

PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commissione per la semplificazione si è infatti attivata per acquisire – ai fini della redazione della presente relazione – elementi informativi sulle iniziative intraprese o programmate da parte delle amministrazioni centrali successive all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 179 del 2009; facendo seguito a un'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 legislativo e fossero riportati alcuni specifici dati (di cui si dirà più diffusamente nel paragrafo II. 1).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²² Sul punto si veda il paragrafo II. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ Sui cui contenuti si veda *infra*.

²⁷ All'articolo 4 di quella legge.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ Al comma 4 di quel medesimo articolo.

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

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

Il quadro normativo ora descritto rappresenta il precipitato di una stratificazione di interventi legislativi³² e interpretativi: sollecitato da un quesito posto dal Ministro per la semplificazione normativa volto a chiarire quale fosse il termine ultimo per l'esercizio della delega per l'emanazione di disposizioni di riassetto ai sensi dell'articolo 14, commi 15, 18 e 18-*bis*, il Consiglio di Stato ha osservato che, «come si rileva anche dai lavori preparatori, il legislatore, con la successione di previsioni normative avrebbe preso atto delle difficoltà connesse al rispetto dei tempi, 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 dell'articolo 14 intende «consentire l'esercizio dei (soliti) 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* dell'articolo 14 è mirata solo per tali «nuovi» decreti legislativi di riassetto, non adottati in coincidenza con l'individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ La legge n. 246 del 2005 ha sul punto novellato l'articolo 20 della legge «Bassanini 1», n. 59 del 1997.

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

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