. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE

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

III. LE CODIFICAZIONI

1. IL CODICE E IL TESTO UNICO REGOLAMENTARE IN MATERIA DI ORDINAMENTO MILITARE
2. IL CODICE E IL TESTO UNICO REGOLAMENTARE IN MATERIA DI ATTIVITÀ AGRICOLA
3. IL RIORDINO IN MATERIA DI ORDINAMENTO DEGLI UFFICI CONSOLARI
4. LE PROSSIME ATTIVITÀ DI RIASSETTO

IV. PROBLEMATICHE APERTE

ALLEGATI

- DOCUMENTAZIONE INVIATA DAI MINISTERI
- RESOCONTI STENOGRAFICI DELLE AUDIZIONI IN MERITO ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO “SALVA LEGGI” SVOLTE NELL’AMBITO DELL’INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

PREMESSA

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

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

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

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

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

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

Nel secondo capitolo si riferisce sui provvedimenti volti a realizzare la semplificazione normativa mediante abrogazione: richiamati i provvedimenti d'urgenza del 2008, ci si sofferma sull'operatività della "ghigliottina" e del connesso decreto legislativo «salva leggi», illustrando le problematiche emerse nel corso dell'esame parlamentare e gli esiti che il parere della Commissione ha avuto nonché sul successivo decreto correttivo (paragrafo II. 1), per riferire poi della successiva attività di abrogazione espressa e, in particolare, del cosiddetto decreto «taglia-leggi» (paragrafo II. 2).

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

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

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

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

IL QUADRO NORMATIVO

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

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

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

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

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

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

⁸ Legge 29 luglio 2003, n. 229, *Norme in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - legge di semplificazione 2001*.

Delineato dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246⁹ e successivamente rimodellato dalle leggi n. 15 e n. 69 del 2009¹⁰, il procedimento si incentra sull'abrogazione espressa generalizzata e presuntiva, di tutte le norme contenute in disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, e non espressamente "salvate": la sottrazione a tale abrogazione generalizzata è sancita direttamente dalla legge n. 246 per alcune tipologie di disposizioni primarie, salvate quindi *ope legis*, ovvero è disposta mediante la specifica individuazione con uno o più decreti legislativi, da adottare entro il termine del 16 dicembre 2009. Le disposizioni primarie statali non riconducibili ai cosiddetti "settori esclusi" (ossia quelle salve *ope legis* cui si è ora accennato come, ad esempio, i codici, le ratifiche, e le altre categorie indicate dall'articolo 14, comma 17, della legge n. 246) e non espressamente indicate nei provvedimenti "salva leggi" sono state quindi destinate dalla legge n. 246 a "cadere" sotto la "ghigliottina" dell'abrogazione generalizzata, il cui effetto è stato peraltro differito di un anno (dunque al 16 dicembre 2010) rispetto a quello fissato per l'individuazione delle norme sottratte all'abrogazione automatica¹¹.

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

⁹ Recante *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*; a quella disposizione si farà spesso riferimento per brevità con il richiamo all'“articolo 14”

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

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

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

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

fase disciplinata dall'articolo 14, ha peraltro osservato come si sia trattato di un utilissimo punto di partenza, ancorché di un elenco parziale e incompleto, «anche perché compilato mediante due apporti disomogenei: da un lato, le norme applicate dai Ministeri, sulla base delle segnalazioni dei rispettivi uffici legislativi; dall'altro, gli ulteriori atti legislativi vigenti, presenti in diverse banche dati private, individuati a seguito di una verifica effettuata dall'Unità per la semplificazione e per la qualità della regolazione»¹⁴. In ogni caso, esso ha costituito un primo tentativo di selezionare sulla base della ricognizione di plessi normativi omogenei e di una metodologia complessa ma sistematica, quella che è la base normativa che regola settori omogenei¹⁵.

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

L'intendimento di eliminare - per quanto possibile - l'area di incertezza circa la permanenza in vigore o meno di disposizioni di legge non contenute nel decreto legislativo «salva leggi», per le quali sarebbe rimesso all'interprete la valutazione se siano da ricondurre ai cosiddetti "settori esclusi" ovvero se - dopo l'operare della "ghigliottina" - siano da considerare implicitamente abrogate, e comunque la volontà di ridurre lo *stock* normativo anche anticipatamente rispetto ai tempi della "ghigliottina" ha condotto il Governo a realizzare, nel 2008, due interventi di abrogazione espressa di una molteplicità di

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

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

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

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

disposizioni specificamente individuate. Il primo è stato compiuto con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha prodotto l'abrogazione di 3.370 atti primari (anche successivi al 1970) cui si è accompagnata, secondo i dati forniti dal Governo, quella implicita di altre disposizioni, per un complesso valutato in circa 7.000 fonti primarie; il secondo con il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, che ha disposto l'abrogazione di circa 28.000 atti primari precostituzionali¹⁸.

La decorrenza di quest'ultima abrogazione è stata peraltro differita al 16 dicembre 2009¹⁹, in coincidenza con la data fissata per l'esercizio della delega «salva leggi»; l'accorgimento, suggerito dalla precedente esperienza maturata con il decreto legge n. 112²⁰ - che richiese alcune correzioni, apportate proprio dal decreto n. 200 - ha evitato soluzioni di continuità nella vigenza di alcune disposizioni: una prima correzione è stata infatti realizzata a giugno 2009²¹ escludendo dall'elenco delle abrogazioni numerose leggi di ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali relative al periodo 1861-1948; successivamente lo stesso decreto legislativo «salva leggi» con il suo Allegato 2, ha potuto correggere, ove necessario, il decreto legge n. 200 del 2008, escludendo dall'abrogazione precedentemente prevista - ma non ancora realizzata - più di 850 disposizioni già indicate tra quelle "condannate" prima della data "fatidica" del 16 dicembre 2009²².

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

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

¹⁹ Dall'articolo 2 del decreto legge n. 200 del 2008.

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

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

²² Sul punto si veda il paragrafo II. 1.

parlamentare²³ - con l'introduzione nell'articolo 14, del comma 14-*quater*, strettamente connesso all'esperienza dei due provvedimenti d'urgenza ora ricordati. Si conferisce infatti al Governo una delega per realizzare - accanto all'individuazione delle norme primarie da "salvare" - una speculare opera di abrogazione delle disposizioni legislative statali, anche successive al 1° gennaio 1970, oggetto di abrogazione tacita o implicita ovvero che abbiano esaurito la loro funzione, siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete²⁴; si tratta di categorie di norme che infatti le lettere *a)* e *b)* del comma 14 (recante i principi direttivi per l'individuazione delle disposizioni da sottrarre alla ghigliottina) vietano di includere nei provvedimenti «salva leggi». Va sottolineato che il termine per l'esercizio di questa delega coincide con quello di efficacia della ghigliottina, ossia il 16 dicembre 2010; su tale provvedimento, noto nel dibattito come «taglia-leggi», ora decreto legislativo n. 212 del 2010²⁵ si sofferma il successivo paragrafo II. 2.

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

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

²³ In sede di conversione del decreto-legge n. 200 del 2008 sono stati presentati, e accolti dal Governo, due ordini del giorno, di identico contenuto, con i quali, pur riconoscendo che l'intervento di riduzione delle leggi esistenti e l'azione di rilancio del progetto di informatizzazione dell'ordinamento rispondono a finalità apprezzabili e condivisibili, si faceva presente che risultavano ancora aperti i termini di esercizio della delega "taglia-leggi", si sottolineava "la necessità di utilizzare per il futuro strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere di urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal Parlamento e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo", e si invitava il Governo "a trasmettere alle Camere un aggiornamento della relazione prevista dalla legge n. 246 concernente la ricognizione delle disposizioni legislative vigenti e le eventuali incongruenze e antinomie riscontrate nell'attività di verifica". Un terzo ordine del giorno, accolto anch'esso dal Governo, lo impegnava a procedere ad eventuali ulteriori abrogazioni espresse con i decreti legislativi di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 e non più con lo strumento del decreto-legge; si tratta degli ordini del giorno G101 e G. 2.100 (seduta dell'Assemblea del Senato n. 152 del 17 febbraio 2009) e dell'ordine del giorno 9/2004-A/1 (seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati n. 121 del 27 gennaio 2009).

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

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

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

Il legislatore delegato è inoltre chiamato a un'opera di riordino: infatti le disposizioni da mantenere in vigore debbono in primo luogo essere organizzate per settori omogenei o per materie e deve essere assicurata la garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa (lettere *e*) ed *f*) del comma 14). Il successivo comma 15 prevede poi - come ulteriore contenuto della delega di cui al comma 14 - la semplificazione e il riassetto delle materie oggetto dei decreti legislativi di cui al medesimo comma 14, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997²⁶, cui si aggiunge la finalità di "armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970". A una successiva opera di riassetto, di integrazione e correzione il Governo è poi chiamato dai successivi commi 18 e 18-*bis*, di cui si dirà tra breve.

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

Va infine ancora una volta ricordato che l'effetto abrogativo automatico e generalizzato (ossia la 'ghigliottina') non coincide con l'adozione del decreto legislativo che individua le

²⁶ Sui cui contenuti si veda *infra*

disposizioni da mantenere vigenti: la legge n. 69 del 2009²⁷ ha infatti differito di un anno (al 16 dicembre 2010) l'entrata in vigore della cosiddetta "ghigliottina" nei riguardi di tutti gli atti normativi non censiti nei decreti legislativi «salva leggi» di cui al comma 14 (comma 14-ter). Si fa quindi nuovamente ricorso all'accorgimento già adottato in occasione della conversione dei decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008, in modo da disporre di un lasso di tempo in cui poter correggere eventuali errori o omissioni compiuti nell'individuare le disposizioni da "salvare" prima che l'effetto abrogativo si compia, evitando quindi il rischio di dover richiamare in vigore disposizioni erroneamente abrogate.

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

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

²⁷ All'articolo 4 di quella legge.

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

²⁹ L'articolo 20 richiamato, al comma 3, detta i seguenti principi: a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia; a-bis) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

generale, ai fini della semplificazione dei procedimenti amministrativi di competenza statale³⁰.

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

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

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

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

e) sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa e il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge, con una denuncia di inizio di attività da presentare da parte dell'interessato all'amministrazione competente corredata dalle attestazioni e dalle certificazioni eventualmente richieste;

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ Al comma 4 di quel medesimo articolo.

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

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

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

Sotto il profilo sostanziale, le varie pronunce del Consiglio di Stato hanno inoltre offerto una lettura della normativa che presiede all'opera di riassetto: in primo luogo, viene ribadito³³ che il riassetto normativo "si traduce nella semplificazione e riordino della normativa; parimenti implica l'esercizio di poteri innovativi dell'ordinamento attribuendo «il potere di comporre in un testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina

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

³³ Così il parere sui provvedimenti di riordino dell'ordinamento militare (su tali provvedimenti si vedano i paragrafi III. 1 e III. 2), richiamando sul punto il precedente parere reso sullo schema del codice della proprietà industriale: Cons. Stato, ad. gen., 25 ottobre 2004 n. 2/04, cui si riferiva anche il precedente parere reso nell'adunanza a sezioni riunite del 13 gennaio 2010 in merito all'interpretazione del comma 18; vedi *supra*.

internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo»³⁴", "in tal modo consentendo al Governo di esercitare un incisivo potere di riordino dell'intera materia"³⁵. In secondo luogo, intervenendo su un punto controverso³⁶, si è affermato che "attraverso il riassetto è possibile legificare norme di origine regolamentare, delegificare ovvero deregolamentare una determinata materia affidando l'individuazione delle prescrizioni di dettaglio a fonti non normative"³⁷". Secondo il Consiglio di Stato, infatti, "in ogni caso, il richiamo senza distinzioni di sorta a tutti i principi e criteri direttivi contemplati nell'art. 20, l. n. 59 del 1997 (e dunque anche a quelli di cui al co. 2 che, a sua volta, rinvia ai regolamenti previsti dal primo e dal secondo comma dell'art. 17, l. n. 400 del 1988 e quindi anche a quelli frutto di delegificazione), da parte del comma 15 dell'art. 14, l. n. 246 cit. conferma, *in parte qua*, la validità della scelta effettuata dal Governo."

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

³⁴ Sono qui richiamate dal Consiglio di Stato la sentenza della Corte costituzionale, n. 170 del 2007, in materia di scrutinio della legge delega per il codice della proprietà industriale e la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. normativa, 21 maggio 2007, n. 2024/07.

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

³⁶ Emerso, come si dirà nel paragrafo III. 2, anche nel corso dell'esame parlamentare dello schema di testo unico regolamentare in materia di ordinamento militare, nonché di quello in materia di attività agricola.

³⁷ In tal senso il Consiglio di Stato, sez. normativa, 20 dicembre 2004, n. 11602/04, parere reso sullo schema del Codice del consumo; ad. gen. 25 ottobre 2004, n. 2/04 sullo schema del codice della proprietà industriale.

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

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

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

Con una recente modifica alla legge n. 400 del 1988³⁹ si è riconosciuta espressamente al Governo la possibilità di procedere al riordino delle disposizioni regolamentari vigenti⁴⁰, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete. La disposizione è finalizzata a realizzare un periodico riordino delle fonti regolamentari basato su linee direttrici analoghe a quelle individuate per

³⁸ Articolo 10-bis del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*. Con la medesima novella è inoltre stata equiparata la sospensione di fine anno dei lavori parlamentari a quella estiva, al fine di escluderli dal computo dei termini.

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

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

il meccanismo "taglia-leggi"⁴¹. In questa direzione era stato avviato il lavoro di ricognizione dei provvedimenti di natura regolamentare "connessi esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi" abrogati dal decreto legge n. 112 e dal decreto legge n. 200, "in maniera da abrogarli espressamente, come richiesto dai medesimi decreti legge"⁴², secondo quanto riferisce la Relazione sull'impatto delle abrogazioni previste dall'articolo 2 del decreto legge n. 200 del 2008⁴³; si tratta - secondo quanto ivi segnalato - di un migliaio di regolamenti, da abrogare espressamente. Lo strumento delle abrogazioni espresse si affianca a quello di "codificazione regolamentare"⁴⁴: il Governo è infatti chiamato a completare il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole.

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

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

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

⁴² Così prevedono infatti l'articolo 24, comma 1-bis, del decreto legge n. 112 del 2008, introdotto in sede di conversione in legge e poi novellato dal decreto legge n. 200 del 2008, nonché l'articolo 2, comma 2, del citato decreto legge n. 200.

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

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

sanciti sono qualificati come “principi generali per la produzione normativa” che non possono essere derogati o modificati o abrogati se non esplicitamente⁴⁵.

Apposite disposizioni sono poi volte ad assicurare la tenuta e il costante aggiornamento dei processi di riordino normativo, autorizzando in via permanente il Governo a redigere testi unici compilativi raccogliendo le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, procedendo alla puntuale individuazione del testo vigente delle norme, alla ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni, al coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa e infine alla ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore⁴⁶. Inoltre il Governo può aggiornare, almeno ogni sette anni, codici e testi unici con i medesimi criteri e procedure dettati per i testi unici compilativi (ora ricordati)⁴⁷; si prevede inoltre che la Presidenza del Consiglio adotti atti di indirizzo e coordinamento (rivolti alle articolazioni ministeriali) per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di codici e testi unici siano attuati esclusivamente mediante novelle a tali codici e testi unici.

La riduzione dello *stock* normativo, anche mediante l'abrogazione di numerose disposizioni che hanno ormai esaurito i loro effetti, è - come si è detto - funzionale all'avanzamento e al completamento del programma "Normattiva". Il progetto, coordinato - a partire dalla legislatura in corso - dal Ministro per la semplificazione normativa e volto a realizzare una banca dati pubblica e gratuita della legislazione statale vigente, prende avvio con l'articolo 107 della legge finanziaria n. 388 del 2000, che ha costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo, avente la finalità di «promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo»; in questa legislatura, a dieci anni dalla prima ideazione, si è pervenuti alla prima attuazione del progetto. La banca dati è stata infatti realizzata - anche con la collaborazione degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei

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

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

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

deputati - consentendo a tutti gli utenti la ricerca e la consultazione gratuita *on line* della normativa vigente (sul sito www.Normattiva.it), contribuendo a rendere effettivo e fruibile in modo gratuito e generalizzato il principio della certezza del diritto e a garantire "conoscibilità" della legislazione, non solo nel testo originario ma anche nel suo testo vigente, come risultante dalle molteplici modifiche intervenute successivamente. Caratteristica della banca dati è infatti la possibilità per l'utente di accedere alla cosiddetta "multivigenza", ossia di consultare le leggi presenti nella banca dati nel testo originariamente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, ovvero nel testo vigente, e quindi effettivamente applicabile, alla data di consultazione della banca dati, ovvero ancora nel testo vigente a qualunque data pregressa indicata dall'utente.

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

Il programma prevede ulteriori fasi di affinamento della banca dati; il Ministro per la semplificazione normativa⁴⁸ ha inoltre reso noto che è in fase di attuazione la convergenza della banca dati Normattiva con le banche dati della normativa regionale di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 200 del 2008, in corso di realizzazione in cooperazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

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

II. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA MEDIANTE ABROGAZIONE

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

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

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

⁴⁹ XVI legislatura, atto del Governo n. 118.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il decreto legislativo, come si è anticipato, ha inoltre offerto l'occasione per apportare le correzioni all'elenco delle abrogazioni espresse previste dal decreto legge n. 200 del 2008, il cui effetto si sarebbe prodotto a decorrere dal 16 dicembre 2009 intervenendo, in particolare, su norme istitutive di Comuni e in materia di beni culturali: l'Allegato 2 del decreto legislativo elenca infatti le disposizioni, già presenti nell'allegato al decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, che vengono sottratte all'effetto abrogativo che quel provvedimento d'urgenza prevedeva.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto legislativo a partire dalla fine del mese di settembre 2009 e fino all'inizio del mese di novembre di quell'anno, avvalendosi del prezioso contributo della generalità delle Commissioni di merito del Senato della Repubblica e della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, che hanno formulato osservazioni e rilievi, e

dell'apprezzato lavoro degli Uffici delle Camere. Parallelamente, la Commissione ha inoltre svolto una serie di audizioni⁵³ di responsabili degli uffici legislativi o, più specificamente, di responsabili per il procedimento "taglia-leggi" dei Ministeri e dei Dipartimenti coinvolti nel processo di disboscamento della legislazione, al fine di acquisire, nel confronto diretto con tutte le amministrazioni interessate, ulteriori elementi di valutazione. Il lavoro della Commissione è sfociato nel parere votato il 4 novembre 2009⁵⁴; trattandosi di un parere favorevole con osservazioni, e dunque senza condizioni, non si è dato il caso di un secondo parere della Commissione, né di un'eventuale proroga del termine per l'esercizio della delega⁵⁵.

Il parere della Commissione è articolato in osservazioni aventi ad oggetto l'articolato del decreto legislativo - consistente in un unico articolo - e in osservazioni concernenti gli Allegati al decreto stesso, ossia l'individuazione delle norme da sottrarre all'effetto abrogativo della "ghigliottina" e del decreto legge n. 200⁵⁶. Nel formulare il parere, la Commissione ha valorizzato gli elementi e le segnalazioni provenienti dagli uffici dei Ministri, l'istruttoria svolta dagli Uffici delle Camere e le osservazioni e rilievi formulati dalle Commissioni permanenti, come emerge non solo dal testo del parere, ma anche dai suoi tre Allegati, nei quali confluiscono tutti gli specifici rilievi raccolti e considerati utili. In particolare, nell'Allegato A al parere è riportata la generalità delle segnalazioni concernenti lo schema di decreto, raggruppate per amministrazione competente: come si dirà più in dettaglio tra breve, si può ricordare che tra le osservazioni della Commissione vi sono le segnalazioni di atti per i quali si dubita del requisito dell'indispensabilità ovvero su cui si ritengono opportuni ulteriori approfondimenti; casi in cui un atto presente nell'Allegato al decreto dovrebbe essere espunto, in quanto già abrogato; casi in cui, viceversa, l'Allegato dovrebbe essere integrato con provvedimenti legislativi specifici: tra questi, ricorrenti i casi di leggi di conversione di decreti legge presenti nell'Allegato, e viceversa; ipotesi per le

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

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

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

⁵⁶ Cfr. *supra*.

quali sarebbero opportuni "salvataggi parziali", anziché di tutto l'atto primario indicato, per l'avvenuta implicita o espressa abrogazione di alcune disposizioni, e così via. Nell'Allegato B al parere della Commissione sono individuati gli atti, inseriti nell'Allegato 1 allo schema di decreto legislativo, riguardanti ambiti che potrebbero essere ricondotti ai "settori esclusi"⁵⁷, mentre il terzo Allegato (C) elenca disposizioni già abrogate dal decreto legge n. 112 del 2008, segnalate come indispensabili, non presenti né connesse ad atti presenti nell'Allegato 1 allo schema di decreto legislativo⁵⁸.

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

Un secondo rilievo formulato dalla Commissione concerneva il comma 4 dell'articolo unico, nel quale si escludevano dall'effetto abrogativo generalizzato alcune tipologie di norme relative alla diretta attuazione della norma costituzionale, in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica o tra Stato e le altre confessioni religiose, nonché di autonomia delle regioni a Statuto speciale. A tale riguardo, il parere della Commissione⁵⁹ rilevava che le clausole di salvaguardia diretta indicate nel comma 17 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (ossia, i cosiddetti "settori esclusi") non necessitano, tecnicamente, di alcun ausilio

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

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

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

normativo, perché sono costruite come clausole autosufficienti, che rimettono all'interprete l'inclusione o meno di singole disposizioni nel novero dei casi indicati; il decreto inoltre nell'identificare - quale canone ricognitivo di valore suppletivo - alcuni casi di leggi di diretta attuazione costituzionale, ne tralasciava altri, che pure avrebbero natura analoga. Peraltro, l'atipicità e il carattere 'rinforzato' di tali fonti dovrebbero indurre a ritenerle comunque escluse dalla "ghigliottina". L'invito rivolto al Governo era dunque quello di riformulare la norma, chiarendone la natura ricognitiva e non esaustiva, eventualmente come specificazione del criterio utilizzato dal legislatore delegato nell'individuare l'ambito entro cui svolgere la ricognizione delle disposizioni precedenti il 1970 da mantenere in vigore, anziché come norma autonoma: se non si trattasse di mera ricognizione, infatti, ha argomentato la Commissione, la disposizione dovrebbe considerarsi estranea all'oggetto di delega, non essendo nella disponibilità del decreto legislativo stabilire materie da sottrarre all'abrogazione automatica, aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge di delegazione. Il comma 4, in ogni caso, a parte modifiche di forma, è stato mantenuto dal Governo, il quale ha ritenuto "opportuno conservare l'attuale formulazione che ha un valore meramente tuzioristico, in quanto tali ambiti sono già esclusi per diretta applicazione della Costituzione"⁶⁰.

Un ulteriore profilo problematico concerneva la presenza nell'Allegato 1 di alcuni atti fonte le cui disposizioni risultano essere parzialmente abrogate, in assenza di indicazioni su quali fossero le specifiche disposizioni vigenti di cui si riteneva indispensabile la salvaguardia, accanto a casi in cui erano invece esplicitamente indicate singole disposizioni che si riteneva dovessero restare in vigore. Nella consapevolezza che tale circostanza probabilmente derivava dalle difficoltà inerenti la necessità di procedere a una così complessa e contestuale ricognizione di un assai vasto numero di provvedimenti normativi primari, la Commissione espresse il timore che ciò potesse indurre a considerare l'inclusione di un atto parzialmente abrogato - con particolare riferimento a ipotesi di abrogazioni implicite - nell'elenco dei provvedimenti da mantenere in vigore come suscettibile di provocare l'eventuale reviviscenza di articoli di legge o di singole disposizioni precedentemente abrogati. Infatti, malgrado l'articolo unico facesse esplicitamente riferimento alla "permanenza in vigore" (al comma 1, lettera *d*)) specificando che "s'intende che restano in vigore le disposizioni legislative statali, indicate negli allegati, nel testo

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

vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto" tuttavia il medesimo comma 1 (alla lettera *a*)) precisava che "per disposizioni legislative statali s'intendono tutte le disposizioni comprese in ogni singolo atto normativo statale con valore di legge indicato negli Allegati 1 e 2, con effetto limitato a singole disposizioni solo nei casi espressamente specificati". Poiché al legislatore delegato è preclusa la possibilità di determinare, con l'esercizio della delega di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, la persistente validità di "disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita" o "che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete"⁶¹, con il parere si invitava il Governo a valutare l'opportunità integrare lo schema di decreto legislativo con una norma che chiarisse che l'eventuale inclusione di un atto primario che comprenda disposizioni con le caratteristiche ora richiamate senza l'indicazione delle singole disposizioni che restano in vigore, non comporta, in applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, alcun effetto di rivitalizzazione delle stesse, utilizzando - se del caso - anche note o segnalazioni nel corpo dell'Allegato 1.

In accoglimento di questa osservazione, il decreto legislativo⁶² reca ora il richiamo all'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, volto a fugare ogni dubbio circa eventuali "reviviscenze" di disposizioni precedentemente abrogate.

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

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

⁶² Articolo 1, comma 3, lettera *d*).

vigore (a differenza che nello schema originario)⁶³; sui contenuti degli eventuali interventi correttivi si dirà invece più oltre.

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

Nel testo definitivo, gli atti primari dei quali la Commissione prospettava l'espunzione in quanto di non palese 'indispensabilità' sono stati oggetto di valutazione volta per volta, risultando espunti o mantenuti a seconda dei casi.

La Commissione - raccogliendo anche specifiche segnalazioni provenienti dalle amministrazioni interessate - sollecitava, al contempo, una riconsiderazione delle abrogazioni operate dal decreto legge n. 112 del 2008: da un lato, infatti, si rilevava la presenza, nell'Allegato 1 allo schema originario, di alcuni provvedimenti già abrogati, nella loro interezza, ad opera del decreto legge n. 112⁶⁶; dall'altro, vi erano casi di disposizioni abrogate dal medesimo provvedimento d'urgenza, ritenute invece indispensabili dalle amministrazioni competenti⁶⁷ ma non contenute nel «salva leggi». Nella consapevolezza che

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

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

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

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

⁶⁷ Si possono ricordare i seguenti provvedimenti: legge 18 marzo 1926, n. 18, per la conversione di alcuni decreti-legge come il n. 1735 del 1925 relativo alle cooperative di consumo; legge 23 aprile 1949, n. 165, articoli 5 e 13, incidente sulle competenze dell'ISMEA; d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, circa il decentramento di servizi del Ministero

si trattava di atti non più vigenti e dunque non suscettibili di poter essere inclusi tra quelli per i quali, secondo quanto richiesto dall'articolo 14, comma 14, "si ritiene indispensabile la permanenza in vigore", il parere della Commissione invitava tuttavia a valutare come la rapida successione di provvedimenti - anche con carattere d'urgenza - a fini di semplificazione e sfoltimento dello *stock* normativo potesse avere indotto a non considerare nella loro completezza gli effetti derivanti da talune abrogazioni, comportando quindi la necessità di intervenire, restituendo vigenza a norme che - a una più attenta valutazione - fossero da considerarsi indispensabili. Il Governo veniva quindi invitato a considerare ogni possibile intervento volto a restituire vigenza a disposizioni abrogate dal citato decreto legge n. 112 del 2008 ritenute indispensabili - specificamente segnalate nel parere - anche valutando la possibilità di mantenere tali atti (o di inserirli se non presenti) nell'Allegato allo schema di decreto legislativo.

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

Ulteriore profilo problematico è quello delle disposizioni riconducibili ai cosiddetti "settori esclusi"⁶⁸: in primo luogo, va detto che alcune amministrazioni avevano segnalato la presenza nel testo originario dell'Allegato 1 di alcuni atti da ricondurre ai settori esclusi; in altri casi, invece, l'assenza di atti nell'Allegato 1 (come, ad esempio, leggi di conversione di decreti legge invece presenti nell'Allegato 1 e viceversa; novelle di atti invece presenti nell'Allegato 1 e viceversa) è stata connessa all'inclusione degli atti mancanti negli elenchi, in via di predisposizione, delle disposizioni riconducibili ai settori esclusi. La Commissione, pur nella consapevolezza che si trattasse con tutta probabilità di disposizioni in materie riconducibili a settori esclusi e dunque - a rigore - non rientranti tra le categorie di disposizioni da salvare in quanto mantenute in vigore *ope legis*⁶⁹, ha privilegiato la finalità di assicurarne il mantenimento in vigore e di garantire la maggiore certezza del diritto

dell'agricoltura; legge 5 giugno 1961, n. 578, circa la classificazione degli olii di oliva; legge 24 luglio 1961, n. 729, articolo 9, circa la costruzione in deroga alle distanze di rispetto delle autostrade.

⁶⁸ Di cui all'articolo 14, comma 17, della legge n. 246; si tratta, in sintesi, di codici, testi unici, disposizioni aventi ad oggetto organi costituzionali, magistrature e riparto di giurisdizione, adempimenti di obblighi internazionali o comunitari, disposizioni tributarie o di bilancio, disposizioni in materia previdenziale e assistenziale.

⁶⁹ Sul punto si veda quanto detto nel capitolo I.

possibile, invitando quindi il Governo a operare una scelta univoca, mantenendo o inserendo tali atti nell'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo.

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

L'elencazione degli atti primari vigenti rientranti nelle materie escluse, cui il Governo si era mostrato disponibile nel corso del dibattito parlamentare sullo schema di decreto legislativo, non trova tuttavia riscontro nel decreto legislativo n. 179 del 2009. Secondo quanto risulta, l'ulteriore verifica in merito a eventuali integrazioni e/o soppressioni concernenti i provvedimenti rientranti nei settori esclusi non è stata compatibile con l'adozione del «salva leggi» nei tempi richiesti dalla legge delega. Il Governo ha comunque manifestato l'intendimento di accogliere il suggerimento della Commissione e di redigere (una volta ricevute le integrazioni di tutte le Amministrazioni) con apposito provvedimento normativo, un elenco degli atti riconducibili ai "settori esclusi"; a tale elenco si intenderebbe

attribuire efficacia non meramente ricognitiva, ma cogente, nel senso che l'eventuale inserimento in questo elenco di un atto che non sia effettivamente da ricondurre a settori esclusi non ne comprometterebbe la salvezza, posto che il suo inserimento nello stesso avrebbe quanto meno la forza di sottrarlo al c.d. «effetto ghigliottina»⁷⁰.

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

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

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

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

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

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

Le leggi citate sono tuttavia presenti nel decreto legislativo in via prudenziale, in quanto i testi unici in materia elettorale - il D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (elezione della Camera dei deputati); il D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali); il D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (elettorato attivo e liste elettorali) - furono adottati dal Governo in assenza di delega o autorizzazione da parte del Parlamento, talché dovrebbero dirsi compilativi, privi di effetti novativi o sostitutivi delle fonti primarie originarie.

In quanto testo unico, non è ricompreso nel decreto legislativo in esame il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 1 (relativo allo statuto degli impiegati civili dello Stato). E' invece ricompresa la legge 20 dicembre 1954, n. 1181, recante delega per l'emanazione di quello statuto.

comma 14, riguarda singole "disposizioni" che potrebbero essere contenute in provvedimenti riguardanti materie apparentemente non rientranti in settori esclusi».

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

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

Occorre ricordare, sia pure brevemente, che la Commissione per la semplificazione - come si accennava nella Premessa - si è attivata per acquisire, ai fini della redazione della presente Relazione, elementi informativi sulle iniziative intraprese o programmate da parte delle amministrazioni centrali, successive all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 179; facendo seguito a un'analogha iniziativa realizzata nella primavera del 2009, è stata pertanto richiesto a tutti i Ministeri e Dipartimenti interessati un documento nel quale fossero indicate le iniziative e le attività intraprese dopo l'adozione del citato decreto legislativo n. 179 del 2009 e fossero riportati, in particolare, i seguenti dati con riferimento agli atti rientranti nella competenza di ciascuna amministrazione:

- a. il grado di elaborazione degli interventi correttivi e integrativi del decreto legislativo n. 179 del 2009 già individuati con riferimento alle disposizioni rientranti nella

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

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

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

- competenza di ciascuna amministrazione, segnalando se si sia prevista, in tale ambito, l'eventuale riorganizzazione del suo Allegato 1 per settori omogenei;
- b. l'indicazione dei settori per i quali si intende utilizzare gli strumenti di semplificazione e di riassetto previsti dall'articolo 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005;
 - c. i criteri adottati per individuare le disposizioni legislative statali, anche pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970, per le quali prevedere l'abrogazione espressa ai sensi del comma 14-*quater* del medesimo articolo 14;
 - d. l'elenco, se disponibile, delle disposizioni di legge rientranti nella competenza di ciascuna amministrazione destinate ad essere abrogate per effetto della cosiddetta "ghigliottina" di cui al comma 14-*ter* dell'articolo 14;
 - e. l'indicazione dei casi per i quali non si sia ritenuto di dar seguito alle osservazioni formulate dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel parere reso lo scorso 4 novembre 2009 concernenti l'Allegato 1 dello schema di decreto legislativo «salva leggi» e le ragioni che hanno condotto a tale scelta;
 - f. lo stato di avanzamento dell'eventuale redazione degli elenchi contenenti le disposizioni legislative vigenti che si ritengono riconducibili ai settori che l'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 esclude dall'abrogazione generalizzata di cui al comma 14-*ter* (ossia ai cosiddetti "settori esclusi");
 - g. ogni altro elemento ritenuto utile all'acquisizione di un quadro il più possibile completo ed esaustivo dell'attività di semplificazione normativa *in itinere* e da realizzare.

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

Tornando alla questione dei "settori esclusi", gli uffici del Ministro per le pari opportunità hanno comunicato che è in fase di elaborazione un apposito elenco. Ha invece completato la ricognizione dei provvedimenti da ricondurre ai "settori esclusi" il Ministero della Difesa, che ha anche fornito tale elencazione in allegato alla risposta fornita alla

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

Non ha poi avuto seguito l'invito, formulato sia dalla Commissione sia dal Consiglio di Stato, a riorganizzare l'Allegato 1 del decreto «salva leggi» per settori omogenei individuando il presupposto specifico di salvaguardia delle singole disposizioni legislative,

⁷⁶ Si veda in Allegato alla presente Relazione.

⁷⁷ Si tratta di un Regio Decreto del 1934 recante un Testo Unico; si veda la comunicazione del 15 luglio 2010, allegata alla presente Relazione.

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

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

anziché includerle in un solo contesto, senza distinzioni. La redazione di appositi elenchi per materia, ovvero il ricorso a descrittori, erano le soluzioni suggerite al fine non solo di dare piena attuazione a uno specifico criterio di delega, ma anche di affiancare al criterio ricognitivo una metodologia ricostruttiva del sistema, prodromica e funzionale al riordino della legislazione, oggetto della medesima delega. Al riguardo, il Governo ha osservato come la scelta organizzativa seguita nella predisposizione dell'elenco - oltre al criterio cronologico, che appare necessario a fini di chiarezza e sistematicità della ricognizione stessa - «per "ambiti di competenze ministeriali" (già prospettata, peraltro, come possibile soluzione dal Consiglio di Stato nel parere n. 2024 del 21 maggio 2007) al momento dell'adozione del provvedimento appariva la più opportuna, in considerazione del fatto che esso si limita all'individuazione degli atti legislativi precedenti al 1970 e, quindi, non provvede al riassetto per materie e settori omogenei. Inoltre, come già specificato nella relazione illustrativa del decreto legislativo, l'indicazione per ciascun provvedimento dell'amministrazione competente presente nell'Allegato 1, individua nella sostanza anche il relativo settore di riferimento. Si sottolinea, infine, che gran parte dei provvedimenti inclusi nell'elenco attengono a più settori e si caratterizzano dunque per una trasversalità che rende difficile procedere ad una ulteriore delimitazione per materia.⁸⁰».

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

La Commissione, sempre nell'intento di eliminare le "zone d'ombra" del procedimento taglia-leggi, raccomandava inoltre di individuare, nell'ambito dei diversi strumenti previsti dall'articolo 14, quello più idoneo per identificare espressamente, in tutti i casi in cui sia

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

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

possibile, le disposizioni di legge destinate ad essere abrogate per effetto della "ghigliottina", oltre a quelle rientranti nei "settori esclusi". Si segnalava inoltre al Governo l'opportunità di compiere una ricognizione specifica delle norme penali, da richiedere al Ministero della giustizia, affinché fosse chiarito quanti e quali figure di reato sarebbero state abrogate dalla cosiddetta "ghigliottina", considerando che il principio *tempus regit actum*, cioè che la legge abrogata continua a produrre i suoi effetti rispetto ai fatti verificatisi nel tempo della sua vigenza, non è applicabile nel diritto penale nell'ambito del quale la condizione normativa più favorevole produce effetti anche nei confronti di chi sia stato incriminato in forza di una legge penale precedente. Alle due questioni ha risposto unitariamente il Ministro per la semplificazione, facendo riferimento alla predisposizione di un apposito decreto legislativo di abrogazioni espresse e puntuali, ai sensi dell'art. 14, comma 14-*quater*, della legge n. 246 del 2005, in relazione alle quali sarebbe stata richiesta al Ministero della Giustizia la ricognizione delle figure di reato che resterebbero abrogate⁸². Su tale provvedimento, ora decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, si veda *infra*, al paragrafo II. 2.

Tra le raccomandazioni vi era poi quella a valutare con attenzione - ai fini della decisione circa la loro inclusione nell'elenco delle disposizioni da salvare ovvero della loro abrogazione - tutte le disposizioni recanti l'istituzione, la ricostituzione o la modifica della denominazione o del territorio di comuni e province, per evitare, in particolare, che venissero abrogate norme che disciplinano aspetti fondamentali dell'esistenza di singoli enti locali. Analoga richiesta proveniva anche dall'Unione delle Province d'Italia per le disposizioni istitutive delle Province e di modifica delle circoscrizioni provinciali anteriori al 1970: il Governo si è riservato di inserire nell'Allegato al «salva leggi» eventuali ulteriori norme, individuate dopo l'emanazione del decreto legislativo stesso, in sede di decreti legislativi correttivi. In effetti, si segnala che il primo correttivo al decreto legislativo «salva leggi» ora definitivamente approvato, decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 - con il quale si provvede a integrare l'elenco delle disposizioni da sottrarre alla "ghigliottina" del 16 dicembre 2010 - consiste, per quasi la metà, in atti concernenti comuni e province: in particolare, sui complessivi 31 atti originari (36 nel testo definitivo, ora in vigore), 12 riguardavano comuni (10 accordano ad altrettanti comuni il titolo di città, 2 riguardano la denominazione di comuni) e 4 l'istituzione o la denominazione di province.

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

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

L'Allegato 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, nel testo definitivamente approvato dal Governo (prima quindi dell'intervento correttivo del dicembre 2010), e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale conteneva 2.375 atti primari "salvati"; l'Allegato 2 individua gli 861 provvedimenti legislativi sottratti all'effetto abrogativo di cui al decreto legge n. 200 del 2008. Quest'ultimo risulta quindi notevolmente accresciuto rispetto allo schema iniziale, ove figuravano 260 atti; principale causa di tale incremento è l'inclusione di atti concernenti l'assetto territoriale e la denominazione dei Comuni, erroneamente oggetto dell'abrogazione prevista dal decreto-legge n. 200. Altre modifiche - inserimento di disposizioni originariamente non previste, o, al contrario, espunzione di altre già presenti, in quanto ritenute riconducibili a settori esclusi ovvero obsolete - derivano, inoltre, dall'accoglimento di richieste formulate dalla Conferenza Unificata, inserendo ad esempio atti legislativi statali concernenti l'istituzione di comuni siciliani. Complessivamente, quindi, il provvedimento pubblicato a dicembre 2009 prevedeva di sottrarre alla ghigliottina 3.236 atti.

Come già ricordato, il Governo può, nei successivi due anni, adottare decreti legislativi correttivi e integrativi del decreto legislativo n. 179⁸³; in questa prospettiva, particolare utilità rivestono anche quegli elementi informativi che consentano di individuare possibili correzioni che derivino dal mancato accoglimento di specifiche osservazioni a suo tempo formulate dalla Commissione (che si era anche fatta interprete dei rilievi delle singole amministrazioni, come detto), ovvero da segnalazioni successivamente maturate. A tal fine, dalle risposte che le varie amministrazioni hanno inviato alla Commissione in risposta alla richiesta di informazioni del maggio scorso⁸⁴, sono emersi elementi utili.

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

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

Alcune delle risposte ora ricordate segnalavano casi in cui le osservazioni formulate dalla Commissione concernenti specifiche disposizioni dell'Allegato 1 non hanno avuto seguito: così il Ministero dello sviluppo economico ha segnalato 14 casi per i quali non si è ritenuto di dar seguito alle osservazioni formulate dalla Commissione, come anche gli uffici del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alle Pari opportunità, che hanno rilevato - a fronte dell'accoglimento di alcune osservazioni - il mancato inserimento di due atti primari⁸⁵, peraltro ritenuti probabilmente riconducibili a "settori esclusi" e pertanto sottratti all'effetto ghigliottina di cui all'articolo 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005.

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

Quanto all'esigenza di prevedere interventi correttivi e integrativi del decreto legislativo n. 179 del 2009, la maggior parte delle amministrazioni, a seguito di verifiche successive all'entrata in vigore del decreto legislativo «salva leggi», non ha rilevato la necessità di apportare correzioni o integrazioni agli Allegati al decreto stesso con riferimento ai provvedimenti di rispettiva competenza. Alcune correzioni sono tuttavia state prefigurate nella documentazione pervenuta alla Commissione: in particolare, il Dipartimento per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha individuato due provvedimenti su cui sarebbero necessari correttivi: per il primo si riteneva necessaria un'integrazione dell'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 che mantenesse in vigore una legge attualmente non inserita, per il secondo una valutazione in merito all'abrogazione di parte delle norme ora "salvate". Il Ministero dell'interno ha comunicato di aver segnalato al Ministro per la semplificazione normativa alcune nuove disposizioni da salvare e da inserire in un provvedimento correttivo. Il Ministero della Giustizia ha individuato sei "anomalie" nell'Allegato 1 al d. lgs. n. 179: si tratta di casi in cui per alcuni atti inseriti nell'Allegato occorrerebbe escludere singole disposizioni, oggetto di precedenti abrogazioni, di un caso in cui, viceversa, si rende necessario integrare la salvaguardia di una fonte primaria con l'indicazione di specifici articoli (ora non presenti) e infine di un caso di fonte di natura

⁸⁵ Si tratta dell'art. 25 del R.D. 2316 del 1934 (Testo Unico delle Leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia) e della legge 326 del 1967 (Adesione alla Convenzione sui diritti politici della donna, adottata a New York il 31 marzo 1953 e sua esecuzione).

regolamentare ora presente nell'Allegato e dunque da espungere. Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti era in corso un esame più approfondito dei casi di mancato recepimento delle osservazioni della Commissione concernenti gli atti contenuti nell'Allegato 1 dell'atto del Governo n. 118⁸⁶ di competenza del Ministero - che in alcuni casi si era fatta interprete anche di segnalazioni del Ministero stesso - al fine di individuare eventuali correttivi. Il Ministero degli affari esteri non ha segnalato correttivi, ricordando di aver già provveduto - con disposizione contenuta nella legge n. 69 del 2009 - all'eliminazione delle leggi di ratifica e di esecuzione di trattati internazionali dall'allegato al decreto legge 200 del 2008: si tratta infatti di atti che rientrano in un "settore escluso".

Va inoltre ricordato che il Ministero della Difesa ha preannunciato interventi correttivi e integrativi al codice dell'ordinamento militare (si veda *infra*, al paragrafo III. 1).

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha ribadito la necessità di far rivivere la legge 5 gennaio 1953, n. 30, recante *Ratifica di decreti legislativi concernenti il Ministero del tesoro, emanati dal Governo durante il periodo dell'Assemblea Costituente*, già abrogata dal decreto legge n. 112 del 2008, limitatamente alla ratifica del d.lgs.CPS 24 luglio 1947, n. 799, concernente il contributo obbligatorio a carico dei mutilati e invalidi di guerra: tale esigenza, già rappresentata al tempo dell'esame dello schema di decreto legislativo "salva leggi" viene nuovamente ricordata, pur senza chiederne la salvaguardia in sede di interventi correttivi al decreto legislativo medesimo.

Il Governo ha trasmesso alle Camere il primo provvedimento correttivo del decreto legislativo «salva leggi» il 19 novembre 2010 (atto del Governo n. 295), avendo acquisito il parere del Consiglio di Stato; lo schema di decreto legislativo si componeva di due articoli, il primo dei quali sanciva l'integrazione dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009 con le disposizioni indicate nell'Allegato allo schema medesimo, mentre il secondo recava la clausola di entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale; l'Allegato allo schema, nel suo testo originario, indicava - come si è anticipato - 31 atti. Nella relazione illustrativa, il Governo segnalava come, nonostante l'ampio termine per l'esercizio della delega per i correttivi e integrativi, di cui al comma 18 dell'articolo 14, fissato al 15 dicembre 2011, "l'intervento integrativo (...) deve essere compiuto entro il 16

⁸⁶ Ora decreto legislativo n. 179 del 2009

dicembre 2010, al fine di sottrarre all'effetto abrogativo di cui al citato comma 14-*ter*, le disposizioni contenute nell'Allegato, mentre per eventuali interventi correttivi la delega può essere esercitata fino al 15 dicembre 2011, analogamente a quanto previsto per interventi di riassetto e codificazione".

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

Quanto ai criteri di individuazione delle disposizioni con cui integrare l'elenco delle norme "salvate", il Governo riferiva come derivassero da segnalazioni delle amministrazioni competenti, emerse nel corso dell'attività istruttoria compiuta per la predisposizione dello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa attuativo del comma 14-*quater* dell'articolo 14 (atto del Governo n. 289, ora decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, sul quale si veda il paragrafo successivo), che ha rappresentato un'ulteriore occasione di valutazione delle disposizioni legislative pre-1970 da mantenere in vigore; assicurava, inoltre, la conformità delle scelte così compiute ai principi e criteri di delega che hanno presieduto la redazione del decreto «salva leggi», escludendo quindi, in particolare, di integrare l'elenco delle disposizioni "salvate" con quelle riconducibili ai cosiddetti "settori esclusi"⁸⁷. Il Consiglio di Stato ha preso atto di quanto affermato dal Governo circa i criteri seguiti, sostenendo che "per quanto riguarda le disposizioni normative recate da regi decreti e incluse nell'elenco allegato allo schema, l'urgenza del perfezionamento dell'*iter* del provvedimento non consente specifiche verifiche circa la loro natura di disposizioni legislative statali" venendo rimessa "all'Amministrazione la verifica finale circa la natura dei 31 atti normativi in questione" e richiamando le osservazioni già formulate al riguardo nelle precedenti pronunce concernenti l'opera di semplificazione normativa.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto legislativo subito dopo la sua assegnazione, nella seduta del 24 novembre, in cui il relatore oltre a svolgere la sua relazione introduttiva ha anche tempestivamente presentato una proposta di parere favorevole con osservazioni, che ha integrato con ulteriori rilievi

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

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

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

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

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

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

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

Inoltre si sollecitava una verifica in merito all'esattezza del numero e del titolo (*Divieto d'abbattimento di alberi d'olivo*) dell'atto indicato al numero 21 dell'Allegato,

⁸⁹ Si tratta di 7 atti indicati nella nota di quel Dicastero del 19 ottobre 2010, allegata allo schema di decreto legislativo, atto del Governo n. 295.

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

nonché la sua attuale vigenza⁹¹; tale atto non è più presente nell'elenco delle integrazioni al «salva leggi».

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

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

Tra queste, va segnalata la soppressione dell'atto indicato al numero 1001 dell'Allegato al «salva leggi»: si tratta del decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante *Divieto delle associazioni di carattere militare*⁹² che il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 aveva indicato tra le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore e che il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 ha successivamente abrogato espressamente. La vicenda⁹³, è all'origine di un'apposita osservazione con la quale, tenuto conto, da un lato, del limitato ambito oggettivo

⁹¹ Nelle banche dati al titolo *Divieto d'abbattimento di alberi d'olivo* corrisponde il decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, in luogo del decreto legislativo luogotenenziale 13 settembre 1945, n. 593, che si intitola invece "Provvidenze per l'agricoltura in Sardegna". Il citato decreto legislativo luogotenenziale n. 475 del 1945 è stato modificato in più punti dal D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, che a sua volta è stato abrogato dal decreto-legge n. 112 del 2008 e non è stato fatto salvo dal decreto legislativo n. 179 del 2009.

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

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

dell'intervento realizzato con il decreto correttivo e integrativo dell'elenco allegato al decreto legislativo n. 179 del 2009, dall'altro del termine, fissato al 15 dicembre 2011, per l'esercizio della delega legislativa per emanare disposizioni correttive del codice dell'ordinamento militare, si invitava il Governo a valutare l'opportunità di uno specifico intervento correttivo del richiamato codice dell'ordinamento militare finalizzato a reintrodurre la disciplina del decreto legislativo n. 43 del 1948.

A un apposito intervento correttivo del codice dell'ordinamento militare è ugualmente riferito l'ulteriore invito a valutare l'opportunità di modificare l'articolo 1472 di quel codice, ripristinando il testo del soppresso articolo 9, comma 1, della legge 21 luglio 1978, n. 382, in materia di libertà di espressione dei militari.

In conclusione, quindi, considerando i 36 atti aggiunti dall'Allegato A e i 466 espunti dall'Allegato B del decreto legislativo n. 213 del 2010, gli atti espressamente "salvati" in attuazione dell'articolo 14, comma 14, dalla "ghigliottina" risultano essere 2.806.

2. IL DECRETO «TAGLIA LEGGI»

Il Governo, dando attuazione alla delega conferita dall'articolo 14, comma 14-*quater* della legge n. 246⁹⁴, ha approvato un decreto legislativo di abrogazione espressa di disposizioni legislative statali, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970, già tacitamente o implicitamente abrogate, che abbiano esaurito la loro funzione, siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete⁹⁵. Lo schema di decreto «taglia leggi», che riprende la tecnica dell'abrogazione espressa già utilizzata con i decreti-legge 25 giugno del 2008, n. 112 e 22 dicembre 2008, n. 200⁹⁶, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 19 marzo, è stato trasmesso alle Camere il 29 ottobre (atto del Governo n. 289), dopo aver acquisito il parere del Consiglio di Stato, ed è stato definitivamente approvato con il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212.

L'obiettivo perseguito è quello di realizzare una riduzione espressa e "nominata" dello *stock* normativo, eliminando - in tal senso riferisce il Ministro per la semplificazione normativa⁹⁷ - "gli inconvenienti della cosiddetta «abrogazione al buio» prevista dal meccanismo «taglia-leggi», mettendone in chiaro gli effetti e intervenendo in maniera speculare rispetto ad esso", completando così l'opera di sfoltimento dell'ordinamento intrapresa nel 2008 e sfociata nel decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179.

Nel descriverne i contenuti, il Ministro informava⁹⁸ che l'individuazione degli atti da abrogare espressamente è avvenuta, innanzi tutto, sulla base delle indicazioni rese al riguardo dalle amministrazioni nel corso dei lavori preparatori del decreto legislativo n. 179 del 2009. Infatti, in esito alla verifica sulle banche dati e alla valutazione delle segnalazioni provenienti dalle singole amministrazioni in merito alla legislazione anteriore al 1970, sono state individuate oltre che le disposizioni da mantenere in vigore, quelle da abrogare espressamente (su indicazione specifica delle amministrazioni); sono residue alcune

⁹⁴ Su cui si veda *supra*, al Capitolo I.

⁹⁵ Le categorie considerate sono quelle indicate dal medesimo articolo 14, al comma 14, lettere *a)* e *b)*, richiamate dal comma 14-*quater*.

⁹⁶ Anche in questo caso si rinvia a quanto detto nel Capitolo I, in cui si è dato conto - tra l'altro - delle disposizioni della legge n. 69 del 2009 con le quali il meccanismo delle abrogazioni espresse è stato ricondotto nell'alveo della delega legislativa.

⁹⁷ Nella sua lettera del 22 giugno scorso, allegata alla presente Relazione; nello stesso senso si veda la relazione illustrativa all'atto del Governo n. 289.

⁹⁸ *Ibidem*.

disposizioni legislative sulle quali non si è espressa alcuna amministrazione, né nel senso del mantenimento in vigore, né nel senso dell'abrogazione: tali norme sono ritenute pertanto destinate a ricadere sotto l'effetto della "ghigliottina"⁹⁹ e, quindi, a essere abrogate dal 16 dicembre 2010. Nello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa - caratterizzato per una particolare "complessità e ampiezza", come afferma il Ministro proponente - sono confluite, in conclusione, sia le disposizioni legislative individuate come da abrogare in modo espresso e puntuale, sia altre comunque destinate a essere abrogate in forza della cosiddetta "ghigliottina". Sono state inoltre individuate dagli Uffici del Dipartimento per la semplificazione normativa ulteriori disposizioni (per lo più regi decreti di natura primaria) del tutto obsolete, non presenti, peraltro, in alcuna banca dati normativa tra quelle di maggiore consultazione.

Il provvedimento nel suo testo originario prevedeva l'abrogazione espressa di oltre 70.000 provvedimenti di rango primario (più precisamente, di 71.063 atti): il testo riformulato a seguito del parere del Consiglio di Stato e trasmesso alle Camere unitamente a quello originario, a fini collaborativi, si accompagna a un allegato modificato, a seguito delle osservazioni contenute in quel parere, in cui sono indicati circa 37.000 atti da abrogare. Le norme contenute nell'allegato allo schema di decreto legislativo di abrogazione espressa sono ricomprese in un arco temporale che va dal 21 aprile 1861 al 22 dicembre 1969 e riguardano, in particolare, le seguenti tipologie di atti: regi decreti, regi decreti legge, leggi, decreti del Presidente della Repubblica, decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato, decreti legislativi luogotenenziali. Sul punto, quindi, l'attuazione della delega è limitata allo stesso ambito in cui ha operato il decreto legislativo n. 179, ossia la legislazione statale anteriore al 1970, lasciando inattuata la possibilità di inserire nei decreti di cui al comma 14-*quater* anche disposizioni successive.

Anche in questa occasione, come già per il decreto legislativo «salva leggi», alla prima redazione dell'elenco degli atti - in questo caso da abrogare - è seguita una fase di riscontro con le amministrazioni competenti per materia, che hanno provveduto a verificare la sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per tale forma di abrogazione¹⁰⁰, ovvero se vi fossero - al contrario - disposizioni, tra quelle indicate, da sottrarre all'abrogazione; di tale

⁹⁹ Come si è detto, si tratta del meccanismo di abrogazione generalizzata di cui all'articolo 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005.

¹⁰⁰ Tale riscontro si è avuto anche con riferimento all'elenco delle disposizioni di rango regolamentare che saranno espressamente abrogate, con il contestuale provvedimento di rango secondario.

attività danno conto le risposte dei Ministri alla richiesta di elementi informativi inviata lo scorso 6 maggio dal Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione ai fini della redazione della presente Relazione¹⁰¹.

Da quelle medesime risposte emergono taluni specifici elementi informativi: in particolare, il Ministero per i beni e le attività culturali comunicava¹⁰² di aver avviato una verifica - ulteriore rispetto a quella già compiuta in occasione dell'adozione del decreto legislativo «salva leggi» - concernente le norme di competenza del Ministero di cui si ritiene necessaria la permanenza in vigore svolgendo un'istruttoria sulle fonti individuate nello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa (nel suo testo originario). A tal fine, sono stati indicati in un'apposita tabella i 349 atti normativi di rango primario di interesse per il Ministero da sottrarre all'effetto abrogativo, suddividendoli per materia e indicando - per ciascuna categoria - le motivazioni a fondamento della richiesta di salvezza.

In particolare, gli atti in materia di tutela del patrimonio per i quali il Ministero chiedeva la permanenza in vigore riguardano norme vigenti che, non avendo esaurito i propri effetti sostanziali, risultano tuttora attuali nonché di particolare utilità e interesse per il Ministero per i beni e le attività culturali; si tratta - informa il Ministero - di leggi-provvedimento che dietro la forma e il rango di fonte ordinaria statale celano una vera e propria natura provvedimentale. Anche in materia di aree naturali protette e parchi nazionali venivano segnalati atti sostanzialmente provvedimentali, per i quali sono richiamati i medesimi motivi di salvaguardia¹⁰³.

In materia di istituzione e organizzazione di enti, istituti, uffici e organi erano indicati per il mantenimento in vigore provvedimenti di natura istitutiva e organizzativa del Ministero e di enti, istituti e fondazioni ancora di attuale interesse per l'Amministrazione. Gli atti indicati in materia di autorizzazioni all'accettazione di lasciti e donazioni, oltre a presentare carattere provvedimentale, costituiscono il titolo di proprietà pubblica di beni culturali immobili. Infine, erano segnalati per la salvezza dall'abrogazione espressa vari atti, non ascrivibili alle precedenti categorie, di sicuro e attuale interesse per il Ministero.

¹⁰¹ Di cui si è detto nel paragrafo II. 1 e riportata tra gli Allegati alla presente relazione.

¹⁰² Si veda la comunicazione allegata alla presente Relazione.

¹⁰³ L'interesse del Ministero alla salvezza degli atti di questa categoria si fonda sulla circostanza che la lettera f), comma 1, dell'articolo 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio - in continuità con le indicazioni contenute nella legge c.d. Galasso - assoggetta, indipendentemente dall'adozione di un provvedimento di vincolo, "i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi" alla disciplina di tutela paesaggistica di cui alla parte III dello stesso codice.

Gli uffici del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione hanno comunicato i criteri adottati dal Dipartimento della Funzione Pubblica per l'individuazione delle disposizioni legislative statali per le quali è stata prevista l'abrogazione espressa, ai sensi dell'articolo 14-*quater* dell'articolo 14 della legge n. 246:

1. disposizioni legislative abrogate espressamente da altre disposizioni normative successive;
2. disposizioni legislative abrogate implicitamente, o comunque incompatibili con il nuovo assetto organizzativo;
3. disposizioni obsolete o che abbiano esaurito i loro effetti, la loro funzione o che siano comunque prive, allo stato, di effettivo contenuto normativo.

Si individuavano poi alcuni atti contenuti nell'elenco a suo tempo trasmesso, recante gli atti da abrogare espressamente, che, in parte, non hanno ancora esaurito del tutto la loro portata normativa, ovvero la cui abrogazione potrebbe causare lacune normative o vuoti sistematici¹⁰⁴. Infine, si evidenziava la presenza, nei medesimi elenchi, oltre agli atti normativi, anche di atti di natura provvedimentale, per i quali si suggeriva l'espunzione.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva individuato 83 provvedimenti per i quali si segnalava la necessità di permanenza in vigore sugli oltre 5.000 di competenza del Ministero elencati nello schema di decreto legislativo di abrogazione espressa: per tali atti si chiedeva, pertanto l'espunzione dal testo¹⁰⁵.

Il Ministero della Giustizia aveva segnalato tra gli atti dell'originario schema di decreto legislativo 5 fonti normative di rango primario erroneamente inserite nell'elenco delle fonti da abrogare, 1 fonte normativa di rango secondario da espungere e che in ogni caso deve ritenersi in vigore, 3 casi di norme che – benché già abrogate espressamente o implicitamente – non figurano nell'elenco delle singole disposizioni da abrogare.

¹⁰⁴ Si veda la documentazione degli uffici del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, allegata alla presente Relazione; sono state formulate anche segnalazioni volte a sottrarre all'abrogazione atti regolamentari contenuti nello schema di DPR per l'abrogazione espressa di regolamenti.

¹⁰⁵ A ciò si aggiungono alcune segnalazioni per correzioni che riguardano gli Allegati E ed F della legge 20 marzo 1865 n. 2248 - in verità già presenti nel decreto legislativo n. 179 del 2009, Allegato 1 - e la richiesta di espungere 83 provvedimenti di natura secondaria dei circa 9.000 di competenza del Ministero dal contestuale schema di DPR di abrogazione espressa di regolamenti; anche in questo caso vi sono poi segnalazioni di correzioni.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha individuato e comunicato al Ministro per la semplificazione normativa un elenco di norme per le quali si chiedeva la permanenza in vigore e la conseguente espunzione dall'originario schema di decreto legislativo.

Il Ministero dell'interno ha informato come fosse in corso l'individuazione delle disposizioni legislative, posteriori al 31 dicembre 1969, allora vigenti, anche al fine di segnalare quelle per le quali si poteva procedere ad abrogazione espressa.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha a suo tempo comunicato al Ministro per la semplificazione normativa gli atti che - su segnalazione dei competenti Dipartimenti di quel Dicastero - erano ritenuti da sottrarre all'effetto abrogativo, riservandosi di integrare tali indicazioni in un momento successivo. Quanto ai criteri adottati per individuare le disposizioni legislative statali, anche pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970, per le quali si prevedeva l'abrogazione, ha fatto presente che erano state segnalate talune disposizioni ancora applicabili e non incluse negli elenchi e che non era stata richiesta l'abrogazione di norme successive al 1970; si evidenziava inoltre che "l'abrogazione di norme non può prescindere dalla redazione di un elenco preventivo delle disposizioni da esaminare che risulti essere una univoca base di lavoro per tutte le amministrazioni interessate". "Risulta, infatti, difficile l'individuazione di altre disposizioni anche perché non esiste una banca dati normativa che raccolga le specifiche disposizioni applicabili dal dipartimento in relazione alle proprie competenze". "Pertanto non può essere fornito alcun elenco di norme "ghigliottinabili"¹⁰⁶.

Il Ministero degli affari esteri ha comunicato che, per individuare le disposizioni legislative statali anteriori al 1970, con particolare riferimento alle leggi di ratifica di trattati internazionali, per le quali si è prevista l'abrogazione espressa ai sensi dell'articolo 14, comma 14-*quater*, dal punto di vista metodologico si è fatto ricorso principalmente al criterio cronologico e a quello della materia attuando una prima selezione il cui esito, congiuntamente alla verifica circa l'effettivo esaurimento degli effetti giuridici derivanti dalle disposizioni legislative esaminate, ha condotto alla ricognizione di circa 2.000 provvedimenti da sottoporre all'abrogazione espressa.

Il Ministro per le politiche europee informava come al momento non vi fosse alcuna norma, tra quelle di competenza, per quale si potesse prevedere l'abrogazione espressa, sia

¹⁰⁶ Si veda la documentazione trasmessa dal Ministero dell'economia e delle finanze, allegata alla presente Relazione, che - sul punto - rinvia a sua volta alla nota del 10 giugno 2010 del Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, allegata.

in considerazione del fatto che le disposizioni in questione sono riconducibili a settori esclusi in quanto connesse all'adempimento di obblighi comunitari, sia perché esse hanno mantenuto la loro funzione originaria.

Va altresì ricordato che alle abrogazioni espresse derivanti da provvedimenti attuativi del comma 14-*quater* si aggiungono quelle nel frattempo disposte dai provvedimenti di riassetto definitivamente approvati, quali il codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 e il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare¹⁰⁷: si tratta dell'abrogazione di oltre mille fonti di rango primario e di quasi 400 fonti secondarie.

Può essere utile osservare come tra gli elementi di informazione chiesti ai vari Ministeri ai fini della redazione della presente Relazione, vi fosse la segnalazione degli atti eventualmente individuati dalle amministrazioni stesse come soggetti ad essere abrogati ad opera della "ghigliottina" del 16 dicembre 2010. A tale riguardo, il Ministero dello Sviluppo economico aveva individuato, tre fonti primarie, due delle quali risultavano presenti nello schema di decreto legislativo «taglia leggi»¹⁰⁸.

Anche gli uffici del Ministro per i rapporti con le Regioni avevano individuato due leggi afferenti a materie di propria competenza destinate ad essere "ghigliottinate" il 16 dicembre 2010, una delle quali risultava presente nel medesimo schema di decreto legislativo¹⁰⁹.

Come si è anticipato, sullo schema di decreto si è espresso il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, con un parere interlocutorio a luglio, e poi con un parere definitivo, favorevole con condizioni e osservazioni, reso nell'adunanza del 20

¹⁰⁷ Su cui si vedano i paragrafi III. 1 e III. 2.

¹⁰⁸ Gli atti indicati dal Ministero erano il RDL n. 1290 del 12 luglio 1934 (Modifiche al Regio decreto legge 20 aprile 1923, n. 966, concernente l'esercizio delle assicurazioni sulla vita e contro i danni), non presente tra le abrogazioni espresse previste dallo schema di decreto adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 14-*quater* (peraltro nemmeno il R.D. del 1923 così modificato risulta tra le abrogazioni espresse); il DPR 11 gennaio 1957, n. 363 (Revisione nei ruoli organici del personale dipendente dell'amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni), presente nello schema di decreto recante abrogazioni espresse; la legge 27 dicembre 1961, n. 1337 (Modifica del termine fissato dall'articolo 1 della legge 19 dicembre 1956, n. 1421, sulla proroga del periodo di tutela delle opere di ingegno), presente nello schema ricordato (a differenza della legge n. 1421 oggetto di modifica).

¹⁰⁹ Si tratta della legge 5 febbraio 1968, n. 86 (Autorizzazione di spesa per i comitati regionali per la programmazione economica), presente nel decreto "taglia leggi", e della legge 26 febbraio 1969, n. 35 (Autorizzazione di spesa per i comitati regionali per la programmazione economica), non presente nell'allegato di quel decreto.

settembre 2010¹¹⁰. In quest'ultimo, superato il primo rilievo relativo alla mancanza dell'analisi d'impatto della regolamentazione, il Consiglio di Stato si sofferma sulla natura della delega all'abrogazione espressa, che l'amministrazione proponente qualifica come "delega diversa ed autonoma rispetto a quella prevista dal comma 14". Al riguardo, il Consiglio di Stato, che aveva richiamato nella pronuncia interlocutoria la necessità che lo schema di decreto legislativo comportasse il riassetto della normativa per settori o macroaree, ribadisce il proprio dissenso in merito, segnalando che una delega così qualificata " non appare coerente con il quadro normativo e inoltre finirebbe per essere priva di principi e criteri direttivi in violazione dell'articolo 76 della Costituzione"; prende atto tuttavia che non tutti i criteri di delega del comma 14 sono riferibili a quella in questione, convenendo che per le norme da abrogare non si pone l'esigenza di avviare l'ulteriore fase di riordino.

Quanto alla presenza nell'allegato al decreto legislativo di disposizioni comunque ricadenti sotto "l'effetto ghigliottina", l'Amministrazione proponente aveva riferito che i Ministeri interessati non si sarebbero espressi, ritenendo implicitamente opportuno l'inserimento dei provvedimenti legislativi suddetti nell'allegato stesso; il Governo non ha riferito – come aveva invece chiesto il Consiglio di Stato a luglio – su quali fossero quelle disposizioni e sulle ragioni per le quali esse, nel silenzio dei Ministeri interessati, fossero state comprese nel provvedimento: di ciò si prende atto nella pronuncia definitiva.

Una questione centrale concerne la richiesta di verificare se nell'elenco allegato non fossero stati inseriti regi decreti dei quali doveva escludersi la natura legislativa o addirittura ritenersi la natura meramente provvedimentale. A tale riguardo l'Amministrazione, dopo aver descritto il lavoro che si sarebbe dovuto compiere in ordine a ogni singolo atto da inserire nell'allegato al fine di individuarne la natura sostanziale di atti normativi primari, ha comunicato di ritenere che comunque la numerazione dell'atto "costituisce certamente un indice significativo della natura normativa primaria". Tale ricostruzione non è condivisa dal Consiglio di Stato, che rammenta l'uso promiscuo in passato dell'inserimento nella Gazzetta Ufficiale e della numerazione: l'allegato al decreto legislativo (nel testo originario) conteneva – specie per il periodo pre-repubblicano – un grande numero di atti che non hanno natura normativa e di atti recanti normazione di rango secondario. Al Governo che ha

¹¹⁰ Si tratta del parere della sezione consultiva per gli atti normativi espresso nell'adunanza del 22 luglio 2010 e in quello, definitivo, espresso dalla medesima sezione nell'adunanza del 20 settembre 2010; entrambi i pareri sono riportati nell'atto del Governo n. 289.

giustificato tale scelta ritenendo che l'uso per l'abrogazione delle fonti di rango più elevato possa essere legittimo quando ci si trovi di fronte a disposizioni normative di dubbia natura primaria e che ha richiamato l'analogo metodo seguito nella predisposizione del decreto legge n. 200 del 2008, il Consiglio di Stato ha replicato ribadendo che la prima considerazione può apparire corretta solo in presenza di dubbi sulla natura primaria delle disposizioni da abrogare: gli atti cui si riferisce il Consiglio non sono, invece, né atti normativi né atti che rechino norme, di cui possa porsi in dubbio la natura regolamentare. Quanto alla seconda, il Consiglio ricordava che dalla delega si evince come l'oggetto dell'abrogazione siano esclusivamente le "disposizioni legislative statali", essendo affidata l'abrogazione delle norme secondarie ad atto di natura regolamentare (art. 17, ultimo comma della legge n. 400 del 1988). Sul punto, quindi, il parere del Consiglio di Stato chiedeva al Governo, come condizione - paventando, altrimenti, un eccesso di delega - l'eliminazione dall'allegato degli atti aventi natura meramente regolamentare, di quelli consistenti in meri provvedimenti amministrativi e di quelli la cui natura può essere incerta, trasferendo nel regolamento gli atti aventi natura regolamentare ed espungendo i meri provvedimenti amministrativi; si sollecitava in ogni caso una particolare attenzione per i casi – come ad esempio i regi decreti relativi alle denominazioni dei comuni – in cui è indispensabile assicurare la salvezza degli effetti. La condizione è attenuata dalla consapevolezza dell'estrema difficoltà di una verifica contenutistica che indubbiamente presenta larghi margini di errore per atti così risalenti nel tempo ed espressione di un sistema delle fonti profondamente diverso: il Consiglio di Stato conclude quindi sul punto affermando che, in caso di incertezza, deve ritenersi preferibile correre il rischio di una abrogazione con una fonte di rango superiore piuttosto che quello inverso di abrogazione di una norma primaria con una fonte secondaria.

Altro profilo riguardava l'opportunità di distinguere tra le abrogazioni espresse di atti già oggetto di una precedente abrogazione tacita e i casi di cessazione di efficacia della norma nascenti dal fatto che le disposizioni abrogate con il provvedimento in questione avessero già esaurito la propria funzione o fossero prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete. Nonostante il Consiglio di Stato ribadisse l'utilità di tale distinzione sotto il profilo temporale, confermata dalla formula usata nell'articolo 1 ("sono o restano abrogate"), l'Amministrazione proponente riteneva che tale distinzione non avrebbe avuto

alcuna utilità pratica “posto che l’abrogazione, qualunque ne sia la causa, non può che produrre medesimi effetti”.

Il Consiglio di Stato, infine, aveva sollevato dubbi sul fatto che nell’allegato al decreto legislativo fossero inclusi atti contenenti disposizioni relative ai cosiddetti “settori esclusi” di cui al comma 17 del più volte citato articolo 14, ritenendo che le disposizioni concernenti quei settori non solo sono sottratte alla cd. “ghigliottina”, ma anche all’attività normativa disciplinata dal comma 14-*quater*, il quale infatti riguarda “l’abrogazione espressa (...) di disposizioni legislative statali ricadenti fra quelle di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 14”, identificando l’oggetto della delega in relazione all’ambito di operatività del comma 14, che quindi non si estende ai cosiddetti “settori esclusi”. Di contro, l’Amministrazione considera il comma 17 non applicabile alla delega di cui al comma 14-*quater*. Al riguardo, il Consiglio di Stato riteneva necessario - formulando un’ulteriore condizione - che l’Amministrazione, anche attraverso uno specifico parere dei Ministeri interessati, raggiungesse “la certezza circa la impossibilità che gli atti contenuti nell’elenco allegato al presente provvedimento delegato non siano suscettibili di futura applicazione, ad evitare che in tali casi venga rilevato l’eccesso di delega da essa compiuta”.

Il Consiglio di Stato prendeva atto, infine, che le rimanenti osservazioni del parere interlocutorio sarebbero state soddisfatte dall’Amministrazione proponente, che aveva dichiarato di adeguarsi alla richiesta di espungere dall’elenco allegato al decreto legislativo le disposizioni già esplicitamente abrogate e di eliminare la clausola di immediata entrata in vigore del decreto.

Come si è detto, il testo riformulato dello schema di decreto trasmesso alle Camere a fini collaborativi non conteneva più, infatti, l’articolo 2 dello schema originario, che prevedeva la clausola di immediata entrata in vigore, ritenuta dal Consiglio di Stato (nel parere interlocutorio) in contrasto con il fatto che gli effetti della normativa introdotta “sono rinviati al 16 dicembre 2010”, in puntuale attuazione del suddetto comma 14-*quater*. Anche l’Allegato risultava ridimensionato, passando dagli oltre 70.000 a circa 37.000 atti.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto legislativo «taglia leggi» (atto del Governo n. 289) subito dopo la sua assegnazione, a partire dalla seduta del 10 novembre e fino a quella del 7 dicembre: oltre, quindi il termine per l’espressione del parere, fissato al 4 dicembre, del quale non è stata chiesta la proroga.

L'eventuale richiesta di proroga avrebbe infatti condotto a un termine per l'espressione del parere da parte della Commissione successivo alla data del 16 dicembre 2010, in cui avrebbero dovuto operare contestualmente la "ghigliottina" di cui all' articolo 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005, e il meccanismo delle abrogazioni espresse di cui al comma 14-*quater* del medesimo articolo 14; benché il termine finale per l'esercizio della delega risultasse prorogato di novanta giorni rispetto a quello originario in forza del comma 22 dell'articolo 14, la Commissione ha ritenuto opportuno non chiedere la proroga del termine, al fine di non pregiudicare in alcun modo l'eventuale esercizio della delega entro il 16 dicembre.

Conseguentemente la Commissione ha mantenuto l'atto del Governo n. 289 all'ordine del giorno fino al 7 dicembre, ma considerate le difficoltà a procedere alla votazione della proposta di parere ha poi convenuto di non proseguirne l'esame oltre tale data, prendendo atto che non vi fossero le condizioni per concluderlo con la votazione del parere, e di informarne il Governo trasmettendo, in spirito di collaborazione, la proposta di parere formulata dal relatore¹¹¹, pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 7 dicembre 2010.

Come si è detto, lo schema di decreto si caratterizza per una particolare complessità e ampiezza¹¹²: a testimonianza delle difficoltà insite nell'esame di un tale provvedimento è la presa d'atto - nelle premesse della proposta di parere - della quantità assai rilevante di disposizioni per le quali si prevedeva l'abrogazione espressa e delle considerevoli difficoltà a esaminare un così cospicuo Allegato, contenente l'indicazione di decine di migliaia di atti, dei quali non è peraltro possibile, in numerosi casi, reperire il testo.

Al testo originario dello schema di decreto approvato nel mese di marzo, il Governo ha allegato e trasmesso alle Camere, a fini collaborativi, anche un testo contenente alcune modifiche - nell'articolato, ma soprattutto nell'Allegato - derivanti dall'accoglimento di segnalazioni provenienti dalle amministrazioni interessate e delle osservazioni e condizioni formulate dal Consiglio di Stato nel parere del 20 settembre 2010; la proposta di parere

¹¹¹ Per la precisione, la nuova proposta di parere, in quanto quella pubblicata in allegato al resoconto del 7 dicembre riformula la precedente, pubblicata in allegato al resoconto del 24 novembre; tale nuova proposta teneva conto, tra l'altro, dei rilievi formulati dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati - i cui contenuti erano peraltro omogenei alle osservazioni formulate nel parere del 24 novembre - mentre le osservazioni della omologa Commissione del Senato della Repubblica, prevenute nella medesima data del 7 dicembre, sono state allegate alla proposta di parere, a completamento del quadro informativo offerto al Governo.

¹¹² Così la stessa relazione all'atto del Governo n. 289.

invitava pertanto il Governo, in primo luogo, ad apportare le modifiche già prefigurate da quel testo "avanzato".

Quanto all'articolato, si suggeriva di riconsiderare la scelta di espungere l'articolo 2 del testo originario, il quale prevedeva l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione; infatti, come anticipato, nel suo parere il Consiglio di Stato aveva richiesto tale soppressione poiché era la delega stessa a stabilire la data di entrata in vigore, fissata al 16 dicembre 2010. Il Governo aveva mostrato di voler seguire tale indirizzo, espungendo l'articolo 2; tuttavia, all'approssimarsi della data per la definitiva adozione ed entrata in vigore del provvedimento in titolo, il relatore suggeriva di riconsiderare tale opzione, invitando altresì a valutare l'opportunità di precisare che le abrogazioni decorrono comunque dalla data prevista dall'articolo 14, comma 14-*ter* della legge n. 246 del 2005, come espressamente sancito dal comma 14-*quater* di quell'articolo, ossia dal 16 dicembre 2010. In effetti, i tempi assai ridotti dell'ultima fase di approvazione del decreto legislativo hanno condotto il Governo a confermare l'articolo 2, mentre l'espressa previsione della decorrenza delle abrogazioni dal 16 dicembre 2010 viene sancita dall'articolo 1.

La proposta di parere formulata dal relatore proseguiva sollecitando il Governo a conformare il decreto legislativo alle altre osservazioni e condizioni¹¹³ formulate dal Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nel parere reso nell'adunanza del 20 settembre 2010. Una condizione posta dal Consiglio di Stato concerneva, come si è visto, l'eliminazione dall'Allegato degli atti aventi natura regolamentare, nonché di quelli di natura provvedimentale o incerta: tale condizione era corredata dall'individuazione di alcuni atti - compresi nei primi 1.000 circa dell'elenco originariamente approvato dal Consiglio dei ministri - da espungere per tale motivo e che il testo predisposto a fini collaborativi dal Governo e quello poi definitivamente approvato hanno effettivamente eliminato, unitamente ad altri - ugualmente ritenuti di rango non legislativo - presenti in altre parti dell'Allegato. Anche il relatore, nella sua proposta di parere, oltre a richiamare la pronuncia del Consiglio di Stato e dunque anche quella condizione ivi posta, aveva indicato, a mero titolo esemplificativo, ventiquattro atti¹¹⁴ presenti nell'Allegato allo schema di decreto anche dopo la sua riformulazione conseguente al parere del Consiglio di Stato e che tuttavia apparivano

¹¹³ Diverse da quella concernente la soppressione dell'articolo 2, il quale andava invece confermato, come appena detto.

¹¹⁴ Gli atti citati a mero titolo esemplificativo nella proposta del relatore sono quelli riportati ai numeri 984, 985, 986, 993, 996, 1031, 1032, 1042, 1044, 1052, 1053, 1064, 1108, 1129, 1137, 1138, 1144, 1153, 1155, 35375, 35389, 35401, 35404, 35417 dell'Allegato all'atto del Governo n. 289.

non avere rango primario, invitando il Governo a espungerli: va segnalato che la richiesta ha trovato pieno accoglimento per quanto riguarda gli atti specificamente indicati, i quali non sono presenti nell'Allegato al decreto legislativo n. 212 del 2010.

Una questione di carattere generale concerne le sorti degli atti di rango primario che - secondo quanto testimoniato dal testo "avanzato" trasmesso alle Camere - erano destinati ad essere espunti dall'Allegato non perché non legislativi, bensì in conseguenza dell'intervenuta riconsiderazione circa l'opportunità di una loro abrogazione: il loro eventuale mancato inserimento nell'elenco delle disposizioni sottratte alla "ghigliottina", infatti, ne avrebbe compromesso la "sopravvivenza", con ciò contraddicendo la finalità stessa della loro espunzione dall'atto del Governo n. 289. A tale riguardo, quindi, la proposta del relatore era di invitare il Governo a verificare che tali atti fossero sottratti anche all'abrogazione generalizzata di cui all'articolo 14, comma 14-ter, mediante un intervento integrativo o correttivo del decreto legislativo n. 179 del 2009, garantendone la permanenza in vigore. In tal senso ha operato il Governo per i trentuno atti che il contestuale decreto legislativo correttivo del decreto n. 179 del 2009 (atto del Governo n. 295, sul quale si veda il paragrafo precedente) provvedeva a "salvare" e che invece erano presenti nell'Allegato all'originario schema di decreto «taglia leggi»; l'esigenza di tale "travaso", peraltro prefigurato dal testo trasmesso a fini collaborativi, era stata sostenuta nella proposta di parere presentata in Commissione. Va segnalato che degli ulteriori sei atti primari "salvati" dal decreto legislativo correttivo, n. 213 del 2010 - che si aggiungono agli originari 31 di cui si è detto ora - solo tre erano indicati tra quelli da abrogare espressamente nell'atto del Governo n. 289¹¹⁵.

In ogni caso, si può osservare come, a fronte di un'assai cospicua contrazione del numero di atti contenuti nell'Allegato al decreto legislativo «taglia leggi» (d.lgs. n. 212 del 2010) - da oltre 70.000 a circa 35.000¹¹⁶ - si registri un ridotto numero di atti che integrano l'elenco delle disposizioni da mantenere in vigore - appena 36, come si è detto, 33 dei quali già presenti nel «taglia leggi» - di cui al d.lgs. n. 213 del 2010: ciò dovrebbe indurre a ritenere che la quasi totalità delle soppressioni dall'originario elenco abbiano riguardato atti di natura non primaria; va altresì considerata la possibilità che taluni atti legislativi sottratti

¹¹⁵ Si tratta di tre dei sette atti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, di cui si è detto nel paragrafo precedente.

¹¹⁶ Le abrogazioni previste dal decreto pubblicato in Gazzetta ufficiale sono, per la precisione 35.455; si veda quanto si dirà più oltre in merito a una successiva correzione.

all'abrogazione espressa "nominata" di cui al comma 14-*quater* siano comunque sottratti *ope legis* anche all'abrogazione espressa automatica e "innominata" di cui al comma 14-*ter* in quanto riconducibili ai settori esclusi¹¹⁷, nonché quella che l'espunzione corrisponda a ipotesi di atti che erano già stati espressamente abrogati (su tale profilo si veda il rilievo immediatamente successivo).

Un ulteriore profilo, infatti, più strettamente connesso al rispetto di quanto stabilito dalla delega, concerneva la presenza nell'Allegato allo schema di decreto legislativo di disposizioni e atti già oggetto di abrogazione espressa: come si è detto, il Governo era delegato dal comma 14-*quater* a disporre l'abrogazione delle disposizioni legislative statali, anche successive al 1° gennaio 1970, oggetto di abrogazione tacita o implicita ovvero che abbiano esaurito la loro funzione, siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete. Già il Consiglio di Stato e poi il relatore nella sua proposta di parere hanno richiamato il Governo all'esigenza di assicurare la conformità dell'Allegato all'oggetto della delega, verificando se vi fossero e, in caso positivo, espungendo dall'Allegato al «taglia leggi» atti o singole disposizioni già espressamente abrogati da altre disposizioni di legge o in esito a *referendum* abrogativo, ovvero oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale.

Altre osservazioni, di carattere puntuale, hanno trovato corrispondenza - con qualche limitata eccezione - nel testo definitivamente approvato ed entrato in vigore: ha infatti avuto seguito il rilievo concernente il Regio decreto 2 settembre 1928, n. 1993¹¹⁸, per il quale la proposta di parere del relatore chiedeva di corredare l'indicazione in merito alla sua abrogazione, originariamente prevista, con l'indicazione che tale abrogazione espressa non operasse per il suo articolo 86, penultimo e terzultimo comma, la cui permanenza in vigore è funzionale, in particolare, all'esercizio delle funzioni delle Giunte delle elezioni delle Camere. In realtà il Governo ha espunto tale atto dall'Allegato, senza peraltro inserirlo nell'elenco delle disposizioni pre-1970 mantenute in vigore, attraverso un'integrazione dell'intervento correttivo (atto del Governo n. 295, ora decreto legislativo n. 213 del 2010), come richiesto al fine di assicurarne la sottrazione all'effetto di abrogazione generalizzata; va comunque rammentato che, nella medesima proposta di parere, tale esito veniva indicato come alternativo alla possibile valutazione delle norme in questione come sottratte *ope legis*

¹¹⁷ Per i profili di carattere generale sia consentito rinviare, ancora una volta, al paragrafo II. 1.

¹¹⁸ Il Regio Decreto reca *Approvazione del testo unico della legge elettorale politica*, di cui al numero 48757 dell'Allegato all'atto del Governo n. 289.

alla "ghigliottina" in forza del comma 17 del richiamato articolo 14, trattandosi di norma contenuta in un testo unico e in materia elettorale.

Ugualmente, hanno avuto seguito le osservazioni con le quali si segnalava l'esigenza di espungere dall'Allegato un decreto legge decaduto¹¹⁹ e un provvedimento che non risulta esistente¹²⁰, nonché quella di apportare le necessarie correzioni all'indicazione di altri tre atti¹²¹; in merito all'esigenza di inserire nell'Allegato le leggi di conversione relative a due decreti legge indicati tra gli atti abrogati, si segnala che, mentre per un caso tale integrazione è stata realizzata, nell'altro no¹²².

Infine, la proposta del relatore invitava a integrare l'Allegato, quando necessario, con l'indicazione del titolo o, quanto meno, dell'oggetto di disciplina per ciascuno degli atti elencati.

Si segnala, infine, che alle 35.455 abrogazioni espresse e puntuali recate dal decreto legislativo «taglia leggi», nel testo pubblicato a dicembre 2010¹²³ vanno sottratte le tre espunzioni disposte ad opera di rettifiche pubblicate immediatamente dopo¹²⁴: le abrogazioni sono, in conclusione, 35.452.

Per completezza, si ricorda che, parallelamente al decreto legislativo e sempre al fine di ridurre l'ipertrofia normativa, il Governo ha predisposto uno schema di regolamento *ex* articolo 17, comma 4-*ter*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, volto ad abrogare disposizioni di rango secondario. Il regolamento, anch'esso approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei ministri nella seduta del 19 marzo 2010, prevedeva - nel suo testo originario - l'abrogazione espressa di circa 110.000 atti regolamentari non numerati pubblicati nella Raccolta Ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia dal luglio 1861 al giugno

¹¹⁹ Si tratta del decreto-legge 207 del 1951, indicato al numero 69921 dell'Allegato.

¹²⁰ È l'atto indicato al numero 70292.

¹²¹ Le correzioni suggerite, e operate dal Governo, riguardavano gli atti indicati al numero 69727, nel quale la qualificazione del provvedimento è decreto legislativo, e non decreto-legge; al numero 69778, per il quale occorre indicare il titolo corrispondente alla legge indicata; al numero 70790, per il quale occorre riportare il titolo corretto della legge indicata.

¹²² L'osservazione in questione era stata fatta con riferimento al decreto-legge n. 121 del 1967 (indicato al numero 70942 dell'Allegato all'atto del Governo n. 289), segnalando l'esigenza di inserire nell'Allegato anche la relativa legge di conversione 17 febbraio 1968, n. 56 e, con riferimento al decreto-legge n. 947 del 1969 (al numero 71062), segnalando l'esigenza di inserire nell'Allegato anche la relativa legge di conversione 11 febbraio 1970, n. 23. A tale ultimo proposito, si segnala che l'articolo 14, comma 14-*quater*, consente di abrogare disposizioni di legge pubblicate anche successivamente al 1° dicembre 1970.

¹²³ Nel Supplemento ordinario n. 276/L alla Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 292 del 15 dicembre 2010.

¹²⁴ Nella Gazzetta Ufficiale del 7 gennaio 2011 e in quella del 2 febbraio 2011.

1986. Il provvedimento, noto anche come «taglia regolamenti», è stato poi definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri del 13 dicembre 2010 in un testo che prevede l'abrogazione di circa 133.000 atti secondari ed è ora il decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 2010, n. 248¹²⁵.

Ad avviso del Ministro per la semplificazione normativa, infatti, gli interventi sulla normativa primaria già realizzati avevano reso evidente la necessità di effettuare un'operazione analoga anche con riferimento ai provvedimenti di rango secondario, "che costituiscono un insieme particolarmente vasto e variegato di disposizioni, talvolta attuative di provvedimenti normativi primari non più vigenti, talvolta obsolete o implicitamente abrogate o che hanno, comunque, esaurito la loro funzione".

Per quanto riguarda l'arco temporale di riferimento, la scelta è stata quella di individuare gli atti pubblicati sino all'entrata in vigore del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 «Testo Unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana», che dispone l'obbligo di numerazione progressiva, oltre che per le leggi costituzionali, per le leggi ordinarie e per i decreti aventi forza di legge, anche per tutti gli altri decreti, del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e ministeriali, nonché le delibere e gli altri atti di Comitati di Ministri che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge e che abbiano contenuto normativo. L'Allegato contiene principalmente decreti ministeriali, ma anche Decreti del Presidente della Repubblica, Regi Decreti e Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. La ricognizione, tuttavia, non si è limitata alle categorie numericamente più consistenti, ma ha riguardato anche ulteriori tipologie di provvedimenti, emanate in particolari periodi storici, tuttora formalmente vigenti, ma palesemente obsolete, quali Decreti del Duce, Decreti del Capo Provvisorio dello Stato e Decreti Luogotenenziali, Decreti del Sottosegretario di Stato per le Fabbricazioni di Guerra.

Il Ministro aveva inoltre comunicato che si era svolta una verifica da parte di tutti i Dicasteri, circa l'effettiva obsolescenza dei provvedimenti suscettibili di abrogazione ed inseriti nell'Allegato allo schema di regolamento approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri.

¹²⁵ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, supplemento ordinario n. 18, del 26 gennaio 2011.

III LE CODIFICAZIONI

1. IL CODICE E IL TESTO UNICO REGOLAMENTARE IN MATERIA DI ORDINAMENTO MILITARE

Trasmesso alle Camere il 15 dicembre 2009, e dunque sul limitare del termine per l'esercizio della delega conferita al Governo dall'articolo 14, commi 14 e 15 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (16 dicembre 2009), lo schema di decreto legislativo recante *Riordino del Codice dell'ordinamento militare* (atto del Governo n. 165) rappresenta il primo riassetto di norme primarie realizzato in attuazione dell'articolo 14; l'altro schema di codice, in materia di attività agricola, (su cui si veda il paragrafo successivo) trasmesso contestualmente non ha infatti ancora concluso il suo *iter*; è stato definitivamente approvato ed è entrato in vigore, invece, un ulteriore intervento di riordino, quello in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari (su cui si veda il paragrafo III. 3). Il riassetto - sia per l'ordinamento militare sia per l'attività agricola - coinvolge peraltro non solo le norme primarie, attraverso la predisposizione di un codice di settore, ma anche quelle regolamentari, per le quali è stato contestualmente approntato e trasmesso un testo unico delle disposizioni secondarie, nel caso degli uffici consolari, invece, all'esito del riordino si è avuto un solo testo normativo, di rango primario.

Gli schemi di riordino dell'ordinamento militare (il codice e il testo unico) raccolgono la disciplina della difesa e sicurezza militare, della organizzazione militare, del funzionamento del Ministero della difesa, comprendendo la disciplina relativa alle Forze armate che ad esso fanno capo. Il codice è articolato in nove libri e - secondo quanto riferisce la relazione - la sua entrata in vigore comporta l'abrogazione (totale o parziale) di oltre mille atti primari¹²⁶: in ogni caso, l'articolo 2268 - nel suo testo definitivo - prevede l'abrogazione espressa di quasi 1.100 atti legislativi.

Le norme che regolano l'ordinamento militare sono riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato, ed è limitata la possibilità di intersezione con disposizioni non statali, sovranazionali e comunitarie da un lato, regionali dall'altro. Assai più frequente è invece quella con discipline (statali) di carattere generale (ad esempio in materia di beni culturali e

¹²⁶ Si tratterebbe, per la precisione, di 1.241 atti.

paesaggio, espropriazione, appalti, ambiente, navigazione marittima e aerea). Di qui l'esigenza di calibrare l'unitarietà delle disposizioni relative a beni e attività della Difesa, senza interferire con discipline organiche altre; a queste è stato fatto di volta in volta rinvio, con alcuni accorgimenti, delineando un rinvio dinamico idoneo quindi a richiamare l'eventuale mutare di tali discipline. Ne è seguita per la materia ambientale tuttavia¹²⁷ la scelta di una ricognizione puntuale delle disposizioni vigenti, cui si accompagna una norma di chiusura che rinvia alle disposizioni in materia di ambiente, applicabili alla difesa purché non derogate e non incompatibili. Nel caso, invece, delle disposizioni del codice della strada attinenti alla difesa si è optato per la mera riproduzione nello schema di codice.

Come si è detto¹²⁸, con il riassetto il Governo è autorizzato a interventi innovativi che superano la mera collazione delle disposizioni vigenti; ciò non di meno, secondo quanto riferito nella relazione illustrativa, le innovazioni nel codice sono state assai contenute ad esempio su una materia stratificata in maniera significativa - e in tempi ravvicinati - quale la dismissione di immobili militari, così come su una materia suscettibile di complessiva rivisitazione, come i porti militari. Anche il cosiddetto "diritto bellico", innervato da norme di diritto internazionale e attuato nell'ordinamento italiano da atti antecedenti la Costituzione repubblicana, mal si prestava ad altro se non all'individuazione delle fonti vigenti. Su altre materie presenti nel codice, invece, si sono realizzati interventi più innovativi: è il caso dell'indennizzo di servitù militari su terreni edificabili, per il quale si registrava un vuoto normativo, colmato peraltro sulla falsariga della sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2000.

Tra le molte materie trattate può ricordarsi - per la sua incidenza sulle libertà individuali - la disciplina del servizio militare (e del servizio degli obiettori di coscienza), posto che l'obbligo di leva è stato (dalla legge n. 231 del 2000) non già soppresso ma sottoposto a condizione sospensiva di efficacia: nel caso di guerra o di grave crisi internazionale, infatti, la disciplina della leva obbligatoria riprenderebbe a produrre i suoi effetti; essa tuttavia era disegnata nelle disposizioni vigenti (ancorché 'sospese') per il tempo di pace, rispondendo così a un disegno procedimentale non in tutto adeguato al tempo di guerra, che è l'unico nel quale la leva obbligatoria possa operare. Lo schema di codice

¹²⁷ La tutela dell'ambiente è solo in parte regolata da un codice di settore, nel quale peraltro deroghe ed eccezioni per le attività della difesa risultano di non agevole reperimento; e fuori di quel codice rimangono talune disposizioni relative alla difesa, in tema ad esempio di inquinamento acustico o elettromagnetico, di rifiuti da apparati elettrici, di attività che importano rischi di incidenti.

¹²⁸ Si veda il capitolo I, in merito alle pronunce del Consiglio di Stato.

mantiene tale disciplina, ricondotta al diritto amministrativo di guerra, trasformandola - per così dire - "dall'interno", rendendo discrezionali i procedimenti attualmente vincolati e attribuendo al Ministro della difesa potere di deroga o integrazione ove i procedimenti ordinari non siano adeguati alle circostanze straordinarie¹²⁹.

Altra componente saliente del diritto amministrativo di guerra sono le requisizioni, cui è riservato apposito titolo del libro II del codice, nel quale confluiscono disposizioni di vari atti (spesso regi decreti). Fuori del caso di guerra o grave crisi internazionale ma ancor in tema di limitazioni a beni e attività altrui nell'interesse della difesa, può valere rammentare, nel codice, la soppressione di alcune limitazioni (come la requisizione di alloggi per le esigenze delle truppe di passaggio). Sono inoltre presenti interventi di semplificazione procedimentale in materia di reclutamento, formazione e impiego del personale militare o di organizzazione delle casse previdenziali nonché degli enti formativi.

Lo schema di codice è stato assegnato - con riserva, in quanto inizialmente sprovvisto del parere del Consiglio di Stato - alla Commissione parlamentare per la semplificazione, cui compete esprimere il parere al Governo, nonché - in sede consultiva - alla Commissione difesa del Senato della Repubblica, la quale, nella seduta del 27 gennaio 2010, si è espressa favorevolmente con alcune osservazioni. Dopo la sua trasmissione alle Camere si è inoltre espresso sul provvedimento anche il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza plenaria del 10 febbraio 2010.

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto legislativo congiuntamente a quello di natura regolamentare (su cui si tornerà tra breve), per la stretta connessione tra i due provvedimenti. L'incarico di riferire alla Commissione su entrambi i provvedimenti (primario e secondario) di riordino dell'ordinamento militare è stato affidato a due relatori appartenenti a Gruppi parlamentari di entrambi gli schieramenti politici, proprio per la valenza *bipartisan* del riordino stesso; l'esame del Codice è stato affiancato da un ampio lavoro istruttorio, che ha compreso anche l'audizione del Capo dell'ufficio legislativo del Ministero della difesa e si è protratto oltre il termine, già prorogato¹³⁰, anche per attendere la trasmissione del parere del Consiglio di

¹²⁹ "Con interventi di tipo 'chirurgico', volti a trasformare il 'si deve' in 'si può'" - si legge nella relazione introduttiva dello schema - si flessibilizzano procedimenti tipizzati, puntualmente disciplinati da disposizioni legislative vigenti (sospese nella loro efficacia), le quali sono così mantenute.

¹³⁰ Si veda, sul punto, il resoconto della seduta del 3 febbraio 2010.

Stato, di particolare rilievo per il pronunciamento in ordine alla possibilità di operare delegificazioni¹³¹, avendo acquisito la disponibilità del Governo ad attendere il parere parlamentare.

Le difficoltà della Commissione nel concludere l'esame con la votazione delle proposte di parere, a causa dei rilevanti concomitanti impegni derivanti dai lavori parlamentari, e l'avvicinarsi della scadenza del termine per l'esercizio della delega legislativa - prorogato, a sua volta, di novanta giorni rispetto a quello originario del 16 dicembre 2009, in forza dell'articolo 14, comma 22, ultimo periodo, della legge n. 246¹³² - hanno impedito la votazione delle proposte di parere formulate dai relatori, sulle quali si era registrato un sostanziale, diffuso consenso¹³³, che sono state ciò non di meno trasmesse al Ministro come tali, in spirito di collaborazione.

La proposta formulata dai relatori sullo schema di decreto legislativo, pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 24 febbraio 2010, tiene conto sia delle osservazioni del Consiglio di Stato, alcune delle quali sono espressamente richiamate, sia di quelle formulate dalla Commissione difesa del Senato, che ne costituiscono parte integrante. Dal riscontro con il testo definitivamente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'8 maggio 2010, il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, appare in larga parte essersi comunque conformato alle osservazioni proposte dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

Alcune di queste, di carattere generale, non richiedevano specifica risposta o modifica del testo, ovvero, implicando cambiamenti diffusi sul complesso del testo, non sono immediatamente riscontrabili. In primo luogo, rientrano in questa categoria le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nel parere reso sul provvedimento in titolo nell'adunanza del 10 febbraio 2010, richiamate dalla proposta di parere con particolare riferimento all'invito a riconsiderare la distribuzione delle materie nei singoli articoli, che secondo il Consiglio di Stato presenta alcuni squilibri, rilevandosi talvolta articoli di eccessiva lunghezza e conseguente faticosa lettura; all'invito a eliminare i casi di mancato adeguamento e semplificazione del linguaggio normativo; all'invito a verificare la

¹³¹ Si veda quanto detto *supra*, al capitolo I.

¹³² Il termine per il parere della Commissione per la semplificazione (pari a trenta giorni) era destinato a scadere il 14 gennaio 2010 (con possibilità di richiedere una proroga di venti giorni). E' stato ritenuto applicabile il comma 22, terzo periodo, dell'articolo 14 della legge n. 246, il quale prevede che "se il termine previsto per il parere della Commissione per la semplificazione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza" per l'esercizio della delega, la medesima scadenza sia prorogata di novanta giorni. E dunque il termine per l'esercizio per la delega è stato inteso scadere il 16 marzo 2010.

¹³³ Salvo sulla specifica questione delle delegificazioni, di cui si dirà tra breve.

completezza dell'elenco delle disposizioni espressamente abrogate, valutando in particolare le ipotesi di abrogazione implicita per incompatibilità.

Nel medesimo gruppo può essere inserita la prima osservazione proposta dai relatori, con la quale si prendeva atto dell'asserita non innovatività del provvedimento in titolo, secondo quanto affermato dalla relazione introduttiva, ma si osservava come si ritenesse del tutto legittimo, tuttavia, che il Governo operasse quelle modificazioni funzionali al riassetto della materia, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, come affermato anche dal Consiglio di Stato¹³⁴. Ancora, non può essere puntualmente riscontrato l'esito delle osservazioni concernenti i casi - non rari - di “legificazione” operata con il codice, un'opzione peraltro riconosciuta come legittima dal Consiglio di Stato nell'ambito dell'opera di riassetto, anche se giudicata talvolta eccessiva e in merito ai quali si era invitato il Governo a un'attenta disamina, al fine di valutare l'opportunità di tale opzione, anche alla luce dei principi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Analogamente può dirsi circa l'invito rivolto al Governo a operare una puntuale ricognizione della natura normativa dei regi decreti - fonte normativa a carattere ibrido, talvolta di rango primario, talvolta di rango secondario - il cui contenuto è confluito nel provvedimento, come anche osservato nel parere del Consiglio di Stato.

Hanno avuto un seguito immediatamente riscontrabile nel testo altri rilievi, di carattere più specifico, proposti dai relatori dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione: come suggerito dalla proposta di parere, è stata infatti eliminata la disposizione che riproduceva nel decreto legislativo, fonte delegata - all'articolo 2261 (disposizioni integrative e correttive) dello schema originario - le norme con le quali l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 conferisce una delega per l'adozione di provvedimenti integrativi e correttivi, tra l'altro introducendo disposizioni innovative e considerate incongrue, in merito alla fase di proposta dei decreti correttivi, prevedendosi il mero concerto del Ministro della difesa.

Ha ugualmente avuto seguito l'osservazione concernente il coordinamento dell'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare e del testo unico regolamentare: l'articolo 2263 dell'originario schema di decreto legislativo disponeva infatti l'entrata in vigore del codice sei mesi dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale; la nota a quell'articolo precisava che ciò avrebbe consentito che i due atti di riordino (primario e secondario)

¹³⁴ Si vedano, sul punto, le pronunce del Consiglio di Stato richiamate nel capitolo I.

entrassero in vigore contestualmente. Al riguardo, la Commissione aveva osservato che, in realtà, l'articolo 1097 dello schema di Testo Unico regolamentare si limitava a prevedere l'entrata in vigore - anche per il regolamento - sei mesi dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, senza definire alcun meccanismo che garantisse la contestualità della pubblicazione, e dunque dell'entrata in vigore, dei due atti. In conclusione, la Commissione aveva invitato il Governo a individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dei due provvedimenti - contestualità presupposta e richiamata anche da altre disposizioni del codice, tra le quali quelle di abrogazione espressa di norme primarie e secondarie (rispettivamente, articoli 2268 e 2269) - eventualmente prevedendo una data fissa coincidente per l'entrata in vigore di entrambi gli atti, scongiurando il pericolo di vuoti normativi derivanti in particolare da casi di delegificazione di norme. In tal senso opera il testo definitivamente approvato dal Governo, il cui articolo 2272 prevede la contestuale entrata in vigore del codice e del regolamento, "cinque mesi dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del codice".

Con tale modifica ha quindi trovato accoglimento anche la successiva osservazione proposta dai relatori sullo schema di decreto legislativo, con la quale si rappresentava l'esigenza di radicare in una norma primaria - del codice, quindi - il previsto differimento del termine per l'entrata in vigore del Testo Unico regolamentare, rispetto a quello ordinariamente sancito dall'articolo 20, comma 7, della legge n. 59 del 1997: la nuova formulazione che regola l'entrata in vigore sia del codice che del Testo Unico regolamentare adempie infatti a tale suggerimento, in coerenza a quanto consentito dal medesimo articolo 20, comma 7, già citato, a mente del quale è demandata proprio ai decreti legislativi l'eventuale individuazione di un termine più ampio per l'entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione.

Non ha invece avuto seguito il rilievo concernente la salvaguardia delle norme che dovessero essere emanate, nelle materie disciplinate dal Codice, nell'intervallo temporale intercorrente tra la definizione del suo testo e la data della sua entrata in vigore. L'entrata in vigore del Codice riordinato avrà infatti l'effetto di abrogare non solo gli atti normativi primari elencati all'articolo 2268¹³⁵ e le norme secondarie elencate all'articolo 2269¹³⁶, ma anche tutte le disposizioni incompatibili, vertenti sulle materie disciplinate dal Codice, per

¹³⁵ Già articolo 2258 dello schema di decreto AG 165.

¹³⁶ Già articolo 2259 dello schema di decreto.

abrogazione implicita ai sensi dell'articolo 15 delle preleggi, richiamate del resto all'art. 2267, comma 1, del Codice stesso¹³⁷. I relatori avevano segnalato, a tale riguardo, l'esigenza di valutare tale effetto di abrogazione implicita con riferimento a tutti gli atti normativi primari o secondari che potranno entrare in vigore a partire dalla data di approvazione preliminare dello schema di decreto legislativo (avvenuta in data 11 dicembre 2009) e fino alla data di entrata in vigore del Codice. Infatti, in virtù del principio della *lex posterior*, vi sarebbe il rischio che si produca il paradossale effetto per cui una legge o un regolamento che entrasse in vigore in questo intervallo temporale risultasse poi abrogato per incompatibilità dal Codice, redatto ben prima di quelli, ma entrato in vigore successivamente. La soluzione individuata - in coerenza con quanto segnalato anche dalla Commissione difesa del Senato - consisteva nell'integrare la previsione - di cui all'articolo 2267, comma 1 - che le disposizioni del codice e del regolamento possono essere abrogate, derogate, sospese o modificate solo in modo esplicito, mediante espressa modificazione delle disposizioni del codice e del regolamento, con una norma che assicurasse la permanenza in vigore alle disposizioni approvate *medio tempore*, fino all'adozione di un primo intervento correttivo che provveda ad adeguare il codice.

Di tale integrazione non vi è tuttavia traccia nel testo definitivamente approvato.

La questione si è peraltro rivelata attuale, come può testimoniare l'intervento del legislatore a più riprese: così - come si dirà più oltre - è emersa l'esigenza di un raccordo tra quanto previsto dal Codice e - a titolo di esempio - disposizioni del decreto-legge 1° gennaio 2010, n. 1, nonché con quelle del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194. Più recentemente, il decreto legge 6 luglio 2010, n. 102, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2010, n. 126, è intervenuto direttamente novellando disposizioni del Codice nel frattempo pubblicato: il comma 3-*bis* dell'articolo 5 del decreto legge reca infatti alcune novelle (in materia di personale militare all'estero) il cui contenuto è poi replicato dal successivo comma 3-*ter* in forma di novella al codice militare¹³⁸; tale duplice intervento legislativo si è reso necessario proprio per l'assenza, nel Codice dell'Ordinamento militare, di una clausola di salvezza per la legislazione che dovesse entrare in vigore prima dell'entrata in vigore del Codice stesso, in data 9 ottobre 2010. Un ulteriore intervento è

¹³⁷ Già articolo 2257.

¹³⁸ E segnatamente ai suoi articoli 39 e 1808. Sempre in tema di *jus superveniens*, un ulteriore (anzi: precedente) caso è dato dalle disposizioni della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) in merito ai diritti di proprietà industriale delle Forze armate, alla società per azioni "Difesa servizi spa", alla valorizzazione e dismissione degli immobili militari.

stato realizzato modificando l'elenco delle disposizioni legislative espressamente abrogate¹³⁹. Altre correzioni sono poi intervenute, ancor più recentemente, con la pubblicazione di alcuni Comunicati pubblicati nella Gazzetta ufficiale, con i quali sono stati corretti i testi di alcuni articoli, nonché l'elenco delle abrogazioni di cui al richiamato articolo 2268¹⁴⁰.

Come segnalato nella proposta dei relatori, è poi stata ridotta da sei a cinque mesi l'ampiezza dell'intervallo temporale previsto tra la pubblicazione del decreto legislativo e la sua entrata in vigore, la cui estensione originariamente prevista appariva eccessiva, come rilevato anche nel parere del Consiglio di Stato, potendo rendere più o meno significative ipotesi di problematicità nella successione delle norme nel tempo.

Infine, ha trovato attuazione l'indicazione dei relatori concernente il raccordo tra il Codice dell'ordinamento militare e il decreto legislativo n. 179 del 2009, cosiddetto «salva leggi». Da una parte, infatti, alcune norme del Codice dell'ordinamento militare riproducono disposizioni destinate altrimenti ad essere abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 179 del 2009, sottraendole così alla "ghigliottina"; dall'altra, l'articolo 2270¹⁴¹ individua gli atti normativi di rango primario (e quelli di rango secondario) da mantenere in vigore; la nota all'articolo presente nello schema di decreto informava che si tratta - per la salvaguardia delle fonti primarie - di una disposizione adottata in attuazione del comma 14 del richiamato articolo 14. Tuttavia, poiché di tale effetto non vi era traccia nella disposizione di legge, i relatori avevano segnalato l'esigenza di integrare quell'articolo con il richiamo all'attuazione dell'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, con riferimento alle disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970. In questo senso è stato integrato il Codice, il cui articolo 2270, al comma 1, espressamente specifica che si dispone la permanenza in vigore degli atti primari indicati "in attuazione dell'articolo 14, comma 14, legge 28 novembre 2005, n. 246",

¹³⁹ In particolare, viene esclusa l'abrogazione di talune disposizioni sostanziali contenute in provvedimenti che disciplinavano la proroga delle missioni internazionali, nonché la legge n. 301 del 1982, recante norme a tutela del personale militare in servizio per conto dell'ONU in zone di intervento. Il medesimo articolo 5 del decreto legge n. 102 prevede, in quell'ambito, ad abrogare disposizioni del citato articolo 9 del decreto legge n. 1 del 2010, alcune delle quali (si pensi a quella del comma 2, di cui si dirà più oltre) nel frattempo confluite nel testo del Codice. Anche il successivo articolo 6 del decreto legge citato corregge l'elenco delle abrogazioni.

¹⁴⁰ Si fa riferimento al Comunicato relativo al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante: «Codice dell'ordinamento militare», pubblicato nella Gazzetta ufficiale in data 1° giugno 2010, in data 7 settembre 2010 e in data 30 settembre 2010.

¹⁴¹ Già articolo 2260 dell'Atto del Governo n. 165.

chiarendo che il codice opera quindi, per l'ordinamento militare, come decreto "salva leggi", oltre che come provvedimento di riassetto.

Sono inoltre state recepite altre osservazioni, concernenti aspetti specifici, come l'individuazione dei requisiti generali per il reclutamento (articolo 635), nonché - in parte - quelle formulate dal Consiglio di Stato ed espressamente richiamate nella proposta di parere dei relatori in merito alle deroghe all'applicabilità nell'ordinamento militare della legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo.

Restano naturalmente da valutare alla luce dei futuri interventi normativi nel settore, l'eventuale esito delle proposte di rilievi con i quali si è sollecitato il Governo a operare, eventualmente in sede di provvedimenti integrativi e correttivi, un'ulteriore ricognizione delle disposizioni per le quali si prevede il mantenimento in vigore, raccomandando tra l'altro di provvedere a integrare l'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 del 2009 con le disposizioni legislative così individuate che non fossero già presenti nell'Allegato medesimo, eventualmente in sede di decreti correttivi e integrativi di quel decreto legislativo. Altrettanto può dirsi in merito all'invito a ricorrere ai decreti integrativi e correttivi previsti dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, allo scopo di perfezionare l'opera di riassetto realizzata con il Codice.

Come detto, la proposta di parere dei relatori richiamava i rilievi formulati dalla Commissione difesa del Senato della Repubblica, che si intendeva dovessero costituire parte integrante del parere stesso; anche questi ultimi sono stati in larga parte accolti dal Governo¹⁴². Va segnalato come, in quell'ambito, fossero stati, tra l'altro, sollecitati alcuni interventi di armonizzazione delle norme del Codice con le proroghe disposte dall'articolo 4 del decreto-legge n. 194 del 2009, nonché con le norme del decreto-legge n. 1 del 2010: le modifiche richieste sono state generalmente apportate al testo¹⁴³.

¹⁴² In particolare, all'articolo 22, lettera b), numero 2), è stato corretto il richiamo alle "armi chimiche di cui al comma 1" con quello suggerito alle: "armi chimiche di cui al precedente punto 1)"; l'articolo 24 dello schema di decreto è stato soppresso, come richiesto, in quanto riproduttivo di una norma già abrogata; l'articolo 307 (già 309 dell'atto del Governo) è stato modificato eliminando il riferimento a termini ormai decorsi per l'adozione di provvedimenti attuativi; anche l'articolo 359 (già 360) è stato corretto eliminando il rinvio a un decreto ministeriale di attuazione, nel frattempo emanato.

Non ha invece trovato accoglimento la segnalazione concernente l'articolo 188 (già 189) che mantiene in vigore l'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1478 del 1965, relativo alla Direzione della Sanità militare, che risulta abrogato: il testo pubblicato non è infatti modificato rispetto a quello originario.

¹⁴³ Al riguardo si segnala che l'applicazione dell'articolo 1053, comma 2 (già articolo 1051 dell'atto del Governo n. 165), riproduttivo dell'articolo 18, comma 2 del decreto legislativo n. 298 del 2000, era stata differita al 31 dicembre 2012 dall'articolo 4, comma 5, del decreto legge n. 194 di proroga termini: ora l'articolo 2233 del Codice, dettando un

Infine, le tre osservazioni "di merito" - così qualificate dalla Commissione difesa del Senato - non hanno trovato accoglimento¹⁴⁴.

Va nuovamente ricordato che l'approvazione del decreto legislativo di codificazione dell'ordinamento militare, senza considerare le abrogazioni implicite o tacite, comporta l'abrogazione espressa di 1.085 norme primarie - nella quasi generalità dei casi coincidenti con l'intera fonte primaria che le poneva, pur essendo presenti alcune abrogazioni parziali - e di 394 norme secondarie - anche qui quasi coincidenti con le fonti stesse - come testimoniato dagli articoli 2268 e 2269¹⁴⁵.

Come si è detto, il riordino delle norme in materia di ordinamento militare si è svolto sia a livello primario che a livello secondario, mediante la contestuale adozione di un regolamento di delegificazione con il quale si è proceduto al riassetto delle norme secondarie e di quelle - già di rango primario - per le quali si è optato, appunto, per la delegificazione, come consentito - secondo quanto evidenziato dal parere del Consiglio di

regime transitorio dell'avanzamento degli ufficiali dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare, stabilisce che - fermo restando le dotazioni organiche dei gradi di colonnello e di generale, nonché il numero di promozioni annuali nei vari gradi di ciascun ruolo di ogni Forza armata, stabiliti dal codice - sino al 2015 in fase transitoria non opera il disposto del comma 2, dell'articolo 1053. L'indicazione in materia di regime transitorio del reclutamento dei sergenti, che faceva riferimento a un arco temporale "fino al 2010" è stato corretto con l'indicazione del termine del 31 ottobre 2015, differendo quindi il termine di cinque anni, come aveva previsto l'articolo 4 del citato decreto legge n. 194 del 2009, novellando l'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo n. 196 del 1995 (si veda l'articolo 2198 del Codice, corrispondente all'articolo 2191 dell'AG 165).

Non sembra invece trovare immediato riscontro l'invito a coordinare il disposto dell'articolo 1079 (già 1077) relativo alla decorrenza del meccanismo delle promozioni aggiuntive, con l'articolo 4, comma 3, lettera a) del decreto legge n. 194 del 2009 che prevede l'applicazione per gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri a decorrere dal 2012. Infine, l'elenco delle norme primarie abrogate espressamente non comprende le lettere b) e c) del più volte citato articolo 4, comma 3 del decreto legge n. 194.

Quanto al coordinamento con le norme del decreto-legge n. 1 del 2010, l'articolo 19 del Codice è stato adeguato a quanto stabilito dall'articolo 9, comma 2, del decreto-legge stesso, recependone il contenuto; l'articolo 9 è ora oggetto di abrogazione ad opera dell'articolo 5, comma 4 del decreto legge n. 102 del 2010. Non pare invece aver avuto seguito la segnalazione - della Commissione difesa del Senato - circa l'esigenza di coordinare quanto stabilito dall'articolo 359 del Codice (già 360 dell'AG 165) con la non punibilità, a titolo di colpa, per violazione di disposizioni in materia di tutela ambientale in relazione ad attività operative o addestrative svolte nel corso di operazioni internazionali da parte del militare dal quale non poteva esigersi un comportamento diverso da quello tenuto, prevista dal comma 4 del citato articolo 9 del decreto-legge n. 1 del 2010.

¹⁴⁴ Gli articoli 196 (in materia di poteri del Presidente nazionale della Croce Rossa Italiana), 77 (del cui comma 3 si segnalava l'innovatività rispetto all'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000), e 281 (in materia di disciplina degli alloggi ASI, che si segnalava essere superata alla luce della normativa più recente) del decreto legislativo n. 66 del 2010 risultano infatti coincidenti con i corrispondenti articoli (rispettivamente, 197, 78 e 284) nel testo originario.

¹⁴⁵ Della complessità del riordino così operato è ulteriore conferma la pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale del 1° giugno 2010, del 7 e del 20 settembre 2010 di articolati "Comunicato relativo al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante: «Codice dell'ordinamento militare»" con i quali si apportano correzioni a diversi articoli del medesimo decreto legislativo.

Stato - dal procedimento «taglia-leggi»; si tratta dell'atto del Governo n. 166, ora decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*.

Anche il testo unico regolamentare si articola in nove libri, corrispondenti a quelli del codice, tranne che per l'assenza del libro dedicato al trattamento economico - materia stretta tra la legge e la concertazione - e la presenza, invece, del libro dedicato alla disciplina dei procedimenti amministrativi e del trattamento dei dati personali; la redazione del testo unico ha comportato l'abrogazione (totale o parziale) di 391 atti secondari. Assai complessa, per la stratificazione o eterogeneità delle disposizioni, è stata la confluenza in esso della disciplina di alcune materie, come alloggi di servizio, porti, servitù militari e limitazione di beni e attività privati nelle zone militari¹⁴⁶.

Senza voler qui ripercorrere l'argomentare del Consiglio di Stato, su cui ci si è già soffermati¹⁴⁷, si ricorda che tra i principi e criteri direttivi che presiedono all'opera di semplificazione e riassetto delegata al Governo dal citato comma 15, occorre far specifico riferimento al comma 3-*bis* dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, il quale prevede che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completi il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole nel rispetto dei criteri dettati dal medesimo articolo 20 della legge n. 59 del 1997. La predisposizione contestuale di uno schema di decreto legislativo e di un regolamento destinati a realizzare entrambi - a livello primario e secondario - il riassetto della materia, è stato considerato conforme a tali principi, rispondendo anche a ragioni di funzionalità e consentendo un approccio coordinato agli interventi normativi così realizzati.

A tale riguardo, la proposta dei relatori sullo schema di decreto - anche in questo caso favorevole con osservazioni, come per il codice dell'ordinamento militare - in esito a una ponderata riflessione che ha naturalmente tenuto conto della pronuncia del Consiglio di Stato, rilevava come lo schema di decreto recasse numerose norme già contenute in atti di

¹⁴⁶ Per alcune materie (come l'attuazione del codice degli appalti per il comparto della difesa, o gli alloggi di servizio), la definizione della disciplina regolamentare risultava, al momento della stesura della schema, ancora *in itinere*, cosicché non ne è stato possibile l'inserimento nel testo unico.

¹⁴⁷ Sul punto si veda *supra*, nel capitolo I.

rango legislativo, di cui si prevede l'abrogazione nel Codice, provocandone conseguentemente la delegificazione e riteneva che tale opzione fosse conforme ai principi che disciplinano il riassetto per materie, come lo stesso Consiglio di Stato ha riconosciuto - sin dal 2004, in occasione del parere sul codice dei diritti di proprietà industriale - rinvenendo nell'articolo 20, comma 2, della legge n. 59 del 1997 una norma generale che fonda la potestà normativa secondaria del Governo nell'ambito del processo di riassetto, autorizzando il Governo a interventi regolamentari sia ai sensi del comma 1 che del comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 e come confermato nel parere del Consiglio di Stato sul provvedimento stesso.

A una simile conclusione si è pervenuti non senza qualche residua titubanza, come dichiarato da uno dei due relatori¹⁴⁸ in occasione dell'illustrazione della medesima proposta di parere, richiamando le perplessità emerse nel corso dei lavori circa la possibilità per il Governo di procedere a delegificazioni nell'ambito del procedimento di riassetto di cui all'articolo 14 della legge n. 246; in quell'occasione, è stato chiarito che si è convenuto di accedere all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, che riconosce al Governo la possibilità di delegificare nell'ambito dell'opera di riassetto - secondo quanto riferito da quel relatore - "per ragioni di opportunità, pur permanendo alcuni profili di dubbio"¹⁴⁹.

Tre delle osservazioni proposte dai relatori concernevano l'entrata in vigore del regolamento: con la prima si segnalava l'esigenza che il differimento dell'entrata in vigore (sei mesi dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale) trovasse radicamento in apposita disposizione del decreto legislativo contestualmente adottato, come sancito dall'articolo 20, comma 7, della legge n. 59 del 1997: la questione è risolta dall'articolo 2272 del decreto legislativo n. 66 del 2010, che dispone - con norma di rango primario, appunto, - la contestuale entrata in vigore del codice e del regolamento, "cinque mesi dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del codice". Tale disposizione ha inoltre risolto la problematica - pure evidenziata nella proposta dei relatori -

¹⁴⁸ Si veda, in questo senso, l'intervento dell'onorevole La Forgia, nella seduta del 24 febbraio 2010.

¹⁴⁹ Più radicate perplessità erano state avanzate da un componente della Commissione, onorevole Lovelli, il quale, nella seduta del 3 marzo 2010, aveva manifestato l'intendimento di chiedere ai relatori una riformulazione del parere proposto volta a introdurre una condizione con la quale "si chieda al Governo di eliminare dallo schema di Testo Unico tutte le norme attualmente dettate da disposizioni di rango primario la cui delegificazione non sia specificamente autorizzata, adattando conseguentemente la proposta dei relatori". Stante la mancata votazione della proposta di parere, il resoconto di quella seduta, contenente la dichiarazione dell'on. Lovelli, è stato trasmesso al Ministro, unitamente alla proposta dei relatori e ai rilievi della Commissione difesa del Senato, per completezza del quadro istruttorio, sempre a fini collaborativi.

di coordinare l'entrata in vigore dei due atti, primario e secondario, scongiurando il pericolo di vuoti normativi derivanti in particolare da casi di delegificazione di norme. La successiva osservazione proposta suggeriva al Governo di riconsiderare l'ampiezza dell'intervallo temporale previsto tra la pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica e la sua entrata in vigore, la cui estensione (sei mesi) - che appariva eccessiva, come rilevato nel parere del Consiglio di Stato - poteva rendere più o meno significative ipotesi di problematicità nella successione delle norme nel tempo; l'intervallo temporale, come si è visto, è stato ridotto: non solo, infatti, lo iato temporale è fissato in cinque mesi, ma decorrendo dalla pubblicazione del Codice, esso è - per il regolamento - più ridotto, poiché la sua pubblicazione è avvenuta con la Gazzetta Ufficiale del 18 giugno 2010 e l'entrata in vigore era sancita per il 9 ottobre 2010.

Consequente alla soluzione così individuata, che pone nel Codice dell'ordinamento militare la norma concernente l'entrata in vigore del Testo unico regolamentare, è l'eliminazione dal regolamento medesimo dell'articolo 1097 che recava la corrispondente disposizione.

Un'ulteriore proposta di osservazione - per la quale non è possibile un puntuale riscontro nel testo definitivamente approvato - originava dalla presenza di articoli che riproducono, in molti casi con modificazioni, discipline già dettate da atti amministrativi ovvero da norme secondarie, alcune delle quali recate da regolamenti ministeriali, conseguentemente espressamente abrogate in modo totale o parziale, dall'articolo 2269¹⁵⁰ del decreto legislativo di riordino del codice. L'inclusione di tali norme in un regolamento unico, di tipo governativo, comporta per i regolamenti ministeriali l'innalzamento della fonte stessa: a tale riguardo si invitava il Governo a considerare l'opportunità di tale opzione, anche alla luce di alcune pronunce del Consiglio di Stato che hanno giudicato negativamente tale scelta cui consegue una deroga, operata da fonte secondaria, alle previsioni di legge sulle quali si fonda il potere regolamentare dei Ministri.

Nel Testo unico regolamentare sono poi confluiti regolamenti recentemente approvati, tra cui quelli con i quali il Governo ha provveduto al riordino di alcuni enti sottoposti alla sua vigilanza (Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia, Lega Navale italiana, Casse militari, Unione italiana tiro a segno, Opera Nazionale figli degli aviatori), nell'ambito del procedimento cosiddetto «taglia-enti»; gli articoli del Testo unico che riportano tali

¹⁵⁰ Già articolo 2259 dello schema trasmesso alle Camere - atto del Governo n. 165.

provvedimenti non corrispondevano, nella versione originariamente trasmessa alle Camere, tuttavia, in alcune parti, a quelle dei provvedimenti già approvati, sui quali si erano espressi, per il parere, sia il Consiglio di Stato, sia la Commissione parlamentare per la semplificazione e alcuni dei quali allora già pubblicati nella Gazzetta Ufficiale ed entrati in vigore. La raccomandazione a tale riguardo rivolta al Governo era nel senso di adeguare le disposizioni del Testo Unico a quelle approvate in via definitiva dopo aver acquisito i prescritti pareri - tra i quali si segnalava a titolo di esempio il regolamento recante la disciplina degli alloggi - provvedendo nel contempo a integrare l'indicazione delle fonti secondarie abrogate con quella dei regolamenti nel frattempo emanati e chiarendo in apposita norma, ovvero nelle premesse al provvedimento in titolo, (per quelli concernenti gli enti vigilati) che l'inserimento di tali discipline di riordino nel Testo Unico ha effetti anche ai fini del procedimento «taglia-enti».

Il Governo ha dato seguito all'invito a ripristinare nel Testo unico le disposizioni regolanti gli enti vigilati dal Ministero della Difesa come già approvate e successivamente pubblicate, conformandone in larga parte le norme al complesso delle osservazioni a suo tempo formulate dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nei pareri approvati.

L'integrazione dell'elenco delle norme regolamentari abrogate, con l'indicazione dei decreti del Presidente della Repubblica con i quali erano stati adottati i regolamenti di riordino degli enti vigilati, le cui norme sono poi confluite nel Testo Unico è stata assicurata con il testo definitivo dell'articolo 2269 del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante il Codice dell'ordinamento militare, ai numeri 390 e seguenti.

Non sembra aver avuto specifico esito l'invito a precisare che l'inserimento dei regolamenti di riordino in questione nel Testo Unico ha effetti anche ai fini del procedimento "taglia-enti", sottraendo cioè tali enti dalla "ghigliottina" di cui all'articolo 26, comma 1, del decreto legge n. 112 del 2008. Va segnalato peraltro che alcune disposizioni richiamano l'avvenuta adozione di quei regolamenti e che l'effetto di salvaguardia di tali enti dovrebbe essere considerato confermato dalla presenza di quelle norme nel Testo Unico, pur in presenza dell'intervenuta abrogazione dei regolamenti¹⁵¹.

¹⁵¹ Così l'articolo 61, in materia di Sezioni del tiro a segno nazionale, e l'articolo 69, concernente Compiti e composizione degli organi centrali della Lega navale italiana.

Potrà essere valutato in futuro invece il seguito eventualmente dato alla sollecitazione a prevedere successivi interventi ai fini di integrare il Testo unico con gli atti normativi secondari che potranno entrare in vigore a partire dalla data di approvazione preliminare dello schema di decreto del Presidente della Repubblica e fino alla data della sua entrata in vigore. Si può comunque segnalare l'approvazione di un regolamento che novella alcune disposizioni del Testo unico regolamentare¹⁵².

Come per il Codice militare, parte integrante della proposta dei relatori era costituita - oltre che dalle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato - dai rilievi formulati dalla Commissione difesa del Senato della Repubblica; questi ultimi, oltre a un rilievo iniziale sul tema della delegificazione, per la quale la Commissione difesa riterrebbe necessaria una specifica autorizzazione, riguardavano specifiche disposizioni, sulle quali peraltro il testo definitivamente approvato non risulta modificato nel senso richiesto¹⁵³.

¹⁵² Si tratta dell'atto del Governo n. 255.

¹⁵³ Tali rilievi si incentravano sull'innovazione operata dall'articolo 66, lettera t), in ordine alle attribuzioni del Capo di Stato maggiore della Difesa, che si riteneva necessitasse di essere debitamente approfondita e sulla segnalazione della mancata previsione, nell'articolo 494 (ora 529), del divieto dell'uso delle armi per i minori di 18 anni nelle scuole militari.

2. IL CODICE E IL TESTO UNICO REGOLAMENTARE IN MATERIA DI ATTIVITÀ AGRICOLA

Con lo schema di decreto legislativo recante riordino della normativa sull'attività agricola (atto del Governo n. 164) e lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante le relative disposizioni regolamentari (atto del Governo n. 168), sono state raccolte e riordinate molte norme statali precedentemente contenute in diverse fonti normative in materia di agricoltura; nel procedere a tale riassetto il Governo ha limitato la sua opera alla sola materia dell'attività agricola, individuando così un ambito riconducibile, in misura prevalente, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione), con l'effetto di evitare possibili intersezioni con competenze regionali anche primarie. Il codice è stato concepito inoltre escludendo materie che coinvolgessero competenze di altri Dicasteri - come ad esempio il settore agroalimentare o altri settori con rilevanti aspetti di tutela ambientale - nonché ambiti frequentemente oggetto di *sunset laws* ovvero di interventi all'interno di provvedimenti legislativi di più ampio respiro, come quelli di natura fiscale¹⁵⁴.

La "latitudine" del riassetto è stato in ogni caso ridimensionata rispetto all'originario intento - manifestato alla Commissione per la semplificazione¹⁵⁵ - di procedere alla redazione di un codice agricolo che intervenisse nel settore agroalimentare, della pesca, delle politiche forestali e dell'acquacoltura; il riassetto in materia di "agricoltura" avrebbe riguardato le disposizioni "che hanno, congiuntamente o alternativamente, per oggetto, fine e strumento il razionale esercizio (singolo, associato, collettivo) di un'attività sia diretta alla mera conservazione dell'ambiente, sia diretta alla produzione di esseri vegetali ed animali su (propria o altrui) terra o di cattura di prodotti ittici in (private, pubbliche, internazionali) acque, rivolta ad un concorrenziale mercato di (prevalentemente) alimenti sani e sicuri per gli uomini o per gli animali che poi diverranno alimenti per gli uomini, e svolgentesi in uno

¹⁵⁴ In questo senso si veda l'audizione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nella seduta della Commissione parlamentare per la semplificazione del 13 gennaio 2010.

¹⁵⁵ Si veda la comunicazione riportata nella Relazione approvata il 17 giugno 2009, Doc XVI-bis, n. 1, pag. 64 e seguenti.

spazio caratterizzato da un passaggio rurale per particelle geograficamente individuate e per edifici così come costruiti"¹⁵⁶.

Come si è anticipato, questo intento codificatorio è stato successivamente ricondotto alla sola materia dell'attività agricola, che presenta minore problematicità sotto il profilo dell'intersezione di profili privatistici e profili pubblicistici e dell'incidenza della (mutevole) normativa comunitaria e di quella regionale.

Anche in questo caso, come in quello dell'ordinamento militare, al riassetto delle norme di rango primario si è accompagnato una raccolta di norme secondarie, adottate ai sensi dell'articolo 20, comma 3-*bis* della legge n. 59 del 1997, che autorizza il Governo - nelle materie di competenza esclusiva dello Stato - a completare la codificazione in ciascuna materia con l'adozione, anche contestualmente al riassetto, di una raccolta organica delle norme secondarie che regolano la materia, anche adeguandole alla nuova disciplina legislativa e semplificandole.

Lo schema di codice della normativa in materia di attività agricola si compone di 123 articoli e, secondo quanto sottolineato dalla relazione di accompagnamento, non comprende né norme di regolamenti comunitari, né norme statali cedevoli in ambiti di competenza regionale. Vi sono raccolte, in primo luogo, le disposizioni relative alle qualifiche soggettive correlative all'attività di impresa agricola, richiamando altresì, per questi soggetti, le rispettive agevolazioni fiscali e previdenziali; raccoglie, poi, le disposizioni sulle attività agricole connesse, ossia le attività di carattere intrinsecamente commerciale, che se esercitate in connessione ad un'attività agricola essenziale, sono attratte nella disciplina dell'impresa agricola, nonché le disposizioni concernenti il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) e, al suo interno, l'anagrafe delle imprese agricole, e il fascicolo aziendale. Alcune sue disposizioni hanno natura strettamente civilistica, incidendo sul tradizionale contenuto del codice civile senza tuttavia modificarlo, mentre i primi tre articoli novellano norme codicistiche¹⁵⁷. Sono presenti altresì disposizioni a carattere pubblicistico (si pensi alla valorizzazione dello spazio in cui operano gli imprenditori agricoli; alla formazione della proprietà contadina quale base dell'azienda agraria; alla contrattazione programmata): vi sono pertanto norme che attengono alla disciplina del territorio, alla

¹⁵⁶ *Ibidem*, pag. 71.

¹⁵⁷ Sul punto si veda più diffusamente *infra*.

proprietà terriera e alle strutture agricole, disposizioni sulla bonifica, sulle strutture agrarie, sulla disciplina dei contratti agrari.

Si provvede, infine, alle abrogazioni conseguenti alla codificazione; tra queste - e di ciò si tornerà a dire tra breve - ve ne sono che interessano norme del codice civile.

Quanto allo schema di regolamento contestualmente adottato, esso contiene sia disposizioni di origine regolamentare, sia disposizioni di fonte legislativa che sono state delegificate - si legge nella relazione - per rendere possibile nel futuro il ricorso all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 (che regola la potestà regolamentare del Governo); nell'opera di semplificazione e riordino si è infatti proceduto (prosegue la relazione all'atto) al "travaso" nel testo del decreto legislativo delle norme formalmente regolamentari ma sostanzialmente legislative e, di contro, al "passaggio" nel correlato DPR attuativo delle norme formalmente legislative ma sostanzialmente regolamentari. Composto di 31 articoli, il regolamento si articola in Titoli, in parte corrispondenti ai Titoli del decreto legislativo di riordino, procedendo il suo ordine sistematico in parallelo a quello del decreto legislativo che attua.

Gli schemi di decreto legislativo e di decreto del Presidente della Repubblica (n. 164 e n. 168) sono stati trasmessi al Parlamento - insieme ai provvedimenti di riassetto dell'ordinamento militare di cui si è detto nel paragrafo precedente - il 15 dicembre 2009, nell'imminenza della scadenza della delega di cui all'articolo 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005, che indicava nel 16 dicembre 2009 il termine per il suo esercizio, sprovvisi del parere del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata. Di qui l'assegnazione con riserva degli atti - in pari data - alla Commissione parlamentare per la semplificazione per il parere al Governo, con la possibilità per le Commissioni agricoltura di Camera e Senato di formulare osservazioni. Peraltro, il termine per l'esercizio della delega, che come detto scadeva il giorno successivo la trasmissione dell'atto alle Camere, è stato prorogato di novanta giorni e dunque al 16 marzo 2010, in forza della specifica disposizione dell'articolo 14 della legge n. 246 già richiamata con riferimento al codice dell'ordinamento militare¹⁵⁸. La Commissione parlamentare per la semplificazione ha esaminato lo schema di decreto

¹⁵⁸ Si veda *supra*, al paragrafo III. 1; si tratta dell'articolo 14, comma 22, terzo periodo, che prevede tale proroga "se il termine previsto per il parere della Commissione per la semplificazione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza"; conseguentemente, il termine per l'esercizio della delega è stato inteso scadere il 16 marzo 2010.

legislativo congiuntamente a quello di natura regolamentare, per la stretta connessione tra i due provvedimenti; l'incarico di riferire alla Commissione su entrambi i provvedimenti (primario e secondario) è stato affidato a due relatori appartenenti a Gruppi parlamentari di entrambi gli schieramenti politici, anche in questo caso (come per il riassetto dell'ordinamento militare) per la valenza *bipartisan* del riordino stesso. L'esame degli atti è stato affiancato da un ampio lavoro istruttorio, che ha compreso anche l'audizione del Capo dell'ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e che si è protratto anche oltre il termine, già prorogato¹⁵⁹, anche per attendere la trasmissione del parere del Consiglio di Stato, di particolare rilievo per il pronunciamento in ordine alla possibilità di operare delegificazioni¹⁶⁰, e della Conferenza unificata, avendo acquisito la disponibilità del Governo ad attendere il parere parlamentare.

Tuttavia, la Commissione non si è potuta esprimere nei termini assegnati e successivamente prorogati, e comunque prima del 16 marzo, per l'assenza dei prescritti pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata; nel frattempo, la Commissione agricoltura del Senato della Repubblica aveva formulato le sue osservazioni, nella seduta del 26 gennaio 2010, mentre la Commissione omologa della Camera dei deputati, nella seduta del 28 gennaio 2010 ha rilevato come la ristrettezza dei tempi d'esame in sede parlamentare non consentisse una puntuale disamina delle criticità e un'attenta valutazione delle scelte operate dal Governo, invitando in conclusione il Governo stesso e la Commissione parlamentare per la semplificazione a considerare l'opportunità di un complessivo riesame dei testi.

Successivamente, nel mese di settembre sono stati trasmessi alla Commissione il parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato concernenti gli atti del Governo in questione, nonché il parere del Consiglio di Stato concernente l'applicazione delle disposizioni di delega per il riassetto¹⁶¹. In ragione dei chiarimenti forniti dal Governo circa l'intendimento di proseguire nel procedimento di adozione dei decreti ai sensi del comma 18 del più volte ricordato articolo 14, i pareri in questione sono stati trasmessi al fine di una prosecuzione dell'esame parlamentare degli atti del Governo n. 164 e 168, che si sarebbe dovuto concludere entro il nuovo termine del 20 ottobre 2010. In tale nuova fase dell'esame,

¹⁵⁹ Si veda, sul punto, il resoconto della seduta del 3 febbraio 2010.

¹⁶⁰ Si veda quanto detto *supra*, al capitolo I.

¹⁶¹ Si tratta del parere del Consiglio di Stato concernente l'applicazione dei commi 14, 15, 18 e 18-*bis* dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, di cui si è detto nel capitolo I.

la XIII Commissione della Camera dei deputati ha avviato un ulteriore esame degli atti: il dibattito in quella sede ha tuttavia evidenziato le difficoltà per quella Commissione a pronunciarsi sui medesimi testi che erano stati già esaminati e che avevano suscitato numerosi rilievi critici; in conclusione, è emerso un orientamento generalmente condiviso in merito alla non sussistenza delle condizioni per esprimere una valutazione diversa da quella già espressa in precedenza.

Al momento dell'approvazione della presente Relazione, quindi, non è ancora completato l'*iter* di questi atti; tuttavia, come nel caso del riordino dell'ordinamento militare, sono state predisposte due proposte di parere, pubblicate in allegato al resoconto della seduta del 24 febbraio 2010, che tengono comunque conto del parere formulato dal Consiglio di Stato sui provvedimenti di riordino dell'ordinamento militare, per i profili di carattere generale ivi esaminati - in sostanza, quelli riguardanti la possibilità di delegificazioni - rilevanti anche per l'esame dei provvedimenti in materia di attività agricola, nonché delle osservazioni formulate dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica¹⁶².

La prima questione affrontata nella proposta di parere sul codice, dopo aver espresso apprezzamento per l'opera di ricognizione e di riassetto della legislazione compiuta, riguarda "l'intensità" dell'intervento di riassetto: la stessa amministrazione proponente aveva precisato infatti come lo schema di decreto si articolasse in «testi redatti sulla base delle formule normative originarie, poiché non sono stati compiuti “aggiustamenti”, essendo stata contenuta al minimo la possibilità di operare riformulazioni formali. In altre parole, in forza della legge di delega, i “poteri innovativi” sono stati limitati all’eliminazione delle scarse duplicazioni o alla soluzione dei contrasti giurisprudenziali o alla presa in considerazione di sentenze abrogative della Corte costituzionale.» A tale riguardo, la proposta di parere prendeva atto dell'asserita non innovatività del provvedimento, ritenendo del tutto legittimo, tuttavia, che il Governo operi quelle modificazioni che siano funzionali al riassetto della materia, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Non dissimili sono, sul punto, i rilievi formulati dal Consiglio di Stato nel parere reso

¹⁶² Nelle proposte di parere si prendeva atto del tenore dei rilievi formulati dalla XIII Commissione della Camera dei deputati in quella fase, di cui si è già detto *supra*. Va inoltre ricordato che nella seduta del 24 febbraio, in occasione della pubblicazione delle proposte di parere, il presidente Pastore ha comunicato che l'incarico comune da lui assunto, insieme al senatore Pertoldi, come relatore sui provvedimenti in titolo era venuto meno e che egli avrebbe pertanto assunto, per il seguito dell'esame, le funzioni di relatore nella sua qualità di Presidente della Commissione.

nell'adunanza del 24 febbraio, ove - dopo aver richiamato le norme che presiedono all'opera di semplificazione e riassetto - si osserva come «in via generale ... di una siffatta opportunità è stato qui fatto un uso, per così dire, a bassa intensità, cioè senza avvalersi a fondo degli spazi offerti dalle stesse norme testé richiamate. Infatti, ad esempio, il “riassetto” normativo avrebbe potuto essere condotto a conseguenze più pregnanti nella direzione più significativa e sostanziale, che è quella della liberalizzazione delle modalità e degli scopi contrattuali».

Altra questione cruciale, che emerge con chiarezza dal parere del Consiglio di Stato, è quella "topografica", con la quale si valuta se le disposizioni di contenuto civilistico dello schema di codice (come la disciplina dei contratti agrari) "vadano ricondotte nel codice generale, da cui in gran parte provengono e vengono tolte (...), o dove comunque trovano il loro fondamento originario, oppure se sia preferibile che – così come viene presentato, salvi i primi tre articoli – compongano un testo legislativo autonomo e distinto rispetto a quello". A tale riguardo, il Consiglio di Stato, dopo aver ricordato i motivi che militano a favore della scelta operata dall'amministrazione proponente¹⁶³, si sofferma sulle motivazioni che indurrebbero invece a preferire la "soluzione interna" al codice civile, concludendo le sue considerazioni¹⁶⁴ rimettendo al Ministero «l'adeguata ponderazione e la considerazione per cui l'opera di riordino di norme primarie qui al vaglio può meritare – se non in questa sede, in sede di successivo intervento di integrazione e correzione –, quanto a disposizioni private, la dignità di integrazione nel Codice civile in luogo della collocazione che qui è stata rappresentata».

¹⁶³ Gli argomenti richiamati sono due: l'intento di formare «un nuovo testo normativo (...) “di settore”, (...) che risponde alla finalità di contestualizzare e raccogliere organicamente le norme che disciplinano una medesima materia (...) funzionale allo scopo conoscitivo, “debole” ma utile all'operatore, di condensare in un unico e unitario apparato le sparse norme che caratterizzano il diritto agrario» e come le codificazioni di settore siano volte «a definire spazi distinti per micro-sistemi legislativi incentrati su logiche di settore al fine di dare unità e coerenza complessiva della disciplina».

¹⁶⁴ Tra queste, si rileva che con lo schema di codice si spezza la "considerazione unitaria delle attività produttive" senza convincente motivo, «con un frazionamento degli aspetti soggettivi che contrasta con riordino e semplificazione» e si prevedono nuove tipologie di “attività connesse” (es. agriturismo, commercializzazione, ecc.) di caratterizzazioni soggettive (imprenditore agricolo professionale, imprenditore agricolo giovane, società agricole, ecc.) che «appaiono declinazioni o specificazioni della medesima figura generale dell'imprenditore agricolo». Il Consiglio di Stato ricorda inoltre che le norme sui rapporti contrattuali agrari furono - solo in parte - estrapolate dal Codice civile da leggi speciali di scopo, caratterizzate da contingenti obiettivi ormai superati; che il testo legislativo appare privo di caratterizzazioni espressive di un'autonoma, organica, coerente e autosufficiente logica di eccezione rispetto al sistema generale, che lo elevino ad autonomo sistema ordinamentale (“codice” o autonomo “micro-sistema” ordinamentale), presentando, di contro, il «tratto estrinseco di una collezione di sparse norme», priva dell'indicazione dei principi generali, che non possono che essere di natura sostanziale, richiesti come principio direttivo di delega dall'articolo 20 della legge n. 59/1997. Ulteriore aspetto critico è quello che con lo schema di codice paradossalmente si realizza una decodificazione, sconfessando le finalità stesse dell'accorpamento, potendo così potenzialmente causare antinomie e incongruenze tra i codici di settore, frammentando ulteriormente l'ordinamento in sottosistemi. Il decentramento di norme generali in codici di settore, prosegue il Consiglio di Stato, «pare congruo solo in casi particolari – che qui non si ravvisano - per complessità, specialità, tecnicismo circa rapporti interprivati connotati da una funzione di protezione o di garanzia».

Va comunque ricordato che nel parere del Consiglio di Stato si fa inoltre cenno a un profilo non secondario di questa problematica, che concerne il diverso, ma connesso, aspetto del rispetto dei criteri di delega: a mente dell'articolo 14, comma 17, della legge n. 246/2005, infatti, permangono comunque in vigore “le disposizioni contenute nel Codice civile”. Lo schema di codice dell'attività agricola, invece, con la sua ultima disposizione abroga espressamente alcuni articoli del codice, mentre in altre parti interviene a modificarne altri.

Ulteriore profilo di rilievo è quello che concerne la compatibilità del codice sull'attività agricola con le competenze regionali, poiché - come si è già ricordato - la materia “agricoltura” e molte delle materie che con essa s'intersecano, come ad esempio quella del turismo, sono riconducibili alla c.d. competenza legislativa “residuale” delle regioni ad autonomia ordinaria e, nella generalità dei casi, a quella primaria delle autonomie speciali. Alla luce del riparto di competenze normative delineato dal nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale, il Consiglio di Stato riconduce alla competenza esclusiva dello Stato le materie complessivamente regolate dal testo normativo, le quali afferiscono a materie fra le quali spiccano l’“ordinamento civile e penale” e la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”¹⁶⁵; ciò induce a ritenere conformi al dettato costituzionale, anche sotto il profilo del rispetto delle speciali forme di autonomia, le norme che possano esser ricondotte a tali competenze esclusive dello Stato.

Anche in quegli ambiti disciplinati dal riordino che coinvolgono competenze legislative e regolamentari delle Regioni - in materie dunque di legislazione concorrente o “primaria”, come i rapporti con l'Unione Europea, il commercio con l'estero, la tutela della salute, l'alimentazione, il governo del territorio, gli enti di credito agrario, ovvero la stessa materia “agricoltura” - il Consiglio di Stato non ravvisa contrasti con il riparto di competenze: e ciò, ancora una volta, alla luce della giurisprudenza costituzionale, che ha valorizzato il principio di continuità, ammettendo che lo Stato detti discipline di dettaglio in materie concorrenti, e il meccanismo della cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”, consentendo allo Stato di assumere potestà legislative, regolamentari e amministrative in materie regionali in presenza di esigenze unitarie che richiedano l'esercizio a livello

¹⁶⁵ Vengono in rilievo, secondo il Consiglio di Stato, anche altre materie riservate allo Stato, come la previdenza sociale, il coordinamento statistico e informativo, la tutela della concorrenza, la profilassi internazionale, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale, che possono intersecare la disciplina dell'agricoltura.

nazionale di tali poteri, nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, adeguatezza e di leale collaborazione.

A ulteriore conferma, il Consiglio di Stato richiama poi il criterio cosiddetto "dell'osmosi" - elaborato dallo stesso Consiglio - a mente del quale, nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, norme di dettaglio, si pongono basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale che assurgono a ragione per attenuare la rigida visione del principio dei poteri attribuiti, su cui è impostato l'articolo 117 della Costituzione; il parere del Consiglio conclude, quindi, per la legittimità delle scelte operate, affermando che «a fronte di un intervento di codificazione, le istanze autonomistiche cedono il passo alla razionalizzazione dell'esistente».

A tale ricostruzione aderiva anche la proposta di parere presentata dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione; veniva peraltro segnalata una norma specifica, l'articolo 49, comma 2, il quale sembra - di converso - prefigurare una competenza residuale delle regioni nella materia disciplinata, la bonifica, laddove prevede un meccanismo di cedevolezza delle norme ivi dettate: considerando che la materia coinvolge aspetti riconducibili al diritto di proprietà, e dunque alla materia di competenza esclusiva statale "ordinamento civile", alla "tutela dell'ambiente", egualmente di competenza legislativa esclusiva statale, nonché alla materia "governo del territorio", di competenza legislativa concorrente, si segnalava l'esigenza di riformulare la disposizione richiamando le norme che costituiscono principi fondamentali della materia o, comunque, escludendo che l'intera materia sia ricondotta a competenze esclusive delle Regioni; in alternativa, si proponeva di espungere la norma stessa¹⁶⁶.

Per gli altri aspetti di carattere generale nell'esercizio della delega, il Consiglio di Stato richiama quanto già formulato in merito al parere sul codice dell'ordinamento militare; conforme a quella pronuncia è infine anche la valutazione favorevole all'ammissibilità di procedere, nell'ambito della codificazione in atto, a legificazioni e, di contro, a delegificazioni. Sgombrato il campo dalle perplessità in merito alle "legificazioni", «fenomeno che non trova – ma neppure richiede – un titolo specifico, essendo sufficiente la delega al riassetto conferita al legislatore», emerge, comunque, un invito alla prudenza nel ricorso alla delegificazione. Riconosciuto che la capacità di delegificazione «va intesa come

¹⁶⁶ Tale soluzione è stata suggerita anche dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica.

capacità generale del riordino e riassetto, per cui questo potere di delegificazione non necessariamente è legato alla legge annuale per la semplificazione e il riordino», la pronuncia del Consiglio ricorda che «nondimeno di una tale possibilità deve essere fatto l'uso quanto più cauto e prudente». Si rimette dunque al Ministero l'adeguata verifica sulla opportunità, oltre che sulla legittimità, della delegificazione operata con l'adozione del codice dell'attività agricola e del contestuale schema di decreto del Presidente della Repubblica, sottolineando l'esigenza di espungere da quell'atto regolamentare tutte le disposizioni «che in qualche modo si riferiscano ad una riserva di legge, come quelle circa l'abilitazione all'esercizio dell'attività imprenditoriale (che si debbono confrontare con la riserva di legge implicita dell'art. 41 Cost., più volte evidenziata dalla Corte costituzionale) o quelle in materia sanzionatoria, coperta dalla riserva assoluta di legge dell'art. 25, secondo comma, Cost.». Il Consiglio di Stato, inoltre, invita a considerare che tra le limitazioni alla delegificazione vi sono le valutazioni di «opportunità circa la portata della loro disponibilità ad opera del solo esecutivo possa rappresentare un *vulnus* alla qualificazione legislativa precedentemente operata per una riserva che implicitamente ne ha inteso fare il legislatore alla propria competenza».

Il riassetto delle norme in materia di attività agricola presenta, infine, alcuni tratti comuni con quello in materia di ordinamento militare, strettamente attinenti ai meccanismi di entrata in vigore e all'impatto sulla normativa vigente. Come per l'ordinamento militare, anche per questo riassetto, infatti, la Commissione ha affrontato il problema del necessario coordinamento dell'entrata in vigore del codice e del testo regolamentare: nella proposta di parere si invita infatti il Governo a individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dei due provvedimenti, eventualmente prevedendo una data fissa coincidente per l'entrata in vigore di entrambi gli atti, scongiurando il pericolo di vuoti normativi derivanti in particolare da casi di delegificazione di norme. Analogamente, si evidenziava l'esigenza di valutare l'effetto di abrogazione implicita che si produrrebbe nei confronti di norme primarie nel frattempo emanate in materia, invitando pertanto il Governo a valutare l'opportunità di inserire nello schema di codice una clausola di salvezza per le disposizioni che dovessero essere nel frattempo emanate, prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo di riordino, assicurandone la permanenza in vigore, fino all'adozione di un primo intervento correttivo che provveda ad adeguare il decreto legislativo di riordino. Si invitava altresì a prevedere espressamente, conformemente a

quanto disposto in via generale dall'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988, che le disposizioni del decreto legislativo possano essere abrogate, derogate, sospese o modificate solo in modo esplicito, mediante espressa modificazione delle sue disposizioni¹⁶⁷.

Per quanto riguarda lo schema di regolamento, la proposta di parere - come già quello analogo in materia di ordinamento militare - richiama in primo luogo l'applicabilità dell'articolo 20, comma 3-*bis*, della legge n. 59 del 1997, riscontrando la conformità ai principi ivi sanciti della predisposizione contestuale di uno schema di decreto legislativo e di un regolamento destinati a realizzare entrambi - a livello primario e secondario - il riassetto della materia. Viene anche qui riproposta la lettura, in tema di delegificazione, offerta dalla pronuncia del Consiglio di Stato allora disponibile - quella in materia di ordinamento militare - successivamente ripresa anche da quella sull'atto in questione.

Si osservava poi che per alcune disposizioni del decreto in titolo è dubbia, sotto il profilo sostanziale, la natura di norma secondaria: si segnalavano, a mero titolo di esempio, l'articolo 12 che reca la disciplina della vendita al dettaglio dei prodotti agricoli, la quale - nel prevedere limitazioni alla vendita stessa - sembra coinvolgere l'esercizio di diritti afferenti alla libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione, che può essere limitata solo sulla base della legge, nonché l'articolo 18 che - riproducendo una disposizione del decreto legislativo n. 228 del 2001 - disciplina il contratto di collaborazione; altre norme venivano segnalate per i profili di possibile sovrapposizione con competenze regionali, come - sempre a titolo di esempio - le norme in materia di orario di vendita; in conclusione, si raccomandava al Governo di verificare se la delegificazione così prefigurata fosse pienamente rispettosa delle riserve di legge e delle competenze regionali.

Anche in questo caso si invitava, poi, il Governo a individuare una soluzione idonea a garantire la contestuale entrata in vigore dello schema di regolamento e del decreto legislativo contestualmente adottato.

Il parere del Consiglio di Stato, oltre ad alcune osservazioni specifiche, individua talune norme per le quali non si potrebbe prevedere la delegificazione¹⁶⁸, nonché almeno una norma per la quale vi sono chiari elementi di confliggenza con le competenze

¹⁶⁷ Per una disamina più approfondita di questi temi, comuni al riordino dell'ordinamento militare, si rinvia a quanto detto nel paragrafo precedente.

¹⁶⁸ Vi si fa espressa menzione con riferimento agli articoli 4, 5 e 10 comma 1.

regionali¹⁶⁹. Il parere sull'atto si conclude invitando comunque il Governo a procedere, in via generale, al rispetto della competenza regionale e dei limiti alla delegificazione.

Per entrambi gli atti di riordino dell'attività agricola - primario e secondario - si raccomandava altresì di valutare i rilievi formulati dalla Commissione agricoltura del Senato della Repubblica, intesi come parte integrante della proposta di parere.

Quanto al parere che la Conferenza unificata ha espresso sullo schema di decreto legislativo e sullo schema di regolamento, i rilievi si sono focalizzati in misura assorbente sulla tutela delle competenze delle province speciali, richiedendo l'inserimento di esplicite clausole di salvaguardia nel testo, ovvero la soppressione dei riferimenti diretti alle province autonome contenute nel decreto attuativo.

Come detto in apertura del presente paragrafo, l'*iter* di approvazione del riassetto delle norme in materia di attività agricola non si è, al momento, concluso, ma la riflessione fin qui svolta in sede parlamentare e l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata potranno costituire un elemento utile ove si intendesse proseguire nell'elaborazione dei testi e nella realizzazione del riordino.

¹⁶⁹ Si veda il rilievo in merito all'articolo 10, comma 2 del regolamento.

3. IL RIORDINO IN MATERIA DI ORDINAMENTO DEGLI UFFICI CONSOLARI

Il Governo ha poi trasmesso alle Camere, dopo aver acquisito il parere del Consiglio di Stato, uno schema di decreto legislativo di riassetto in materia di *Ordinamento e funzioni degli uffici consolari*, atto del Governo n. 282.

Il decreto legislativo riordina la normativa del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200¹⁷⁰, contestualmente abrogato (insieme alla legge 2 maggio 1983, n. 185¹⁷¹), rispetto al quale emergono, come chiarito nella relazione illustrativa, essenzialmente i seguenti profili:

a) *referimenti normativi*: sono aggiornati i riferimenti normativi con specifico riguardo all'ordinamento dello stato civile, di cui al D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, che ha abrogato il regio decreto 9 luglio 1939. Ulteriori aggiornamenti riguardano l'anagrafe, in seguito all'istituzione dell'AIRE (anagrafe degli italiani residenti all'estero), il servizio militare (con la sospensione della leva obbligatoria), l'esercizio *in loco* del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero (con l'introduzione del voto per corrispondenza), le denominazioni di enti, con particolare riferimento ai Ministeri;

b) *adeguamenti*: sono attribuite agli uffici consolari ulteriori funzioni rispetto a quelle già espletate, tra cui, ad esempio, il rilascio di visti d'ingresso a cittadini stranieri, lo sviluppo delle attività culturali e la promozione delle attività economiche e commerciali;

c) *terminologia*: sono presenti adeguamenti di alcune locuzioni¹⁷²;

d) *flessibilità*: nel disciplinare le funzioni notarili svolte si demanda a un decreto ministeriale la specificazione degli atti notarili che i capi degli uffici consolari sono chiamati a stipulare, tenendo conto della possibilità di accedere ad adeguati servizi notarili *in loco*;

e) *struttura*: il provvedimento è diviso per titoli e capi, all'interno dei quali la trattazione di ciascuna funzione consolare è inserita in uno specifico capo;

¹⁷⁰ Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari.

¹⁷¹ Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari e Modifica della tabella dei diritti da riscuotersi dagli uffici diplomatici e consolari

¹⁷² Alcune locuzioni precedenti, come "autorità consolare" o "poteri consolari", sono state sostituite da locuzioni più concrete quali "capo dell'ufficio consolare" o "ufficio consolare".

f) accorpamenti e soppressioni: in qualche caso lo schema accorpa più articoli del citato D.P.R. n. 200, in altri invece non riproduce alcune sue disposizioni ormai obsolete ovvero suscettibili – per l'argomento trattato – di essere devolute a fonti secondarie¹⁷³;

h) snellimento: lo schema, in forza degli accorpamenti e delle soppressioni operati, risulta nel complesso più snello rispetto al D.P.R. n. 200, essendo costituito di 80 articoli in luogo dei 96 vigenti.

Sono inoltre presenti nel testo disposizioni relative all'informatizzazione e alla semplificazione degli adempimenti amministrativi che ne potrebbero derivare¹⁷⁴, mentre talune disposizioni in materia di adozioni internazionali intervengono su materie ulteriori rispetto al riordino degli uffici consolari, incidendo sulle competenze dei tribunali.

Come ricordato, sul provvedimento si è pronunciato il Consiglio di Stato¹⁷⁵: in tale occasione il Consiglio di Stato non solo non ha mosso rilievi di ordine generale al provvedimento, ma ha ritenuto anzi "di dover manifestare il proprio apprezzamento per l'ottimo livello tecnico della normativa"; il parere favorevole è corredato da alcuni suggerimenti di tipo meramente formale concernenti la redazione del testo, indicati a fini meramente collaborativi ed esemplificativi.

Assegnato alla Commissione parlamentare per la semplificazione, l'atto del Governo n. 282 è stato esaminato anche dalle Commissioni affari esteri del Senato e della Camera dei deputati: queste si sono espresse in senso favorevole, formulando osservazioni e rilievi. L'esame dinanzi alla Commissione parlamentare per la semplificazione si è svolto in un arco temporale che va dalla sua assegnazione alla seduta del 7 dicembre 2010, data in cui, avendo usufruito della proroga di venti giorni, si è dovuto prendere atto che la Commissione non sarebbe stata in grado di poter votare la proposta di parere formulata dai relatori - anche in questo caso, infatti, come per gli altri provvedimenti di riassetto, la relazione è stata

¹⁷³ Tra le disposizioni obsolete si segnalano gli articoli 51 (attestazioni di buona condotta, ormai superate) e 74 (trasmissione per telefono o per telegrafo); tra quelle devolute a norme secondarie si segnalano gli articoli 40, 42, 85 e 86, in materia di deposito consolare.

¹⁷⁴ Come l'articolo 62 concernente l'istituzione di un unico archivio informatico in cui sono registrati tutti gli atti riguardanti la cittadinanza, la nascita, i matrimoni e la morte.

¹⁷⁵ Sezione consultiva per gli atti normativi, nell'Adunanza del 20 settembre 2010.

affidata a due relatori, esponenti di entrambi gli schieramenti¹⁷⁶ - prima della pausa dei lavori parlamentari di fine anno¹⁷⁷.

Sul provvedimento i relatori hanno formulato una proposta di parere favorevole, pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 24 novembre 2010, che tiene conto, nelle premesse, delle osservazioni e dei rilievi formulati dalle Commissioni affari esteri della Camera e del Senato¹⁷⁸, esprimendo, in particolare, l'auspicio di un adeguamento delle risorse per gli uffici consolari, anche in considerazione delle importanti e delicate funzioni concernenti la formazione e la tenuta degli elenchi dei cittadini italiani residenti all'estero, nonché l'esigenza di procedere a una sempre maggiore informatizzazione dei procedimenti amministrativi per favorire l'accesso ai servizi consolari da parte dei cittadini, senza dover accedere direttamente agli uffici. Si invitava inoltre il Governo a valutare l'opportunità di provvedere, in altro provvedimento, a chiarire il ruolo e le funzioni dei corrispondenti consolari, a specificare le modalità di formazione e tenuta degli schedari ed elenchi dei cittadini italiani residenti all'estero, con particolare riferimento all'individuazione dei destinatari dei plichi elettorali e alla indicazione del doppio cognome per le donne sposate al fine di garantirne pienamente il diritto di voto, nonché a definire i rapporti tra consolati e Comitati degli italiani all'estero, prevedendone compiti e strumenti di raccordo.

¹⁷⁶ Si tratta dell'on. Del Tenno (*PdL*) e della senatrice Leddi (*PD*).

¹⁷⁷ Sul punto si veda quanto detto con riferimento all'esame dello schema di decreto legislativo «taglia leggi», atto del Governo n. 289, al paragrafo II. 2, e dello schema di decreto legislativo correttivo del «salva leggi», atto del Governo n. 295, al paragrafo II. 1.

¹⁷⁸ In particolare, la Commissione affari esteri del Senato - nella seduta del 3 novembre 2010 - suggeriva l'introduzione di disposizioni volte a chiarire il ruolo e le funzioni dei corrispondenti consolari; si evidenziava l'esigenza di specificare le modalità di formazione e tenuta degli schedari ed elenchi dei cittadini italiani residenti all'estero, con particolare riferimento all'individuazione dei destinatari dei plichi elettorali in occasione delle consultazioni e di prevedere per le cittadine italiane all'estero coniugate l'invio dei plichi con la menzione di entrambi i cognomi; infine, si invitava a valutare l'opportunità di intervenire sui rapporti tra i consolati e i Comitati degli italiani all'estero, prevedendone compiti e strumenti di raccordo. La Commissione affari esteri della Camera dei deputati, con i rilievi deliberati in data 18 novembre, sollecitava la Commissione parlamentare per la semplificazione a richiamare nel parere l'importanza delle funzioni consolari in ordine alla formazione e alla tenuta degli elenchi dei cittadini italiani residenti all'estero, adeguando le necessarie risorse finanziarie; nonché a richiamare l'importanza di procedere sempre più all'informatizzazione dei procedimenti amministrativi onde favorire l'accesso ai servizi consolari da parte dei cittadini, senza dover accedere direttamente agli uffici.

4. LE PROSSIME ATTIVITÀ DI RIASSETTO

La semplificazione normativa mediante il riassetto delle materie ha trovato le sue prime realizzazioni, come ora detto, con il riordino dell'ordinamento militare compiuto dal Ministero della difesa, con quello in materia di ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ad opera del Ministero degli affari esteri, e con quello avviato dal Ministero delle politiche agricole con gli schemi di decreti in materia di attività agricola. È stato inoltre approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo recante il codice del turismo¹⁷⁹, ancora in corso di esame da parte della Commissione parlamentare per la semplificazione al momento dell'approvazione della presente Relazione.

Altre amministrazioni hanno intrapreso iniziative volte alla codificazione e al riassetto della normativa di competenza: di ciò danno conto le risposte dei vari Ministri alla lettera del presidente Pastore del 6 maggio 2010¹⁸⁰.

In particolare, secondo quanto riferisce il Ministro per la semplificazione normativa¹⁸¹, alcune di queste sono già state ultimate: si tratta dello schema di decreto legislativo che modifica il codice della proprietà industriale e del decreto legislativo correttivo del codice in materia ambientale, entrambi approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri. Altre sono in via di definizione: il Dipartimento per lo Sport ha costituito un'apposita Commissione che ha proceduto a una ricognizione della normativa e si appresta alla elaborazione di un codice dello sport, il quale - secondo quanto comunicato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri competente - riguarderà l'impiantistica, la tutela della salute nelle attività sportive, la lotta al *doping*, il contrasto alla violenza, il riconoscimento dei titoli abilitanti all'esercizio di maestro di sci conseguiti all'estero, il sistema dei finanziamenti, gli incentivi e le agevolazioni fiscali per lo sviluppo dell'attività sportiva, la disciplina degli atleti professionisti. Il Dipartimento per la Famiglia

¹⁷⁹ Si tratta dell'atto del Governo n. 327 recante "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e ai contratti di rivendita e di scambio", assegnato alla Commissione parlamentare per la semplificazione, per il parere al Governo, per la parte relativa all'attuazione dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 in data 31 gennaio 2011. Il medesimo atto, per la parte relativa all'attuazione della direttiva 2008/122/CE, è stato assegnato, in entrambi i rami del Parlamento alle competenti Commissioni parlamentari.

¹⁸⁰ Di cui si è detto *supra*, al paragrafo II. 1.

¹⁸¹ Lettera del ministro Calderoli del 22 giugno 2010; nel testo le informazioni fornite dal ministro Calderoli sono integrate con quelle comunicate dai singoli Ministri competenti per materia, segnalando tale circostanza.

ha comunicato la volontà di predisporre un codice in materia di diritto familiare, con il coinvolgimento degli altri Dicasteri competenti, tra i quali il Ministero della Giustizia. Anche il Dipartimento per le Pari opportunità ha comunicato la volontà di predisporre, congiuntamente ad altri Ministeri competenti, un codice in materia di pari opportunità il quale - secondo quanto precisato dal Ministro - riguarderà le seguenti materie: pari opportunità; parità di trattamento e divieto di discriminazione; tutela della maternità; tutela delle detenute madri; violenza contro le donne; tratta di esseri umani; minori; diritti dei diversamente abili e salute femminile; il Dipartimento ha a tal fine individuato la normativa da ritenersi attualmente vigente in materia. Il Ministro per la Gioventù ha manifestato interesse alla codificazione, con qualche perplessità sull'opportunità di un codice unico nei termini prospettati.

Come anticipato¹⁸², il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che è in corso di predisposizione un testo unico delle norme in materia di contabilità dello Stato, nonché in materia di tesoreria, come previsto da apposita delega¹⁸³.

Infine, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla protezione civile ha manifestato l'intendimento di procedere al riassetto della materia di propria competenza, il quale peraltro richiederà tempi definiti "non brevissimi", anche in considerazione dell'esigenza di coinvolgere da un lato regioni ed enti locali, dall'altro altre amministrazioni statali che costituiscono le strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile.

Dalle risposte inviate dai vari Ministri si può inoltre rilevare che il Ministero per i beni e le attività culturali ha avviato la costituzione di un tavolo tecnico ai fini della codificazione e del riordino delle disposizioni sottratte all'effetto abrogativo generalizzato. Il Ministro per le politiche europee, inoltre, ha comunicato che, vista di una semplificazione del sistema di norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, è in corso di elaborazione un disegno di legge di riforma della legge 4 febbraio 2005, n. 11, con il quale si intende accorpare in unico testo normativo disposizioni che incidono sulla stessa materia ma sono contenute in disposizioni legislative diverse. Il Ministero dello Sviluppo economico ha poi comunicato

¹⁸² Nel paragrafo II. 1, in merito ai "settori esclusi".

¹⁸³ Si tratta della delega, conferita al Governo dall'articolo 50 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*, per l'esercizio della quale è fissato un termine di quattro anni.

l'intendimento di proporre un riassetto della disciplina delle società di mutuo soccorso, mentre il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha informato che è ancora in corso di valutazione l'individuazione di settori nei quali procedere a eventuale riassetto.

IV. PROBLEMATICHE APERTE

Come si è detto, il procedimento «taglia leggi» ha trovato, nei mesi scorsi, le sue prime e più significative applicazioni: in particolare, si è realizzata nella fatidica data del 16 dicembre 2010 la contestuale e speculare operazione di abrogazione generalizzata e presuntiva della "ghigliottina", da un lato, e di abrogazione puntuale "nominata", dall'altro. Non sono mancate, comunque, segnalazioni dalle quali emergono i primi problemi applicativi, alcuni dei quali hanno anche avuto un'eco nel dibattito pubblico e tra gli interpreti.

Tra i primi ad essere evidenziati - e tempestivamente risolti - vi è la questione della permanenza in vigore di due leggi, la cui abrogazione era prevista dal decreto legislativo «taglia leggi», n. 212 del 2010, e che invece sono state subito dopo "recuperate" mediante una rettifica dell'Allegato al decreto medesimo; si tratta della legge 15 ottobre 1925, n. 1796, *Obbligo dell'uso della lingua italiana in tutti gli uffici giudiziari del Regno, salve le eccezioni stabilite nei trattati internazionali per la città di Fiume* e della legge 20 luglio 1934, n. 1404, *Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni*. A queste, si è recentemente aggiunto il caso del Regio Decreto n. 1669 del 5 dicembre 1933, *Modificazioni alle norme sulla cambiale e sul vaglia cambiario*, anch'esso espunto dall'elenco delle abrogazioni disposte dal decreto legislativo n. 212 del 2010, mediante rettifica¹⁸⁴

Sempre con riferimento alle abrogazioni espressamente e specificamente sancite dal decreto «taglia leggi», si può segnalare la vicenda di alcuni atti legislativi in materia di cooperazione. Si tratta, in particolare, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, recante *Provvedimenti per la cooperazione*: tale atto è stato indicato nel 2009, nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 179 del 2009, al numero 981, tra gli atti da sottrarre alla "ghigliottina", mantenendolo quindi in vigore, sia pure limitatamente agli articoli 8; dall' articolo 10 all' articolo 12; all'articolo 17; all'articolo 22, commi 1, 2, 3, 5, 6; dall' articolo 23 all' articolo 29 *bis*. Successivamente, lo schema di decreto legislativo «taglia leggi», atto del Governo n. 289, nel testo approvato dal Consiglio dei ministri del 19 marzo 2010, aveva invece incluso quel provvedimento tra le abrogazioni

¹⁸⁴ Si tratta, come già in precedenza segnalato, delle rettifiche pubblicate rispettivamente nella Gazzetta Ufficiale del 7 gennaio e del 2 febbraio 2011.

espresse, riportandolo al numero 69683 dell'Allegato. Tuttavia, già il testo "avanzato" dello schema di decreto - ossia il testo elaborato dagli uffici del Ministro alla luce delle segnalazioni nel frattempo acquisite dalle varie amministrazioni e alla luce del parere del Consiglio di Stato, trasmesso alle Camere unitamente a quello approvato dal Consiglio dei ministri - non conteneva più tale indicazione¹⁸⁵, come anche il decreto legislativo nel testo definitivamente approvato e pubblicato nella Gazzetta ufficiale (d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212)¹⁸⁶. Tale espunzione tiene quindi ferma la salvaguardia (parziale, come si è detto) del d.lgs. C.P.S. medesimo ad opera del decreto legislativo n. 179. Tuttavia, nel medesimo allegato al decreto legislativo «taglia leggi», n. 212 del 2010, sono indicate tra gli atti espressamente abrogati, la legge 13 marzo 1950, n. 114¹⁸⁷ di modifica del dlgs.CPS n. 1577, nonché la legge 2 aprile 1951, n. 302¹⁸⁸ di ratifica e modifica del medesimo.

Tale abrogazione sembra in contrasto con la volontà di mantenere in vigore il d.lgs. CPS n. 1577, testimoniata dall'espunzione del numero 69683 dell'Allegato e potrebbe ritenersi da ascrivere a una svista, come in altri non isolati casi di "disallineamento" tra abrogazione e mantenimento in vigore, ad esempio, di decreti legge e leggi di conversione, o di disposizioni legislative e relative novelle, emersi nel corso della redazione del decreto legislativo «salva leggi».

Va segnalato come, per ovviare a tale aporia, sia stato presentato un apposito emendamento al decreto legge recante proroga di termini¹⁸⁹.

Quella medesima proposta emendativa prevede un'altra correzione al decreto legislativo «taglia leggi», escludendo dalle abrogazioni due leggi in materia pensionistica¹⁹⁰; tale modifica viene sancita con decorrenza dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 212 - ossia dal 16 dicembre 2010 - e viene contestualmente disposto l'inserimento delle disposizioni così "recuperate" in materia di cooperazione (quelle in

¹⁸⁵ Si veda l'AG 289, parte terza, Allegato, in cui i numeri consecutivi passano dal 69680 al 69684.

¹⁸⁶ Anche nel testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, infatti, si passa dal numero 69680 al numero 69684.

¹⁸⁷ Recante *Modificazioni alla legge 8 maggio 1949, n. 285, e al decreto legislativo 14 dicembre 1947, n. 1577, recanti provvedimenti per la cooperazione*, riportata al numero 69844 dell'Allegato.

¹⁸⁸ Recante *Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, recante provvedimenti per la cooperazione, e modificazione della legge 8 maggio 1949, n. 285*, riportata al numero 69920 dell'Allegato.

¹⁸⁹ Si tratta del disegno di legge recante *Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*, XVI, AS 2518; la proposta cui si fa riferimento è l'emendamento 1.0.87 (testo 2).

¹⁹⁰ Si tratta della legge 1 aprile 1955, n. 379, recante *Miglioramenti dei trattamenti di quiescenza e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro*, nonché della legge 26 luglio 1965, n. 965, recante *Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali ed agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro*.

materia pensionistica sarebbero infatti da ricondurre a un settore escluso) nell'elenco delle disposizioni "salvate" di cui al decreto legislativo n. 179.

Un altro quesito attorno al quale si è svolto un acceso dibattito riguarda la paventata abrogazione della legge 30 aprile 1962, n. 283, in materia di alimenti¹⁹¹: quest'ultima non è stata indicata tra gli atti abrogati ad opera del decreto legislativo «taglia leggi» (n. 212 del 2010), ma neppure tra quelli specificamente "salvati" ad opera del decreto legislativo «salva leggi» (n. 179 del 2009). È sorto quindi il dubbio che la legge n. 283 potesse essere stata abrogata dalla "ghigliottina" del 16 dicembre 2010; tale eventualità è stata paventata soprattutto con riferimento alle norme volte a scongiurare e sanzionare le frodi alimentari. È peraltro intervenuta, nel mese di gennaio 2011, una decisione della Corte di cassazione¹⁹² che ha confermato la permanenza in vigore della legge medesima anche dopo il 16 dicembre 2010; fulcro della pronuncia sarebbe¹⁹³ il richiamo di quanto disposto dall'articolo 14, comma 17, lettera a), che esclude espressamente dall'effetto abrogativo della "ghigliottina" "le disposizioni contenute (...) in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico". Poiché l'epigrafe della legge in questione così recita: *"Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande"*, la Cassazione avrebbe ricondotto tale atto a uno dei settori esclusi. La permanenza in vigore troverebbe inoltre ulteriore fondamento nella circostanza che la legge n. 283 ha subito corpose modifiche ad opera di una legge espressamente "salvata" dal decreto legislativo n. 179 del 2009¹⁹⁴: la legge n. 441 del 1963, di cui si tratta, integrava e novellava in più parti la precedente legge n. 283 e - così avrebbe argomentato la Cassazione - non avrebbe avuto senso da un lato escludere espressamente la legge modificativa ed integrativa della legge n. 283 del 1962 e dall'altro non includere quest'ultima tra le leggi "salvate": tale contraddizione sarebbe peraltro

¹⁹¹ Recante *Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*.

¹⁹² Cassazione penale, III sezione, ud. 19 gennaio 2011.

¹⁹³ Le motivazioni della decisione non risultano ancora depositate al momento dell'approvazione della presente Relazione, mentre è disponibile il testo della relazione formulata dal relatore dinanzi alla sezione che ha esaminato la questione, da cui sono tratte le notazioni che seguono.

¹⁹⁴ Si tratta della legge 26 febbraio 1963, n. 441, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge 30 aprile 1962, n. 283, sulla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande ed al decreto del presidente della Repubblica 11 agosto 1959, n. 750*.

apparente, poiché in realtà la richiamata legge n. 283 sarebbe in ogni caso mantenuta in vigore appunto in quanto riconducibile a un settore escluso.

Va rammentato che la materia del contrasto alle frodi alimentari, con particolare riferimento alle disposizioni legislative ora richiamate, era già stata inclusa in interventi di abrogazione generalizzata: della legge n. 441 del 1963 si prevedeva infatti l'abrogazione nell'originario testo del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112¹⁹⁵; in sede di conversione è stata poi esclusa tale legge dall'elenco delle abrogazioni, prima che queste avessero efficacia.

Va anche qui richiamata la questione, di cui si è già diffusamente detto nel paragrafo III. 1, in merito all'esigenza di correggere l'abrogazione del decreto legislativo n. 43 del 1948, recante *Divieto delle associazioni di carattere militare*, che dovrebbe trovare soluzione in un decreto correttivo al codice dell'ordinamento militare.

In conclusione, non può non farsi cenno a una problematica che attiene più in generale, all'operatività stessa del procedimento taglia leggi nel suo complesso, alla luce del suo concreto operare: come è evidenziato dalla casistica riportata - ancora limitata, ma suscettibile di possibili ampliamenti - emerge l'esigenza di approntare correzioni e integrazioni agli interventi di abrogazione realizzati nei mesi scorsi. Tuttavia, superata la faticosa data del 16 dicembre 2010, "scattata" ormai la "ghigliottina" cui consegue l'abrogazione presuntiva e generalizzata delle disposizioni *ante-1970* non espressamente salvate o non riconducibili a settori esclusi, da un lato, ed entrate in vigore le abrogazioni espresse del decreto «taglia leggi» dall'altro, l'eventuale necessità di ripristinare la vigenza di disposizioni erroneamente abrogate sembra incontrare qualche difficoltà. È ben vero che la legge n. 246 conferisce al Governo una delega ad adottare decreti correttivi e integrativi: ciò non di meno, è dubbio che il legislatore delegato possa per tale via integrare - dopo il 16 dicembre 2010 - l'Allegato 1 del decreto legislativo n. 179 con l'indicazione di disposizioni legislative nel frattempo abrogate, poiché criterio della delega è l'individuazione di disposizioni "delle quali si ritiene indispensabile la *permanenza in vigore*", il cui presupposto è appunto che si tratti di norme vigenti.

D'altra parte, per il decreto legislativo «taglia leggi» di cui al comma 14-*quater* del medesimo articolo, non è prevista la possibilità per il Governo di adottare provvedimenti

¹⁹⁵ Allegato A ai sensi di quanto disposto e con la decorrenza indicata nell'art. 24 dello stesso decreto.

correttivi e integrativi: conseguentemente, ove si ritenesse necessario espungere un atto dall'elenco delle abrogazioni espresse di cui al decreto legislativo n. 212 del 2010, e assicurarne la reviviscenza, ciò non potrebbe esser fatto con un decreto correttivo.

A tale *impasse* si è fatto fronte, in prima istanza - come si è ricordato *supra* - con la presentazione di emendamenti mirati a specifiche correzioni nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione di un decreto legge in discussione in Senato al momento dell'approvazione della presente Relazione; una soluzione di natura più generale potrebbe essere rappresentata da una proposta di modifica dell'articolo 14 della legge n. 246, volta a consentire interventi correttivi e integrativi al decreto legislativo «taglia leggi»; a questa potrebbe affiancarsi inoltre quella, peraltro già da tempo formalizzata, di rinnovare la delega alle abrogazioni espresse di cui all'articolo 14, comma 14-*quater* estendendo il termine per il suo esercizio¹⁹⁶, nonché estendendo il termine per l'adozione di disposizioni integrative, di riassetto o correttive dei provvedimenti «salva leggi»¹⁹⁷.

Quest'ultima previsione, se approvata, consentirebbe di valorizzare appieno quello strumento di semplificazione normativa - le codificazioni - su cui si può focalizzare in questa fase il riordino della legislazione, razionalizzandola e armonizzando le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

Gli interventi correttivi mirati sopra ricordati consentirebbero infatti di porre rimedio alle incongruenze rilevate in tempi assai ravvicinati rispetto all'entrata in vigore dei provvedimenti del dicembre 2010: ma tale opzione non intende, peraltro, né deve deviare il cammino della semplificazione normativa dalla chiara indicazione che entrambe le Camere hanno espresso - in due ordini del giorno accolti dal Governo in sede di conversione del decreto-legge n. 200 del 2008 - circa la necessità di utilizzare per il futuro strumenti volti al riordino legislativo non aventi carattere di urgenza, affinché essi possano essere elaborati sulla base di indirizzi e criteri predefiniti dal Parlamento e secondo procedure che assicurino il pieno coinvolgimento di quest'ultimo.

¹⁹⁶ Si fa riferimento all'emendamento 19.0.1 (testo corretto) al disegno di legge di iniziativa governativa XVI, AS 2243, *Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*, presentato dal senatore Pastore, relatore su quel disegno di legge, che prevede un termine tre anni a tale scopo, chiarendo ed estendendo inoltre i criteri di delega.

¹⁹⁷ Il medesimo emendamento fissa in quattro anni il termine della delega in questione, ora limitata a due anni.